



TECHNISCHE
UNIVERSITÄT
WIEN

Diplomarbeit

Kommunale Haushaltssanierung und die Potenziale der Raumplanung

dargestellt am Beispiel von Sanierungsgemeinden in Niederösterreich

verfasst von

Lisa-Fiona Frank

(Matr.-Nr. 1226702, Stud.-Knz. 066 440)

ausgeführt zum Zwecke der Erlangung des akademischen Grades
einer Diplom-Ingenieurin
unter der Leitung von

Ass.-Prof. Dipl.-Ing. Dr.techn Johann Bröthaler

Forschungsbereich Finanzwissenschaft und Infrastrukturpolitik (E280-03)
Institut für Raumplanung (E280)

eingereicht an der Technischen Universität Wien

Fakultät für Architektur und Raumplanung

Wien, am 20. Mai 2019

Abstract (deutsch)

Die angespannte Haushaltslage in den österreichischen Gemeinden stellt diese vor finanzielle Herausforderungen. Die vorliegende Arbeit beschäftigt sich mit der Raumplanung, insbesondere der Ortsplanung, welche in vielen Bereichen mit den Folgen der Finanzknappheit der Gemeinden konfrontiert ist.

Ziel dieser Arbeit ist es, Wirkungszusammenhänge zwischen der örtlichen Raumplanung und dem kommunalen Haushalt zu benennen. Darauf aufbauend soll die Rolle der Raumplanung bei der Sanierung des kommunalen Haushaltes identifiziert werden. Das Bundesland Niederösterreich bildet den räumlichen Fokus der Arbeit.

Zur Konsolidierung des Gemeindehaushaltes stehen zahlreiche verpflichtende und freiwillige Instrumente zur Verfügung. Neben der theoretischen Analyse der Wirkungszusammenhänge zwischen örtlicher Raumplanung und kommunalem Haushalt wurde der Sanierungsbedarf der niederösterreichischen Gemeinden ermittelt. Anhand des niederösterreichischen Sanierungskonzeptes wurden konkrete Erfahrungen im Sanierungsprozess näher ergründet.

Die Ergebnisse zeigen, dass das Potenzial der Sanierung des kommunalen Haushaltes aufgrund externer Rahmenbedingungen begrenzt ist. Durch strategische Ansätze wie sie in der (örtlichen) Raumplanung zum Einsatz kommen, bestehen jedoch Ansatzpunkte, um eine langfristig positive Entwicklung des kommunalen Haushaltes zu erreichen.

Abstract (englisch)

In view of the increasingly tight fiscal budget situation in the Austrian municipalities, this thesis deals with the topic of spatial planning, in particular local planning, which is especially confronted with the consequences of the financial scarcity of the municipalities. The work aims to identify interdependencies between local planning and the municipal budget. Based on this, the role of spatial planning in the redevelopment of the municipal budget is to be identified. The federal state of Lower Austria forms the geographical focus of the work. A large amount of binding and voluntary instruments are available to consolidate the budget of municipalities. In addition to the theoretical analysis of the interdependencies between local planning and the municipal budget, the restructuring needs of the Lower Austria municipalities were determined. On the basis of the redevelopment concept in Lower Austria, concrete experiences in the redevelopment process were explored.

Results show that the potential of the renovation of the municipal budget is limited due to external conditions. However, strategic approaches such as those used in (local) spatial planning, provide starting points to achieve a long-term positive development of the municipal budget.

Danksagung

Ich möchte mich an dieser Stelle bei meinem Betreuer, Herrn Dr. Johann Bröthaler, für die Bereitschaft sich meinen unzähligen Fragen zu stellen und die fachliche Expertise bedanken.

Weiters möchte ich mich auch bei den Gemeinden Ringelsdorf-Niederabsdorf, Heidenreichstein, Eschenau und Scheibbs für die offene Beantwortung meiner Fragen bedanken. Auch den MitarbeiterInnen der Abteilung Gemeinden des Landes Niederösterreich möchte ich für die kritischen Kommentare danken.

Ganz besonderer Dank gebührt meinen Eltern, die mein Studium ermöglicht haben, für die unendliche Geduld sowie meinem Freund für die emotionale Unterstützung.

Danke auch an alle meine Freunde und KollegInnen für ihre Unterstützung und Geduld.

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung und Problemstellung	1
1.1	Motivation	1
1.2	Problemstellung	1
1.3	Fragestellung und methodische Vorgehensweise	2
1.4	Aufbau der Arbeit	3
2	Kommunales Haushaltswesen in Österreich	5
2.1	Rechtliche Grundlagen	5
2.1.1	Voranschlag	7
2.1.2	Rechnungsabschluss	10
2.1.3	Mittelfristiger Finanzplan	11
2.2	Kennzahlen zur Finanzknappheit	12
2.2.1	Finanzknappheit	12
2.2.2	Finanzkraft	12
2.2.3	Leistungserbringung	13
2.2.4	Finanzierungsspielraum	13
2.2.5	Haushaltsabgang	14
2.3	Aufgaben der Gemeinden	15
2.4	Einnahmen und Ausgaben der Gemeinden	19
2.4.1	Einnahmenstruktur der Gemeinden	20
2.4.2	Ausgabenstruktur der Gemeinden	30
2.5	Akteure der Kommunalfinanzierung	35
2.6	Fazit	36
3	Fiskalische Wirkungszusammenhänge der Raumplanung	37
3.1	Ursachen für die Finanzknappheit von Gemeinden	37
3.2	Instrumente der kommunalen Finanzplanung	40
3.2.1	Der Voranschlag	40
3.2.2	Der mittelfristige Finanzplan	41
3.2.3	Die fiskalische Wirkungsanalyse	42
3.3	Instrumente der örtlichen Raumplanung	44
3.3.1	Das örtliche Entwicklungskonzept	46
3.3.2	Der Flächenwidmungsplan	47
3.3.3	Der Bebauungsplan	48
3.4	Wirkungszusammenhänge	49

3.4.1	Wirkungen des örtlichen Entwicklungskonzeptes auf den kommunalen Haushalt	49
3.4.2	Wirkungen des Flächenwidmungsplanes auf den kommunalen Haushalt	50
3.4.3	Wirkungen des Bebauungsplanes auf den kommunalen Haushalt.....	52
3.4.4	Wirkungen der Instrumente der kommunalen Finanzplanung auf die örtliche Raumplanung	53
3.5	Fazit	54
4	Instrumente der Haushaltskonsolidierung	55
4.1	Kommunale Instrumente und Maßnahmen	55
4.1.1	Kürzung der Ausgaben	55
4.1.2	Steigerung der Einnahmen	56
4.1.3	Das Sanierungskonzept – Beispiel Niederösterreich.....	57
4.1.4	Interkommunale Kooperationen – Gemeindezusammenlegung	57
4.1.5	Insolvenz von Gemeinden	58
4.1.6	Strategische Haushaltskonsolidierung	59
4.2	Instrumente des Landes.....	62
4.2.1	Gemeinde-Bedarfszuweisungsmittel zum Haushaltsausgleich – Niederösterreich	62
4.2.2	Gemeinde-Bedarfszuweisungsmittel zum Haushaltsausgleich – Salzburg.....	65
4.2.3	Stärkungspakt Stadtfinanzen – Nordrhein-Westfalen	66
4.2.4	Kommunaler Schutzschirm – Hessen	67
4.2.5	Kommunaler Entschuldungsfond – Rheinland-Pfalz	68
4.3	Fazit	70
5	Sanierungsbedarf der Gemeinden in Niederösterreich.....	71
5.1	Methodisches Vorgehen.....	71
5.1.1	Systemabgrenzung und Datengrundlage.....	71
5.1.2	Kennzahlen und Kriterien zur Beschreibung des Sanierungsbedarfs.....	72
5.2	Ausgleich des ordentlichen Haushaltes	75
5.3	Freie Finanzspitze.....	81
5.4	Gemeinden und Regionen mit dringendem Sanierungsbedarf	87
6	Anwendungsbeispiel – das Sanierungskonzept in Niederösterreich	90
6.1	Ehemalige Sanierungsgemeinden.....	90
6.2	Gemeinde Eschenau.....	92
6.2.1	Gemeindeprofil	92
6.2.2	Sanierung 2006–2014	93

6.2.3	Ausblick	95
6.3	Gemeinde Heidenreichstein	96
6.3.1	Gemeindeprofil	96
6.3.2	Sanierung 2009–2015	98
6.3.3	Ausblick	100
6.4	Gemeinde Scheibbs.....	101
6.4.1	Gemeindeprofil	101
6.4.2	Sanierung 2010–2017	102
6.4.3	Ausblick	105
6.5	Gemeinde Ringelsdorf-Niederabsdorf.....	106
6.5.1	Gemeindeprofil	106
6.5.2	Sanierung 2010–2017	107
6.5.3	Ausblick	110
6.6	Vergleich der Sanierungskonzepte	111
7	Potenziale der Raumplanung.....	114
7.1	Die Rolle der Raumplanung bei der Sanierung des kommunalen Haushaltes.....	114
7.2	Zukünftige Ansatzpunkte der Raumplanung bei der Haushaltskonsolidierung	118
7.2.1	Institutionalisierung und Publizität.....	118
7.2.2	Verknüpfung kommunale Entwicklungsplanung und kommunale Finanzplanung	118
7.2.3	Das Sanierungskonzept.....	119
7.2.4	Die Strategische Haushaltskonsolidierung	120
8	Zusammenfassung	122
9	Verzeichnisse	125
9.1	Quellenverzeichnis	125
9.2	Abbildungsverzeichnis.....	138
9.3	Tabellenverzeichnis.....	141
10	Anhang	142

1 Einleitung und Problemstellung

1.1 Motivation

Die Wahl des Themas der vorliegenden Arbeit entwickelte sich aus der jahrelangen Auseinandersetzung mit dem ländlichen Raum, sowohl beruflich und privat, als auch im Zuge der universitären Ausbildung. Während meiner mehrjährigen Tätigkeit in einem Raumplanungsbüro, kam im Gespräch mit Gemeinden über Anwendung bzw. Erstellung von Instrumenten der örtlichen Raumplanung immer wieder die Aussage "Das können wir uns nicht leisten!".

Unabhängig von der Frage, ob diese Aussage der tatsächlichen Finanzsituation der Gemeinden entsprach oder reine Verhandlungstaktik war, entwickelte sich meinerseits Interesse an der finanziellen Situation der Gemeinden. In weiterer Folge stellt sich hier die Frage, wie die (örtliche) Raumplanung mit finanzknappen Gemeinden umgehen kann und soll. Besonders der Umgang mittels bestehender Instrumente der örtlichen Raumplanung ist hier von Interesse. Die folgende Aussage einer Expertin aus der Dorf- und Stadterneuerung: "Finanzknappe Gemeinden? Mit denen arbeiten wir nicht!" verfestigte die Motivation sich mit der Rolle der Raumplanung im Zusammenhang mit finanzknappen Gemeinden auseinanderzusetzen.

Die finanzielle Situation der Gemeinden ist zunehmend auch für die Bevölkerung von Interesse. Dies zeigt sich zum einen in der zunehmenden Hinterfragung von Investitionen der Politik vonseiten der Bevölkerung. Zum anderen haben sich in den letzten Jahren Informationsportale entwickelt, die Haushaltsdaten der Gemeinden öffentlich zur Verfügung stellen und die Finanzsituation der Gemeinden mithilfe von Indikatoren ermitteln und für eine breite Öffentlichkeit aufbereiten.¹

1.2 Problemstellung

Nachhaltige Haushaltsführung durch Bund, Länder und Gemeinden ist im Bundesverfassungsgesetz verankert (BVG Artikel 13) und auch im Hinblick auf die Verantwortung gegenüber zukünftigen Generationen anzustreben. Die Führung des Gemeindehaushaltes liegt im eigenen Aufgabenbereich der Gemeinden. Im österreichweiten Vergleich liegt Niederösterreich im Spitzenfeld was die Verschuldung des Bundeslandes und der Gemeinden angeht (Statistik Austria 2019). Die Belastung des kommunalen Haushaltes betrifft dabei nicht nur Gemeinden in peripheren und schrumpfenden Regionen, sondern auch Gemeinden in Gunstlagen.

Folgen der Finanzmittelknappheit von Gemeinden können dabei unmittelbar für jede Bürgerin / jeden Bürger spürbar sein, aber auch versteckte lokale und regionale Folgen haben. Doch kann den Gemeinden tatsächlich das Geld ausgehen? (vgl. Musil, 2015) Bevor

¹ vgl. KDZ - Zentrum für Verwaltungsforschung (2019)

dies geschieht, stehen Ländern und Gemeinden zahlreiche Konzepte und Instrumente zur Sanierung des kommunalen Haushaltes zur Verfügung.

Die Raumplanung setzt sich mit den finanziellen Wirkungen ihrer Instrumente auf Private zunehmend auseinander und versucht diese auch gezielt einzusetzen.² Die Wirkungen auf den kommunalen Haushalt werden jedoch oft nur in Teilbereichen berücksichtigt.

1.3 Fragestellung und methodische Vorgehensweise

Aufgrund der schwierigen Ausgangssituation der niederösterreichischen Gemeinden, widmet sich diese Arbeit besonders dem Bundesland Niederösterreich. Um den Finanzierungsspielraum der Gemeinden rasch wieder zu erhöhen und gleichzeitig eine langfristige Verbesserung der finanziellen Situation zu erreichen, müssen Maßnahmen gesetzt werden. Ziel der Arbeit ist es Wirkungszusammenhänge zwischen der örtlichen Raumplanung und dem kommunalen Haushalt, besonders im Bereich der Haushaltssanierung aufzuzeigen und die Potenziale der Raumplanung bei der Haushaltssanierung zu identifizieren.

Ausgehend von der Motivation und Problemstellung stehen folgende Forschungsfragen im Zentrum der Arbeit:

- Welche Wirkungszusammenhänge bestehen zwischen der örtlichen Raumplanung und dem kommunalen Haushalt?
- Welche Ursachen der Finanzmittelknappheit und resultierende Sanierungserfordernisse sind in der Praxis festzustellen? Welche Instrumente kommen bei Sanierungsgemeinden in Niederösterreich zur Anwendung?
- Welche Potenziale bestehen für die Raumplanung im Kontext der Haushaltssanierung?

Fokus der empirischen Untersuchung liegt auf dem Bundesland Niederösterreich. Eine österreichweite Betrachtung würde den Rahmen der vorliegenden Arbeit überschreiten. Aus diesem Grund werden die rechtlichen und institutionellen Rahmenbedingungen des genannten Bundeslandes auch im Theorieteil näher erläutert.

Basis des theoretischen Teils der Arbeit stellte die Literaturrecherche dar. Dabei wurden Fachbücher, Journale, Berichte, Gesetze, Richtlinien und Verordnungen sowie elektronische Quellen herangezogen. Bei der Ermittlung der Untersuchungsgemeinden wurde für die Recherche vorrangig auf Zeitungsartikel und Gemeinderatsbeschlüsse zurückgegriffen, da von Seiten der zuständigen Behörde keine Daten zur Verfügung gestellt werden dürfen.

Der empirische Teil gliedert sich methodisch in zwei Bereiche auf. Bei der Untersuchung des Sanierungsbedarfs von niederösterreichischen Gemeinden wurden die Gebärungsdaten anhand zweier ausgewählter Kennzahlen analysiert. Der Untersuchungszeitraum wurde auf

² Vergleiche hierzu das Konzept der Mehrwertabgabe in der Schweiz.

die Jahre 1997–2016 begrenzt. Für später durchgeführte Detailuntersuchungen wurde zusätzlich das Jahr 2017 herangezogen.

Für den zweiten Abschnitt des empirischen Teiles wurden vier Fallbeispiele ausgewählt. Wichtig war dabei vor allem die Aktualität der Sanierung und die Zugänglichkeit der Daten. Ziel war es, Erfahrungen zu beschreiben und Erkenntnisse zu sammeln, die für die Raumplanung von Relevanz sein können. Zu diesem Zweck wurden teilstandardisierte Interviews mit budgetverantwortlichen Personen vor Ort durchgeführt. Basis der Interviews bildete ein vorab erstellter Leitfaden. Der Leitfaden bildet dabei das Gerüst für das Interview und ermöglicht eine bessere Vergleichbarkeit der Ergebnisse im Anschluss. (Mayer, 2013, S. 37)

Auf Basis der Ergebnisse im Theorieteil und der Erfahrungen aus den Untersuchungsgemeinden wurde anschließend die Rolle der Raumplanung und Ansatzpunkte identifiziert. Diese wurden abschließend informell mit Experten der zuständigen Landesstelle diskutiert.

1.4 Aufbau der Arbeit

Einleitend werden nach Beschreibung der Ausgangslage und Relevanz der Arbeit sowie der Definition der Forschungsfragen, die angewandten Methoden erläutert.

Der theoretische Teil der Arbeit untergliedert sich in mehrere Teile. Im Kapitel 2 wird ein theoretischer Überblick über das kommunale Haushaltswesen in Österreich gegeben. Dabei wird der Fokus auf die Struktur der Einnahmen und Ausgaben der Gemeinden gelegt. Weiters werden auch die Aufgaben der Gemeinden dargestellt und Kennzahlen zur Finanzknappheit diskutiert. Zum Abschluss dieses Kapitels werden zentrale AkteurInnen der Kommunalfinanzierung benannt.

Darauf aufbauend werden im Kapitel 3 die Wirkungszusammenhänge zwischen der örtlichen Raumplanung und dem kommunalen Haushalt benannt. Ausgehend von einer Beschreibung der Instrumente, werden die zentralen Wirkungen zusammengefasst.

Im Kapitel 4 werden Instrumente zur Sanierung des kommunalen Haushaltes betrachtet. Dabei werden neben bestehenden Methoden in Österreich auch Beispiele aus Deutschland benannt. Die Instrumente werden dabei nach ihrer administrativen Ebene kategorisiert.

Im empirischen Teil wird in einem ersten Schritt im Kapitel 5 der Sanierungsbedarf der Gemeinden in Niederösterreich auf Basis des Ausgleichs des ordentlichen Haushaltes und der freien Finanzspitze analysiert. Aufbauend auf diesen Berechnungen wird versucht, Gemeinden und Regionen mit Sanierungsbedarf zu identifizieren.

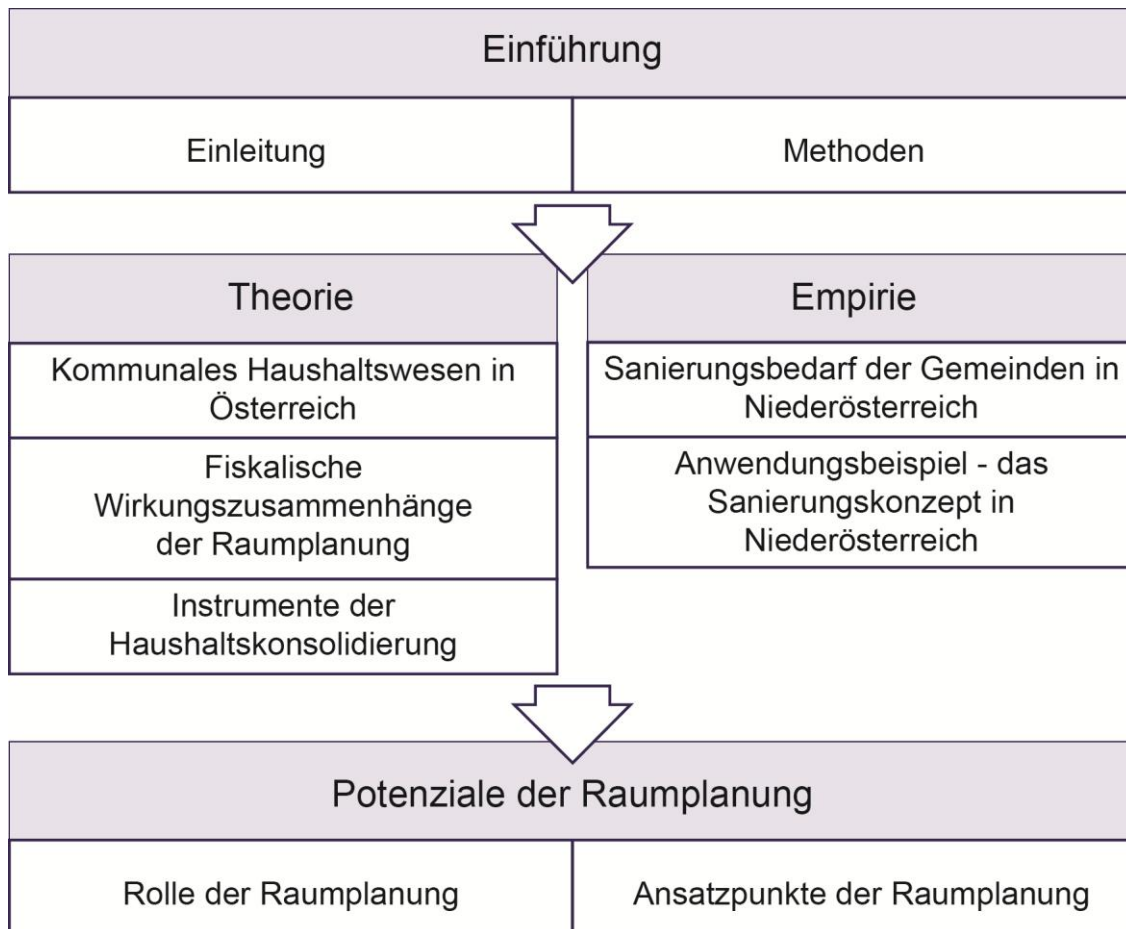
Im Kapitel 6 werden vier ehemalige Sanierungsgemeinden näher untersucht und befragt. Ziel ist es zu eruieren, welche Maßnahmen und Maßnahmenkombinationen die Sanierung der Gemeinden unterstützt haben und letztlich zu einer Sanierung des kommunalen Haushaltes geführt haben.

Das Kapitel 7 trifft auf Basis der Ergebnisse der vorangegangenen Kapitel Aussagen über die Rolle der Raumplanung bei der Sanierung des kommunalen Haushaltes. Außerdem werden Ansatzpunkt für die Raumplanung aufgezeigt und diskutiert.

Kapitel 8 fasst die Ergebnisse der Arbeit zusammen und gibt Handlungsempfehlungen für die Zukunft ab.

Die Abbildung 1 fasst den Aufbau der Arbeit nach der Kapitelgliederung nochmals graphisch zusammen.

Abbildung 1: Aufbau der Arbeit



Quelle: eigene Darstellung (2019).

2 Kommunales Haushaltswesen in Österreich

In diesem Abschnitt sollen die theoretischen Grundlagen des kommunalen Finanzwesens in Österreich näher betrachtet werden. Besonderer Fokus wird dabei auf die Aufgaben und damit verbundenen Einnahmen und Ausgaben der Gemeinden gelegt. Abschließend wird versucht die wesentlichen AkteurInnen der Kommunalfinanzierung zu benennen.

2.1 Rechtliche Grundlagen

Die Führung des Gemeindehaushaltes wird durch zahlreiche Gesetze und Normen bestimmt. Zentral sind hier das Bundesverfassungsgesetz, das Finanzverfassungsgesetz und der Stabilitätspakt (Riedl, 2002, S. 267).

Im **Bundesverfassungsgesetz** werden Gemeinden als "Selbstständiger Wirtschaftskörper" bezeichnet (B-VG Artikel 116 Abs 2).

"Sie [die Gemeinde] 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 selbständig zu führen und Abgaben auszuschreiben" (B-VG Artikel 116 Abs 2).

Der eigene Wirkungsbereich der Gemeinden umfasst weiters alle Angelegenheiten, die im ausschließlichen oder überwiegenden Interesse der Gemeinde sind und für eine Erledigung innerhalb der Gemeinde geeignet sind (B-VG Artikel 118 Abs 2). Dabei besteht ein Aufsichtsrecht durch das jeweilige Bundesland. Dieses besitzt das Recht, *"die Gebarung der Gemeinde auf ihre Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit zu überprüfen"* (B-VG Artikel 119a Abs 2).

Weiters besteht für den Rechnungshof bei Gemeinden mit mindestens 10.000 EinwohnerInnen die Möglichkeit der Kontrolle der Gebarung. Eine Überprüfung umfasst dabei die Kontrolle der Zahlen und die Einhaltung der bestehenden gesetzlichen Regelungen. Zusätzlich wird auch die Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit geprüft (B-VG Artikel 127a Abs 1). Nach einem begründeten Ansuchen der Landesregierung, kann der Rechnungshof auch die Gebarung von Gemeinden mit weniger als 10.000 EinwohnerInnen prüfen (B-VG Artikel 127a Abs 7).

Das **Finanzverfassungsgesetz** bildet die rechtliche Basis für die Erlassung der Verordnung über die Form und Gliederung der Voranschläge und Rechnungsabschlüsse der Gemeinden, kurz Voranschlags- und Rechnungsabschlussverordnung (VRV) (Riedl, 2002, S. 267 und F-VG 1948 § 16 Abs 1³). Die VRV bildet die direkte rechtliche Vorgabe für die Führung des

³ *"Der Bundesminister für Finanzen kann im Einvernehmen mit dem Rechnungshof Form und Gliederung der Voranschläge und Rechnungsabschlüsse der Gebietskörperschaften insoweit regeln, als dies zur Vereinheitlichung erforderlich ist. Der Bundesminister für Finanzen ist berechtigt, sich die Voranschläge und Rechnungsabschlüsse der Gebietskörperschaften vorlegen zu lassen und Auskünfte über deren Finanzwirtschaft einzuholen"* (F-VG 1948 § 16 Abs 1).

kommunalen Haushaltes (vgl. VRV 2015). Sie regelt die Haushaltsgrundsätze sowie die Inhalte und die Vorgehensweise bei der Erstellung des Voranschlages und des Rechnungsabschlusses. Da sich die Analyse der Haushaltsdaten in der folgenden Arbeit auf die Jahre 1997–2016 beschränkt (siehe Kapitel 5) werden die Inhalte der VRV 1997 behandelt, da die Bestimmungen der VRV 2015 erst ab dem Jahr 2020 verpflichtend anzuwenden sind (VRV 2015 § 40 Abs 1).

Die Bestimmungen des Österreichischen **Stabilitätspaktes** beeinflussen auch den kommunalen Haushalt. Der Stabilitätspakt ist eine Umsetzung von europäischen Rechtsvorschriften mit dem Ziel einer nachhaltigen und mittelfristig orientierten Haushaltsführung sowie der Sanktionsmöglichkeit bei Nichteinhaltung dieser (ÖStP 2012).

Im Stabilitätspakt ist der Beitrag des Bundes, der Länder und der Gemeinden zur Nachhaltigkeit der Haushaltsführung festgelegt. Für die Gemeinden wurde festgeschrieben, dass in den Jahren 2012 bis 2016 ein ausgeglichener Haushalt nach ESG (Maastricht-Saldo) im Landesdurchschnitt zu erreichen ist. Jedoch bestehen einige Ausnahmen. Der Maastricht-Saldo darf unterschritten werden, wenn im Folgejahr ein Ausgleich erfolgt (ÖStP 2012 Artikel 3 Abs 3ff). Weiters wird im Falle von Naturkatastrophen und außergewöhnlichen Notsituationen eine Unterschreitung des Maastricht-Saldos ermöglicht (ÖStP 2012 Artikel 4 Abs 4).

Zusätzlich zu den bundesweiten Regelungen bestehen in den Bundesländern gesonderte Bestimmungen, welche auf den Regelungen des Bundes aufbauen. Da in der vorliegenden Arbeit der Fokus auf das Bundesland Niederösterreich gelegt wird (siehe Kapitel 1), werden im Folgenden auch nur diese näher erläutert. Die Bestimmungen der Voranschlags- und Rechnungsabschlussverordnung werden in der Gemeindeordnung des Landes Niederösterreich näher definiert und ergänzt (vgl. NÖ GO 1973).

2.1.1 Voranschlag

Der Budgetkreislauf beginnt mit der Erstellung des Voranschlages. Dieser wird anschließend im Gemeinderat beschlossen und im kommenden Haushaltsjahr ausgeführt. Nach der Rechnungslegung (Rechnungsabschluss) und der Prüfung (Kontrolle) der Haushaltsführung beginnt der Kreislauf von neuem (Klug 2011, S. 18).

