



universität
wien

DIPLOMARBEIT

Titel der Diplomarbeit:

**„Budgetpolitik österreichischer Städte. Entscheidungsgrundlagen
kommunalpolitischer AkteurlInnen“**

Verfasser:

Stefan Maier

Angestrebter akademischer Grad:

Magister der Philosophie (Mag.phil.)

Wien Februar 2011

Studienkennzahl lt. Studienblatt: A300

Studienrichtung laut Studienblatt: Politikwissenschaft

Betreuer: Dr. Fritz Windhager

Danksagung

An dieser Stelle möchte ich mich bei all jenen bedanken, die mich während meines Studiums begleitet haben, insbesondere meiner Frau Mag. Beatrix Maier und meinen Eltern Hedwig und Günther Maier. Im Rahmen dieser Arbeit gilt mein besonderer Dank den sechs Interviewpartnern, die mir bei den Terminen entgegengekommen sind und ohne deren Mitwirkung diese Arbeit nicht zustandekommen hätte können. Besonderer Dank möchte ich hier auch meinem Diplomarbeitsbetreuer widmen, der neben seiner Mitwirkung am Zustandekommen dieser Diplomarbeit, seit Beginn meines Studiums ein akademischer Fixpunkt war.

Inhaltsverzeichnis

1 Einleitung.....	1
1.1 Aufgabenstellung.....	2
1.2 Hypothese.....	3
1.3 Eingrenzung des Untersuchungsgegenstand.....	4
1.4 Abgrenzung.....	5
1.5 Angewandte Methoden.....	5
1.6 Forschungsstand.....	6
2 Grundlagen.....	8
2.1 Zugrundeliegendes Theoriemodell.....	8
2.1.1 Die Grundannahme.....	8
2.1.2 Konkrete Anwendung der Theorie für die Haushaltspolitik der österreichischen Städte.....	10
2.2 Rechtliche Grundlagen.....	12
2.2.1 Das B-VG.....	12
2.2.2 Finanzverfassungsgesetz (F-VG).....	14
2.2.3 Finanzausgleichsgesetz (FAG) und Stabilitätspakt.....	16
2.2.3.1 Gemeinschaftliche Bundesabgaben und ausschließliche Abgaben der Gebietskörperschaften.....	16
2.2.3.2 Aufteilungsschlüssel.....	18
2.2.3.3 Finanzausgleichsverhandlungen.....	19
2.2.3.4 Stabilitätspakt.....	20
2.2.3.5 Tertiärer Finanzausgleich.....	21
2.3 Allgemeine Informationen zu den Gemeinden in Österreich.....	22
2.3.1 Grundlagen und Entwicklung der Finanzierung kommunaler Haushalte.....	23
2.3.1.1 Ertragsanteile.....	25
2.3.1.2 Gemeindeeigene Abgaben.....	26
2.3.1.3 Gebühren.....	29
2.3.1.4 Einnahmen aus wirtschaftlichen Tätigkeiten.....	29
3 Analyse der 16 Städte zwischen 20.000 und 50.000 Einwohnern.....	30
3.1 Allgemeine und Demographische Faktoren.....	30
3.2 Einbettung in Region.....	32
3.3 Status als Statutarstadt.....	33

3.4 Politische Faktoren - Gemeinderats und Bürgermeisterwahlen.....	34
3.4.1 Ergebnisse der Parteien.....	34
3.4.2 Wahlbeteiligung.....	39
3.5 Analyse der kommunalen Finanzen.....	40
3.5.1 Kennzahlen.....	41
3.5.2 Verwendetes Kennzahlenset:.....	42
3.6 Auswertung der Haushaltsdaten und Kennzahlen.....	44
3.6.1 Struktur des ordentlichen Haushaltes.....	44
3.6.2 Personalkosten.....	49
3.7 Einkünfte aus Abgaben, Ertragsanteilen und Gebühren.....	50
3.8 Schulden und Schuldenstruktur.....	53
3.9 Freie Finanzmittel und Finanzierungsgrad.....	58
3.10 Endogene und Exogene Faktoren.....	63
3.11 Entwicklung nach 2008.....	66
3.12 Fazit.....	66
3.13 Detailüberblick über die drei Gemeinden in denen Interviews geführt wurden.....	67
3.13.1 Leoben.....	67
3.13.2 Klosterneuburg.....	70
3.13.3 Wiener Neustadt.....	72
4 Interviews.....	75
4.1 Auswahl der Interviewpartner.....	75
4.2 Interviewpartner.....	75
4.2.1 Hintergrundinformationen zu den Beteiligten.....	76
4.3 Umgebungsfaktoren der Interviews.....	77
4.4 Design des Interviewleitfaden.....	78
4.5 Auswertung der Interviews.....	81
4.5.1 Anwendung der Rahmenanalyse im Kontext der Arbeit.....	82
4.6 Auswertung der Ergebnisse.....	82
4.6.1 Leoben.....	82
4.6.2 Klosterneuburg.....	85
4.6.3 Wiener Neustadt.....	87
4.6.4 Gemeindeübergreifende Diskursebene.....	90
4.7 Weitere Erkenntnisse aus den Interviews.....	96
4.7.1 Bedeutung der Stadt als zentraler Ort.....	96

4.7.2 Bedeutung der Vierten Ebene, die Europäischen Union.....	97
4.8 Bedeutung weltanschaulicher Werte in der Kommunalpolitik.....	97
5 Finale Analyse.....	99
5.1 Perzipierte Präferenzen der Bürger- Beantwortung der dritten Forschungsfrage. .	102
5.2 Beantwortung der zweiten Forschungsfrage.....	103
5.3 Beantwortung der ersten Forschungsfragen.....	104
5.4 Überprüfung der Hypothese.....	105
5.5 Abschließende Bemerkungen.....	106
6 Verzeichnisse.....	108
6.1 Literaturverzeichnis.....	108
6.1.1 Monographien.....	108
6.1.2 Sammelbände.....	109
6.1.3 Nachschlagewerke.....	109
6.1.4 Beiträge in Sammelbänden.....	110
6.1.5 Schriftenreihen.....	111
6.1.6 Artikel in Fachzeitschriften.....	112
6.1.7 Online Ressourcen (alle zum Stand 16.03.2011).....	112
6.1.8 Sonstige Publikationen.....	114
6.2 Statistische Quellen.....	116
6.2.1 Daten zum Haushalt der Gemeinden.....	116
6.2.2 Daten zur Bevölkerungsentwicklung.....	116
6.3 Abkürzungsverzeichnis.....	117
7 Anhang.....	118
7.1 Fragebogen.....	118
7.2 Lebenslauf.....	121
7.3 Erklärung zur wissenschaftlich redlichen und korrekten Abfassung dieser Arbeit. .	122
7.4 Abstract.....	123

1 Einleitung

Die Berichterstattung über die finanzielle Lage der österreichischen Gemeinden und Städte wird seit Jahren von Berichten über steigende Schuldenstände, sinkender Einnahmen und ausufernder Ausgaben dominiert. Auch die beiden Vertretungsverbände der Gemeinden, der österreichische Gemeindebund und der österreichische Städtebund weisen seit Jahren in Presseaussendungen und Pressekonferenzen auf die angespannte und dramatische Lage der Gemeindefinanzen hin.^{1 2} Auch in der Presseberichterstattung war von Pleitegemeinden³ und der bevorstehenden Pleite⁴ mancher Gemeinde die Rede. Es wurden immer wieder im Zuge von Publikationen über Listen der am meisten verschuldeten Gemeinden berichtet.

Andererseits zeigte sich im Rahmen einer Studie an der ich selbst mitwirkte, dass es beträchtliche Unterschiede der finanziellen Situation der einzelnen Kommunen untereinander gab, und diese nicht auf einen einzelnen ursächlichen Grund oder eine eindeutig identifizierbare Kombination aus Gründen, zurückgeführt werden konnte.⁵

Unter dem Eindruck der medialen Berichterstattung und der Darstellung der Interessenvertretungen der Gemeinden und Städte, sowie eigener Arbeit und Recherche zum Thema, stellte sich die Frage, welche Hintergründe die Finanzsituation in den Städten hat und im Rahmen der politikwissenschaftlichen Analyse, welchen Einfluss die politischen Entscheidungsträger und ihr Agieren auf die Finanzsituation haben.

In diesem Sinne ist diese Arbeit in zwei wesentliche Teile gegliedert, die im Zuge der Interpretation der Ergebnisse zusammengeführt werden. Nach der Darstellung der rechtlichen und allgemeinen Grundlagen auf denen das Agieren der Gemeindepolitik aufbaut, werde ich in Kapitel 3 die finanzielle Situation der analysierten Gemeinden

1 Österreichischer Städtebund: OTS Pressemitteilung April 2009, www.staedtebund.gv.at

2 Österreichischer Städtebund: OTS Pressemitteilung April 2010, www.staedtebund.gv.at

3 News.at: Pleitegemeinden: [...]; Wien 2009; (<http://www.news.at/articles/0935/510/249639/pleitegemeinden-wer>)

4 www.bvz.at: Neunkirchen ist pleite (<http://www.bvz.at/lokales/noe-uebersicht/neunkirchen/sport/Neunkirchen-ist-pleite;art2530,12698>)

5 Vgl. Knipel Bernhard, Maier Stefan: BSL-Kommunalstudie 2010, Wien 2010

darstellen. Kapitel 4 wird sich mit der Auswertung der in mehreren Gemeinden geführten Interviews mit Vertretern der Mehrheits- und der Oppositionsparteien beschäftigen um so die Hintergründe für deren Entscheidungen und Agieren zu erfahren. In Kapitel 5 werden schlussendlich die Ergebnisse aus der Analyse der Haushaltsdaten und die Ergebnisse der Interviewauswertungen zusammengeführt.

1.1 Aufgabenstellung

Budgetpolitik ist im Sinne dieser Arbeit auch als das zu verstehen, was Nohlen als Finanzpolitik definiert, als „*Gesamtheit politisch-administrativer Entscheidungsprozesse und Maßnahmen, die sich auf die Gestaltung der Staatsfinanzen beziehen*“⁶. Im Wesentlichen handelt es sich bei der Haushaltspolitik/Finanzpolitik in den Gemeinden und Städten um eine Fragen der Mittelverteilung für gewisse Politikfelder und konkrete politische Projekte. Das heißt auf einer oberflächlichen ersten Ebene: Welche Mittel stehen den Entscheidungsträgern zur Verfügung und wofür setzen sie diese Mittel ein. Auf einer zweiten Ebene ist dann zu klären, warum sie diese Mittel wie einsetzen.

Allerdings können die Entscheidungsträger nicht über alle Mittel frei verfügen, ein Teil der Mittel ist durch Verpflichtungen gegenüber anderen Gebietskörperschaften gebunden, ein weiterer Teil aufgrund von kaum beeinflussbaren Fixkosten, die sich aus den allgemeinen Aufgaben der Gemeinden oder sich aus früheren Investitionen ergeben. In diesem Sinne kann man die Haushaltspolitik der Städte und Gemeinden im Wesentlichen als „Verteilung beschränkter Mittel verstehen“im Sinne von Knappheit.⁷ Die finanzielle Situation der Gemeinden, wie sie in der Einleitung beschrieben wurde, führt in weiterer Folge zu einer zusätzlichen Verknappung der verfügbaren Mittel für die Entscheidungsträger. Einerseits aufgrund kurzfristiger Finanzierungsengpässe aber auch aufgrund längerfristiger Überlegungen bezüglich von Kosten die aus Schulden entstehen, die zu dauerhafter Reduktion der freien Finanzkapazitäten einer Gemeinde führen können. Daraus ergeben sich folgende Forschungsfragen:

1. Ist die Haushaltssituation ein wesentlicher Einflussfaktor bei der Gestaltung kommunaler Politik?

⁶ Nohlen, Dieter; Schultze, Rainer-Olaf: Lexikon der Politikwissenschaft, Band 1; München 2002, S. 237

⁷ Vgl. Mankiw, Nicholas Gregory: Grundzüge der Volkswirtschaftslehre, Stuttgart 2001, S. 3

2. Hat die Haushaltssituation einen relevanten Einfluss auf das Themensetting der politischen Akteure in der Kommunalpolitik?
3. Sind Haushaltspolitik und Haushaltssituation in der Wahrnehmung der Entscheidungsträger relevante Faktoren für die Einwohner der Gemeinde?

Die erste Forschungsfrage soll klären, welche limitierenden bzw. planerischen Einflüsse die Budgetdaten der Gemeinde für die Kommunalpolitiker haben. Werden Projekte, die man als politische Leistung transportieren kann, an die Situation angepasst, verschoben, durchgeführt oder nicht durchgeführt.

Die zweite Frage zielt auf die politische Diskussion in den Gemeinden ab. Wird die finanzielle Situation gegenüber den Bürgern argumentiert, spielt sie eine Rolle für die Oppositionsfraktionen und in welchem Zusammenhang wird darüber diskutiert. Wird etwa in einer Stadt mit hohen Schulden die Verschuldungssituation an sich thematisiert, oder wird die Mittelzuteilung, also die Art der Projekte und Einsparungen, thematisiert.

Die dritte Frage soll klären wie die Bevölkerung, aus Sicht der politischen Entscheidungsträger, zur finanziellen Situation steht. Dies ist eine der wesentlichen Fragen auch im Kontext des angewandten Theoriemodells der Downschen „Ökonomischen Theorie der Demokratie“, da dies ein wichtiger Informationsbestandteil der Entscheidungsgrundlage für das rationale politische Agieren der Entscheidungsträger ist.

1.2 Hypothese

Die der Arbeit zugrunde liegende Hypothese lässt sich folgendermaßen zusammenfassen. Aufgrund der Einschätzung des Wählerwillens durch die politischen Entscheidungsträger in den Städten, tendieren diese auf eine nachhaltige Haushaltspolitik und Schuldenpolitik zu verzichten, und finanzieren stattdessen Leistungsangebote, von denen sie annehmen, dass diese, von den Wählerinnen und Wählern, positiv angenommen werden.

1.3 Eingrenzung des Untersuchungsgegenstand

Der Begriff Stadt ist in Österreich nicht eindeutig definiert. Das Bundes-Verfassungsgesetz (B-VG) sieht neben den normalen Gemeinden nur Städte mit eigenem Statut vor. Darüber hinaus sehen die Gemeindeordnungen der Länder die Begriffe der Marktgemeinde und der Stadtgemeinde⁸ als zusätzliche Titel vor, um die Bedeutung einer Gemeinde herauszustreichen. Letztere Bezeichnungen sind aber mit keinen weiteren Rechten und Pflichten verbunden. Beide rechtlichen Definitionen in B-VG und Gemeindeordnungen sagen aber im Wesentlichen nichts über die Struktur der Stadt aus. So ist zum Beispiel Rust im Burgenland mit knapp 2.000 Einwohnern eine Stadt mit eigenem Statut, die Landeshauptstadt Vorarlbergs, Bregenz, mit einem Vielfachen dieser Einwohnerzahl, allerdings nicht. Ähnlich verhält es sich bei den Gemeinden die den Titel Stadtgemeinde führen. Daher war eine Auswahl von vergleichbaren Gemeinden und Städten aufgrund dieser rechtlichen Bezeichnungen nicht möglich.

Eine weitere Möglichkeit eine Eingrenzung vorzunehmen stellt die Einwohnerzahl dar. Diese bildet auch die Grundlage für die Kategorisierung der Gemeinden im Finanzausgleichsgesetz. Da sich die Ausstattung der Gemeinden mit Finanzmitteln zu einem beträchtlichen Teil über das FAG bestimmt, lag es im Kontext der Analyse nahe, die Auswahl der Gemeinden auf Basis der Größenkategorien im FAG⁹ zu treffen. Zum Zwecke der Vergleichbarkeit habe ich daher eine dieser Kategorien herausgegriffen, die Gemeinden und Städte zwischen 20.000 und 50.001 Einwohner, wie sie auch zum Beispiel von Bröthaler zur Analyse von Transferzahlungen verwendet wurde.¹⁰ Die Auswahl wurde auch aufgrund dessen getroffen, da diese Gemeindegröße eine Art Übergangsgruppe zwischen den großen österreichischen Landeshauptstädten und den kleineren Gemeinden darstellt. Aufgrund der Anzahl der Bürger haben in dieser Größenkategorie sowohl die persönliche Kommunikation noch eine Bedeutung für die Politik, aber auch die mediale Kommunikation spielt bereits eine wichtige Rolle um sich

8 LGBI. Nr. 115/1967 (VI. GPStLT EZ 357 Blg.Nr. 43): Steiermärkische Gemeindeordnung, § 3

9 BGBl. I Nr. 103/2007: Finanzausgleichsgesetz 2008, § 8

10 Vgl. Bröthaler Johann, Wieser Robert: Die Verwaltungsausgaben der österreichischen Gemeinden; Wien 2005, S.8

Öffentlichkeit zu verschaffen. Eine genauere Darstellung der 16 analysierten Gemeinden findet sich in Kapitel 3.

1.4 Abgrenzung

Trotz der Bedeutung, die das europäische Mehrebenensystem für das gesamte nationale politische System Österreichs hat, beschäftigt sich diese Arbeit nur am Rande mit Fragen des Einflusses der EU und ihrer Gesetzgebung auf die Kommunen. Einerseits ist diese der Einschätzung geschuldet, dass die betrachtete Gemeindegrößenkategorie nur begrenzt am Förderwesen der EU partizipieren kann und andererseits weil eine eingehende Betrachtung der Fragen der Daseinsvorsorge im europäischen Kontext den Rahmen dieser Arbeit gesprengt hätte und im Kontext der gewählten Methoden nicht bewältigt werden hätte können.

1.5 Angewandte Methoden

Wie bereits erwähnt, teilt sich die Arbeit im Wesentlichen in zwei Teilbereiche. Erstens die Analyse der Rechnungsabschlüsse auf Basis einer Kennzahlenanalyse, wie sie in der Kommunalwissenschaft Anwendung findet. Die Datenbasis war ein Datensatz der von der Statistik Austria erworben wurde und die gemeldeten Haushaltsabschlüsse der 72 österreichischen Gemeinden über 10.000 Einwohner enthält (lt. Volkszählung 2001). Dieser Datensatz umfasste die Jahre 2000 bis 2008, den zum Zeitpunkt der Übermittlung aktuellsten zugänglichen Daten. Auf Basis dieser Daten und eines Kennzahlensets (siehe Kapitel 3.5.1), das auf Kennzahlen des KDZ „Zentrum für Verwaltungsforschung“ und einiger anderer Quellen, wie den Rechnungshöfen der deutschen Länder basiert, wurden die Entwicklung der Haushalte ausgewertet und analysiert.

Die Entwicklung der finanziellen Kennzahlen bietet zwar einen grundsätzlichen Aufschluss über Fragen der Schuldenentwicklung, der Entwicklung einzelner Kostengruppen, der Einnahmenentwicklung und in Kombination mit anderen Daten, wie der Berichterstattung über Ausgliederungsprojekte, Umstrukturierungen und Beschlüssen der Länder und des Bundes kann aus ihnen viel Information abgeleitet

werden. Sie geben insofern Auskunft über die Situation an sich, stellen Unterschiede zwischen den Gemeinden dar und dienen daher als wichtiger Ausgangspunkt für die weitere Analyse, sie können aber nicht die Forschungsfragen selbst beantworten.

Um diese Brücke zwischen der Haushaltssituation und dem Agieren und der Einschätzung der handelnden politischen Entscheidungsträger zu schlagen, ist daher eine andere Methode notwendig. Aufgrund der Komplexität des politischen Feldes und der Notwendigkeit einzelne Details der Kennzahlenanalyse, zumindest in einigen Städten abklären zu können, boten sich vertiefende Experteninterviews als weitere Erhebungsmethode an. Diese Experteninterviews, zusammen mit den in der Öffentlichkeit, vor allem von Seiten der Interessenvertretungsverbände getätigten Aussagen, bilden in weiterer Folge die Basis für eine Rahmenanalyse der erkennbaren Diskurse.

Die Rahmenanalyse bot sich insofern an, als sie komplexe Kommunikationsmuster in Konfliktsituationen in Form von abgrenzbaren Frames darstellt und somit die Informationen, die aus den Experteninterviews gewonnen wurden, interpretierbar macht.

1.6 Forschungsstand

Die österreichische Kommunalforschung und insbesondere die Forschung zu den finanziellen Umständen der Gemeinden und Städte wird seit Jahren durch die Publikationen des KDZ-„Zentrum für Verwaltungsforschung“ und der mit ihm verbundenen Forscher geprägt. Die Publikationen befassen sich einerseits mit Analysen der Ist-Situation und mit Prognosen zur weiteren Entwicklung der Gemeinden und ihrer Haushalte, und sind oft auch als Handlungsleitfäden für kommunalpolitische Akteure und Entscheidungsträger gedacht.¹¹ Dem KDZ kommt somit eine herausragende Bedeutung zu, wenn es um den kommunalpolitischen Diskurs in Österreich geht. In Deutschland erfüllt die KGst (Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement) eine ähnliche Rolle im Bereich der Verwaltungsforschung und zur Forschung über die finanzielle Situation der deutschen Kommunen. Neben der

¹¹ Übersicht „KDZ Schrittenreihe“ (<http://www.kdz.eu/de/schriftenreihen>)

KGst, engagiert sich auch die Bertelsmann Stiftung¹² um die Darstellung kommunaler Finanzen und der Aufbereitung von kommunalen Strukturdaten.

Auf politikwissenschaftlicher Ebene findet sich in Österreich relativ wenig an relevanter Forschung zur Finanzpolitik der Städte und Gemeinden. Im Bereich der Kommunalwissenschaft sind hier einerseits das KDZ und das Institut für Kommunalwissenschaft in Linz (IKZ) zu nennen. Abseits der kommunalwissenschaftlichen Forschung sind vor allem, Arbeiten im Bereich der Demokratieforschung und zur Dokumentation des kommunalpolitischen Systems, wie etwa der Beitrag von Walter Hämmerle zur Frage von „*Konsens und Konkurrenz in der österreichischen Kommunalpolitik*“¹³ zu finden. Im deutschsprachigen Raum wurden in den 90ern ähnlich angelegte Studien durchgeführt, die sich mit den Investitionspräferenzen politischer Akteure in deutschen Kommunen befassten.¹⁴ Prof. Geser von der Universität Zürich hat im Kontext der schweizer Kommunalpolitik einiges zur Veränderung in den letzten Jahrzehnten publiziert, unter anderem auch zur Reduktion des Handlungsspielraums für kommunalpolitische Akteure.¹⁵

Eine ähnliche Studie, die finanzielle Kennzahlen und eine politikwissenschaftliche Analyse der Entscheidungshintergründe der handelnden Akteure kombiniert konnte aber nicht gefunden werden.

12 <http://www.wegweiser-kommune.de/>

13 Hämmerle, Walter: Zwischen Konkurrenz und Konsens, Wien 2000

14 Gabriel, Oscar W. Et al.: Neue Prioritäten für die kommunale Finanzpolitik (<http://elib.uni-stuttgart.de/opus/volltexte/2011/5972/>)

15 Geser, Hans: Von der „Projektiven“ zur „Reaktiven“ Kommunalpolitik, Zürich 1999

2 Grundlagen

2.1 Zugrundeliegendes Theoriemodell

Im Zentrum dieser Arbeit steht neben der Frage welchen Einfluss die politischen Entscheidungsträger auf die Gestaltung der Haushaltspolitik in den Städten haben, vor allem die Frage nach den Gründen für ihre Entscheidungen. Da es sich im Rahmen der Arbeit hauptsächlich um Fragen der Mittelverwendung und der Mittelallokation handelt, bot sich die klassische Theorieschule der ökonomischen Theorie der Demokratie, wie sie von Anthony Downs beschrieben wurde, als Erklärungsmodell an. Dabei geht diese Arbeit davon aus, dass die politischen Entscheidungsträger in Form der Gemeinderatsfraktionen und maßgeblichen Personen die Haushaltspolitik der jeweiligen Stadt so gestalten, dass sie bei Wahlen ihre Stimmen maximieren können¹⁶.

Aufgrund der relativ geringen ideologischen Komponenten der Kommunalpolitik und die Zentrierung auf konkrete Sachleistungen und direkt durch die Bürger konsumierbare Leistungen, scheint das Modell äußerst geeignet zu sein, um die Entscheidungshintergründe der kommunalpolitischen Akteure zu erklären.

2.1.1 Die Grundannahme

Downs Theoriemodell ist im wesentlichen von drei grundlegenden Konzepten getragen. Dem rational agierenden Bürgerinnen und Bürger, der Downssche „homo poluticus“, dem rational agierende Parteien und Politiker gegenüberstehen,¹⁷ dem Konzept der Ungewissheit¹⁸ und der damit zusammenhängenden Frage der Information und Informationsbeschaffungskosten.¹⁹

Die Rationalität spielt in der Theoriekonzeption von Downs eine entscheidende Rolle, da sie die Handlungsweise der Akteure vorhersagbar und überprüfbar macht. Die

16 Vgl.: Downs, Anthony: Ökonomische Theorie der Demokratie, S. 290, Tübingen 1968

17 Vgl.: Downs 1968: S. 4ff

18 Vgl.: Downs 1968: S. 75ff

19 Vgl.: Downs 1968: S. 202ff

ökonomische Theorie, die Downs heranzieht, geht von einer rational handelnden Bürgerin, einem rational handelnden Bürger aus, wenn sie oder er sich folgendermaßen verhält:

*wenn er vor eine Reihe von Alternativen gestellt wird, ist er stets im Stande eine Entscheidung zu treffen; (2) er ordnet alle Alternativen, denen er gegenübersteht, nach seinen Präferenzen so, dass jede im Hinblick auf jede andere entweder vorgezogen wird oder indifferent oder weniger wünschenswert ist; (3) seine Präferenzrangordnung ist transitiv; (4) er wählt aus den möglichen Alternativen stets jene aus, die in seiner Präferenzordnung den höchsten Rang einnimmt; (5) er trifft wenn er vor den gleichen Alternativen steht, immer die gleiche Entscheidung.*²⁰

Downs schränkt dieses von Arrow übernommene Präferenzmodell allerdings insofern ein, als dass er es nur auf politische und wirtschaftliche Interessen anwendet und nicht auf alle möglichen Präferenzen.

Im Kontext der Rationalität erklärt Downs auch die Motivation des Handelns politischer Parteien und deren Mitgliedern. Downs unterstellt im Sinne des von John C. Calhoun postulierten „Eigennutzen Axioms“²¹, dass sie grundsätzlich nicht aus altruistischen Motiven heraus handeln, sondern aus egoistischen Motiven heraus „um Einkommen, Prestige und Macht zu erlangen, die mit öffentlichen Ämtern verbunden sind“.²² Daraus ergibt sich der Schluss, dass politische Parteien bzw. ihre Mitglieder ihr Handeln danach ausrichten um ein politisches Amt zu erreichen, oder dieses zu behalten. Auf Basis der Überlegungen zum Handeln der Bürgerinnen und Bürger, also der Wählerinnen und Wähler in einem demokratischen politischen System, kann man aus diesen Grundannahmen schließen, dass Parteien und Politiker ihre Aktionen danach ausrichten werden und vor der Wahl die Projekte ankündigen werden, von denen sie glauben, dass sie am ehesten den Präferenzen ihrer Wählerinnen und Wähler entsprechen.

Die Ungewissheit spielt für das Modell eine entscheidende Rolle, da sie sowohl für die Wählerinnen und Wähler wie auch für die Parteien von entscheidender Bedeutung ist. Die Ungewissheit steht für die Unvollständigkeit der Information, über die die beiden

20 Vgl.: Downs 1968: S. 6

21 Vgl.: Downs 1968: S. 26

22 Downs 1968: S. 27

Seiten verfügen. Die Bürgerinnen und Bürgern wissen möglicherweise nicht, welche Auswirkungen eine Entscheidung der regierenden Partei auf ihre Situation hat, können mittel- und langfristige Folgen nicht abschätzen. In einem Mehrparteiensystem in dem Koalitionen möglich sind, sind sie in ihrem Wahlverhalten möglicherweise auch dadurch beeinflusst, dass sie nicht wissen wie die anderen Wähler stimmen, was Einfluss auf ihre Wahlpräferenz haben kann. Für die Parteien und politischen Akteure auf der anderen Seite stellt die Ungewissheit ebenfalls einen relevanten Faktor für ihre Entscheidungen dar. Sie drückt sich hier in der Ungewissheit darüber aus, welche Auswirkungen konkrete Entscheidungen auf die Bürgerinnen und Bürger und die Wirtschaft im allgemeinen haben oder wie die konkreten Präferenzen der Bürgerinnen und Bürger aussehen.²³

Downs geht in Folge davon aus, dass jede Form der Ungewissheit durch **Information** beseitigt werden kann. Diese Information ist allerdings mit **Beschaffungskosten** verbunden, die insofern Information zu einem Gut macht, das durch Ressourcen- und Zeitaufwand erlangt werden muss.²⁴

2.1.2 Konkrete Anwendung der Theorie für die Haushaltspolitik der österreichischen Städte

Die Frage, ob politische Entscheidungsträger nun aus altruistischen, egoistischen oder einer Kombination beider Überlegungen handeln, ist für die folgende Arbeit eher zweitrangig, sie orientiert sich allerdings an der Annahme von A. Downs, dass Parteien und Politiker grundsätzlich öffentliche Ämter anstreben und diese auch in weiterer Folge behalten wollen, wenn sie sie errungen haben. Das Modell kann insofern angewandt werden, als es sich bei den österreichischen Städten um demokratische Gebietskörperschaften handelt, in denen in regelmäßigen Abständen Wahlen stattfinden, bei denen die Bürgerinnen und Bürger über die Besetzung der wichtigsten Gremien entscheiden können und die Haushaltspolitik die wesentlichen Voraussetzungen für die Erfüllung ihrer Präferenzen schafft.

23 Vgl. Downs 1968: S. 78

24 Vgl. Downs 1968: S. 202 ff

Der rationale „homo politicus“ den A. Down definiert spiegelt sich in der Annahme dieser Arbeit auch in den Bürgerinnen und Bürgern der beschriebenen Kommune wider. Die Interessen bzw. Präferenzen der Bürgerinnen und Bürger auf dieser Ebene sind allerdings nicht durch große Fragen von sozialen Transfers geprägt, sondern von Präferenzen, wie der Bereitstellung grundlegender Dienstleistungen die für ein Leben in einer modernen Gesellschaft notwendig sind, wie etwa sauberes Trinkwasser, eine funktionierende Abfallentsorgung, die Verfügbarkeit und Leistbarkeit von Wohnraum, die Höhe von Abgaben und Gebühren, der Zustand der Straßen oder das lokal verfügbare Vereins- und Kulturangebot. In diesem Sinne versuchen die politischen Entscheidungsträger auch derartige Nachfragen zu befriedigen um ihre Wiederwahl zu sichern.

Dabei spielt auf beiden Seiten, wie im Modell beschrieben, die Ungewissheit eine entscheidende Rolle. Dies spielt vor allem im Kontext dessen eine Rolle, dass die Haushaltspolitik eine im Hintergrund wirksame Politik ist, die sich auf die direkt spürbaren Dienstleistungen auswirkt. Daher kann man davon ausgehen, dass einerseits eine relativ große Ungewissheit auf Seiten der Bürgerinnen und Bürger über die konkrete Entwicklung der Haushaltspolitik besteht und andererseits, dass auf Seiten der politischen Akteure Ungewissheit darüber besteht, wie die Bürgerinnen und Bürger die Haushaltssituation in ihre Präferenzen einbauen.

Insofern ist auch die Information über die Haushaltspolitik von Bedeutung, da sie wesentliche Auswirkungen auf die Fähigkeit der Bürgerinnen und Bürger hat, das Politikfeld einschätzen zu können und entsprechend zu wählen.

2.2 Rechtliche Grundlagen

Die Rahmenbedingungen für die Haushaltsgebarung und das wirtschaftliche Agieren der Gemeinden wird wie auch das Agieren der anderen Gebietskörperschaften durch Rechtsnormen legitimiert und definiert. Diese Rechtsnormen machen einen wesentlichen Teil des Rahmens aus in dem Kommunalpolitik und insbesondere deren finanzielle Gebarung abläuft. Hierbei schaffen im wesentlichen vier Gesetze auf Bundes- und Landesebene den Rahmen. Der grundsätzliche Bestand der Gemeinden und deren Organe, sowie deren Wirkungsbereich in der föderalen Struktur der Republik Österreich, wird im 4. Hauptteil des Bundesverfassungsgesetz (B-VG) geregelt. Die konkrete Ausgestaltung des Gemeinderechts wird auf Landesebene in den jeweiligen Gemeindeordnungen geregelt. Die finanziellen Grundlagen für die Finanzierung der Gemeinden sowie der anderen Gebietskörperschaften wird ebenfalls im Rahmen der Bundesverfassung im Finanzverfassungsgesetz (F-VG) geregelt. Die konkrete Ausgestaltung der Verteilung der finanziellen Mittel in der Republik zwischen den Gebietskörperschaften wird in den Finanzausgleichsgesetzen (FAG) definiert.

Darüber hinaus existieren dutzende weitere gesetzliche Regelungen auf Landes- und Bundesebene die Auswirkungen auf die finanzielle Gebarung und Verpflichtungen der Gemeinden haben bzw. den Gemeinden direkt Kostenträgerschaft oder Teilträgerschaft übertragen, wie z.B. die Sozialhilfegesetze der Länder. Eine beispielhafte Erläuterung findet sich etwa in den Publikationen von Neuhofer zum Gemeinderecht.²⁵

2.2.1 Das B-VG

Die gesetzlichen Grundlagen für den Status der Gemeinden in Österreich legt das B-VG in den Artikeln 115ff fest. Dabei wird in Artikel 115 (2) dem Landesgesetzgeber die Verantwortung übertragen das Gemeinderecht auf Basis der im B-VG definierten Vorgaben zu regeln.

Weiters wird in Artikel 116 den Gemeinden das Recht auf Selbstverwaltung zuerkannt und sie wird als Gebietskörperschaft definiert.

²⁵ Neuhofer, Hans: Gemeinderecht, Wien 1998

*Artikel 116. (1) Jedes Land gliedert sich in Gemeinden. Die Gemeinde ist Gebietskörperschaft mit dem Recht auf Selbstverwaltung und zugleich Verwaltungssprengel. [...]*²⁶

Darüber hinaus definiert Artikel 116 (2) weiters die Fähigkeit der Gemeinde Vermögen zu erwerben und Unternehmen zu betreiben sowie das Recht ihren Haushalt selbstständig zu führen.

*(2) Die Gemeinde ist selbstständiger Wirtschaftskörper. Sie hat das Recht, innerhalb der Schranken der allgemeinen Bundes- und Landesgesetze Vermögen aller Art zu besitzen, zu erwerben und darüber zu verfügen, wirtschaftliche Unternehmungen zu betreiben sowie im Rahmen der Finanzverfassung ihren Haushalt selbstständig zu führen und Abgaben auszuschreiben.*²⁷

Im Weiteren definiert der Artikel 116a das Recht der Gemeinden, Verbände zur gemeinsamen Erledigung von Aufgaben des eigenen Wirkungsbereiches zu gründen.

Artikel 117. (1) definiert die politischen Organe der Gemeinde und Artikel 117. (2) die Mindestanforderungen für die Durchführung der Wahl dieser Gemeindeorgane. Als Organe der Gemeinde werden hierbei a) der Gemeinderat, b) der Gemeindevorstand (Stadtrat bzw. Stadtsenat in Städten mit eigenem Statut) sowie c) der Bürgermeister genannt, die auf Grund des gleichen, unmittelbaren, geheimen und persönlichen Verhältniswahlrechts aller Staatsbürger, die ihren Hauptwohnsitz in der Gemeinde haben, gewählt werden. Für Bürger die einen Nebenwohnsitz haben räumt das B-VG die Möglichkeit ein, dass der Landesgesetzgeber auch diesen das Wahlrecht in den Gemeinden einräumt.

²⁶ B-VG: Artikel 116 (1)

²⁷ B-VG: Artikel 116 (2)

2.2.2 Finanzverfassungsgesetz (F-VG)

Die Grundlagen der Finanzgebarung des Bundes und der Länder sowie der Gemeinden wird in der Bundesverfassung in einem eigenen Finanzverfassungsgesetz (F-VG) geregelt. Dieses definiert den Wirkungsbereich des Bundes und der Länder auf dem Gebiet des Finanzwesens.²⁸ Auch der Finanzausgleich selbst wird in mehreren §§ des Gesetzes definiert.

§2

Der Bund und die übrigen Gebietskörperschaften tragen, sofern die zuständige Gesetzgebung nichts anderes bestimmt, den Aufwand, der sich aus der Besorgung ihrer Aufgaben ergibt.

§ 3

(1) Die Bundesgesetzgebung regelt die Verteilung der Besteuerungsrechte und Abgabenerträge zwischen dem Bund und den Ländern (Gemeinden) und kann außerdem diesen Gebietskörperschaften aus allgemeinen Bundesmitteln Finanzzuweisungen für ihren Verwaltungsaufwand überhaupt und Zuschüsse für bestimmte Zwecke gewähren.

(2) Die Länder sind berechtigt, durch Landesgesetze ihren durch sonstige Einnahmen nicht gedeckten Bedarf auf die Städte mit eigenem Statut, die Gemeinden oder gegebenenfalls die Gemeindeverbände umzulegen. Durch Bundesgesetz kann ein Höchstausmaß der Landesumlage festgesetzt werden. Soweit Gemeindeverbände am Tage des Inkrafttretens dieses Bundesverfassungsgesetzes bestehen, regelt die Landesgesetzgebung die Umlegung ihres Bedarfes.

§ 4

Die in den §§ 2 und 3 vorgesehene Regelung hat in Übereinstimmung mit der Verteilung der Lasten der öffentlichen Verwaltung zu erfolgen und darauf Bedacht zu nehmen, dass die Grenzen der Leistungsfähigkeit der beteiligten Gebietskörperschaften nicht überschritten werden.

²⁸ Finanzverfassungsgesetz 1948: http://www.salzburg.gv.at/pdf-f_vg1948.pdf

§2 etabliert den wichtigen Leitsatz, dass die Aufwände, die aus der Besorgung der Aufgaben entstehen von den jeweiligen Gebietskörperschaften zu tragen sind. In §3 (1) werden die grundsätzlichen Spielregeln für den Finanzausgleich festgehalten. Es wird festgelegt, dass der Bund der alleinige Gesetzgeber hinsichtlich des Finanzausgleichs ist und es wird die Basis für den primären und den sekundären Finanzausgleich gelegt. Weiters wird in (2) die Landesumlage definiert und auch hier festgehalten, dass die maximale Höhe durch den Bund bestimmt wird. § 4 definiert schlussendlich die Zielsetzung, dass der Finanzausgleich auf die finanzielle Belastung der Gebietskörperschaften eingehen muss und so umgesetzt werden soll, dass keine finanzielle Überlastung entsteht. Dieses so genannte Sachlichkeitsgebot²⁹ legt fest, dass der Finanzausgleich die Gebietskörperschaften mit jenen Mitteln ausstatten soll, die sie für ihre Aufgaben benötigen. Die §§ 5 bis 11 definieren die unterschiedlichen Abgabentypen und Typen der Ertragsverteilung, sowie weiterer Kompetenzverteilung zwischen den Gebietskörperschaften. § 12 und § 13 etablieren die Grundlagen für die Finanzzuweisungen des Bundes an die Länder und Gemeinden und den Ländern an die Gemeinden.

