

Gemeindefinanzen und Wirtschaftsstandort Tirol

Eine starke Wirtschaft braucht starke Gemeinden!

Dr. Norbert Beyer und Mag. Stefan Garbislander
Wissenschaftliche Unterstützung: Univ.-Prof. Dr. Erich Thöni

Dezember 2004

Die Ausgangssituation

Gemeindepolitik = Standortpolitik!

- Tirols Gemeinden tragen wesentlich zur Wettbewerbsfähigkeit des Landes bei, wenn sie
 - möglichst günstige Rahmenbedingungen für die Ansiedelung und Entwicklung von Unternehmen
 - moderne und kapazitätsmäßig ausreichende Infrastruktur (insbesondere Verkehrsinfrastruktur)
 - und ein soziales und ökologisch gesundes Umfeld bieten.
- Zudem sind die Gemeinden auch ein wichtiger Wirtschaftsmotor: 50 % aller öffentlichen Investitionen werden von den Städten und Gemeinden vorgenommen!
- Es sind dies vor allem Investitionen im Bereich Wasserversorgung, Abwasser und Müllbeseitigung aber auch der Bau von Pflichtschulen und Kindergärten sowie in den größeren Städten innerstädtische Verkehrseinrichtungen und in manchen Bundesländern auch Spitäler.
- Vor allem die Gemeindefinanzpolitik hat daher sehr hohe Standortrelevanz!

Gemeinden finanziell stark unter Druck

- Die Gemeinden sind in den letzten Jahren allerdings finanziell sehr stark unter Druck geraten. Die Abschaffung der Getränkesteuer und die Konsolidierungs-Politik des Bundes sind hierfür sicher mitverantwortlich.
- Der Schuldenstand aller Gemeinden ohne Wien beträgt heute rund 10 Milliarden €. Tirols Gemeinden sind mit rund 800 Millionen € verschuldet!
- Die Getränkesteuer spielte vor ihrer Abschaffung in Tirol eine vergleichsweise übergeordnete Rolle. Tirols Gemeinden haben daher durch den Wegfall der Getränkesteuer auch überdurchschnittlich viel an Einnahmelmöglichkeiten verloren.
- Zudem erwarten die überwiegende Anzahl der Tiroler Gemeinden künftig geringere Ertragsanteile und Finanzzuweisungen aus dem Finanzausgleich und versuchen daher, bestehende Steuer und Gebührenquellen voll auszureizen!

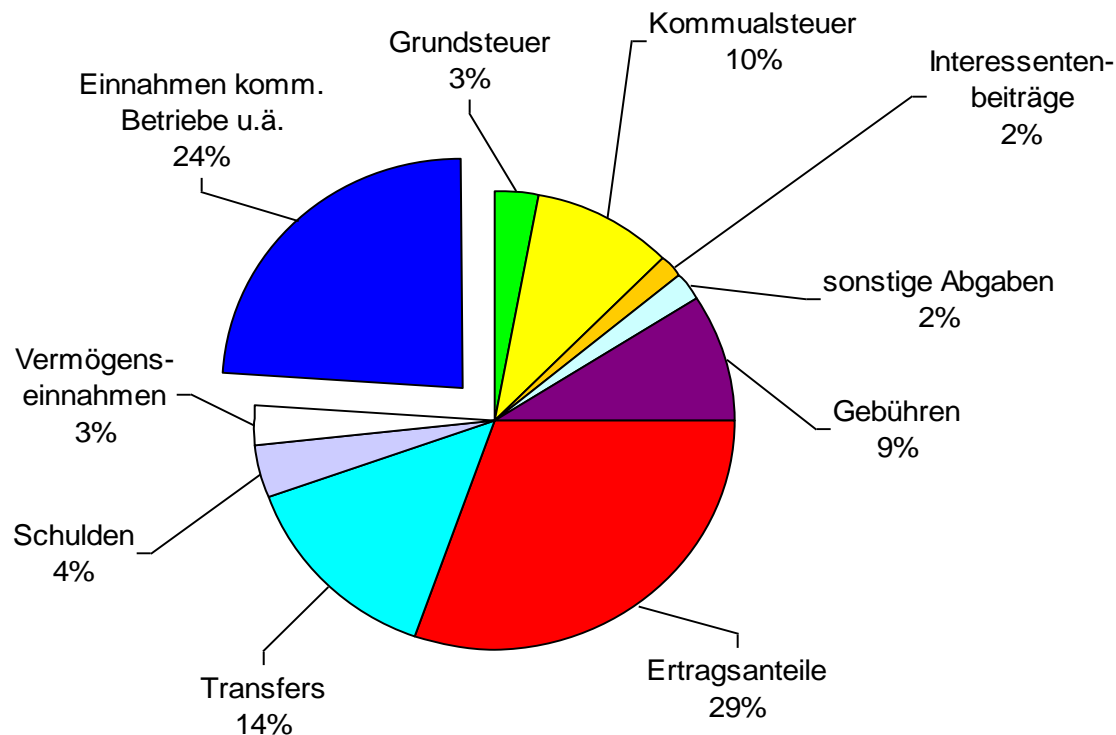
Tirol im oberen Mittelfeld bei Gebührenhöhe

- Unter dem Blickwinkel, dass die Gemeinden laut dem Finanzausgleichsgesetz 2001 bei den Gebühren die doppelte Kostenäquivalenz*) realisieren können, ist zu befürchten, dass die Tiroler Gemeinden versuchen werden, ihre Finanzsituation vor allem durch Erhöhung der Gebühren weiter zu verbessern.
- Bereits im Jahre 2001 lag die Bedeutung der Gebühren als kommunales Finanzierungsinstrument in Tirol im oberen Mittelfeld der österr. Bundesländer.
- Zukünftig dürfte daher - ohne entsprechende Reformmaßnahmen - die kommunale Abgabenbelastung für Haushalte und Unternehmen weiter steigen.

*) Doppelte Kostenäquivalenz: D.h. bei der Kalkulation der Gebührenhöhe kann bis zum Doppelten der tatsächlichen Kosten veranschlagt werden.

Ertragsanteile, Einnahmen kommunaler Betriebe und Transfers dominieren die Einnahmenseite der Tiroler Gemeinden - wenig kommunale Eigenständigkeit bei der Finanzierung!