Die Gemeinden haben sich bei der Führung des Haushaltes an den Voranschlag zu halten. Der Voranschlag beinhaltet sämtliche Einnahmen und Ausgaben der Gemeinden und untergliedert sich gemäß VRV 1997 in den ordentlichen und außerordentlichen Haushalt.⁴ Der ordentliche Voranschlag enthält die laufenden Einnahmen und Ausgaben. Im außerordentlichen Voranschlag erfolgt eine Unterteilung in außerordentliche Einnahmen und Ausgaben (NÖ GO 1973 § 72 Abs 4 und 7).

Außerordentliche Ausgaben sind definiert als Ausgaben,

- *"die der Art nach nur vereinzelt vorkommen oder*
- *der Höhe nach den normalen wirtschaftlichen Rahmen der Gemeinde erheblich überschreiten und*
- *die ganz oder teilweise durch außerordentliche Einnahmen gedeckt werden"* (NÖ GO 1973 § 72 Abs 7).

Außerordentliche Einnahmen werden in der VRV (1997) nur exemplarisch angeführt. Sie umfassen Einnahmen aus Kreditaufnahmen, Einnahmen aus der Veräußerung von Vermögen und Entnahmen aus Rücklagen, welche für einen außerordentlichen Bedarf gesammelt wurden (VRV 1997 § 4 Abs 2).

Die Untergliederung der Einnahmen und Ausgaben erfolgt nach hauswirtschaftlichen, funktionellen und ökonomischen Gesichtspunkten (VRV 1997 § 7 Abs 1). Die Vorschlagsansätze sind von den Verwaltungsorganen einzuhalten. Rechtlich besitzt der Voranschlag die Eigenschaften einer Verordnung. Der Gemeindevoranschlag richtet sich nur an die Verwaltungsorgane der Gemeinde und hat daher keine direkte Rechtswirkung für die EinwohnerInnen einer Gemeinde (Riedl, 2002, S. 269).

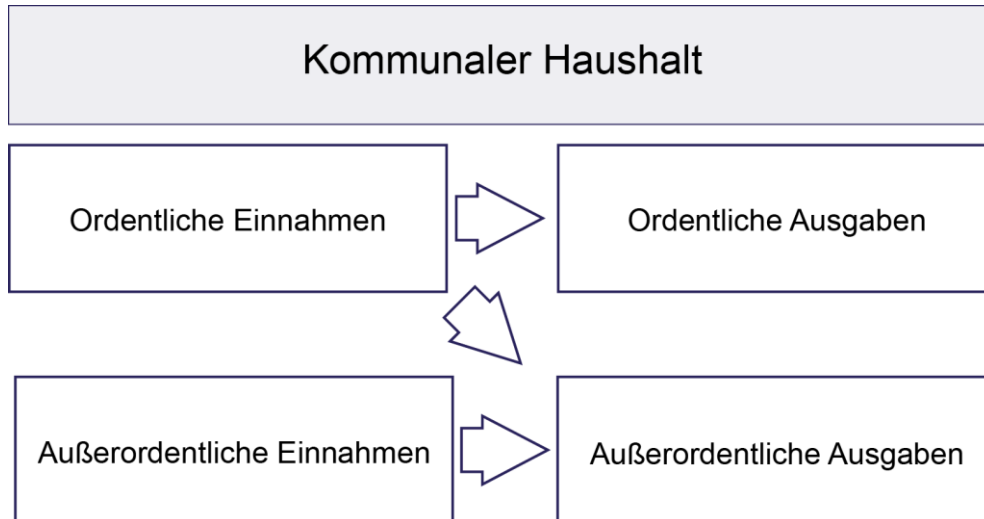
"Der Voranschlag ist so zu erstellen, daß die gesetzlichen und vertraglichen Verpflichtungen der Gemeinde erfüllt werden können und daß zwischen den Ausgaben und den Einnahmen der Ausgleich (Haushaltsausgleich) gegeben ist" (NÖ GO 1973 § 72 Abs 7).

⁴ Dem Voranschlag sind gemäß VRV 1997 folgende Beilagen voranzustellen bzw. beizugeben (VRV 1997 § 9):

- Gesamtübersicht: Gliederung nach dem ordentlichen und außerordentlichen Haushalt sowie den Ansatz-Gruppen (vgl. Kapitel 2.3)
- Voranschlagsquerschnitt (Gliederung nach laufender Gebarung und Vermögensgebarung)
- Leistungen für Personal und Pensionen
- Transfers von und an Träger(n) des öffentlichen Rechts
- Rücklagenzuführung und -entnahme
- Schuldenstand und Schuldendienst
- Vergütungen
- Dienstpostenplan
- Untervoranschläge und Wirtschaftspläne

Ein ausgeglichener Haushalt besteht demnach, wenn die Deckung der ordentlichen Ausgaben durch die ordentlichen Einnahmen erfolgt (Klug, 2011, S. 7). Während ordentliche Einnahmen zur Deckung außerordentlicher Ausgaben herangezogen werden dürfen, ist eine Deckung ordentlicher Ausgaben durch außerordentliche Einnahmen nicht zulässig (siehe Abbildung 2).

Abbildung 2: Ordentlicher und außerordentlicher Haushalt



Quelle: eigene Darstellung (2019).

Neben der Unterteilung der Ausgaben und Einnahmen in ordentlich und außerordentlich sieht die VRV auch die Erstellung eines Voranschlagsquerschnittes vor. Hierbei erfolgt eine Zusammenfassung der ordentlichen und außerordentlichen Ausgaben und Einnahmen in die laufende Gebärung, die Vermögensgebärung ohne Finanztransaktionen, die Finanztransaktionen und die Abwicklung von Überschüssen bzw. Abgängen aus den Vorjahren (VRV 1997 § 9 Abs 1 Z 2 und Anlage 5b).

Die Einnahmen der laufenden Gebärung bestehen vor allem aus den eigenen Steuern, den Ertragsanteilen, Gebühren, Einnahmen aus Leistungen, Besitz und wirtschaftlicher Tätigkeit, laufenden Transfereinnahmen, Gewinnentnahmen von Unternehmen der Gemeinde und Einnahmen aus der Veräußerung. Die Ausgaben der laufenden Gebärung setzen sich aus Leistungen für Personal, Pensionen und Ruhebezügen, Bezügen des Gemeinderates und des/der BürgermeisterIn, Gebrauchs- und Verbrauchsgütern sowie Handelswaren, Verwaltungs- und Betriebsaufwand zusammen. Weiters fallen auch Zinsen für Finanzschulden, laufende Transferzahlungen und Gewinnentnahmen von Unternehmen der Gemeinde unter Ausgaben der laufenden Gebärung (VRV 1997 Anlage 5b).

Haushaltsgrundsätze

Bei der Erstellung des Voranschlages und des Rechnungsabschlusses (siehe Kapitel 2.1.2) sind die Gemeinden an bestimmte Haushaltsgrundsätze gebunden. Diese *"[...] dienen einer ordnungsgemäßen, effizienten, zweckmäßigen und wirkungsorientierten Verwaltungsführung"* (Klug, 2011, S. 9). Auf die zentralen Grundsätze, die sich aus der VRV (1997) ableiten lassen, wird im Folgenden näher eingegangen:

Grundsatz der **Vorherigkeit, Jährlichkeit und Fälligkeit** (vgl. VRV 1997 § 1)

Der Voranschlag ist jährlich zu erstellen und vor Beginn des Finanzjahres im Gemeinderat zu beschließen, damit Rechtswirksamkeit am Beginn des nächsten Finanzjahres (Kalenderjahres) erreicht wird. Die im Voranschlag definierten Beträge sind dabei grundsätzlich nur für das jeweilige Haushaltsjahr gültig (Klug, 2011, S. 9 und Riedl, 2002, S. 269).

Grundsatz der **Vollständigkeit** (vgl. VRV 1997 § 2)

Der Voranschlag hat alle Einnahmen und Ausgaben des folgenden Finanzjahres zu enthalten. Zu veranschlagen ist auch der Zugriff auf Rücklagen, die Aufnahme von Darlehen und die Veräußerung von Vermögen (VRV 1997 § 2 Abs 1).

Grundsatz der **Ausgeglichenheit** (VRV 1997 § 4)

Grundsätzlich sollen alle Ausgaben der Gemeinde durch Einnahmen gedeckt werden. Im ordentlichen Haushalt besteht das Prinzip der "Non-Affektation", demnach sind alle ordentlichen Ausgaben durch ordentliche Einnahmen zu decken. Außerordentliche Ausgaben dürfen hingegen sowohl durch ordentliche, als auch durch außerordentliche Einnahmen gedeckt werden (siehe Abbildung 2) (Klug, 2011, S. 13f und Riedl, 2002, S. 270f).

Grundsatz der **sachlichen Bindung** (Spezialität)

Die Gemeinde ist an den Voranschlag gebunden. Im Rahmen der sachlichen Spezialität dürfen Einnahmen und Ausgaben nur für den im Voranschlag angegebenen Zweck, in der angegebenen Höhe verwendet werden. Weiters darf die Verwendung nur in der jeweiligen Periode erfolgen (Klug, 2011, S. 12 und Riedl, 2002, S. 271).

Grundsatz der **Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit, Zweckmäßigkeit und Wirkung**

Die Gelder der Gemeinde sind sparsam und wirtschaftlich einzusetzen. Die Beträge des Voranschlages sind dabei möglichst genau zu budgetieren und deren Wirkungen sind nachzuweisen (Klug, 2011, S. 15 und Riedl, 2002, S. 272).

Grundsatz der **Öffentlichkeit**

Der Voranschlag bzw. der Rechnungsabschluss hat in der Gemeinde für zwei Wochen öffentlich aufzuliegen. Der Beschluss des Voranschlages und des Rechnungsabschlusses hat in einer öffentlichen Gemeinderatssitzung zu erfolgen (Klug, 2011, S. 14f und NÖ GO 1973 § 47 und § 72).

2.1.2 Rechnungsabschluss

Der Rechnungsabschluss umfasst gemäß VRV 1997 das finanzwirtschaftliche Ergebnis des Vorjahres, den Kassenabschluss, die Haushaltsrechnung und die Vermögens- und Schuldenrechnung (VRV § 10)⁵. Das finanzwirtschaftliche Ergebnis des vorangegangenen Jahres dient als Informationsgrundlage für die EntscheidungsträgerInnen der Gebietskörperschaft (Gemeinderat) und für die anschließende Kontrolle des Voranschlages. Der Kassenabschluss gibt eine Übersicht über die voranschlagswirksamen und voranschlagsunwirksamen Einnahmen und Ausgaben. Bei der Haushaltsrechnung sind alle voranschlagswirksamen Einnahmen und Ausgaben des Finanzjahres nach der Gliederung des Voranschlages darzustellen. Die Vermögens- und Schuldenrechnung ist für wirtschaftliche Unternehmungen und Betriebe mit marktbestimmter Tätigkeit zu erstellen (VRV 1997 §14ff und Bröthaler, 2018).

Die im Kapitel zum Voranschlag genannten Haushaltsgrundsätze (siehe Kapitel 2.1.1.) sind sinngemäß auch auf den Rechnungsabschluss anzuwenden. Der Rechnungsabschluss ist für das abgelaufene Finanzjahr (Kalenderjahr) zu erstellen (VRV 1997 § 10). Er ist innerhalb von drei Monaten nach Ablauf des Finanzjahres dem Gemeinderat vorzulegen. Davor hat eine öffentliche Auflage von 2 Wochen zu erfolgen (NÖ GO § 83 Abs 2). Gemeinden mit mindestens 10.000 EinwohnerInnen haben den Rechnungsabschluss zusätzlich auch an den Rechnungshof zu übermitteln (B-VG Art. 127a).

Aus den Ergebnissen des Rechnungsabschlusses lässt sich erkennen, ob sich die Einnahmen und Ausgaben innerhalb der Voranschlagsbeträge gehalten haben und der Voranschlag somit eingehalten wurde. Außerdem lässt sich das finanzwirtschaftliche Ergebnis der jeweiligen Gemeinde darstellen. Aus dem Rechnungsabschluss lässt sich demnach ablesen, ob ein Überschuss erwirtschaftet wurde, oder ob ein Fehlbetrag besteht. Weiters lassen sich Rückschlüsse auf das Vermögen und die Schulden der Gemeinde ziehen (Riedl, 2002, S.276f).

⁵ Dem Rechnungsabschluss sind gemäß VRV 1997 folgende Beilagen voranzustellen bzw. anzuschließen (VRV 1997 § 17):

- Gesamtübersicht: Gliederung nach dem ordentlichen und außerordentlichen Haushalt sowie den Ansatz-Gruppen (vgl. Kapitel 2.3)
- Rechnungsquerschnitt
- Leistungen für Personal und Pensionen
- Transfers von und an Träger(n) des öffentlichen Rechts
- Rücklagenstand
- Schuldenstand und Schuldendienst
- Stand der gegeben Darlehen und nicht fälligen Verwaltungsforderungen und -schulden
- Vorbelastungen
- Stand an Wertpapieren und Beteiligungen
- Haftungsstand
- Vergütungen
- Dienstposten und PensionistInnen
- Voranschlagsunwirksame Gebarung
- Rechnungsabschlüsse der Betriebe und Unternehmungen

2.1.3 Mittelfristiger Finanzplan

Der Österreichische Stabilitätspakt 2012 schreibt eine mittelfristige Ausrichtung der Haushaltsführung für Bund, Länder und Gemeinden vor. Die rechtliche Ausgestaltung für die Länder und Gemeinden obliegt dabei dem jeweiligen Bundesland. Die Voranschläge des Bundes, der Länder und Gemeinden haben die mittelfristigen Pläne zu berücksichtigen, Abweichungen sind zu begründen (ÖStP 2012 Artikel 15 Abs 1f). Der mittelfristige Finanzplan besteht aus dem Einnahmen- und Ausgabenplan sowie einem Investitionsplan (Schauer, 2016, S. 103).

Die niederösterreichische Gemeindeordnung sieht in einem eigenen Abschnitt zum Gemeindehaushalt einen mittelfristigen Finanzplan für den Zeitraum von fünf Haushaltsjahren vor. Auf diesen ist bei der Beschlussfassung des Voranschlages Rücksicht zu nehmen (NÖ GO 1973 § 72 Abs 1). Der mittelfristige Finanzplan muss mindestens einmal jährlich an Entwicklungen angepasst und für ein weiteres Haushaltsjahr fortgeschrieben werden (NÖ GO 1973 § 72 Abs 3). Er verfolgt vor allem haushaltswirtschaftliche, gesamtwirtschaftliche und gesamtsstaatliche Ziele (Verordnung über die mittelfristigen Finanzpläne der Gemeinden § 2 Abs 3). Der mittelfristige Finanzplan soll dabei (Verordnung über die mittelfristigen Finanzpläne der Gemeinden § 2 Abs 4):

- *"umfassend und fließend sein,*
- *aufzeigen, ob die vorgesehenen Investitionen finanziell möglich sind,*
- *zur Sicherung des Haushaltsausgleiches bzw. zur langfristigen Wiederherstellung des Gleichgewichtes im Haushalt beitragen und*
- *entsprechend dem Österreichischen Stabilitätspakt, LGBl. 0815, mithelfen, das gesamtsstaatliche Haushaltsziel zu erreichen und die Vorgaben des gesamtösterreichischen Koordinationskomitees und des Landes-Koordinationskomitees umzusetzen."*

2.2 Kennzahlen zur Finanzknappheit

Im Folgenden werden die zentralen Indikatoren und Begriffe zur Beschreibung der finanziellen Situation des kommunalen Haushaltes angeführt, auf welche in der vorliegenden Arbeit zurückgegriffen wird.

2.2.1 Finanzknappheit

Der Begriff Finanzknappheit ist in der Literatur nicht eindeutig definiert. Eine Knappheit an Finanzmitteln bezieht sich grundsätzlich auf die Einnahmen einer Gemeinde. Dies bedeutet eine Gemeinde, die unter einer Finanzknappheit leidet hat nur geringe Einnahmen zur Deckung der Ausgaben für die Erfüllung bestimmter Leistungen oder Investitionen. Die Ausgabenstruktur der Gemeinde bleibt dabei unberücksichtigt.

Der Begriff der Finanzknappheit wird aber meist allgemein zur Beschreibung einer schlechten finanziellen Situation der Gemeinde, die mit fehlendem Investitionsspielraum verbunden ist, herangezogen (vgl. Bröthaler und Wieser, 2005). In diesem Umfang wird der Begriff der Finanzknappheit auch in der vorliegenden Arbeit verwendet.

2.2.2 Finanzkraft

Die Finanzkraft einer Gemeinde ist eine rein einnahmen-seitige Betrachtungsweise der Finanzsituation von Kommunen. Für die Berechnung der Finanzkraft gibt es unterschiedliche Definitionen in Bundes- und Landesgesetzen (z.B. FAG). Das Land Niederösterreich ermittelt die Finanzkraft einer Gemeinde beispielsweise aus den

"[...] Erträgen der ausschließlichen Gemeindeabgaben ohne die Gebühren für die Benützung von Gemeindeeinrichtungen und -anlagen (ohne die Interessentenbeiträge von Grundstückseigentümern und Anrainern) und den Ertragsanteilen an den gemeinschaftlichen Bundesabgaben (ohne Spielbankenabgabe)" (Amt der Niederösterreichischen Landesregierung – Abt. Gemeinden IVW3, 2018).

Das Land Niederösterreich verwendet den Indikator der Finanzkraft je EinwohnerIn als Basis für die Zuteilung von Bedarfszuweisungen.

Bröthaler et al. (2002, S. 26f) unterteilt die Finanzkraft in drei Bereiche: Einkünfte aus Besitz und Unternehmertätigkeit, Abgaben und extragovernmentalen Transfereinnahmen sowie die intragovernmentalen Transfereinnahmen. Die eigene Finanzkraft der Gemeinde setzt sich aus den laufenden Einnahmen für Güter und Dienstleistungen und sonstigen Einnahmen aus Besitz und Unternehmertätigkeit zusammen. Ergänzt wird die eigene Finanzkraft der Gemeinde durch Einnahmen aus Abgaben und Transfers, die den zentralen Bereich der Finanzkraft bilden. Hierzu werden erstens eigene Abgaben und extragovernmentale Transfers gezählt. Zweitens sind auch Ertragsanteile an den gemeinschaftlichen

Bundesabgaben und sonstige Transfers von Trägern öffentlichen Rechts Teil der Finanzkraft. (Bröthaler et al., 2002, S. 26f).

Da die Finanzkraft nur die Einnahmen einer Gemeinde betrachtet, wird die finanzielle Situation einer Gemeinde nur zum Teil abgebildet. Die Höhe der Ausgaben und die Belastung der Gemeinde durch Schulden wird nicht betrachtet.

2.2.3 Leistungserbringung

Die Leistungserbringung stellt einen Indikator zur Bewertung der kommunalen Finanzlage dar und zeigt auf *"welche Ausgaben laufend zur Erbringung [...] von Gütern und Dienstleistungen getätigt werden"* (Bröthaler und Wieser, 2005, S. 12). Sie setzt sich aus folgenden Teil-Indikatoren zusammen (Bröthaler und Wieser, 2005, S. 32f und Bröthaler et al., 2002):

- Die Erbringung von Gütern und Dienstleistungen besteht aus den laufenden Personalausgaben und den laufenden Sachausgaben.
- Die laufenden Transferausgaben bilden die von der Gemeinde zu leistenden Transferzahlungen an öffentliche und private Rechtsträger ab.
- Die Bereitstellung von Sachanlagevermögen erfolgt, wenn die Gemeinde selbst Sachanlagevermögen erwirbt, oder im Rahmen von Investitionsförderungen andere Rechtsträger beim Erwerb unterstützt.

2.2.4 Finanzierungsspielraum

Eine wesentliche Kennzahl des Finanzierungsspielraums auf Grundlage des Budgetkonzeptes der laufenden Vermögensgebarung ist der Saldo der laufenden Gebarung. Er errechnet sich aus der Differenz zwischen Einnahmen und Ausgaben der laufenden Gebarung. Der Saldo der laufenden Gebarung bildet ab, ob die Gemeinde ihren laufenden Verpflichtungen (Betriebshaushalt) nachkommen kann. Ist der Saldo negativ so hat die Gemeinde die laufenden Ausgaben durch Einnahmen der Vermögensgebarung, wie einmalige Zuschüsse, Kreditaufnahmen oder Vermögensverkäufe, zu decken (Bröthaler und Wieser, 2005, S. 35).

Die Freie Finanzspitze zeigt auf, wie viele finanzielle Mittel eine Gemeinde aus laufenden Überschüssen für investive Zwecke (Bildung von Sach- und Finanzanlagenvermögen und Investitionsförderung) zur Verfügung stehen. Sie berechnet sich aus dem Saldo der laufenden Gebarung abzüglich der Ausgaben für die Schuldentilgung (Bröthaler und Wieser, 2005, S. 36).

Die Freie Finanzspitze bildet die finanzielle Situation einer Gemeinde gut ab, da neben der laufenden Gebarung auch die Schuldentilgung mit betrachtet werden kann. Eine negative Finanzspitze bedeutet demnach, dass eine Gemeinde nicht ausreichend finanzielle Mittel hat, um den Haushalt positiv zu führen.

2.2.5 Haushaltsabgang

Der Haushaltsabgang wurde bislang auf Grundlage der Gliederung in ordentlichen und außerordentlichen Haushalt gemäß VRV 1997 bestimmt. Ist eine Gemeinde nicht in der Lage, im Rechnungsabschluss die ordentlichen Ausgaben durch ordentliche Einnahmen auszugleichen, so besteht ein Haushaltsabgang im ordentlichen Haushalt. Der Haushaltsabgang berechnet sich daher aus der Differenz der ordentlichen Einnahmen und ordentlichen Ausgaben. Ist dieser Saldo negativ, so besteht ein Abgang.

Zum Ausgleich des Haushaltsabgangs stehen unterschiedliche Fördermittel zur Verfügung. In Niederösterreich werden beispielsweise Mittel zum Ausgleich des Haushaltsabgangs im Rahmen der Bedarfszuweisungen II (Sanierungsgemeinden) zur Verfügung gestellt (siehe Kapitel 6).

2.3 Aufgaben der Gemeinden

Die Gemeinden besitzen zahlreiche Aufgaben, die von den Gemeinden selbstständig zu erfüllen sind. Die Aufgaben können unterschiedlich gegliedert werden. Im Folgenden werden sowohl die funktionelle Gliederung nach der VRV 1997, welche für den Voranschlag und Rechnungsabschluss verwendet wird, als auch Gliederungsmöglichkeiten nach weiteren Gesichtspunkten näher erläutert.

Die kommunalen Aufgaben werden im Rahmen der VRV 1997 nach der Ansatzgliederung, anhand von funktionellen Kriterien, aufgegliedert. Es besteht eine verpflichtende Gliederung nach Ansatzgruppen (1. Dekade), differenziert nach Ansatzabschnitten (2. Dekade) und -unterabschnitten (3. Dekade). Eine weitere Untergliederung in eine 4. und 5. Dekade kann freiwillig erfolgen (VRV 1997 § 7 Abs 2). Folgende zehn Ansatzgruppen werden vorgegeben (VRV 1997, Anlage 2):

- *Gruppe 0 Vertretungskörper und allgemeine Verwaltung:* Die Gruppe 0 umfasst unter anderem die Hauptverwaltung (Standesamt, Amtsgebäude, Einwohneramt), die Bauverwaltung (Bauamt, Vermessungsamt) und die Personalbetreuung (Fortbildung und Ausbildung).
- *Gruppe 1 Öffentliche Ordnung und Sicherheit:* Bei der Gruppe 1 werden neben der öffentlichen Ordnung auch die Sicherheits- und Sonderpolizei, das Feuerwehrowesen und der Katastrophendienst zusammengefasst.
- *Gruppe 2 Unterricht, Erziehung, Sport und Wissenschaft:* Unter der Gruppe 2 werden neben dem allgemeinbildenden Unterricht, Sportplätze und -hallen sowie die Erwachsenenbildung gruppiert.
- *Gruppe 3 Kunst, Kultur und Kultus:* Neben Museen, Musik und darstellender Kunst umfasst die Gruppe 3 auch die Denkmal- und Ortsbildpflege sowie Presse, Rundfunk und Fernsehen.
- *Gruppe 4 Soziale Wohlfahrt und Wohnbauförderung:* In der Gruppe 4 werden die allgemeine öffentliche Wohlfahrt (Sozial, Behinderten- und Blindenhilfe, etc.), die freie Wohlfahrt (Pflegeheime, Essen auf Rädern, Flüchtlingshilfe, etc.) und die Jugendwohlfahrt subsummiert. Außerdem umfasst diese Gruppe auch sozial- und familienpolitische Maßnahmen wie Förderungen zur Hausstandsgründung sowie die Wohnbauförderung.
- *Gruppe 5 Gesundheit:* Die Gruppe 5 beinhaltet die Untergruppen Gesundheitsdienst, Umweltschutz, Rettungs- und Warndienste und Veterinärmedizin. Weiters werden hier auch Krankenanstalten, Heilvorkommen und Kurorte, sofern in der Gemeinde vorhanden, gruppiert.
- *Gruppe 6 Straßen- und Wasserbau, Verkehr:* Bei der Gruppe 6 wird der Straßenbau, der Wasser- und Schutzwasserbau, aber auch der Straßen-, Schienen-, Schiffs-, und Luftverkehr behandelt. Außerdem werden zu dieser Gruppe Post- und Telekommunikationsdienste gezählt.

- *Gruppe 7 Wirtschaftsförderung:* Die Gruppe 7 umfasst Förderungen für die Land- und Forstwirtschaft, die Energiewirtschaft, den Fremdenverkehr sowie für Handel, Gewerbe und Industrie.
- *Gruppe 8 Dienstleistung:* In der Gruppe 8 werden separate und zum Teil marktmäßige Organisationseinheiten gruppiert. Es werden öffentliche Einrichtungen (Wasserversorgung, Straßenreinigung, Friedhöfe, etc.), betriebsähnliche Einrichtungen und Betriebe (Wirtschaftshöfe, Frei- und Hallenbäder, Märkte, etc.), Liegenschaften, Wohn- und Geschäftsgebäude, Betriebe mit marktbestimmter Tätigkeit (Betriebe der Wasserversorgung, Betriebe der Abwasser- und Müllbeseitigung, etc.), land- und forstwirtschaftliche Betriebe und wirtschaftliche Unternehmungen (Straßenverkehrsbetriebe, Lichtspieltheater, Stadthallen, Seilbahnen und Lifte, etc.) in dieser Gruppe zusammengefasst.
- *Gruppe 9 Finanzwirtschaft:* Die Gruppe 9 umfasst das Kapitalvermögen und Stiftungen ohne eigene Rechtspersönlichkeit der Gemeinden, öffentliche Abgaben und Umlagen, Finanzausweisungen und Zuschüsse, nicht aufteilbare Schulden und Haftungen, Verstärkungsmittel sowie Mittel zum Haushaltsausgleich.

Ausgehend von der Ansatzgliederung werden für unterschiedliche Untersuchungszwecke die Aufgaben nach weiteren Kriterien zusammengefasst. Diese Aufgabengruppierung ist abhängig vom jeweiligen Untersuchungsgegenstand, umfasst aber meist eine Gruppe der Basisaufgaben. Basisaufgaben bilden dabei den Mindeststandard ab, den jede Gemeinde aufgrund gesetzlicher Bestimmungen erfüllen muss. Neben den Aufgaben des eigenen, zählen auch jene des übertragenen Wirkungsbereiches zu den Basisaufgaben (Bröthaler et al., 2002, S. 6 und Promberger et al., 2015, S. 13). Zu diesen Aufgaben zählen beispielsweise die allgemeine Verwaltung, Kindergärten und Schulen, Wasser- und Abwasserentsorgung, Straßenerhaltung und soziale Wohlfahrt (Bröthaler et al., 2002, S. 6). Die Ausgaben für die kommunalen Basisaufgaben machen mit durchschnittlich 96 Prozent des gesamten Budgets den größten Teil der Ausgaben der Gemeinden aus (Promberger et al., 2015, S. 68). Die Gruppe 9 Finanzwirtschaft wird teilweise den Basisaufgaben zugeordnet (Bröthaler et al., 2002, S. 6) oder als eigene Aufgabengruppe betrachtet (Promberger et al., 2015, S. 14).