Aus der Finanzverfassung geht daher ein Mischsystem hervor, das Elemente eines Trennsystems (Eigenfinanzierung aus selbst eingehobenen Abgaben durch jede Gebietskörperschaft), eines Verbundsystems (Abgaben die von einer Gebietskörperschaft eingenommen aber deren Erträge unter den anderen Ebenen verteilt werden) und eines Zuweisungssystems (Zweckgebundene und -ungebundene Zuweisungen einer höheren Ebene an niedrigere Verwaltungsebenen) aufweist³⁰ Das System in Österreich umfasst sowohl ausschließliche Bundes-, Landes- sowie Gemeindeabgaben (z.B. Kommunalsteuer), Verbundsteuern die durch die Ertragsanteile an die Gebietskörperschaften verteilt werden (z.B. Umsatzsteuer) und Zuweisungen des Bundes und der Länder an Länder und Gemeinden.

29 Vgl. Bauer/Thöni: **Begriffe** Prinzipien und Spannungsfelder des Finanzausgleichs in Österreich – eine Einleitung in Bauer, Helfried (Hrsg.): Finanzausgleich ein Handbuch 2008; Wien 2008, S. 24

30 Vgl. Bauer/Thöni 2008, S. 21

2.2.3 Finanzausgleichsgesetz (FAG) und Stabilitätspakt

Aufbauend auf die Bestimmungen aus dem Finanzverfassungsgesetz stellt das Finanzausgleichsgesetz (FAG) die direkte Grundlage für den Finanzausgleich dar. Dieses wird für einen Zeitraum mehrerer Jahre auf Grundlage der Finanzverfassung als normales Bundesgesetz beschlossen. Während des Zeitraums der analysiert wurde, waren vier Finanzausgleichsgesetze in Kraft. Das FAG 1997, FAG 2001, FAG 2005 sowie das FAG 2008. Alle vier FAGs waren ebenfalls mit einem sogenannten Stabilitätspakt verbunden, der die Einhaltung der Maastrichtkriterien und die damit verbundenen Einsparungsziele auf die drei Gebietskörperschaftsebenen verteilte.

Das FAG regelt für die Gemeinden zwei wesentliche Teilbereiche ihrer Finanzierung. Der sogenannte primäre Finanzausgleich regelt die Abgaben und Ertragshoheit.³¹ Es wird hierbei zwischen den ausschließlichen Bundes und Landes bzw. Gemeindeabgaben unterschieden und den gemeinschaftlichen Bundesabgaben, die über Ertragsanteile zwischen den 3 Gebietskörperschaftsebenen aufgeteilt werden. Neben dem primären Finanzausgleich definiert das FAG auch die Grundlagen des sekundären Finanzausgleichs, der sich aus Finanzzuweisungen und Zweckzuschüssen an die Gebietskörperschaften zusammensetzt und den Umfang dieser Zuschüsse und Zuweisungen durch den Bund an die Länder und Gemeinden und durch die Länder an die Gemeinden regelt.³²

2.2.3.1 Gemeinschaftliche Bundesabgaben und ausschließliche Abgaben der Gebietskörperschaften

Wie oben erwähnt, setzt sich das FAG im wesentlichen aus dem primären und sekundären Finanzausgleich zusammen. Der primäre Finanzausgleich definiert unter anderem die Aufteilung der Abgaben zwischen den Gebietskörperschaften. Einerseits setzt er fest, welchen Anteil die Gebietskörperschaften an den gemeinschaftlichen Bundesabgaben bekommen und er zählt die vorhandenen ausschließlichen Landes- und Gemeindeabgaben auf. § 8 (1) zählt hierbei alle gemeinschaftlichen Bundesabgaben auf:

31 Vgl. Bauer/Thöni 2008, S. 23

32 Vgl. Adensamer/Höferl, 2004, S. 7

§ 8. (1) Gemeinschaftliche Bundesabgaben sind die Einkommensteuer, die Körperschaftsteuer, die Umsatzsteuer, die Kapitalverkehrssteuern, die Tabaksteuer, die Elektrizitätsabgabe, die Erdgasabgabe, die Kohleabgabe, die Biersteuer, die Weinsteuer, die Schaumweinsteuer, die Zwischenerzeugnissteuer, die Alkoholsteuer, die Mineralölsteuer, die Erbschafts- und Schenkungssteuer, die Stiftungseingangssteuer, die Grunderwerbssteuer, die Bodenwertabgabe, die Kraftfahrzeugsteuer, die Versicherungssteuer, die Normverbrauchsabgabe, die motorbezogene Versicherungssteuer, die Werbeabgabe, die Konzessionsabgabe, die Spielbankabgabe und der Kunstförderungsbeitrag sowie ab dem Jahr 2009 der Wohnbauförderungsbeitrag.

Es ist auffällig, dass hierbei alle großen Steuerquellen des Bundes als gemeinschaftliche Bundesabgabe definiert sind. Umsatzsteuer, Einkommenssteuer und Körperschaftssteuer machen zusammen mit den Kapitalverkehrssteuern den absolut größten Teil der Einnahmen der Republik Österreich aus.

Im Gegensatz dazu erscheinen die Erträge aus den in § 14 FAG aufgezählten Gemeindeabgaben wie die Kommunalsteuer, die Grundsteuer, Abgaben für Tierhaltung, die Zweitwohnsitzabgabe und einige andere Abgaben relativ gering aus. In § 15 (3) FAG ermächtigt der Bundesgesetzgeber die Gemeinden darüber hinaus weitere Abgaben und Gebühren einzuhoben, darunter die sog. Hundesteuer, die Lustbarkeitsabgabe und Gebühren für die Benützung von Gemeindeeinrichtungen sowie legt die gesetzliche Grundlage für die Parkraumbewirtschaftung.

Besonders wichtig für die politischen Akteure in den Gemeinden dürfte folgender Abschnitt sein.

§ 15.(3) [...]

4. Gebühren für die Benützung von Gemeindeeinrichtungen und -anlagen, die für Zwecke der öffentlichen Verwaltung betrieben werden, mit Ausnahme von Weg- und Brückenmauten, bis zu einem Ausmaß, bei dem der mutmaßliche Jahresertrag der Gebühren das doppelte Jahreserfordernis für die Erhaltung und den Betrieb der Einrichtung oder Anlage sowie für die Verzinsung und Tilgung der Er-

*richtungskosten, unter Berücksichtigung einer der Art der Einrichtung oder Anlage entsprechenden Lebensdauer, nicht übersteigt.*³³

Dieser kurze Absatz etabliert die Überbedeckungsgrenze bei der Festsetzung der Gebühren und somit jene Grenze bis zu der der Gebührenhaushalt für die Deckung des normalen Haushalts herangezogen werden kann.

2.2.3.2 Aufteilungsschlüssel

§9 stellt mit den darin enthaltenen Aufteilungsschlüsseln für die gemeinschaftlichen Bundesabgaben einen wesentlichen Teil des Finanzausgleichs für die Gemeinden dar.³⁴

Unter Anderem wird hier auch der für die Verteilung zwischen größeren und kleineren Gemeinden wichtige Multiplikator für die abgestuften Bevölkerungszahlen definiert. Dieser sieht im aktuellen Finanzausgleich einen Multiplikator von 1 1/2 für Gemeinden bis 10.000 Einwohnern, von 1 2/3 für Gemeinden von 10.001 bis 20.000 Einwohnern, von 2 für Gemeinden zwischen 20.001 und 50.000 Einwohnern und von 2 1/3 für Gemeinden über 50.001 Einwohnern vor, sowie Sonderbestimmungen für Städte mit eigenem Statut und Gemeinden mit 9.000 bis 10.000 Einwohnern und Gemeinden mit 18.000 bis 20.000 Einwohnern sowie 45.000 bis 50.000 Einwohnern. Aufgrund dieses abgestuften Bevölkerungsschlüssels wird ein Großteil der Ertragsanteile zwischen den Gemeinden und den Ländern aufgeteilt (die abgestufte Bevölkerungszahl der Länder ergibt sich aus der Summe der abgestuften Bevölkerungszahlen der Gemeinden im Land).

Da im FAG 2008 eine Umwandlung eines Teils der Zweckzuschüsse und Zuweisungen in Ertragsanteile vorgenommen wurde um die Komplexität des Finanzausgleichs zu reduzieren, stieg auch die Relevanz der Aufteilungsschlüssel, da somit ein noch größerer Anteil der Gemeindeeinnahmen über diese bestimmt werden. Außerdem wurde im FAG 2008 das erste mal festgehalten, dass sich die der Verteilung der Ertragsanteile zugrundeliegende Volkszahl nicht mehr an der letzten Volkszählung orientiert, sondern ab dem

³³ FAG 2008 (<http://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=20005610>)

³⁴ Vgl.: Hüttner, Briebler, Huemer: Verfassungsrechtliche Grundlagen des Finanzausgleichs, in Bauer Helfried (Hrsg.): Finanzausgleich ein Handbuch 2008, Wien 2008, S. 120

Jahr 2009 aufgrund der, von der Statistik Austria, per 31.10. des vorletzten Jahres, ausgewiesenen Wohnbevölkerung in der Gemeinde³⁵.

Weiters legt das FAG die Höhe der sogenannten Landesumlage fest, also jener Anteil, den die Länder von den Ertragsanteilen der Gemeinden in ihrem Bundesland einbehalten dürfen. Dieser Betrag kann in weiterer Folge als sogenannte Bedarfszuweisung von der Landesregierung an einzelne Gemeinden für Einzelprojekte oder zur Finanzierung besonderer Leistungen, wie etwa die Leistungen der Statutarstädte als Bezirksverwaltungsbehörden, ausgeschüttet werden. Die Höhe der Landesumlage wurde dabei in den letzten FAGs schrittweise reduziert und liegt nun bei 7,6 % der Gemeindeanteile an den gemeinschaftlichen Bundesabgaben (§ 5 FAG 2008).

2.2.3.3 *Finanzausgleichsverhandlungen*

Obwohl das Finanzverfassungsgesetz in §3(1) dem Bund die Verantwortung für die Verteilung der Besteuerungsrechte und der Abgabenerträge überträgt, wird der österreichische Finanzausgleich durch Verhandlungen zwischen den Gebietskörperschaften gestaltet, die als Grundlage für die Gesetzgebung des Bundes dienen. Diese werden von den sogenannten Finanzausgleichspartnern durchgeführt, die sich aus den Vertretern der neun Bundesländer, des Bundes und der Gemeinden zusammensetzen. Da es unmöglich ist, dass an den Verhandlungen alle 2.315 Gemeinden Österreichs teilnehmen, werden diese durch Städte- und Gemeindebund vertreten. Die Vertretung der Gemeinden geht hierbei auf Artikel 115(3) des B-VG zurück, das bestimmt, dass die beiden Bünde die Interessen der Gemeinden vertreten.

Wie die meisten finanzpolitischen Verhandlungen stehen auch die Finanzausgleichsverhandlungen unter der Prämisse der Aufteilung „begrenzter Mittel“. Da die Verteilung der finanziellen Mittel wesentlich darüber mitbestimmt, ob politische Entscheidungsträger über politische Gestaltungsspielräume verfügen können oder nicht, tritt das in §4 F-VG etablierte Sachlichkeitsgebot zum Teil in den Hintergrund. Einerseits stehen sich hier Bund, Länder und Gemeinden als Einheiten gegenüber, andererseits aber auch die Länder untereinander und die beiden Interessenvertretungen der Gemeinden. Dazu

35 Rundschreiben_FAG_2008; Bundesministerium für Finanzen 2008
(www.bmf.gv.at/Budget/...658/...5364/Rundschreiben_FAG_2008.pdf)

kommen die zum Teil unterschiedlichen Interessenlagen parteipolitischer Akteure, die aus der Stärkung oder Schwächung der einen oder anderen Gruppe, auf politische Vorteile für die eigene Partei hoffen können.

2.2.3.4 Stabilitätspakt

Seit dem EU Beitritt Österreichs und damit dem Beitritt zur Wirtschafts- und Währungsunion ist Österreich verpflichtet die sogenannten Maastricht Kriterien einzuhalten. Neben der eher zweitrangig behandelten Grenze bei der Gesamtverschuldung am BIP von 60% steht hier vor allem das jährliche nationale Haushaltsdefizit von maximal 3 % im Mittelpunkt. Für föderale Staaten wie die Bundesrepublik Deutschland und die Republik Österreich wird hierbei nicht nur der Schuldenstand und die Neuverschuldung des Bundesstaats herangezogen sondern auch die seiner Untereinheiten, sprich Länder und Gemeinden.

Um diese Ziele gesamtstaatlich zu erreichen, wurde 1999 ein erster Stabilitätspakt zwischen Bund, Ländern und Gemeinden geschlossen, der in den Folgejahren im Zuge der Finanzausgleichsverhandlungen mehrmals angepasst und verändert wurde. Ursprünglich legte der Stabilitätspakt eine Verteilung der Neuverschuldung von 9:1 fest, also 2,7 % für den Bund und 0,3 % für Länder und Gemeinden. Wobei hier je ein Drittel auf die Stadt Wien, die restlichen 8 Bundesländer und die restlichen Gemeinden entfielen.³⁶

Mit dem Regierungswechsel im Jahr 2000 wurde im Regierungsprogramm die Reduktion des jährlichen gesamtstaatlichen Budgetdefizits auf 1 % des BIPs angepeilt, wobei Länder und Gemeinden bis 2005 einen Überschuss von rund 0,5 % BIPs beisteuern sollten.³⁷ In weiterer Folge wurde von Seiten der ÖVP/FPÖ Regierung als Ziel die Erreichung eines "Nulldefizits" definiert. Diese Zielsetzung prägte auch die Finanzausgleichsverhandlungen für das FAG 2001. Abweichend vom Regierungsprogramm wurde hierbei den Gemeinden und Ländern ein Überschuss von 0,75 % des BIP abverlangt, um das geplante Defizit des Bundes in gleicher Höhe auszugleichen und das anvisierte Nulldefizit zu erreichen. Für die Gemeinden bedeutete dies eine Verpflichtung, insgesamt ein ausgeglichenes Defizit zu erwirtschaften. In der Praxis bedeutete es allerdings,

36 Vgl.: Stadt Wien: Stabilitätsverpflichtung im Wandel (<http://www.wien.gv.at/finanzen/budget/va10/pdf/30.pdf>)

37 Vgl.: Regierungsprogramm 2000 (<http://www.bka.gv.at/2004/4/7/Regprogr.pdf>)

dass die Gemeinden in der Regel Überschüsse erzielen mussten, die sich die jeweiligen Bundesländer auf ihre Ergebnisse gutschreiben konnten. So stieg etwa das Maastrichterergebnis der Städte über 10.000 Einwohner (exkl. Wien) von -30.445.984 Euro im Jahr 2000 auf 66.852.366 Euro. Dies zu einem Zeitpunkt als das Wachstum der österr. Wirtschaft von 3,7 % (2000) auf 0,5 % (2001) einbrach.³⁸ Darüber hinaus bewirkte die Veränderung des Verteilungsschlüssels für die Gemeinschaftlichen Bundesabgaben, dass die im Rahmen der Budgetkonsolidierung des Bundes beschlossenen Steuererhöhungen, fast ausschließlich dem Bundesbudget zugute kamen.³⁹

Auf den gleichen Prinzipien, Defizit des Bundes, Überschuss der Länder und ausgeglichenem Haushalt der Gemeinden, basierten auch die im Rahmen des FAG 2005⁴⁰ und 2008⁴¹ beschlossenen Stabilitätspakete. Jedoch wurde der finanzielle Beitrag der Länder und insofern der Druck auf die Gemeinden leicht auf 0,45 bzw. 0,52 % des BIP gesenkt. Durch die Wirtschafts- und Finanzkrise, die ab Ende 2008 deutliche Auswirkungen auf die ökonomische Entwicklung hatte, veränderten sich allerdings die Rahmenbedingungen und die Budgetziele aller drei Gebietskörperschaftsebenen wurden in Folge deutlich verfehlt.

2.2.3.5 Tertiärer Finanzausgleich

Neben den Grundlagen des F-VG und den genauen Bestimmungen in den jeweiligen Finanzausgleichsgesetzen existiert ein weiterer Bereich, der auf die Mittelverteilung zwischen den Gebietskörperschaften starken Einfluss hat. Dieser tertiäre manchmal auch „grauer“ Finanzausgleich genannte Bereich, umfasst unter anderem jene Bundes- und Landesgesetze, in denen Beitragsleistungen der anderen Gebietskörperschaften festgeschrieben werden. Dies umfasst z.B. die Sozialhilfegesetze der Länder, in denen den Gemeinden ein Anteil der Mitfinanzierung zugewiesen wird. Laut NÖ Sozialhilfegesetz liegt dieser Anteil für die niederösterreichischen Gemeinden bei 50 % der im ordentlichen Haushalt des Landes enthaltenen Kosten bzw. 25 % der Kosten im außerordentlichen Landeshaushalt.⁴²

38 WKO (<http://www.wko.at/statistik/eu/europa-wirtschaftswachstum.pdf>)

39 Vgl.: Hüttner, Griebler, Huemer; 2008 S. 59

40 Stabilitätspakt 2005 (www.bmf.gv.at/Budget/Finanzbeziehungenzu_658/sterreichischerStab_700/OeStP_05.pdf)

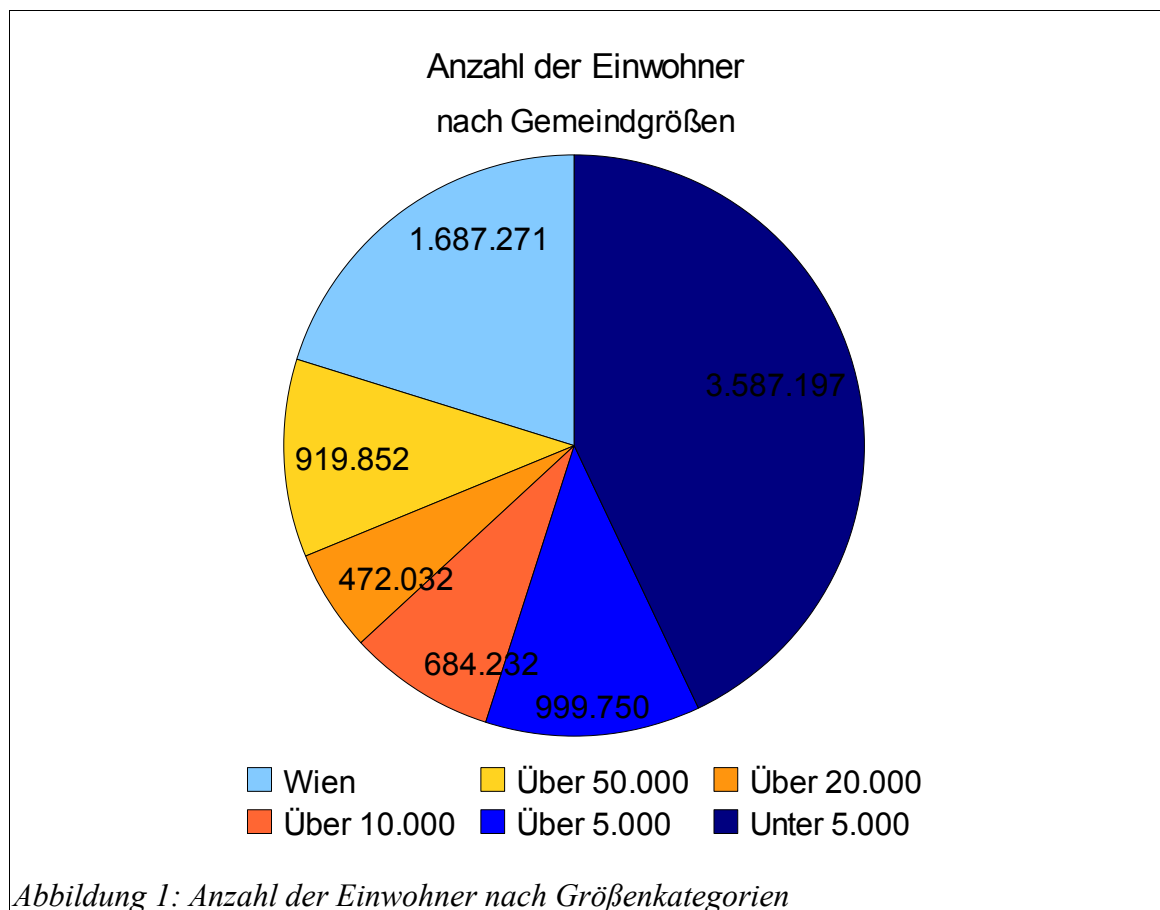
41 Stabilitätspakt 2008

(www.bmf.gv.at/Budget/Finanzbeziehungenzu_658/sterreichischerStab_700/00_Stabilitaetspakt_2008_BGBI_127.pdf)

42 NOE Sozialhilfegesetz §56

2.3 Allgemeine Informationen zu den Gemeinden in Österreich

Momentan existieren auf dem Staatsgebiet der Republik Österreich 2.357 Gemeinden. Von diesen 2.357⁴³ Gemeinden sind 15 Städte mit eigenem Statut weitere 185 Gemeinden tragen die Bezeichnung Stadtgemeinde, 762 sind Marktgemeinden und die restlichen 1.395 normale Gemeinden. Diese Einteilung sagt jedoch wenig über die tatsächliche Struktur der Gemeinden auf. So hat die Stadt Rust nur knapp 1.900 Einwohner, während die Landgemeinde Wals-Siezenheim über 11.000 Einwohner zählt. Insofern gibt die Bezeichnung als Stadtgemeinde oder Statutarstadt nur teilweise darüber Auskunft, ob es sich bei der Kommune um ein urbanes Zentrum handelt, oder nicht.



Wenn man die Gemeinden nach Größenkategorien betrachtet, dann ergibt sich das folgende Bild. Von den 2.357 Gemeinden haben nur 72 Gemeinden mehr als 10.000 Ein-

43 Statistik Austria/Österreichischer Städtebund: Österreichs Städte in Zahlen 2010, Wien 2010, S. 9

wohner, von denen wiederum nur 24 mehr als 20.000 Einwohner aufweisen und nur 8 Gemeinden mehr als 50.000 Einwohner. Betrachtet man die Bevölkerungsverteilung zwischen diesen Größenkategorien, dann erkennt man, dass Österreich im Vergleich mit anderen Industriestaaten stark von kleinen Gemeinden geprägt ist. Nur knapp die Hälfte der Österreicherinnen und Österreicher leben in Gemeinden mit über 5.000 Einwohnern, etwa 45 % in Städten mit über 10.000 Einwohnern, wobei fast die Hälfte dieses Anteils auf die Bundeshauptstadt Wien entfällt. Der Trend der letzten Jahre weist allerdings in Richtung Urbanisierung. Der Anteil der in den größeren Gemeinden lebenden Personen nimmt zu Gunsten der kleinen und kleinsten Gemeinden kontinuierlich zu. Ein weiterer Grund weshalb der Anteil der Klein und Kleinstgemeinden im Vergleich zu anderen Staaten überproportional groß ist, ist auf die unterschiedliche Entwicklung bei groß angelegten Gemeindezusammenlegungen zurückzuführen. So wurde zum Beispiel in Dänemark die Anzahl der Gemeinden, in zwei großen Gebietsreformen 1970 und 2007 von über 1000 auf 98 gesenkt. Die durchschnittliche Gemeinde in Dänemark kommt somit auf 55.875 Einwohner, das entspricht dem 15 ½ fachen der durchschnittlichen Größe einer österreichischen Gemeinde mit etwa 3.565 Einwohnern, bei einer nur leicht höheren Bevölkerungsdichte.

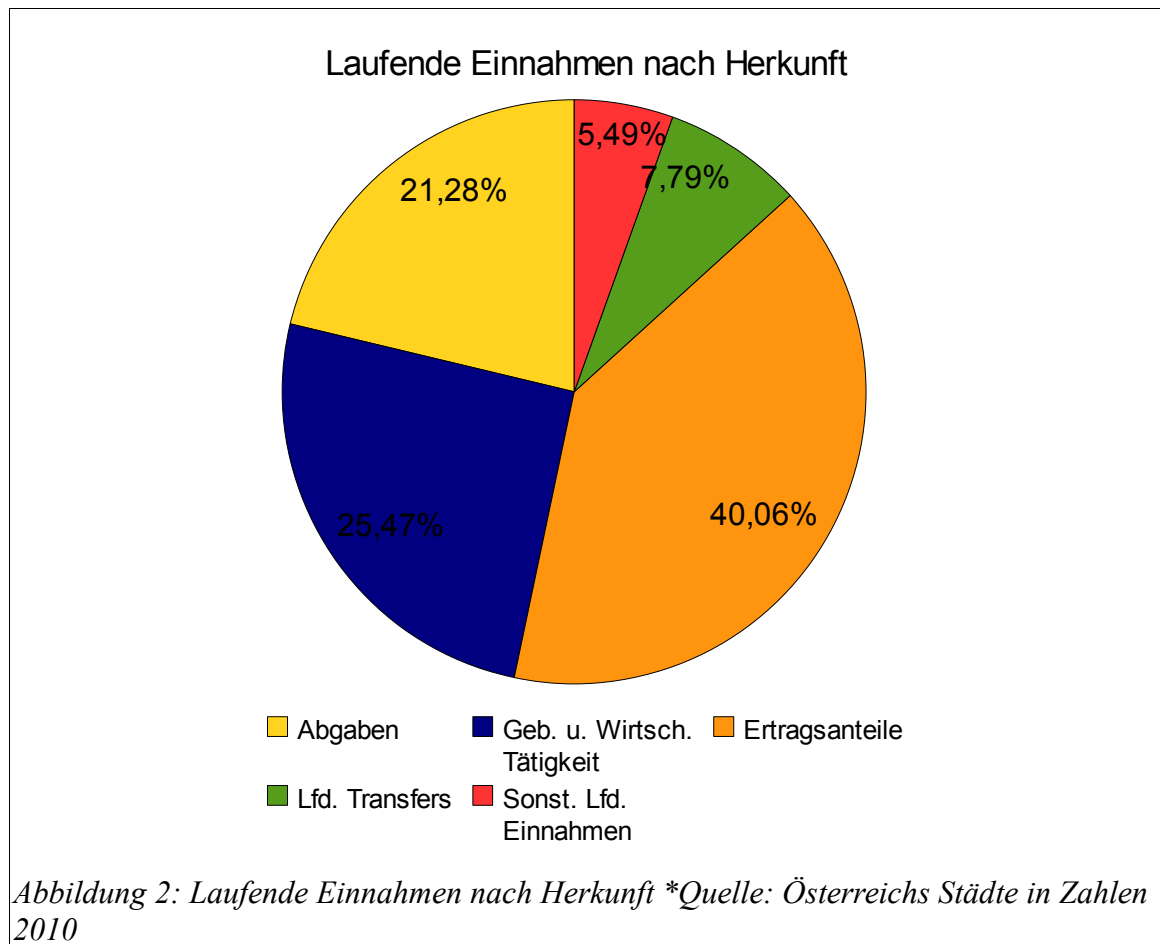
2.3.1 Grundlagen und Entwicklung der Finanzierung kommunaler Haushalte

Aus dem FAG ergeben sich für die Gemeinden mehrere Einnahmequellen, deren Ausgestaltung in den §§ 8 bis 13 geregelt ist.

1. Die Ertragsanteile der Gemeinden an den gemeinschaftlichen Bundesabgaben
2. Einnahmen aus den Gemeindeeigenen Abgaben, wie der Kommunalsteuer und Grundsteuer
3. Einnahmen aus Gebühren für die Benutzung von Gemeindeeinrichtungen, wie z.B. Kanalgebühr, Abwassergebühr, Abfallentsorgungsgebühren etc.
4. laufende Transferzahlungen

Zusätzlich zu den im FAG geregelten Einnahmequellen existieren noch weitere Einnahmequellen, die aber nicht auf Bundesebene geregelt sind.

5. sonstige laufende Einnahmen



Die Grafik zeigt die Verteilung der einzelnen Einnahmekategorien für das Jahr 2008.

Wie man deutlich in *Abbildung 2* erkennen kann, machen die Ertragsanteile den mit Abstand größten Teil der laufenden Einnahmen der Gemeinden aus. Der zweit wichtigste Faktor sind die Gebühren und Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit, gefolgt von den eigenen Abgabeneinnahmen. Die laufenden Transferzahlungen und sonstigen laufenden Einnahmen machen zusammen weniger als die nächst größte Einnahmenquelle aus. Laut Aussage des Generalsekretärs des Städtebundes ist der Anteil der eigenen Abgaben an den laufenden Einnahmen in den letzten 20 Jahren deutlich zurückgegangen, von 40 % Anfang der 1990er Jahre auf ca. die Hälfte im Jahr 2009.⁴⁴

⁴⁴ Vgl.: Präsentation Weninger, Thomas: Österreichs Städte in Zahlen, 09.12.2010

2.3.1.1 Ertragsanteile

Die Ertragsanteile stellen wie bereits angemerkt derzeit mit knapp über 40 Prozent den größten Anteil der laufenden Einnahmen der österreichischen Gemeinden. Dieser Anteil ist in den letzten Jahren stetig gestiegen und hat 2008 einen vorläufigen Höhepunkt erreicht. Der Anstieg ist im wesentlichen auf zwei Faktoren zurückzuführen, einerseits die Umschichtung von Zweckzuweisungen in Ertragsanteile im FAG 2008, die zu einem einmaligen starken Anstieg geführt haben und die zum Teil deutlich schwächere Ertragsentwicklung anderer laufender Einnahmequellen der Gemeinden in den letzten Jahren. Die Ertragsanteile bilden für die Gemeinden somit derzeit das Fundament ihrer Finanzierung.

Allerdings stellt die zunehmende Abhängigkeit der Gemeinden von den Ertragsanteilen für längerfristige Planungen ein Problem dar. Die Gemeinden haben zwar eine Möglichkeit über indirektem Wege der Finanzausgleichsverhandlungen ihre Wünsche hinsichtlich der Gestaltung der Ertragsanteile durch ihre Vertretungen, dem Österreichischen Gemeindebund und dem Österreichischen Städtebund, zu deponieren, aber jede der einzelnen Gemeinden hat auf den Ausgang der Verhandlungen im Grunde keinen Einfluss. Auch sind die Ertragsanteile in weiterer Folge sehr stark von der Einnahmeentwicklung und der Steuerpolitik des Bundes abhängig. Es besteht hier, wenn überhaupt, nur eine sehr indirekte Möglichkeit der Gemeinden auf die Einnahmen durch die Ertragsanteile einzuwirken.

Ein wesentlicher Faktor neben der grundsätzlichen Zuteilung der Finanzmittel über die Ertragsanteile an die Gemeinden, stellt die interne Verteilung zwischen den Gemeinden dar. Generell lässt sich feststellen, dass ab dem FAG 1985 in mehreren Schritten die kleineren Gemeinden gegenüber den größeren Gemeinden und Städten aufgewertet wurden. Angefangen bei einem Wegfall der kleinsten Größenkategorien 1985 über die Einführung eines Sockelbetrages im FAG 1993 bis zur Abschaffung der kleinsten Größenkategorien im FAG 2001. Somit war mit dem Inkrafttreten des FAG 2001 die Kategorie kleiner als 10.000 Einwohner die niedrigste, im Gegensatz zu den vorhergehenden Regelungen die noch eine eigene Größenkategorie für die Gemeinden bis zu 2.500 Einwohnern vorsah.

Derartige Änderungen der Verteilungsschlüssel fanden auch im FAG 2005 und FAG 2008 statt.⁴⁵ Ab dem Jahr 2011 tritt dem FAG 2008 entsprechend wieder ein neuer Aufteilungsschlüssel in Kraft, der den Gemeinden unter 10.000 Einwohnern, zu Lasten der Gemeinden über 10.000 Einwohnern, rund 100 Millionen Euro mehr einbringen soll.

2.3.1.2 Gemeindeeigene Abgaben

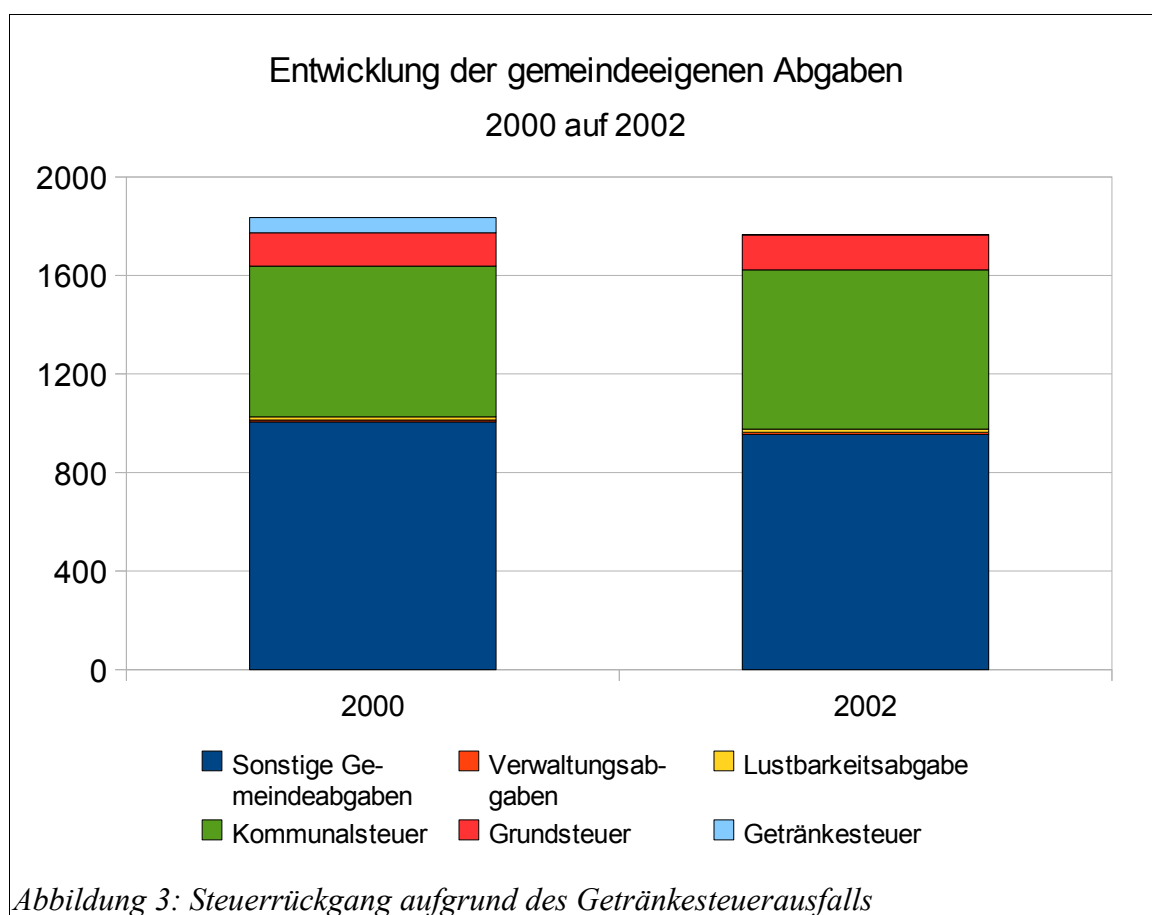
Die gemeindeeigenen Abgaben machten im Jahr 2008 21,28 % der laufenden Einnahmen der Gemeinden aus. Die zwei ertragsstärksten Steuern machen hierbei die Kommunalsteuer und die Grundsteuer aus, wobei die Kommunalsteuer die deutlich größeren Erträge zu den laufenden Einnahmen der Gemeinden beisteuert. Ähnlich wie bei den Ertragsanteilen haben die Gemeinden auch im Bereich der gemeindeeigenen Abgaben nur wenig aktiven Handlungsspielraum. Zwar können sie aufgrund der Regelungen in § 15 FAG (1) die Höhe der Grundsteuer über Hebesätze von bis zu 500 % beeinflussen und aufgrund von § 15 (3) zusätzliche Abgaben wie die Lustbarkeitsabgabe einheben, aber gesamt hat dies nur geringfügige Auswirkungen auf die Gesamteinnahmen der Gemeinden. Die Grundsteuer als zweitgrößte gemeindeeigene Abgabe machte zum Beispiel bei den Gemeinden über 10.000 EW in den Jahren 2000 bis 2008 durchschnittlich 3,52 % der laufenden jährlichen Einnahmen aus. Aufgrund der Ermittlung der Grundsteuer über den sogenannten Einheitswert, der teilweise das letzte Mal 1974 bestimmt wurde, ergeben sich hier auch keine wesentlichen Steigerungen für die Gemeinden.

Eine weitere wesentliche Entwicklung, die sich kurz nach dem EU Beitritt 1995, abzeichnete war der Wegfall der Getränkesteuer. Seit dem EU Beitritt vertraten die Vertreter von Gastronomie und Getränkehandel die Meinung, dass die Einhebung der Getränkesteuer gemeinschaftsrechtswidrig wäre. Dies führte in Folge zu zwei Verfahren vor dem Verwaltungsgerichtshof, der im Fall der Wein & Co Handelsgesellschaft gegen die Landesregierung Oberösterreich und dem Fall des Evangelischen Krankenhausverein Wien gegen die Abgabenberufungskommission Wien, den EuGH Zwecks einer Vorabentscheidung einschaltete. Dieser urteilte am 09.03.2000⁴⁶, dass die Getränkesteuer

⁴⁵ Vgl. Hüttner, Briebler, Huemer: Das Finanzausgleichsgesetz 2008 in Bauer Helfried (Hrsg.): Finanzausgleich ein Handbuch 2008, Wien 2008, S. 141f

⁴⁶ Urteil des EuGH in der Rechtssache C-437/97 vom 09.03.2000 (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:61997J0437:DE:HTML>)

tatsächlich gemeinschaftsrechtswidrig ist, was in Folge dazu führte, dass die Getränkesteuer als Einnahmequelle für die Gemeinden ausfiel. Dieser Ausfall wurde mit ca. 4,5 Mrd. Schilling pro Jahr für die Gemeinden beziffert.⁴⁷ Dabei waren nicht alle Gemeinden gleich stark durch den Ausfall betroffen. Vor allem stark durch den Tourismus geprägte Gemeinden mussten relativ massive Ausfälle, gemessen an ihren Gesamteinnahmen, hinnehmen. Für die größeren Städte bedeutete der Wegfall einen Ausfall zwischen ca. 1 % und 5 % ihrer jährlichen Einnahmen. Für die 72 Städte über 10.000 Einwohnern machte sie im Durchschnitt etwa 1,5 % der laufenden Einnahmen beziehungsweise rund 61,9 Millionen Euro im Jahr 2000 aus. Teilweise wurde dieser Einnahmefall durch eine stärkere Beteiligung der Gemeinden an den Mehrwertsteuererträgen ab dem FAG 2001 abgefedert.