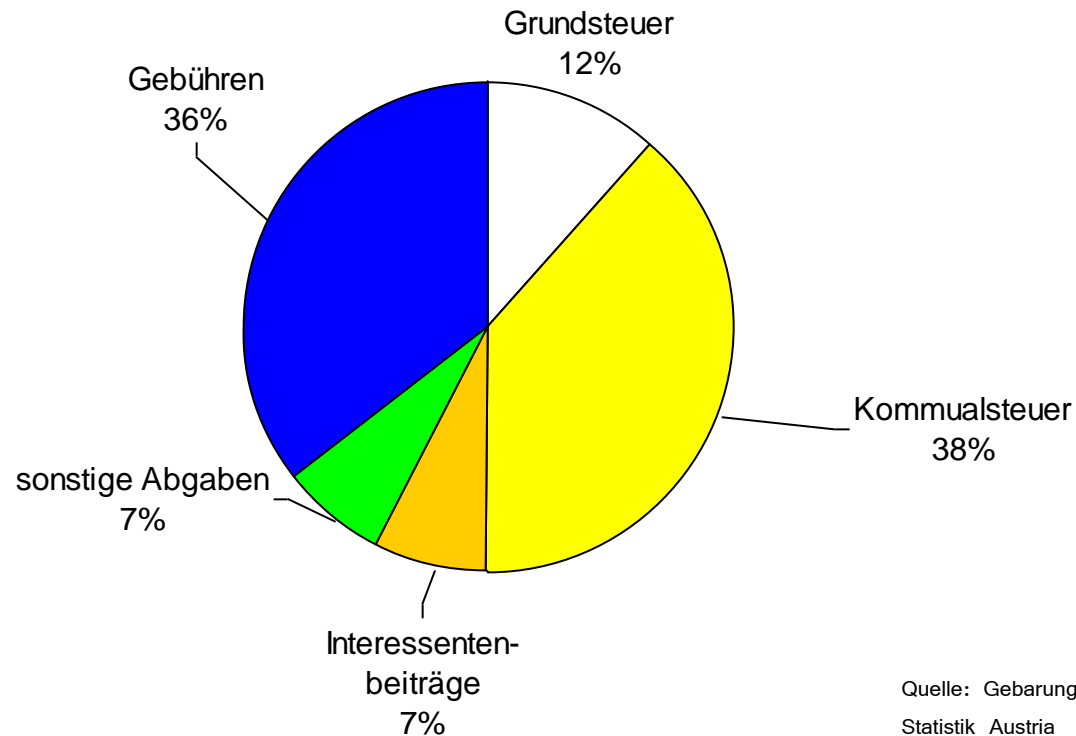
Gesamteinnahmen der Tiroler Gemeinden 2002: rund 1,565 Milliarden €



Quelle: Gebarungsübersichten 2002;
Statistik Austria

Kommunalsteuer und Gebühren stellen beinahe drei Viertel der eigenen Abgaben der Tiroler Gemeinden - die Unternehmen sind daher besonders belastet!

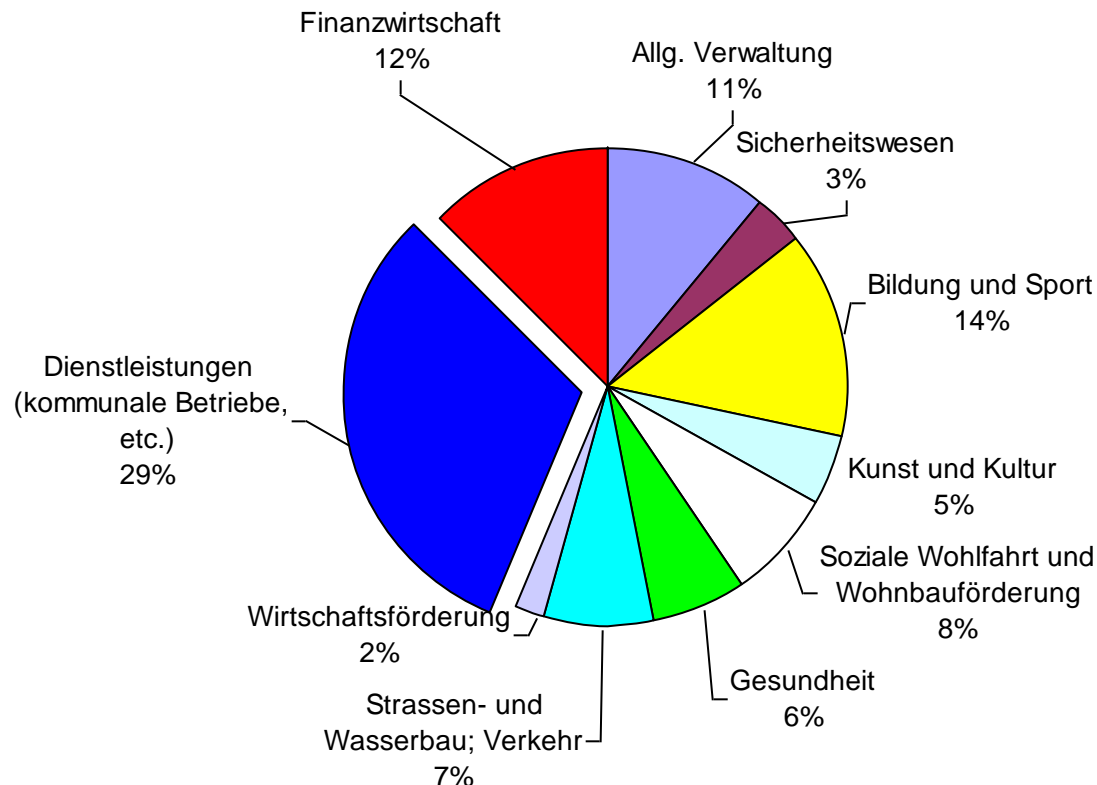
Gesamteinnahmen der Tiroler Gemeinden aus eigenen Abgaben 2002: rund 389 Millionen €



Quelle: Gebarungübersichten 2002;
Statistik Austria

Ausgaben für kommunale Einrichtungen binden fast ein Drittel der Tiroler Gemeindebudgets - relativ wenig Spielraum für neue Initiativen in den Bereichen Wirtschaft, Bildung und Kultur!

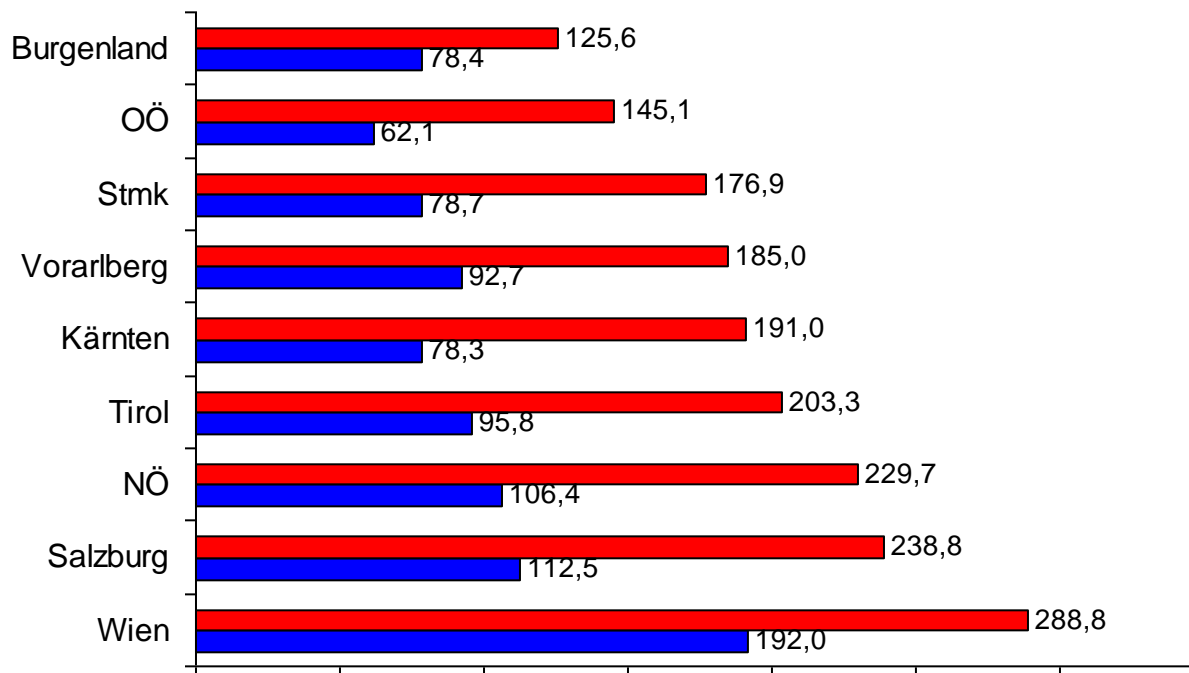
Gesamtausgaben 2002: rund 1,439 Milliarden €