Bröthaler et al. (2002) unterteilt die Aufgaben der Gemeinden neben den Basisaufgaben in naturraumbezogene, ballungsraumspezifische und zentralörtliche Aufgaben. Naturraumbezogene Aufgaben sind im Gegensatz zu siedlungsraumbezogenen Aufgaben zu sehen. Hierunter fallen etwa der Natur- und Landschaftsschutz, der Schutz vor Naturgefahren aber auch der land- und forstwirtschaftliche Wegebau. Ballungsraumspezifische Aufgaben umfassen Aufgaben, die aus der größeren Bevölkerungsdichte in Ballungsräumen entstehen. Der Kreis der NutzerInnen beschränkt sich dabei nicht nur auf das Gemeindegebiet, sondern auch auf das nähere Umland. Hierzu zählen unter anderem Ämter der Bauverwaltung, Einrichtungen der sozialen Wohlfahrt und Gesundheit oder Verkehrsbetriebe. Zentralörtliche Aufgaben erstrecken ihr Leistungsangebot auch in das weitere Umland, wie beispielsweise Leistungen für allgemeinbildende höhere Schulen, Kunst und Kultureinrichtungen, spezielle Sport- und

Freizeiteinrichtungen, wie Hallenbäder und Agenden der Bezirksverwaltungsbehörden (Bröthaler et al., 2002, S. 5ff).

Promberger et al. (2015) unterscheidet kommunale Basisaufgaben und darüber hinausgehende Aufgaben, Aufgaben des Gebührenhaushaltes, wirtschaftliche Tätigkeiten und Finanzen. Unter den über kommunale Basisaufgaben hinausgehenden Aufgaben sind Aufgaben zu verstehen, welche zwar nicht gesetzlich vorgeschrieben sind, jedoch aufgrund der historischen Entwicklung oder des politischen Willens verpflichtend für die Gemeinden geworden sind. Hierzu gehören insbesondere Einrichtungen der Freizeitgestaltung oder Studienbeihilfen. Weiters fasst Promberger et al. (2015) hierunter Aufgaben zusammen, die nur gewisse Gemeinden zu erfüllen haben, wie beispielsweise Statutarstädte. Dies betrifft vor allem Gemeinden mit mehr als 20.000 EinwohnerInnen. Die Höhe der finanziellen Belastung durch solche Aufgaben wächst mit der Gemeindegröße an. Die Aufgaben des Gebührenhaushaltes sind durch Gebühren für Abfallwirtschaft, Abwasserwirtschaft, Wasser und Friedhof kostendeckend zu finanzieren. Auch die Ausgaben dieser Aufgabengruppe wachsen ab einer Gemeindegröße von 10.000 EinwohnerInnen zunehmend an (siehe Abbildung 3). Wirtschaftliche Tätigkeiten aus gemeindeeigenen Betrieben und Unternehmen werden nicht zu den kommunalen Basisaufgaben gezählt, können aber trotzdem über Einnahmen finanziert werden. Hierzu zählen beispielsweise Einnahmen aus Grundbesitz (Vermietung oder Verpachtung), Straßenverkehrsbetriebe oder gemeindeeigene Freizeiteinrichtungen (z.B. Tennishallen und Hallenbäder). Besonders Hallenbäder sind ein großer Kostentreiber. Der Aufgabenbereich Finanzen umfasst alle Unterabschnitte der Ansatzgruppe 9 (Promberger et al., 2015, S. 13ff).

Abbildung 3: Netto-Ausgaben nach Aufgabenbereichen und Gemeindegröße 2013

Beträge in Euro pro EW	Gemeinden nach Größe (in Einwohner)							
	bis 500	501 – 1000	1001 – 2500	2501 – 5000	5001 – 10000	10001 – 20000	20001 – 50000	ab 50001
in % des Gesamtbudgets (ohne Bereich 5 Finanzen)								
1 Kommunale Basisaufgaben	102,58	101,56	100,06	99,20	97,40	95,29	92,15	89,12
2 Über kommunale Basisaufgaben hinausgehende A.	0,55	0,60	0,76	1,09	1,44	2,32	3,37	8,49
3 Aufgaben des Gebühren- haushaltes	-0,73	-1,78	-1,71	-2,16	-1,47	-2,05	-0,34	-1,38
4 Wirtschaftliche Tätigkeiten	-2,39	-0,39	0,89	1,86	2,63	4,44	4,83	3,77

Quelle: Promberger et al., (2015) S.18.

Der überwiegende Teil der kommunalen Aufgaben ist gesetzlich vorgeschrieben. Es kann dabei zwischen Pflichtaufgaben, Ermessensaufgaben und freiwilligen Aufgaben unterschieden werden. Während bei Pflichtaufgaben der Grund und die Höhe der Mittel vorgeschrieben ist, ist bei Ermessensaufgaben zwar die Art der Aufgabe vorgegeben, die Höhe der aufgewendeten Mittel unterliegt aber dem Ermessen der Gemeinden. Das Leistungsangebot variiert dabei von Gemeinde zu Gemeinde. Dies ist auf unterschiedliche Gründe zurückzuführen. Prorok et al. (2013) unterscheidet dabei nachfrageseitige Faktoren,

welche sich aus Ansprüchen der lokalen Bevölkerung begründen, von der finanziellen Ausstattung der Gemeinde. Gemeinden mit schlechter finanzieller Ausstattung werden langfristig zu einer Reduzierung der Leistungen gezwungen sein. Weiters werden die politische Entscheidungsfindung und räumliche Bezugsfaktoren als Faktoren der kommunalen Leistungserbringung genannt (Prorok et al., 2013, S. 18f).

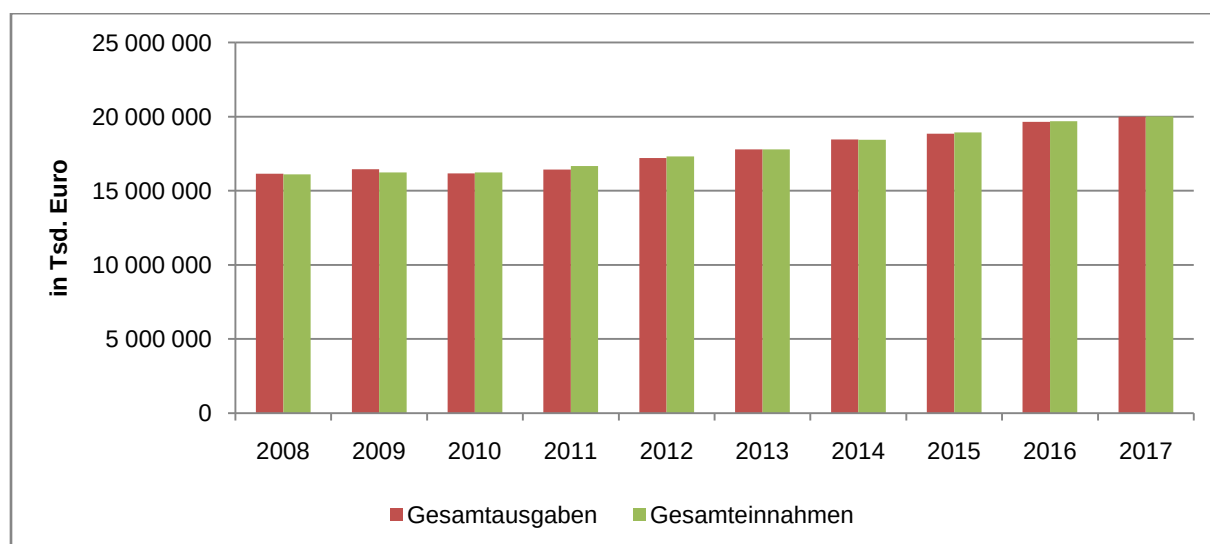
Im Zuge der Diskussion der Aufgaben einer Gemeinde und deren Finanzierung, stellt sich die Frage welche Leistungen eine Gemeinde erbringen soll und auf welcher Ebene diese am besten zu erfüllen sind (Prorok et al., 2013, S. 7f). Es kommt teilweise zu einer zunehmenden Verschiebung von Aufgaben, wie dem Pass- und Meldewesen oder zusätzlichen Leistungen der Nachmittagsbetreuung, an die Gemeindem. Dies bietet einen Mehrwert, im Hinblick auf das Bürgerservice, für die Bevölkerung. Diese Aufgabenübertragung wird jedoch aus Sicht der Gemeinden nicht vollständig abgegolten und belastet damit den kommunalen Haushalt (Biwald und Wirth, 2006, S. 19f).

2.4 Einnahmen und Ausgaben der Gemeinden

Im Folgenden wird auf die Struktur der Einnahmen und Ausgaben der Gemeinden näher eingegangen. Die empirische Darstellung für die österreichischen Gemeinden ohne Wien und die niederösterreichischen Gemeinden erfolgt für den Zeitraum 2008–2017 bzw. 1997–2016.

In einem ersten Schritt werden die Gesamteinnahmen und -ausgaben gemäß Querschnitt in Bezug zueinander gesetzt. Es ist eine nominelle Steigerung der Ausgaben aber auch der Einnahmen der österreichischen Gemeinden ohne Wien in den letzten zehn Jahren erkennbar. Das Volumen der Gesamteinnahmen und -ausgaben betrug im Jahr 2017 rund 20 Milliarden Euro (2.900 Euro pro Kopf) (siehe Abbildung 4).

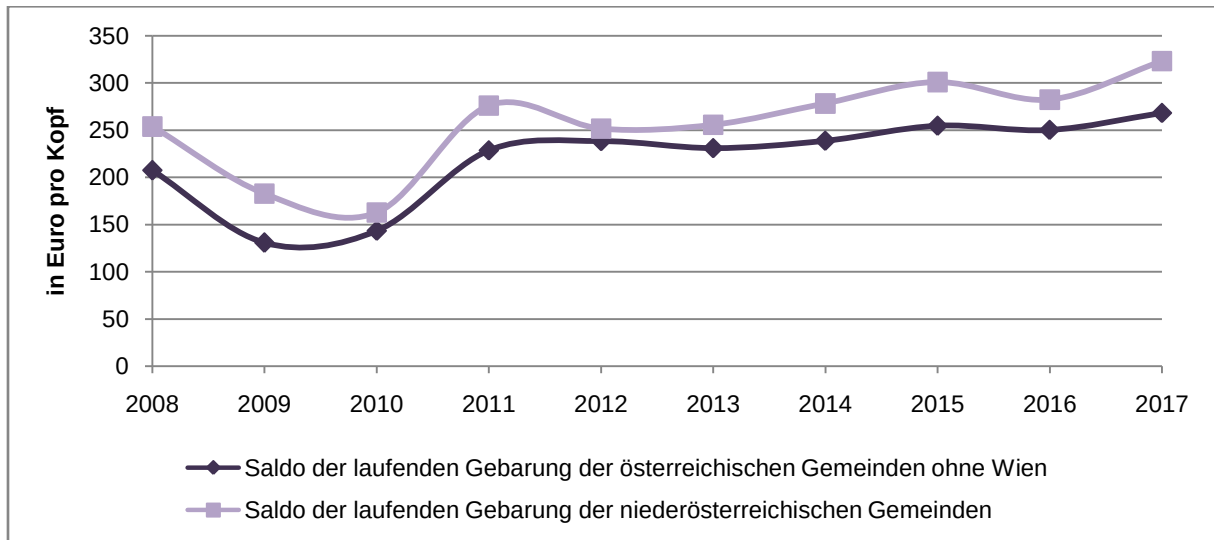
Abbildung 4: Gesamteinnahmen und -ausgaben gemäß Querschnitt der österreichischen Gemeinden ohne Wien, 2008–2017, in Tsd. Euro



Quelle: GemBon (2018); Statistik Austria (2018a); eigene Berechnung und Darstellung (2019).

In den österreichischen Gemeinden ohne Wien und den niederösterreichischen Gemeinden ist ein positiver Saldo aus den laufenden Einnahmen und Ausgaben des Querschnittes erkennbar. Die Finanzkrise erreichte im Jahr 2009 auch die österreichischen Gemeinden, was sich auch im Saldo abbildet. Die niederösterreichischen Gemeinden weisen einen höheren Saldo der laufenden Gebärung auf (siehe Abbildung 5).

Abbildung 5: Saldo der laufenden Einnahmen und Ausgaben gemäß Querschnitt, Summe der österreichischen Gemeinden ohne Wien und Niederösterreichs, 2008–2017, in Euro pro Kopf



Quelle: GemBon (2018); Statistik Austria (2018a); eigene Berechnung und Darstellung (2019).

2.4.1 Einnahmenstruktur der Gemeinden

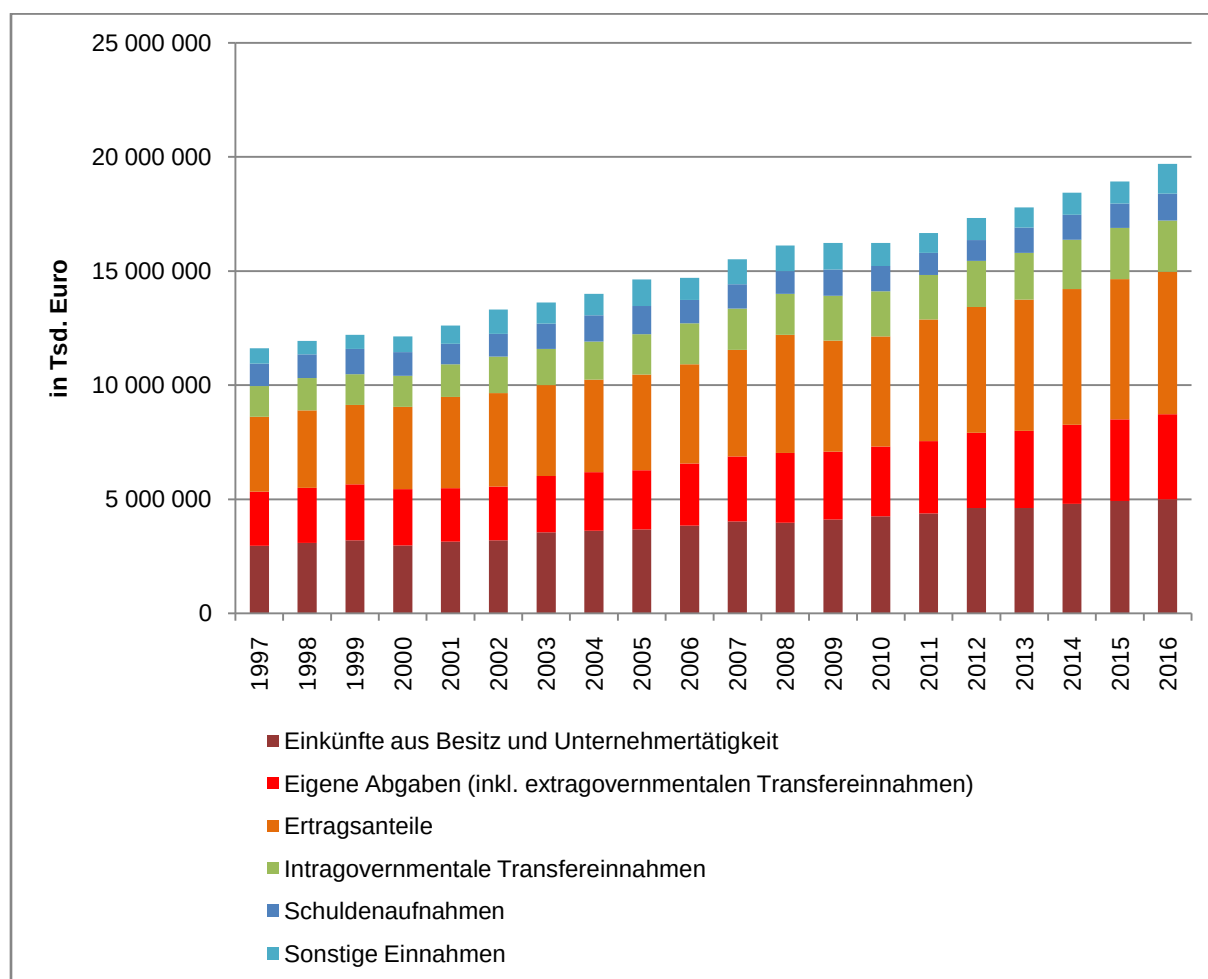
Die Einnahmen der Gemeinden untergliedern sich nach ökonomischen Kriterien in Einnahmen aus gemeindeeigenen Steuern, den Ertragsanteilen aus dem Finanzausgleich, laufenden Transfereinnahmen, Einnahmen aus Besitz und Unternehmertätigkeit, Schuldenaufnahmen und sonstige Einnahmen. Die Einnahmen aus Ertragsanteilen stellen die wichtigste Einnahmequelle der Gemeinden dar. Daneben sind auch Einnahmen aus Besitz und Unternehmertätigkeit sowie eigene Abgaben zentrale Einnahmequellen (siehe Abbildung 6).

Die laufenden Transfereinnahmen sind vor allem für Kleinstgemeinden von Bedeutung. Grundsätzlich wachsen die Einnahmen pro Kopf mit der Gemeindegröße an. Durch unterschiedliche Ausgleichsmechanismen besitzen jedoch auch Kleinstgemeinden verhältnismäßig hohe Einnahmen pro Kopf (Mitterer et al. 2016, S. 21).

In den letzten Jahren erfolgte eine Verschiebung bei der Einnahmenstruktur, das Gewicht der Ertragsanteile nimmt zu (Mitterer et al. 2016, S. 19). In diesem Zusammenhang wird auch von einer Zentralisierung der Abgabeneinhebung beim Bund gesprochen (Bröthaler et al., 2002, S. 22f und Pitlik et al., 2012, S. 28).

Im Folgenden wird auf ausgewählte Einnahmenkategorien eingegangen.

Abbildung 6: Ökonomische Struktur der Einnahmen¹ der österreichischen Gemeinden ohne Wien, 1997–2016, in Tsd. Euro



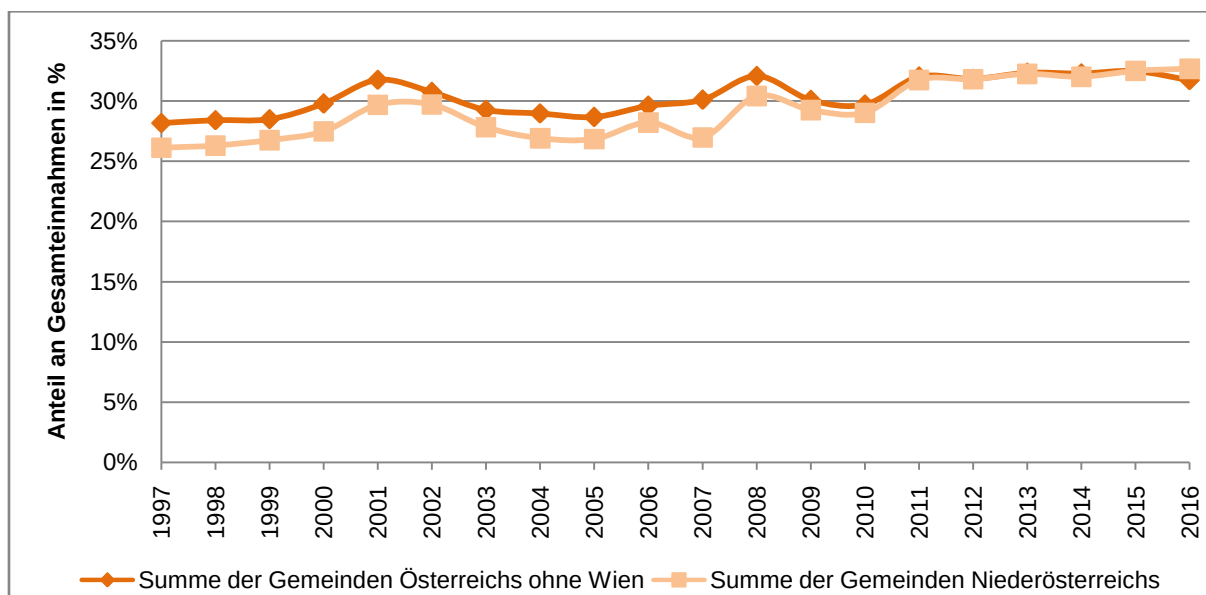
1) Einkünfte aus Besitz und Unternehmertätigkeit (laufende Einnahmen für Güter und Dienstleistungen und sonstige Einnahmen aus Besitz und Unternehmertätigkeit); Eigene Abgaben (inklusive Transfers von Trägern privaten Rechts); Ertragsanteile an gemeinschaftlichen Bundesabgaben; Intragovernmentale Transfereinnahmen (Einnahmen aus laufenden Transfers und Kapitaltransfers von Trägern öffentlichen Rechts); Schuldenaufnahmen; Sonstige Einnahmen (Verkäufe von Sachanlagenvermögen, Wertpapieren und Beteiligung, Rückzahlung gewährter Darlehen, Investitions- und Tilgungszuschüsse und Entnahme aus Rücklagen); Gesamteinnahmen bereinigt gemäß Querschnitt.

Quelle: GemBon (2018); Statistik Austria (2018a); eigene Berechnung und Darstellung (2019).

Ertragsanteile und Finanzausgleichssystem

Die Ertragsanteile an den gemeinschaftlichen Bundesabgaben stellen die wichtigste laufende Einnahmequelle der Kommunen dar (Mitterer et al., 2016, S. 13). Der Anteil der Ertragsanteile an den Gesamteinnahmen der Gemeinden steigt seit 1997 mit temporären Spitzen, welche durch Umstellungen im Finanzausgleich bedingt sind, stetig an und hat sich in den letzten Jahren auf hohem Niveau eingependelt (siehe Abbildung 7).

Abbildung 7: Ertragsanteile an gemeinschaftlichen Bundesabgaben, Summe der österreichischen Gemeinden ohne Wien und Niederösterreichs, 1997–2016, Anteil an Gesamteinnahmen in %



Quelle: GemBon (2018); Statistik Austria (2018a); eigene Berechnung und Darstellung (2019).

Der Finanzausgleich bildet

"ein dynamisches, zentral auf Aufgaben bezogenes Steuerungssystem der Finanzwirtschaft in territorial gegliederten (dezentralisierten) und in föderal organisierten Staaten" (Bauer und Thöni, 2017, S. 51).

Neben den grundlegenden Bestimmungen im Finanzverfassungsgesetz, im Bundesverfassungsgesetz und im Stabilitätspakt 2012, bildet das **Finanzausgleichsgesetz (FAG)** die zentrale Basis für den Finanzausgleich. Das Finanzausgleichsgesetz wird dabei immer für eine bestimmte Periode erlassen. Da sich die vorliegende Arbeit mit der Entwicklung der Gemeindefinanzen in den Jahren 1997 bis 2016 beschäftigt (vgl. Kapitel 1), wird hier nicht das derzeit geltende FAG 2017, sondern auf das für den jüngeren Zeitraum der Analysen relevante FAG aus dem Jahr 2008 Bezug genommen. Neben dem FAG sind auch die Steuergesetze des Bundes und der Länder, bundesgesetzliche Regelungen zur (Ko-) Finanzierung einzelner Aufgaben (z.B. Mindestsicherung) und Art. 15a (BVG) Vereinbarungen zwischen Bund und Ländern für das Finanzausgleichssystem in Österreich relevant (Bauer und Thöni, 2017, S. 56f).

Der Finanzausgleich lässt sich grundsätzlich in drei Teilbereiche untergliedern.

Der **primäre Finanzausgleich** *"umfasst die Verteilung der Abgabehoheit auf die staatlichen Ebenen sowie den Steuerverbund"* (Bauer und Thöni, 2017, S. 57). Er regelt die ausschließlichen und gemeinschaftlichen Abgaben sowie in weiterer Folge die Verteilung der Ertragsanteile an den gemeinschaftlichen Abgaben auf Bund, Länder und Gemeinden. Weiters werden auch Abzüge vor und nach der Abgabenteilung geregelt (Bröthaler et al., 2017, S. 80).

Im **sekundären Finanzausgleich** werden Transferzahlungen zwischen einzelnen Gebietskörperschaften geregelt. Es handelt sich hierbei um ergänzende Transfers, wie Kostentragungen, Zuweisungen und Zuschüsse, im Sinne des Finanzausgleichs, welche im Finanzausgleichsgesetz geregelt sind (Bröthaler et al., 2017, S. 80ff). So werden beispielsweise Bedarfszuweisungen zur Erhaltung bzw. Wiederherstellung des Haushaltsausgleichs an Länder und Gemeinden im FAG definiert (FAG 2008 § 22 und 22a).

Der **tertiäre Finanzausgleich** "umfasst alle übrigen intragovernmentalen Transfers nach sonstigen Bundes- und Landesgesetzen" (Bröthaler et al., S. 81 und Bauer und Thöni, 2017, S. 59). Hierzu zählen neben den Fördermitteln der Länder an Gemeinden bzw. des Bundes an Länder und Gemeinden, Transferzahlungen von Gemeinden an die Länder (z.B. Krankenanstalten- und Sozialhilfeumlage) (Mitterer und Haindl, 2016, S. 24).

Das österreichische Finanzausgleichssystem besteht im Wesentlichen aus sechs Schritten bzw. Elementen (siehe Abbildung 8).

Abbildung 8: Sechs Elemente des österreichischen Finanzausgleichssystems

Ertragsanteile			Transfers		Abgaben
Oberverteilung	Länderweise Unterverteilung	Gemeindeweise Unterverteilung	Transfers des Bundes	Transfers Länder und Gemeinden	Abgaben
Verteilung der gemeinschaftlichen Bundesabgaben auf Bund, Länder und Gemeinden	Verteilung auf die einzelnen Länder sowie Bildung von neun Gemeindetöpfen	Verteilung auf die einzelnen Gemeinden	Zusätzliche Zahlungen des Bundes (z.B. Finanzkraftstärkung der Gemeinden)	Umlagen von Gemeinden an die Länder; Förderungen von Ländern an die Gemeinden	Ausschließliche Abgaben (eigene Steuern) und Gebühren

Quelle: Mitterer und Haindl (2016, S. 26); eigene Darstellung (2019).

Die Aufteilung der Ertragsanteile auf einzelne Gebietskörperschaften erfolgt grundsätzlich in drei Schritten. Die gemeinschaftlichen Bundesabgaben werden dabei, nach Abzug der Vorwegabzüge (v.a. FLAF⁶, Gesundheitsbereich und Pflegefond) auf Bund, Länder und Gemeinden nach einem definierten Schlüssel verteilt. Im Anschluss erfolgt eine horizontale Unterverteilung auf neun Länder- und neun Gemeindetöpfe. Im dritten Schritt werden die länderweisen Gemeindetöpfe auf die einzelnen Gemeinden aufgeteilt. Bedeutendstes Kriterium ist dabei der abgestufte Bevölkerungsschlüssel. Dieser berechnet sich aus der Volkszahl und einem bestimmten "Vervielfacher", der mit der Gemeindegrößenklasse wächst. Die größeren Städte erhalten demnach die höchsten Ertragsanteile pro Kopf. Es gibt jedoch zahlreiche Ausgleichsmechanismen, so profitieren besonders Kleinstgemeinden von Finanzkraftstärkungen, wie dem Finanzbedarf-Finanzkraft-Ausgleich oder Finanzzuweisungen des Bundes (Mitterer und Haindl, 2016, S. 26f). Der "Vervielfacher" hat

⁶ Familienlastenausgleichsfonds

sich seit dem Jahr 2011 für Gemeinden mit weniger als 10.000 EinwohnerInnen geringfügig vergrößert, während er für die übrigen Gemeinden gleich geblieben ist.