Über den Gemeinden schwebte allerdings seit 2000 die Gefahr von umfangreichen Steuerrückforderungen von Seiten des Handels und der Gastronomie. Hier wurde 2008 mit den Vertretern des Handels eine erste Einigung erzielt, die vorsieht, dass die Ge-

47 OTS Aussendung Liberales Forum 03.09.2000 (http://www.ots.at/presseaussendung/OTS_20000309_OT0089/hecht-zur-getraenkesteuer-das-urteil-des-eugh-gefaehrdet-dringend-benoetigte-investitionen-in-den-gemeinden)

meinden rund 45 Mio Euro an Rückforderungen begleichen. Dabei sollte sich der Bund in Höhe der Körperschaftssteuereinnahmen, die ihm daraus entstehen, beteiligen. Da die ursprüngliche Schätzung (30 Mio.) und die tatsächliche Höhe allerdings deutlich variieren, besteht bis heute Streit darüber, ob der Bund sich weiterhin mit den vollen 25 % beteiligt oder nur mit den ursprünglich zugesagten 7,5 Mio. Euro.⁴⁸

Die letzte Entwicklung im Bereich der Getränkesteuer betrifft den 2001 eingeführten Ausgleich für die Getränkesteuer. Der VfGH entschied am 11.03.2010, dass dieser an sich als Übergangslösung gedachte Ausgleich, der sich an den Getränkesteuereinnahmen der Jahre 1993 bis 1997 orientiert, verfassungswidrig ist und daher nicht länger ausbezahlt werden darf. Der VfGH räumte dem Gesetzgeber eine Reparaturfrist bis Dezember 2010 ein, jedoch gab es hierbei noch keine endgültige Einigung, wie und ob der Bund die Zahlungen in anderer Form fortsetzen wird.

Die wichtigste gemeindeeigene Abgabe, die Kommunalsteuer, die rund 15,5 % der laufenden Einnahmen der größeren Gemeinden ausmacht, kann im Gegensatz zur Grundsteuer von den Gemeinden nicht durch einen Hebesatz beeinflusst werden. Sie berechnet sich auf Basis der Lohnsummen der Angestellten, der auf dem Gemeindegebiet ansässigen Betriebe und Unternehmen. Damit wird der Ertrag der Kommunalsteuer im wesentlichen über die Anzahl der Arbeitsplätze auf dem Gebiet der Gemeinde definiert. Damit fällt den Gemeinden zur Förderung der Kommunalsteuereinnahmen nur eine indirekte Rolle zu. Die einzige Möglichkeit Einfluss auf die Kommunalsteuerentwicklung zu nehmen, ist eine aktive Betriebsansiedlungs- und Wirtschaftsförderungspolitik und die Erschließung und Widmung von Gewerbeflächen. Im Umfang der Kommunalsteuereinnahmen liegt mitunter auch ein wesentlicher Faktor in dem sich die Gemeinden untereinander entscheiden. So macht der Anteil der Kommunalsteuer in manchen Gemeinden, mit Betrieben die viele Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter beschäftigen, zum Teil mehr als 40 % aus. Wohingegen der Anteil in Gemeinden mit wenig Betrieben der Anteil deutlich unter 10 % liegt. Dies liegt einerseits an Umgebungsfaktoren, wie der regionalen Infrastruktur, deren Stärke bzw. Schwäche die Fähigkeiten der Gemeinden neue Betriebe anzulocken stark bestimmt, aber andererseits auch an der Nicht Verfügbarkeit von Gewerbeflächen, wie zum Beispiel in der Stadt Mödling.

48 Getränkesteuer: Rückzahlungsvolumen höher als Gedacht, Österreichischer Gemeindebund, 14.01.2009 (<http://www.gemeindebund.at/news.php?id=752&m=5&sm=16&PHPSESSID=32c4cf46e449b6521a34791f990957fd>)

2.3.1.3 Gebühren

Neben den gemeindeeigenen Abgaben und den Ertragsanteilen stellen die Gebühren für erbrachte Leistungen und für die Benutzung von Gemeindebesitz die dritte wesentliche Einnahmequelle der Gemeinden dar. Im Gegensatz zu den Abgaben stehen den Gebühren konkrete Gegenleistungen gegenüber, die mit ihnen finanziert werden müssen. Dies trifft zum Beispiel auf die Wasserver- und Abwasserentsorgung zu, die Abfallentsorgung usw.. Damit sind die Gebühren im Wesentlichen an die Finanzierung der Dienstleistungen gebunden die sie finanzieren sollen. Dies schließt neben der eigentlichen Dienstleistung auch die Kosten ein, die etwa für die Kreditaufnahme für eine dafür notwendige Anlage, Fahrzeuge oder ähnliches anfallen. Die Gebühren werden insofern auch in einem eigenen Teilhaushalt, dem sogenannten Gebührenhaushalt zusammengefasst (zu finden in der Haushaltsgruppe 8 „Dienstleistungen“ der Voranschläge und Rechnungsabschlüsse der Gemeinden). Das FAG sieht allerdings mit §15(3)4. eine Aufweichung dieses Grundsatzes vor. Er erlaubt den Gemeinden die Gebühren mit maximal 200 % des Betrags zu veranschlagen, der für die Deckung der Kosten der Dienstleistungen notwendig wären. Damit ergibt sich für die Gemeinden die Möglichkeit eine Art Ersatzsteuer einzuhoben um Kosten außerhalb des Gebührenhaushaltes durch die Gebühren abzudecken. Dies stellt somit eine der wesentlichsten Einnahmequellen der Gemeinden dar, über deren Gestaltung sie direkten Einfluss besitzen.

2.3.1.4 Einnahmen aus wirtschaftlichen Tätigkeiten

Über diesen Bereich konnten keine genauen Daten über die Statistik Austria bezogen werden. Es handelt sich hierbei um Einnahmen die z.B. Gewinnausschüttungen ausgliederter Unternehmen bzw. aus der Vermietung von Gemeindeimmobilien entstehen, etwa bei Gemeindewohnungen. Zieht man die Gebühren von den von der Statistik Austria publizierten Einnahmen aus Gebühren und wirtschaftlicher Tätigkeit ab, dann erhält man einen Anteil von ca. 10 % bzw. der Hälfte dieser Einnahmekategorie. Der Wert schwankt allerdings deutlich zwischen den Gemeinden.

3 Analyse der 16 Städte zwischen 20.000 und 50.000 Einwohnern

Die im folgenden Kapitel verwendeten demographischen Daten entstammen der Publikation „Österreichs Städte in Zahlen 2010“ und auf deren Basis angestellten eigenen Berechnungen.⁴⁹

Die in den Kapiteln 3.5 bis 3.10 (S. 40 bis S. 62) dargestellten Haushaltsdaten beziehen sich auf eigene Auswertungen, auf Basis des von der Statistik Austria übermittelten Datensatzes (siehe auch Kapitel 6.4: Statistische Quelle)

3.1 Allgemeine und Demographische Faktoren

Wie bereits in Kapitel 1 erwähnt wurden jene Städte und Gemeinden untersucht, die zum Zeitpunkt der letzten Volkszählung, im Jahr 2001, über 20.000 Einwohner aber unter 50.000 Einwohner zählten (Hauptwohnsitze). Dies traf 2001 auf 16 Gemeinden zu, von denen vier über ein eigenes Stadt Statut verfügen, nämlich die niederösterreichische Landeshauptstadt Sankt Pölten sowie Wiener Neustadt, Krems an der Donau und Steyr. Die 12 weiteren analysierten Gemeinden verfügen zwar über kein eigenes Stadt Statut, führen aber allesamt den Titel Stadtgemeinde, der allerdings mit keinerlei zusätzlichen Anforderungen oder Rechten verbunden ist.⁵⁰ Es handelt sich hierbei um die Stadtgemeinden Amstetten, Baden, Bregenz, Dornbirn, Feldkirch, Kapfenberg, Klosterneuburg, Leoben, Leonding, Mödling, Traun und Wolfsberg.

Sieben der 16 analysierten Gemeinden, davon drei Statutarstädte liegen in Niederösterreich, jeweils drei in Vorarlberg und Oberösterreich, zwei in der Steiermark und eine in Kärnten. In den Bundesländern Tirol, Burgenland und Salzburg existieren mit Ausnahme der Landeshauptstädte Salzburg und Innsbruck, die mehr als 50.000 Einwohner haben, keine Gemeinden, in denen über 20.000 Personen ihren Hauptwohnsitz haben.

49 Statistik Austria/Österreichischer Städtebund: Österreichs Städte in Zahlen 2010; Wien 2010, S. 93ff

50 LGBl. Nr. 115/1967 (VI. GPStLT EZ 357 Blg.Nr. 43): Steiermärkische Gemeindeordnung, § 3

Insgesamt hatten 458.772 Personen ihren Hauptwohnsitz in einer der 16 Gemeinden zum Zeitpunkt der Volkszählung, was ca. 5,7 % der österreichischen Bevölkerung entsprach.

Die Einwohnerzahl spielt insofern eine wesentliche Rolle, als, wie bereits in Kapitel 2 erwähnt, sich die Zuteilung der Ertragsanteile an der Einwohnerzahl orientiert, wobei die Gemeinden zwischen 20.000 und 50.000 Einwohner eine Größenkategorie darstellen, der ein Multiplikator zugewiesen ist.

Neben der Gemeinsamkeit der ähnlichen Größe, existieren allerdings auch einige demographische Unterschiede zwischen den Gemeinden. Einerseits, unterscheidet sich die relative Anzahl von Nebenwohnsitzen, als auch die demographische Entwicklung war mitunter sehr unterschiedlich.

Bei den Nebenwohnsitzen ist eine große Bandbreite feststellbar, die von 2,13 %, gemessen an der Zahl der Hauptwohnsitze in Dornbirn, der Gemeinde mit dem niedrigsten Anteil von Nebenwohnsitzen, bis zu 22,32 % in der Stadtgemeinde Baden reicht. Besonders hohe Werte bei der relativen Anzahl der Nebenwohnsitze weisen die Wiener Umlandgemeinden, Baden mit 22,32 %, Klosterneuburg mit 21,77 % und Mödling mit 18,16 % auf. Auch die Stadt Krems an der Donau weist mit 16,80 % einen sehr hohen Anteil an Zweitwohnsitzen auf, genauso wie die Stadtgemeinde Leoben, deren hoher Anteil von 10,76 % vor allem auf die Montanuniversität und deren Studenten zurückgeführt werden kann. Werte unter 5 % weisen die drei Vorarlberger Gemeinden Feldkirch (4,20 %), Bregenz (4,23 %) und Dornbirn (2,13 %) sowie die Stadtgemeinde Traun (4,20 %) in Oberösterreich auf. Der Mittelwert der 16 Gemeinden lag im Jahr 2001 bei 9,34 % im Vergleich zu 10,57 % aller Gemeinden über 5.000 Einwohner.

Der zweite Faktor in dem sich die Gemeinden teilweise wesentlich unterschieden, war die Bevölkerungsentwicklung in den letzten zwei Jahrzehnten, wie man in Tabelle 1 ablesen kann.

Dabei kann man zumindest 3 grob abgrenzbare Gruppen erkennen. Einerseits jene Gemeinden, die in den letzten 20 Jahren relativ stark wuchsen, wie Wiener Neustadt,

Feldkirch oder Leonding, jene Gemeinden, die ein geringes Wachstum aufwiesen bzw. stagnierten wie Mödling und Wolfsberg und schlussendlich jene Gemeinden, die einen Bevölkerungsrückgang verzeichneten. Letzteres traf vor allem auf die Gemeinden der alten Industrieregion in der Obersteiermark und Oberösterreich zu.

Gemeinde	Bevölkerung 2001	Veränderung 2001 bis 2010	Veränderung 1991 bis 2010
St. Pölten	49.121	4,94%	3,04%
Dornbirn	42.301	6,07%	10,14%
Steyr	39.340	-2,38%	-2,38%
Wiener Neustadt	37.627	7,81%	15,46%
Feldkirch	28.607	7,10%	14,62%
Bregenz	26.752	2,08%	0,78%
Leoben	25.804	-3,32%	-13,67%
Wolfsberg	25.301	0,06%	3,93%
Klosterneuburg	24.797	3,06%	4,56%
Baden	24.502	2,82%	7,26%
Krems an der Donau	23.713	0,81%	4,92%
Traun	23.470	1,99%	7,53%
Amstetten	22.595	1,87%	4,76%
Kapfenberg	22.234	-1,57%	-6,39%
Leonding	22.203	9,76%	14,90%
Mödling	20.405	0,85%	1,42%

Tabelle 1: Bevölkerungsentwicklung der 16 Städte

Die demographische Entwicklung hat für die Gemeinden in finanzieller Hinsicht vor allem zweierlei Relevanz. Einerseits errechnen sich die Ertragsanteile an den gemeinschaftlichen Bundesabgaben seit dem FAG 2008 aufgrund der aktuellen Einwohnerzahl und nicht mehr anhand der Volkszählungsergebnisse und andererseits, stellt die zukünftige Entwicklung einen sehr relevanten Faktor bei der Planung des künftigen Leistungsangebots dar, wie etwa bei der Schaffung neuer Kinderbetreuungseinrichtungen.

3.2 Einbettung in Region

Ein Bereich in denen sich die 16 analysierten Gemeinden zum Teil deutlich

unterscheiden, ist ihre regionale Struktur bzw. ihre Rolle innerhalb der sie umgebenden Region. Hier kann man zwei wesentliche Gruppen unterscheiden. Einerseits jene Gemeinden die Teil einer größeren Stadtregion sind und jene Gemeinden, die selbst das Zentrum einer derartigen Stadtregion darstellen. Basierend auf einer Auswertung der Statistik Austria von 2010, kann man die analysierten Gemeinden folgendermaßen einteilen.

Eigenständige Stadtregionen bilden demnach die Städte Amstetten, Bregenz, Feldkirch, Krems an der Donau, Leoben, Sankt Pölten, Steyr, Wiener Neustadt und Wolfsberg. Als Teil der Kernzone einer anderen Stadtregion werden die Städte Dornbirn (Bregenz), Kapfenberg (Leoben) Leonding (Linz), Mödling (Wien) und Traun (Linz) kategorisiert. Als Satellitenstädte innerhalb der sogenannten Außenzone einer größeren Stadt werden Klosterneuburg (Wien) und Baden (Wien) gesehen.

Diese Kategorisierung ist insofern von Bedeutung, als es die Relevanz der jeweiligen Gemeinde für ihre Bevölkerung und die Umgebung mitbestimmt. Besonders die Relevanz der Stadt Wien für die drei im Einzugsbereich gelegenen Gemeinden Mödling, Baden und Klosterneuburg, kann an den hohen Anteilen von Nebenwohnsitzen abgelesen werden. Auch im Interview mit den Vertretern der Stadt Klosterneuburg hat sich gezeigt, dass die Herausforderungen aus der Nähe zu Wien eine bedeutende Rolle für die Kommunalpolitik spielen.

3.3 Status als Statutarstadt

Informationen über die Wirkung eines eigenen Stadtstatuts auf die jeweiligen Städte ist kaum vorhanden. Neben den rechtlichen Auswirkungen hat der Status als Statutarstadt vor allem finanzielle Relevanz für die Gemeinden und deren Magistratsverwaltungen, da durch die Übernahme der Agenden der Bezirksverwaltungsbehörde Personal und Sachaufwand für die Gemeinden entstehen. Bauer/Hochholdinger errechneten in einer Studie aus dem Jahr 2003 diese Kosten für kleinere Statutarstädte wie die in der Arbeit analysierten mit etwa 565 ATS bzw. 41,06 Euro/Einwohner für das Jahr 2001.⁵¹ Der Anteil des Personals, der von den Statutarstädten unter 50.000 Einwohner für die

⁵¹ Vgl. Bauer, Helfried u. Hochholdinger, Nikola: Die Statutarstadt im Finanzausgleich in Bauer, Helfried: Finanzausgleich 2005 „Ein Handbuch“, Wien 2005; S. 315

Bezirksverwaltungsagenden verwendet wird, beträgt demnach etwas mehr als 4 %⁵² Demgegenüber steht zumindest für Krems an der Donau sowie für Wiener Neustadt keine zusätzliche Mittelzuteilung durch den Finanzausgleich oder Zweckzuweisungen für die Aufwände der Bezirksverwaltung. Einzig St. Pölten erhält aufgrund seiner Einwohnerzahl zusätzliche Ertragsanteile für jenen Anteil der Bevölkerung der über 45.000 liegt. Damit sind die Statutarstädte zwischen 20.000 und 45.000 bzw. 50.000 EW gegenüber den anderen Statutarstädten im Nachteil, die einen höheren Multiplikatorschlüssel haben bzw. der der nächsthöheren Kategorie angewendet wird (Statutarstädte unter 20.000 EW).

Auch der österreichische Städtebund kritisiert die Situation der Statutarstädte, die für viele der Dienstleistungen die sie als Bezirksverwaltungsbehörde erbringen keinen Ausgleich erhalten und auch für zusätzliche Aufgaben, die ihnen der Bundesgesetzgeber im Zeitraum seit 2000 übertragen hat keine Mittel bekommen.⁵³

3.4 Politische Faktoren - Gemeinderats und Bürgermeisterwahlen

3.4.1 Ergebnisse der Parteien

Vorweg möchte ich klären, dass die Gemeindeordnungen in allen Bundesländern zwar eine proportionale Zusammensetzung der Gemeindevorstände, Stadträte und Stadtsenate und somit ein Proporzsystem vorsehen. Relevante Entscheidungen werden in der politischen Praxis allerdings in aller Regel von der Mehrheitsfraktion oder einer formell etablierten Koalition aus mehreren Fraktionen getroffen. In der politischen Umgangssprache wird letzteres als sogenannte Rathauskoalition bezeichnet. Andere Fraktionen, auch wenn sie Anspruch auf einen Sitz im Stadtrat oder Stadtsenat haben, sehe ich insofern in weiterer Folge nicht als mitregierend sondern als Oppositionsfraktionen an.

Während des Betrachtungszeitraums fanden in den 16 Gemeinden mehrere

⁵² Vgl.: Bauer/Hochholdingner 2005, S. 314

⁵³ Müller, Bernhard: Visionen für eine moderne Stadtpolitik (Schriftenreihe des österr. Städtebundes), S. 20f; Wien 2010

Gemeinderats- und Bürgermeisterdirektwahlen statt. Dabei wurde in den neun Gemeinden in Niederösterreich und der Steiermark der Bürgermeister indirekt durch den Gemeinderat bestimmt und in den sieben Gemeinden in Oberösterreich, Vorarlberg und Kärnten durch eine Direktwahl.

In den Gemeinden der Bundesländer Steiermark und Vorarlberg fanden im Zeitraum von 2000 bis 2010 drei Gemeinderats- bzw. Bürgermeisterwahlen statt (2000, 2005 und 2010). Auch in Niederösterreich fanden genauso wie in der Steiermark und Vorarlberg drei Gemeinderatswahlen statt, allerdings nur in fünf der sieben Städte und Gemeinden. In den Statutarstädten Sankt Pölten (2001 und 2006) und Krems an der Donau (2002 und 2007) fanden die Gemeinderatswahlen zu separaten Terminen statt. Aufgrund der verschobenen Perioden fielen auch nur zwei Wahlgänge in den Betrachtungszeitraum. In den vier Gemeinden Oberösterreichs und Kärntens fanden zwei Gemeinderats- und Bürgermeisterwahlen statt, jeweils in den Jahren 2003 und 2009.

Insgesamt fanden in den Jahren 2000 bis 2010 in den 16 Gemeinden zusammen 42 Wahlen zum Gemeinderat und 17 Bürgermeisterdirektwahlen statt. Die angegebenen Daten basieren einerseits auf, von den Landesregierungen online publizierten, Wahlergebnissen der Länder Niederösterreich⁵⁴, Oberösterreich⁵⁵, Steiermark⁵⁶, Vorarlberg⁵⁷ und Kärnten⁵⁸ und auf persönlichen Rechercheergebnissen zur Zusammensetzung von Koalitionen, falls keine klare Mehrheit erkenntlich war.

Bei den 17 Wahlgängen bei denen Gemeinderat und Bürgermeister getrennt gewählt wurden, kam es nur einmal zu einer Konstellation, bei der der Bürgermeister über keine Mehrheit, entweder aufgrund einer absoluten Mandatsmehrheit seiner Fraktion oder aufgrund einer Koalition, verfügte. Dies ist seit 2009 in Wolfsberg der Fall, in der dem direkt gewählten SPÖ Bürgermeister eine Koalition aus BZÖ/FPK und ÖVP im Gemeinderat gegenübersteht.

Bei den Wahlgängen zwischen 2000 und 2003 errang in 15 von 16 Wahlen eine Partei die absolute Mandatsmehrheit im Gemeinderat und stellte ebenfalls den direkt

54 <http://www.noel.gv.at/Politik-Verwaltung/Wahlen.wai.html>

55 http://www.land-oberoesterreich.gv.at/cps/rde/xchg/ooe/hs.xsl/12754_DEU_HTML.htm

56 <http://www.verwaltung.steiermark.at/cms/ziel/4514869/DE/>

57 <http://www.vorarlberg.at/wahlen/gv.asp>

58 http://www.ktn.gv.at/147546_DE.html

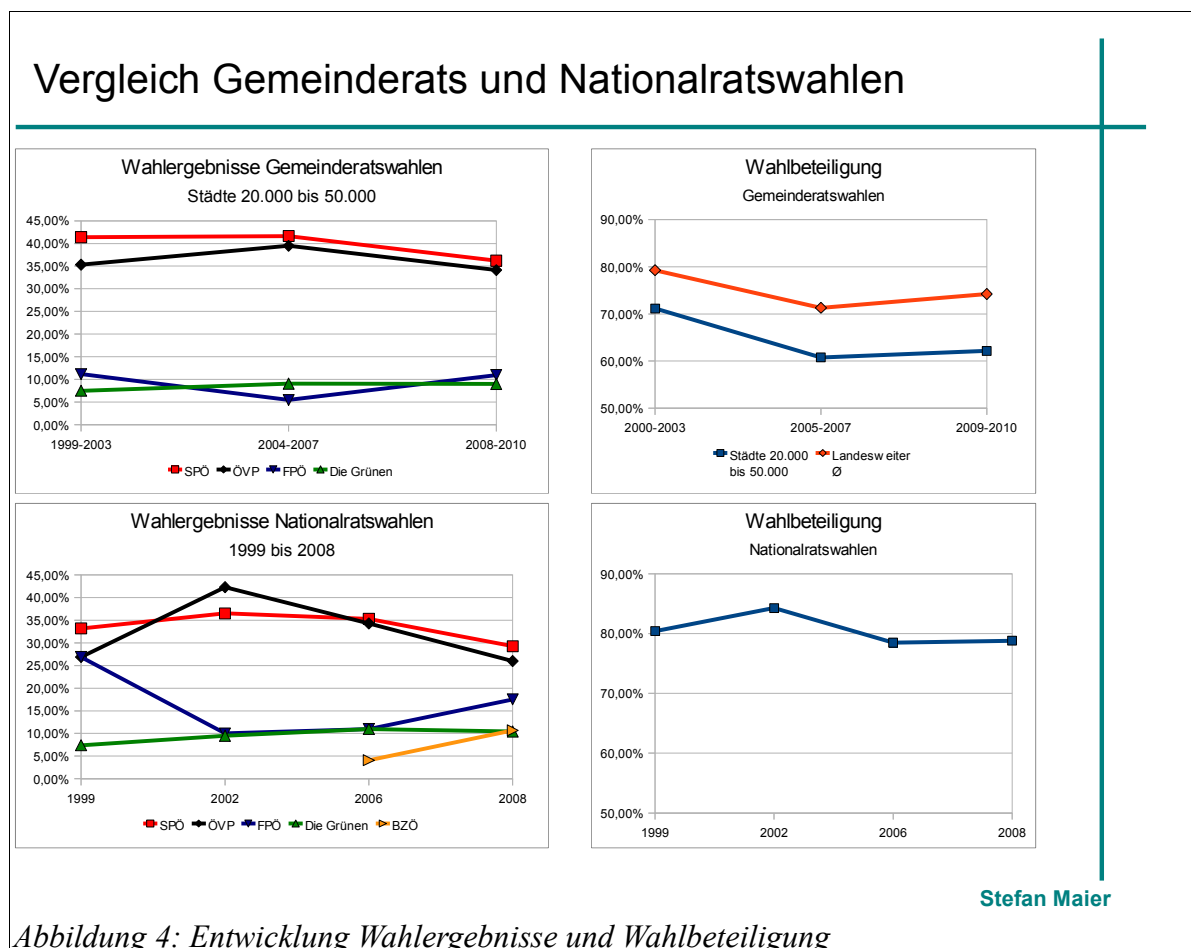
gewählten Bürgermeister. Einzig in der Stadt Mödling in Niederösterreich musste die stimmen stärkste Partei mit einer zweiten Partei koalieren. In neun der 16 Gemeinden verfügte nach den Gemeinderatswahlen die SPÖ über eine absolute Mehrheit, in sechs Gemeinden die ÖVP und in einer Gemeinde, der bereits erwähnten Stadtgemeinde Mödling kam es zu einer Koalition aus ÖVP und SPÖ, den beiden stimmen stärksten Fraktionen.

Im Zeitraum zwischen 2004 und 2007 fanden in zwölf Gemeinden Wahlen zum Gemeinderat bzw. Bürgermeisterwahlen statt, in den Gemeinden in Niederösterreich, inklusive der beiden Statutarstädte St. Pölten und Krems an der Donau, der Steiermark und in Vorarlberg. An den Mehrheitsverhältnissen in den einzelnen Gemeinden änderte sich bei diesen Wahlgängen relativ wenig. Einzig in der Stadt Klosterneuburg musste die zuvor mit absoluter Mandatsmehrheit regierende ÖVP nach der Wahl mit den Grünen eine Koalition eingehen. Damit regierte die SPÖ weiterhin in neun der 16 Gemeinden alleine, die ÖVP nun nur noch in fünf und in zwei Gemeinden regierte eine Koalition aus ÖVP und SPÖ bzw. ÖVP und Grünen.

Gemeinde	GR Wahlen 2000-2003	GR Wahlen 2005-2007	GR Wahlen 2009-2010
Leoben	SPÖ	SPÖ	SPÖ
Kapfenberg	SPÖ	SPÖ	SPÖ
Amstetten	SPÖ	SPÖ	SPÖ
Baden	ÖVP	ÖVP	ÖVP
Klosterneuburg	ÖVP	ÖVP/Grüne	ÖVP
Mödling	ÖVP/SPÖ	ÖVP/SPÖ	ÖVP/Grüne
Wiener Neustadt	SPÖ	SPÖ	SPÖ
Sankt Pölten	SPÖ	SPÖ	keine Wahl
Krems an der Donau	ÖVP	ÖVP/Grüne	keine Wahl
Bregenz	ÖVP	ÖVP	ÖVP
Dornbirn	ÖVP	ÖVP	ÖVP
Feldkirch	ÖVP	ÖVP	ÖVP
Leonding	SPÖ	keine Wahl	SPÖ/ÖVP
Steyr	SPÖ	keine Wahl	SPÖ
Traun	SPÖ	keine Wahl	SPÖ
Wolfsberg	SPÖ	keine Wahl	FPK/ÖVP (SPÖ Bgm.)

Tabelle 2: Regierende GR Fraktion/Koalition nach GR Wahlen

Auch wenn die Mehrheitssituation weitestgehend gleich blieb gab es doch einige Veränderungen in der Stimmenverteilung. Ein genereller Trend war das Erstarken der SPÖ bei fast allen Wahlgängen, sowohl in Gemeinden in denen sie die Mehrheit hielt wie auch in den anderen Gemeinden. Einzig in einer Gemeinde, in Feldkirch in Vorarlberg, büßte sie leicht an Stimmenanteilen ein. Die ÖVP Ergebnisse waren bei diesen Wahlen weitaus heterogener und reichten von relativ starken Verlusten bis zu deutlichen Gewinnen. Großer Verlierer der Wahlen war die FPÖ, die massiv an Stimmen verlor. Sowohl die Zugewinne der SPÖ wie auch die Verluste der FPÖ sind wohl zumindest teilweise auf den allgemeinen Bundestrend zurückzuführen, in dem vor allem die FPÖ zu diesem Zeitpunkt massive Verluste bei allen Wahlen hinnehmen musste. Der Stimmenanteil der Grünen wuchs im Vergleich zur vorhergehenden Wahl ebenfalls mit wenigen Ausnahmen deutlich an.



In den Jahren 2009 und 2010 fanden in 14 der 16 Gemeinden erneut

Gemeinderatswahlen statt. Einzig in den beiden niederösterreichischen Statutarstädten fanden keine Wahlen statt. Die Wahlen waren generell geprägt von einem Wiedererstarken der FPÖ, was ebenfalls mit dem generellen Bundestrend einherging. In drei Gemeinden verlor die SPÖ ihre absolute Mehrheit, in Traun, Leonding und Wolfsberg. In allen drei Gemeinden ist sie weiterhin stimmen stärkste Fraktion im Gemeinderat und stellt weiterhin den Bürgermeister aufgrund der separaten Bürgermeisterwahlen. Die ÖVP verteidigte ihre absoluten Mehrheiten und konnte in Klosterneuburg ihre absolute Mehrheit zurückgewinnen. In Mödling tauschte die ÖVP den Koalitionspartner und regiert nun zusammen mit den Grünen. Damit regiert die SPÖ nun in sieben Gemeinden alleine (in einer mit wechselnden Mehrheiten) und in einer zusammen mit der ÖVP. In Wolfsberg ergibt sich aufgrund der Mehrheitsverhältnisse eine Art Cohabitation zwischen SPÖ Bürgermeister und FPK/ÖVP Mehrheit im Gemeinderat. In sechs Gemeinden regiert die ÖVP alleine, in einer weiteren in Koalition mit den Grünen.

Damit lässt sich im Wesentlichen über die zehn Jahre feststellen, dass die SPÖ und ÖVP die politische Landschaft in den 16 Städten und Stadtgemeinden dominieren. Nur vereinzelt ist es für sie notwendig Koalitionen zu bilden bzw. konnten andere Fraktionen stark genug werden um ein relevanter Faktor zu werden. Das zeigt sich auch, wenn man sich ansieht, welche Partei als zweitstärkste aus den jeweiligen Gemeinderatswahlen hervorging. Bei allen 42 Wahlen war dies 21 Mal die ÖVP, 18 Mal die SPÖ, 2 Mal die Grünen und ein Mal das BZÖ/FPK wobei immer entweder SPÖ oder ÖVP die stimmen stärkste Fraktion stellten. Bürgerlisten spielten in der Regel nur eine untergeordnete Rolle, konnten aber bei einzelnen Wahlgängen zusammen durchaus hohe Resultate erreichen, die aber nur in zwei Fällen über 15 % der Stimmen ausmachten (Mödling GR Wahl 2000 und Baden GR-Wahl 2010).

Im Vergleich zu den Wahlergebnissen der Nationalratswahlen lässt sich feststellen, dass die Ergebnisse von SPÖ und ÖVP im Durchschnitt geringeren Schwankungen ausgesetzt sind und tendenziell über den Ergebnissen auf Bundesebene liegen (mit Ausnahme des ÖVP Nationalratswahlergebnisses 2002). Wohingegen die Ergebnisse der FPÖ einerseits mit dem Abschneiden der Partei auf Bundesebene korrelieren aber deutlich unter den Ergebnissen bei den Nationalratswahlen liegen. Die Ergebnisse der Grünen verlaufen analog zu jenen auf Bundesebene auf einem sehr ähnlichen Niveau.

Das BZÖ, das bei den Nationalratswahlen 2006 das erste Mal nach der Abspaltung von der FPÖ antrat, war auf Gemeindeebene fast nicht existent. Bei den Gemeinderatswahlen in den Jahren 2009 und 2010 trat das BZÖ auch nur in 5 der 14 Städte an und schaffte nur in Wolfsberg in Kärnten den Einzug in den Gemeinderat.

Die in den meisten Gemeinden zu beobachtende Struktur ist daher ein Mehrparteiensystem in den Gemeinderäten, das aber von einer dominierenden Partei maßgeblich geprägt ist. Nur in einer Gemeinde wurde bei mehr als einer Wahl eine Situation erreicht, in der die stärkste Partei gezwungen war sich einen Koalitionspartner zu suchen.

3.4.2 Wahlbeteiligung

Bei den ersten Wahlen in den Jahren 2000 bis 2003 war die Wahlbeteiligung am höchsten. Es gab allerdings große Unterschiede zwischen den einzelnen Gemeinden. Die Beteiligung lag zwischen 56,77 % in Mödling und 89,27 % in Dornbirn. Wobei der allgemein hohe Wert in den Vorarlberger Gemeinden mit der bis 2004 geltenden Wahlpflicht zusammenhängen dürfte. So lag die durchschnittliche Wahlbeteiligung in den 13 Städten der Bundesländer Niederösterreich, Oberösterreich, Steiermark und Kärnten bei 67,77 %, während sie in Vorarlberg bei 85,73 % lag. Der Gesamtdurchschnitt aller 16 Gemeinden lag bei 71,14 %.

In der zweiten Gruppe von Gemeinderatswahlen von 2005 bis 2007 sank die Wahlbeteiligung zum Teil deutlich. Dies geht einerseits darauf zurück, dass in Oberösterreich und Kärnten, die beide hohe Wahlbeteiligungen aufwiesen, keine Wahlen stattfanden und am Wegfall der Wahlpflicht in Vorarlberg. Letztere führte zu einem Rückgang der Wahlbeteiligung um mehr als 25 Prozentpunkten in den drei Vorarlberger Gemeinden. Bei den Wahlen 2009/2010 blieb die Wahlbeteiligung weitgehend auf einem ähnlichen Niveau, stieg im Durchschnitt gegenüber 2005-2007 wieder an, da die Gemeinden aus Oberösterreich und Kärnten wieder relativ hohe Beteiligungen aufwiesen.

Verglichen mit der landesweiten Wahlbeteiligung bei den Gemeinderatswahlen in den

einzelnen Bundesländern zeigt sich, dass mit Ausnahme von Wolfsberg die Wahlbeteiligung im Landesschnitt deutlich über dem der analysierten 16 Städte liegt (siehe Grafik). Dabei fielen in Niederösterreich, wo auch Personen mit Nebenwohnsitz in der jeweiligen Gemeinde wahlberechtigt sind, die Wahlbeteiligung in jenen Gemeinden mit sehr hohem Nebenwohnsitz Anteil, besonders niedrig aus. Dies trifft besonders auf die Gemeinden Mödling, Baden und Klosterneuburg zu, die teilweise deutlich unter 60 % Wahlbeteiligung aufwiesen.

Gemeinden	2000-2003	2005-2007	2009-2010
Leoben	64,03%	60,13%	60,56%
Kapfenberg	69,26%	63,79%	58,54%
Amstetten	72,44%	66,05%	64,69%
Baden	61,70%	59,11%	56,01%
Klosterneuburg	59,14%	56,27%	56,08%
Mödling	56,77%	52,11%	53,71%
Wiener Neustadt	66,78%	60,98%	59,04%
Sankt Pölten	69,74%	68,11%	Keine Wahl
Krems an der Donau	68,38%	65,99%	Keine Wahl
Bregenz	85,30%	61,38%	59,35%
Dornbirn	89,27%	57,81%	54,28%
Feldkirch	82,62%	57,54%	52,89%
Leonding	74,70%	Keine Wahl	75,90%
Steyr	69,10%	Keine Wahl	67,40%
Traun	70,80%	Keine Wahl	72,90%
Wolfsberg	78,20%	Keine Wahl	78,98%

Tabelle 3: Entwicklung der Wahlbeteiligung Gemeinderatswahlen 2000 bis 2010

3.5 Analyse der kommunalen Finanzen

Wie bereits eingangs erwähnt, bildet die Analyse der kommunalen Finanzen der 16 Städte und Gemeinden einen Hauptbestandteil dieser Arbeit. Das folgende Kapitel wird sich daher einerseits mit dem Aufbau und der Struktur der Haushalte der 16 Städte auf Basis der Rechnungsabschlussdaten die über die Statistik Austria bezogen wurden befassen und andererseits mit der aus diesen Haushaltsdaten abgeleiteten Kennzahlen.

Die Rechnungsabschlüsse der Gemeinden sind auf Basis einer Verordnung des

Bundesministeriums für Finanzen nach einem bestimmten Muster⁵⁹ von allen Gemeinden in gleichartiger Gliederung zu erstellen, was die Vergleichbarkeit der Daten erst ermöglicht.

Die mir vorliegenden Daten der Statistik Austria umfassen jeweils die Gesamtsummen der Einnahmen und Ausgaben im ordentlichen Haushalt, sowie im außerordentlichen Haushalt, die Ein- und Ausgabensummen der Haushaltsgruppen des ordentlichen Haushalts, die Einnahmen aus Abgaben, Ertragsanteilen und Gebühren, die Schulden aufgeschlüsselt nach den vier Deckungsarten, Schuldenneuaufnahmen und Schuldentilgungen sowie Zinsaufwände, Ein- und Ausgaben der laufenden wie der Vermögens- und Finanzgebarung und das Maastrichtergebnis. Darüber hinaus eine gesonderte Ausgabe der Personalkosten innerhalb des ordentlichen Haushaltes. Auf der Grundlage dieser Primärdaten wurden weitere Berechnungen angestellt, um relevante Kennzahlen über die kommunalen Finanzen zu erhalten.

3.5.1 Kennzahlen

Kennzahlen sind ein Planungs- und Steuerungsinstrument⁶⁰ das ursprünglich aus der Betriebswirtschaftslehre stammt und ab den 1980er Jahren über Theoriekonzepte wie das „New Public Management“ Einzug in die Kommunalverwaltung und Kommunalwissenschaft gehalten hat. Aufgabe von Kennzahlen in der kommunalen Verwaltung ist es im Wesentlichen, komplexe Zusammenhänge in komprimierter Form auszugeben und damit das Verwaltungshandeln messbar zu machen⁶¹. Im Zuge der Arbeit sollen die verwendeten Kennzahlen dazu dienen, erstens die finanziellen Voraussetzungen in den einzelnen Kommunen mit denen die politischen Entscheidungsträger konfrontiert sind darzustellen und zweitens der Versuch unternommen werden, die politischen Entscheidungen mit der Entwicklung der kommunalen Finanzen im Analysezeitraum herzustellen.

59 Stadtgemeinde Mödling: Rechnungsabschluss 2008, S. II; Mödling 2008

60 Vgl. Vollmuth Hilmar: Kennzahlen; München 2006, S. 6

61 Vgl. Maimer Alexander, Parzer Philipp: Mit Produkten und Kennzahlen den Haushalt steuern (www.kdz.or.at/en/webfm_send/320)

3.5.2 Verwendetes Kennzahlenset:

Die verwendeten Kennzahlen werden uA vom KDZ Zentrum für Verwaltungsforschung für die kennzahlenbasierte Analyse von Gemeindehaushalten angewandt und finden sich auch in gleicher oder ähnlicher Form in Schulungspublikationen politischer Parteien⁶² und gleichen auch jenen Kennzahlen die von den Rechnungshöfen der deutschen Bundesländer für die Analyse kommunaler Haushalte⁶³ verwendet werden.

Die Kennzahlen können dabei in drei grobe Kategorien eingeteilt werden.

1. Kennzahlen die Umfang und Zusammensetzung der Einnahmen und Ausgaben darstellen
2. Kennzahlen die die Schuldenentwicklung und Schuldenstruktur darstellen
3. Kennzahlen die die Gesundheit des laufenden Haushaltes darstellen

Die erste Kategorie umfasst einerseits das Kennzahlenpaar, „laufende Einnahmen pro Einwohner“ und „laufende Ausgaben pro Einwohner“ und die Kennzahlen zur Zusammensetzung der Einnahmen nach Steuern, Ertragsanteilen und Gebühren und den Anteil der Personalausgaben an den ordentlichen Ausgaben. Sie gibt einen generellen Überblick über die Einnahmen und Ausgabensituation der Gemeinden und lässt bedingt Rückschlüsse über die Finanzstärke der Gemeinde zu (siehe Tabelle 4).