Quelle: Gebarungsübersichten 2002;
Statistik Austria

Starker Anstieg der Gebührenbelastung seit 1990 in allen Bundesländern!

Gebühren pro Kopf in € im Bundesländervergleich (1990 u. 2002)

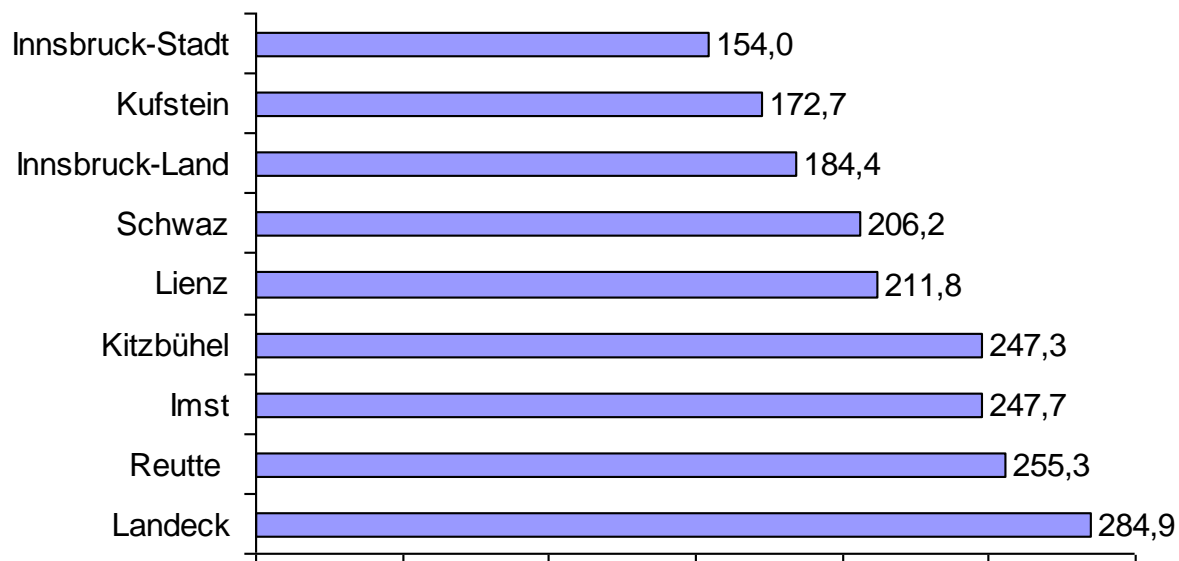


 = 1990
 = 2002

Quelle: Gebarungsübersichten 1990 u.
2002; Statistik Austria

Höchste Gebührenbelastung Tirols im Jahre 2002 im Bezirk Landeck; niedrigste in Innsbruck-Stadt!

Gebührenbelastung im Bezirksvergleich Tirol (2002)



Gebühren pro Kopf in €

Quelle: Gebarungsübersichten 2002;
Statistik Austria

Die Fakten: Die wichtigsten Ergebnisse der Gemeindebefragung

(bezüglich Methodik siehe Seite 23 u. 24)

- Beinahe 60 Prozent der Tiroler Gemeinden gehen davon aus, dass die Ertragsanteile aus dem Finanzausgleich zurückgehen werden .
- Mehr als 37 Prozent der Gemeinden sehen eine zunehmende Bedeutung der eigenen Steuern (vor allem Kommunalsteuer und Grundsteuer). Nur etwas mehr als 21 Prozent sehen zukünftig eine abnehmende Bedeutung dieser Steuern.
- Knapp 55 Prozent der Gemeinden gehen davon aus, dass das Aufkommen an Gebühren (vor allem Wasser/Abwasser und Abfall) zukünftig etwas zunehmen wird.
- Zugleich geben fast zwei Drittel der Gemeinden an, dass die derzeitige Gebührentarife kostendeckend sind.
- Die mögliche Schlussfolgerung: Die Gebührentarife könnten zukünftig über die tatsächlichen Kosten angehoben und damit als Instrument der Quersubventionierung für andere kommunale Aufgaben genutzt werden.
- Mehr als 56 Prozent der Gemeinden sehen keinen Zusammenhang zwischen der Gebührenhöhe und der Qualität als Wirtschaftsstandort.
- Die Mehrheit der Gemeinden verkennt damit die hohe Kostenrelevanz insbesondere von Wasser- und Abfallgebühren im industriell-gewerblichen Bereich.

Die Fakten: Die wichtigsten Ergebnisse der Gemeindebefragung

- Die Tiroler Gemeinden würden bei weiterhin knappen finanziellen Ressourcen (hierarchisch nach Prioritäten geordnet)
 1. ihre Kernaufgaben Straßenbau- und Erhaltungsarbeiten, Errichtung von Kanal-, Wasserleitungs- und Sanitäreinrichtungen sowie Bau kommunaler Einrichtungen einschränken;
 2. ihre Ausgaben für Vereinsförderungen, für das Sozial- und Gesundheitswesen und die diversen Subventionen weiter kürzen;
 3. ihre Ausgaben für Sport- und Freizeiteinrichtungen, Dorfgestaltung, Dorferhaltung und Dorfsanierung (Pflege von Kulturdenkmälern) reduzieren;
 4. ihre diversen Wirtschafts- und Landwirtschaftsförderungen verringern;
 5. ihre Ausgaben für Kultur- und Freizeitangebote herabsetzen;
 6. ihre Ausgaben für die Schaffung von Wohnraum in der Gemeinde senken.

Die Handlungsmöglichkeiten

Eine wettbewerbsfähige Tiroler Wirtschaft braucht finanziell stabile Gemeinden!