Während die Transfers des Bundes an die Länder und Gemeinden zum Großteil im FAG geregelt sind, sind die Transfers zwischen Ländern und Gemeinden von Bundesland zu Bundesland verschieden und teilweise sehr komplex. Die Transfers des Bundes an die Bundesländer umfassen unter anderem Zahlungen für die LandeslehrerInnen. An die Gemeinden erfolgen Transfers beispielsweise zur Finanzkraftstärkung oder für den öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) (Mitterer und Haindl, 2016, S. 27f). Den Großteil der Transfers der Gemeinden an die Länder machen die Zahlungen für die Ko-Finanzierung von Landesaufgaben aus. Hierzu zählen vor allem Umlagen für Krankenanstalten und Sozialhilfe und die sogenannte Landesumlage. Letztere ist nicht zweckgebunden, das Land Niederösterreich hebt als einziges Bundesland keine Landesumlage ein. Die Höhe der zu leistenden Umlagen variiert dabei von Bundesland zu Bundesland. Die höchsten Transferausgaben waren im Jahr 2015 in Oberösterreich (635 Euro pro Kopf), die niedrigsten im Burgenland (282 Euro pro Kopf) von den Gemeinden zu leisten. In Niederösterreich lag die Belastung 2015 bei 417 Euro pro Kopf (Brückner et al., 2017, S. 149f).

Die Transfers der Länder an die Gemeinden lassen sich auf Landesebene grundsätzlich in Landesförderungen, beispielsweise für Kinderbetreuung und Schulen, und Gemeinde-Bedarfszuweisungen unterteilen. Auf Gemeindeebene können einmalige Transferzahlungen (z.B. Investitionsförderungen), laufende Transferzahlungen, beispielsweise Personalkostenzuschüsse für den Kinderbetreuungsbereich oder Zahlungen zum Haushaltsausgleich, und weitere Förderungen, vor allem an Gemeindeverbände, unterschieden werden. Eine genaue Zuordnung der Mittel aus den Landesförderungen ist aufgrund unterschiedlicher Verbuchung bei den Gemeinden nicht möglich (Mitterer und Haindl, 2016, S. 28 und Brückner et al., 2017, S. 151). Das FAG 2008 bietet den Ländern die Möglichkeit, Gemeindebedarfzuweisungen für den Haushaltsausgleich, für außergewöhnliche Ereignisse und zum Härteausgleich zu verwenden (Brückner et al., 2017, S. 152 und FAG 2008 § 22a). Im FAG 2017 ist zusätzlich die Vergabe von Bedarfzuweisungen für interkommunale Zusammenarbeit, strukturschwache Gemeinden, Gemeindezusammenlegungen und zum landesinternen Finanzkraftausgleich vorgesehen (FAG 2017 § 12 Abs 5).

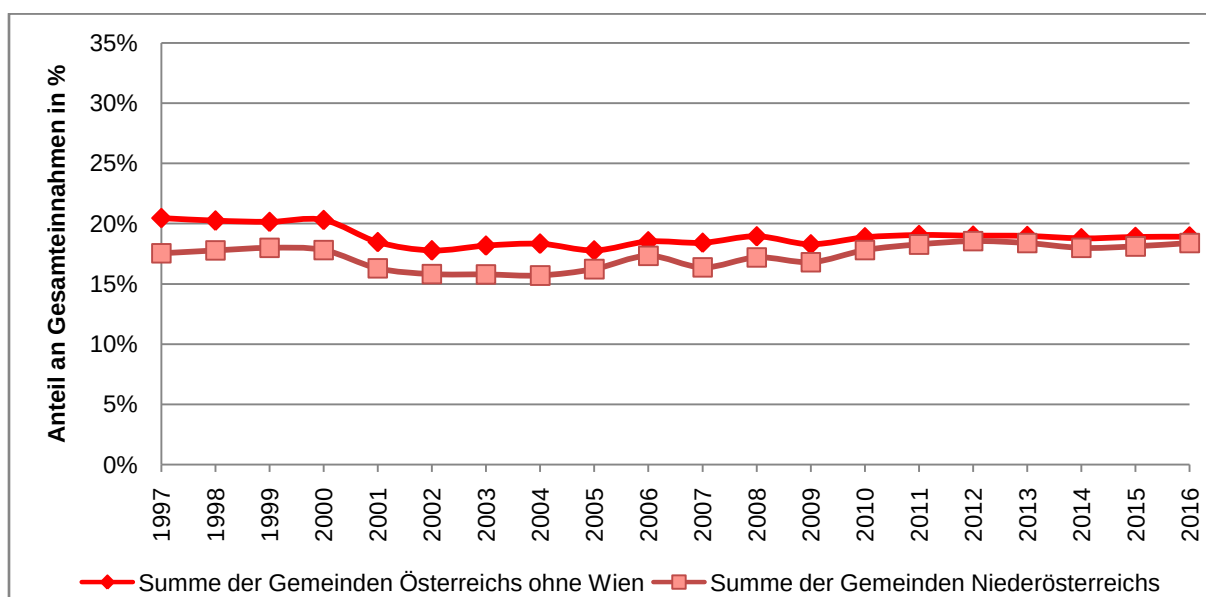
Abschließend stehen den Gebietskörperschaften noch eigene Steuern und Abgaben zur Verfügung. Das Abgabewesen wird ebenfalls im Finanzausgleichsgesetz geregelt. Es wird dabei zwischen ausschließlichen Bundesabgaben, zwischen Bund und Ländern (Gemeinden) geteilten Abgaben, ausschließlichen Landes- und Gemeindeabgaben und Gemeindeabgaben aufgrund des freien Beschlussrechtes unterschieden (Mitterer und Haindl, 2016, S. 28 und FAG 2008 §§7ff). Die gemeindeeigenen Abgaben und ihre Bedeutung für den kommunalen Haushalt werden im nächsten Kapitel näher erläutert.

Gemeindeeigene Abgaben

Die Gemeinden werden durch das Finanzausgleichsgesetz ermächtigt, eigene Abgaben einzuhoben (FAG 2008 § 14 Abs 1). Die ausschließlichen Gemeindeabgaben werden taxativ im FAG angeführt. Ein Steuerfindungsrecht besteht für Gemeinden daher nicht. Neben eigenen Abgaben, die ausschließlich der einhebenden Gebietskörperschaft (Bund, Land oder Gemeinde) zufließen, bestehen auch gemeinschaftliche Abgaben (zwischen den Gebietskörperschaften geteilte Abgaben).

Wie bereits eingangs erwähnt zeigt sich eine Zentralisierung der Abgabeneinhebung beim Bund. So hat sich der Anteil der Gemeindeabgaben an den insgesamt eingehobenen Abgaben von 4,9 % (1990) auf 3,9 % (2010) verringert (Pitlik et al., 2012, S. 28). Der Anteil der eigenen Abgaben an den Gesamteinnahmen hat sich in den österreichischen Gemeinden ohne Wien verringert. Die Entwicklung in den niederösterreichischen Gemeinden verläuft parallel (siehe Abbildung 9).

Abbildung 9: Eigene Abgaben (inkl. extragov. Trf.)¹, Summe der österreichischen Gemeinden ohne Wien und Niederösterreichs, 1997–2016, Anteil an Gesamteinnahmen in %



1) Eigene Abgaben (inklusive Transfers von Trägern privaten Rechts); Anteil an Gesamteinnahmen in %.

Quelle: GemBon (2018); Statistik Austria (2018a); eigene Bearbeitung und Darstellung (2019).

Die Ertragsanteile aus gemeinschaftlichen Bundesabgaben sind anteilmäßig für die Gemeinden wichtiger. Jedoch stellen die eigenen Abgaben für die Gemeinden direkt zur Verfügung stehende Einnahmen dar.

In den nachfolgenden Ausführungen werden die zentralen eigenen Abgaben der Gemeinden näher erläutert:

Kommunalsteuer

Die Kommunalsteuer gibt es erst seit dem Jahr 1994. Sie wurde als Ersatz für die im Jahr 1993 abgeschaffte Gewerbesteuer für Unternehmen mit Einkünften aus Gewerbebetrieben und die ebenfalls 1993 abgeschaffte Lohnsummensteuer eingerichtet. Da die Gemeinden keine Gesetzgebungskompetenz bei Steuern besitzen, wurde vom Bund ein Steuersatz von 3 % der Bemessungsgrundlage festgelegt (Pitlik et al., 2012, S. 40f). Kommunalsteuer muss von Unternehmen an jene Gemeinde abgeführt werden, in der sich der Standort der Arbeitsstätte befindet. Sie dient der Aufrechterhaltung der *„Vorteile für das Unternehmen“* (Bundesministerium für Finanzen, 2018). Von der Kommunalsteuer befreit sind die ÖBB-Gesellschaften und die Österreichischen Bundesbahnen (66 % der Bemessungsgrundlage) sowie Körperschaften und Personenvereinigungen mit mildtätigen und/oder gemeinnützigen Zwecken (z.B. Gesundheitspflege). Weiters sind auch Körperschaften öffentlichen Rechts nicht kommunalsteuerpflichtig, ausgenommen davon sind Tätigkeiten im Rahmen ihrer Betriebe gewerblicher Art (KommStG 1993 § 3 und 8).

Mit einem Anteil von 62 % (2012) an den gemeindeeigenen Abgaben stellt die Kommunalsteuer die bedeutendste gemeindeeigene Abgabe dar (Pitlik et al., 2012, S. 41). Bei Gemeinden mit mehr als 5.000 EinwohnerInnen ist der Anteil der Kommunalsteuer bei über 70 % (2013). In Kleinst- und Kleingemeinden ist die Rolle der Kommunalsteuer weniger ausgeprägt. Im Jahr 2013 machte die Kommunalsteuer bei Gemeinden bis 500 EinwohnerInnen lediglich 45 % der gemeindeeigenen Abgaben aus (Promberger et al., 2015, S. 64f).

Grundsteuer

Die zweite zentrale gemeindeeigene Abgabe ist die Grundsteuer. Als Bemessungsgrundlage für die Grundsteuer dient ein vom Finanzamt festgelegter Einheitswert. Bei der Grundsteuer ist eine Überschreitung des festgesetzten Steuersatzes (0,2 %) um bis zu 500 % möglich (Pitlik et al., 2012, S. 37). Die Erhöhung der Grundsteuer um den maximalen Hebesatz wird beinahe schon in allen Gemeinden angewendet (Statistik Austria, 2017a). Die Grundsteuer unterteilt sich in Grundsteuer A und B. Grundsteuer A (Grundsteuer von land- und forstwirtschaftlichen Betrieben) ist mit einem Anteil von 1 % (2010) an den gemeindeeigenen Abgaben nur wenig bedeutend. Im Gegensatz dazu besitzt die Grundsteuer B (Grundsteuer von Grundstücken) einen Anteil von 17 % (2010) (Pitlik et al., 2012, S. 37). Ähnlich der Kommunalsteuer steigen die Pro Kopf Einnahmen der Grundsteuer mit der EinwohnerInnenzahl der Gemeinde (Promberger et al., 2015, S. 65).

Getränkesteuer und Getränkesteuerausgleich

Die Getränkesteuer, die in neun unterschiedlichen Landesgetränkesteuergesetzen geregelt war, wurde aufgrund eines Urteils des Europäischen Gerichtshofes, im Jahr 2000 abgeschafft. Mit einem Anteil von 14 % an den gemeindeeigenen Steuern im Jahr 1999 war die Getränkesteuer relevant für die Gemeinden (Pitlik et al., 2012, S. 42ff). Nach der Abschaffung der Getränkesteuer wurde ein Getränkesteuerausgleich im Finanzausgleich festgelegt, dieser Betrag wird zunehmend verringert (vgl. FAG 2008 § 11 Abs 2).

Interessentenbeiträge von Grundstückseigentümern

Für die Benützung von gemeindeeigenen Zufahrtsstraßen, Wasserversorgungs- und Kanalisationsanlagen oder Müllbeseitigung sind Gemeinden ermächtigt Interessentenbeiträge von Grundstückseigentümern einzuhoben. Die Bedeutung ist dabei von Bundesland zu Bundesland unterschiedlich. Während in Niederösterreich der Anteil an den eigenen Steuern im Jahr 2010 14,3 % betrug, waren es in Vorarlberg lediglich 5,1 % im selben Jahr (Pitlik et al., 2012, S. 44f).

Sonstige gemeindeeigene Abgaben

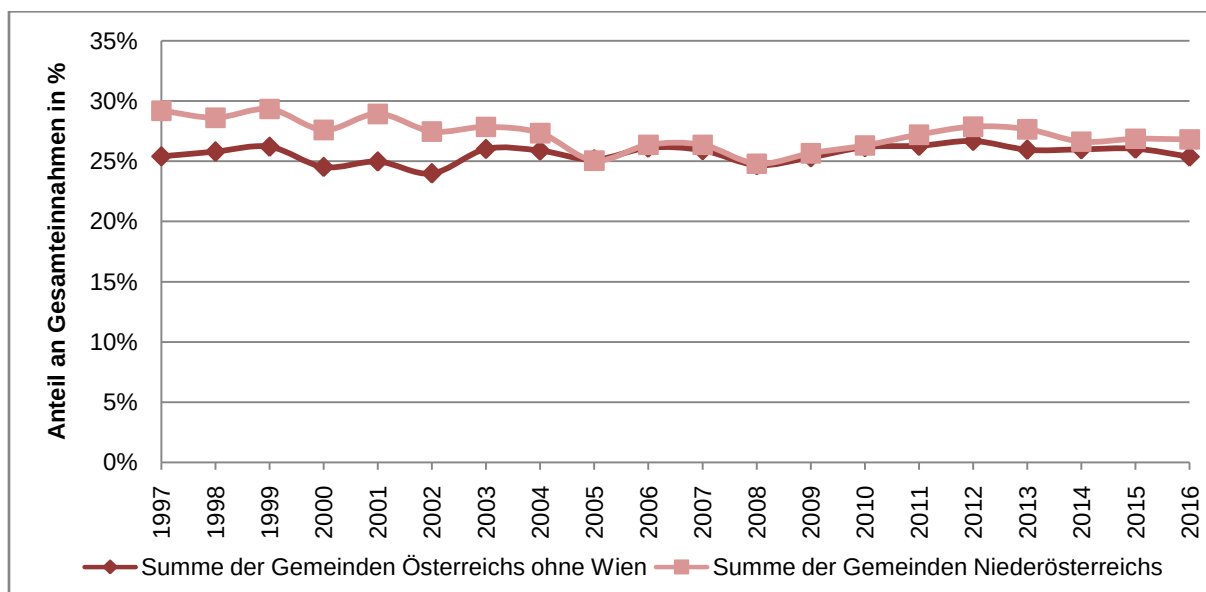
Zu den sonstigen gemeindeeigenen Abgaben zählt beispielsweise die Lustbarkeitsabgabe (2010: 1,3 %), welche für Theater, sportliche Veranstaltungen, Tanzveranstaltungen und Konzerte eingehoben wird (Pitlik et al., 2012, S. 45). Die Fremdenverkehrsabgabe sowie die Orts- und Kurtaxe unterscheiden sich in ihrer Bedeutung für die Gemeinden. In Kleinstgemeinden (bis 500 EinwohnerInnen) ist die Bedeutung der Fremdenverkehrsabgabe entsprechend hoch, sie besitzt einen Anteil von 15,9 % (2013) an den gemeindeeigenen Abgaben. Mit einem durchschnittlichen Anteil von 2,5 % (2010) ist sie aber nur von untergeordneter Bedeutung für die Gemeinden (Promberger et al., 2015, S. 65). Weitere gemeindeeigene Abgaben sind Abgaben für das Halten von Tieren (2010: 0,3 %), die Gebrauchsabgabe (2010: 2,4 %), die Verwaltungsabgaben (2010: 1,1 %), aber auch Jagd- und Fischereianteile und sonstige Abgaben aufgrund des Steuerfindungsrechts der Länder (Pitlik et al., 2012, S. 45f).

Einkünfte aus Besitz und Unternehmertätigkeit

Unter Einkünften aus Besitz und Unternehmertätigkeit sind grundsätzlich Einnahmen zu verstehen, welche die Gemeinde für den Betrieb der Infrastrukturen und das Anbieten von Dienstleistungen einhebt. Hierunter fallen Gebühren, Entgelte, Kostenbeiträge, Mieten und Pachten. Der Anteil an den Gesamteinnahmen steigt tendenziell mit der Gemeindegröße, da mit steigender Gemeindegröße mehr Infrastruktur angeboten wird (Mitterer et al., 2017, S. 20).

Die Einkünfte aus Besitz und Unternehmertätigkeit machen etwa ein Viertel der Gesamteinnahmen der Gemeinden aus. Der Anteil an den Gesamteinnahmen ist in den niederösterreichischen Gemeinden geringfügig höher als im Durchschnitt der österreichischen Gemeinden ohne Wien (siehe Abbildung 10).

Abbildung 10: Einkünfte aus Besitz und Unternehmertätigkeit¹, Summe der österreichischen Gemeinden ohne Wien und Niederösterreichs, 1997–2016, Anteil an Gesamteinnahmen in %



1) Einkünfte aus Besitz und Unternehmertätigkeit (laufende Einnahmen für Güter und Dienstleistungen und sonstige Einnahmen aus Besitz und Unternehmertätigkeit); Anteil an Gesamteinnahmen in %.

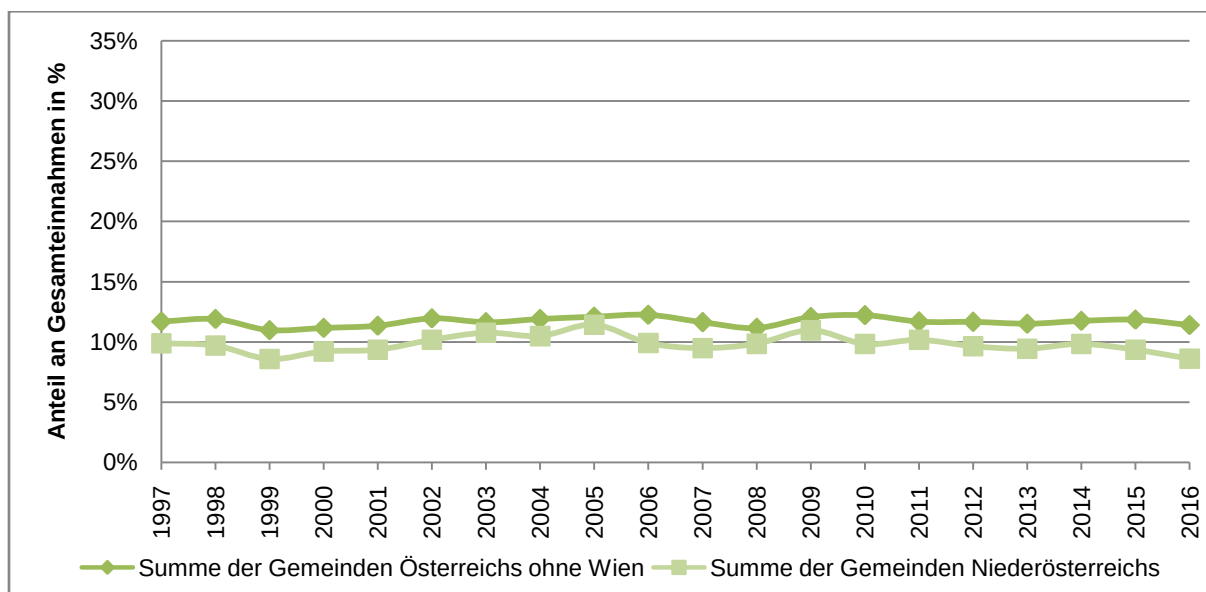
Quelle: GemBon (2018); Statistik Austria (2018a); eigene Berechnung und Darstellung (2019).

Gebühren werden für die Müllbeseitigung, die Wasserversorgung, die Abwasserbeseitigung und für Friedhöfe eingehoben. Die Aufgaben des Gebührenhaushaltes sind grundsätzlich ausgabendeckend zu finanzieren (Promberger et al., 2015, S. 21).

Intragovernmentale Transfereinnahmen

Intragovernmentale Transfereinnahmen setzen sich aus Zahlungen des Bundes und der Länder, vor allem Bedarfszuweisungen zum Haushaltsausgleich und Zuschüssen für Kinderbetreuung, Schulen und Feuerwehren sowie Zahlungen anderer Gemeinden zur Abgleichung von Leistungen welche die Empfängergemeinde erbracht hat, zusammen. Diese können beispielsweise im Zusammenhang mit Schulgemeindeverbänden erfolgen (Mitterer et al., 2017, S. 20). Der Anteil der intragovernmentalen Transfereinnahmen an den Gesamteinnahmen liegt seit 1997 bei rund 10 % (siehe Abbildung 11).

Abbildung 11: Intragovernmentale Transfereinnahmen¹, Summe der österreichischen Gemeinden ohne Wien und Niederösterreichs, 1997–2016, Anteil an Gesamteinnahmen in %



1) Intragovernmentale Transfereinnahmen (Einnahmen aus laufenden Transfers und Kapitaltransfers von Trägern öffentlichen Rechts); Anteil an Gesamteinnahmen in %.

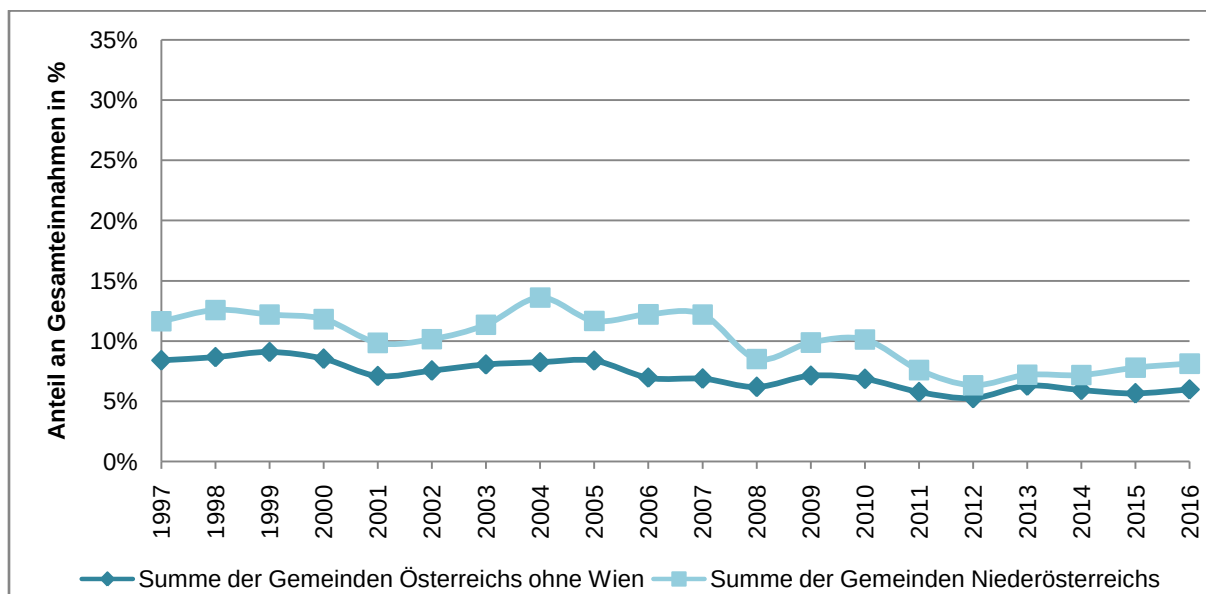
Quelle: GemBon (2018); Statistik Austria (2018a); eigene Berechnung und Darstellung (2019).

Laufende Transfereinnahmen pro Kopf sind bei den Kleinstgemeinden (bis zu 500 EinwohnerInnen) am größten. Ursache könnten einerseits der größere Bedarf an Zuweisungen bei der Finanzierung der Infrastruktur, wie Kinderbetreuung und Musikschule sein. Andererseits besteht in diesen Gemeinden auch ein erhöhter Bedarf an Unterstützung um den Haushalt ausgleichen zu können (Mitterer et al., 2017, S. 20).

Schuldenaufnahmen

Weitere Einnahmen der Gemeinden sind Einnahmen aus der Schuldenaufnahme. Der Anteil der Schuldenaufnahmen an den Gesamteinnahmen ist in niederösterreichischen Gemeinden höher als im gesamten österreichischen Schnitt. In den letzten fünf Jahren ist ein geringfügiger Anstieg bei der Schuldenaufnahme in Niederösterreich zu erkennen (siehe Abbildung 12).

Abbildung 12: Schuldenaufnahmen, Summe der österreichischen Gemeinden ohne Wien und Niederösterreichs, 1997–2016, Anteil an Gesamteinnahmen in %

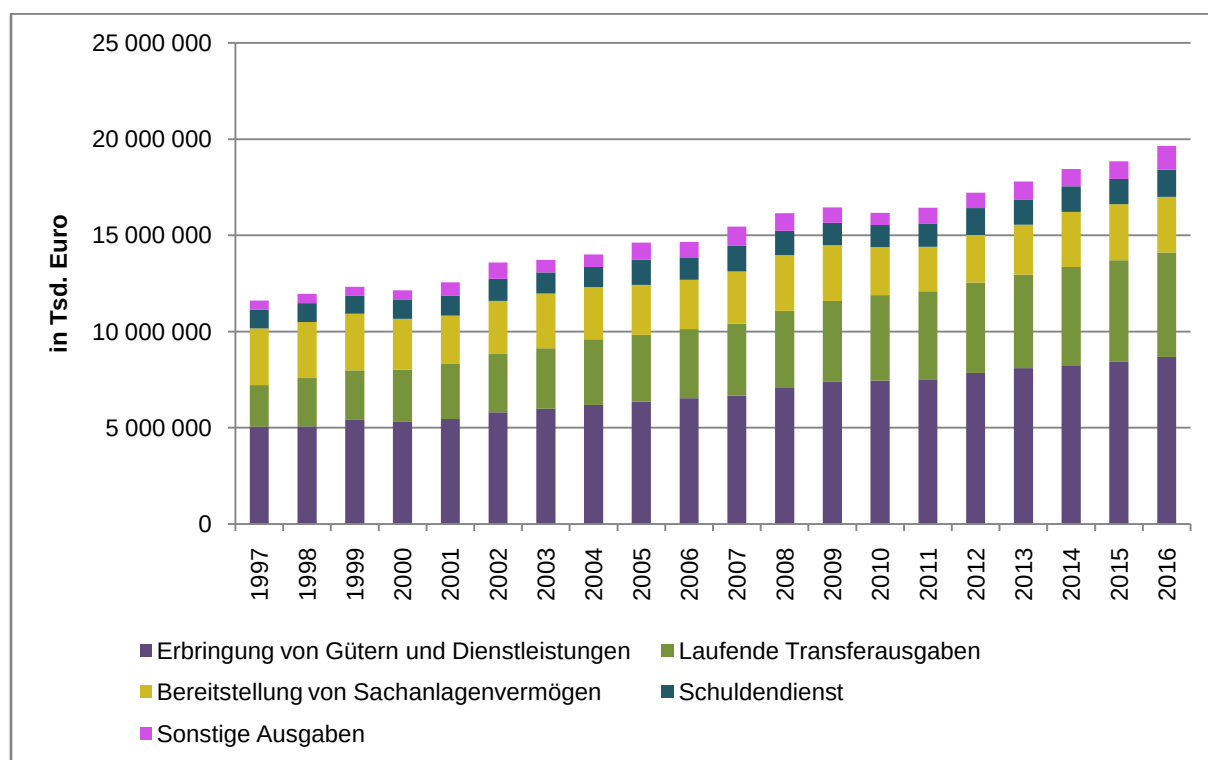


Quelle: GemBon (2018); Statistik Austria (2018a); eigene Berechnung und Darstellung (2019).

2.4.2 Ausgabenstruktur der Gemeinden

Die ökonomische Struktur der Ausgaben der österreichischen Gemeinden untergliedert sich in die Erbringung von Gütern und Dienstleistungen, laufende Transferausgaben, die Bereitstellung von Sachanlagenvermögen, den Schuldendienst und sonstige Ausgaben (siehe Abbildung 13). Die einzelnen Aufgabenbereiche und ihre Bedeutung für den kommunalen Haushalt werden im Anschluss näher erläutert.