62 Vgl. Holzer, Raimund: Budget und Rechnungsabschluss in meiner Gemeinde, Grüne Bildungswerkstatt OÖ; S. 49 ff

63 Vgl.: Hessischer Rechnungshof: Prüfungshandbuch für die 144. vergleichende Prüfung, Haushaltsstruktur 2010 der Gemeinden, Kassel 2009, S. 8ff

Kennzahl	Erklärung
Laufende Einnahmen und Ausgaben pro Einwohner	Setzt die laufenden Einnahmen und Ausgaben in ein Verhältnis mit der Einwohnerzahl und macht damit die Einnahmensituation der Gemeinde in absoluten Zahlen vergleichbar.
Anteil der Eigenen Abgaben an den Laufenden Einnahmen	Setzt die Einnahmen aus gemeindeeigenen Abgaben in ein Verhältnis mit den gesamten laufenden Einnahmen eines Jahres. An dieser Kennzahl ist u.A. ablesbar, ob der Anteil aus dieser Einnahmequelle über- oder unterdurchschnittlich für die Gemeinde ausfällt.
Anteil der Ertragsanteile an den Laufenden Einnahmen	Setzt die Einnahmen aus den Ertragsanteilen an den gemeinschaftlichen Bundesabgaben in ein Verhältnis mit den gesamten laufenden Einnahmen eines Jahres.
Anteil der Gebühren an den Laufenden Einnahmen	Setzt die Einnahmen aus den Gebühren in ein Verhältnis mit den gesamten laufenden Einnahmen eines Jahres.
Anteil der Personalkosten an den Laufenden Ausgaben	Setzt die Personalkosten in ein Verhältnis mit den laufenden Ausgaben und gibt Rückschlüsse über den Personalaufwand den die Gemeinde benötigt um ihre Leistungen zu erbringen.

Tabelle 4: Kennzahlen zur Struktur von Ausgaben und Einnahmen

Die Kennzahlen zur Schuldenentwicklung und Schuldenstruktur umfassen die Kennzahlen in *Tabelle 5*. Die Kategorie bildet einerseits ab, aus welchen Einnahmequellen die Schulden finanziert werden und wie stark die Belastung sowohl absolut wie auch relativ für den Haushalt der Gemeinden ist.

Kennzahlen	Erklärung
Schulden der Deckungsart 1	Zeigt jenen Anteil der Schulden an, der zu mehr als der Hälfte durch allgemeine Deckungsmittel bedient werden muss. Ist ein Indikator dafür, wie „gesund“ die Schulden der Gemeinde sind.
Schulden der Deckungsart 2	Zeigt jenen Anteil der Schulden an, die zu mehr als 50 % durch Einnahmen bedeckt sind – Schulden denen Einnahmen aus dem Gebührenhaushalt entgegenstehen
Schulden pro Einwohner	Setzt die Schulden in ein Verhältnis mit der Einwohnerzahl womit sie in absoluten Zahlen vergleichbar werden
Schuldendienstquote	Gibt jenen Anteil der Einnahmen aus gemeindeeigenen Steuereinnahmen aus, der für die Schuldentilgung und Zinszahlungen (Schuldendienst) aufgewendet werden muss)
Zinsanteilsquote	Gibt den Anteil der Zinsausgaben an den laufenden Ausgaben aus. Also jener Anteil des Haushalts, der aufgrund der Schulden gebunden ist.

Tabelle 5: Kennzahlen zur Schuldenstruktur und Schuldenentwicklung

Die letzte Kennzahlenkategorie umfasst die Kennzahlen in Tabelle 6. Diese geben im Wesentlichen über die „Gesundheit“ der Gemeindefinanzen Auskunft, ob und in welcher Höhe noch freie finanzielle Kapazitäten für Ausgaben und Investitionen vorhanden sind.

Kennzahlen	Erklärung
Freie Finanzspitze 1 und 2 (FF1, FF2)	Ist der SALDO der laufenden Gebarung der Gemeinde bzw. der SALDO der laufenden Gebarung minus der Schuldentilgung. Die FF1 und 2 dienen dazu darzustellen, wie hoch die noch zur Verfügung stehenden laufenden Mittel einer Kommune sind. Ist selbst die FF1 negativ müssen Gemeinden selbst ihre laufenden Ausgaben über Schuldenaufnahmen finanzieren.
Quote der Freien Finanzspitze 1 und 2	Setzt den jeweiligen absoluten Wert der freien Finanzspitze in einen Bezug zu den laufenden Einnahmen. Die Quote dient dazu den absoluten Wert der FF1 und FF2 unter den Gemeinden vergleichbar zu machen und die Relation zum gesamten laufenden Haushalt herzustellen.
Öffentliche Sparquote (ÖSQ)	Ist der Quote der FF1 ähnlich. Allerdings stellt die ÖSQ den SALDO der laufenden Gebarung den Ausgaben der laufenden Gebarung gegenüber.

Tabelle 6: Kennzahlen zur Finanzkapazität

3.6 Auswertung der Haushaltsdaten und Kennzahlen

3.6.1 Struktur des ordentlichen Haushaltes

Einen ersten Überblick über die Struktur der Gemeindehaushalte bietet die Zusammensetzung des ordentlichen Haushalts. Dieser ist in zehn Haushaltsgruppen, die ihrerseits in einzelne Kostenstellen unterteilt sind, gegliedert. Die zehn Gruppen sind nach den einzelnen Aufgabenbereichen der Gemeinde gegliedert, angefangen bei der Gruppe 0 die die Einnahmen und Ausgaben der allgemeinen Verwaltung sowie der Vertretungskörper, der Gemeinde- und Stadträte enthält bis zu Gruppe 9 Finanzwirtschaft. Seit dem Stabilitätspakt zwischen Bund, Ländern und Gemeinden aus dem Jahr 2001 gilt, dass die Gemeinden grundsätzlich einen ausgeglichenen ordentlichen Haushalt zu führen haben. Das ist den einzelnen Gemeinden allerdings nicht in jedem der neun Jahre des Analysezeitraums gelungen.

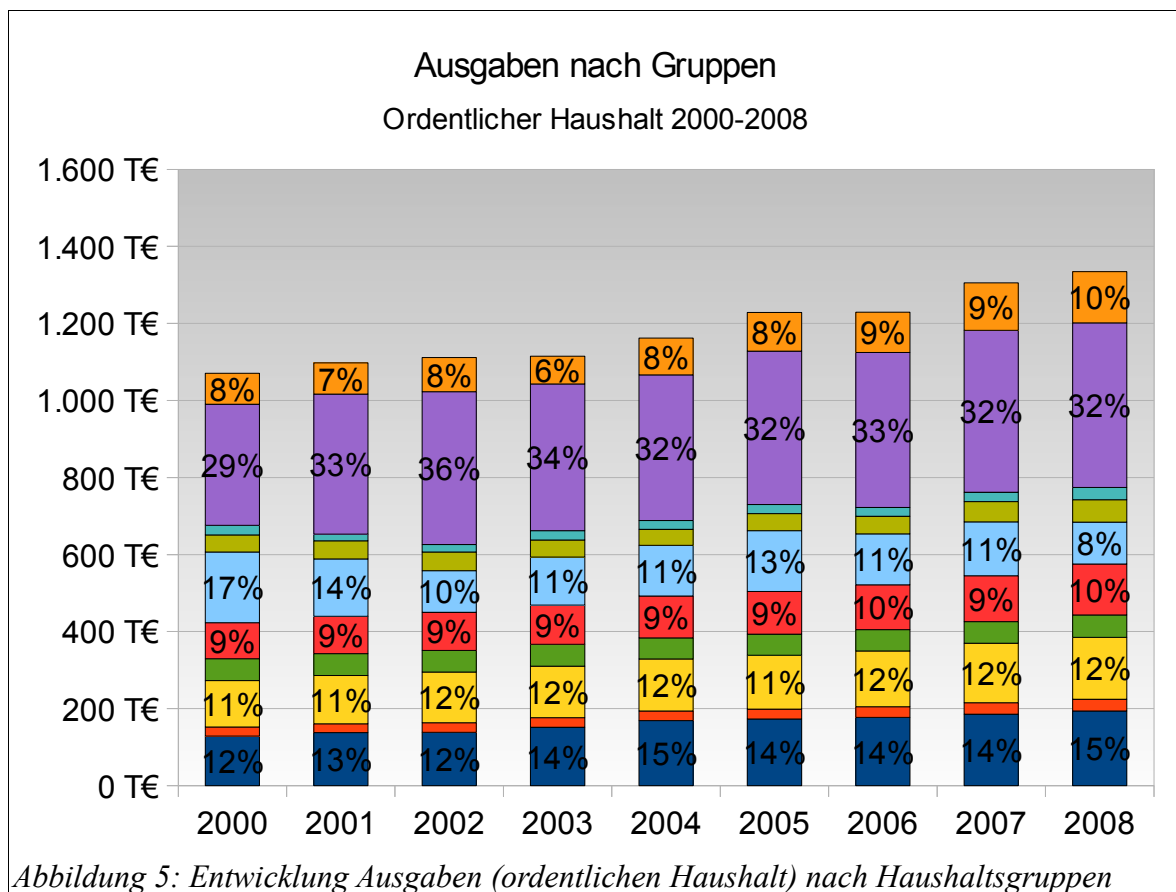


Diagramm 5 stellt Entwicklung der Ausgaben der ordentlichen Haushalte der 16 analysierten Städte dar. Im Zeitraum von 2000 bis 2008 stiegen die Gesamtausgaben in den ordentlichen Haushalten um durchschnittlich 24,64 % an, was deutlich über der Indexveränderung der allgemeinen Inflationsrate lag, die von 2000 bis 2008 ca. 18,3 % betrug⁶⁴. Man erkennt deutlich, dass den größten Anteil an den Ausgaben die Haushaltsgruppe 8 „Dienstleistungen“ einnimmt. In dieser Gruppe befindet sich der Gebührenhaushalt, also die über Gebühren finanzierten kommunalen Dienstleistungen, wie Abfallwirtschaft, Abwasserentsorgung etc.. Die Entwicklung dieser Gruppe lag auch deutlich über dem Durchschnitt der Gesamtausgabenentwicklung, wodurch ihr Anteil zunahm. Insgesamt gaben die Gemeinden im Jahr 2008 427,8 Mio. Euro in der Haushaltsgruppe 8 aus, was einer Steigerung von 113,5 Mio. Euro bzw. 36,11 % entspricht. Nur in den Jahren 2003 und 2004 gab es kurzfristig einen leichten Rückgang bei den Ausgaben in der Gruppe 8. Die individuell unterschiedliche Entwicklung in einigen Gemeinden, die teilweise deutliche und beständige Rückgänge bei den Ausgaben in der Gruppe 8 aufweisen sind größtenteils auf Ausgliederungen von

⁶⁴ Verbraucherpreisindex
(http://www.statistik.at/web_de/statistiken/preise/verbraucherpreisindex_vpi_hvpi/023344.html)

Städtischen Betrieben in privatwirtschaftliche Unternehmensformen zurückzuführen, wie etwa die Gründung der WNSKS in Wiener Neustadt im Jahr 2003⁶⁵, die mit einem Rückgang der Ausgaben in der Gruppe 8 um 11 Millionen (1/3 der Gesamtausgaben) zwischen 2002 und 2004 korrelieren.

Deutliche Anstiege gab es auch in den Gruppen 0 „Vertretungskörper und allg. Verwaltung“ (+50,62 %), 2 „Unterricht, Erziehung, Sport u. Wissenschaft“ (+33,53 %), 4 „Soziale Wohlfahrt und Wohnbauförderung“ (+42,24 %) und in der Gruppe 9 „Finanzwirtschaft“ (+64,85 %).

Der größte und auch einzige Ausgabenrückgang erfolgte in der Gruppe 5 „Gesundheit“. Dieser deutliche Rückgang um 40,73 % oder 74,8 Mio. Euro ist auf die Übernahme mehrerer Gemeindekrankenhäuser durch die neu geschaffene Landesklinikenholding des Landes Niederösterreich zurückzuführen. Dies betraf die Gemeinden Baden, Klosterneuburg, Krems an der Donau, Wr. Neustadt und St. Pölten. Außerdem legen die Haushaltsdaten der Stadtgemeinde Dornbirn nahe, dass sie ab dem Jahr 2001 die Ausgaben ihres städtischen Krankenhauses aus der Gruppe 5 in die Gruppe 8 verlagert hat. Dass die Ausgaben mit 108,8 Mio. im Jahr 2008 trotz der Umstrukturierung der Krankenhäuser in Niederösterreich trotzdem weiterhin einen großen Anteil an den ordentlichen Ausgaben der Gemeinden ausmachen, liegt an den Kostenbeiträgen, die die Gemeinden an die Länder für das auf Landesebene organisierte Krankenhauswesen abliefern müssen. Dieser Anteil ist in den einzelnen Bundesländern unterschiedlich geregelt. Vorarlberg schreibt seinen Gemeinden eine Kostenbeteiligung von 40 % an den Betriebsabgängen der Landeskrankenhäuser vor (Gesetz über die Deckung der Betriebsabgänge von Heilanstalten⁶⁶). Eine fast idente Kostenbeteiligung der Gemeinden mit ebenfalls 40 % des Betriebsabgangs der Krankenanstalten sieht auch das OÖ. Krankenanstaltengesetz vor⁶⁷. In Niederösterreich sieht das „Gesetz zur Aufbringung zusätzlicher Mittel für die Krankenanstaltenfinanzierung „ einen Kostenbeitrag von 35,98 % für die Gemeinden ohne eigenes Gemeindekrankenhaus – den sogenannten Gemeinden des NÖKAS (NÖ Krankenanstaltensprengels) vor bzw. Einzelanteile für Gemeinden mit eigenem Krankenhaus⁶⁸. Das Land Kärnten sieht einen

65 Webauftritt der WNSKS: <http://www.wns-wrn.at/de/ueber-uns/daten---zahlen/>

66 LGBl. Nr. 8/1987, 59/1997, [58/2001](#), [8/2006](#)

67 OÖ Krankenanstaltengesetz § 76;

68 NÖ Gesetz zur Aufbringung zusätzlicher Mittel für die Krankenanstaltenfinanzierung; § 3

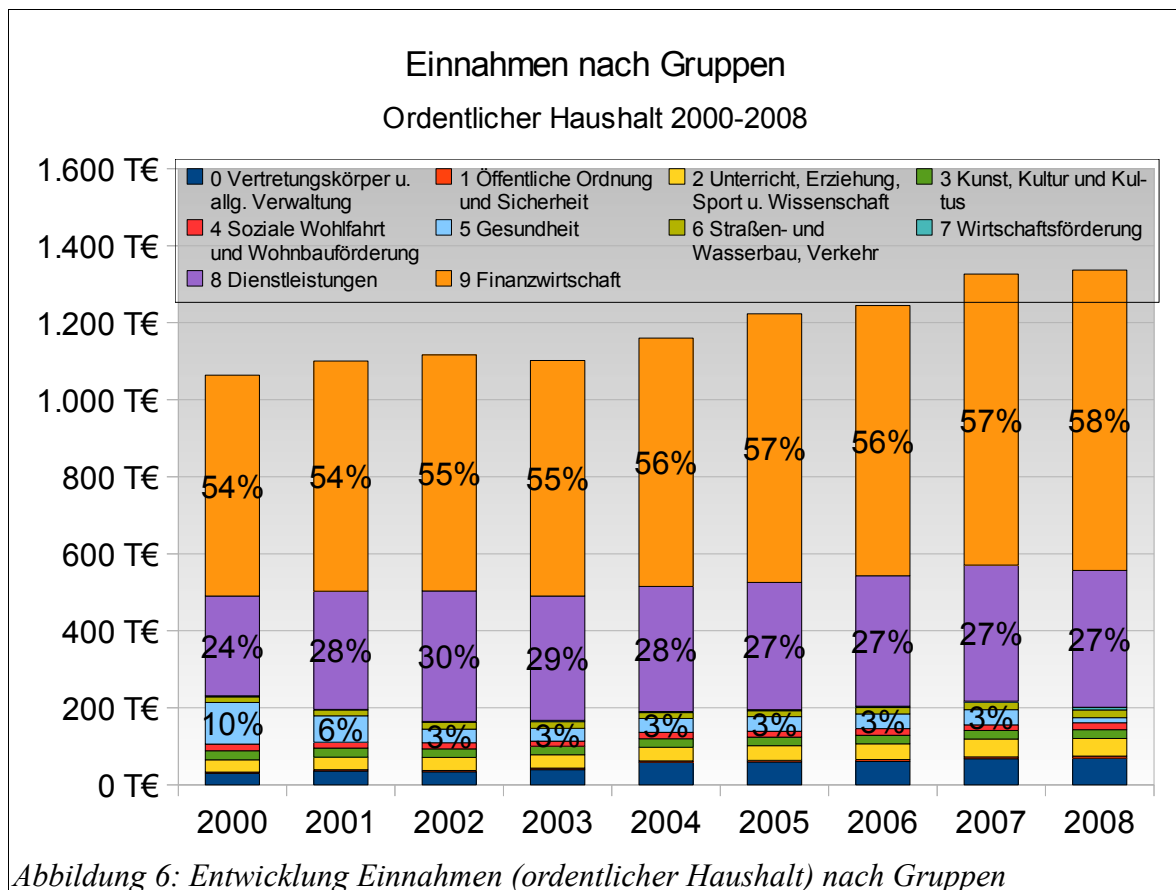
Anteil der Gemeinden von 30 % an den Betriebsabgängen der Landeskrankenhäuser vor⁶⁹. Einzig die Steiermark belastet die Gemeinden nicht mit einer Beteiligung an den Kosten der Krankenanstalten⁷⁰. Dies schlägt sich auch mit deutlich niedrigeren Niveaus bei den Ausgaben in der Gruppe 8 in Leoben und Kapfenberg nieder, die nur einen Bruchteil der Ausgaben in den anderen Städten ausmachen. Die Ausgaben in der Gruppe 5 „Gesundheit“, jener Städte die kein eigenes Gemeindekrankenhaus besessen haben und vom Land an den Kosten der Spitalerhaltung beteiligt sind, stiegen zwischen 2000 und 2008 um 46,2 % an. Damit lag der Anstieg deutlich über dem durchschnittlichen Wachstum der Ausgaben in den anderen Gruppen und auch deutlich über dem Anstieg der wichtigsten Steuern und der Ertragsanteile.

Stagniert sind im Zeitraum 2000 bis 2008 die Ausgaben für die Förderung von Kunst und Kultur in der Gruppe 3, die nur um insgesamt 400.000 Euro bzw. 0,7 % gesteigert wurden. Wobei dieser Durchschnittswert zwei deutlich unterschiedliche Entwicklungen verdeckt. Einerseits reduzierten die großen Städte ihre Kulturbudgets teilweise massiv bis zu über 35 % (St. Pölten) wohingegen mehrere Gemeinden die Kulturbudgets in durchschnittlichem Ausmaß steigerten und im Falle der Stadt Leonding sogar fast verdoppelten (+96,58 %). Inflationsbereinigt gaben die Städte zwischen 20.000 und 50.001 Einwohner 2008 jedoch deutlich weniger in der Gruppe 3 „Kunst und Kultur“ aus als im Jahr 2000.

Die Einnahmen des ordentlichen Haushaltes sind im wesentlichen auf zwei Gruppen zentriert. Der Gruppe 9 „Finanzwirtschaft“ in der alle gemeindeeigenen Steuereinnahmen wie auch die Ertragsanteile verbucht werden und die Gruppe 8 „Dienstleistungen“ in der die Einnahmen aus Gebühren für die kommunalen Dienstleistungen verbucht werden. Ähnlich wie bei den Ausgaben sind auch die Einnahmen in der Gruppe 5 „Gesundheit“ deutlich zurückgegangen, was auf den Wegfall der Einnahmen in den Krankenhäusern zurückzuführen ist, die allerdings deutlich unter den Ausgaben lagen. Einen deutlichen Anstieg gab es zudem in der Gruppe 0 „Allgemeine Verwaltung“, in der uA Einnahmen aus den Standesamtsverbänden, Staatsbürgerschaftsverbänden etc. sowie andere kleine Einkunftsquellen wie Inserateneinnahmen der Gemeindezeitungen.

69 Kärntner Krankenanstaltenordnung 1999 – K-KAO; § 68

70 Vgl.: Bröthaler, Johann et al.: Österreichs Gemeinden im Netz der finanziellen Transfers, Wien 2006, S. 179



Betrachtet man die Einnahmen und Ausgaben anhand der Haushaltsgruppen, dann fällt eine wesentliche Entwicklung auf. Der Anteil exogener Ausgaben wie auch Einnahmen nimmt über den Analysezeitraum zu. Bei den Ausgaben wächst der Anteil der Beiträge zu den Sozialausgaben und zum Krankenanstaltenwesen an die Länder überdurchschnittlich, wenn man die Übergabe der Krankenanstalten berücksichtigt. Und auf der Einnahmeseite wächst der Anteil der Gruppe 9 „Finanzwirtschaft“ was auf das überdurchschnittliche Wachstum der Ertragsanteile gegenüber anderen Einnahmearten zurückführbar ist.

3.6.2 Personalkosten

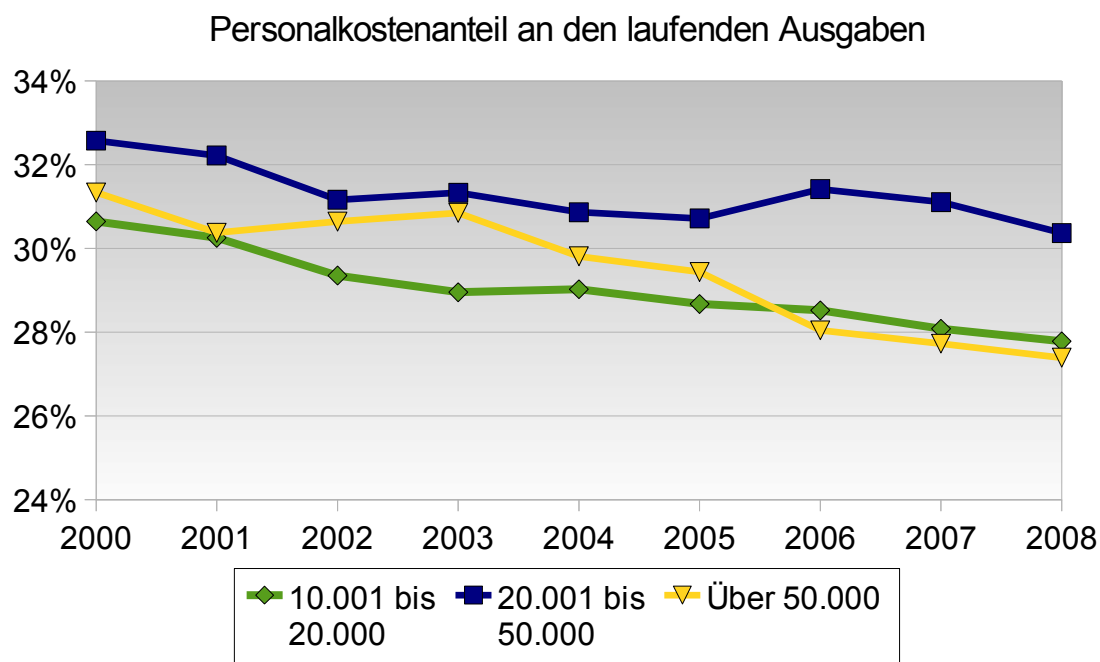


Abbildung 7: Entwicklung des Personalkostenanteils nach Gemeindegrößenkategorie 2000 bis 2008

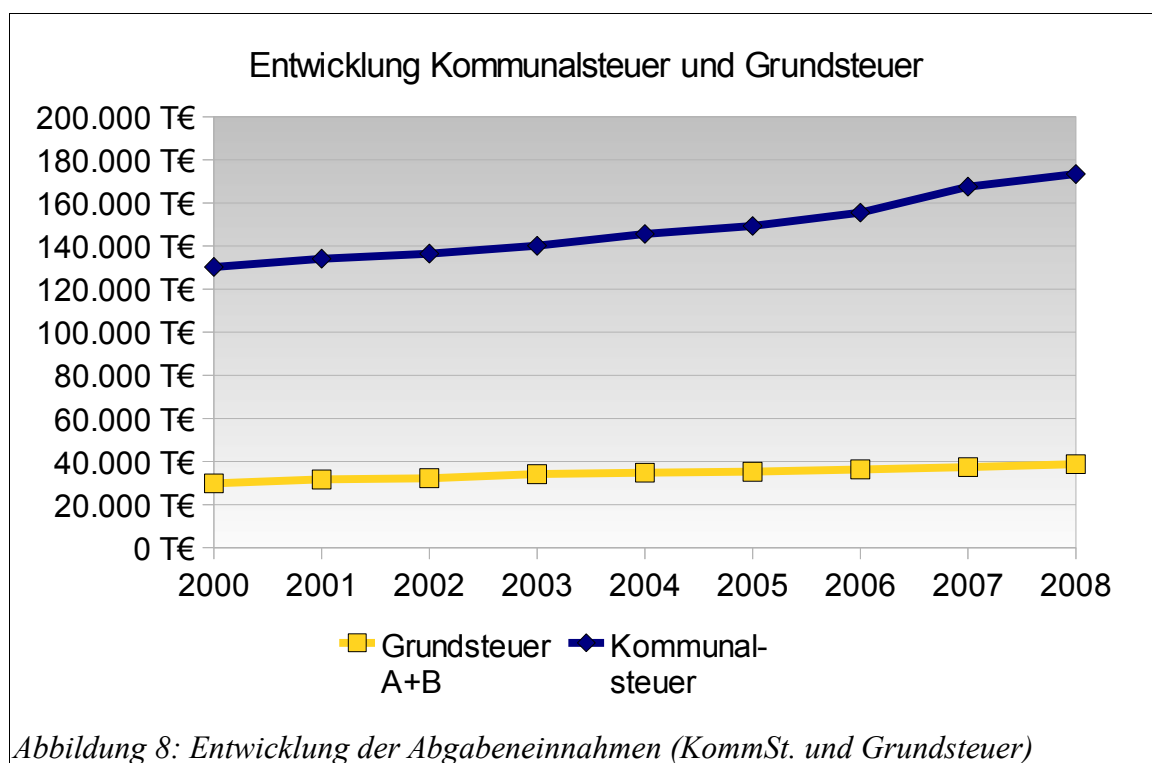
Die Personalkosten der einzelnen Gemeinden sind aufgrund der meist mit den gemeindeeigenen Krankenanstalten, die die Gemeinden betrieben haben, oder im Falle Dornbirns noch betreiben, schwer miteinander vergleichbar. Der Anteil der Personalkosten lag zu Beginn des Betrachtungszeitraums im Jahr 2000, als die Übergabe der gemeindeeigenen Krankenanstalten in keiner der Städte umgesetzt war bei 32,58 %. In Gemeinden mit eigenem Krankenhaus lag der Personalkostenanteil gemessen an den laufenden Ausgaben mit teilweise über 40 % deutlich höher. In Baden sank der Anteil nach der Übergabe an das Land Niederösterreich von 44,37 % im Jahr 2002 auf 33,37 % im Jahr 2008. Ähnlich direkt wirkte sich die Übergabe des Krankenhauses in Klosterneuburg aus wo der Personalkostenanteil 2008 nur mehr bei 29,19 % lag.

Verglichen mit den anderen größeren Kommunen über 10.000 Einwohner lag der Durchschnitt des Personalkostenanteils aber trotzdem während des gesamten Betrachtungszeitraums teilweise deutlich über dem Durchschnittswert der größeren wie der kleineren Gemeinden. Im Jahr 2008 lag der Durchschnitt, nachdem in

Niederösterreich alle Gemeindekrankenhäuser an die Landesklinikenholding überführt wurden bei 30,37 %, ca. 2 ½ Prozentpunkte über dem Durchschnitt der Gemeinden zwischen 10.001 und 20.000 Einwohner und knapp 3 Prozentpunkte über dem Schnitt der Städte über 50.001 Einwohner. Dies zeigt, dass trotz des Wegfalls der Krankenanstalten der Personalaufwand in den Städten zwischen 20.001 und 50.000 Einwohnern fast um 10 % höher war als in den anderen Städten. Im Jahr 2008 wies Mödling mit 25,81 % den niedrigsten Anteil an Personalkosten auf und Wiener Neustadt, die höchsten Personalkosten der Städte, die über kein Krankenhaus verfügten (37,32 %).

3.7 Einkünfte aus Abgaben, Ertragsanteilen und Gebühren

Wie bereits in Kapitel 2 erklärt setzen sich die Einnahmen der Gemeinden im Wesentlichen aus drei Kategorien zusammen, gemeindeeigenen Abgaben, Ertragsanteilen an den gemeinschaftlichen Bundesabgaben und Gebühren für die kommunalen Dienstleistungen. *Abbildung 8* und *Abbildung 9* zeigen die Entwicklung der zwei wichtigsten gemeindeeigenen Abgaben, der Kommunalsteuer und der Grundsteuer in den 16 Städten, sowie die Entwicklung der Getränkesteuer die ab 2001 vollkommen ausfiel



Sowohl Kommunalsteuer als auch Grundsteuer haben sich über der Inflationsrate dieser Jahre entwickelt, während die Getränkesteuer, aufgrund der Erkenntnis des Europäischen Gerichtshofs vom 09.03.2000⁷¹, in den Folgejahren komplett ausfiel und teilweise zurückerstattet werden musste. Der Anteil den die eigenen Steuern an den gesamten laufenden Einnahmen der Gemeinden ausmachen schwankt zwischen den 16 Städten deutlich. Er lag 2008 zwischen ca. 12 % in Dornbirn und Mödling und knapp 30 % in Krems an der Donau. Der Anteil an den gesamten laufenden Einnahmen sank aufgrund der überproportionalen Steigerung der Einnahmen aus den Ertragsanteilen und dem Wegfall der Getränkesteuer von 21,56 % (2000) auf 20,16 % (2008).

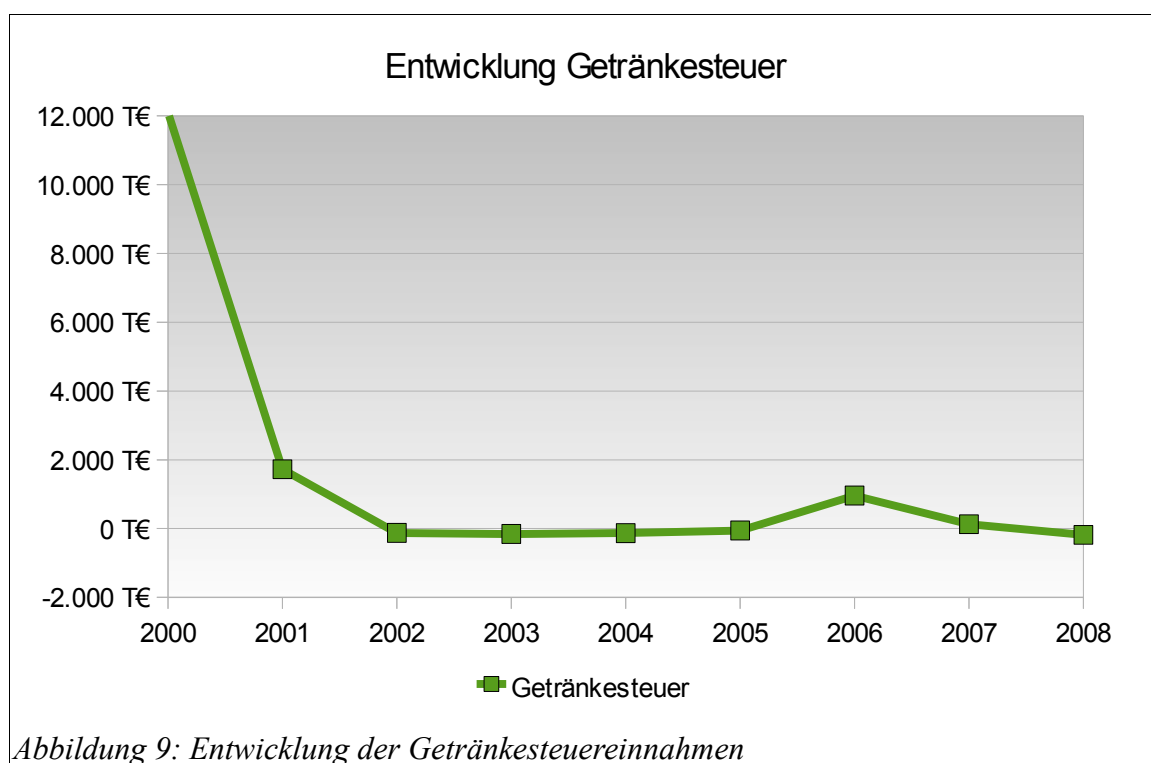
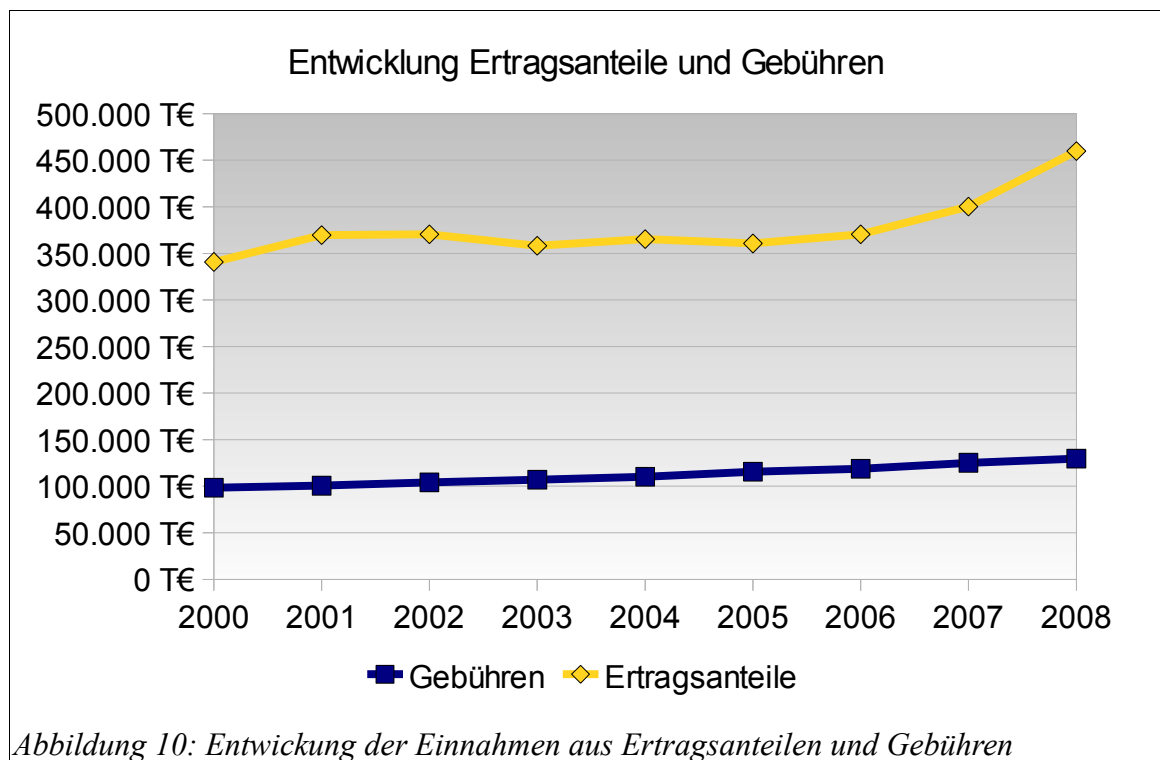


Abbildung 10 stellt die Entwicklungsverläufe der Einnahmen aus den Gebühren und den Ertragsanteilen an den gemeinschaftlichen Bundesabgaben dar. Es sind hier beim Verlauf der Ertragsanteilsentwicklung zwei wesentliche Brüche zu erkennen. Einerseits eine Abflachung der Entwicklung ab dem Jahr 2001, was zum Teil auf die Budgetpolitik der Regierung Schüssel zurückführbar ist, auf die Umverteilung von Ertragsanteilen von den größeren Gemeinden an die kleineren in den FAGs 2001 und 2005 sowie auf die mäßige Konjunkturlage bis zur Mitte der Dekade, die zu niedrigen Mehreinnahmen bei den gemeinschaftlichen Bundesabgaben führte.

⁷¹ Urteil des EuGH in der Rechtssache C-437/97 vom 09.03.2000 (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:61997J0437:DE:HTML>)



Ab dem Jahr 2006 zeichnet sich ein deutlicher Anstieg der Ertragsanteile ab, der einerseits auf das deutlich stärkere Wirtschaftswachstum 2006 und 2007 und den damit höheren Steuereinnahmen zurückzuführen ist und andererseits auf die Umwandlung von Zweckzuweisungen in Ertragsanteile im FAG 2008. Der Anstieg im Jahr 2008 fiel durch diese Umwandlung trotz der einsetzenden Finanzkrise Ende 2008 deutlicher aus als in den beiden Vorjahren. Durch die Umwandlung der Zweckzuweisungen fiel auch die Entwicklung des Anteils der Ertragsanteile an den gesamten Einnahmen über den Analysezeitraum hinweg positiv aus. Während der Anteil von 2001 weg kontinuierlich abnahm, stieg er 2008 sprunghaft auf 39,55 % an.

Auch die Gebühren stiegen mit einem Plus von 31,81 % deutlicher als die Inflationsrate an, was einer realen Verteuerung der kommunalen Dienstleistungen im Vergleichszeitraum in den 16 Städten entspricht. Auch ihr Anteil an den Gesamteinnahmen stieg leicht von 9,92 % auf 10,89 % an. Die Bandbreite des Anteils der Einnahmen aus Gebühren lag dabei zwischen 6,05 % in Dornbirn und 21,26 % in Klosterneuburg.