- Eine wettbewerbsfähige Wirtschaft braucht finanziell stabile Gemeinden und damit ein bedarfsorientiertes und aufkommengerechtes Gemeindefinanzsystem.
- **Überkostendeckende Gebührenerhöhungen sind jedenfalls kein geeignetes Mittel um die Gemeindefinanzen nachhaltig zu sichern!**
- **Im Gegenteil: Solche Gebührenerhöhungen gefährden die Wettbewerbsfähigkeit als Wirtschaftsstandort.**
- Nur kurzfristig wirksame Anpassungen (z.B. im Rahmen der kommenden Finanzausgleich-Verhandlungen) werden auch nicht zu einer nachhaltigen Verbesserung der Gemeindefinanzen führen.
- Es bestehen daher zwei grundsätzliche Handlungsansätze:
 1. **eine Reform des Gemeindefinanzsystems mit dem Ziel einer nachhaltigen finanziellen Stabilität der Kommunen und/oder**
 2. **eine weitreichende Aufgabenreform mit dem Ziel der Konzentration auf kommunale Kernthemen**

Handlungsmöglichkeit 1: Reform des Gemeindefinanzsystems

Die 10 Prinzipien eines „idealen“ Gemeindefinanzsystems

Ein idealtypisches Gemeindefinanzsystem müsste folgende Bedingungen erfüllen:

1. Das kommunale Finanzierungssystem soll sowohl aus Ertragsanteilen gemeinschaftlicher Bundesabgaben sowie aus eigenständigen Steuern und Gebühren bestehen („Mischsystem“).
2. Die Gemeinden sollen die Möglichkeit haben, bei den eigenständigen Steuern autonome Aufkommensveränderungen vorzunehmen.
3. Die Träger der Steuerlast sollen bemerken, dass sie Steuerlast speziell für ihre eigene Gemeinde tragen („Fühlbarkeit“ der Steuerlast) und sie einen möglichst direktdemokratischen Einfluss auf die Höhe der dieser Abgaben haben.
4. Die kommunalen Steuern sollen örtliche Tatbestände und Gegebenheiten als Bemessungsgrundlage haben.
5. Das Aufkommen aus den eigenständigen Steuern und den Ertragsanteilen soll im möglichst engen Zusammenhang mit dem kommunalen Finanzbedarf stehen.
6. Das Aufkommen aus den eigenständigen Steuern und den Ertragsanteilen soll sich in Richtung und Ausmaß etwa wie das Sozialprodukt entwickeln.
7. Das Aufkommen aus den eigenständigen Steuern soll möglichst keine zu starke regionale Streuung aufweisen.
8. Die eigenständigen Steuern sollten grundsätzlich nach dem Äquivalenzprinzip ausgerichtet sein, d.h. das Abgabenaufkommen soll im Zusammenhang mit der Nutzung der kommunalen Infrastruktur stehen.
9. Die kommunalen Gebühren sollten im Sinne einer strengen kostenmäßigen Äquivalenz gestaltet sein und nicht als Instrument der Quersubventionierung dienen.

Die 5 zentralen Mängel des bisherigen Gemeindefinanzsystems

1. Das bisherige System der Aufteilung der Ertragsanteile nach dem Bevölkerungsschlüssel ist mangelhaft: Die Anpassung der Ertragsanteile hinkt der tatsächlichen Bevölkerungsentwicklung hinterher. Die Folge: Vor allem kleinere und größere Gemeinden werden benachteiligt: Die Einnahmeentwicklung kann nicht mit der Ausgabenentwicklung mithalten!
 2. Die Gemeindebürger haben keinen Einfluss auf die Höhe der eigenständigen Abgaben. Aber auch die Gemeinden selbst besitzen kaum Autonomie bei den eigenständigen Steuern. Da Gemeinden in der Regel erst dann Finanzaufweisungen vom Land erhalten, wenn die Hebesätze voll ausgereizt sind, gibt es schon lange keinen Spielraum mehr für autonome Steuerentscheidungen der Gemeinden.
 3. Das Prinzip der „doppelten Kostenäquivalenz“ bei den Gebühren ist - wie die Formulierung schon verrät - eine klare Verletzung des Äquivalenzprinzips.
 4. Die Kommunalsteuer, als wichtigste Gemeindesteuer, wird ausschließlich von den Unternehmen eingehoben. Mehr als drei Viertel der gesamten eigenständigen Steueraufkommen der Gemeinden werden damit schätzungsweise von der Unternehmerseite aufgebracht. Diese einseitige Belastung der Unternehmen entspricht ebenfalls nicht einem fairen „Äquivalenzgedanken“, der besagt, dass alle Gemeindebürger und Institutionen entsprechend Ihrer Kostenverursachung zum Aufgabenabkommen beitragen sollen.
 5. Die Kommunalsteuer diskriminiert Wohngemeinden gegenüber Arbeitsplatzgemeinden. Es kommt daher zu starken Aufkommensunterschieden und einem oft ineffizienten „Gewerbepark-Wettbewerb“
- **Die Folgen des bisherigen Systems: Kaum ausgeglichene kommunale Haushalte und ein steigender Verschuldungsgrad der Gemeinden!**

Eckpfeiler einer weitreichenden Reform des Gemeindefinanzsystems

- Grundsätzliche Limitierung der kommunalen Gebühren (insbesondere Wasser, Kanal und Müll) auf eine strenge kostenmäßige Äquivalenz. Das Prinzip der so genannten „doppelten Kostenäquivalenz“ (Gebührenhöhe bis zum Doppelten der tatsächlichen Kosten) sollte im neuen Finanzausgleichsgesetz aufgehoben werden.
- Abschaffung der kommunalen Bagatellsteuern wie Lustbarkeitsabgabe, Ankündigungs-, Gebrauchs- und Anzeigenabgaben
- Reform der Grundsteuer A und B: Die derzeitige Grundsteuer gilt schon seit langem als „unreformierbar“. Die wesentlichen Probleme:
 - Die Differenzierung in eine Grundsteuer A (land- und forstwirtschaftliche Grundstücke) und B (sonstige Grundstücke) ist schon vom Ansatz her strittig
 - Eine adäquate Anpassung der Einheitswerte ist nie erfolgt (und auch nicht zu erwarten)
 - Eine öfters angedachte Reform in Richtung einer „Bodenwertsteuer“ würde zu einer massiven Belastung der Unternehmen und Haushalte insbesondere in Tirol und damit zu sehr unterschiedlichen Aufkommen je nach Region führen.

Eckpfeiler einer weitreichenden Reform des Gemeindefinanzsystems

- Nachdenken über eine Reform der Kommunalsteuer:
 - Die derzeitige Kommunalsteuer belastet als Lohnsummensteuer einseitig arbeitsintensive Branchen und die Wettbewerbsfähigkeit des Wirtschaftsstandorts über erhöhte Lohnnebenkosten
 - Zudem führt die Kommunalsteuer zu großen Aufkommensunterschieden zwischen den Gemeinden.
- Im Gegenzug: Einführung einer eigenständigen „kleinen“ kommunalen Einkommens- (inkl. Lohnsteuer) und Körperschaftssteuer mit einem proportionalen Tarif (in Höhe von ca. 1,7 %) als generelle Gemeindesteuer. Aufteilung des Steueraufkommens (zu je 50 Prozent) auf die jeweilige Wohn- und Arbeitsplatzgemeinde. Diese neue „kleine“ Einkommens- und Körperschaftssteuer würde grundsätzlich zu mehr Verteilungsgerechtigkeit führen und zwar einerseits
 - bei der Steuerbelastung zwischen Unternehmen und privaten Haushalten und andererseits
 - beim Steueraufkommen zwischen den GemeindenDie genaue Höhe des Tarifs ist hier ebenso noch zu analysieren wie der entsprechende Aufteilungsschlüssel zwischen Arbeitsplatz- und Wohngemeinde.