Abbildung 13: Ökonomische Struktur der Ausgaben¹, österreichische Gemeinden ohne Wien, 1997–2016, in Tsd. Euro



1) Ausgaben für die Erbringung von Gütern und Dienstleistungen (Aufwand für aktive Bedienstete und laufender Sachaufwand); Laufende Transferausgaben (an Träger des öffentlichen und privaten Rechts); Bereitstellung von Sachanlagenvermögen (Erwerb von Vermögen, Kapitaltransfers an Träger des öffentlichen und privaten Rechts); Schuldendienst (Zinsausgaben und Schuldentilgung); Sonstige Ausgaben (Kauf von Wertpapieren und Beteiligungen, Gewährung von Darlehen, Investitions- und Tilgungszuschüsse, Zuführung an Rücklagen); Gesamtausgaben bereinigt gemäß Querschnitt.

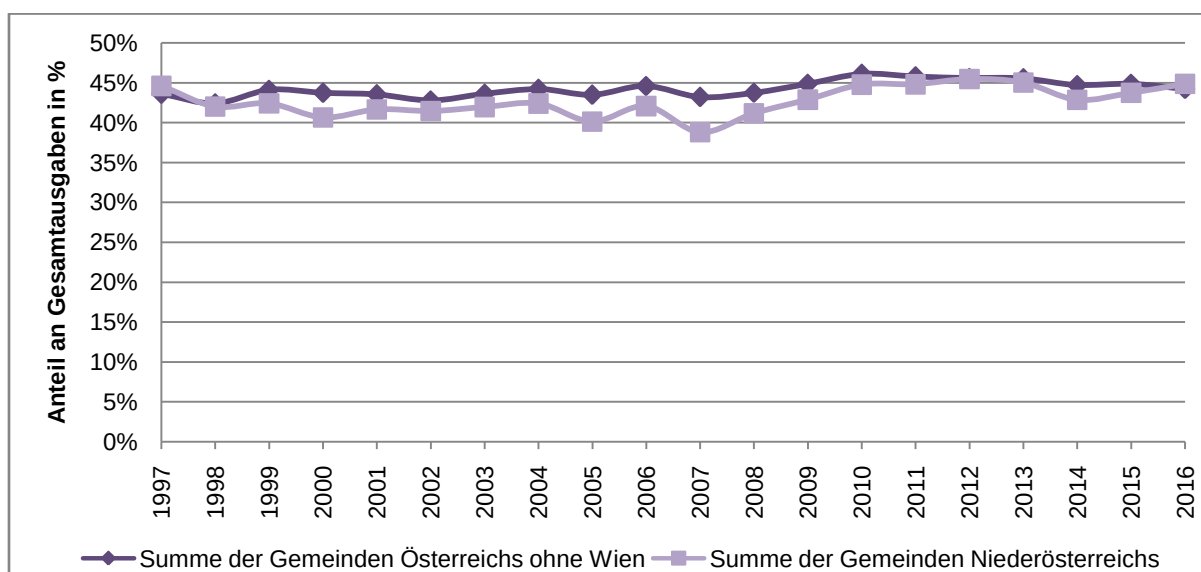
Quelle: GemBon (2018); Statistik Austria (2018a); eigene Bearbeitung und Darstellung (2019).

Erbringung von Gütern und Dienstleistungen

Die Ausgaben für die Erbringung von Gütern und Dienstleistungen umfassen die Personalausgaben und die laufenden Sachausgaben. Auf die Erbringung von Gütern und Dienstleistungen entfallen 45 % der Gesamtausgaben der Gemeinden in Österreich ohne Wien. Sie machen damit den größten Teil der Gesamtausgaben der Gemeinden aus. Die Ausgaben für die Erbringung von Gütern und Dienstleistungen haben sich nominell erhöht, der Anteil an den Gesamtausgaben ist in den letzten Jahren stabil (siehe Abbildung 13 und 14).

Die Gesamtzahl der Bediensteten stagniert seit dem Jahr 2006, wobei in Gemeinden bis 10.000 EinwohnerInnen ein Anstieg der Bediensteten zu verzeichnen war. Im Gegenzug sank die Zahl der Bediensteten bei Gemeinden mit mehr als 10.000 EinwohnerInnen. Die Entwicklung bei den größeren Gemeinden kann auf Ausgliederungen von Aufgabenbereichen oder Maßnahmen zur Haushaltskonsolidierung, wie die Nichtnachbesetzung von Stellen, zurückgeführt werden (Mitterer et al., 2017, S. 30).

Abbildung 14: Erbringung von Gütern und Dienstleistungen¹, Summe der österreichischen Gemeinden ohne Wien und Niederösterreichs, 1997–2016, Anteil an Gesamtausgaben in %



1) Erbringung von Gütern und Dienstleistungen (Aufwand für aktive Bedienstete und laufender Sachaufwand)
 Quelle: GemBon (2018); Statistik Austria (2018a); eigene Bearbeitung und Darstellung (2019).

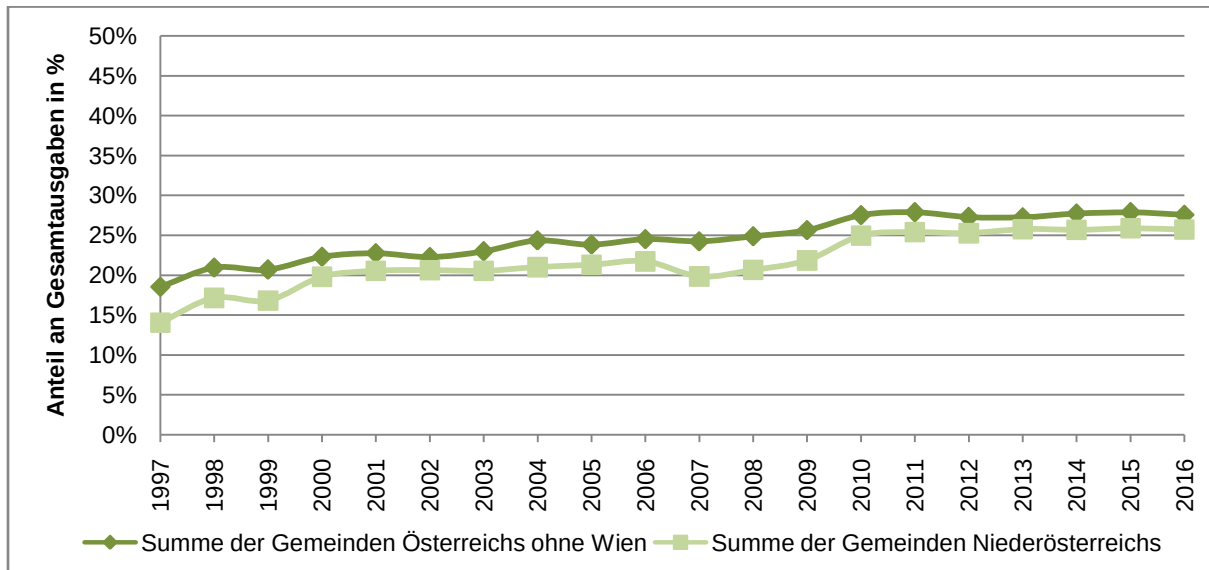
Laufende Transferausgaben

Die laufenden Transferausgaben setzen sich aus Transfers an Träger des öffentlichen und Transfers an Träger des privaten Rechts zusammen. Die Belastung des kommunalen Haushaltes durch die laufenden Transferausgaben nimmt zu. In den letzten fünf Jahren ist eine Entspannung der Entwicklung auf hohem Niveau erfolgt (siehe Abbildung 15). Absolut gesehen haben sie die laufenden Transferausgaben im Zeitraum 1997–2016 mehr als verdoppelt.

Die Transfers an öffentliche Rechtsträger unterscheiden sich von Bundesland zu Bundesland. Dies ist auf die bundesländerspezifischen Regelungen in Bezug auf die Umlagen zurückzuführen. Transfers der Gemeinden an die Bundesländer werden hauptsächlich für Krankenanstalten, Sozialhilfe oder die nicht zweckgebundene Landesumlage fällig. Letztere besteht in Niederösterreich nicht (Brückner et al., 2017, S. 149f).

Ein Vergleich zwischen der Erbringung von Gütern und Dienstleistungen und den laufenden Transferausgaben ist nur limitiert, aufgrund der unterschiedlichen institutionellen Struktur, möglich. So können Gemeinden bestimmte Aufgaben selbst erledigen, der Aufwand für Personal und Sachausgaben zeigt sich in einer entsprechenden Höhe bei der Erbringung von Gütern und Dienstleistungen. Andere Gemeinden lagern Aufgaben aus, wie beispielsweise im Rahmen eines Schulverbandes. Diese Ausgaben scheinen dann bei den laufenden intragovernmentalen Transferausgaben auf.

Abbildung 15: Laufende Transferausgaben¹, Summe der österreichischen Gemeinden ohne Wien und Niederösterreichs, 1997–2016, Anteil an Gesamtausgaben in %



1) Laufende Transferausgaben (an Träger des öffentlichen und privaten Rechts).

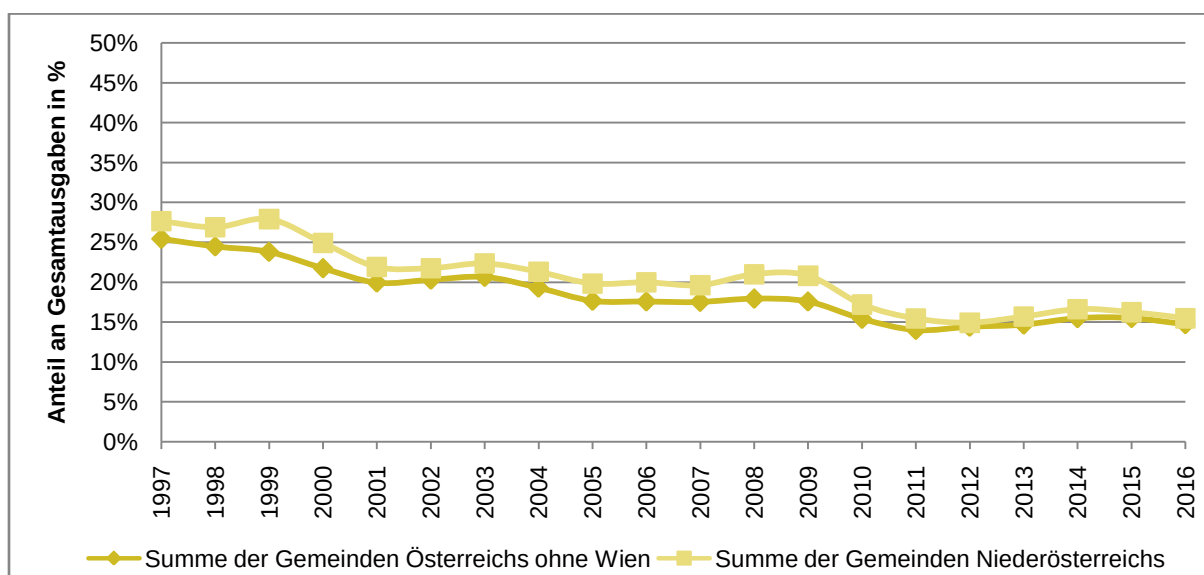
Quelle: GemBon (2018); Statistik Austria (2018a); eigene Bearbeitung und Darstellung (2019).

Bereitstellung von Sachanlagenvermögen

Die Ausgaben für die Bereitstellung von Sachanlagenvermögen umfassen Investitionen in Sach- und Finanzanlagevermögen und Kapitaltransfers (Investitionszuschüsse) an andere Rechtsträger zusammen. Während sich der Aufwand absolut seit dem Jahr 1997 kaum veränderte, sank der Anteil an den Gesamtausgaben um zehn Prozentpunkte auf 15 % ab (siehe Abbildung 16).

Die Summe der österreichischen Gemeinden ohne Wien investierte 2016 2,36 Mrd. Euro in den Erwerb von beweglichen und unbeweglichen Vermögen. Die Höhe der Investitionen pro Kopf nimmt tendenziell mit der Gemeindegröße ab. Einerseits kann dies auf die höhere Effizienz durch die Größe bei Investitionen in Infrastruktureinrichtungen zurückgeführt werden. Andererseits sind Investitionen in größeren Gemeinden häufiger in Gesellschaften ausgegliedert (Mitterer et al., 2017, S. 31f).

Abbildung 16: Bereitstellung von Sachanlagenvermögen¹, Summe der österreichischen Gemeinden ohne Wien und Niederösterreichs, 1997–2016, Anteil an Gesamtausgaben in %



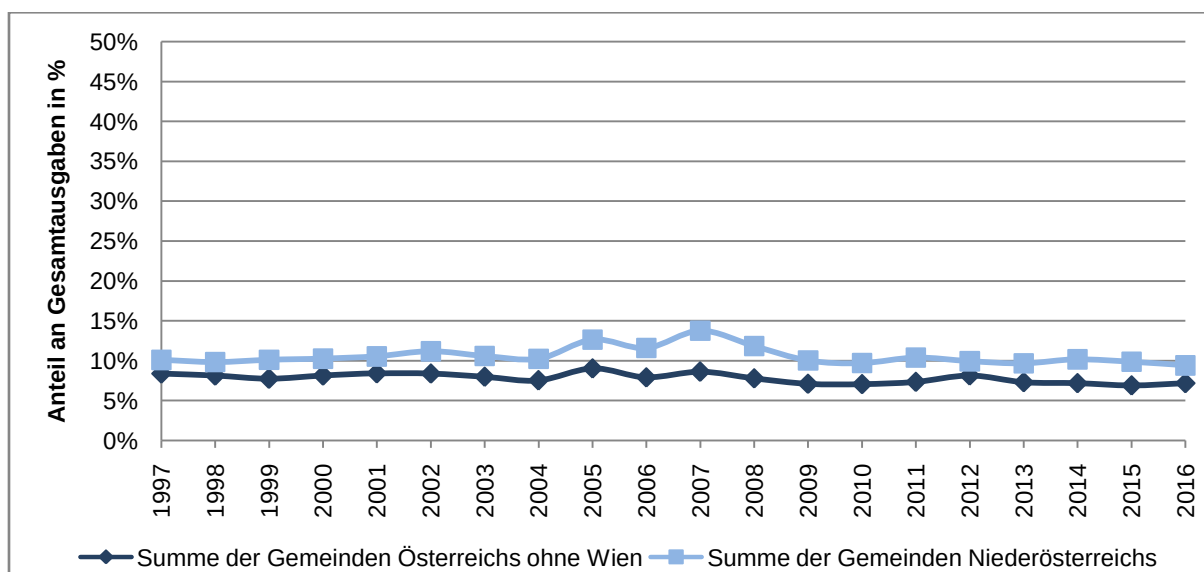
1) Bereitstellung von Sachanlagenvermögen (Erwerb von Vermögen, Kapitaltransfers an Träger des öffentlichen und privaten Rechts).

Quelle: GemBon (2018); Statistik Austria (2018a); eigene Bearbeitung und Darstellung (2019).

Schuldendienst

Die Ausgaben für den Schuldendienst setzen sich aus den Zinsen und der Schuldentilgung zusammen. Der Anteil des Schuldendienstes an den Gesamtausgaben liegt in den österreichischen Gemeinden ohne Wien im Jahr 2016 etwa bei 7 %. In den niederösterreichischen Gemeinden liegt dieser bei knapp 10 % (siehe Abbildung 17).

Abbildung 17: Schuldendienst¹, Summe der österreichischen Gemeinden ohne Wien und Niederösterreichs, 1997–2016, Anteil an Gesamtausgaben in %



1) Schuldendienst (Zinsenausgaben und Schuldentilgung).

Quelle: GemBon (2018); Statistik Austria (2018a); eigene Bearbeitung und Darstellung (2019).

2.5 Akteure der Kommunalfinanzierung

Bei der Finanzierung einer Gemeinde treffen diverse Interessen unterschiedlicher AkteurInnen aufeinander. Die AkteurInnen versuchen dabei ihre Interessen und Vorstellungen durchzusetzen und den Prozess der Kommunalfinanzierung zu beeinflussen (Brand, 2014, S. 47).

Brand (2014, S. 47) definiert dabei folgende vier wesentliche AkteurInnen:

- *"die Kommune selbst mit ihren Vertretern (Verwaltung, Politik, Bürgermeister usw.),*
- *die übergeordnete Ebene des Landes (Regierung, Parlament, ggf. auch der Bundes [sic] oder die EU),*
- *die Kreditgeber (Banken, andere Gläubiger) und schließlich*
- *die Bürger in Ihrer Doppelstellung als Wähler und Leistungsempfänger."*

Unter der Akteurin der Kommune werden einerseits die Verwaltung, welche die Entscheidungsgrundlagen für die Politik vorbereitet und somit auch beeinflusst und andererseits die lokale Politik, die abhängig von der Stellung der Parteien und den Interessen anderer Gruppen handelt, zusammengefasst (Brand, 2014, S. 47f). Politische AkteurInnen lassen sich über ihren Wunsch nach Wiederwahl beschreiben. Die kurzfristige Wiederwahl steht dabei meist über der langfristigen Haushaltsstabilität (Geißler, 2014, S. 62ff).

Neben diesen Akteurinnen wirkt auch die Kommunalstruktur auf die Finanzpolitik einer Gemeinde. Rahmengebend sind dabei die Lage, die demographischen und wirtschaftlichen Strukturen sowie die gesetzlichen Vorgaben (siehe Kapitel 3) (Brand, 2014, S. 47f). Ziel der Kommune ist dabei laut Brand (2014, S. 48) die *"höchstmögliche Befriedigung der Wünsche der Bevölkerung [...], um dadurch ihre eigene Position zu legitimieren und eine Wiederwahl abzusichern."* Das Land als übergeordnete Ebene hat dabei vor allem das Interesse der Kosteneffizienz (Brand, 2014, S. 48).

Für die KreditgeberInnen als dritte zentrale Akteurin der Kommunalfinanzierung sind Gemeinden Kreditnehmerinnen, bei denen nur ein geringes Risiko besteht. Durch das zur Verfügung gestellte Kapital wirken KreditgeberInnen auch indirekt auf die AkteurInnen Land und BürgerInnen. Es werden Aufgaben finanziert ohne dabei eine spürbare Einsparung bei den BürgerInnen zu induzieren (Brand, 2014, S. 49f).

Die BürgerInnen erhalten kommunale Leistungen von den Gemeinden. Dabei verfolgen auch sie das Interesse möglichst viele Leistungen für geringe Beiträge zu erhalten. Eine Rückkopplung erfolgt über die politischen Wahlen (Brand, 2014, S. 50 und Geißler, 2014, S. 71f).

Die Konsolidierung eines Haushaltes wird sowohl von Politik und Verwaltung, als auch von der Bevölkerung als extremer Eingriff gesehen. Haushaltskonsolidierung ist daher vor allem von der politischen Durchsetzungsfähigkeit abhängig (Geißler, 2014, S. 65). Folglich besteht sowohl von den Kreditgebern, als auch den BürgerInnen das Interesse die kommunalen Aufgaben, wenn die finanziellen Mittel nicht vorhanden sind, über Kommunalkredite zu finanzieren und damit eine zunehmende Verschuldung zu erreichen. Dem entgegen stehen

politische und rechtliche Vorgaben, die jedoch einer zunehmenden Aufweichung unterliegen (Brand, 2014, S. 50ff).

2.6 Fazit

Bereits in den haushaltsrechtlichen Grundlagen ist der Fokus auf die Einsparung von Ressourcen und die Vermeidung zukünftiger Verschuldung (vgl. Stabilitätspakt) gelegt. Aufgrund der gesetzlichen Pflichtaufgaben haben die Gemeinden nur geringe Gestaltungsmöglichkeiten. Die Basisaufgaben machen den überwiegenden Teil der Ausgaben aus.

Zentrale Einnahmen für die Gemeinden stellen die Ertragsanteile aus dem Finanzausgleich und die Einnahmen aus Unternehmertätigkeit (Gebührenhaushalt) dar. Bei ersteren besteht keine direkte Einflussmöglichkeit für die Gemeinden. Spielraum besitzen die Gemeinden bei den eigenen Abgaben, dieser ist jedoch vielfach schon ausgereizt. So besteht beispielsweise die Möglichkeit den Hebesatz bei der Grundsteuer um 500% zu überschreiten. In Niederösterreich wenden dies bereits alle Gemeinden an. Die Ausgaben für Personal und laufende Sachausgaben sind mit einem Anteil von 45% an den Gesamtausgaben der größte Ausgabenfaktor.

Die AkteurInnen der Kommunalfinanzierung verfolgen unterschiedliche Ziele, die zu Konflikten zwischen AkteurInnen führen können. Besonders bei der Gemeinde als Akteurin besteht die Möglichkeit, dass politische Ziele im Widerspruch zur langfristigen Haushaltsstabilität stehen. Auch die BürgerInnen haben einerseits Interesse an einem stabilen kommunalen Haushalt, andererseits verfolgen auch sie das Ziel der Leistungsmaximierung.

3 Fiskalische Wirkungszusammenhänge der Raumplanung

Im Rahmen dieses Kapitels wird ausgehend von den Ursachen der Finanzknappheit von Gemeinden auf die Instrumente der örtlichen Raumplanung und der kommunalen Finanzplanung näher eingegangen. Anschließend werden die fiskalischen Wirkungszusammenhänge zwischen der örtlichen Raumplanung und dem kommunalen Haushalt näher betrachtet. Dabei werden die Wirkungen des örtlichen Entwicklungskonzeptes, des Flächenwidmungsplanes und des Bebauungsplanes auf den kommunalen Haushalt getrennt voneinander betrachtet. Die Wirkungen der Instrumente der kommunalen Finanzplanung auf die örtliche Raumplanung werden hingegen aufgrund ihrer Struktur gebündelt betrachtet. Ziel ist es die Wirkungszusammenhänge zwischen der örtlichen Raumplanung und dem kommunalen Haushalt abzubilden und spätere Anknüpfungspunkte der Raumplanung bei der Haushaltssanierung anhand der Wirkungszusammenhänge richtig einordnen zu können.

3.1 Ursachen für die Finanzknappheit von Gemeinden

Die Ursachen der Finanzknappheit von Gemeinden sind vielfältig und für jede Gemeinde individuell zu analysieren. Im Folgenden wird versucht einen kurzen Abriss über mögliche Ursachen zu geben, dabei besteht kein Anspruch auf Vollständigkeit. Die nachfolgend genannten AutorInnen beschreiben überwiegend die Ursachen der Finanzknappheit von Gemeinden in Deutschland, die Entwicklungen in Deutschland sind jedoch mit jenen in Österreich vergleichbar und können daher auch für österreichische Gemeinden herangezogen werden.

Junkernheinrich (2010b) und Bajohr (2011) gliedern die Ursachen der Finanzknappheit in exogene und endogene Faktoren auf (siehe Abbildung 18).

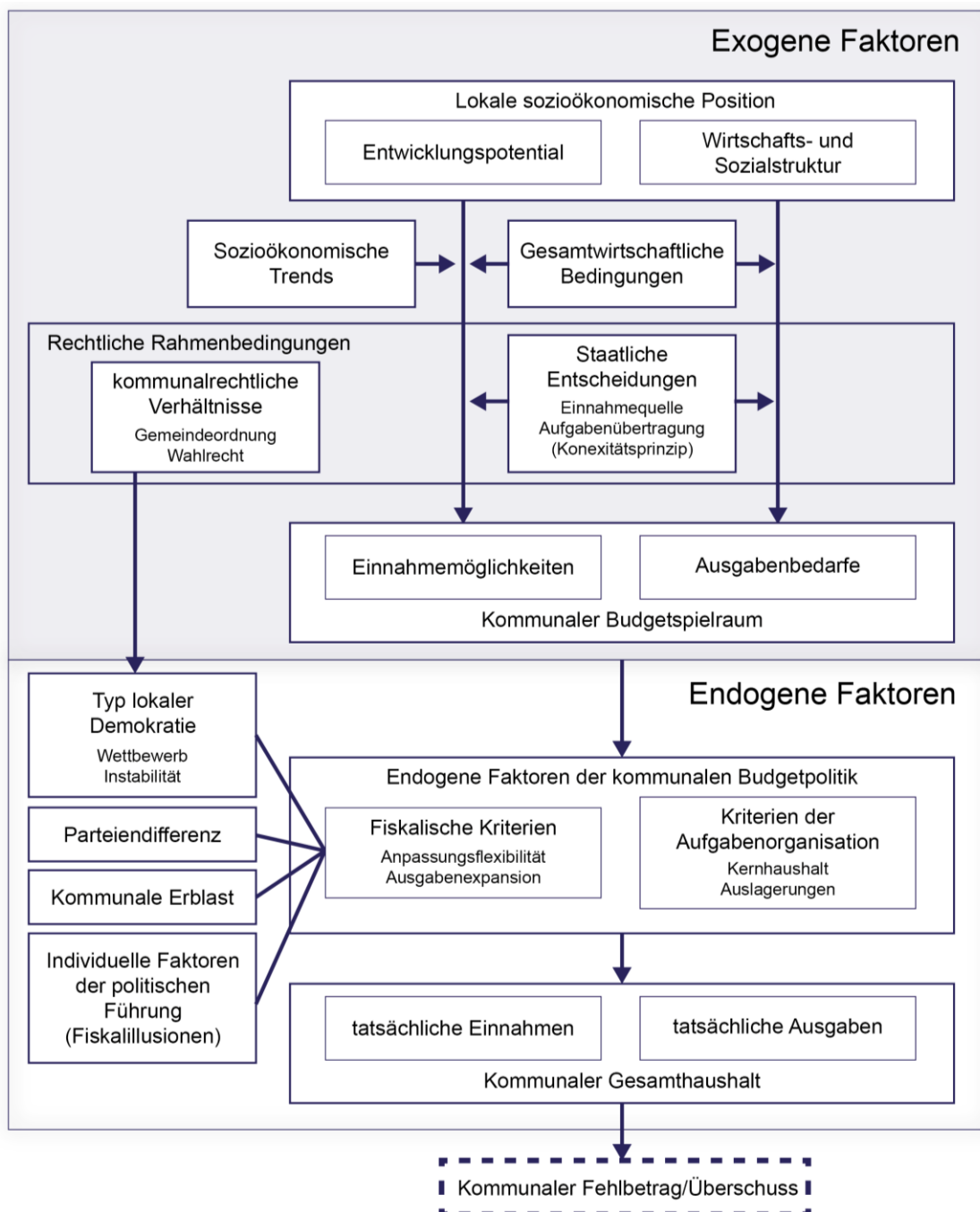
Zu den exogenen, von der jeweiligen Gemeinde nicht beeinflussbaren Faktoren, zählen die gesamtwirtschaftlichen Bedingungen (wirtschaftsstrukturell und konjunkturell) und die rechtlichen Rahmenbedingungen. Außerdem zählt die lokale sozioökonomische Position, welche einerseits die Wirtschafts- und Sozialstruktur und andererseits das Entwicklungspotenzial einer Gemeinde umfasst, zu den exogenen Faktoren (Junkernheinrich, 2010b).

Die sozioökonomischen Rahmenbedingungen werden durch dauerhafte Systemeigenschaften wie den Grundprinzipien der sozialen Marktwirtschaft und der internationalen Einbettung in die Weltwirtschaft bestimmt. Der Markt führt dabei zu einer regionalen Ungleichverteilung der Wirtschaftskraft. Weiters beeinflussen auch sozioökonomische Trends, wie die Globalisierung, die Finanzausstattung der Kommunen. Unternehmen sind in der Lage ihre Standortwahl auch aufgrund von steuerlichen Vorteilen zu wählen. Dadurch entsteht ein Wettbewerb zwischen den Kommunen, der unter anderem eine Senkung der Steuern bedingt und die Einnahmen der Kommunen reduziert. Abschließend wirken sich auch Arbeitslosigkeit, welche einerseits eine Verringerung der Einnahmen (Kommunalsteuer) und andererseits eine Steigerung der Ausgaben durch

Sozialhilfe verursacht sowie die Wirtschaftskrise auf den kommunalen Haushalt aus (Mäding et al., 2010, S. 7).

Der demographische Wandel und die regional ungleiche Bevölkerungsentwicklung führen zu schrumpfenden bzw. wachsenden Kommunen und Regionen und in weiterer Folge zu einer Verringerung bzw. Erhöhung der Einnahmen. Schrumpfung kann daher eine Verteuerung bzw. Reduktion der Leistungen für die übrige Bevölkerung zur Folge haben kann. Eine dauerhafte Schrumpfung der Bevölkerung in einer Region kann auch zur Entwertung des Immobilienvermögens führen (Mäding et al., 2010, S. 7).