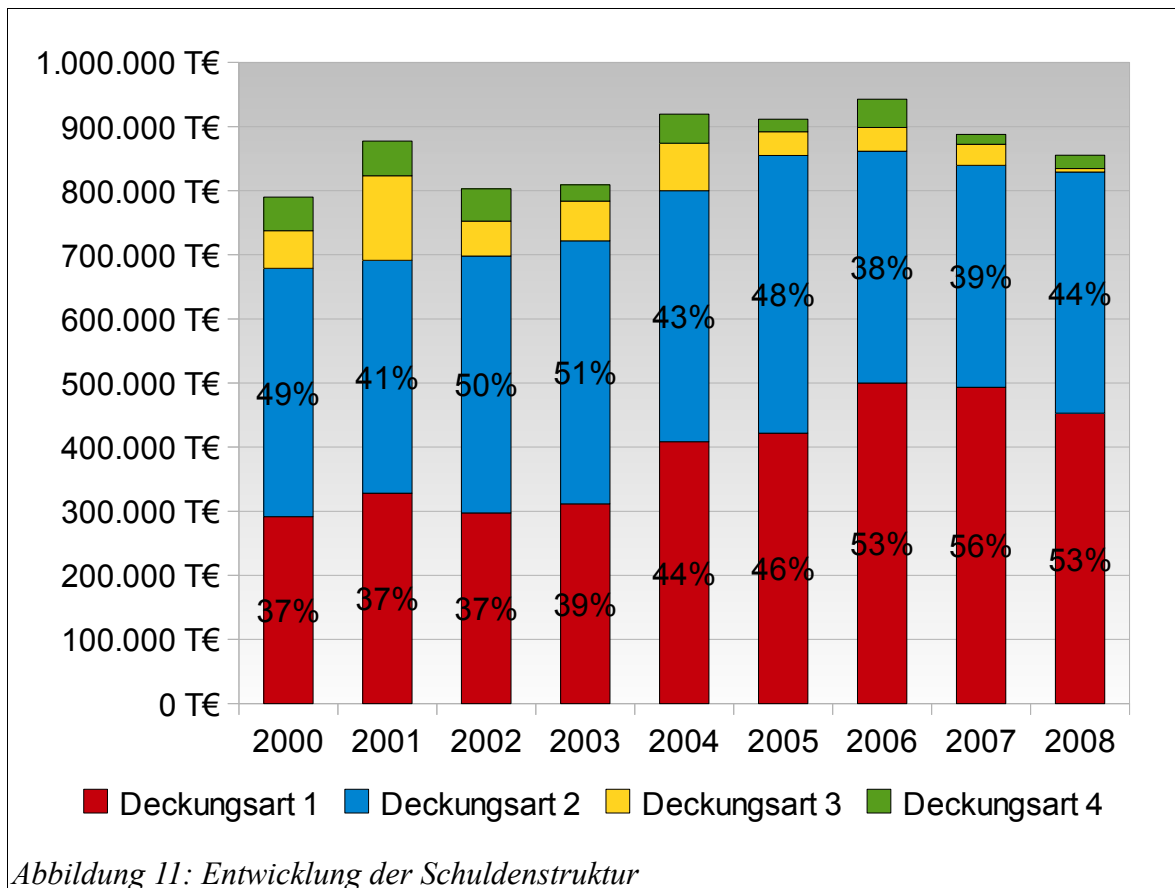
3.8 Schulden und Schuldenstruktur

Schulden spielen in öffentlichen Haushalten eine wesentliche Rolle. Die Schuldenaufnahme ermöglicht es, ebenso wie dies in der Privatwirtschaft der Fall ist, den Gemeinden Investitionen zu tätigen für die sie momentan nicht die nötigen Mittel hätten, Kosten über den Tilgungszeitraum hinweg zu verteilen und somit deren Wirkung abzufedern und in Zeiten knapper Mittel zusätzliches Geld zur Finanzierung von Leistungen und Projekten zu lukrieren. Stadler beschreibt dies unter den Stichworten Stabilisierung, Lastenverschiebung, und Überbrückung.⁷²

Insofern spielt die Schuldenaufnahme auch für die Gemeinden in diesem Zusammenhang eine wichtige Rolle, sei es bei der Finanzierung von Infrastruktur oder für die Erbringung von Leistungen. Dabei ist ein wesentlicher Faktor die Strukturierung der Schulden, die durch die Kennzahlen „Anteil Schulden der Deckungsart 1“ bzw. „Anteil Schulden der Deckungsart 2“ dargestellt werden können. Die Rechnungsabschlüsse der Gemeinden geben die Schulden der Gemeinden geteilt in die vier Deckungsarten wider, von denen die Deckungsart 1 und die Deckungsart 2 in der Regel die bedeutendsten sind.

Die Schulden die in der Kategorie „Deckungsart 2“ geführt werden, sind für die Gemeinden in der Regel relativ unproblematische Schulden. Es handelt sich hierbei um Schuldenaufnahmen, die für die Finanzierung der für die kommunalen Dienstleistungen nötigen Infrastruktur getätigt wurden, etwa für den Bau einer Kläranlage, Müllsammelstation, für den Ausbau und die Sanierung des Kanalnetzes usw.. Daher stehen diesen Schulden auch dementsprechende Einnahmen aus den Gebühren gegenüber, die die Gemeinde für diese Dienstleistungen von den Bürgern einhebt. Außerdem stellen diese Schulden der Deckungsart 2 und die Zinskosten die sie verursachen, einen wesentlichen Bestandteil der Berechnungsgrundlage für die Gebührenfestsetzung dar.

⁷² Vgl.: Stadler Inge: Staatsverschuldung in der Demokratie: eine politökonomische Analyse, Frankfurt am Main 1997, S. 39



Im Gegensatz hierzu müssen Schulden der Deckungsart 1 aus den allgemeinen Deckungsmitteln der Gemeinden, das heißt aus jenen Mitteln decken, auf deren Höhe die Gemeinde keinen oder nur wenig Einfluss hat. Das bedeutet, dass je höher die Belastung aus Schulden der Deckungsart 1 ist, desto weniger Mittel stehen für andere Ausgabenbereiche zur Verfügung.

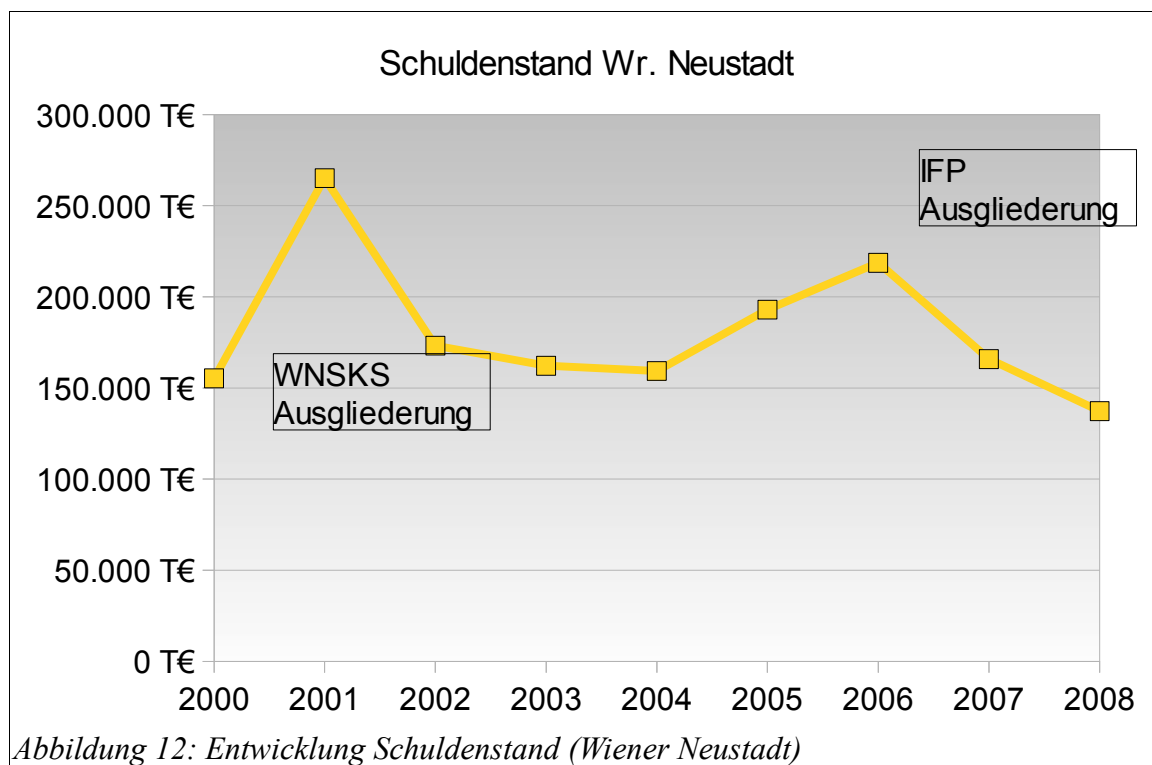
Insgesamt stiegen die Schulden der 16 Städte zwischen 2000 und 2008 um 65 Mio. Euro an. Auch die Zusammensetzung der Schulden veränderte sich während des Zeitraums deutlich. Während die Schulden der Deckungsarten 3 und 4, also jene Schulden die für andere Gebietskörperschaften und Rechtsträger aufgenommen wurden, deutlich zurückgingen und auch die Schulden der Deckungsart 2 leicht sanken, stiegen die Schulden der Deckungsart 1 deutlich an. Der Gesamtschuldenstand der 16 Städte erhöhte sich im Bereich der Schulden der Deckungsart 1 um 161 Mio. Euro auf 452 Mio. Euro, was einem Anstieg um 55,35 % im Vergleich zum Ausgangswert im Jahr 2000 entspricht.

Gemeinde	Schuldenstand 2008	Pro Einwohner 2008	Entwicklung 2000 bis 2008	D.sart 1 Anteil (2008)
St. Pölten	116,45 Mio. Euro	2.371 Euro	3,10%	74,90%
Dornbirn	114,58 Mio. Euro	2.708 Euro	87,50%	32,85%
Steyr	58,46 Mio. Euro	1.486 Euro	70,99%	67,96%
Wr. Neustadt	137,29 Mio. Euro	3.649 Euro	-11,57%	84,15%
Feldkirch	34,87 Mio. Euro	1.219 Euro	-12,31%	19,91%
Bregenz	38,17 Mio. Euro	1.427 Euro	-14,65%	81,22%
Leoben	50,47 Mio. Euro	1.956 Euro	2,98%	2,92%
Wolfsberg	4,16 Mio. Euro	164 Euro	-55,54%	0,00%
Klosterneuburg	50,43 Mio. Euro	2.034 Euro	47,97%	10,13%
Baden	12,42 Mio. Euro	507 Euro	-65,24%	39,96%
Krems an der Donau	109,91 Mio. Euro	4.635 Euro	43,73%	77,47%
Traun	7,54 Mio. Euro	321 Euro	-6,77%	0,00%
Amstetten	34,86 Mio. Euro	1.543 Euro	-5,64%	6,41%
Kapfenberg	29,45 Mio. Euro	1.325 Euro	-13,51%	7,37%
Leonding	5,8 Mio. Euro	261 Euro	32,91%	86,79%
Mödling	50,45 Mio. Euro	2.472 Euro	-6,36%	56,70%

Tabelle 7: Entwicklung der Schulden der 16 Städte

Hierbei muss aber erwähnt werden, dass es sowohl in der Ausgangslage wie auch in der Entwicklung deutliche Unterschiede zwischen den Städten gab. So verfügte etwa die Stadtgemeinde Traun über keinerlei Schulden der Deckungsart 1 während des Betrachtungszeitraums, hingegen vervielfachte sich der Anteil in Wiener Neustadt von 23% auf 84 %. Die Daten haben allerdings aufgrund unterschiedlicher Nebenfaktoren, die in den Rechnungsabschlüssen nicht dargestellt sind, eine beschränkte Aussagekraft. Die Praxis der Ausgliederung von kommunalen Dienstleistungen in privatwirtschaftliche Unternehmungen reduziert in Folge den in den öffentlichen Haushalten ausgewiesenen Schuldenstand. Eine derartige Ausgliederung geht in der Regel nach folgendem Muster von statten. Die Gemeinde gründet eine Kapitalgesellschaft (meist GmbH oder AG) und verkauft dieser einen Teil ihrer Gemeindebetriebe und oder Immobilien. Der Ertrag aus diesem Verkauf wird zur Abdeckung der jeweiligen Schulden verwendet. Im Gegenzug muss allerdings die neu entstandene Kapitalgesellschaft, die in der Regel nicht über die notwendigen Eigenmittel verfügt, ein Darlehen/Kredit aufnehmen um den Kaufpreis an die Gemeinde überweisen zu können. Für diesen Kredit muss die Gemeinde allerdings als Eigner der Gesellschaft eine Haftung übernehmen. Insofern werden im Haushalt ausgewiesene

Schulden in Haftungen umgewandelt, die allerdings in der kammeralen Buchführung nicht aufscheinen.

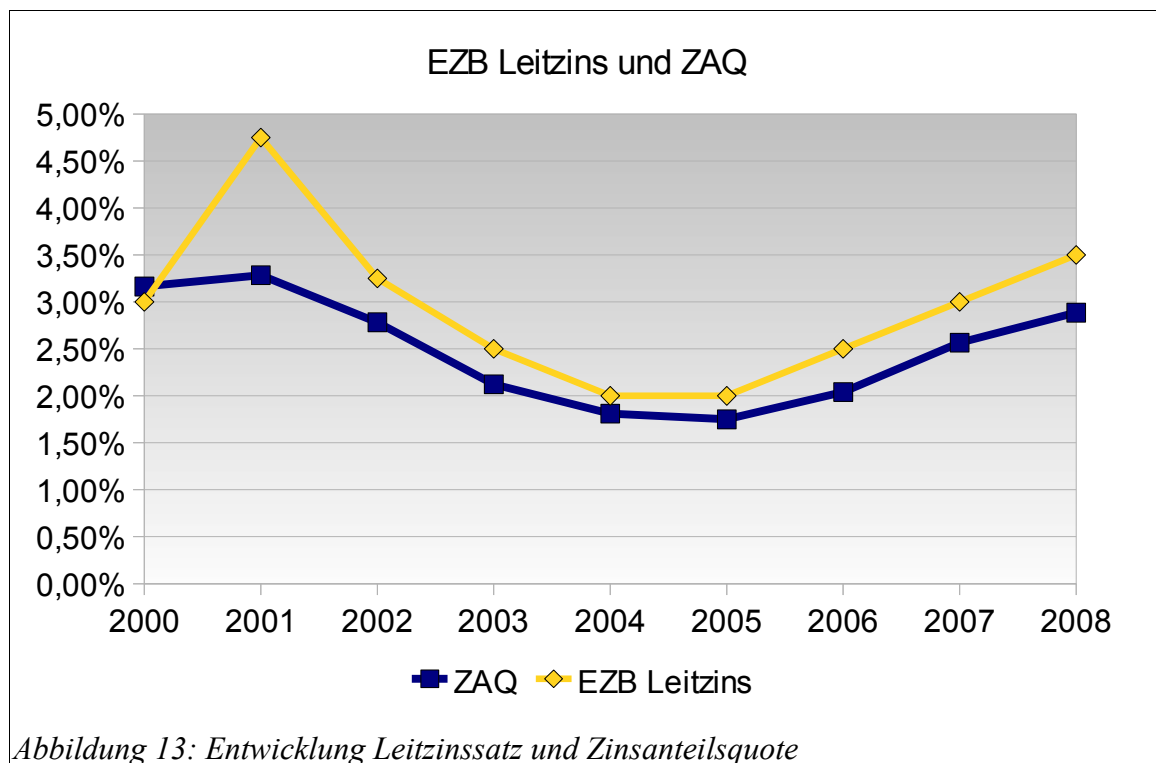


Die Gründe für diese Praxis besteht einerseits darin, dass die Gemeinden so ihren Beitrag hinsichtlich der Maastrichtkriterien verbessern und andererseits aus steuerlichen Vorteilen, nämlich der Vorsteuerabzugsfähigkeit beim Erwerb von Gütern – wozu eine öffentliche Körperschaft im Gegensatz zu einem Unternehmen nicht fähig ist.

Ein Beispiel für derartige Ausgliederungen ist die Stadt Wiener Neustadt, die 2003 die WNSKS (Wiener Neustädter Stadtwerke und Kommunal Service GmbH) gründete und 2007 die Gemeindeimmobilien in die sog. IFP (Immobilien, Freizeit, Parken Wiener Neustadt GmbH) ausgliederte. Zusammen mit der KME (Kultur Marketing Event Wr. Neustadt GmbH) sowie der Eco Nova Wiener Neustadt GmbH wurden diese städtischen Unternehmen dann in eine neue Holding eingebracht. Auch die Stadtgemeinde Mödling gliederte im Jahr 2005 ihre städtischen Immobilien in Form der Mödling Wohnen GmbH aus. In beiden Fällen sind deutliche Rückgänge der Schuldenstände in den jeweiligen Jahren der Ausgliederungen feststellbar.

Neben den Schuldenständen an sich ist ein weiterer Faktor bei der Verschuldung zu

beachten, die Zinsaufwände die durch sie entstehen. Einfluss auf die Höhe der Zinsen hat einerseits die Höhe der Schulden für die sie gezahlt werden müssen, aber andererseits auch die allgemeine Zinsentwicklung auf den Kapitalmärkten, über die sich die Gemeinden finanzieren. *Abbildung 13* zeigt deutlich, wie stark der Einfluss der Leitzinsen auf die Zinsaufwände der Gemeinden sind.



Im Vergleich zum Höchststand der Zinsaufwände im Jahr 2001 mit 32 Mio. Euro gingen die Aufwände für Zinsen bis 2005 um 40,44 % auf 19 Mio. Euro zurück. Das entspricht fast genau den jährlichen Verlusten aufgrund des Wegfalls der Getränkesteuer. Die Zinsanteilsquote entwickelte sich fast deckungsgleich mit der der Entwicklung des Leitzinssatzes der Europäischen Zentralbank. Allerdings zeigt sich auch hier, dass hinter der durchschnittlichen Entwicklung der 16 Städte durchaus sehr unterschiedliche individuelle Veränderungen standen. Während in einigen Städte die Zinsbelastungen deutlich sanken, stiegen sie in anderen stark an. Insgesamt profitierten die Gemeinden von der Niedrigzinspolitik der letzten Dekade, da man davon ausgehen kann, dass der Anstieg der Zinsen in jenen Gemeinden in denen sich die Zinsaufwände erhöhten (meist aufgrund des Anstiegs der Gesamtverschuldung), ohne sie deutlich höher ausgefallen wäre, beziehungsweise Investitionen gar nicht getätigt werden hätten können.

3.9 Freie Finanzmittel und Finanzierungsgrad

Ein wesentlicher Faktor für die Entscheidungsträger in den Kommunen stellen die Freien Finanzspitzen dar. Diese geben Auskunft darüber, wie hoch die noch freien laufenden Mittel sind. Es gibt hier mehrere Stufen, wobei für diese Arbeit die Freie Finanzspitze 1 und die Freie Finanzspitze 2 ausgewertet wurden. Die Freie Finanzspitze 1 ist simpel der Saldo aus laufenden Einnahmen und Ausgaben, die Freie Finanzspitze 2 bereinigt diesen Wert noch um die Schuldentilgungen im entsprechenden Jahr.

Aufgrund von Verzerrungen in einzelnen Jahren bieten die Finanzspitzen vor allem über einen längeren Zeitablauf einen Einblick über die Entwicklung der finanziellen Situation der Städte und Gemeinden. Derartige Verzerrungen können speziell bei der Freien Finanzspitze 2 zum Beispiel umfangreiche Schuldentilgungen in einem Jahr darstellen, wie sie etwa bei den oben beschriebenen Ausgliederungsprojekten die Regel sind. Auch umfangreiche Umschuldungen, um etwa niedrigere Zinsraten auszunutzen, führen zu einmaligen Verzerrungen.

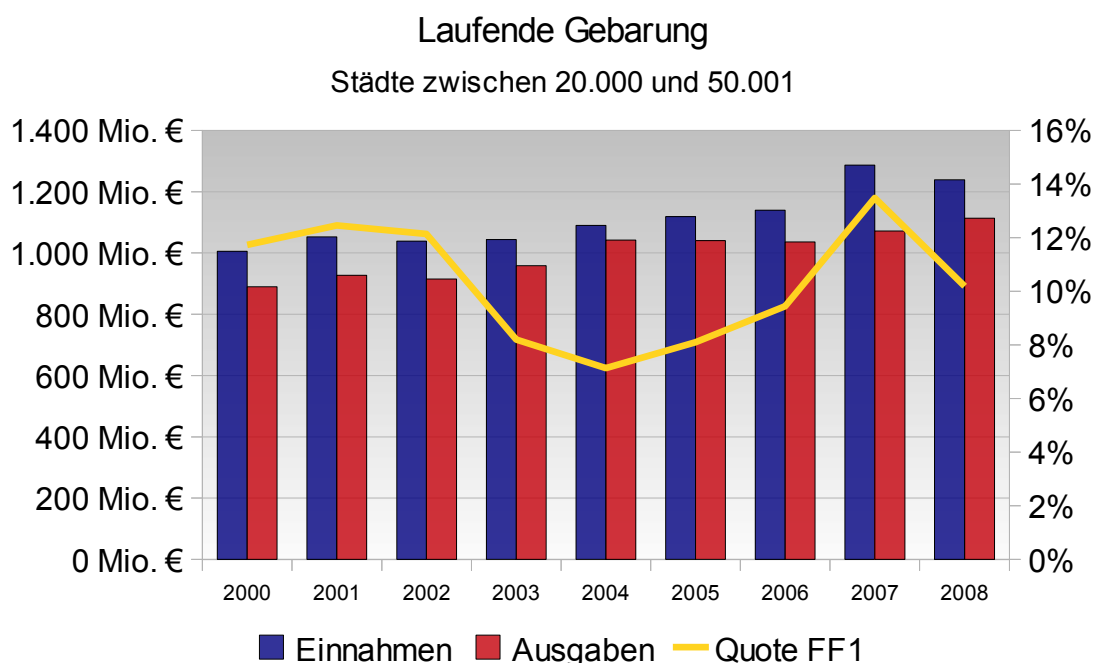


Abbildung 14: Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben der laufenden Gebarung

Die Freie Finanzspitze 1 wird oft auch als Gradmesser für den allgemeinen Zustand der

Gemeinden in den Publikationen der Vertretungsverbände der Gemeinden verwendet. Eine negative FF 1 ist hierbei ein deutlicher Indikator für die finanzielle Überlastung der Kommunen.

Die Entwicklung der Freien Finanzspitze 1 zeigt eine analoge Entwicklung zu den Verlaufskurven die ich zuvor bei den Einnahmen aus den Ertragsanteilen beschrieben habe und die auch bei den Einnahmen der ordentlichen Haushalte sichtbar ist. Ab dem Jahr 2001, also mit Inkrafttreten des FAG 2001 und des Stabilitätspaktes 2001 sinkt die Freie Finanzspitze bis 2005 kontinuierlich ab, bis sie 2004 ihren Tiefststand erreicht hat. Der deutliche Rückgang von 2003 auf 2004 ist allerdings aus einer einmaligen Verzerrung im Haushalt der Stadt Sankt Pölten zurückzuführen die hier einmalig eine FF1 von -40 Mio. Euro aufwies. Ohne dieser massiven Reduktion durch diesen Einzelwert, wäre der Tiefststand der FF1 wohl im Jahr 2005 mit 77,45 Mio. Euro erreicht gewesen. Nach 2005 erholt sich die FF1 aufgrund der besseren Konjunkturlage in den Jahren 2006, 2007 und 2008. In Folge stieg die FF1 bis 2007 deutlich an und erreichte den höchsten Wert im Vergleichszeitraum, um dann im Jahr 2008 wieder deutlich zurückzugehen. Laut Analyse der BSL Managementberatung aus dem Jahr 2010 geht dieser Rückgang 2008 vor allem auf die überdurchschnittliche Ausgabenentwicklung der Gemeinden in diesem Jahr zurück und nicht auf eine unterdurchschnittliche Einnahmeentwicklung⁷³. Der leichte absolute Rückgang im Jahr 2008 bei den Gemeinden zwischen 20.000 und 50.001 Einwohner geht auf die Übernahme der Gemeindekrankenhäuser in Klosterneuburg und Wr. Neustadt zurück, die zu einer positiven Verzerrung im Jahr 2007 führte.

Der Verlauf der FF2 (siehe *Abbildung 15*) folgt im Wesentlichen der Entwicklung der FF1, allerdings führt die mehrfache Verzerrung des Wertes durch sehr hohe Einmaleffekte von Schuldentilgungen in den Jahren 2004, 2005, 2006 und 2007 in den Gemeinden Mödling (2006), Wr. Neustadt (2004 und 2005) sowie St. Pölten (2003, 2004 und 2007) zu einer deutlichen Verzerrung der Kennzahl. Da hier mehrere Jahre in Folge betroffen sind, kann auch keine eindeutige Aussage über die Entwicklung getroffen werden, es liegt aber nahe, dass sie der der FF1 im Grunde entspricht.

⁷³ Knipl Bernhard, Maier Stefan: BSL Kommunalstudie 2010, Wien 2010, S. 20f

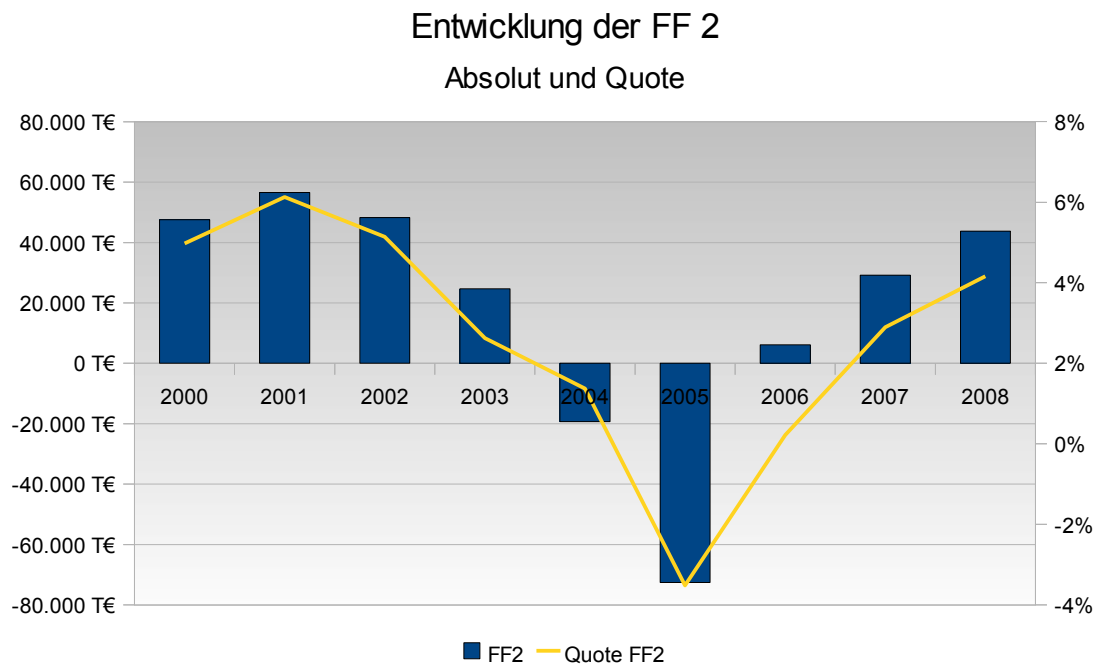


Abbildung 15: Entwicklung der Freien Finanzspitze 2

Die öffentliche Sparquote vergleicht den SALDO der laufenden Gebarung mit den laufenden Ausgaben.

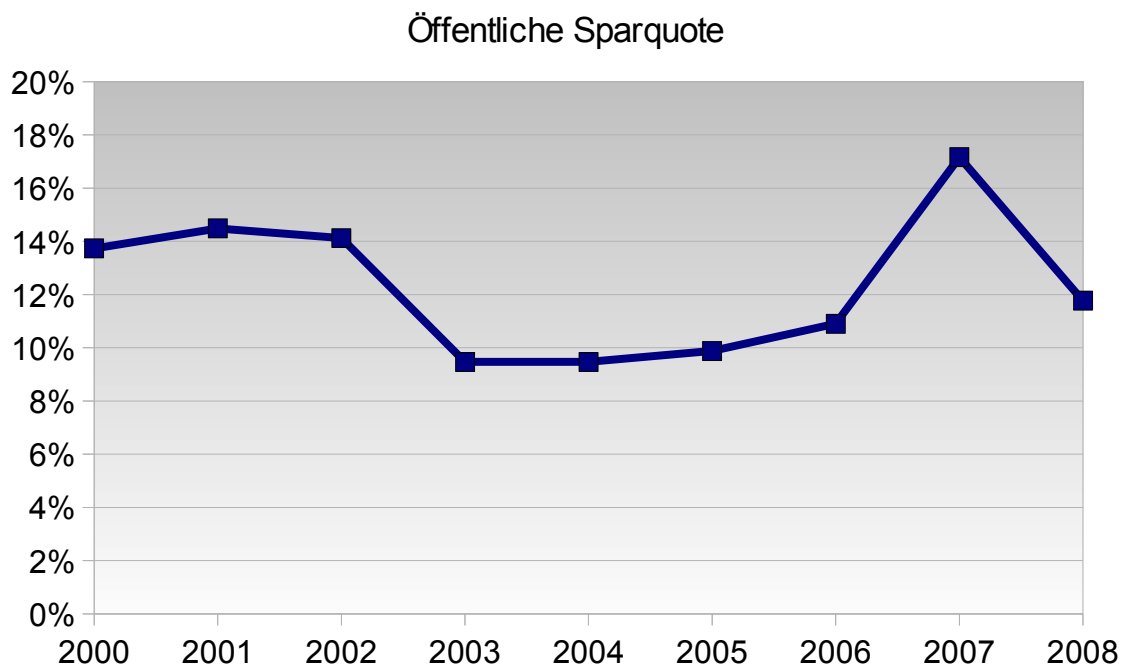


Abbildung 16: Entwicklung der Öffentlichen Sparquote

Je höher dieser Wert ist, desto mehr Mittel stehen für zusätzliche Ausgaben weiterhin

zur Verfügung. Raimund Holzer führt bei der Bewertung folgende Schwellenwerte an. Unter 5 % ist die ÖSQ als ungenügend zu bewerten, 5 bis 15 % als genügend, 15 bis 20 % als durchschnittlich, 20 bis 25 % als gut und über 25 % als sehr gut.⁷⁴

Geht man von dieser Einteilung aus, dann liegen die Städte im Bereich „Genügend“, die durchschnittliche ÖSQ der 16 Städte steigt in den neun Jahren nur im Jahr 2007 einmal in den Bereich „Durchschnitt“ auf. Auch hier gibt es zwischen den Städten deutliche Unterschiede. Von Krems an der Donau, das in sieben von neun Jahren eine ungenügende ÖSQ aufweist bis hin zu Leoben, das in sechs Jahren eine gute oder sehr gute ÖSQ aufweist.

⁷⁴ Raimund Holzer: Budget und Rechnungsabschluss in meiner Gemeinde, Grüne Bildungswerkstatt OÖ, S. 50

Gemeinden	Demographische Daten		Verschuldungssituation			Quote FF2	Personal Kosten
	Wachstum	N-Wohnsitze	S./EW	Ant. Deck 1	ZAQ		
St. Pölten	+	M	-	--	--	--	~
Dornbirn	+	N	-	~	~	-	--
Steyr	-	M	~	-	+	--	+
Wiener Neustadt	++	M	--	--	--	-	--
Feldkirch	++	N	~	+	~	~	~
Bregenz	~	N	~	--	~	+	-
Leoben	-	M	-	++	~	++	~
Wolfsberg	~	N	++	++	++	~	~
Klosterneuburg	+	H	-	+	--	+	~
Baden	+	H	+	~	++	-	-
Krems/Donau	~	H	--	--	--	--	+
Traun	+	N	++	++	++	~	-
Amstetten	+	M	~	++	-	+	~
Kapfenberg	-	M	+	++	+	+	+
Leonding	++	M	++	--	++	~	~
Mödling	~	H	-	-	--	--	+

Legende: Gut: ++ eher gut: + Durchschnittlich: ~ eher schlecht: - schlecht: --
Hoch: H Mittel: M Niedrig: N

Abbildung 17: Bewertung der Situation der 16 Gemeinden

3.10 Endogene und Exogene Faktoren

Die im Kapitel bisher beschriebenen Entwicklungen der Kennzahlen geben einen guten Aufschluss über die Entwicklung der kommunalen Finanzen der 16 Städte, was sie aber nur zum Teil zeigen ist die Relevanz von Außenfaktoren, die auf die Gemeinden einwirkten. Generell kann man davon sprechen, dass es bei der Haushaltssteuerung für die Gemeinden, wie in den beiden vorangegangenen Kapiteln bereits angemerkt, Kosten und Einnahmen gibt, die sie selbst bis zu einem gewissen Grad steuern können und Kosten und Einnahmen, auf die sie wenig bis keinen Einfluss nehmen können. Insofern kann man also von endogenen⁷⁵ Faktoren und exogenen⁷⁶ Faktoren sprechen, die auf die Haushaltsentwicklung der Gemeinden einwirkt. Die exogenen Faktoren spielen mitunter insofern eine Rolle, als sie für die Gemeinden schwer planbar sind.

Exogene Faktoren inkludieren:

- Einnahmen:
 - Verteilung und Entwicklung der Ertragsanteile an den gemeinschaftlichen Bundesabgaben im primären Finanzausgleich
 - Struktur und Höhe der Zweckzuweisungen im sekundären Finanzausgleich
 - Die Gestaltung der gemeindeeigenen Abgaben, die Festsetzung der Besteuerungssätze und die grundsätzliche Erlaubnis durch den übergeordneten Gesetzgeber, zusätzliche Abgaben einzuhoben
 - Die Festsetzung des Prozentsatzes für die Überdeckung der Gebühreneinnahmen
 - Entscheidungen auf Ebene der Europäischen Union zur Rechtmäßigkeit von Abgaben (Wegfall der Getränkesteuer)
 - Die Allgemeine Wirtschaftslage, die sich auf die Abgabeneinnahmen auswirkt
- Ausgaben:
 - Die Beteiligung an und die Entwicklung der Kostendeckungsbeiträge für

⁷⁵ Vgl.: Filhuth, Carsten: Sanierungsmanagement in Kommunen, Hamburg 2007, S. 30

⁷⁶ Vgl.: Filhuth 2007: S. 31

die Krankenanstalten der Länder

- Die Beteiligung an sowie die Entwicklung und Gestaltung der Sozialhilfeausgaben der Länder und des Bundes (z.B. Mindestsicherung)
- Sonstige Entscheidungen des Landes- und Bundesgesetzgebers, die Folgekosten auf der kommunalen Ebene verursachen (Regelung der Klassenschüler Höchstzahl, verpflichtendes Kindergartenjahr, Senkung des Eintrittsalters für Kindergärten)
- Übertragung von Agenden anderer Gebietskörperschaften auf die Kommunen (z.B. Übertragung des Passwesens an die Magistrate der Städte mit eigenem Statut)
- Die allgemeine Entwicklung der Zinsen
- Die allgemeine Wirtschaftslage, die sich etwa auf die Sozialausgaben auswirkt

Im Gegensatz dazu können die endogenen Faktoren durch das Handeln der kommunalen Entscheidungsträger wesentlich mitgeprägt werden.

Sie umfassen:

- Einnahmen:
 - Die Festsetzung der Gebühren im Rahmen des gesetzlich bestimmten Kostendeckungsrahmens
 - Festsetzung der Hebesätze für Abgaben bei denen dies zulässig ist (Grundsteuer)
 - Die Gestaltung von Entgelten für andere Dienstleistungsangebote, wie etwa Mieten für Gemeindewohnungen und für Veranstaltungssäle oder Eintrittsgebühren für städtische Einrichtungen
 - Die Einhebung und die Festsetzung der Höhe zusätzlicher Abgaben nach den Bestimmungen des FAG
 - Die Bewirtschaftung von Parkraum, sowie die Überwachung von Straßen in Gemeindebesitz (Geschwindigkeitsmessungen)
- Ausgaben:
 - Die Gestaltung der Organisationsstruktur der Gemeindeverwaltung,

inklusive des Personalwesens

- Die Gestaltung der Organisationsstruktur der Dienstleistungsbetriebe der Gemeinde und damit verbundener Kosten (Stichwort Ausgliederungen)
- Die Gestaltung des Subventionswesens für Vereine und von Maßnahmen zur Wirtschaftsförderung
- Ausgaben für die Erhaltung von Straßen und Grünanlagen
- Zusätzliche Förderungsmaßnahmen für sozial schwächere Bevölkerungsgruppen (Ermäßigungen für die Nutzung von Gemeindeeinrichtungen, Heizkosten- und Mietkostenzuschüsse, Gebührenbefreiungen, Förderung von Sozialmärkten, usw.)
- Ausgaben für Kultur und Kunstprojekte (Stadttheater, Musikschulen, saisonale Kunstprojekte, Förderung lokaler Kunstschafter)

Zusätzlich zu den überwiegend endogenen und exogenen Faktoren, gibt es auch einige Bereiche, die eher indirekt durch die Entscheidungen der Gemeinden beeinflusst werden können. Dieser Bereich schließt vor allem Investitionen von Unternehmen in der Gemeinde und von übergeordneten Gebietskörperschaften ein, die sich direkt oder indirekt in Form von Abgaben positiv auf die Gemeinde auswirken können. Dies schließt Maßnahmen der Wirtschaftsförderung und der Flächenwidmung sowie Verhandlungen mit anderen Körperschaften mit ein, um die Ansiedlung einer Einrichtung oder eines Betriebs zu erreichen oder zu fördern.

Die Listen der exogenen wie der endogenen Faktoren ist nicht umfassend, sondern soll einen ungefähren Überblick über die Gestaltungsmöglichkeiten und die Grenzen derselben für die kommunale Politik bieten. Bei den Einnahmen lässt sich allerdings festhalten, dass Aufgrund der steigenden Bedeutung der Ertragsanteile und der Vordefinition der Besteuerungsrechte für die kommunale Ebene, die exogenen Faktoren einen bedeutend höheren Stellenwert haben als die endogenen Faktoren. Bei den Ausgaben haben die exogenen Faktoren zwar ebenfalls ein hohes Gewicht, aber hier bieten sich etwas mehr Spielräume für die Gemeinden. Allerdings existieren diese Spielräume mit Ausnahme der Gestaltung der Verwaltungsausgaben und der Organisationsstruktur der gemeindeeigenen Dienstleistungen vor allem in Bereichen, die direkt das Leben der Gemeindebürger betreffen und Einschnitte in diesen

Bereichen, für das Zusammenleben in den Gemeinden, dauerhaft große Nachteile darstellen.

3.11 Entwicklung nach 2008

Die nicht mehr in die Analyse eingeflossenen Daten für 2009 zeigen wieder einen deutlichen Abwärtstrend bei den meisten Gemeinden und das Jahr 2010 wurde begleitet von mehreren Berichten über die problematische Situation in vielen Gemeinden und Städten.

3.12 Fazit

Obwohl die Ausgangssituation der Gemeinden unterschiedlich war, lässt sich ein genereller Trend analog zu den allgemeinen Wirtschaftsdaten der Jahre ableiten. Im Wesentlichen kann man die Jahre von 2001 bis 2004 als äußerst schwierige Jahre für die Gemeinden bezeichnen, in denen sich die finanzielle Lage fast aller 16 Gemeinden verschlechterte. Wie stark dieser Einbruch war hing Großteils damit zusammen, wie gut die finanzielle Lage der Gemeinden am Beginn des Jahrzehnts im Jahr 2000 war. Ab dem Jahr 2005 entspannte sich die Lage aufgrund höherer Einnahmen langsam bis zum Jahr 2008, als die Finanzkrise einsetzte. Die wesentlichen Unterschiede zwischen den Gemeinden kann *Abbildung 17 (S.61)* entnommen werden.

3.13 Detailüberblick über die drei Gemeinden in denen Interviews geführt wurden

Wie schon in den vorangegangenen Kapiteln beziehen sich auch die Haushaltskennzahlen der drei dargestellten Gemeinden auf den von der Statistik Austria übermittelten Datensatz und den daraus abgeleiteten Kennzahlenberechnungen.