Handlungsmöglichkeit 2: Kommunale Aufgabenreform

Eckpfeiler einer kommunalen Aufgabenreform

- Wenn keine nachhaltige Absicherung der Gemeindefinanzen gelingt, wird es erforderlich sein, dass sich die Gemeinden auf ihre Kernaufgaben konzentrieren und andere - zweifellos auch wichtige - Aufgabenbereiche nur mehr eingeschränkt ausüben.
- Als solche Kernaufgaben werden von den Gemeinden genannt:
 1. Kanal- und Abwasserentsorgung
 2. Trinkwasserversorgung
 3. Schulen (Volksschule, Hauptschulen = Grundschulen)
 4. Wegenetz- bzw. Straßeninstandsetzung- und Erhaltung
 5. Müll-Entsorgung/Abfuhr
 6. Kindergarten
 7. Alten- und Pflegeheim
- Die Möglichkeit inwieweit sich die Gemeinden zukünftig nur mehr auf ihre Kernaufgaben konzentrieren (sollen), muss aus Sicht der Tiroler Wirtschaft unbedingt im Rahmen des derzeit laufenden Verfassungskonvents erörtert werden.

Eckpfeiler einer kommunalen Aufgabenreform

- Folgende Aufgabenbereiche würden die Gemeinden eingeschränkt erfüllen:
 1. Straßenbau- und Erhaltungsarbeiten
 2. Förderung von Vereinen
 3. Subventionen
 4. Bau und Erhaltung sozialer kommunaler Einrichtungen
 5. Sport- und Freizeiteinrichtungen
 6. Dorfgestaltung-, Erhaltung und Sanierung (Pflege von Kulturdenkmälern)
 7. Wirtschafts- und Landwirtschaftsförderungen
 8. Kultur- und Freizeitangebote
 9. Bautätigkeit (Wohnraum)
- Diese Aufgaben müssten dann zukünftig entweder verstärkt von Landes- und/oder Bundesseite wahrgenommen werden oder es müssten - so weit möglich - neue alternative Finanzierungsformen genutzt werden (z.B. Private-Public-Partnership Modelle)

Die methodische Grundlage: Gemeindebefragung der WK-Tirol

- Befragungszeitraum: 10.02.04 - 27.02.04
- Teilnahme: 96 von 279 Tiroler Gemeinden (34,4 Prozent)

Mitwirkung an der Gemeindebefragung der WK-Tirol nach Gemeindegrößenklassen

	Anzahl der mitwirkenden Gemeinden	Anzahl der Gemeinden insgesamt	Beteiligung in Prozent
bis 500	10	37	27 %
501 - 1.000	24	61	39,3 %
1.001 - 1.500	18	59	30,5%
1.501 - 2.000	7	33	21,2%
2.001 - 2.500	9	19	47,4%
2.501 - 3.000	6	19	31,6%
3.001 - 5.000	11	29	37,9%
5.001 - 10.000	8	15	53,3%
10.001 - 20.000	0	6	0 %
über 20.000	1	1	100 %

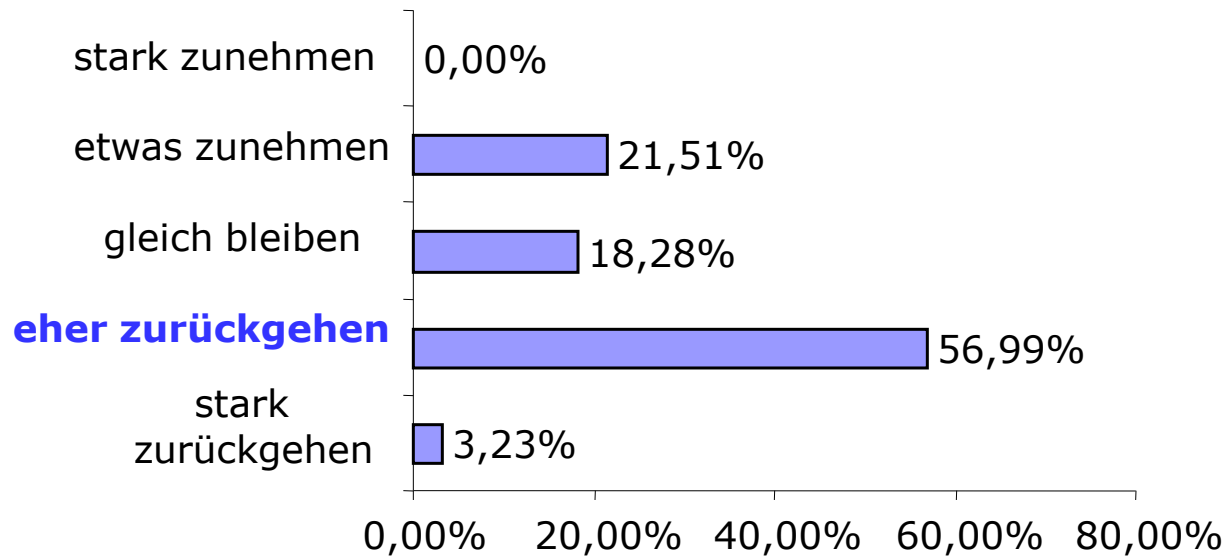
Frage: Wenn Sie die derzeitige Aufgaben-Palette Ihrer Gemeinde betrachten, welche Bereiche würden Sie als Kernaufgaben Ihrer Gemeinden ansehen?

1. Kanal- und Abwasserentsorgung
2. Trinkwasserversorgung
3. Wegenetz- bzw. Straßeninstandsetzung- und Erhaltung
4. Schulen (Volksschule, Hauptschulen = Grundschulen)
5. Müll-Entsorgung/Abfuhr
6. Kindergarten
7. Alten- und Pflegeheim

Frage: Die finanzielle Situation der Gemeinden ist im allgemeinen sehr angespannt: Sollten die finanziellen Spielräume zukünftig noch enger werden, auf welche Aufgabenbereiche würde Ihre Gemeinde an ehesten verzichten (müssen)?