Abbildung 18: Ursachen der kommunalen Finanzknappheit



Quelle: Junkernheinrich (2010b, S.191); eigene Bearbeitung und Darstellung (2019).

Bajohr (2011) zählt zu exogenen Ursachen zusätzlich die Verletzung des Konnexitätsprinzips, welches besagt, dass Aufgaben, die das Land den Gemeinden überträgt, auch entsprechend durch das Land finanziert werden müssen. Dies ist in zahlreichen deutschen Bundesländern gesetzlich verankert (Bajohr, 2011, S. 222). Beispielhaft wird dies anhand des Bundeslandes Bayern angeführt (Verfassung des Freistaates Bayern § 83 Abs 3):

"Überträgt der Staat den Gemeinden Aufgaben, verpflichtet er sie zur Erfüllung von Aufgaben im eigenen Wirkungskreis oder stellt er besondere Anforderungen an die Erfüllung bestehender oder neuer Aufgaben, hat er gleichzeitig Bestimmungen über die Deckung der Kosten zu treffen. Führt die Wahrnehmung dieser Aufgaben zu einer Mehrbelastung der Gemeinden, ist ein entsprechender finanzieller Ausgleich zu schaffen."

Als endogene Faktoren werden fiskalische Kriterien, wie die Anpassungsflexibilität, die Ausgabenexpansion und Aufgabenorganisationskriterien, zu der die Erfüllung im Kernhaushalt und in der Auslagerung gehört, zusammengefasst. Aber auch die Parteiendifferenz, die kommunale Erblast, welche durch Entscheidungen und Investitionen aus der Vergangenheit besteht, und individuelle Faktoren der politischen Führung können als Ursachen der Finanzknappheit genannt werden (Junkernheinrich, 2010b).

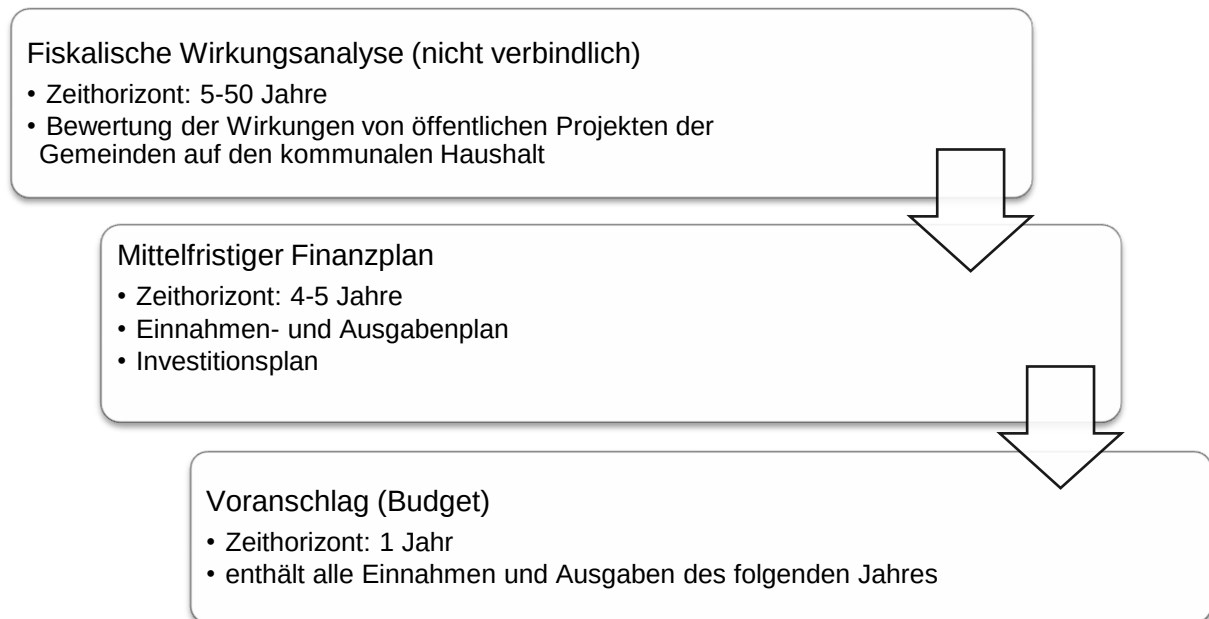
Bajor (2011) benennt weiters Fiskalillusionen, den Infrastrukturausbau ohne Berücksichtigung der Folgekosten, wie Instandsetzung und Betrieb, die Nichtbeachtung des Bevölkerungsrückganges und die interkommunale Konkurrenz als endogene Ursachen. Fiskalillusionen werden dabei von der Politik und Verwaltung erzeugt, indem bestimmte Leistungen versprochen (Wahlversprechen) oder angeboten werden, ohne eine entsprechende Offenlegung der Kosten vor der Bevölkerung (Bajohr, 2011). Auch in Österreich wurden jahrelang Infrastrukturen, wie beispielsweise Frei- und Hallenbäder errichtet. Diese kämpfen heute mit geringer Auslastung im Gegensatz zu hohen Instandhaltungskosten und können nur mit großen Verlusten erhalten werden (vgl. Nenning, 2018).

Grimme (2014) fasst die Gründe für die schlechte finanzielle Situation der Gemeinden in seiner *"Kybernetik der Überschuldung"* zusammen. Er beschreibt beispielsweise die politische Handlungsfähigkeit als Einflussfaktor auf die Überschuldung einer Kommune. Diese lässt sich nur durch mittelfristige Strategien optimal beeinflussen. Weiters stellt er die Zivilgesellschaft als eine wichtige Trägerin bei Entschuldungsmaßnahmen dar (Grimme, 2014, S. 155f).

3.2 Instrumente der kommunalen Finanzplanung

Die kommunale Finanzplanung unterliegt dem Aufgabenbereich der Gemeinden, Aufsichtsrecht besteht durch das Land. Die Gemeinden sind verpflichtet einen Voranschlag und eine mittelfristige Finanzplanung zu erstellen (vgl. Kapitel 2). Zur freiwilligen Anwendung steht den Gemeinden auch die Fiskalische Wirkungsanalyse zur Verfügung (siehe Abbildung 19).

Abbildung 19: Instrumente der kommunalen Finanzplanung



Quelle: eigene Darstellung (2019).

3.2.1 Der Voranschlag

Der kommunale Haushalt wird traditionell über das jährliche Budget⁷ gesteuert. Das Budget dient dabei grundsätzlich dazu, die Ausgaben der Verwaltung festzulegen und vor jenen, die die öffentlichen Mittel bereitstellen, zu legitimieren (Schedler und Summermatter, 2012, S. 141).

Die Gemeinden sind verpflichtet, jährlich einen Voranschlag zu erstellen. Dieser ist vor Beginn des Finanzjahres in der Gemeinde zu beschließen und ist für ein Jahr gültig. Grundsätzlich sind alle Ausgaben und Einnahmen der Gemeinde, die im Laufe des Finanzjahres voraussichtlich fällig werden, zu veranschlagen (VRV 1997 §§ 1f). Dabei ist auf diverse Haushaltsgrundsätze Rücksicht zu nehmen (siehe auch Kapitel 2.1).

Eine Änderung des Voranschlages während des Haushaltsjahres ist im Rahmen eines Nachtragsvoranschlages möglich. So können, sofern eine Unvermeidbarkeit glaubhaft gemacht wird, außerplanmäßige bzw. überplanmäßige Ausgaben sowie Zweckänderungen der Ausgaben getätigt werden, auch wenn diese dem Voranschlag widersprechen. Hierzu ist ein Beschluss des Gemeinderates erforderlich (NÖ GO 1973 § 75 Abs 1f). Zusätzlich besteht

⁷ Die Begriffe Budget und Voranschlag werden im folgenden Kapitel synonym verwendet.

die Verpflichtung eines Nachtragsvoranschlages, wenn ein Ausgleich der veranschlagten Einnahmen und Ausgaben nicht möglich ist und auch durch Sparmaßnahmen nicht hergestellt werden kann. In diesem Fall ist beispielsweise eine Änderung der Hebesätze für die Abgaben möglich (NÖ GO 1973 § 75 Abs 3).

Für eine vorausschauende Planung der Politik und Verwaltung bietet das Instrument des Budgets nur geringes Potenzial. Aufgrund des kurzen Zeithorizontes des Budgets (Jährlichkeit) und seiner teilweise großen Detailliertheit stellt das Budget kein geeignetes Steuerungsinstrument für die kommunale Haushaltsführung dar (Schedler und Summermatter, 2012, S. 143).

3.2.2 Der mittelfristige Finanzplan

Die Gemeinden sind aufgrund des Stabilitätspaktes 2012 (siehe Kapitel 2.1) zu einer mittelfristigen Haushaltsführung verpflichtet. Ein mittelfristiger Finanzplan ist für Gemeinden für einen Zeitraum von vier bis fünf Jahren⁸ zu erstellen und jährlich anzupassen (Schauer, 2016, S. 104).

Bestandteil des mittelfristigen Finanzplanes ist ein Einnahmen- und Ausgabenplan. Dieser enthält alle laufenden oder fortdauernden Einnahmen und Ausgaben der Gemeinden, die voraussichtlich voranschlagswirksam sind, für jedes Finanzjahr. Ausgaben und Einnahmen für Investitionsvorhaben oder zweckgebundene Investitionsförderungen sind in einem Investitionsplan darzustellen (Schauer, 2016, S. 103). Der Einnahmen- und Ausgabenplan soll dabei die freie Finanzspitze bzw. *„Manövriermasse“* einer Gemeinde abbilden (Schauer, 2016, S. 104 und Enzinger und Papst, 2009, S. 29f).

Bei der Erstellung des Einnahmen- und Ausgabenplanes sind die Gemeinden auf Auskünfte und Prognosen des Landes und des Bundes bezüglich der Zuweisungen aus dem Finanzausgleich, der zukünftigen Aufgabenbelastung und der konjunkturellen Entwicklung angewiesen. Die Investitionsausgaben im Investitionsplan sollten durch die aus dem Einnahmen- und Ausgabenplan ableitbare freie Finanzspitze gedeckt sein. Alternativ können diese Ausgaben auch über Kredite gedeckt werden, wobei der Kapitaldienst in die mittelfristige Finanzplanung einzubeziehen ist (Schauer, 2016, S. 104).

Die mittelfristige Finanzplanung bietet den Gemeinden eine gute Entscheidungsgrundlage. Die Entscheidung für oder gegen bestimmte Investitionsprojekte ist aber immer noch eine politische (Enzinger und Papst, 2009, S. 66). Da der mittelfristige Finanzplan jährlich adaptiert werden kann bzw. soll, sind jährlich Änderungen möglich. Der mittelfristige Finanzplan bietet daher vorrangig einen Überblick über den Finanzierungsspielraum der

⁸ Die Regelungen der Bundesländer für den Zeitraum weichen voneinander ab. So ist beispielsweise in Tirol (TGO § 88), Oberösterreich (Oö. GemHKRO § 16) und der Steiermark (GHO 1977 § 18) für vier Haushaltsjahre ein mittelfristiger Finanzplan zu erstellen. In den Bundesländern Niederösterreich (NÖ GO 1973 § 72), Kärnten (K-GHO § 19) und Burgenland (Kundmachung über die Wiederverlautbarung der Burgenländischen Gemeindeordnung § 66a) ist dieser für fünf Haushaltsjahre zu erstellen.

Gemeinden. Strategische Überlegungen fließen zwar im Rahmen des Investitionsplanes mit ein, bilden aber keine Verbindlichkeit aus.

3.2.3 Die fiskalische Wirkungsanalyse

Die fiskalische Wirkungsanalyse (FWA) ist eine ökonomische Methode der Projektbewertung. Sie dient vor allem der Bewertung von fiskalischen Effekten von öffentlichen Projekten (Getzner et al., 2016, S. 81). Ferner können auch finanzielle Auswirkungen neuer rechtlicher Regelungen auf den Staatshaushalt mit der FWA untersucht werden (Schönbäck und Bröthaler, 2002, S. 611). Ökonomische Bewertungsverfahren, wie die FWA dienen primär der Bereitstellung von Informationsgrundlagen, ohne dadurch politische Entscheidungen zu ersetzen (Getzner et al., 2016, S. 28).

"Bei der fiskalischen Wirkungsanalyse (FWA) eines Projektes werden dessen voraussichtliche Auswirkungen auf die Haushalte der Gebietskörperschaften und sonstigen öffentlichen Rechtsträgern unter Berücksichtigung der Verteilungseffekte des Finanzausgleichs untersucht" (Schönbäck und Bröthaler, 2002, S. 611).

Ziel der FWA ist die monetären Auswirkungen eines konkreten Projektes auf den Haushalt der jeweiligen Gebietskörperschaft und sonstiger öffentlicher Rechtsträger, unter Einbeziehungen der Wirkungen auf die Mittel des Finanzausgleichs, zu ermitteln (Schönbäck und Bröthaler, 2002, S. 611). Der Zeitraum der Betrachtung ist dabei projektabhängig, kann aber einen Zeitraum von fünf bis 50 Jahren umfassen (Bröthaler, 2018).

Im Rahmen einer gemeindefiskalischen Wirkungsanalyse werden die finanziellen Wirkungen auf den kommunalen Haushalt durch unmittelbare Veränderungen in den Einnahmen und Ausgaben, durch Änderungen in Produktion und Einkommen, aufgrund von Veränderungen in der Endnachfrage sowie durch Veränderungen in den Abgabenerträgen und den Aufteilungsschlüsseln (Finanzausgleich) ermittelt (Schönbäck und Bröthaler, 2002, S. 611ff).

Eingesetzt wird die gemeindefiskalische Wirkungsanalyse beispielsweise bei der Bewertung der Auswirkungen bestehender Wohn- und Betriebsbaulandgebiete bzw. deren Neuausweisung.⁹

Ablauf einer FWA

Zu Beginn einer fiskalischen Wirkungsanalyse steht die Definition von Projektalternativen und deren ökonomische Beschreibung. Anschließend werden die Eingangsgrößen für das Mengengerüst ermittelt. Diese unterscheiden sich in Abhängigkeit von der Untersuchungstiefe. Unmittelbare Effekte auf die Einnahmen und Ausgaben der Gemeinde entstehen beispielsweise durch projektbezogenen Errichtungs- und Instandhaltungskosten sowie Folgeeinnahmen (z.B. Mieten). Weiters bestehen Effekte des Finanzausgleichs und weitergehende indirekte Effekte beispielsweise durch produktions- und einkommensbedingte Wertschöpfungseffekte. Anschließend wird das Steueraufkommen je Steuerart ermittelt und die vertikale Aufteilung und regionale Verteilung des Steueraufkommens sowie deren

⁹ vgl. Reidenbach et al. (2007); Bröthaler und Gutheil-Knopp-Kirchwald (2010); Thalinger (2018)

horizontale Aufteilung auf Länder- und Gemeindeertragsanteile berechnet. Ergebnis der FWA sind die durch das Projekt mittelbar induzierten eigenen Abgaben, die Ertragsanteile und die Transfereinnahmen und -ausgaben. Weiters können die unmittelbaren fiskalischen Netto-Effekte für die jeweilige Projektalternative ermittelt werden (Schönbäck und Bröthaler, 2002, S. 621ff und Getzner et al., 2016, S. 84f). Der genaue Ablauf einer FWA ist abhängig von der jeweiligen Aufgabenstellung und nicht abschließend definiert. Einzelne Schritte können aufgrund der unterschiedlicher Berücksichtigung direkter und indirekter Wirkungen variieren.

3.3 Instrumente der örtlichen Raumplanung

Die Raumplanung unterliegt in Gesetzgebung und Vollziehung den Ländern, sie ist im selbstständigen Wirkungsbereich der Länder.¹⁰ Aus diesem Grund bestehen in Österreich neun verschiedene Raumordnungsgesetze. Im Folgenden wird aufgrund der nachfolgenden empirischen Analyse der Fokus auf Niederösterreich gelegt (vgl. Kapitel 1 und 5).

Den Gemeinden wird ein eigener und ein vom Bund oder Land übertragener Wirkungsbereich (nach Maßgabe der Bundes- bzw. Landesgesetze im Auftrag und nach Weisung des Bundes oder der Länder) zugeschrieben (BVG Artikel 118 Abs 1 und Artikel 119 Abs 1). Die örtliche Raumplanung unterliegt dem eigenen Wirkungsbereich der Gemeinden (BVG Artikel 118 Abs 2). Der eigene Wirkungsbereich der Gemeinden umfasst

"[...] alle Angelegenheiten, die im ausschließlichen oder überwiegenden Interesse der in der Gemeinde verkörperten örtlichen Gemeinschaft gelegen und geeignet sind, durch die Gemeinschaft innerhalb ihrer örtlichen Grenzen besorgt zu werden" (BVG Artikel 118 Abs 2).

Im eigenen Wirkungsbereich der Gemeinden liegt unter anderem die örtliche Baupolizei, die örtliche Straßenpolizei und die Verwaltung der gemeindeeigenen Verkehrsflächen (BVG Artikel 118 Abs 3). Die Maßnahmen der örtlichen Baupolizei umfassen beispielsweise die Durchführung von Baubewilligungsverfahren, die Bauaufsicht, die Genehmigung und Schaffung von Bauplätzen, den Ortsbildschutz und den örtlichen Landschafts- und Naturschutz. Die örtliche Baupolizei beeinflusst daher auch die kommunale Siedlungsentwicklung (Promberger et al. 2004, S. 16).

Die Angelegenheiten des eigenen Wirkungsbereiches haben im Rahmen der Gesetze und Verordnungen des Bundes und im Falle der Raumplanung vor allem des Landes zu erfolgen (BVG Artikel 119 Abs 1). Dem Bund und dem Land kommt ein Aufsichtsrecht im Hinblick auf die Verletzung von Gesetzen, der Überschreitung des eigenen Wirkungsbereiches und der Erfüllung der vorgegebenen Aufgaben zu (BVG Artikel 119a Abs 1).

Das Niederösterreichische Raumordnungsgesetz 2014 (NÖ ROG 2014) definiert Raumplanung als

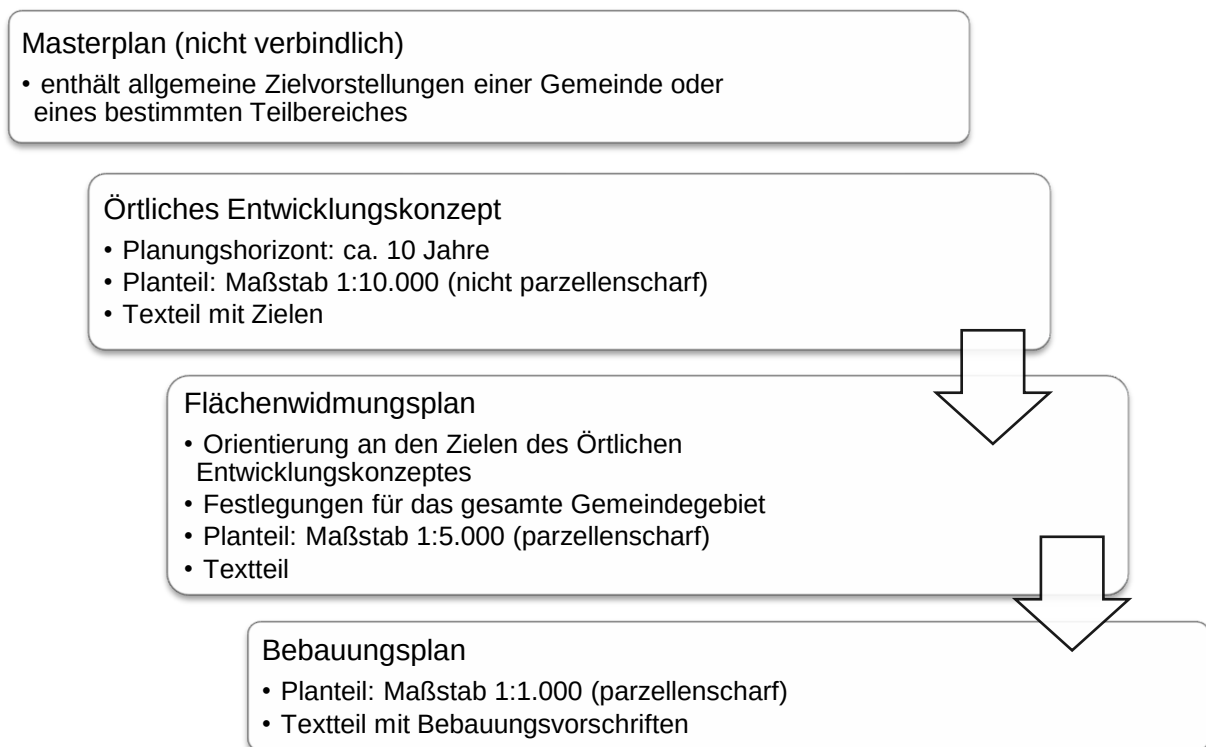
"die vorausschauende Gestaltung eines Gebietes zur Gewährleistung der bestmöglichen Nutzung und Sicherung des Lebensraumes unter Bedachtnahme auf die natürlichen Gegebenheiten, auf die Erfordernisse des Umweltschutzes sowie die abschätzbaren wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Bedürfnisse seiner Bewohner und der freien Entfaltung der Persönlichkeit in der Gemeinschaft, die Sicherung der lebensbedingten Erfordernisse, insbesondere zur Erhaltung der physischen und psychischen Gesundheit der Bevölkerung, vor allem Schutz vor Lärm, Erschütterungen, Verunreinigungen der Luft, des Wassers und des Bodens, sowie vor Verkehrsunfallgefahren" (NÖ ROG 2014 § 1 Abs 1).

¹⁰ BVG Artikel 15. (1): "Soweit eine Angelegenheit nicht ausdrücklich durch die Bundesverfassung der Gesetzgebung oder auch der Vollziehung des Bundes übertragen ist, verbleibt sie im selbstständigen Wirkungsbereich der Länder."

Die örtliche Raumordnung in Niederösterreich steht aufgrund der großen Baulandreserven, den Infrastrukturkosten und der einzigartigen Landschaft vor der Herausforderung, eine sparsame Verwendung von Grund und Boden sowie eine effiziente Nutzung der Infrastruktur zu forcieren. Außerdem erscheint es erforderlich, auf eine Erhaltung der Landschaft, eine Vermeidung von Nutzungskonflikten und Umweltbelastungen und den Ausbau des öffentlichen Verkehrs abzielen (Pallitsch et al., 2018, S. 1099f).

Zu den zentralen Instrumenten der örtlichen Raumplanung¹¹ zählt das örtliche Raumordnungsprogramm, welches das örtliche Entwicklungskonzept und den Flächenwidmungsplan umfasst sowie der Bebauungsplan (siehe Abbildung 20). Die Erstellung eines Flächenwidmungsplanes ist dabei für Gemeinden verpflichtend. Weiters stehen den Gemeinden auch andere strategische Instrumente wie Masterpläne oder Leitbilder für die Gemeinde oder bestimmte Gebiete zur Verfügung. Diese bieten aber keine Rechtsverbindlichkeit und werden daher im Folgenden nicht näher erläutert (vgl. NÖ ROG 2014).

Abbildung 20: Instrumente der örtlichen Raumplanung



Quelle: eigene Darstellung (2019).

¹¹ Die Instrumente der überörtlichen Raumplanung werden im Folgenden nicht betrachtet, da die Beeinflussbarkeit durch die Gemeinden als gering eingeschätzt wird. Instrumente der überörtlichen Raumplanung sind beispielsweise Regionale Raumordnungsprogramme, die Regionale Leitplanung, sowie überörtliche Fach- und Sachkonzepte. Ein verordnetes Landesraumordnungsprogramm besteht in Niederösterreich nicht.

3.3.1 Das örtliche Entwicklungskonzept

Das örtliche Entwicklungskonzept¹² umfasst *"Leitvorstellungen aufgrund der Ergebnisse der Grundlagenforschung für die mittel- und langfristige Entwicklung des jeweiligen Raumes (Land, Region, Gemeinde)"* (NÖ ROG 2014 § 1 Abs 1 Z 11). Mit dem örtlichen Entwicklungskonzept besitzen Gemeinden ein strategisches Instrument, welches die Richtung der zukünftigen Entwicklung der Gemeinde bzw. von Gemeindeteilen vorgibt¹³ (Amt der NÖ Landesregierung Abteilung Raumordnung und Regionalpolitik, 2016b).

Die Erstellung eines örtlichen Entwicklungskonzeptes ist seit der letzten großen Raumordnungsnovelle (2014) in Niederösterreich nicht mehr verpflichtend für Gemeinden.¹⁴ Es besitzt meist einen Zeithorizont von zehn Jahren (vgl. Öö. ROG 1994 §18 und ROG 2009 §20) nachdem eine Revision oder Überprüfung zu erfolgen hat. In Niederösterreich ist gesetzlich kein Planungshorizont vorgegeben, empfohlen wird jedoch eine mittel- bis langfristige Orientierung der Entwicklungsziele und Strategien. Das örtliche Entwicklungskonzept ist in seiner Darstellung nicht parzellenscharf und besitzt meist einen Maßstab von 1:10.000 (Amt der NÖ Landesregierung Abteilung Raumordnung und Regionalpolitik, 2016b).

Als Basis für die Erstellung oder Änderung des örtlichen Entwicklungskonzeptes ist eine umfassende Grundlagenforschung erforderlich. Im Rahmen dieser sind die *"naturräumlichen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Gegebenheiten zu erforschen und deren Veränderung stetig zu beobachten"* (NÖ ROG 2014 § 13 Abs 5). Planlich darzustellen sind dabei vor allem die naturräumlichen Gegebenheiten, die Grundausstattung, die Betriebsstätten und die bauliche Struktur (in Form einer baulichen Bestandsaufnahme). Außerdem sind auch die Baulandreserven (in Form einer Flächenbilanz) und der zukünftige Bedarf an Bauland verpflichtend in der Grundlagenforschung darzustellen (NÖ ROG 2014 § 13 Abs 5). Auf Basis dieser Erhebung ist eine Abwägung der Interessen durchzuführen, die Entscheidungsgrundlagen sind in einem Erläuterungsbericht zu dokumentieren (NÖ ROG 2014 § 13 Abs 5 und Pallitsch et al., 2018, S. 1126).

¹² Die Benennung des Instruments variiert: "Örtliches Entwicklungskonzept" in Niederösterreich (als Teil des Örtlichen Raumordnungsprogrammes, NÖ ROG 2014 § 13), in der Steiermark (StROG § 21), in Kärnten (K-GplG 1995 § 2), im Burgenland (LEP 2011 Anlage A) und in Oberösterreich (Öö. ROG 1994 § 18); "Räumlicher Entwicklungsplan" in Vorarlberg (Gesetz über die Raumplanung § 11); "Örtliches Raumordnungskonzept" in Tirol (TROG 2016 § 31f); "Räumliches Entwicklungskonzept" in Salzburg (ROG 2009 § 23f).

¹³ Das Örtliche Entwicklungskonzept kann sowohl für das gesamte Gemeindegebiet als auch für Gemeindeteile erstellt werden (NÖ ROG 2014 § 13 Abs 2).

¹⁴ *"Die Verordnung eines Entwicklungskonzeptes wird der Gemeinde nunmehr freigestellt. [...] In Niederösterreich haben zwar bereits die Mehrzahl der Gemeinden ein Entwicklungskonzept erarbeitet, in manchen Gemeinden ist aber aufgrund der Topographie und/oder der Vielzahl der Katastralgemeinden die Erarbeitung eines solchen als Planungsinstrument derzeit noch nicht sinnvoll und kann die Verordnung daher zu einem späteren geeigneteren Zeitpunkt oder eben auch gar nicht erfolgen, wenn dies auch [gemeint: aus] Sicht der Gemeinde zielführender ist."* (Kienastberger und Lampl, 2014, S. 8)

Neben dem Entwicklungskonzept sind auch ein Verkehrskonzept und ein Landschaftskonzept zu erstellen (NÖ ROG 2014 § 13 Abs 5).