Die Statutarstadt Wiener Neustadt diene als Beispiel für eine Statutarstadt mit finanziellen Problemen und einem relativ hohen Schuldenstand. Sie teilt viele der Faktoren mit den beiden anderen analysierten Statutarstädten, St. Pölten und Krems an der Donau. Sie kann weiters als Beispiel für einen in Transformation begriffenen Industriestandort betrachtet werden, wie einige der Städte in Oberösterreich.

Die Stadt Klosterneuburg stellt als eine Gemeinde, die direkt an die Stadt Wien angrenzt ein Beispiel für jene Städte dar, die sich ebenfalls in der Umgebung eines anderen größeren bzw. bedeutenderen Stadtzentrums befinden und somit für die Herausforderungen, die sich aus einer suburbanen Situation ergeben. Im Hinblick auf die Haushaltssituation stellt Klosterneuburg einen Typ Gemeinde dar, der zwar noch über stabile Budgetzahlen verfügt, aber in den letzten Jahren mit Problemen konfrontiert war und einer angespannteren Budgetlage entgegensieht.

Die Stadt Leoben ist einerseits ein Beispiel für jene Gemeinden, die mit einem demographischen Schrumpfungsprozess konfrontiert waren, aber auch eine Gemeinde, die auf eine sehr gute Budgetlage verweisen kann, und daher weniger stark von Einsparungsfragen betroffen ist als andere Gemeinden.

3.13.1 Leoben

Allgemeine Faktoren

Die Stadtgemeinde Leoben ist die zweitgrößte Gemeinde in der Steiermark nach der Landeshauptstadt Graz. Als solche kann man sie als Regionales Zentrum in der

Obersteiermark und speziell im alten Industriegebiet rund um die Täler der Mur und Mürz bezeichnen. Als Teil dieser Region leidet auch Leoben seit mehreren Jahrzehnten an der Abwanderungsbewegung aus der Region. Auch in den letzten zwei Jahrzehnten ging die Bevölkerung um mehr als 13 % zurück. Dies stellt natürlich eine besondere Herausforderung für die Leobner Kommunalpolitiker dar. Allerdings profitiert die Stadt von ihrem Status als Standort der Montanuniversität, die in den letzten Jahren einen Anstieg der Studierendenzahlen verzeichnen konnte. Die Anwesenheit von mehr als 3.000 Studierenden ist insofern auch der Hauptgrund, weshalb Leoben, mit 10,67 %, eine relativ hohe Nebenwohnsitzquote aufweist.

Die letzten Jahre waren in Leoben laut der Aussagen der beiden Interviewpartner von regen Investitionstätigkeiten und der Ansiedlung wichtiger Einrichtungen wie einem Justizzentrum, dem Bau mehrerer Brücken, eines innerstädtischen Einkaufszentrums, eines Kraftwerks und mehreren anderen Investitionen geprägt, an denen die Gemeinde teilweise direkt finanziell beteiligt ist. Diese Investitionstätigkeit wurden, dort wo die Gemeinde involviert war, durch den Erlös des Verkaufs der städtischen Sparkasse im Jahr 2000 finanziert (ca. 500 Mio. ATS).

Die politische Landschaft Leobens wird vor allem durch die SPÖ geprägt. Auch bei den drei Gemeinderatswahlen in den Jahren 2000, 2005 und 2010 erreichte die SPÖ jeweils eine absolute Mehrheit der Stimmen und damit auch der Mandate im Gemeinderat. Die anderen Gemeinderatsfraktionen sind im Gemeinderat im Vergleich zur SPÖ nur relativ schwach vertreten, als größte „Oppositionsfraktion“ erhielt die ÖVP im Jahr 2010 16,03 % der Stimmen. Die 31 Mandate verteilen sich folgendermaßen: SPÖ 18, ÖVP 5, KPÖ 3, Bürgerlisten 3, FPÖ 2.

Finanzielle Situation

Die finanzielle Situation Leobens war in den neun Jahren des Analysezeitraums durchwegs positiv und verbesserte sich zum Ende noch einmal deutlich. Dies geht vornehmlich auf den bereits erwähnten Verkauf der städtischen Sparkasse zurück. Im Vergleich zu den Gemeinden der anderen Bundesländer ist für Leoben außerdem vorteilhaft, dass das Land Steiermark die Gemeinden nicht an den Kosten der Krankenanstalten beteiligt.

Der Anteil der Gebühreneinnahmen an den laufenden Einnahmen ist leicht unter dem Durchschnitt der 16 Städte, während der Anteil der Kommunalsteuereinnahmen leicht über dem Durchschnitt liegt. Die Freien Finanzspitzen 1 und 2 waren während der neun Jahre immer positiv und die ÖSQ lag in sieben der neun Jahre in einem „guten“ bis „sehr guten“ Bereich. Die Schulden/Einwohner lagen zwar leicht über dem Durchschnitt der 16 Städte, aber 96,94 % fielen in die Deckungsart 2 und nur 2,92 % in die Deckungsart 1. Die Gesamtverschuldung stieg in den neun Jahren nur gering an und lag 2008 bei rund 50 Mio. Euro. Die Zinsbelastung stieg mit 14,29 % allerdings deutlicher an, entwickelte sich aber analog zur allgemeinen Zinsentwicklung wie in *Abbildung 13* dargestellt.

Man kann hier von einer relativ stabilen Entwicklung und gut abgedecktem Gemeindehaushalt sprechen.

3.13.2 Klosterneuburg

Allgemeine Faktoren

Die Stadtgemeinde Klosterneuburg grenzt direkt nördlich an die Bundeshauptstadt Wien an und wird von der Statistik Austria als Teil der Außenzone der Stadtregion Wien geführt. Die strukturelle Vernetzung mit der angrenzenden Metropole lässt sich unter Anderem an den sehr hohen Nebenwohnsitzanteil von 21,77 % ablesen. Auch einer der beiden Interviewpartner wies darauf hin, dass das Leben in der Stadt stark durch die Nähe zu Wien geprägt sei und ein sehr großer Teil der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer entweder nach Wien auspendeln oder aus Wien einpendeln. Das Bevölkerungswachstum ist in den letzten 20 Jahren mit +4,56 % relativ gering ausgefallen, was auf die sehr hohen Grundstückspreise zurückführen sein kann. Einer der Interviewpartner merkte auch an, dass viele Jüngere, speziell aus sozial schwächeren Verhältnissen, aufgrund der hohen Wohnkosten wegziehen und Personen mit hohem Vermögen/Einkommen neu zuziehen.

Die Kommunalpolitik in Klosterneuburg ist geprägt durch eine konstant starke ÖVP, die in einem Wechsel von absoluten und relativen Stimmen- und Mandatsmehrheiten, die Bürgermeister der Stadt stellt. Dieses Muster setzte sich auch bei den Gemeinderatswahlen 2000, 2005 und 2010 fort, bei denen die ÖVP 2000 die absolute Mehrheit im Gemeinderat errang, sie 2005 verlor und 2010 wiedererlangte. Der Anteil der SPÖ scheint über einen längeren Zeitraum im Sinken zu sein und erreichte bei den Gemeinderatswahlen 2010 mit knapp über 15 % seinen bisherigen Tiefststand. Demgegenüber stieg der Anteil der Grünen kontinuierlich auf inzwischen über 13 % an. Auch Bürgerlisten spielen in abwechselnder Bedeutung eine Rolle im Klosterneuburger Gemeinderat. 2010 konnten sie 17,79 % der Stimmen auf sich vereinen. Ähnlich wie in Leoben stehen auch in Klosterneuburg der größten Fraktion relativ kleine „Oppositionsfraktionen“ gegenüber. Während der Periode zwischen 2005 und 2010 wurde die Stadtgemeinde von einer Koalition aus ÖVP und Grünen regiert.

Finanzielle Situation

Die finanzielle Situation Klosterneuburgs war zwischen 2000 und 2008 relativ stabil und schlug sich in guten Kennzahlenwerten aus. Der prägendste Faktor war die Übernahme des Gemeindekrankenhauses durch die NÖ Landesklinikenholding. Diese erfolgte 2008. Allerdings führten die Abgänge des Krankenhauses in Kombination mit den Umlagen des NÖKAS zu einer nachhaltigen Belastung des Klosterneuburger Haushalts. So stiegen die Gesamtschulden der Stadt im Betrachtungszeitraum um 47,97 % auf über 50 Mio. Euro an. Der Anteil der Schulden der Deckungsart 1 stieg um fast 250 % an, lag aber mit 5,1 Mio. Euro nur bei knapp über 10 % der Gesamtschulden. Problematisch für die Stadtgemeinde war auch der Anstieg der Zinsausgaben um 56,8 % auf 2 Mio. Euro im Jahr 2008 was einer ZAQ von 4,35 % entsprach.

Die Struktur der laufenden Einnahmen der Stadt zeigt, dass Klosterneuburg auf deutlich unterdurchschnittliche eigene Steuereinnahmen zurückgreifen kann und mit 42,72 % einen sehr hohen Anteil seiner laufenden Einnahmen aus Ertragsanteilen bezieht. Außerdem wies es mit 21,26 % den höchsten Anteil an Gebühren an den laufenden Einnahmen aus.

Die Situation im Betrachtungszeitraum scheint zwar durchwegs stabil zu sein, aber beide Interviewpartner wiesen auf die angespannte Budgetlage seit dem Jahr 2009 und besonders im Jahr 2010 hin.

3.13.3 Wiener Neustadt

Allgemeine Faktoren

Wiener Neustadt ist die größte der drei Städte in denen für diese Arbeit Interviews geführt wurden. Im Gegensatz zum eher schrumpfenden Leoben und nur leicht wachsenden Klosterneuburg war die Bevölkerungsentwicklung in Wr. Neustadt in den letzten 20 Jahren relativ dynamisch mit +15,46 %. Damit wies die Statutarstadt das höchste Wachstum der 16 Städte zwischen 20.000 und 50.001 Einwohnern in den letzten 20 Jahren auf. Der Anteil der Nebenwohnsitze beträgt mit etwas mehr als 6 % deutlich weniger als die Anteile in den beiden anderen vorgestellten Städten. Beiden Interviewpartner beschrieben die Stadt als regionales Zentrum für das südliche Niederösterreich und das angrenzende Burgenland.

Ursprünglich ein traditioneller Industriestandort, hat die Stadt laut Aussage der Interviewpartner in den letzten 20 Jahren eine Transformation zu einem Forschungs- und High Tech Standort durchgemacht, inklusive der Ansiedlung der ersten Fachhochschule Österreichs. Außerdem beschrieben sie die Stadt als Zentrum für Gewerbe und Handel. Inwieweit dieser Strukturwandel tatsächlich geglückt ist, lässt sich aus den Budgetdaten nur sehr indirekt ablesen und nicht einwandfrei beantworten. Auffällig ist jedoch, dass trotz deutlichem Bevölkerungswachstums, gemessen an der Bevölkerung von 2001, die Einnahmen aus der Kommunalsteuer, deutlich unter dem Schnitt der 16 Städte gestiegen sind, und ab 2007 unter dem Durchschnittswert der Vergleichsstädte lag. Zumindest die versteuerte Lohnsumme hat sich demnach in den neun Jahren des Vergleichszeitraums unterdurchschnittlich entwickelt.

Wie Leoben verfügt auch in Wr. Neustadt die SPÖ traditionell über eine absolute Mehrheit im Gemeinderat. 2010 verlor sie allerdings nach einem Verlust von über 13 Prozentpunkten die absolute Mehrheit an Stimmen. Der Stimmenanteil der ÖVP als stärkster Oppositionsfraktion sank 2005 von 29,12 % auf 24,76 % und blieb 2010 mit 24,52 % auf niedrigem Niveau stabil. Drittstärkste Fraktion ist die FPÖ mit 10,24 % im Jahr 2010, die nach 2,74 % im Jahr 2005 wieder fast ihren Stimmenanteil von 2000 erreichen konnte. Die großen Gewinner der Wahl 2010 waren neben der FPÖ die

Bürgerlisten, die zusammen 12,53 % der Wählerstimmen erreichten und von denen zwei der Listen den Einzug in den Gemeinderat, mit insgesamt 4 Mandaten schafften.

Finanzielle Situation

Von den drei Gemeinden in denen Interviews geführt wurden, steht Wiener Neustadt vor den größten finanziellen Herausforderungen. Der Schuldenstand der Stadt lag in allen Jahren deutlich über dem Durchschnitt der Vergleichsstädte. Im Jahr 2001, vor der ersten Ausgliederung, erreichte er mit 7.045 Euro pro Einwohner einen Höchstwert (allerdings handelte es sich hier zu 41 % um Schulden der Deckungsart 3, die für eine andere Gebietskörperschaft aufgenommen wurden). Nach der Ausgliederung der WNSKS sank dieser Wert auf 4.233 Euro im Jahr 2004 um in den Folgejahren bis 2006 auf 5.811 Euro anzusteigen. Im Rahmen einer zweiten Umstrukturierung der Stadtfinanzen inklusive der Ausgliederung von Immobilienvermögen in die neue IFP und die Zusammenfassung der ausgegliederten Wiener Neustädter Betriebe unter einer neu gegründete Holding, sank der ausgewiesene Schuldenstand in den Folgejahren auf 3.649 Euro. Damit liegen die Schulden pro Einwohner Wiener Neustadts bei mehr als 200 % des Durchschnittswerts der 16 verglichenen Städte. Neben den Ausgliederungen von Gemeindeeigentum und Dienstleistungen, wurde auch in Wiener Neustadt nach langjähriger Diskussion das städtische Krankenhaus durch die Niederösterreichische Landesklinikenholding übernommen.

Die Ausgaben in der Gruppe 5 „Gesundheit“ waren in den Jahren vor der Übernahme des städtischen Krankenhauses kontinuierlich angestiegen und machten 2005 aufgrund von notwendigen Investitionen über 31 % des ordentlichen Haushaltes aus. Mit der Übernahme sanken die Ausgaben in der Gruppe 5 auf 6,37 % des ordentlichen Haushaltes, was deutlich unter dem Schnitt der niederösterreichischen Städte liegt.

Während die Wiener Neustädter Stadtpolitik zwar die nominellen Schulden der Stadt reduzieren konnte, gab es eine negative Veränderung bei der Schuldenstruktur. Im Jahr 2000 betrug der Anteil der Schulden der Deckungsart 1 23,55 % der Gesamtschulden. Dieser Wert stieg bis 2008 deutlich auf 84,15 % an. In absoluten Zahlen stiegen die Schulden der Deckungsart 1 um 76,9 Mio. Euro an (+216 %). Im Gegenzug verringerten sich die Schulden der Deckungsart 2 um 51 Mio. Euro. Im Gegensatz zu

vielen anderen Gemeinden weist die Stadt Wiener Neustadt auch einen relativ hohen Anteil von Schulden der Deckungsart 3 auf. Allerdings verringerte sich auch deren Anteil bis 2008 deutlich auf 3,73 % der Gesamtschulden. Die Zinsanteilsquote (ZAQ) lag während des gesamten Betrachtungszeitraums deutlich über dem Durchschnitt der anderen Städte und Gemeinden. Die Zinsbelastung entwickelte sich hierbei analog zu der in *Abbildung 13* dargestellten Verlaufskurve der Zinsbelastungen. Der Anstieg der Zinsen zwischen 2004 und 2008 verursachten mit 6,8 Mio Euro fast 3,3 Mio. Euro an zusätzlichem Zinsaufwand.

Die Freie Finanzspitze wurde während des Betrachtungszeitraums durch die Auslagerungen und die Übernahme des städtischen Krankenhauses mehrmals verzerrt. In jenen Jahren die keinen Verzerrungen unterworfen waren, war die FF1 bis auf das Jahr 2004 zwar positiv, aber mit Ausnahme des Jahres 2008 war die FF2 durchgängig negativ. Auch dies zeigt, dass sich die Stadt in einer äußerst angespannten Budgetlage befindet.

4 Interviews

4.1 Auswahl der Interviewpartner

Die Auswahl der Interviewpartner erfolgte nach der ersten Analyse der finanziellen Kennzahlen. Ziel war es Interviewpartner aus Städten zu finden, die innerhalb der Gruppe der 16 Städte in gewisser Weise exemplarisch für eine gewisse Stadtstruktur stehen. Andererseits war die Auswahl auch durch die Verfügbarkeit der potentiellen Interviewpartner und durch den zeitlichen und logistischen Aufwand, der für die Interviews notwendig war, eingeschränkt. Wesentlich um einen genaueren Einblick in die jeweilige Gemeinde zu erhalten war außerdem, jeweils einen fachlich kompetenten Interviewpartner von Seiten der regierenden Fraktion und von Seiten der Gemeinderatsopposition zu bekommen. Konkret heißt dies, dass für die Interviewpartner der regierenden Fraktionen entweder der Bürgermeister oder der für Finanzen zuständige Stadtrat als Interviewpartner in Frage kam und auf Seiten der Oppositionsfraktion entweder ein mit der Thematik befasstes Mitglied des Stadtsenats oder ein Mitglied des zuständigen Ausschusses. Die Einschränkung nur Mitglieder der größten Oppositionsfraktion zu wählen ging auf die Überlegung zurück, dass die kleineren Fraktionen über ungenügende Ressourcen und Wissen zur Haushaltssituation verfügten um relevante Aussagen treffen zu können. Darüber hinaus deckte sich somit die Fraktionszugehörigkeit der Interviewpartner mit den im vorangegangenen Kapitel dargestellten Verteilung der Stimmanteile in den Gemeinderäten aller 16 Städte, wo sich mit einer Ausnahme SPÖ und ÖVP als Stimmenstärkste bzw. zweitstärkste Kraft gegenüberstanden.

4.2 Interviewpartner

Die ausgewählten Interviewpartner fallen in das oben angeführte Schema. Interviewt wurden die Bürgermeister von Klosterneuburg, Mag. Stefan Schmuckenschlager, der Bürgermeister von Wiener Neustadt, Bakk. Bernhard Müller, der Finanzstadtrat von Leoben, Harald Tischhardt, als Vertreter der regierenden Parteien. Als Vertreter der größten Oppositionsfraktionen wurden der Wiener Neustädter 2. Vbgm., Dr. Christian

Stocker, STR Dr. Stefan Mann aus Klosterneuburg und GR Herbert Hatzenbichler aus Leoben interviewt.

4.2.1 Hintergrundinformationen zu den Beteiligten

Im Rahmen des Interviews wurden einige Hintergrundinformationen über die Beteiligten erhoben, die für die abschließende Interpretation der Ergebnisse von Bedeutung sind. Alle sechs Interviewpartner waren, wie oben an den Namen ablesbar ist, männlichen Geschlechts, das heißt, dass die Haushaltspolitik in den drei Interviewstädten primär von Männern dominiert wird. Von den sechs Interviewpartnern verfügten vier über einen Universitätsabschluss, jeweils zwei Absolventen der Politikwissenschaft und zwei Absolventen der Rechtswissenschaft. Der einzige der eine einschlägige Ausbildung im Finanzbereich hatte, ist Stadtrat Tischhardt als Absolvent der Sparkassenakademie.

Von den sechs Interviewpartnern, waren zwei öffentlich Bedienstete (einer davon karenziert) ein Interviewpartner arbeitete in einem staatsnahen Unternehmen, ein weiterer in einem Unternehmen das zuvor im Besitz der Stadtgemeinde war. Ein Interviewpartner arbeitete für eine Teilorganisation einer Partei und ein Interviewpartner ist selbstständiger Anwalt. Insofern wird die Gruppe der sechs Interviewpartner von Bediensteten im öffentlichen bzw. staatsnahen Bereich dominiert.

Fünf der sechs Interviewpartner begannen sich schon in der Jugend politisch zu engagieren, zwei davon fanden über das politische Engagement von Familienangehörigen in die Politik. Der Einstieg erfolgte entweder über Engagement im Schulbereich (Schulsprecher) oder direkt in der kommunalen Jugendpolitik. Ein Interviewpartner gab an, dass er von einem Bekannten gefragt wurde, ob er sich kommunalpolitisch betätigen will.

Als Motivation für den Einstieg in die Kommunalpolitik nannten alle Interviewpartner, dass man auf dieser Ebene direkt etwas bewirken kann und am unmittelbarsten an den Interessen der Bürger dran sei. Von einem Interviewpartner wurde außerdem genannt, dass er der Übermacht der regierenden Partei Widerspruch entgegensetzen wollte.

4.3 Umgebungsfaktoren der Interviews

Die sechs Interviews wurden in Form eines direkten persönlichen Vieraugengesprächs zeitnah zur Haushaltsvoranschlagserstellung Ende des Jahres 2010 und Anfang 2011 geführt. Die gesamten Interviews wurden zum Zwecke der Dokumentation mit Hilfe eines Diktiergerätes elektronisch aufgenommen und in Folge in elektronischer Form transkribiert. Die Transkription ist über weite Teile vollständig, mit Ausnahme weniger Erklärungen zu konkreten Sachzusammenhängen wie zum Beispiel der genauen Beschreibung der Struktur der ausgegliederten Gesellschaften in Wiener Neustadt. Diese Passagen, sowie Nachfragen zu bestimmten Sachverhalten von Seiten des Interviewers wurden in den Transkripten durch Vermerke an der jeweiligen Stelle markiert. Außerdem wurden während des Interviews wichtige Sachverhalte, Namen und Bezeichnungen mitnotiert.

Die Interviews dauerten zwischen 30 und 45 Minuten, die Dauer war dabei abhängig von der Ausführlichkeit mit der die Interviewpartner die Fragen beantworteten. Das großteils beschränkte Zeitbudget der Interviewpartner hatte keinen Einfluss auf die Dauer und die Qualität der Interviews, die Interviews konnten in der vorher vereinbarten Zeitspanne abgeschlossen werden. Aufgrund der meist langjährigen Erfahrung der Interviewpartner aus ihrer politischen Tätigkeit verlief die Beantwortung der einzelnen Fragen problemlos und fast ohne Missverständlichkeiten bei der Fragebeantwortung.

Die einzelnen Interviews fanden an folgenden Tagen statt:

Interviewpartner	Gemeinde	Regierung/Opposition/Partei	Datum
StR. Dr. Stefan Mann	Klosterneuburg	Opposition (SPÖ)	01.12.2010
Bgm. Mag. Stefan Schmuckenschlager	Klosterneuburg	Regierung (ÖVP)	01.12.2010
GR Herbert Hatzenbichler	Leoben	Opposition (ÖVP)	06.12.2010
STR Harald Tischhardt	Leoben	Regierung (SPÖ)	17.12.2010
VBgm. Dr. Christian Stocker	Wiener Neustadt	Opposition (ÖVP)	20.12.2010
Bgm. Bakk. Bernhard Müller	Wiener Neustadt	Regierung (SPÖ)	11.01.2011

Tabelle 8: Interviewpartner und Interviewtermine

Die Abfolge der Interviews ergab sich dabei zufällig auf Basis der terminlichen Vereinbarkeit. Zwei der Interviews, jene mit den Interviewpartnern aus Klosterneuburg fanden kurz vor dem Beschluss des Voranschlages für 2011, in der Gemeinderatssitzung vom 9.12.2010, statt. Auch das Interview mit GR Herbert Hatzenbichler fand vor der Beschlussfassung in Leoben am 16.12.2010 statt, das Interview mit STR Harald Tischhardt einen Tag nach der betreffenden Gemeinderatssitzung. Die Interviews mit den Interviewpartnern aus Wiener Neustadt fanden beide nach der Verabschiedung des nächstjährigen Haushaltsvoranschlags statt. Bei allen sechs Interviewpartnern kann man daher davon ausgehen, dass sie sich gerade intensiv mit der Haushaltssituation in ihren Städten auseinander gesetzt hatten. Die Abfolge, Vertreter der Gemeinderatsopposition und der regierenden Partei, geschah zufällig, eröffnete aber die Möglichkeit Themen die von der Opposition angesprochen wurden bei der Befragung des Vertreters der regierenden Fraktion miteinfließen zu lassen, was aber nur in geringem Ausmaß in Form vereinzelter Nachfragen geschah.

Die Interviewpartner wurden mit Ausnahme von Bgm. Müller telefonisch über das Thema der Diplomarbeit informiert. Nähere Informationen über die Zielrichtung der Befragung wurden im Vorraus an die Interviewpartner nicht weitergegeben um eine gewisse Spontanität bei der Fragebeantwortung zu sichern. Im Falle von Bgm. Müller wurde das Thema bei der Terminvereinbarung indirekt über seinen Assistenten übermittelt. Vor dem Beginn der Interviews wurden die Interviewpartner kurz über die nähere Zielsetzung des Interviews informiert. Da es sich im Kontext der Untersuchung um Personen öffentlichen Interesses handelt, die in einer gewissen Regelmäßigkeit ihre Meinung zum angesprochenen Thema abgeben, war der Interviewfluss und die Bereitschaft zur Informationsweitergabe kein Problem.

4.4 Design des Interviewleitfaden

Der Interviewleitfaden setzte sich aus mehreren Teilen zusammen. Der erste Teil umfasste Hintergrundfragen⁷⁷ zu den Interviewpartnern. Der zweite Teil umfasst Wissens- und Meinungsfragen⁷⁸ zur Struktur und zum Strukturwandel der Gemeinde und zum politischen Klima in der Gemeinde. Der dritte Teil hinterfragt die Prioritäten für

⁷⁷ Vgl.: Gläser, Jochen; Laudel, Grit: Experteninterviews und qualitative Inhaltsanalyse, Wiesbaden 2010, S. 123

⁷⁸ Ebd.

den Interviewpartner in der Kommunalpolitik und die Einschätzung der Prioritäten der Bürger. Der vierte Teil versucht die Einschätzung der Interviewpartner als Experten und Akteure zur Situation des kommunalen Haushalts zu erfahren. Der fünfte Teil geht auf die Bedeutung der Gemeindfinanzen für das politische System und für die Öffentlichkeit ein und fragt die Einschätzung der Interviewpartner ab, ob und welche Bedeutung die Finanzsituation für das politische Gegenüber, die Bürger, Medien etc.hat. Der sechste Teil bringt das Interview auf eine technische Ebene mit Wissens und Meinungsfragen zu konkreten Strukturierungs- und Konsolidierungsmaßnahmen. Der siebente Teil bricht mit dem restlichen Interviewmuster und konfrontierte die Interviewpartner mit drei zugespitzten Aussagen zur Haushaltspolitik die sie als wahr oder falsch definieren konnten. Der detaillierte Interviewleitfaden ist im Anhang zu finden.

Das Ziel des **ersten Teils** des Interviews war es Hintergrundinformationen über die Interviewpartner zu erfahren, ihren beruflichen Hintergrund, den Art wie sie in die Politik gefunden hatten und die Motivation für das Engagement auf kommunaler Ebene. Im Hintergrund stand die Frage, ob der persönliche, berufliche oder fachliche Hintergrund und die persönliche Motivation eine Rolle bei der Einschätzung der Haushaltspolitik spielen.

Der **zweite Teil** sollte Aufschluss über die allgemeinen Bedingungen in der Stadt geben, die sich nicht einfach aus statistischen Daten ablesen lassen, über die die Interviewpartner als Bewohner und politische Akteure allerdings Auskunft geben konnten. Dies inkludierte Fragen zum Interesse der Bürger an der Kommunalpolitik, die strukturelle Entwicklung der Stadt in den letzten Jahren, der Einschätzung der politischen Streitkultur und die Frage nach wichtigen zivilgesellschaftlichen und wirtschaftlichen Akteuren in der Stadt.

Nach der persönlichen Vorstellung der Interviewpartner und einigen allgemeinen Fragen zur Situation in der Stadt war **Teil drei** des Interviews darauf ausgerichtet die Prioritäten des Interviewten zu hinterfragen. Dies sollte bewusst vor den Fragen zur finanziellen Situation geschehen um unabhängig von dieser Frage zu erfahren, was den Interviewpartnern als besonders wichtig erscheint. Diese eigene Prioritätensetzung wurde dann mit der Frage nach der Einschätzung der Prioritäten der Bürger

abgeglichen.

Mit **Teil Vier** wechselte das Interview in den Bereich der konkreten finanziellen Situation. Im Mittelpunkt dieses Teils stand die Einschätzung der Haushaltssituation, welche Gründe die Situation hatte und welche Maßnahmen in der Vergangenheit getroffen wurden um sie zu verbessern, falls dies dem Interviewpartner als notwendig erschien.

Der **fünfte Teil** befasste sich mit der Ebene der politischen Auseinandersetzung zur Haushaltssituation. Sie hinterfragte, ob und in welchem Umfang die Haushaltssituation von den unterschiedlichen Akteuren in der Gemeinde thematisiert wird und ob sie in der politischen Auseinandersetzung eine relevante Rolle spielt.

Der **sechste Teil** des Interviews brachte das Gespräch wieder auf eine eher technische Ebene zurück indem Fragen zu konkreten Maßnahmen wie Ausgliederungen, Gebührenanpassungen etc. gestellt wurden. Dies sollte in seiner Positionierung im Interview auch dazu dienen vor der Zuspitzung im siebten Teil, die Aufmerksamkeit von der Ebene der politischen Diskussion wegzuführen.

Der **siebente Teil** bricht mit dem Befragungsmuster der anderen Teile, als er nur JA/NEIN Antworten auf drei konkrete Aussagen zulässt. Diese wurden gewählt, um einerseits die Aussagen der Interviewpartner für die Forschungsfragen noch einmal in stark verkürzter Weise zu komprimieren und andererseits, um den in der Vorrecherche festgestellten Diskurs der Interessensvertretungen der Gemeinden hinsichtlich der Übertragung von Aufgaben durch die Länder und den Bund zu überprüfen.

Die Abfolge der sieben Teilgebiete des Interviews wurde im Sinne von möglichen Ausstrahlungseffekten mit Bedacht gewählt. Unter Ausstrahlungseffekten verstehen Gläser und Laudel die Aktivierung von Gedächtnisinhalten, die beim Interviewpartner einen kognitiven Kontext hervorrufen, der in weiterer Folge seine Antworten beeinflusst.⁷⁹ Neben den allgemeinen Hintergrundinformationen über den Interviewpartner, die hierbei eher nicht von Belang sind, sollten vor allem die ersten Teile des Interviews eher allgemeine Daten und Fakten zur Gemeinde und zu den

⁷⁹ Vgl.: Gläser/Laudel 2010, S. 146f

Ansichten und Prioritäten des Interviewpartners klären. Diese Fakten und Prioritäten sollten noch, soweit bei der Themensetzung des Interviews möglich, ohne den Hintergrund der Haushaltspolitik und Haushaltssituation in der Gemeinde geklärt werden. Somit beginnt die Befragung zur konkreten Haushaltssituation und Haushaltspolitik erst im vierten Teil des Interviews.

Im Laufe des Interviews sollte auch herausgearbeitet werden, ob und in welchen Bereichen es Konsens und Dissenz zwischen den Vertretern der Opposition und der regierenden Fraktion gibt. Hierfür wurde zuerst in Teil 2, nach dem allgemeinen Gesprächsklima unter den Gemeinderatsfraktionen gefragt, und in Teil 5 nach dem konkreten Vorhandensein, von Konsens oder Dissenz zur Haushaltspolitik der regierenden Fraktion. Auch die JA/NEIN Aussagen im siebenten Teil zielten darauf ab Antworten in den vorrangegangenen Teilen des Interviews zu komprimieren.

4.5 Auswertung der Interviews

Wie in Kapitel 1 erwähnt basiert das folgende Kapitel auf einer Rahmenanalyse der politischen Diskurse zur Haushaltspolitik.

Die erste Frage die sich bei dieser Methode stellt, ist: "Was ist ein Diskurs?". Ein Diskurs nach Paolo Donati beschreibt *"alle Formen des sozialen Dialogs, wie er innerhalb und zwischen Institutionen, zwischen Individuen und sozialen Gruppen, Organisationen und den politischen Institutionen im Besonderen stattfindet"*⁸⁰ und als *"der Ort an dem jene ideellen Elemente produziert werden, durch die die Realität sinnhaft verstanden und gestaltet wird. [...]"*.⁸¹ Nohlen definiert Diskurs als "abgrenzbare Zusammenhänge von Kommunikation oberhalb der Ebene situativ/singulärer Äußerungen".

Der zweite Begriff der Erklärung benötigt ist der Rahmen bzw. Frame. Ein Frame stellt innerhalb eines Diskurses laut Donati einen "Deutungsrahmen dar, mit Hilfe dessen das

80 Paolo R. Donati: Die Rahmenanalyse politischer Diskurse in Viehöver Willy (Hrsg.): Handbuch Sozialwissenschaftliche Diskursanalyse, Wiesbaden 2006, S. 147

81 Ebd.

Gesagte zusammengefasst und interpretiert werden kann".

4.5.1 Anwendung der Rahmenanalyse im Kontext der Arbeit

Die wesentlichen Texte die im Zuge der Rahmenanalyse untersucht wurden bilden die sechs Experteninterviews mit den Vertretern der Opposition sowie der regierenden Parteien. Die Aussagen beziehen sich dabei auf zwei voneinander getrennte aber in Bezug stehende Ebenen. Einerseits die Ebene der Städte selbst und andererseits eine die Gemeinden überspannende Ebene in der Diskurse und Frames geteilt werden. Während die gemeindeexklusiven Diskurse beispielhaft für ähnlich strukturierte Gemeinden der Analyse stehen können, stellen die Gemeindeübergreifenden Diskurse wesentliche Bestandteile der Diskussion in Österreich um die Haushaltssituation der Gemeinden dar. Sie geben auch einiges an Aufschluss für die Beantwortung der zweiten und dritten Forschungsfragen. Die für die Gemeinden exklusiven Diskurse stellen hingegen eine der Grundlagen zur Beantwortung der ersten Forschungsfrage dar.

Daher werde ich zuerst die Diskurse darstellen, die auf Ebene der Gemeinden existieren und erst dann jene Diskurse darstellen, die über die Gemeinden hinweg von den Akteuren geteilt werden. Generell lässt sich natürlich feststellen, dass es jeweils eine Form des Regierungsframes und des Oppositionsframes existiert, der sich im Diskurs widerspiegelt, es existieren aber auch Frames, die von beiden Seiten geteilt werden.

4.6 Auswertung der Ergebnisse

4.6.1 Leoben

Leoben verfügt, wie im vorangegangenen Kapitel beschrieben, über relativ gute Haushaltsdaten. Dieser Hintergrund prägt somit auch den Diskurs in Leoben. Der Diskurs in Leoben ist vor allem durch die Millionen geprägt, die die Stadt durch den Verkauf der Sparkasse im Jahr 2000 lukrieren konnte. Ein weiterer identifizierbarer Diskurs war der Streit um die Sparsamkeit der Gemeinde mit speziellem Bezug auf ein

bestimmtes Projekt, dem sogenannten Asia Spa. Es gab noch weitere Diskurse, die in den Interviews erkennbar waren, diese werden aber auf der zweiten Ebene der in allen Gemeinden festgestellten Diskurse abgehandelt.

Der Sparkassen/Investitionen Diskurs

Der politische Diskurs in Leoben wird, was die grundsätzliche Finanzsituation angeht, von einem gemeinsamen Diskurs geprägt den man als "Sparkassen bzw. Investitionen Diskurs bezeichnen kann". Primär geht es hier wie oben erwähnt um den Verkauf der Leobner Stadtparkasse und die Investitionen die mit den rund 500 Millionen Schilling Verkaufserlös durchgeführt wurden.

Dieser Diskurs lässt sich an folgenden Aussagen der interviewpartner ablesen.

"Zum Hintergrund, wir haben im Jahr 2000 unsere Anteile an der Sparkasse verkauft, das waren ca. 500 Millionen Schilling. Und mit dem Geld ist viel in die Infrastruktur der Gemeinde investiert worden." GR Hatzenbichler

"[...] dass die Gemeinde Leoben in den letzten Jahren deutlich besser dagestanden ist als andere Gemeinden in Österreich eben aufgrund der besagten Sparkasse Millionen, wo sinnvoll investiert wurde, [...]" GR Hatzenbichler

"Da hat sich förmlich eine Gründerzeit aufgetan. Wir haben unsere Sparkasse verkauft, haben einen Verkaufserlös 33 Mio. Euro erzielt. Und haben dann mit allen Parteien zusammen einen Nachhaltigkeitsausschuss gegründet weil wir diese Mittel nachhaltig verwenden wollten, keine kostenintensiven Prestigeprojekte, sondern das tatsächlich als Anschub für die Stadt – denn wir hatten ein Problem da mit der Pleite von Konsum wo die Stadt in Agonie verfallen ist [...] - Wir haben uns mit Bgm. Konrad damit nicht abgefunden sondern in die Hände gespuckt. Und wenn man jetzt schaut, allein in den letzten 15 Jahren sind Dinge entstanden, nicht nur mit kommunalen Mitteln, [...]" STR Tischhardt

"Das war mehr als Weise dieses innerstädtische Einkaufszentrum hat Frequenz in die Innenstadt gebracht, hat Kaufkraft gebündelt, hat zusätzlich hunderte von Arbeitsplätzen geschaffen. [...]" STR Tischhardt

Hier lässt sich aus den Aussagen beider Interviewpartner ein gemeinsamer Frame ableiten, den man als "positiver Entwicklungs" Frame bezeichnen könnte. Man ist sich

im Grundsatz darüber einig, dass in der Stadtgemeinde Leoben in den letzten Jahren viel Positives aufgrund der Investitionspolitik der Stadt geschehen ist.

Der Asia Spa Diskurs/Spardiskurs

Wie auch in den anderen beiden Gemeinden gab es in Leoben auch einen eher von Dissenz geprägten Diskurs. Man kann diesen Diskurs möglicherweise auch als eigenen Frame im Kontext des ersten Diskurses verstehen, aber da hier ein grundsätzlicher Konsens zwischen den Interviewpartnern festzustellen war, behandle ich diesen als eigenständigen Diskurs, da er von beiden Seiten separat angesprochen wurde.

Auf einer ersten Ebene handelt es sich bei diesem Diskurs um die Diskussion über den Bau des sogenannten Asia Spa in Leoben einem Wellnessbad mit angeschlossenem Hotel, das durch Mittel der Stadtgemeinde finanziert wurde – samt Eingliederung des zuvor gemeindeeigenen Stadtbades. Dieser Diskurs ist zwar singulär an einem Bauprojekt festgemacht, es dient aber auch als Beispiel für einen zugrundeliegenden Diskurs über die Sparsamkeit in der Haushaltspolitik. GR Hatzenbichler argumentierte im Interview folgendermaßen:

"Speziell das neue Asia Spa, da hat die Gemeinde ein Wellnessbad errichtet um 34,5 Millionen Euro, das vor dem Konkurs steht nach 1,5 Jahren, das der Gemeinde 2011 1,6 Millionen jährlich kostet und die Gemeinde aber nicht mehr in der Lage ist einen ausgeglichenen Haushalt zu schaffen, [...]" GR Hatzenbichler

"Aber die Gemeinde hat sich halt Finanzielle Verpflichtungen auferlegt?, die sie in nächster Zukunft nicht mehr schafft, vor allem im Zusammenhang mit dem Asia Spa." GR Hatzenbichler

Auch in der medialen Diskussion zeigt sich diese Diskursführung von Seiten der ÖVP in Leoben. *"Für uns war immer klar, dass dem Asia Spa irgendwann die Luft ausgehen wird. Nun müssen sie mit den Zahlen herausrücken. Bisher haben wir nie genaue Zahlen bekommen, weil man uns bewusst von allem ferngehalten hat", so VP-Vizebürgermeisterin Eva Maria Lipp⁸².*

Demgegenüber steht die Argumentation des Finanzstadtrats der Regierungsfraktion

82 <http://www.kleinezeitung.at/steiermark/leoben/2573508/asia-spa-opposition-gespalten.story> (20.01.2010)

SPÖ:

*"Derzeit gibt es das Konfliktbild Asia Spa, da wollen einige einen Skandal konstruieren a`la Fohnsdorf. " **STR Tischhardt***

*"Die Wellness und Freizeiteinrichtung hat touristische Ansätze gebracht, 50 % der Nächtigung finden dort statt, wir haben damit die Nächtigungen steigern können. Eine Wertschöpfung, eine Umwegrentabilität ist in hohem Ausmaß entstanden." **STR Tischhardt***

Hier lässt sich ein Regierungsframe feststellen, den man als "notwendige Investition für den Standort" bezeichnen kann und einen Oppositionsframe, den man mit "sinnlose Investition, die Folgekosten verursacht" beschreiben kann. Das mag im Kontext Leobens nur eine singuläre Debatte über ein Einzelprojekt darstellen, wie wir aber in weiterer Folge sehen werden, spitzt sich die Diskussion über die Haushaltspolitik der Städte, immer auf einige wenige oder ein bestimmtes Projekt zu.