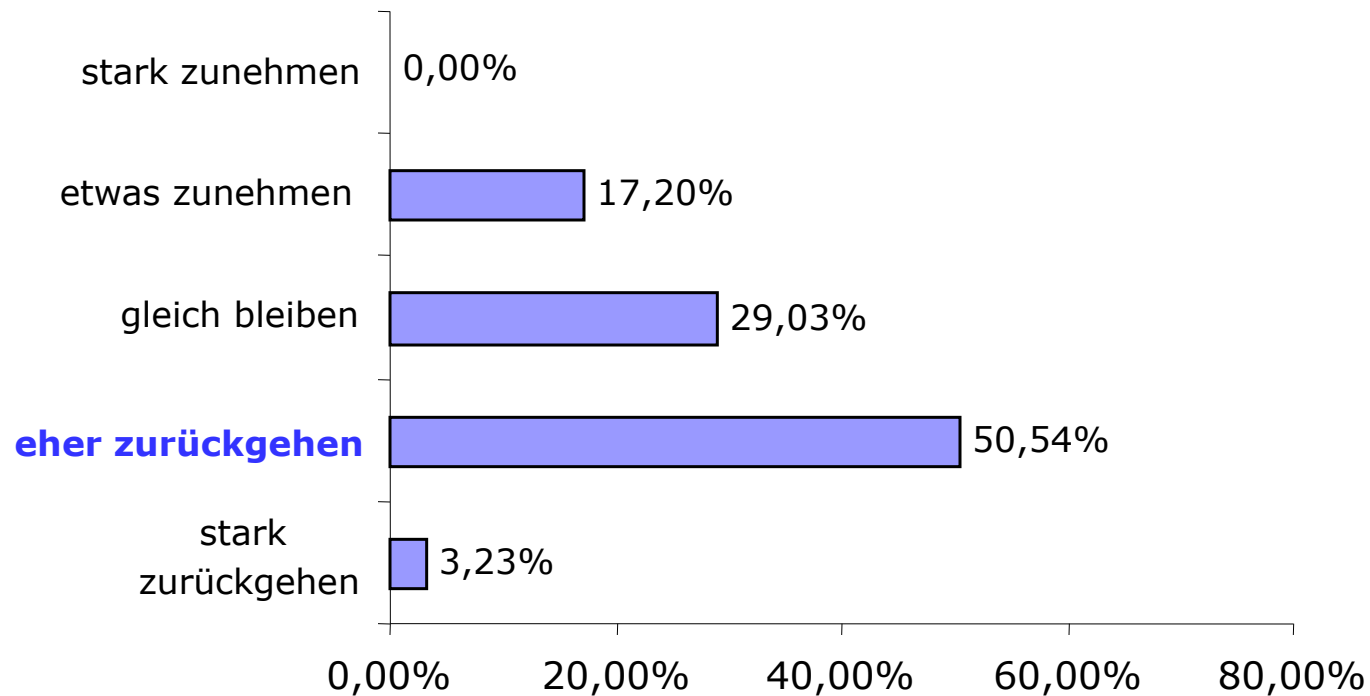
1. Straßenbau- und Erhaltungsarbeiten
2. Förderung von Vereinen
3. Kanal-, Wasserleitungs- und Sanitäreanlagen
4. Soziales- und Gesundheitswesen
5. Subventionen
6. Bau und Erhaltung kommunaler Einrichtungen
7. Sport- und Freizeiteinrichtungen
8. Dorfgestaltung-, Erhaltung und Sanierung (Pflege von Kulturdenkmälern)
9. Wirtschafts- und Landwirtschaftsförderungen
10. Kultur- und Freizeitangebote
11. Bautätigkeit (Wohnraum)

Frage: Wie schätzen Sie die Entwicklung bei den Ertragsanteilen gemäß Finanzausgleich ein? Der Anteil dieser Einnahmen an den Gesamteinnahmen wird...



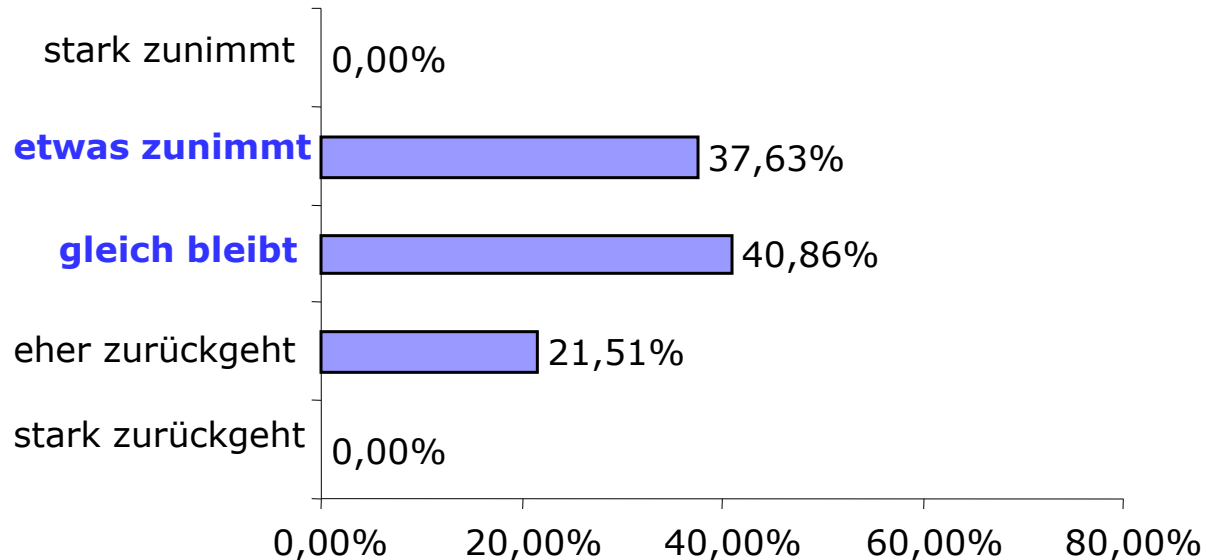
→ Die Gemeinden sind überwiegend pessimistisch, was ihre zukünftige Ertragsanteile aus dem bevorstehenden neuen Finanzausgleich anbelangt. Beinahe 60 Prozent der Gemeinden geht davon aus dass die Ertragsanteile zurückgehen werden!

Und wie schätzen Sie die Entwicklung bei den Finanzausgleichsmaßnahmen gemäß
Finanzausgleich ein? Der Anteil dieser Einnahmen an den Gesamteinnahmen wird...



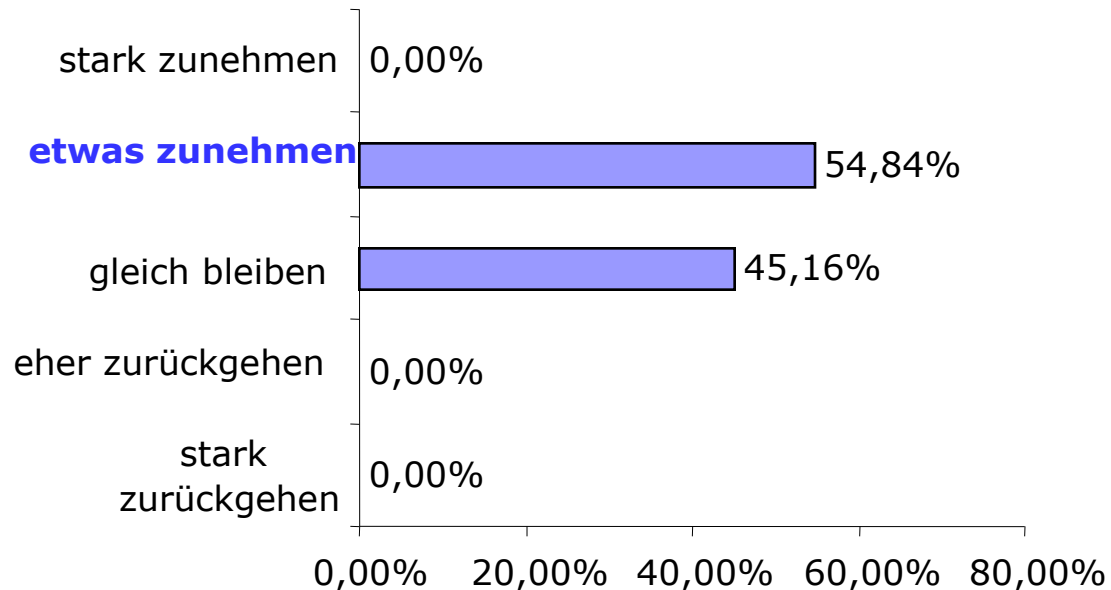
➔ Auch die Entwicklung der Finanzausgleichsmaßnahmen wird pessimistisch gesehen. Die Folge ist klar: Der Druck, eigene Steuer- und Gebührenquellen voll auszureizen steigt weiter an. Das würde - im Vergleich zu den privaten Haushalten - eine weitere überproportionale Belastung für die Unternehmen mit sich bringen.