Zusätzlich zu den planlichen Festlegungen sind auch textliche (Leit-)Ziele festzulegen. Diese haben sich auf den gesetzlichen Zielkatalog (vgl. NÖ ROG 2014 § 1 Abs 2) zu beziehen und es hat eine gewisse Reihung der bevorzugten Ziele und somit eine Festlegung der Zielrichtung der zukünftigen Entwicklung der Gemeinde zu erfolgen (Pallitsch et al., 2018, S. 1127). Die im örtlichen Entwicklungskonzept festgelegten Maßnahmen sind in einem Umweltbericht zur strategischen Umweltprüfung auf ihre Umweltauswirkungen zu prüfen. Maßnahmen des örtlichen Entwicklungskonzeptes, die im Flächenwidmungsplan umgesetzt werden sollen, bedürfen daher keiner erneuten Überprüfung (Amt der NÖ Landesregierung Abteilung Raumordnung und Regionalpolitik, 2016b und NÖ ROG 2014 § 13 Abs 5).

Im örtlichen Entwicklungskonzept kann dabei Folgendes festgelegt werden:

- die funktionale Gliederung der Gemeinde oder von Gemeindeteilen,
- die bevorzugten Räume für die zukünftige Siedlungsentwicklung (Wohn- und Betriebsbauland),
- die Grenzen der zukünftigen (baulichen) Entwicklung sowie
- die zeitliche Abfolge, Varianten und Voraussetzungen für die definierte Entwicklung (Amt der NÖ Landesregierung Abteilung Raumordnung und Regionalpolitik, 2016b).

Eine direkte Rechtswirkung für die GrundeigentümerInnen aus dem verordneten örtlichen Entwicklungskonzept ist nicht abzuleiten. Es besteht demnach kein Rechtsanspruch auf die Umsetzung der im örtlichen Entwicklungskonzept festgelegten Ziele und Maßnahmen (Pallitsch et al., 2018, S. 1128).

3.3.2 Der Flächenwidmungsplan

Im Gegensatz zum örtlichen Entwicklungskonzept sind die Gemeinden zur Erstellung des Flächenwidmungsplanes verpflichtet. Er bildet die Basis für Entscheidungen der Baubehörde (Amt der NÖ Landesregierung Abteilung Raumordnung und Regionalpolitik, 2016e).

"Der Flächenwidmungsplan hat das Gemeindegebiet entsprechend den angestrebten Zielen zu gliedern und die Widmungsarten für alle Flächen festzulegen oder nach Maßgabe des § 15 Abs. 2 kenntlich zu machen. Für übereinanderliegende Ebenen dürfen verschiedene Widmungsarten festgelegt werden" (NÖ ROG 2014 § 14 Abs 1).

Der Flächenwidmungsplan besteht daher aus den parzellenscharf festgelegten Widmungen (Bauland, Grünland oder Verkehrsflächen) sowie den Kenntlichmachungen und festgelegten Zentrumszonen. Er basiert auf der digitalen Katastermappe und wird im Maßstab von 1:5000 erstellt (Amt der NÖ Landesregierung Abteilung Raumordnung und Regionalpolitik, 2016e).

Bei der Erstellung bzw. Änderung des Flächenwidmungsplans sind gesetzlich formulierte Planungsrichtlinien zu berücksichtigen (NÖ ROG 2014 § 14 Abs 2). So ist die Versiegelung durch den Bodenverbrauch durch bauliche Nutzungen stark zu beschränken und nur bei einem Nachweis des Bedarfs zuzulassen (NÖ ROG 2014 § 14 Abs 2 Z 1). Aus dieser

Leitlinie lässt sich ein Fokus auf die Nutzung bestehender Baulandbereiche im Gegensatz zu einer Erweiterung an den Ortsrändern – Innen- vor Außenentwicklung – ableiten. Zudem sind Erweiterungsflächen für Wohnbauland direkt an bestehende Ortsbereiche anzuschließen. Hierdurch sollen *"geschlossene und wirtschaftlich erschließbare Ortsbereiche entstehen"* (NÖ ROG 2014 § 14 Abs 2 Z 7). Dies zielt neben der Reduzierung des Bodenverbrauchs auf die Einsparung von Kosten für Infrastrukturen, wie Kanal, Wasser und Straßen, ab (Pallitsch et al., 2018, S. 1146).

Neben den gesetzlichen Planungsleitlinien sind auch die von den Gemeinden selbst definierten Leitziele, beispielsweise aus dem örtlichen Entwicklungskonzept aber auch überörtliche Planungen, wie regionale Raumordnungsprogramme, zu berücksichtigen. Ein Widerspruch dazu ist nicht zulässig. Überörtliche Interessen sind grundsätzlich höher zu bewerten als örtliche Interessen einer Gemeinde (NÖ ROG 2014 § 1 Abs 2 Z 1a).

3.3.3 Der Bebauungsplan

Der Bebauungsplan baut auf den Inhalten des Flächenwidmungsplanes auf und ergänzt diese durch Regelungen der Bebauung, vor allem hinsichtlich der Gestaltung und Intensität sowie der Verkehrserschließung (NÖ ROG 2014 § 29 Abs 1 und Amt der NÖ Landesregierung Abteilung Raumordnung und Regionalpolitik, 2016d). Die Erstellung eines Bebauungsplanes ist nicht verpflichtend. Die Inhalte des Bebauungsplanes bestehen aus den Bebauungsvorschriften, dem Verordnungstext und einem Planteil (NÖ ROG 2014 § 29 Abs 3).

Die Grundlage des Planteiles bietet der Flächenwidmungsplan, der in einem kleineren Maßstab (meist 1:1.000) dargestellt und durch die Regelungsinhalte des Bebauungsplanes überlagert wird (Amt der NÖ Landesregierung Abteilung Raumordnung und Regionalpolitik, 2016d). Verpflichtend im Bebauungsplan darzustellen sind Straßenfluchtlinien¹⁵, die Bebauungsweise und die Bebauungshöhe bzw. die höchstzulässige Gebäudehöhe (NÖ ROG 2014 § 30 Abs 1). Alle weiteren Inhalte sind fakultativ und werden im Niederösterreichischen Raumordnungsgesetz abschließend aufgezählt.

Besteht kein Bebauungsplan so haben sich Hauptgebäude in ihrer Anordnung und Höhe an der Umgebung zu orientieren. Abweichungen dürfen zur Erhaltung des Ortsbildes erfolgen (NÖ BO 2014 § 54).

¹⁵ *"Straßenfluchtlinie: die Grenze zwischen öffentlichen Verkehrsflächen der Gemeinde und anderen Grundflächen, die in einem Bebauungsplan oder in einer Entscheidung nach § 12 Abs. 2 und 2a festgelegt ist"* (NÖ BO 2014 § 4 Abs 29).

3.4 Wirkungszusammenhänge

Im Folgenden wird versucht, die Wirkungszusammenhänge zwischen den Instrumenten der Raumplanung und dem kommunalen Haushalt darzustellen. Es besteht dabei kein Anspruch auf Vollständigkeit. Vielmehr soll die Vielfalt der Wechselwirkungen zwischen Instrumenten der Raumplanung und Instrumenten der kommunalen Finanzplanung aufgezeigt werden.

3.4.1 Wirkungen des örtlichen Entwicklungskonzeptes auf den kommunalen Haushalt

Das örtliche Entwicklungskonzept als strategisches Instrument der örtlichen Raumplanung enthält neben der Festlegung von Entwicklungsrichtungen für die Wohn- und Betriebsbaulanderweiterung bzw. deren Beschränkung meist noch viele weitere Ziele und Maßnahmen. In Niederösterreich ist im Rahmen des örtlichen Entwicklungskonzeptes auch die Erstellung eines Landschafts- und eines Verkehrskonzeptes verpflichtend (NÖ ROG 2014 § 13). Diese Konzepte sind zwar nicht Teil der Verordnung zum örtlichen Raumordnungsprogramm, die Planungsideen, Strategien und Maßnahmen werden aber teilweise in das örtliche Entwicklungskonzept übernommen (Amt der NÖ Landesregierung Abteilung Raumordnung und Regionalpolitik, 2016b).

Im Falle des Verkehrskonzeptes können dies beispielsweise Maßnahmen zur Erhöhung der Verkehrssicherheit, zur Verbesserung des Rad- und Fußwegenetzes oder zur Attraktivierung des öffentlichen Verkehrsnetzes sein (Amt der NÖ Landesregierung Abteilung Raumordnung und Regionalpolitik, 2016c). Das Landschaftskonzept zeigt Schutzinteressen und Gefahrenzonen auf und bildet Nutzungspotenziale ab. Die Maßnahmen des Landschaftskonzeptes können dabei die Ausweisung schützenswerter Gebiete, aber auch die Steuerung der touristischen Nutzung attraktiver Landschaftsräume umfassen (Amt der NÖ Landesregierung Abteilung Raumordnung und Regionalpolitik, 2016a).

Eine Umsetzung all jener, im örtlichen Entwicklungskonzept verordneten, Maßnahmen kann zu einer Attraktivierung des Wohnumfeldes beitragen. Maßnahmen können hier beispielsweise auf eine Verbesserung der technischen und sozialen Infrastruktur abzielen. Dies kann etwa durch Ausweisung einer Vorrangfläche für einen Kindergarten im örtlichen Raumordnungsprogramm und einem anschließenden Bau des Kindergartens erfolgen. Zur Attraktivierung des Wohnumfeldes können weiters auch:

- eine Verbesserung der Anbindung an den MIV¹⁶/ÖV¹⁷ (Umsetzung von Maßnahmen des Verkehrskonzeptes),
- eine Verbesserung der Erholungsfunktion des Naturraumes sowie Unterschutzstellungen (Umsetzung von Maßnahmen des Landschaftskonzeptes),
- eine Verbesserung des kulturellen Angebotes, beispielsweise durch Projekte der Dorf- und Stadterneuerung oder

¹⁶ motorisierter Individualverkehr

¹⁷ öffentlicher Verkehr

- eine Verbesserung der Infrastruktur von Betrieben beitragen.

Alle genannten Maßnahmen können auch ohne entsprechende Konzepte oder verordnetes örtliches Entwicklungskonzept umgesetzt werden. Es ist aber davon auszugehen, dass durch bestehende Konzepte eine höhere Umsetzungswahrscheinlichkeit besteht.

Durch Attraktivierung des Wohnumfeldes wird die Lebensqualität der BewohnerInnen erhöht und potenzielle EinwohnerInnen angezogen, ein Wachstum der Bevölkerung ist somit möglich. Ein Bevölkerungswachstum wirkt sich positiv auf Ertragsanteile aus dem Finanzausgleich aus.

Das örtliche Entwicklungskonzept enthält durch seinen mittel- bis langfristigen Zeithorizont Ziele und Maßnahmen, die über den Zeithorizont konventioneller Instrumente der kommunalen Finanzplanung wie dem Budget bzw. der mittelfristigen Finanzplanung hinausgehen. Mit den klassischen Instrumenten der kommunalen Finanzplanung ist eine Abschätzung der Wirkungen der Entwicklungsziele des örtlichen Entwicklungskonzeptes auf den kommunalen Haushalt daher nur eingeschränkt möglich.

3.4.2 Wirkungen des Flächenwidmungsplanes auf den kommunalen Haushalt

Wirkungen der örtlichen Raumplanung auf den kommunalen Haushalt sind häufig mit einer Änderung des Flächenwidmungsplanes verbunden, da hier unmittelbare Wirkungen auf die GrundeigentümerInnen ableitbar sind.

Ausweisung von Wohn- und Betriebsbauland

Durch eine Umwidmung von Grünland in Bauland wird der Wert einer Liegenschaft meist um ein Vielfaches erhöht, die Widmungsgewinne unterscheiden sich dabei regional stark. Ist die Liegenschaft nicht im Eigentum der Gemeinde, so erhalten Private die Widmungsgewinne. Eine Abschöpfung von Widmungsgewinnen wird schon lange gefordert, vor allem von Seiten der Gemeinden besteht großes Interesse an einer sogenannten Mehrwertabgabe (vgl. Mayr L. S., 2018, S. 27ff). Mit der Umwidmung von Grünland in Bauland entstehen neben den Planungskosten für die Änderung des Flächenwidmungsplanes auch Infrastruktur- und Steuereffekte. Infrastruktureffekte sind einerseits unmittelbare Aufwendungen der Gemeinde für die Errichtung und Wartung der Infrastruktur (Straßen, Wasserver- und Abwasserentsorgung). Andererseits müssen lokale Infrastrukturen wie Kindergärten und Schulen an den möglichen Zuzug angepasst werden. Einnahmen durch Steuereffekte erhält die Gemeinde oft erst zu einem späteren Zeitpunkt. Hierzu lassen sich eigene Abgaben und Netto-Einnahmen aus dem Finanzausgleich durch zusätzliche EinwohnerInnen zählen. Bei den eigenen Abgaben sind die Grundsteuer, die durch zusätzliche Flächeninanspruchnahme entsteht sowie die Kommunalsteuer als Einnahmequellen zu nennen. Weiters können Einnahmen durch Aufschließungsabgaben und Anschlussgebühren erzielt werden (Thalinger, 2018, S. 65f und Bröthaler, 2015).

Umgang mit Baulandreserven

Die Gemeinde erhält folglich erst Einnahmen durch Gebühren und Abgaben, wenn eine Bauführung erfolgt und Aufschließungsabgabe sowie Anschlussgebühren für Kanal und Wasser eingefordert werden können. Vielfach wurden bei früheren Baulandwidmungen keine, wie heute oft angewendet, privatrechtlichen Verträge oder andere Instrumente zur Baulandmobilisierung¹⁸ verwendet. Werden Baulanderweiterungsgebiete infolgedessen nur teilweise bebaut, so muss die Gemeinde zwar für das gesamte Gebiet Infrastrukturen bereitstellen und erhalten, Gebühren für die Errichtung und Instandhaltung erhält sie jedoch nur für die bebauten Grundstücke.

Haben Gemeinden zahlreiche unbebaute Grundstücke im Bauland, die auch in naher Zukunft keiner Bebauung zugeführt werden – Stichwort Baulandhortung – so verringert sich auch der Entwicklungsspielraum der Gemeinden. Die Genehmigung neuer Baulandausweisungen durch die Aufsichtsbehörde wird, bedingt durch das Leitziel einer ressourcen- und flächensparenden Raumplanung (vgl. NÖ ROG 2014 § 14), nur eingeschränkt möglich sein. Dies kann dazu führen, dass trotz großer Flächenreserven im Gemeindegebiet keine oder nicht ausreichend Flächen für potenzielle BauwerberInnen zur Verfügung stehen. Davy (2000) prägte in diesem Zusammenhang den Begriff des Baulandparadoxons.

¹⁸ Instrumente der Baulandmobilisierung (ÖROK, 2017, S. 17):

- befristete Baulandwidmung: Erfolgt keine widmungskonforme Nutzung (z.B. Bebauung mit einem Hauptgebäude) eines Grundstückes so bestehen nach Ablauf einer gewissen Frist Sanktionsmöglichkeiten (z.B. entschädigungslose Rückwidmung oder Vorkaufsrecht der Gemeinde).
- Vertragsraumordnung: Bei der Vertragsraumordnung werden privatrechtliche Verträge zwischen der Gemeinde und EigentümerInnen getroffen. Diese können eine Verpflichtung zur Bebauung eines Grundstückes oder Verbesserung der Baulandqualität enthalten.
- Aufschließungs- und Erhaltungsbeiträge: Durch diese Beiträge sollen bereits getätigte Investition in Infrastrukturen (z.B. Straßen) der Gemeinden schon vor einer Bebauung von den EigentümerInnen abgegolten werden. Die Abschöpfung von Widmungsgewinnen durch eine "Mehrwertabgabe" nach Schweizer Vorbild ist in Diskussion.
- Bodengesellschaften und Bodenfonds: Im Sinne der aktiven Bodenpolitik sollen Gemeinden, interkommunale Zusammenschlüsse oder das jeweilige Bundesland Liegenschaften strategisch an- und verkaufen. So können beispielsweise innerörtliche Brachflächen reaktiviert werden.
- Baulandumlegung: Bei der Baulandumlegung werden die eingebrachten Grundstücke neu angeordnet und so die Bebaubarkeit verbessert. Eine Durchführung ist von Amts wegen auch ohne Zustimmung aller GrundeigentümerInnen möglich.

Die Aufzählung enthält keinen Anspruch auf Vollständigkeit. In Niederösterreich sind die befristete Baulandwidmung, die Vertragsraumordnung und die Baulandumlegung gesetzlich im Raumordnungsgesetz verankert (siehe NÖ ROG 2014 § 17 und §§ 37-47). Zu letzterem gibt es bisher noch kein abgeschlossenes Umlegungsverfahren.

Baulandstruktur

Der Kostendeckungsgrad der Gebühren für Abwasserent- und Wasserversorgung sowie für die Straßeninfrastruktur ist neben der Höhe der Baulandreserven auch von der Menge, Lage und Struktur des Baulandes abhängig. So hat die Grundstücksgröße und Siedlungsstruktur große Auswirkungen auf die erforderliche Leitungslänge pro AbnehmerIn. Verstreute Rotten und Weiler benötigen größere Leitungslängen für weniger EinwohnerInnen als dies bei kompakten Siedlungen der Fall ist. Weiters verursachen größere Grundstücke durch die weiteren Abstände zwischen den Gebäuden erhöhte Leitungslängen (ÖROK, 2017, S. 7f und Amt der NÖ Landesregierung Abteilung Raumordnung und Regionalpolitik, 2017).

Die Notwendigkeit einer Erhöhung der Gebühren und Abgaben, um eine Kostendeckung zu erreichen ist unbestritten. Eine Erhöhung muss aber immer in Abstimmung mit der Belastung der Bevölkerung erfolgen, da die Konkurrenz unter den Gemeinden wächst.

3.4.3 Wirkungen des Bebauungsplanes auf den kommunalen Haushalt

Der Bebauungsplan bildet ein Regelungsinstrumentarium für die Gestalt und Intensität der Bebauung sowie die Verkehrserschließung (siehe Kapitel 3.3.4). Er wirkt sich daher vor allem auf die Bebauungsform und Bebauungsdichte aus. Ebenso wie beim Flächenwidmungsplan können die GrundeigentümerInnen direkte Rechtswirkungen aus dem Bebauungsplan ableiten.

Neben der Baulandstruktur hat auch die Bebauungsstruktur große Auswirkungen auf die Kosten der Infrastruktur. So sinken die Baukosten der Infrastruktur mit zunehmender Bebauungsdichte des Siedlungstyps. Ein freistehendes Einfamilienhaus mit einer Parzellengröße von 1000 m² verursacht etwa die doppelten Errichtungskosten für die technische Infrastruktur wie eine Reihenhausbebauung. Eine verdichtete Mehrfamilienhausbebauung hingegen lässt die Kosten auf fast ein Zehntel schrumpfen (ÖROK, 2017, S. 8). Eine Steuerung des Siedlungstyps kann vorwiegend über die im Bebauungsplan festgelegte Bebauungsdichte, -weise und -höhe erfolgen. Bei der Bebauungsweise unterscheidet das niederösterreichische Raumordnungsgesetz zwischen geschlossener, gekuppelter, einseitig offener und offener Bebauungsweise. Während bei der geschlossenen Bebauungsweise eine geschlossene Flucht von seitlicher zu seitlicher Grundgrenze herzustellen ist, sind bei den übrigen Bebauungsformen gewisse Mindestabstände (Bauwich) von der seitlichen Grundgrenze einzuhalten, der bebaubare Bereich wird so verringert (NÖ ROG 2014 § 31). Häufig wird diesem geringeren Ausnützungsgrad der Parzellen mit einer Vergrößerung der Grundstücksstruktur entgegengewirkt, was wiederum die benötigte Leitungslänge beeinflusst (siehe Kapitel 3.4.2.).

Eine Favorisieren dichter und geschlossener Bebauungsformen kann sich daher positiv auf den Kostenfaktor der technischen Infrastruktur, solange diese noch ausreichend Kapazitäten aufweist, auswirken (Dallhammer und Mollay, 2008, S. 19). Eine höhere Bebauungsdichte wirkt sich auf die Zahl der potenziellen EinwohnerInnen pro Quadratmeter aus. Es besteht

daher die Möglichkeit, dass durch die Umsetzung vermehrt dichter Mehrfamilienhausbebauung innerhalb der bestehenden Baulandreserven die bestehende soziale Infrastruktur (Kindergärten, Schulen) an ihre Grenzen stößt und hier Investitionen durch die Gemeinde erforderlich werden.

3.4.4 Wirkungen der Instrumente der kommunalen Finanzplanung auf die örtliche Raumplanung

Die Instrumente der kommunalen Finanzplanung beeinflussen die örtliche Raumplanung vorrangig im Zuge der Höhe der zur Verfügung gestellten Mittel und deren Zeitpunkt. So benötigt die örtliche Raumplanung für die Erstellung der entsprechenden Pläne und Konzepte finanzielle Ressourcen. Die Erstellung des Flächenwidmungsplanes ist für Gemeinden vorgeschrieben, eine Berücksichtigung in der mittelfristigen Finanzplanung bzw. im Voranschlag ist daher entsprechend vorzusehen. Das örtliche Entwicklungskonzept, der Bebauungsplan oder Masterpläne sind gesetzlich nicht vorgeschrieben. Die Entscheidung für die Erstellung ist daher von politischen EntscheidungsträgerInnen abhängig und kann durch die mittelfristige Finanzplanung zeitlich gesteuert werden.

Das örtliche Entwicklungskonzept legt Ziele und Maßnahmen im Rahmen einer strategischen Entwicklung der Gemeinde fest. Eine Umsetzung dieser ist jedoch nicht verpflichtend für die Gemeinde. Zu welchem Zeitpunkt entsprechende Mittel eingeplant werden hängt von der mittelfristigen Finanzplanung bzw. dem Voranschlag ab.

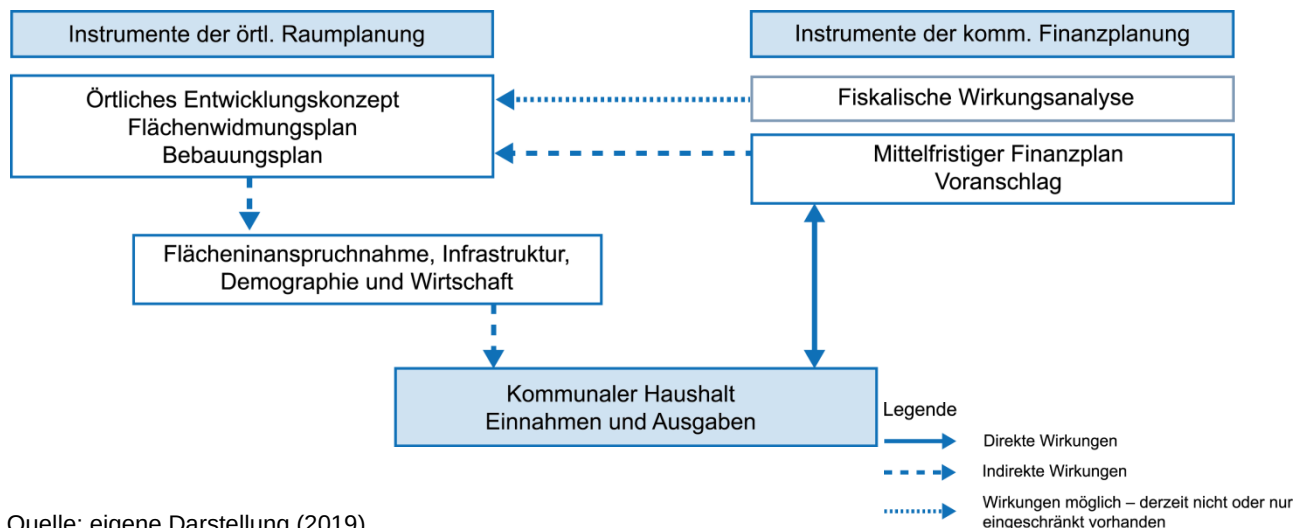
Die Auswirkungen der Maßnahmen des örtlichen Entwicklungskonzeptes oder der Umsetzung von Inhalten des Flächenwidmungsplanes, wie die Freigabe von Bauland-Aufschließungszonen, auf den kommunalen Haushalt können mithilfe einer fiskalischen Wirkungsanalyse ermittelt werden. Mit der Ausweisung von Bauland im Flächenwidmungsplan sind weitere Ausgaben der Gemeinde verbunden. Die Kosten für die Herstellung von Verkehrs- und Leitungsinfrastruktur auf der gegenständlichen Fläche sind direkte ableitbare finanzielle Belastungen auf den kommunalen Haushalt. Weitere, infolge eines Bevölkerungswachstums induzierte Auswirkungen betreffen den Infrastrukturausbau. Die Kapazitäten von Infrastruktureinrichtungen, wie Kindergärten und Schulen sind meist begrenzt. Werden diese durch das Bevölkerungswachstum überschritten, sind entsprechende, meist kostenintensive Maßnahmen der Gemeinde erforderlich. Die Umsetzung der Ziele und Maßnahmen des örtlichen Entwicklungskonzeptes bzw. des Flächenwidmungsplanes sind daher auch vom Finanzierungsspielraum der Gemeinde abhängig. Bestehen in der Gemeinde wiederum noch freie Kapazitäten, so ist eine höhere Auslastung der Infrastrukturen sinnvoll. Entsprechende positive Wirkungen auf den kommunalen Haushalt sind abzuleiten.

3.5 Fazit

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Instrumente der örtlichen Raumplanung den kommunalen Haushalt vor allem indirekt über die Beeinflussung des Bevölkerungswachstums, der Betriebsentwicklung und des Flächenausmaßes beeinflussen. Die daraus entstehenden Steuereffekte wirken sich auf die Grundsteuer, die Kommunalsteuer, die Abgaben der Gemeinde und die Einnahmen aus den Ertragsanteilen aus. Ferner entfalten die Instrumente der örtlichen Raumplanung Wirkungen über Infrastruktureffekte auf die Größe bzw. Länge und Auslastung der Infrastruktur und bei einer Überschreitung der Kapazität auf eine Erweiterung dieser. Die daraus entstehenden Kosten belasten den kommunalen Haushalt. Während der Bebauungsplan überwiegend über die Leitungslänge und Bevölkerungsdichte Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt hat, beschränken sich die Wirkungen des örtlichen Entwicklungskonzeptes vorrangig auf Steuereffekte durch zusätzliche EinwohnerInnen und Betriebe. Der Flächenwidmungsplan wirkt sich direkt auf die Flächenausdehnung aus, welche wiederum über Steuereffekte (Grundsteuer) den kommunalen Haushalt betrifft. Weiters bestehen durch den Flächenwidmungsplan weitere Wirkungen über die Bevölkerungs- und Betriebsentwicklung sowie über den Infrastrukturbedarf auf den kommunalen Haushalt.

Die Instrumente des kommunalen Haushaltes wirken sich vor allem durch die Bereitstellung der entsprechenden Ressourcen auf die Erstellung und zeitliche Umsetzung der Instrumente der örtlichen Raumplanung bzw. die darin festgelegten Maßnahmen aus. Die FWA bietet weiter die Möglichkeit die finanziellen Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt zu quantifizieren.

Abbildung 21: Fiskalische Wirkungszusammenhänge der Raumplanung



Quelle: eigene Darstellung (2019).

Die örtliche Raumplanung hat vorrangig indirekte Wirkungen auf den kommunalen Haushalt. Das Potenzial der direkten Einflussnahme auf den kommunalen Haushalt ist daher gering. Um die Rolle der Raumplanung bei der Sanierung des kommunalen Haushalts zu identifizieren ist im nächsten Kapitel eine Auseinandersetzung mit den Instrumenten der Haushaltskonsolidierung vorgesehen.

4 Instrumente der Haushaltskonsolidierung

Vorrangiges Ziel der Haushaltskonsolidierung von Gemeinden ist die Erhaltung bzw. Wiederherstellung der kommunalen Finanzautonomie. Nur so können Gemeinden ihren Aufgaben nachkommen und Leistungen für die Bevölkerung erbringen. Primär liegt es an den Gemeinden selbst einen ausgeglichen Haushalt herzustellen. Ist dies einer Gemeinde nicht möglich, werden Konsolidierungsinstrumente schlagend.