4.6.2 Klosterneuburg

Die Haushaltslage in der Stadt Klosterneuburg ist aufgrund der negativen Entwicklung in den letzten Jahren angespannt. In diesem Kontext müssen von Seiten der regierenden Fraktion, insbesondere des Bürgermeisters, Entscheidungen darüber getroffen werden wo eingespart wird. Hierum dreht sich auch der haushaltspolitische Diskurs in Klosterneuburg.

Die Abgrenzung von zwei distinktiven Frames in Klosterneuburg auf Basis der Interviews mit Bürgermeister Schmuckenschlager von der ÖVP und STR Mann von der SPÖ war kaum möglich. Im wesentlichen drehte sich dieser Diskurs bei beiden um die Frage, dass aufgrund der aktuellen Lage eingespart werden müsse:

*"Unter dem Aspekt für die Gemeinde, ist es ein einigermaßen ausgeglichenes Budget zustande zu bringen und nicht alles zu Tode zu sparen." **STR Mann***

*"Finanzsituation ist in Klosterneuburg an der Kippe," **STR Mann***

*"Die Hauptherausforderung ist einerseits jetzt eine Konsolidierung zu machen, die nicht leicht sein wird [...]" **Bgm. Schmuckenschlager***

"Wir könnens noch abbremesen, aber wir können uns nichts mehr leisten. Was erstellt wird, geht sich gerade noch aus. Wir verschieben Instandhaltungsarbeiten, wir leisten uns kaum noch Förderungen für Sport und Kultur. Es gibt zwar auch noch die Oper aber nur mehr in einem sehr abgespeckten bzw. gewinnorientierten Ausmaß, [...]" Bgm. Schmuckenschlager

Man könnte hier von einem gemeinsamen "Es muss gespart werden " Frame sprechen. Allerdings gibt es wie auch in Leoben auf einer zweiten Ebene einen, zumindest einen, nur teilweise geteilten Diskurs zwischen Stadtregerung und größter Oppositionspartei. Bei STR Mann kann man neben dem "Es muss gespart werden" Frame ein zweiter Frame ausmachen, welcher ergänzend zum Ersten wirkt. Dieser Frame kann mit "soziale Gerechtigkeit" beschrieben werden. Ein Teil dieses Argumentationsrahmens kommt zwar auch bei Bürgermeister Schmuckenschlager vor,

[...] und der solidarische Ausgleich in der Stadt. Der soll gewährt sein, weil gerade Klosterneuburg gilt als wohlhabende Stadt, wobei wohlhabend sind vor allem die Bürger, da sind sehr viele auf Ausgleich bedacht. Wobei hier muss man klar aufzeigen wo was hingehört.

ist bei Stadtrat Mann aber deutlich ausgeprägter und inkludiert bei ihm aus der Logik des Oppositionspolitikers heraus eine deutliche Kritik an der Politik der Bürgermeisterpartei. Vor allem die Wohnungssituation für junge und sozial Schwächere spielt hier eine bedeutende Rolle.

"Da kommen wir dann wiederum zu SPÖ Positionen, da ist unsere Position dass man dieses Kasernengelände möglichst durch die Stadt erwerben soll, wenn die Kaserne tatsächlich abgesiedelt wird [...]."

"In Klosterneuburg auf dem Kasernengelände könnte man 2000 Leute mit Startwohnungen unterbringen man könnte Einkaufsmöglichkeiten, Schulen, Altersheime bauen."

"Um so schwieriger ist es für diejenigen die nicht an diesem Wohlstand teilhaben können in so einer reichen Stadt zu leben."

"Es fängt an bei Startwohnungen für Junge geht hin bis zu ausreichende Anbindung an öffentliche Verkehrsmittel, bis hin zu direkter Unterstützung für Energiekosten, Heizkosten, Energiekostenzuschuss bis hin zu Wohnungen für Leute in Not."

"Ob es notwendig ist für eine Kafkastiftung Geld auszugeben, ob es notwendig ist für eine Sommeroper Geld auszugeben, [...] mir persönlich ist es wichtiger denen die in sozialer Notlage

sind einen Heizkostenzuschuss zu geben [...]. Das sind die Unterschiede."

4.6.3 Wiener Neustadt

Der Diskurs in Wiener Neustadt ist deutlich von der äußerst schlechten Finanzsituation der Stadt geprägt. Was auch deutlich sichtbar war, ist die deutlich stärkere Konfliktzentrierung. Es gab in Wiener Neustadt kaum Überschneidungen zwischen dem Interviewpartner der ÖVP und dem Interviewpartner der SPÖ. Daher lässt sich in Wiener Neustadt auch sehr einfach ein großer Diskurs herausarbeiten, der Streit um die Budgetsituation und die notwendigen Konsolidierungsmaßnahmen. Ein zweiter Diskurs wird über die soziale Gerechtigkeit bzw. Verteilungsgerechtigkeit geführt. Bei beiden ist ein klares Gegenüber zwischen Regierungsfraktion SPÖ und Oppositionsfraktion ÖVP zu beobachten aus denen sich genau abgrenzbare Frames ergeben.

Der Haushalts Diskurs

Im Haushaltsdiskurs stehen sich die ÖVP und die SPÖ konträr gegenüber. Im Interview lässt sich ein klarerer Oppositionsframe herausarbeiten den man mit **"SPÖ Stadtregierung ist schuld an Misere"** beschreiben kann. Auf der anderen Seite steht der Frame des SPÖ Bürgermeisters der im Wesentlichen dem entspricht, was in der zweiten übergreifenden Ebene als **"Städte sind Überlastet"** Frame bezeichnet werden kann. Es gibt zwar auf beiden Seiten einen Konsens darüber, dass die Haushaltssituation äußerst schlecht ist, aber die Verantwortungszuweisung ist eine vollständig Andere. Die zwei Frames zielen auf die in Kapitel 3 dargestellten exogenen und endogenen Einflussfaktoren der Haushaltspolitik ab. Die ÖVP konzentriert sich dabei als Oppositionspartei auf die Verfehlungen der SPÖ Bürgermeister bei den endogenen Faktoren und die SPÖ hält dagegen, dass die exogenen Faktoren die Situation begründen.

Die folgenden Zitate stehen Beispielhaft für die Argumentationskette von Vizebürgermeister Stocker.

"Oberflächlich betrachtet die finanzielle Situation: Wenn wir uns vergegenwärtigen, wir haben einen Abgang pro Jahr, durch die mittelfristige Finanzplanung für heuer 13 Mio. in den Folgejahre

10 Mio.. Bei einem umstrittenen Sparpaket,"

"Ich glaube, dass wir so schlecht dastehen wie nur wenige Gemeinden in Österreich. [...] Wenn eine Gesamtschau stattfindet, welche Schulden sind von der Stadt wirklich zu bedienen, keine Hoffnungen sondern wirklich zu bedienen, dann glaube ich, dass wir unter den Top 3-5 sind der Republik auf der Negativliste. "

"Eine in guten Zeiten überproportionale Verschuldung und teilweise aus Prestige Gründen, dass über die Verhältnisse der Stadt Geld ausgegeben wurde. "

"Sagen wir so, ich zähle dazu nicht Maßnahmenpakete mit 250 Maßnahmen, wovon einer ein Punkt ist dass man 1 Euro von Schülern einhebt die in St. Peter ins Museum gehen. [...] Die sind nicht mal die Rede wert, diese Maßnahmen."

"diese Personalkosten sind, das weiß jeder der ein bisschen eine Ahnung hat ein Hauptthema. Da hat es Ansätze [...] die sind aber von der politischen Mehrheit nicht durchgehalten worden, da kommt man schon unter Druck von Gewerkschaften und eigener Klientel, das ist schon nicht witzig.

"Wir haben jetzt eine Konsolidierungsperspektive von der SPÖ, die sagt, wir machen ein Paket; 114 Maßnahmen; und glauben -was jetzt schon evident ist - wir sparen 40 Mio. Euro ein. Und obwohl wir das machen, haben wir immer noch 10 Mio. Euro pro Jahr zu wenig. Ich kann nicht toter als tot sein, wenn ich pleite bin, bin ich pleite, auch wirtschaftlich kann ich nur einmal sterben. Und was mir fehlt, ist eine Perspektive die sagt, mittel- bis langfristig haben wir am Ende des Tunnels ein ausgeglichenes Budget. Und so lange das nicht die Ansage ist, sind wir für diese Maßnahmen nicht zu haben. Weil das heißt: Ich nehme euch jetzt allen ein Geld weg, aber wir sind trotzdem dann pleite."

"Es hat Reformen gegeben, wenn man es nur auf die Hoheitsverwaltung bezieht, dass man da schon was findet. Aber alles was man da reformiert hat, hat man auf der anderen Seite wieder doppelt eingeführt, dabei aber die Hoheitsverwaltung beschädigt."

*"[...] Ist aber nicht die Erklärung unseres Problems. Denn wenn sie alle Effekte wegrechnen, die da genannt sind, das könnens jetzt rechnen wie sie wollen, da haben wir immer noch 5 Mio. als Loch," **über die Relevanz von Belastungen durch Bund und Land***

Dem gegenüber steht die Argumentation von Bürgermeister Müller, der im wesentlichen auf die zusätzlichen Belastungen verweist, die durch Entscheidungen von Bund und Ländern entstehen.

"Sehr sehr angespannt. Und wie ein Großteil der österr. Kommunen annähernd dramatisch. Weil wir derzeit in einem System eingeklemmt sind als Gemeinden und insbesondere als Städte, dass wir zahlreiche Aufgaben überantwortet bekommen haben in den letzten Jahren, ohne adequaten Lastenausgleich wie es in der technokratischen Sprache heist. Und immer weniger einnehmen weil man uns zahlreiche gemeindeeigenen Steuern gekappt hat, Getränkesteuer, Werbeabgabe und Ähnliches. Und weil durch die Krise das ganze einen dramatischen Turbo bekommen hat. Das heißt, wir haben derartig große Fixkosten und derartig wenige Einnahmen, dass hier ein Sektor aufgeht, das nicht zu bewerkstelligen ist. Wir haben sehr sehr harte, auch unangenehme und unpopuläre Sparkurse gefahren. Das war notwendig, dazu stehen wir. Wir sagen aber auch klar, dass wir als Städte nie wieder aus diesem Dilemma herauskommen, wenn sich nicht bei Bund und Ländern etwas ändert."

Und zur Frage wie die Oppositionsparteien damit umgehen:

"Das ist ein Dauerfeuer gegen den Bürgermeister und die Mehrheitsfraktion. Weil man versucht die Bevölkerung aufzubringen, und ihnen weiszumachen das sei alles nicht notwendig, die Maßnahmen der Mehrheitsfraktion alles unnütz und unsozial. Hier hat man natürlich keinen Partner, der eingesteht, ja natürlich wissen wir auch als Minderheitenfraktion, dass es nicht anders geht."

"Es wird natürlich die Situation thematisiert und als Verschulden der Regierenden dargestellt, als gäbe es die Zusammenhänge nicht, dass in OÖ z.B. 70 % der Gemeinden unter Landeskuratell stehen."

"Schuld sei die Mehrheitsfraktion, ok jetzt muss man konsolidieren. Aber jeder Konsolidierungsschritt ist falsch. [...]"

Die Aussagen von Vizebürgermeister Stocker zeigen deutlich, dass die Opposition hier sowohl die Art wie auch den Umfang der Konsolidierungsmaßnahmen kritisiert und einen Hauptteil der Schuld bei der Stadtregierung festmacht. Dem gegenüber steht die Einstellung des regierenden Bürgermeisters der in seiner Argumentation die Verantwortung für die finanzielle Situation der Stadt vorrangig bei exogenen Faktoren sucht und den Oppositionsparteien unterstellt, dass diese diesen Sachverhalt leugnen.

Sozialpolitik und Verteilungsgerechtigkeit

Der zweite Diskurs, den man in Wiener Neustadt in den Interviews ausmachen konnte war der Diskurs über Verteilungsgerechtigkeit und soziale Maßnahmen der Stadt.

Kernstreitpunkt dieses Diskurses stellte die sogenannte Plus Card dar, die Vergünstigungen für Menschen mit niedrigen Einkommen gewährleistet. Der Diskurs ging aber darüber hinaus und schloss auch die Gebührenerhöhungen und die Frage von Mieteinnahmen in Gemeindewohnungen mit ein. Der Frame den man beim Bürgermeister ausmachen konnte war kann als **"Wir tun etwas für sozial Schwache"** bezeichnet werden, der Frame von Vizebürgermeister als **"Verteilungsgerechtigkeit ist gefährdet"**.

"Die Herausforderung der Zeit ist sicher die Armutsbekämpfung. Und ich glaube wir sind da mit dem Berechtigungssystem der Plus Card und der Senior Card sehr gut aufgestellt und helfen hier Menschen mit geringen Einkommen ohne hier eine Almosenverteilungspolitik zu begehen. Da haben wir glaube ich einen großen Wurf geschafft." Bgm. Müller

"Die Frage der Verteilungsgerechtigkeit: das klingt sperrig, das wird aber eine der entscheidenden Fragen sein, die müssen wir in der Gemeinde genau so lösen wie auf der Bundesebene. Derzeit habe ich den Eindruck, dass wir immer mehr Leistungsbezieher schaffen und immer weniger Leistungsträger haben.[...] Das heißt wo wir in relativ hohen, ich sage relativ, Einkommenshöhen ein Transferleistungsmodell habe, und gleichzeitig erhöhe ich Gebühren bis 40 % kürze die Leistungen, erhöhe die Einnahmen auch durch Musikschulbeiträge und und und und. Dann habe ich eine Gruppe, die diese Plus Card hat und das alles in Anspruch nehmen kann und eine Gruppe die selbst mit Einnahmenerhöhungen der Stadt und Ausgabenkürzungen konfrontiert ist und das alles mitfinanzieren muss.[...]" VBgm. Stocker

"Und aus meiner Sicht muss ich sagen, eine falsche Sozialpolitik, indem man zum Beispiel bei den Gemeindewohnungen die Mieten unter den gesetzlichen Mieten verrechnet hat, weil man gesagt hat, bei uns kostet es einfach um vieles weniger." VBgm. Stocker

4.6.4 Gemeindeübergreifende Diskursebene

Wie bereits am Anfang der Auswertung erwähnt existieren neben den exklusiven Diskursen in den einzelnen Städten auch übergreifende Diskurse die in allen Gemeinden in der einen oder anderen Form anzutreffen waren.

Eine der wichtigsten Fragen im Zusammenhang mit der dritten Forschungsfrage und der zugrundeliegenden Hypothese, ist die Frage, wie die Kommunalpolitiker die Interessen und den Informationsstand der Bürgerinnen und Bürger einschätzen.

Hierbei hat sich ein recht einheitlicher Diskurs in allen drei Städten präsentiert den ich mit folgendem Frame typisieren würde: "Der Bürger ist an dem interessiert was ihn direkt betrifft". Dieser Frame schließt einerseits das primäre Interesse der Bürger an Projekten und Entwicklungen ein, die sie direkt betreffen und andererseits inkludiert die Argumentation auch, dass die Gemeindefinanzen an und für sich relativ irrelevant sind für die Bürgerinnen und Bürger.

Gemeinderat Hatzenbichler aus Leoben bringt es mit folgenden zwei Statements sehr überspitzt auf den Punkt:

"Ist eher niedrig, der Bürger ist zufrieden wenns ihm gut geht, wenn er sein Parkkonzert hat, seine Schanigärten, die Politik an sich interessiert ihn nicht. [...]"

"Das habe ich vorher gesagt, der Bürger ist zufrieden wenn er sein Parkkonzert hat, seinen Schanigarten und wenn das Wetter schön ist."

Stadtrat Tischhardt aus Leoben zur Frage, welche Themen und Belange den Gemeindebürgern besonders wichtig seien?:

"Da möchte ich den Karl Kraus zitieren. Er erwartet sich von der Stadt einen Kanal, Elektrizität ein Wasser und keine Gemütlichkeit, denn das ist er selber. [...] Was wünscht sich der Bürger, der Bürger wünscht sich leistbare Wohnungen, er will ein Umfeld haben das Infrastruktur anbietet das die Umgebung lebenswert macht.[...]."

Stadtrat Mann auch Klosterneuburg dazu:

"Ich schätze es prinzipiell groß ein wo sie persönlich betroffen sind dort wo es um einen Flächenwidmungsplan geht, wo es um irgendwelche verkehrspolitische Fragen geht, wo es um sie persönlich betreffende soziale Fragen geht, wo es um ausreichende öffentliche Verkehrsmittel geht, dort ist das Interesse sehr groß."

und auf die Frage, ob die Finanzsituation ein relevantes Thema für die Bürger ist

"Es geht ihnen hauptsächlich um Sachthemen. Es gibt sicher interessierte Bürger die sich GR Sitzungen anhören , diese Bürger sind aber meistens in eine der Fraktionen eingebunden. Die sind im Umfeld der Politik schon tätig oder sind sehr interessiert an den Themen, da gibt es eine kleine Gruppe. Der Großteil der Bürger ist an konkreten Sachthemen interessiert, an konkreten

Projekten interessiert. Und daher sind die Gemeindefinanzen insofern ein Thema wenn diese Projekte aufgrund der Finanzsituation nicht realisiert werden können."

Bürgermeister Schmuckenschlager zur Frage wie hoch das Interesse der Bürger an der Kommunalpolitik ist:

"Also wir haben zwei Pole. Das eine sind Menschen weil sich jemand erregt, weil zum Beispiel Proteste starten [...] dort gibt es kaum Schwellen sich zu beteiligen und aktiv mitzuwirken. Auf der anderen Seite haben wir ständig schwache Wahlbeteiligung, das sind in Klosterneuburg rund 56 %. Trotz großer parteiübergreifender Bemühungen haben wir das nicht erhöhen können [...]. Das hängt aber vielleicht mit der hohen Anzahl von Zweitwohnsitzern zusammen [...]."

und zur Frage, welche Themen die Bürger besonders interessieren

"Verlässlichkeit in Rechtssachen, die Raumordnung, keine Erweiterung von Bauland kommt. Die Einkaufsmöglichkeiten in der Stadt und der solidarische Ausgleich in der Stadt."

Vizebürgermeister Stocker aus Wiener Neustadt zur Frage ob die Gemeindefinanzen für die Bürger relevant sind

"Ich glaube schon, dass es ein relevanten Thema ist, dass es aber niemand so nah spürt. Ich glaube aber nicht, dass abgekoppelt von der persönlichen Betroffenheit, dass jemand merkt, dass sich für ihn etwas ändert, solange sind die Finanzen ein abstraktes Thema, da fangt niemand etwas an mit der Thematik."

und ob der die Gemeindefinanzen für die Argumentation der eigenen Partei und andere Gruppen relevant ist

"Meine Erfahrung in 20 Jahren Kommunalpolitik ist die, dass man mit Geld keine Wahlen gewinnt. Wir haben Phasen gehabt, wo haarstrebende wirtschaftspolitische und finanzpolitische Entscheidungen getroffen wurden, wo die SPÖ mit einer durchaus sympathischen und wählerwirksamen Kandidaten 3 Mandate gewonnen hat. Für die Stadt eine katastrophale Politik, für die Leute kein Thema, da habe ich viel gelernt."

"Aber zu glauben, dass man sich heute hinstellt, und sagt schauts euch unsere Benchmarks an und vergleichts des, dass man der Hero wird und gewählt wird, das wäre ein großer Fehler. [...]."

"Ob ich sage 380 Mio. oder 480 Mio., das kann sich niemand mehr vorstellen, das ändert sich erst wenn ich mich hinstelle und sage, ich krieg von euch allen einen Hunderter, weil die Stadt ist

pleite, na dann ist die Hölle offen. Ansonsten sagens, ist mir wurscht, beschließt es halt."

Bürgermeister Müller aus Wiener Neustadt, zur Frage, wie hoch das Interesse der Gemeindbürger an der Kommunalpolitik ist

"Ich glaube auch, dass hier leider eine Tendenz spürbar ist, dass die Menschen sich politisch weniger interessieren und sich wahrscheinlich nur dann einbringen, wenn sie sich persönlich betroffen fühlen."

Auf die Frage welche Belange für die Bürger am wichtigsten sind:

"Vor allem die persönlichen kleinen Sorgen die dann große Sorgen sind. Dass der Winterdienst funktioniert, wenn man in der Früh in die Arbeit muss. Die Sauberkeit in der Stadt, dass die Müllabfuhr regelmäßig den Abfall holt. Auch die Sicherheit, da haben wir mit einem städtischen Ordnungsdienst hier einiges dazu beitragen können. Und natürlich, dass das Leistungsangebot ein hohes ist, über Kindergärten, Hallenbad, Freizeiteinrichtungen und natürlich, dass es hier auch Jobs gibt. Das sind sicher für die Menschen die wichtigsten persönlichen Anliegen."

und zuletzt auf die Frage der Relevanz der Finanzsituation für die Bürger

"Ich glaube, dass solange die Infrastruktur und die Leistungen in einem verträglichen Ausmaß angeboten werden, dass das nicht durchdringt. Es sei denn es würde so dramatisch hineingeschnitten, oder man würde Wasser privatisieren, den Kanal verkaufen, Verkehrsbetriebe zusperren, dann hätte man sicher den Protest, weil dann spürts der Einzelne. Schulden sind abstrakt, privat hat man auch Schulden, fürs Auto zB, das kratzt kaum einen. "

Das einzige Statement, das konträr zu diesem identifizierten Frame läuft stammt von Bürgermeister Schmuckenlager aus Klosterneuburg, der auf die Frage, ob die Finanzsituation für die Bürger ein relevantes Thema ist folgendes antwortete:

"Ja, sehr. Die Bürger das muss ich auch sagen, sind sich oft wesentlich bewusster als die Politik. Die erkennen das, es wird auch breit gestreut das Thema [...]. Da muss ich sagen die nehmen das dann auch zur Kenntnis, wenn sie sehen dass sich da was tut [...]"

Auch eine der JA/NEIN Aussagen am Ende des Interviews zielte auf die Einstellung der Interviewpartner zu dieser Frage ab. Auf die konkrete Aussage im Interviewleitfaden **"Den Bürgern ist die Erbringung von Leistungen durch die Gemeinde wichtiger als die nachhaltige Finanzierung derselben!"** antworteten vier der Befragten mit JA

und zwei der Befragten mit NEIN. Die beiden NEIN stammten dabei beide von den Interviewpartnern aus Klosterneuburg, obwohl auch diese beiden Interviewpartner in einigen Passagen darauf hinwiesen, dass die Bürger eher an konkreten Leistungen und Entwicklungen interessiert seien, die sie direkt betreffen.

Der "Städte sind Überlastet" Diskurs/Frame

Auch bei diesem Diskurs herrscht zu einem großen Teil Einstimmigkeit vor, wobei in Wiener Neustadt der interne Diskurs eher von Dissenz geprägt ist. Im Zentrum dieses Diskurses, der auch stark vom Österreichischen Städtebund und zum Teil vom Gemeindebund mitgetragen wird, steht die Frage der Lastenverteilung zwischen Bund-, Ländern und Gemeinden und die Auswirkungen die Beschlüsse der zwei übergeordneten Gebietskörperschaftsebenen für die Gemeinden haben. Da dieser Diskurs stark vom Österreichischen Städtebund forciert wird, war es auch nicht weiter verwunderlich, dass er in allen drei Städten fast 1:1 in der Argumentationsstruktur angetroffen wurde.

Die beiden Leobner Vertreter auf die Frage welchen Einfluss der übergeordnete Gesetzgeber auf die Gemeindefinanzen hat.

"Einen gewaltigen. Alleine im Bereich der Pflege, Pflegefinanzierung, ist das ein massiver Brocken den jede Gemeinde in der Steiermark zu zahlen hat, obwohl alle Gemeinden finanziell am Ende sind und nicht mehr können. Das betrifft den gesamten Sozialbereich, Behindertenhilfe, Pflegeheim Unterbringung, überhaupt die Sozialhilfe an sich. Wenn der Bund nicht bald eine Lösung findet dass die Kosten auf Bundesebene finanziert werden, dann wird die erste Gemeinde vorm Konkursrichter stehen." **Gemeinderat Hatzenbichler**

"Da gibt es so ein schönes Wort „Konsultationsmechanismus“. Also ich glaube, dass das was zwingend notwendig ist, dass jedes Gesetz auf seine Budgetrelevanz geprüft werden sollte, das passiert nicht. Es hat keiner echt nachgerechnet beim Gratiskindergarten, es hat keiner nachgerechnet bei den Pflegestufen, es hat keiner nachgerechnet bei der Abschaffung des Pflegeregresses. Es hat eigentlich keiner nachgerechnet jetzt bei der Mindestsicherung, auch da tappt man im Dunkeln. Und da muss ich sagen, da muss bei den Gesetzgebern eine neue Kultur eintreten. Ich glaub auch dass ein Großteil der Abgeordneten mit dieser Materie maßlos überfordert ist [...]" **Stadtrat Tischhardt**

Stadtrat Mann aus Klosterneuburg auf eben diese Frage

"Einen großen. Weil das Land sehr viel abschöpft. "

Für **Bürgermeister Schmuckenschlager** aus Klosterneuburg war es ein Kernthema seiner Argumentation und er kam von sich aus auf das Thema zu sprechen:

"Was mittlerweile ein Riesenproblem ist, das sind Verflechtungen in verschiedensten Bereichen ob das Sozialdienste sind, ob das Zuwendungen sind, Subventionen, Förderungen hier haben sich 3 Ebenen Parallelstrukturen aufgebaut die meines Erachtens nach in den nächsten Jahren verschwinden müssen. Dass man klar sagen kann, Sozialleistungen kommen vom Land oder vom Bund oder von der Gemeinde aber nicht von da ein bisserl was und von dort ein bisserl was."

Und in Beantwortung der Frage, der Hauptherausforderungen für die Gemeinde

"Die Hauptherausforderung ist einerseits jetzt eine Konsolidierung zu machen, die nicht leicht sein wird weil die Rahmenbedingungen für die Städte nicht geschaffen werden von der Bundes- und Landespolitik. Hier werden furchtbare Fehler gemacht."

sowie zur Lage der Gemeindefinanzen

"Es ist so, dass sich die Haushalte fast von selbst aufstellen, der Spielraum für die Politik ist fast nicht vorhanden – das wird auch von allen bewiesen; KDZ usw. Insgesamt wird das der Autonomie der Städte schaden und man begeht jetzt einen Raubbau an der Struktur des Staates. Die Länder und der Bund bedienen sich an den Gemeinden, auch im Finanzausgleich ist es so vereinbart gewesen ohne ihren Beitrag zu leisten. "

Auch für Bürgermeister Müller aus Wiener Neustadt stand die Thematik stark im Vordergrund seiner Argumentation. Die entsprechenden Antwortausschnitte sind im Kapitel zu Wiener Neustadt bereits angeführt genauso wie die Argumentation von Bürgermeister Stocker, der als Einziger der sechs Befragten die Validität der Argumentation teilweise in Zweifel zieht, wobei das eher auf die konkrete Situation in Wiener Neustadt bezogen ist.

Im Kontext dieses Diskurses wurden die Interviewpartner auch mit einer weiteren der JA/NEIN Aussagen im Interview konfrontiert. Die Aussage lautete: **"Die Gemeinde kann kaum etwas gegen ihre finanzielle Lage unternehmen, sie erhält zu wenig Geld um die vom Landes- und Bundesgesetzgeber bestimmten Leistungen zu**

erbringen."

Die Antworten auf diese Aussage waren trotz der zum Teil deutlichen Aussagen in den Interviews allerdings anders als erwartet. Von den sechs Interviewpartnern antworteten 3 mit JA und 2 mit NEIN, ein Interviewpartner wollte sich nicht festlegen tendierte aber ebenfalls zu NEIN. Wobei die Oppositionsvertreter eher zu NEIN tendierten und die Vertreter der regierenden Fraktionen zu JA, allerdings gab es je einen Vertreter der dieser Logik entgegen antwortete.

Bürgermeister Müller und Bürgermeister Schmuckenschlager, die die finanzielle Situation ihrer Gemeinde als schlecht und gerade noch ausreichend bezeichneten, folgten dem Diskurs des Städtebundes, den beide auch sonst aktiv vertraten. Nur Stadtrat Tischhardt, der in Leoben mit weniger großen Budgetproblemen konfrontiert ist sah als Vertreter der regierenden Fraktion, hier Spielraum für die einzelnen Gemeinden. Dies mag aber auch damit zusammenhängen, dass der Landesgesetzgeber in der Steiermark die Gemeinden nicht an den Unterhaltskosten für die Landeskrankenanstalten beteiligt und dieser Faktor somit auf die steirischen Gemeinden weniger wirkt.

4.7 Weitere Erkenntnisse aus den Interviews

4.7.1 Bedeutung der Stadt als zentraler Ort

Hier zeigte sich wie erwartet, dass es zwei unterschiedliche Wahrnehmung der eigenen Gemeinde aufgrund der realen Situation gibt. Die Vertreter aus Leoben und Wiener Neustadt bezeichneten ihre Stadt als regionales Zentrum in der Region, es fiel auch immer wieder die Bezeichnung "Hauptstadt von ...", in Form von heimliche Hauptstadt des Burgenlandes und Hauptstadt des Industrieviertels (Wiener Neustadt), oder Hauptstadt der Obersteiermark im Falle Leobens. Es wurde hier die regionale Bedeutung als zentraler Ort für die Region betont, was auch im Diskurs des Städtebundes niederschlag findet, der seit längerem die Unterfinanzierung eben dieser zentralörtlichen Funktion der Städte kritisiert⁸³. Für die beiden Vertreter aus

83 Müller, Bernhard: Visionen für eine moderne Stadtpolitik (Schriftenreihe des österr. Städtebundes), S. 20f; Wien 2010

Klosterneuburg war hingegen eher die Nähe zu Wien bzw. die Förderung einer eigenständigen Identität am Rande der Großstadt ein Thema.

4.7.2 Bedeutung der Vierten Ebene, die Europäischen Union

Da die Wirkung von Bund und Ländern auf die Gemeindefinanzen eines der Hauptthemen war, war eine Frage im Interview der Bedeutung der Europäischen Union als neue vierte Ebene für die Gemeinden gewidmet. Außerhalb der Fragestellung wurde die EU von keinem der Interviewpartner von sich aus angesprochen, nur der ein oder andere Verweis auf den Wegfall der Getränkesteuer als Entwicklung der letzten Jahre wurde vorgebracht, allerdings unabhängig von EU oder EuGH.

Die Antworten auf die Frage legten nahe, dass das Förderwesen der EU für die bis dato eher wenig Bedeutung hat. Einzig Stadtrat Tischhardt aus Leoben konnte umfangreichere Auskunft über Projekte im Zusammenhang mit EU Förderungen geben, die sich aber im wesentlichen im Bereich der Förderung von Städtepartnerschaften bewegten. Außerdem nimmt die Stadtgemeinde Leoben an einem Projekt zum Know How Austausch zwischen internationalen Gemeinden teil, das ebenfalls aus EU Mitteln finanziert wird. Die beiden anderen Gemeinden nutzten EU Förderungen fast gar nicht und man verwies auf Probleme die Förderrichtlinien zu erfüllen bzw. auf den administrativen und planerischen Aufwand um Projekte korrekt einreichen zu können. Sowohl Klosterneuburg als auch Wiener Neustadt strebten aber an, die Akquirierung von Fördergeldern in Zukunft strukturierter anzugehen. Für alle drei Städte lässt sich allerdings feststellen, dass direkte Förderungen für die Gemeinden fast keine oder keine Bedeutung haben. Worauf allerdings auch hingewiesen wurde ist die Förderung von privaten Projekten.

4.8 Bedeutung weltanschaulicher Werte in der Kommunalpolitik

Generell wird in der kommunalpolitischen Forschung davon ausgegangen, dass weltanschauliche, ideologische Fragestellungen eher nebensächlich und von niedriger Bedeutung ist. Da sich diese Arbeit nicht zentral mit dieser Fragestellung auseinandergesetzt

hat, können auch nur vage Rückschlüsse auf Basis der Aussagen der Interviewpartner gezogen werden.

Was im Zuge der Auswertung der Interviews jedoch auffiel war die Existenz einer starken ideologischen Komponente in der Argumentation der Interviewpartner in Wiener Neustadt, die sich vor allem um die Frage der Verteilungsgerechtigkeit/soziale Wohlfahrt drehte. Der Kern dieser Auseinandersetzung stellten die Vergünstigungen für niedrige Einkommensgruppen in Form der sogenannten Plus Card dar. Auch in Klosterneuburg war im Zusammenhang mit günstigem Wohnraum und stärkerer sozialer Unterstützung zumindest von Seiten der SPÖ Opposition ein ideologisch besetztes Thema vorhanden, wobei in Klosterneuburg die Argumentationen der beiden Interviewpartner nicht konträr zueinander standen. In den Interviews mit den Leobener Interviewpartnern waren ideologisch Argumentationen hingegen vollständig abwesend.

Das deutet zumindest darauf hin, dass im Kontext von einzelnen Sachdiskursen auch auf kommunaler Ebene Diskurse auf Basis von weltanschaulichen Differenzen geführt werden können.

5 Finale Analyse

Die Ausgangslage dieser Arbeit war die Frage, welche politischen Hintergründe die finanzielle Situation der österreichischen Städte hat, welchen Einfluss lokale Entscheidungsträger auf die Entwicklung der kommunalen Finanzen haben.

Die Auswertung der Kennzahlen und die Analyse der Interviews mit den Lokalpolitikern haben hierfür einige wesentliche Anhaltspunkte geliefert die im folgenden Kapitel anhand des von Downs vorgeschlagenen Modells ausgewertet werden.

Dabei stehen die im ersten Kapitel vorgeschlagenen Forschungsfragen im Mittelpunkt unseres Interesses. Das heißt, die Frage, ob die Haushaltssituation für die Kommunalpolitiker eine entscheidende Rolle spielt, die Frage, ob sie für ihre öffentliche Argumentation eine wesentliche Rolle spielt und zuletzt die Frage, ob sie davon ausgehen, dass die Haushaltspolitik und die Finanzsituation der Stadt für die Gemeindebürger von Relevanz ist.

Die ursprüngliche Hypothese lautete, dass die politischen Entscheidungsträger auf Basis ihrer Einschätzung des Wählerwillens eher dazu tendieren konkrete Leistungsangebote zu finanzieren, statt auf eine langfristige nachhaltige Haushaltsplanung zu achten.

Im Kontext dieser Hypothese war auch die dritte der JA/NEIN Aussagen formuliert, mit der die Lokalpolitiker während der Interviews konfrontiert wurden. Sie lautete: **„Es ist wichtig das Gemeindeleben zu fördern, auch wenn das bedeutet, hierfür Schulden aufnehmen zu müssen.“** Die Antwort fiel uneindeutig aus, drei Interviewpartner antworteten mit JA und drei mit NEIN.

Ob diese Hypothese zu halten ist, oder vollständig bzw. teilweise zu verwerfen ist, soll nun abschließend geklärt werden. Dazu müssen allerdings zuerst Fragen geklärt werden, die das Modell von Downs zur Information und zur Ungewissheit aufwirft.

Information und Ungewissheit

Diese beiden Faktoren spielen eine zentrale Rolle bei der Einschätzung der politischen Entscheidungsträger, wenn es um die potentiellen Präferenzen der Wählerinnen und Wähler geht. Andererseits spielt die Information und die Ungewissheit auf Seiten der Bürgerinnen und Bürger ebenfalls eine entscheidende Rolle, die sich auch in den Entscheidungen der Politiker widerspiegelt.

Generell muss angemerkt werden, dass es sich bei Haushaltspolitik um ein, der Natur der Sache entsprechend, sehr zahlenlastiges Thema handelt. Wer sich die Mühe gemacht hat einen Rechnungsabschluss oder einen Haushaltsvoranschlag zu lesen, wird ohne Vorwissen über kamerale Buchführung relativ wenig Informationen herausfiltern können. Da außerhalb des öffentlichen Sektors die Kameralistik keine Anwendung findet, ist der Kreis der Personen, die sich direkt informieren können ein relativ beschränkter. Dieser besteht im wesentlichen aus den Mitarbeitern von Kammerämtern und äquivalenten Dienststellen auf Landes- und Bundesebene, den auf Haushaltspolitik spezialisierten Politikern, wenigen externen Fachleuten und sehr wenigen außergewöhnlich stark interessierten Bürgern. Darüber hinaus ist die Einsicht in diese Daten in der Regel auf eine mögliche Einsichtnahme am Gemeindeamt/Magistrat beschränkt, eine elektronische Publikation der gesamten Daten findet in keiner der 16 Städte statt, allerdings stellen einige Gemeinden Teilausschnitte der Daten zur Verfügung. Insofern ist die Einsichtnahme in die primäre Quelle eine recht umständliche.

Insofern ist der Großteil der Bürgerinnen und Bürger auf Interpretationen angewiesen, entweder mündlicher Natur im Gespräch mit Gemeindepolitikern oder in Form von Artikeln in den Amtsblättern der Stadt, in den Parteizeitungen der Gemeinderatsfraktionen und der lokalen Presse. Bei außergewöhnlichen Ereignissen, wie besonders spektakulären Haushaltsdaten findet auch eine Berichterstattung in überregionalen Medien statt. Nimmt man die NÖN in Niederösterreich als Beispiel, die in den meisten Bezirken einen sehr umfangreichen Lokalteil inkludiert, dann ist auch diese Informationsquelle eine eingeschränkte, da die NÖN nur rund 44 % Reichweite⁸⁴ in Niederösterreich hat. Das bedeutet, dass mehr als 55 % der Niederösterreicher die

84 MediaCom: Regioprint 2010 (http://mediacom.at/system/files/article_docs/Regioprint+2010.pdf)

von der NÖN dominierten Lokalnachrichten nicht lesen, oder sich anderweitig informieren. In den anderen Bundesländern liegt die Reichweite der Lokalblätter zwar höher, aber es bleiben trotzdem Teile der Bevölkerung, die über diese Schiene nicht erreicht wird.