Wenn Sie die zukünftige Einnahmenentwicklung Ihrer Gemeinde betrachten:
Denken Sie, dass der Anteil der eigenen Steuern (Kommunalsteuer, Grundsteuer)
an den Gesamteinnahmen Ihrer Gemeinde....



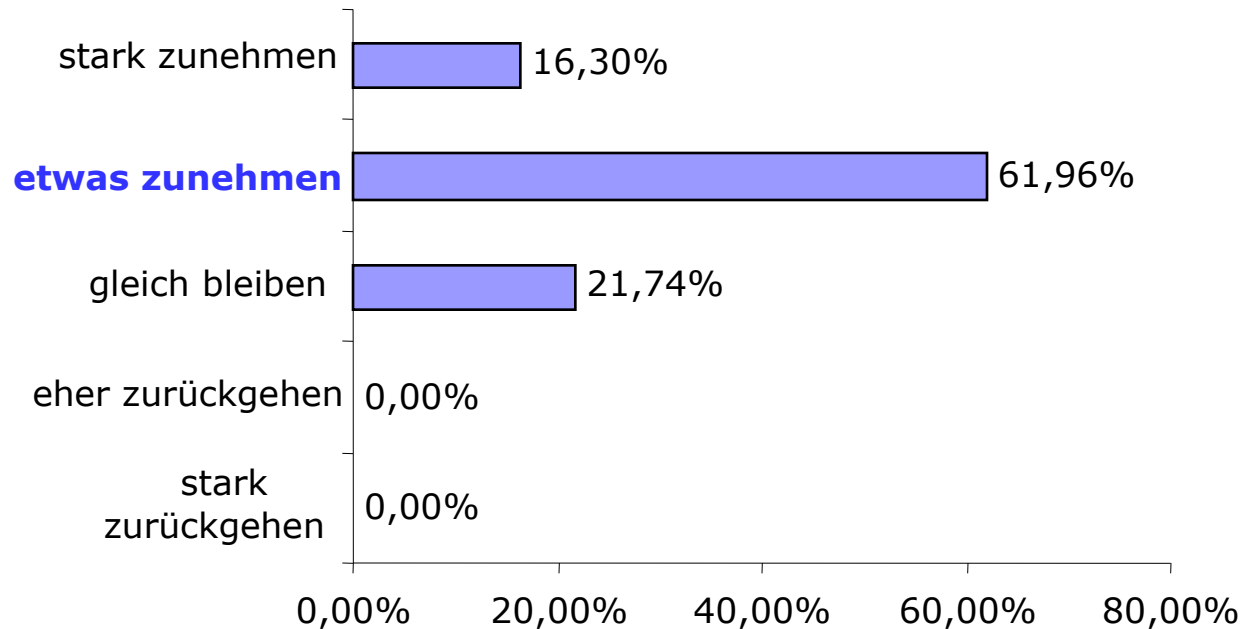
→ Die Bedeutung der eigenen Steuern wird aus Sicht der Gemeinden in Zukunft eher zunehmen. Da die Gemeindesteuern bislang zu einem Großteil von Unternehmen kommen, bedeutet dies, dass ohne Reform des Gemeindefinanzsystems die kommunale Abgabenbelastung für die Wirtschaft weiter steigen würde!

Wie bewerten Sie die Entwicklung bei den kommunalen Gebühren? Der Anteil der Gebühren (Wasser/Abwasser, Abfall, Gebrauchsabgaben, Verwaltungsabgaben, etc.) an den Gesamteinnahmen Ihrer Gemeinde wird ...



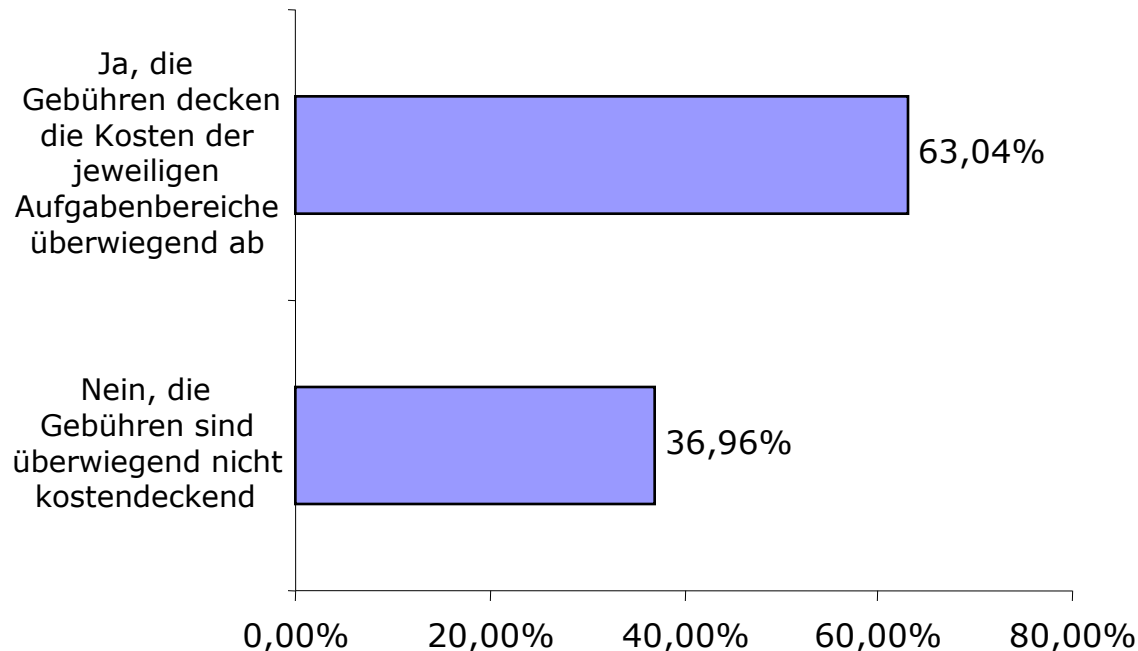
→ Auch die Einnahmen aus kommunalen Gebühren werden für die Gemeinden größere Bedeutung erlangen. Das derzeit gültige Prinzip der sog. „doppelten Kostenäquivalenz“ bietet die rechtliche Grundlage für weitere Gebührenerhöhungen!

Und wie beurteilen Sie die Entwicklung speziell bei den Gebühren im Bereiche Wasser/Abwasser und Abfall? Der Anteil dieser Gebühren wird...



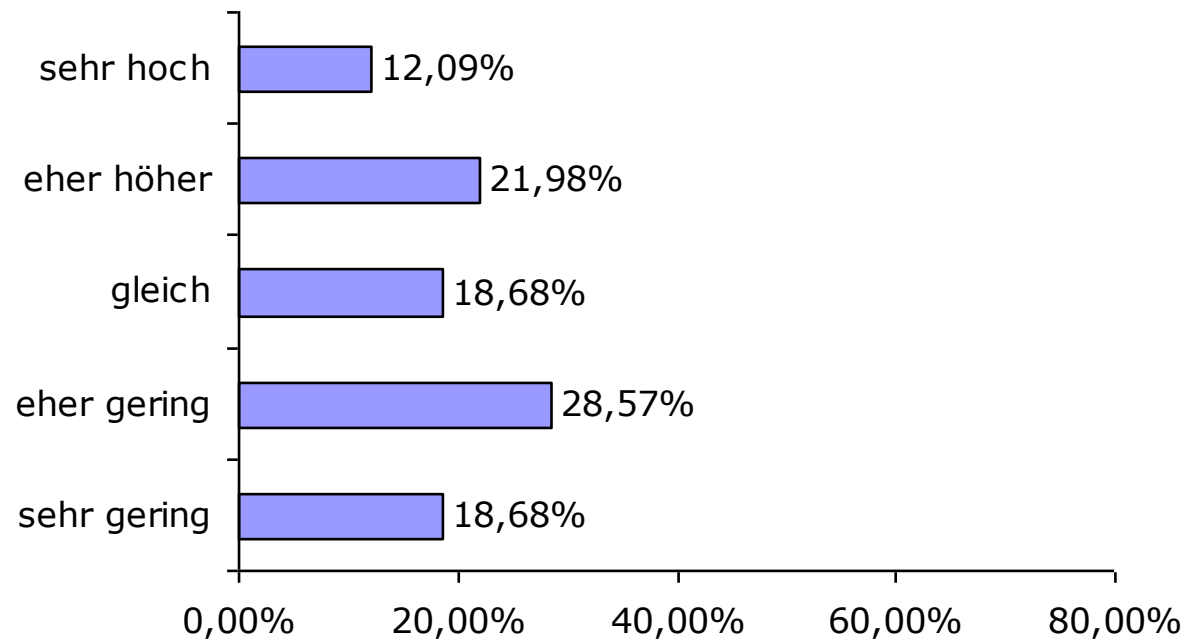
➔ Besonders betroffen von den anstehenden Gebührenerhöhungen sind die Bereiche „Wasser/Abwasser“ und „Abfall“! Beinahe 80 Prozent der befragten Gemeinden sehen hier in Zukunft steigende Tarife auf Unternehmen und Haushalte zukommen!

Frage: Ist die derzeitige Gebührenpolitik Ihrer Gemeinde kostendeckend?

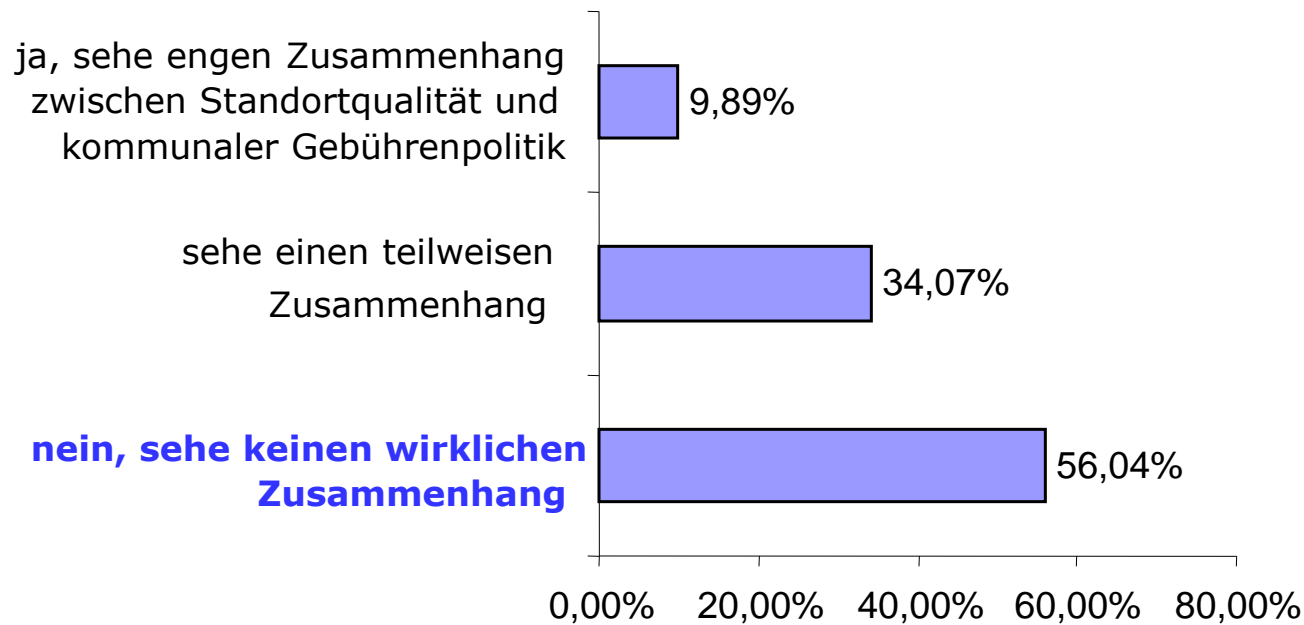


➔ Beinahe zwei Drittel der Gemeinden sieht ihre derzeitige Gebührenpolitik als kostendeckend an. Dennoch gehen fast 80 Prozent der befragten Gemeinden von steigenden Gebührentarifen aus: Ein klarer Beleg, dass die Gebühren über die tatsächliche Kostendeckung angehoben und damit als Instrument der Quersubventionierung für andere Gemeindeaufgaben dienen werden.

Frage 10: In letzter Zeit wird sehr viel über die Zukunft des Wirtschaftsstandortes Tirol diskutiert. Wie beurteilen Sie die Standortqualität Ihrer Gemeinde? Unsere Standortqualität ist im Vergleich zu anderen Gemeinden...



Frage 11: Denken Sie, dass die gegenwärtige und zukünftige Gebührenpolitik Ihrer Gemeinde ausschlaggebend für deren Qualität als Wirtschaftsstandort ist?



→ Die Mehrheit der befragten Gemeinden sieht keinen unmittelbaren Zusammenhang von Gebühren- und Standortpolitik. Aus Sicht der Wirtschaft unterschätzt damit eine Mehrheit der Gemeinden die Relevanz der Gebührentarife für die Standortentscheidung der Unternehmen. Gerade im industriell-gewerblichen Bereich stellen Wasser- und Müllgebühren einen wesentlichen Kostenfaktor dar.