Ein weiteres Problem ist die partielle Asynchronizität zwischen politischer Partizipation und der Ebene auf der Maßnahmen getroffen werden, die die kommunalen Haushalte stark mitbestimmen. Ein großes Problem stellt hier die überaus komplexe Struktur des föderalen Finanzausgleichs zwischen den Gebietskörperschaften dar. Selbst für Experten ist es kaum nachvollziehbar, welche Auswirkungen Entscheidungen im Rahmen der FAG Neuverhandlungen haben werden und fast ein Ding des Unmöglichen exakt die Höhe von Transferströmen zwischen den Gebietskörperschaften zu ermitteln.

Dies stellt in demokratietheoretischer Hinsicht ein großes Problem. Ein Wähler mag zwar eine Präferenz haben, dass die Gemeindepolitik in Zukunft die Ausgaben für Leistungen drosseln oder stabil halten sollte, um weitere Gebührenerhöhungen zu verhindern und kann das bei der Wahl zum Ausdruck bringen. Allerdings kann eine Änderung des FAG, eine Neuregelung des Pflegeregresses, die Einführung einer neuen Sozialleistung, die von den Gemeinden mitzutragen ist jegliche politische und finanzielle Planung aus dem Gleichgewicht bringen. Es entstehen Situationen, in der auf Ebene des Bundes Entscheidungen getroffen werden, etwa die Einführung der Mindestsicherung, die über die Beteiligung der Landesebene auch eine Mitfinanzierung der Gemeinden beinhaltet, die dazu führen, dass der konkrete Effekt auf Gemeindeebene die Erhöhung der Gebühren für eine Tonne Abfall oder die Schließung eines Freibades sein können, um die zusätzlichen Kosten auszugleichen.

Daraus ergibt sich, dass die Frage der konkreten Haushaltspolitik auf Wählerseite mit sehr viel Ungewissheit und wenig Information verbunden ist. Einerseits, da der Informationszugang an Vorwissen geknüpft ist und andererseits die Struktur der föderalen Lastenverteilung dazu führt, dass auf kommunaler Ebene Entscheidungen zwingend werden, deren Hintergrund für kaum jemanden nachvollziehbar ist. Insofern kann man davon ausgehen, dass die finanzielle Lage die Bürgerinnen und Bürger als solche eher wenig interessiert. Dies korreliert auch mit den Einschätzungen der Interviewpartner, die das Interesse der Bürger bei den konkreten sie betreffenden

Leistungen orten. Die konkrete Höhe von Gebühren, für Kostenbeiträge für die Musikschule, Eintrittspreise ins städtische Hallenbad, damit sind Bürger direkt konfrontiert und somit haben sie auch einen näheren Bezug zu diesen Themen. Haushaltspolitik drückt sich daher für die meisten Bürgerinnen und Bürger am ehesten in dieser konkret spürbaren Gestalt aus und daher werden es derartige Fragen sein, die sie bei ihrer Wahlentscheidung in Betracht ziehen.

Damit sind wir bei den politischen Entscheidungsträgern und deren Informationsstand über ihre Wählerinnen und Wähler angelangt. Wie sich aus dem angenommenen Informationsstand der Bürgerinnen und Bürger ablesen lässt, ist der Informationsstand relativ gering und daher wird es auch relativ wenige entscheidende Präferenzen hinsichtlich des Kerns der Haushaltspolitik geben. Die Präferenzen der Bürger, die für eine Wahl entscheidend sind, ergeben sich aus der Sicht der Politikerinnen und Politiker, wie das vorherige Kapitel gezeigt hat im wesentlichen aus Fragen des Leistungsangebots und der konkreten Gestaltung des direkten Umfeldes für die Bewohner der Stadt. Die Haushaltslage hat hier nur insofern eine Bedeutung, als sie als negativ-Grund eine Rolle spielt, wenn eine Leistung nicht mehr erbracht werden kann, das Entgelt für sie teurer wird, oder gewünschte Projekte nicht umgesetzt werden können.

5.1 Perzipierte Präferenzen der Bürger- Beantwortung der dritten Forschungsfrage

Damit ist auch etabliert, wie die Politiker die Präferenzen der Bürger wahrnehmen. Eine der Kernaussagen, die aus den Interviews gewonnen werden konnte, war die Überzeugung, dass es den Bürgern hauptsächlich um konkrete Leistungserbringung ginge unabhängig von der finanziellen Situation der Stadt. Der Winterdienst müsse funktionieren, es müssen genügend Kinderbetreuungsplätze zur Verfügung stehen, die Daseinsvorsorge muss gewährleistet, der bauliche Zustand der Schulen muss passen und vieles mehr.

Die dritte Forschungsfrage **„Sind Haushaltspolitik und Haushaltssituation, in der Wahrnehmung der Entscheidungsträger, relevante Faktoren für die Einwohner**

der Gemeinde?“ lässt sich daher wie folgendermaßen beantworten. Die politischen Entscheidungsträger sind im wesentlichen davon überzeugt, dass die Haushaltspolitik keine wichtige Rolle für die Einwohner der Gemeinden spielt. Wenn sie eine Rolle spielt, dann nur indirekt wenn Leistungen nicht zufriedenstellend erbracht werden, eingeschränkt werden oder verteuert werden müssen.

5.2 Beantwortung der zweiten Forschungsfrage

Somit ergibt sich auch eine konkrete Handlungsüberlegung für die kommunalpolitischen Entscheidungsträger, die uns zur Beantwortung der zweiten Forschungsfrage **„Hat die Haushaltssituation einen relevanten Einfluss auf das Themensetting der politischen Akteure in der Kommunalpolitik?“**, führt.

Da die Haushaltssituation nur in der konkreten Frage der Durchführbarkeit und der Gestaltung von Projekten und kommunaler Dienstleistungen zum Tragen kommt, orientiert sich auch das Themensetting dementsprechend. Aus den Interviews mit den Bürgermeister Müller und Bürgermeister Schmuckenschlager, die beide mit Einschränkungen aufgrund der finanziellen Lage ihrer Gemeinde zu kämpfen haben ergibt sich, dass sie der finanziellen Situation in ihrer Argumentation relativ viel Platz einräumen um Einschränkungen von Leistungen, Gebührenerhöhungen und die Nichterfüllung von Wünschen, gegenüber den Bürgern, etwa bei Bürgerstammtischen, zu argumentieren. Beide verweisen auch relativ intensiv auf die Rolle der übergeordneten Gesetzgeber bei der Entstehung der Situation. Anders hingegen der Leobner Finanzstadtrat Tischhardt, der auf eine wesentlich bessere Haushaltssituation aufbauen kann. Auch er nimmt zwar den übergeordneten Gesetzgeber in seiner Argumentation in Haftung für einige Probleme, aber der Tenor liegt deutlich stärker auf den Leistungen, die die Stadt aufgrund ihrer guten finanziellen Lage und guten Investitionspolitik anbieten kann.

Demgegenüber stehen die Oppositionsfraktionen, deren Vertreter entsprechend der Situation auch anders agieren. GR Hatzenbichler aus Leoben argumentiert eher mit dem Argument, dass man die gute Lage nicht durch falsche Investitionen zerstören soll. STR Mann und Vbgm. Stocker aus Klosterneuburg und Wiener Neustadt hingegen

argumentieren eher für eine andere Verteilung bei den Einsparungen und bei den durch die regierende Fraktion priorisierten Ausgaben.

Insofern kann man die zweite Forschungsfrage damit beantworten, dass die Haushaltspolitik zwar durchaus eine Relevanz bei der Kommunikation mit den Bürgern spielt und die Art des Themensettings beeinflusst. Die Situation steht aber auch hier nicht im Mittelpunkt, sondern die Frage nach konkreten Maßnahmen und Auswirkungen.

5.3 Beantwortung der ersten Forschungsfragen

Die erste Forschungsfrage lautete: „**Ist die Haushaltssituation ein wesentlicher Einflussfaktor bei der Gestaltung kommunaler Politik?**“. Sowohl die Interviews als auch die Kennzahlenanalyse legen nahe, dass sie zunehmend zum entscheidenden Faktor bei der Gestaltung der Gemeindepolitik geworden ist. Das begründet sich daraus, dass die Gemeinden aufgrund der Verpflichtungen im Stabilitätspakt einen ausgeglichenen Haushalt zu führen haben und somit reale Grenzen etabliert sind, die die Gestaltung der kommunalen Haushalte einschränken. Das bedeutet, dass eine Gemeindepolitik Leistungen nicht langfristig über die Aufnahme neuer Schulden finanzieren kann, ohne irgendwann an die definierte Grenze zu stoßen. Das erklärt auch, weshalb die sogenannte Freie Finanzspitze für Kommunalpolitiker wie auch für die Interessenvertretungen der Gemeinden in ihrer Argumentation und in ihrer Herangehensweise eine entscheidende Rolle spielen. Sinkt dieser SALDO der laufenden Gebarung gegen Null, dann tendiert auch der politische Handlungsspielraum der Entscheidungsträger in der Kommune gegen diesen Wert. Eine Situation, die im Sinne der oben angestellten Überlegungen zu den Präferenzen der Wähler verhindert werden sollte, da die Politik damit jeglichen Handlungsspielraum verliert um kurzfristig auftauchende Probleme zu lösen. Es müssen Investitionen verschoben werden, Leistungen reduziert werden um andere zu erhalten usw.. Situationen, die potentiell den politischen Entscheidungsträgern schaden könnten, da sie auf die Präferenzen der Bürgerinnen und Bürger nicht entsprechend reagieren können.

5.4 Überprüfung der Hypothese

Die Hypothese, dass die kommunalpolitischen Entscheidungsträger im Sinne der Präferenzen der Wähler, die vor allem an Leistungen interessiert sind, versuchen diese anzubieten und dabei die nachhaltige Entwicklung des Haushalts außer acht lassen, lässt sich nicht eindeutig mit ja oder nein beantworten. Die Hypothese muss aufgrund der Arbeit jedenfalls um einen Hinweis auf die Situationsabhängigkeit ergänzt werden.

Im Falle einer Gemeinde, die über umfangreiche freie Finanzkapazitäten verfügt und in der daher die politischen Entscheidungsträger weniger stark dadurch bedroht sind ihre Handlungsspielräume zu verlieren, dort kann man davon ausgehen, dass die Politik eher daran interessiert sein wird zusätzliche Leistungen anzubieten, von denen sie sich erhofft, dass sie ihre Wiederwahl fördern werden. Allerdings werden die Entscheidungsträger in dieser Gemeinde ihre finanziellen Kapazitäten nicht vollkommen ausschöpfen wollen um etwaigen exogenen oder unerwarteten Kosten begegnen zu können. Die Rücknahme einer bereits etablierten Leistung, aufgrund unerwarteter neuer Belastungen, erscheint hier die größere Gefahr, als die Nichteinführung einer neuen Leistung, an die sich die Bürger noch nicht gewöhnt haben.

Die politischen Entscheidungsträger deren Gemeinden über kaum oder keine finanziellen Spielräume mehr verfügt stehen vor einem Dilemma. Einerseits laufen sie zwar Gefahr durch eine Fortsetzung der Ausgabenpolitik langfristig ihre Handlungsspielräume noch weiter einzuschränken und in Zukunft noch größere Einschnitte durchführen zu müssen, aber andererseits tut man sich äußerst schwer etablierte Leistungen zurückzufahren. Die Interviews haben gezeigt, dass man auf Seiten der meisten Interviewpartner davon ausgeht, dass die Bürgerinnen und Bürger sich wohl nur dann beschweren würden, wenn man deutliche Einschnitte durchführen müsste. Daher sieht man vor allem vor Wahlen davon ab. Andererseits besteht natürlich auch bei diesen Gemeinden ein ernstgemeintes Interesse, dass man mittelfristig wieder an Handlungsspielraum gewinnt. Da man das Gefühl hat, dass die Bürger Gebührenerhöhungen und neue Abgaben als eher gerechtfertigt ansehen, setzt man einerseits auf eine Erhöhung der Einnahmen und hofft solange es möglich ist auf eine

positive Veränderung der exogener Faktoren.

Der Faktor von Wahlen spielt hier wohl auch eine relevante Rolle. Geht man nach Downs, dann wird man versuchen Einsparungen eher nach Wahlen als vor Wahlen durchzuführen um eine Auswirkung auf die Wiederwahl zu minimieren. Da die Konsolidierung eines Haushaltes allerdings einen längeren Zeitraum beanspruchen kann, besteht im Zyklus einer Wahlperiode die Gefahr, dass der Weg der Konsolidierung verlassen wird um kurzfristig den Wahlerfolg zu sichern.

Aus diesen Überlegungen kann man daher folgende Thesen ableiten:

- Kommunalpolitische Entscheidungsträger versuchen so lange es möglich ist ein möglichst umfangreiches Leistungsspektrum für die Einwohner ihrer Gemeinde zu erhalten.
- Vor einer Leistungsreduktion werden sie versuchen ihre Einnahmen zu maximieren um die Finanzierung sicherzustellen.
- Die Nachhaltigkeit der Haushaltsentwicklung steht in ihrer Priorität eindeutig hinter dem Leistungsangebot zurück, solange die Haushaltssituation nicht droht die Handlungsspielräume vollständig einzuschränken.

5.5 Abschließende Bemerkungen

Die vorangestellten Thesen zeichnen ein Bild darüber, dass sich die Kommunalpolitik sehr schwer damit tut Leistungen einzuschränken, aber das ist, wie die Arbeit zeigt, nicht der alleinige Grund für die schlechte finanzielle Situation in vielen Städten. Hier spielen viele Faktoren eine Rolle, die in ihrer Gesamtheit die Fähigkeiten der Kommunalpolitik zu handeln deutlich einschränken.

Neben den laufenden Kosten und Investitionskosten für die Erbringung kommunaler Dienstleistungen und der Erhaltung der Infrastruktur, sind es in den letzten Jahren zunehmend exogene Faktoren, die den Handlungsspielraum der Kommunalpolitik beeinflussen. Man kann den Einfluss der übergeordneten Gesetzgeber hier gar nicht stark genug betonen, da er einerseits die Haushaltsplanung auf kommunaler Ebene für

die kommunalen Entscheidungsträger relativ unberechenbar macht und andererseits die Nachvollziehbarkeit für die Bürgerinnen und Bürger reduziert.

Durch den fehlenden Zusammenhang zwischen Mittelherkunft und Mittelverwendung, können Bürgerinnen und Bürger nur schwer die finanziellen Grundlagen der Kommunalpolitik nachvollziehen. Jene Ebene, die dem Bürger am nächsten ist, deren Entscheidungen die direktesten Auswirkungen auf ihn haben, ist für ihn wenn es um die Verwendung von Mitteln und die finanziellen Zusammenhängen geht, eine äußerst unzugängliche. Dies mag vielleicht auch einer der Gründe sein, weswegen die Wahlbeteiligung in den Städten in den letzten Jahren auf ein sehr niedriges Niveau gesunken ist. In manchen Städten gehen nicht einmal mehr drei von fünf Personen an den Wahlen zum Gemeinderat und an den Bürgermeisterwahlen teil.

Es wäre daher dringend erforderlich die Strukturen dahingehend anzupassen, dass einerseits Planungssicherheit auf der Ebene der Städte und Gemeinden gewährleistet wird und andererseits, dass für die Bürgerinnen und Bürger klar ersichtlich wird, wer die Verantwortung für die Entwicklung der Gemeinde auch in finanzieller Hinsicht trägt und wofür ihre Abgaben und Gebühren verwendet werden.

6 Verzeichnisse

6.1 Literaturverzeichnis

6.1.1 Monographien

Downs, Anthony: Ökonomische Theorie der Demokratie, Tübingen 1968

Holtkamp, Lars: Kommunale Konkordanz und Konkurrenzdemokratie, Parteien und Bürgermeister in der Repräsentativen Demokratie, Wiesbaden 2008

Stadler, Inge: Staatsverschuldung in der Demokratie, Frankfurt am Main 1997

Fischer, Frank: Reframing Public Policy, Oxford 2003

Mankiw, Nicholas Gregory: Grundzüge der Volkswirtschaftslehre, Stuttgart 2001

Walter, Robert u. Mayer, Heinz: Bundesverfassungsrecht, Wien 2000

Doralt, Werner: Kodex Verfassungsrecht Wien 2006

Blankart, Charles B.: Öffentliche Finanzen in der Demokratie, München 1998

Gläser, Jochen u. Laudel, Grit: Experteninterviews und qualitative Inhaltsanalyse, Wiesbaden 2010

Gehring, Uwe W. u. Weins Cornelia Grundkurs Statistik für Politologen, Wiesbaden 2004

Bröthaler, Johann; Bauer, Helfried; Schönback, Wilfried: Österreichs Gemeinden im Netz der finanziellen Transfers: Steuerung, Förderung, Belastung, Wien 2006

Geser, Hans: Von der „Projektiven“ zur „Reaktiven“ Kommunalpolitik, Zürich 1999

Neuhofer, Hans: Gemeinderecht, Wien 1998

Vollmuth Hilmar: Kennzahlen; München 2006

Filhuth, Carsten: Sanierungsmanagement in Kommunen, Hamburg 2007

6.1.2 Sammelbände

Bauer, Helfried(Hrsg.) Finanzausgleich 2001 Das Handbuch für die Praxis, Wien 2001

Steffek u. Mitterer (Hrsg.) Finanzausgleich 2005: Ein Handbuch, Wien 2005

Bauer, Helfried (Hrsg.) Finanzausgleich 2008: Ein Handbuch; Wien 2008

Bauer (Hrsg.), Pitlik, Schratzenstaller: Demografischer Strukturwandel als Herausforderung für die öffentlichen Finanzen, Wien 2010

Bauer (Hrsg.), Pitlik, Schratzenstaller: Reformen der vertikalen Aufgabenverteilung und Verwaltungsmodernisierung im Bundesstaat, Wien 2008

Bauer (Hrsg.), Schratzenstaller: Stärkung der subnationalen Steuerautonomie und intra-governmentale Transfers, Wien 2007

6.1.3 Nachschlagewerke

Nohlen, Dieter (Hrsg.): Lexikon der Politikwissenschaft Band 1 und 2, München 2004

Schmidt, Manfred: Wörterbuch zur Politik, Stuttgart 1995

6.1.4 Beiträge in Sammelbänden

Bauer Helfried u. Thöni Erich: Begriffe Prinzipien und Spannungsfelder des Finanzausgleichs in Österreich – eine Einleitung in Helfried Bauer (Hrsg.) Finanzausgleich 2008 Ein Handbuch; Wien 2008, S. 19-40

Hüttner Bertram; Griebler Dietmar; Huemer Ulrike: Verfassungsrechtliche Grundlagen des Finanzausgleichs in Helfried Bauer (Hrsg.) Finanzausgleich 2008 Ein Handbuch; Wien 2008, S. 43-51

Hüttner Bertram; Griebler Dietmar; Huemer Ulrike: Geschichte und Auswirkungen des Finanzausgleichs in der Zweiten Republik in Helfried Bauer (Hrsg.) Finanzausgleich 2008 Ein Handbuch; Wien 2008, S. 52-63

Donati, Paolo R.: Die Rahmenanalyse politischer Diskurse in Viehöver, Willy (Hrsg.) Handbuch Sozialwissenschaftliche Diskursanalyse, Band I: Theorien und Methoden, Wiesbaden 2001, S. 145-171

Hütter, Bertram: Vereinfachungspotenziale im FAG in Bauer Helfried (Hrsg.) Finanzausgleich 2001, Das Handbuch für die Praxis, Wien 2001, S. 299-301

Bauer Helfried: Aspekte des horizontalen Finanzausgleichs in Bauer Helfried (Hrsg.): Finanzausgleich 2001, Das Handbuch für die Praxis, Wien 2001, S. 182-200

Schneider, Martin u. Pilz, Dietmar: Kommunale Steuererträge durch Betriebsansiedlungen in in Bauer Helfried (Hrsg.): Finanzausgleich 2001, Das Handbuch für die Praxis, Wien 2001, S. 161-170

Schriftenreihe

Bröthaler Johann: Einnahmenautonomie auf der regionalen und kommunalen Ebene in Österreich – langfristige Entwicklungstrends in Bauer (Hrsg.), Schratzenstaller: Stärkung der subnationalen Steuerautonomie und intragovernmentale Transfers, Wien 2007, S. 32-61

Smekal, Christian: Weitere Optionen für die Stärkung der (regionalen) kommunalen Steuerautonomie in Österreich in Bauer (Hrsg.), Schratzenstaller: Stärkung der subnationalen Steuerautonomie und intragovernmentale Transfers, Wien 2007, S. 80-89

Michalik, Jürgen: Regionale Steuerautonomie und Implikationen für die intragovernmentalen Transfers in Deutschland in Bauer (Hrsg.), Schratzenstaller: Stärkung der subnationalen Steuerautonomie und intragovernmentale Transfers, Wien 2007, S. 147-156

Bauer, Helfried u. Hochholdinger, Nikola: Die Statutarstadt im Finanzausgleich in Bauer, Helfried: Finanzausgleich 2005: Ein Handbuch, Wien 2005, S. 304-316

6.1.5 Schriftenreihen

Klug, Friedrich: Haushaltsreform aus der Sicht der Städte und Gemeinden (IKW-Schriftenreihe: Kommunale Forschung in Österreich Bd. 119), Linz 2010

Bittmann, Klug, Kotrschal: Unternehmen (Gesellschaft) im öffentlichen Eigentum - Studie zur Findung der optimalen Rechtsform für öffentliche Betriebe und Unternehmungen (IKW-Schriftenreihe: Kommunale Forschung in Österreich Bd. 113), Linz 2004

Klug, Friedrich: Gegenwart und Zukunft der Institutionen der öffentlichen Kontrolle (IKW-Schriftenreihe: Kommunale Forschung in Österreich Bd. 114), Linz 2004

Klug, Friedrich: Verwaltungsreform durch Lösung der Stadt-Umlandproblematik (IKW-Schriftenreihe: Kommunale Forschung in Österreich Bd. 117), Linz 2008

Trauner, G.: Der direkt gewählte Bürgermeister (IKW-Schriftenreihe: Kommunale Forschung in Österreich Bd. 109), Linz 2001

Wolny, E.: Beiträge zur kommunalen Verwaltungsreform (IKW-Schriftenreihe: Kommunale Forschung in Österreich Bd. 108), Linz 1998

Mühlberger, P.: Das System des kommunalen Abgabenrechts (IKW-Schriftenreihe: Kommunale Forschung in Österreich Bd. 108), Linz 1994

Bernfeld, A.: Kommunale Wohlfahrtsleistungen (IKW-Schriftenreihe: Kommunale Forschung in Österreich Bd. 91), Linz 1991

6.1.6 Artikel in Fachzeitschriften

Adensamer Veronika; Höferl Andreas: Der Finanzausgleich eine kurze Einführung; ÖGPP; Wien 2004 (http://www.gemeindebund.at/rcms/upload/downloads/Was_ist_der_Finanzausgleich.pdf)

Müller, Bernhard: Visionen für eine moderne Stadtpolitik, Wien 2010

Kommunal 10/2010: Die Lehnerstudie zu den Gemeindefinanzen: Notlage schreit nach zusätzlichen Indikatoren für die Verteilung der Gelder, Wien 2010, S. 18-21

Public 5/2010: Höhere Kreditmargen für bonitätsschwache Gemeinden, Wien 2010, S. 18-22

Public 4/2010: Nicht nur am Ortsschild, Diskussion Städtepartnerschaften, Wien 2010 S. 20-21

Public 12/2010: Total föderal, Wien 2010 S. 9

6.1.7 Online Ressourcen (alle zum Stand 16.03.2011)

Europäischer Gerichtshof: Urteil in der Rechtssache C-437/97 vom 09.03.2000
(<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:61997J0437:DE:HTML>)

Stadt Wien: Stabilitätsverpflichtung im Wandel
(<http://www.wien.gv.at/finanzen/budget/va10/pdf/30.pdf>)

Bundeskanzleramt: Regierungsprogramm 2000

(<http://www.bka.gv.at/2004/4/7/Regprogr.pdf>)

Bundesministerium für Finanzen: Stabilitätspakt 2005

(www.bmf.gv.at/Budget/Finanzbeziehungenzu_658/sterreichischerStab_700/OeStP_05.pdf)

Bundesministerium für Finanzen: Stabilitätspakt 2008

(www.bmf.gv.at/Budget/Finanzbeziehungenzu_658/sterreichischerStab_700/00_Stabilitaetspakt_2008_BGBI_127.pdf)

Bertelsmann Stiftung: Wegweiser Kommune:

<http://www.wegweiser-kommune.de/>

Bundeskanzleramt: Rechtsinformationssystem

www.ris.bka.gv.at

Wirtschaftskammer Österreich

(<http://www.wko.at/statistik/eu/europa-wirtschaftswachstum.pdf>)

Österreichischer Städtebund:

www.Staetebund.gv.at

NÖN/BVZ online

www.bvz.at

News Onlineausgabe

www.news.at

KDZ: Mairer Alexander, Parzer Philipp: Mit Produkten und Kennzahlen den Haushalt steuern (www.kdz.or.at/en/webfm_send/320)

OTS Aussendung Liberales Forum 03.09.2000

(http://www.ots.at/presseaussendung/OTS_20000309_OTS0089/hecht-zur-getraenkesteuer-das-urteil-des-eugh-gefaehrdet-dringend-benoetigte-investitionen-in-den-gemeinden)

WNSKS:

<http://www.wns-wrn.at/de/ueber-uns/daten---zahlen/>

MediaCom: Regioprint 2010

(http://mediacom.at/system/files/article_docs/Regioprint+2010.pdf)

Land Niederösterreich: Informationsseiten zu Wahlen

<http://www.noel.gv.at/Politik-Verwaltung/Wahlen.wai.html>

Land Oberösterreich: Informationsseiten zu Wahlen

http://www.land-oberoesterreich.gv.at/cps/rde/xchg/ooe/hs.xsl/12754_DEU_HTML.htm

Land Steiermark: Informationsseiten zu Wahlen

<http://www.verwaltung.steiermark.at/cms/ziel/4514869/DE/>

Land Vorarlberg: Informationsseiten zu Wahlen

<http://www.vorarlberg.at/wahlen/gv.asp>

Land Kärnten: Informationsseiten zu Wahlen

http://www.ktn.gv.at/147546_DE.html

6.1.8 Sonstige Publikationen

Statistik Austria/Österreichischer Städtebund: Österreichs Städte in Zahlen 2009; Wien 2009

Statistik Austria/Österreichischer Städtebund: Österreichs Städte in Zahlen 2010; Wien 2010

Knipel, Bernhard u. Maier Stefan: BSL Kommunalstudie 2010, Wien 2010

Holzer, Raimund: Budget und Rechnungsabschluss in meiner Gemeinde, Grüne Bildungswerkstatt OÖ, o.J.

Stadtgemeinde Mödling: Rechnungsabschluss 2008, S. II; Mödling 2008

Hessischer Rechnungshof: Prüfungshandbuch für die 144. vergleichende Prüfung, Haushaltsstruktur 2010 der Gemeinden, Kassel 2009

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Anzahl der Einwohner nach Größenkategorien.....	22
Abbildung 2: Laufende Einnahmen nach Herkunft *Quelle: Österreichs Städte in Zahlen 2010.....	24
Abbildung 3: Steuerrückgang aufgrund des Getränkesteuerausfalls.....	27
Abbildung 4: Entwicklung Wahlergebnisse und Wahlbeteiligung.....	37
Abbildung 5: Entwicklung Ausgaben (ordentlichen Haushalt) nach Haushaltsgruppen	45
Abbildung 6: Entwicklung Einnahmen (ordentlicher Haushalt) nach Gruppen.....	48
Abbildung 7: Entwicklung des Personalkostenanteils nach Gemeindegrößenkategorie 2000 bis 2008.....	49
Abbildung 8: Entwicklung der Abgabeneinnahmen (KommSt. und Grundsteuer).....	50
Abbildung 9: Entwicklung der Getränkesteuereinnahmen.....	51
Abbildung 10: Entwicklung der Einnahmen aus Ertragsanteilen und Gebühren.....	52
Abbildung 11: Entwicklung der Schuldenstruktur.....	54
Abbildung 12: Entwicklung Schuldenstand (Wiener Neustadt).....	56
Abbildung 13: Entwicklung Leitzinssatz und Zinsanteilsquote.....	57
Abbildung 14: Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben der laufenden Gebarung....	58
Abbildung 15: Entwicklung der Freien Finanzspitze 2.....	60
Abbildung 16: Entwicklung der Öffentlichen Sparquote.....	60
Abbildung 17: Bewertung der Situation der 16 Gemeinden.....	62

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Bevölkerungsentwicklung der 16 Städte.....	32
Tabelle 2: Regierende GR Fraktion/Koalition nach GR Wahlen.....	36
Tabelle 3: Entwicklung der Wahlbeteiligung Gemeinderatswahlen 2000 bis 2010.....	40
Tabelle 4: Kennzahlen zur Struktur von Ausgaben und Einnahmen.....	43
Tabelle 5: Kennzahlen zur Schuldenstruktur und Schuldenentwicklung.....	43
Tabelle 6: Kennzahlen zur Finanzkapazität.....	44
Tabelle 7: Entwicklung der Schulden der 16 Städte.....	55
Tabelle 8: Interviewpartner und Interviewtermine.....	77

6.2 Statistische Quellen

6.2.1 Daten zum Haushalt der Gemeinden

Die in dieser Arbeit verwendeten statistischen Daten zur finanziellen Situation der Gemeinden basieren auf einem elektronischen Datensatz der Statistik Austria, der mir am 14.07.2010 von der Statistik Austria übermittelt wurde. Dieser enthielt Daten zur Zusammensetzung des ordentlichen Haushalts, zu den Steuereinnahmen sowie zum Schuldenstand und zum Rechnungsquerschnitt der 72 österreichischen Gemeinden mit mehr als 10.000 Einwohnern, für die Jahre 2000 bis 2008, in ähnlicher Form wie sie in der jährlichen Publikation der Statistik Austria und des Österreichischen Städtebundes „Österreichs Städte in Zahlen“ zu finden sind.

6.2.2 Daten zur Bevölkerungsentwicklung

Die Daten zur Bevölkerungsentwicklung basieren auf den in der Publikation „Österreichs Städte in Zahlen 2010“ enthaltenen Daten zu den Bevölkerungszahlen in den österreichischen Städten und Gemeinden.

6.3 Abkürzungsverzeichnis

Abkürzung	Bedeutung
ATS	Österreichischer Schilling
B-VG	Bundesverfassungsgesetz 1920 in der Fassung 1929
Bgm.	Bürgermeister
BIP	Brutto Inlandsprodukt
BSL	BSL Managementberatung Austria GmbH
EU	Europäische Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
FAG	Finanzausgleichsgesetz
FF1	Freie Finanzspitze 1
FF2	Freie Finanzspitze 2
GPStLT	Gesetzgebungsperiode des Steiermärkischen Landtags
GR	Gemeinderat
IFP	Immobilien, Freizeit, Parken Wiener Neustadt GmbH
IKW	Institut für Kommunalwissenschaften Linz
KDZ	Zentrum für Verwaltungsforschung
KGSt	Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement
NÖKAS	Niederösterreichischer Krankenanstaltensprengel
ÖSQ	Öffentliche Sparquote
STR	Stadtrat
VfGH	Verfassungsgerichtshof
WNSKS	Wiener Neustädter Stadtwerke und Kommunalservice GmbH
ZAQ	Zinsanteilsquote

7 Anhang

7.1 Fragebogen

TEIL 1 „Persönliches“

Wie lange sind Sie in der Politik tätig?

Wie war Ihr Weg in die Politik?

Welche Gründe hatten Sie für das Engagement in der Kommunalpolitik?

Welchen Beruf üben sie aus?

TEIL 2 „Struktur der Gemeinde“

Welche Rolle hat die Gemeinde für die Bürger in der Stadt und der Region?

Wie hoch ist das Interesse der BürgerInnen an der Kommunalpolitik? Was macht die Gemeinde um es zu fördern?

Welche wesentliche Veränderungen gab es in den letzten Jahren/der Amtszeit des Interviewten in der Gemeinde? Struktur, Bevölkerung?

Wie ist das Klima im Gemeinderat? Konsensorientiert oder konfliktorientiert?

Welche wichtigen Partner gibt es für die Gemeinde/Verwaltung/Politik? – Stakeholder wie große ansässige Unternehmen

TEIL 3 „Prioritäten der Gemeindepolitik“

Was sind die Hauptherausforderungen für die Gemeindepolitik?

Was sind die wichtigsten Prioritäten des Interviewpartners hinsichtlich der

Gemeindepolitik?

Welche Themen und Belange sind den Gemeindebürgern nach Einschätzung des Interviewpartners am wichtigsten?

TEIL 4 „Einschätzung der Finanzsituation“

Wie ist die Einschätzung der Lage der Gemeindefinanzen?

Welche Gründe gibt es für die negative/positive Lage?

Welche Maßnahmen werden/wurden getroffen um sie zu verbessern? (wenn negativ)

TEIL 5 „Bedeutung der Finanzsituation für die Kommunalpolitik“

Sind die Gemeindefinanzen ein relevantes Thema in der Argumentation der eigenen Partei?

Sind die Gemeindefinanzen ein relevantes Thema in der Argumentation der anderen Parteien?

Wird das Thema medial diskutiert?

Ist die Finanzsituation ein relevantes Thema für die Bürger der Gemeinde?

War die Finanzsituation ein relevantes Thema bei den letzten Gemeinderatswahlen?
Hat die eigene Partei das Thema forciert?

Besteht zwischen Stadtregierung und Gemeinderatsopposition ein grundlegender Konsens über die Gestaltung der Gemeindefinanzen, oder ist es ein Streitthema?

Besteht Streit über Konsolidierungsfragen oder eher zur Mittelzuteilung?

TEIL 6 „Technische Fragen“

Hat sich in den letzten Jahren etwas unter dem Stichwort „Verwaltungsreform getan“?

Wurden Gemeindebetriebe ausgegliedert?

Wenn ja, war dies eine sinnvolle Entscheidung?

Inwieweit schöpft die Gemeinde die Möglichkeit von Gebührenanpassungen zur Konsolidierung aus?

Gibt es Kooperationen mit anderen Gemeinden zur Kosteneinsparung?

Welchen Einfluss hatten übergeordnete Gesetzgeber konkret auf die Gemeindefinanzen?

Kann die Gemeinde Förderprogramme der Europäischen Union nutzen?

Wenn ja, handelt es sich hierbei um relevante Summen?

TEIL 7 JA/NEIN

Den Bürgern ist die Erbringung von Leistungen durch die Gemeinde wichtiger als die nachhaltige Finanzierung derselben!

Die Gemeinde kann kaum etwas gegen ihre finanzielle Lage unternehmen, sie erhält zu wenig Geld um die vom Landes- und Bundesgesetzgeber bestimmten Leistungen zu erbringen.

Es ist wichtig das Gemeindeleben zu fördern, auch wenn das bedeutet hierfür Schulden aufnehmen zu müssen.

7.2 Lebenslauf

Allgemeine Informationen:

Name:	Stefan Maier
Geburtsdatum:	23.02.1982
Familienstand:	verheiratet

Ausbildung:

1992 – 1996	Keimgasse Mödling (AHS)
1996 – 2001	Vienna Business School HAK Mödling
2001	Matura an der HAK Mödling Diplomprojektthema: „Entwicklung eines Citymarketing Konzepts für die Stadt Mödling und den lokalen Handel“
Seit 2002	Studium der Politikwissenschaft an der Universität Wien Vorr. Abschluss Nov./Dez. 2010 Dipl.-Arbeit zur Relevanz von Haushaltsdaten für politische Entscheidungsträger in Städten

Berufliche Erfahrung:

2003	Wahlkampfmitarbeiter im Team von LHStv. Liese Prokop
2005	Wahlkampfmitarbeiter im Team von MEP Ursula Stenzel
2007 – 2009	Parlamentarischer Mitarbeiter im Büro des Zweiten Präsidenten des Nationalrats – BM Dr. Michael Spindelegger
Seit 2009	Berater bei BSL Managementberatung

Publikationen

2010	BSL Kommunalstudie 2010 „Vergleich der Finanzsituation der 72 größten österreichischen Städte“
------	---

7.3 Erklärung zur wissenschaftlich redlichen und korrekten Abfassung dieser Arbeit

Ich erkläre hiermit, dass ich die vorliegende Diplomarbeit selbstständig verfasst habe und die verwendete Literatur bzw. die verwendeten Quellen von mir korrekt und in nachprüfbarer Weise zitiert worden sind.

Stefan Maier

18.03.2011

7.4 Abstract

Ziel dieser Arbeit ist es die Entscheidungsgrundlagen von Entscheidungsträger im Bereich der kommunalen Haushaltspolitik zu analysieren. Konkret wurden die Haushaltsdaten von 16 österreichischen Städten zwischen 20.000 und 50.000 Einwohnern analysiert und Experteninterviews mit Bürgermeister, Finanzstadträten und Mitgliedern der Finanzausschüsse geführt. Dabei zeigte die Analyse, dass die finanzielle Situation der Gemeinden sich in den letzten Jahren verschlechtert haben, dass die finanziellen Spielräume sich zunehmend verengt haben. Dies lässt sich einerseits auf die in der Arbeit ersichtlich gewordenen Präferenzen der Kommunalpolitiker zurückführen, aber auch auf äußere Einflüsse, insbesondere Entscheidungen der übergeordneten Gesetzgeber in Ländern und Bund. Die Arbeit zeigt ein Dilemma für die kommunalpolitischen Akteure auf, die einerseits durch die Haushaltssituation gezwungen sind Einsparungen vorzunehmen und andererseits aber davon ausgehen, dass ihre Wiederwahl primär vom Erhalt und der Ausdehnung von Leistungen für die Bürgerinnen und Bürger ihrer Stadt abhängt.

Daraus ergibt sich eine grundsätzliche Zurückhaltung der politischen Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger, hinsichtlich der Reduktion des Leistungsangebots der Stadt. Andererseits entsteht durch den Äußeren Einfluss durch Bundes- und Landesgesetzgebung eine Situation in der weder Politikerinnen und Politiker noch Wählerinnen und Wähler in einer Situation sind, in der sie klar über die Entwicklung der finanzpolitischen Planung entscheiden könnten. Durch die Verflechtung des gesamtstaatlichen Abgaben- und Steuersystems einerseits und die Auswirkungen von Entscheidungen von Ländern und Bund auf die Ausgaben der Gemeinden, kann zudem Verantwortung nicht klar festgemacht werden.

English:

The main goal of this work was to determine the rationale of political decision makers within the field of budgetary policy on the municipal level in Austrian towns (20,000 to 50,000 inhabitants). Together with budget data from 16 Austrian cities interviews with municipal politicians were conducted to determine the situation at hand and the rationale of the politicians involved. The analysis of the budget data showed that the financial standing of Austrian towns had deteriorated over time and that financial capabilities were becoming ever more stretched. The analysis of both budget data and interviews showed that there were two main reasons for this deterioration of the financial situation. Firstly external influence of higher tier legislators (Länder and Bund) has had a negative impact on the municipalities, which were obliged to co-finance services. Secondly the rationale of municipal politicians itself, who believe that the main incentive for people to reelect them was to maintain and provide a wide array of public services. Cutting back on these services was seen as being detrimental to their reelection efforts.

Because of the strong influence of higher tier legislators and their policies on the spending of municipal authorities both municipal politicians and citizens are not capable to determine the financial consequences of their decisions.