"Ein Konsolidierungsprozess wird immer schmerzhaft und konflikträchtig sein, weil er unvermeidbar vielfältige Interessenlagen von Politik, Verwaltung, Bürgern, Gewerbe, Verbänden und anderen Interessengruppen berührt" (Gröll und Dülk, 2015, S. 71).

Im Folgenden wird eine Kategorisierung der Instrumente zur Haushaltskonsolidierung versucht. Dabei werden kommunale Instrumente und Maßnahmen von Instrumenten des Landes unterschieden. Für eine erfolgreiche Konsolidierung wird jedoch immer ein Set aus verschiedenen Maßnahmen, abhängig von der Ausgangssituation der Kommunen notwendig sein.

4.1 Kommunale Instrumente und Maßnahmen

Kommunale Instrumente der Haushaltskonsolidierung bestehen grundsätzlich aus verschiedenen Maßnahmen zur Kürzung der Ausgaben bzw. Steigerung der Einnahmen. In weiterer Folge werden diese Maßnahmen in Konzepten (z.B. Sanierungskonzepte) kombiniert oder durch strategische Überlegungen ergänzt. Zudem steht den Gemeinden auch noch die Kooperation mit anderen Gemeinde sowie als Ultima Ratio die Insolvenz als Instrument zur Sanierung des kommunalen Haushaltes zur Verfügung.

4.1.1 Kürzung der Ausgaben

Eine Kürzung der Ausgaben bedeutet für Gemeinden eine rasche Verbesserung der Haushaltssituation. Die Möglichkeiten der Ausgabenreduzierung sind jedoch limitiert. Einerseits müssen Gemeinden gewisse Pflichtausgaben erfüllen (siehe Kapitel 2.3.), andererseits gehen Kommunen oft lange vertragliche und tarifrechtliche Bindungen ein, bei denen eine Einsparung kurzfristig oft nicht möglich ist (vgl. Gemeindetag Baden-Württemberg, 2003, S. 13).

Eine Kürzung der Ausgaben ist daher vor allem durch eine Reduktion der freiwilligen, für die Gemeinden nicht gesetzlich verpflichtenden, Ausgaben möglich. Kürzungen können dabei vor allem in folgenden Bereichen durchgeführt werden¹⁹:

¹⁹ Folgende Aufzählung bietet lediglich einen kurzen Aufriss der möglichen Kürzungen der Ausgaben. Für konkrete Beispiele von Kürzungen der Ausgaben bei einer angespannten Haushaltssituation siehe Kapitel 6.

- Kürzung der freiwilligen Ausgaben:
 - Förderungen von Vereinen
 - Freiwillige Leistungen: Gemeindezeitung, Gestaltung des öffentlichen Raumes, Kindergartenbus, etc.
 - Finanzielle Unterstützungen für die Bevölkerung: diverse Förderungen von sozial schwächeren Gruppen (z.B. Heizkostenzuschuss), Familienzuschuss, Unterstützung bei der Hausstandsgründung, etc.
 - Förderungen von Betrieben und Unternehmen: z.B. Übernahme der Zinsen oder Unterstützungen bei der Ansiedelung
 - Kulturelle Ausgaben: Organisation bzw. Unterstützung von Veranstaltungen, Kulturinitiativen, etc.
- Einsparungen beim Personal: Kürzung von Stellen bzw. Nachbesetzung
- Zurückstellung bzw. Reduzierung des Umfangs von Projekten: Sanierungen von Straßen, Gebäuden und Plätzen, etc.

Auch bei einer vollständigen Einstellung der freiwilligen Ausgaben ist ein Haushaltsausgleich für Gemeinden oft nicht möglich (vgl. Bajohr, 2011).

4.1.2 Steigerung der Einnahmen

Mit einer Senkung der Ausgaben geht meist der Versuch einer Steigerung der Einnahmen²⁰ einher. Eine Steigerung der Einnahmen kann vor allem in den Bereichen Gebühren und Abgaben sowie bei gemeindeeigenem Vermögen erfolgen.

Durch eine Erhöhung der (Benützungs-)Gebühren für Wasser, Kanal, Friedhof oder Musikschulen können zusätzliche Einnahmen lukriert werden. Vorrangig ist hier eine kostendeckende Führung anzustreben. Zusätzliche Gebühreneinnahmen können aber auch unter bestimmten Voraussetzungen für andere Zwecke verwendet werden. Weiters können Abgaben für die Aufschließung erhöht werden oder Ergänzungsabgaben²¹ nach einer entsprechenden Beschau eingehoben werden.

Der Verkauf von gemeindeeigenem Vermögen bietet Gemeinden eine rasche Möglichkeit einmalige Einnahmen zu erwirtschaften. Es kann sich hierbei um die Veräußerung von Sachanlagenvermögen, wie den Verkauf von Liegenschaften, Grundstücken, Wald und landwirtschaftlichen Flächen handeln. Ferner kann eine Veräußerung von Finanzanlagenvermögen durch den Verkauf von Wertpapieren oder Unternehmensbeteiligungen erfolgen. Langfristig betrachtet können hierdurch jedoch

²⁰ Die folgende Aufzählung bietet lediglich einen kurzen Aufriss der möglichen Bereiche der Einkommenssteigerung. Für konkrete Beispiele zur Steigerung der Einnahmen bei einer angespannten Haushaltssituation siehe Kapitel 6.

²¹ Ergänzungsflächen entstehen durch die zusätzliche Herstellung von Wohnraum durch Umbauten (Dachgeschoßausbau) oder Zubauten (Wintergarten). Durch die Vergrößerung der Wohnfläche erhöhen sich die Gebühren für Wasser und Abwasser. Diese zusätzlichen Gebühren können bis zu fünf Jahre rückwirkend geltend gemacht werden.

laufende Einnahmen beispielsweise durch die forstwirtschaftliche Nutzung von Wäldern oder die Vermietung und Verpachtung von Liegenschaften verloren gehen.

4.1.3 Das Sanierungskonzept – Beispiel Niederösterreich

Ist eine Gemeinde nicht mehr in der Lage ihren ordentlichen Haushalt auszugleichen, so besteht die Möglichkeit um Bedarfszuweisungen beim jeweiligen Bundesland anzusuchen. Um die Bedarfszuweisungen zum Haushaltsausgleich zu erhalten, müssen Gemeinden in Niederösterreich ein vom Land erstelltes Sanierungskonzept befolgen. Das Sanierungskonzept ist demnach kein rein kommunales Instrument, jedoch sind die Auflagen des Sanierungskonzeptes von der Gemeinde selbst zu erfüllen. Im Gegenzug erhält sie finanzielle Mittel des Landes (Amt der Niederösterreichischen Landesregierung - Abt. Gemeinden IVW3, 2018).

Grundsätzlich zielen Maßnahmen eines Sanierungskonzeptes auf eine Steigerung der Einnahmen bei einer gleichzeitigen Senkung der Ausgaben ab. Sanierungskonzepte ähneln sich dabei grundsätzlich, wobei es teilweise spezifische Maßnahmen gibt, die auf die jeweiligen Gemeinden abgestimmt sind. Kernthemen der Sanierungskonzepte sind die kostendeckende Führung der Gebührenhaushalte und Reduzierung der freiwilligen Förderungen (siehe Kapitel 6).

Während eines Sanierungsprozesses dürfen Gemeinden grundsätzlich keine außerordentlichen Vorhaben tätigen, alle Investitionen sind im ordentlichen Haushalt zu erledigen. Man kann daher auch nicht um projektspezifische Bedarfszuweisungen ansuchen (Kirchmaier und Flicker, 2018).

4.1.4 Interkommunale Kooperationen – Gemeindezusammenlegung

Als interkommunale Kooperation wird die Zusammenarbeit von zwei oder mehr Gemeinden bezeichnet. Dabei kann sich die Form der Zusammenarbeit je nach Intensität, Anzahl der gemeinsamen Aufgaben, dem finanziellen Ausmaß und der rechtlichen Ausgestaltung unterscheiden. Sie kann die Form einer reinen Aufgabenkoordination zwischen den Gemeinden annehmen oder es können die Aufgaben von einer anderen Gemeinde erledigt werden. Weiters kann ein gemeinsamer Träger gegründet werden oder es kommt zu einer Zusammenlegung einzelner Bereiche oder der gesamten Verwaltung (Gemeindefusion) (Matschek, 2011, S. 27f). Die Zusammenlegung zweier oder mehrerer Gemeinden kann als intensivste Stufe der interkommunalen Zusammenarbeit bezeichnet werden (Strohmayer, 2016, S. 43f).

Die Motive einer interkommunalen Kooperation und einer Gemeindezusammenlegung sind meist ähnlich. So sind Synergieeffekte durch die gemeinsame Nutzung von Infrastrukturen, Qualitätsverbesserungen für die BürgerInnen und die Erhöhung der Leistungsfähigkeit zentrale Entscheidungsgründe für eine Kooperation (Wirth, 2012, S. 51). Finanzielle Vorteile der Gemeindezusammenlegung werden unter anderem in der Erhöhung der Verwaltungseffizienz, in der Steigerung der Effizienz des laufenden Betriebes und bei

einmaligen Investitionen sowie der Überschreitung gewisser Schwellenwerte bei der Bevölkerungsgröße für zusätzliche finanzielle Zuweisungen aus dem Finanzausgleich gesehen (Strohmayer, 2016, S. 26ff).

Überwiegend werden Kooperationen aus einem bestimmten Anlass, wie der Umsetzung eines bestimmten Projektes, welches finanzielle Möglichkeiten einer Gemeinde übersteigt, geschlossen. (Wirth, 2012, S. 50) Die finanziellen Vorteile im Sinne von Kosteneinsparungen werden meist erst verzögert sichtbar. Primär zeigen sich Erfolge bei der Leistungserbringung der kooperierenden Gemeinden. So kann die kommunale Aufgabenerfüllung gesichert oder die Leistungen weiter ausgebaut werden (Mitterer, 2013, S. 37 und Matschek, 2011, S. 88).

Die letzte große Gemeindestrukturereform fand 2015 in der Steiermark statt. In Niederösterreich wurden zuletzt in den Jahren 1965 und 1975 umfangreiche Gemeindezusammenlegungen durchgeführt (Strohmayer, 2016, S. 51). Heute ist eine Gemeindezusammenlegung in Niederösterreich nur noch freiwillig möglich.

4.1.5 Insolvenz von Gemeinden

Eine Insolvenz von Gemeinden ist, anders als in Deutschland, in Österreich grundsätzlich möglich. Zuletzt kam es in den 1930er-Jahren in den Gemeinden Donawitz, Schwarz und Pinkafeld zu einer Insolvenz. Zwischenzeitlich standen einige Gemeinden kurz vor einer Insolvenz (Nunner-Krautgasser, 2013, S. 157). In den USA tritt die Insolvenz von Gemeinden und Städten häufiger auf. Bekanntestes Beispiel der jüngeren Vergangenheit ist die Stadt Detroit. Hier führte die Insolvenz zur Schließung von Schulen und Kindergärten, zur Reduzierung der Gesundheitsversorgung sowie teilweiser Einstellung der Straßenbeleuchtung (Peck, 2015).

Trotz der theoretischen Insolvenzfähigkeit sind die Mechanismen eines klassischen Insolvenzverfahrens nur teilweise auf Gemeinden umzulegen (Brand, 2014, S. 14). Gemeinden besitzen grundsätzlich ein Bestandsrecht und gesetzliche Pflichtaufgaben, die zu erfüllen sind (Nunner-Krautgasser, 2013, S. 157f). Das Risiko einer Insolvenz von Bundesländern oder Gemeinden wird jedoch trotz bekannter finanzieller Schwierigkeiten als nicht möglich erachtet (Peffekoven, 2006, S. 556). Eine mögliche Insolvenz kann aber durchaus auch Vorteile bieten. So nennt Nunner-Krautgasser (2013, S. 160) den *"Disziplinierungseffekt"* bzw. *"Abschreckungseffekt"*, der für die Einführung eines Insolvenzverfahrens für Staaten und Gemeinden spricht. *"Nur durch eine mögliche Insolvenz werden Vorsichtsmaßnahmen ausgelöst, mit dem Ziel, die Insolvenz zu verhindern"* (Blankhart et al., 2006, S. 567). Außerdem wird durch eine kommunale Insolvenz auch die Möglichkeit eines Neuanfangs geschaffen (Blankhart et al., 2006, S. 567). Brand (2014, S.13) sieht auch eine *"Selbstreinigungsfunktion"* in der Insolvenz von Kommunen.

4.1.6 Strategische Haushaltskonsolidierung

Strategische²² Haushaltskonsolidierung ist als Gegenmodell zur klassischen Ausgabenkürzung oder "Rasenmähermethode"²³ zu sehen (Holtkamp, 2012). Bei der strategischen Haushaltskonsolidierung werden langfristige Schwerpunkte und strategische Ziele für eine längere Zeitperiode definiert (Weiß, 2014, S. 2).

Die strategische Haushaltskonsolidierung orientiert sich einerseits an den bestehenden Rahmenbedingungen und berücksichtigt die strategischen Ziele einer Gemeinde (Ovey, 2014, S. 173). Durch die Orientierung an einer langfristigen Entwicklungsstrategie (10–15 Jahre) sind neben kleinen Einsparungen auch größere Veränderungen in der kommunalen Struktur möglich. Die Festlegung von Schwerpunkten bedingt eine Einsparung in anderen für die Strategie nicht relevanten Bereichen, um das angestrebte Konsolidierungsziel zu erreichen. In den festgelegten Schwerpunkten sind zum Teil auch Steigerungen der Ausgaben möglich (Weiß und Leeske, 2014, S. 94f). Die Findung einer neuen Strategie ist dabei nicht immer erforderlich, da vielfach auf andere strategische Instrumente, wie Leitbilder und Entwicklungskonzepte zurückgegriffen werden kann bzw. sollte, um Zielkonflikte zu vermeiden (Ovey, 2014, S. 172).

Grimme (2014, S. 159ff) definiert fünf zentrale Elemente einer strategisch nachhaltigen Steuerung des Haushaltes:

- Strategische Situationsanalyse: Analyse interner und externer Faktoren
- Produktportfolioanalyse: Bewertung der Beeinflussbarkeit der einzelnen Produkte
- Strategieformulierung: Definition von Zielen und passenden Kennzahlen
- Strategische Produktkritik: Bewertung der disponiblen Produkte hinsichtlich ihrem Beitrag zur Zielerreichung und des Zuschussbedarfs (siehe Abbildung 22)
- Prozessanalyse: Bewertung der Verwaltungsprozesse hinsichtlich der Fallzahl, der direkten Bedeutung für den Bürger und des Standardisierungsgrades

Im Folgenden wird der Prozess einer strategischen Haushaltskonsolidierung an einem Beispiel näher erläutert:

²² Eine Strategie beruht auf strategischen Überlegungen und kann auch als Richtschnur in die Zukunft bezeichnet werden. Sie dient den beteiligten AkteurlInnen als Führung und Orientierung. Die Ausbildung von Schwerpunkten und Fokussierung auf strategisch wichtige Aufgaben ist vor dem Hintergrund knapper werdender Ressourcen und stets knapper Mittel von höchster Relevanz. Nur so können Spielräume für zukünftige Generationen offen gehalten werden (Scholl, 2005, S. 1122ff).

²³ *"Bei der Rasenmähermethode orientiert man sich nicht an den zu erledigenden Aufgaben und versucht nicht durch Prioritätensetzen Einsparungen zu erzielen, sondern man nimmt die Haushaltsansätze des Vorjahres als Maßstab und kürzt in allen Fachbereichen das Budget um eine festzulegende, relativ einheitliche Prozentzahl"* (Holtkamp, 2012, S. 235). Durch die Einsparung in allen Bereichen wird von größerer Akzeptanz durch die gerechte Verteilung auf alle ausgegangen. Diese inkrementalistischen Sparansätze zeichnen sich durch eine gewisse "Einfachheit" in der Erstellung und Umsetzung aus (Holtkamp, 2012, S. 235ff).

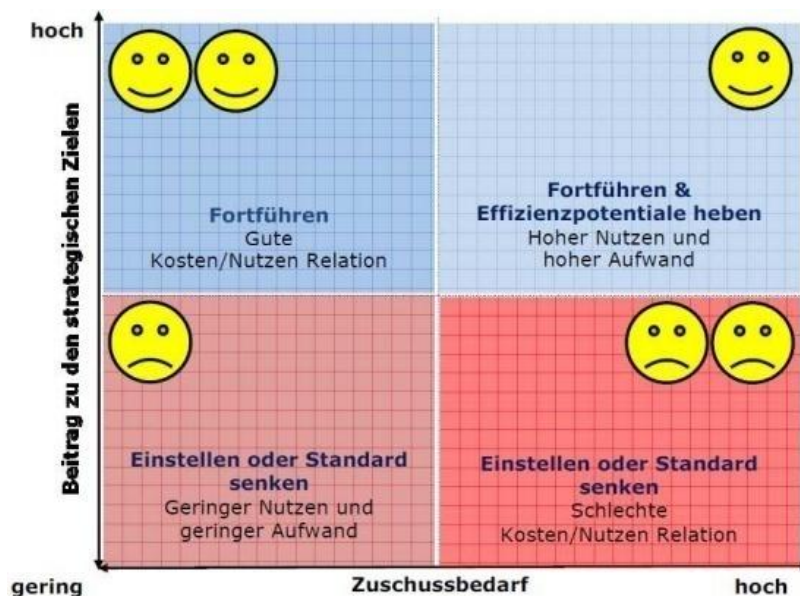
Beispiel Stadt Lemgo

Die alte Hansestadt Lemgo liegt im Bundesland Nordrhein-Westfalen in Deutschland. Bereits seit dem Jahr 2007 war die finanzielle Situation der Stadt Lemgo stark angespannt. Nachdem sich die finanzielle Situation der Gemeinde weiter verschlechterte, wurde der einstimmige politische Beschluss gefasst einen Haushaltskonsolidierungsprozess zu beginnen. Der gesamte Prozess sollte durch ein externes Büro moderiert werden (Tolkemitt, 2014, S. 231ff).

Ende 2010 hat sich der Arbeitskreis Haushaltskonsolidierung gegründet. Aufbauend auf einer Chancen- und Risikoanalyse der ökonomischen, gesellschaftlichen, gesetzgeberischen und technologischen Trends sowie der Konkurrenz durch die umliegenden Kommunen und Städte wurde eine Stärken-Schwächen-Analyse durchgeführt. In weiterer Folge wurden sechs strategische Ziele definiert und durch operationalisierte Kennzahlen ergänzt. Das erste Ziel war der Ausgleich des Haushaltes bis zum Jahr 2016 (Tolkemitt, 2014, S. 240ff).

Aufbauend auf die strategischen Ziele wurde jedes Haushaltsprodukt (z.B. Kinderspielplätze, Wirtschaftsförderung, etc.) auf seinen Beitrag zur Zielerreichung und seinen Zuschussbedarf anhand einer Matrix bewertet (siehe Abbildung 22) (Alte Hansestadt Lemgo, 2011, S. 14 und Tolkemitt, 2014, S. 244).

Abbildung 22: Matrix Zielerreichung und Zuschussbedarf



Quelle: Alte Hansestadt Lemgo (2011) S.14.

Die strategischen Ziele wurden anschließend im Frühjahr 2011 im Stadtrat beschlossen. In weiteren Sitzungen des Arbeitskreises wurden die konkreten Maßnahmen und Produktbudgets definiert. Dabei wurden von den einzelnen Fraktionen "nogoos" definiert. Diese verringerten bzw. verzögerten teilweise die Konsolidierung, jedoch konnte so ein gemeinsamer Konsens erreicht werden, der in diesem Prozess höher gewichtet wurde.

Im Sommer 2011 wurde das strategische Haushaltskonsolidierungskonzept mit den Maßnahmen beschlossen. Das Haushaltskonsolidierungskonzept bildet die Grundlage für

alle budgetrelevanten Entscheidungen. Zur Erfolgskontrolle und Überwachung der Einhaltung der Ziele wurde zusätzlich ein Controlling eingerichtet (Tolkemitt, 2014, S. 249ff).

Strategische Haushaltskonsolidierung in Niederösterreich

Die strategische Haushaltskonsolidierung wird auch teilweise in etwas abgeänderter Form in niederösterreichischen Gemeinden angewendet. Dies erfolgt allerdings nicht im Rahmen eines institutionalisierten Prozesses, sondern durch externe Beratungsunternehmen.

Das Schweizer Büro Malik Management bietet unter dem Begriff "Syntegration" ein Konzept zu Haushaltskonsolidierung an (Malik Management Zentrum St. Gallen AG, 2019). Dabei werden im Rahmen eines mehrere Tage dauernden Startworkshops Handlungsempfehlungen erarbeitet. Das Büro begleitet die Gemeinden anschließend bei der Umsetzung. Im Rahmen eines Pilotprojektes wurde dies in den Gemeinden Tulln und Korneuburg angewendet.²⁴

Ferner bietet auch das Büro BDO Consulting Haushaltskonsolidierungsprozesse für Gemeinden an. Hierbei werden aufbauend auf einer Analyse der Ausgangssituation, eine Mittelfristprognose erstellt, Zielsetzungen festgelegt und Potenziale identifiziert. Anschließend wird ein Umsetzungsfahrplan erstellt. Während der Umsetzung wird die Gemeinde durch das Büro begleitet und unterstützt (BDO Austria GmbH, 2019).

²⁴ Malik Management Zentrum St. Gallen AG (2019); NÖN.at (2013); APA (2012)

4.2 Instrumente des Landes

Neben den kommunalen Instrumenten bestehen auch diverse Instrumente der Bundesländer. Im Folgenden werden die österreichischen Gemeinde-Bedarfszuweisungsmittel zum Ausgleich des Haushaltes anhand des Bundeslandes Niederösterreich und Salzburg näher erläutert. Im Anschluss werden noch drei bundeslandbezogene Sanierungsinstrumente aus Deutschland beschrieben.

In Österreich erhält jedes Bundesland im Rahmen des Finanzausgleiches Gemeinde-Bedarfszuweisungsmittel. Diese werden unabhängig von der Bevölkerungszahl, im Rahmen von Förderungen an die Gemeinden vergeben. Jedes Bundesland besitzt dabei eigene Vergaberichtlinien. Anschließend werden daher die Richtlinien von Niederösterreich und Salzburg näher betrachtet.

In Deutschland ist das Thema Haushaltskonsolidierung bereits seit vielen Jahren Thema. Dementsprechend gibt es zahlreiche unterschiedliche Konzepte. Ein großes Problem in Deutschland sind Kassenkredite. Kassenkredite dienen der *"kurzfristigen Sicherung der Zahlungsfähigkeit"* einer Kommune (Keilmann et al., 2016, S. 421). Problematisch sind Kassenkredite zur Sicherung der Liquidität wenn sie dauerhaft eingesetzt werden müssen, um die laufenden Ausgaben zu begleichen. Hohe Kassenkredite sind ein Zeichen dafür, dass Gemeinden über Jahre hinweg über ihre Verhältnisse gelebt haben (Tschorn, 2018, S. 8). Die in den Kapiteln 4.2.3. bis 4.2.5. betrachteten Programme zur Haushaltskonsolidierung der Kommunen deutscher Bundesländer stellen jene mit der größten Mittelausstattung dar. Die Finanzierung erfolgt dabei entweder ausschließlich über Mittel des Bundeslandes (Hessen), über Mittel des Landes und Solidarbeiträge der finanzstarken Kommunen (Rheinland-Pfalz) oder zusätzlich durch Gemeindemittel aus dem Finanzausgleich (Nordrhein-Westfalen) (Weber und Beck, 2013, S. 12f).

4.2.1 Gemeinde-Bedarfszuweisungsmittel zum Haushaltsausgleich – Niederösterreich

Im Jahr 2011 waren in Niederösterreich vier Förderungsschwerpunkte, besonders bedeutsam sind die Bedarfszuweisungen zum Haushaltsausgleich, in den Richtlinien für die Vergabe von Gemeinde-Bedarfszuweisungsmittel vorgesehen. Im Folgenden sollen kurz die Förderungsschwerpunkte aus dem Jahr 2011 näher erläutert und mit dem Jahr 2018 verglichen werden. Die Richtlinien für die Bedarfszuweisungen wurden an die Erfordernisse gemäß FAG 2017 angepasst. Aufgrund des im Kapitel 1 festgelegten Untersuchungszeitraumes wird aber vor allem auf die Richtlinien aus dem Jahr 2011 Bezug genommen (siehe Tabelle 1).

Die Förderhöhe der Bedarfszuweisung I *"Strukturhilfe für finanzschwache Gemeinden"* wird auf Basis der Finanzkraft-Kopfquote berechnet. Die Finanzkraft einer Gemeinde wird aus dem Rechnungsabschluss von vor zwei Jahren, aus den Erträgen der ausschließlichen Gemeindeabgaben (ohne Gebühren für die Benützung von Gemeindeeinrichtungen und -anlagen) und den Ertragsanteilen an den gemeinschaftlichen Bundesabgaben berechnet.

Die Finanzkraft-Kopfquote wird dabei durch Division der Finanzkraft durch die EinwohnerInnen des herangezogenen Jahres des Rechnungsabschlusses berechnet. Ziel ist es, Gemeinden mit einer Finanzkraft-Kopfquote weit unter dem Durchschnitt des Bundeslandes auf einen Mindestwert anzuheben (Rechnungshof, 2016, S. 223). Der Rechnungshof kritisierte 2016 die Finanzkraft-Kopfquote vor allem hinsichtlich der reinen Betrachtung der Einnahmen dieses Indikators. Dadurch werden *"weder die Struktur der Ausgaben noch die Effizienz und Effektivität der eingesetzten Mittel"* berücksichtigt (Rechnungshof, 2016, S. 153). So könnten Fördermittel auch an Gemeinden gehen, die diese Mittel bei einer effizienteren Ausgabenorganisation und durch entsprechende Einsparungen nicht oder nicht in diesem Ausmaß benötigen würden (Rechnungshof, 2016, S. 153).

Tabelle 1: Vergleich Gemeinde-Bedarfszuweisungsmittel Niederösterreich 2011 und 2018

2011	2018
Bedarfszuweisung I: Strukturhilfe für finanzschwache Gemeinden	Bedarfszuweisung I: Finanzkraftausgleich
Bedarfszuweisung II: Verringerung des Haushaltsabgangs – Sanierungsgemeinden	Bedarfszuweisung II: Verringerung des Haushaltsabganges – Sanierungsgemeinden
Bedarfszuweisung III: kommunale Projektförderung	Bedarfszuweisung III: Projektförderung und Haushaltshilfen
Bedarfszuweisung IV: Härteausgleich	Bedarfszuweisung IV: Gemeindekooperationen und Gemeindezusammenlegungen aufgrund übereinstimmender Gemeinderatsbeschlüsse

Quelle: Rechnungshof (2016) S. 218; Amt der Niederösterreichischen Landesregierung - Abt. Gemeinden IVW3, (2018), eigene Darstellung (2019).

Bedarfszuweisungen II, zur Verringerung des Haushaltsabgangs, wurden ausschließlich an Sanierungsgemeinden ausbezahlt. Sanierungsgemeinden sind Gemeinden, die auf lange Sicht gesehen den ordentlichen Haushalt nicht selbst ausgleichen können. Voraussetzung für den Bezug der Fördermittel war ein mit dem Land abgestimmtes und im Gemeinderat beschlossenes Sanierungskonzept (siehe Kapitel 4.1.3) bzw. Sanierungsübereinkommen²⁵. Zusätzlich konnten Sanierungsgemeinden auch Mittel aus anderen Förderschwerpunkten erhalten (Rechnungshof, 2016, S. 153f).

Ein Drittel der Sanierungsgemeinden im Jahr 2013 hatte weniger als 1.000 EinwohnerInnen, dies entspricht 11,3 % aller Gemeinden in Niederösterreich in der gegenständlichen Gemeindegrößenklasse (siehe Tabelle 2). Die Gemeinde Neunkirchen stellte mit 12.879

²⁵ In den aktuellen Richtlinien für Bedarfszuweisungen an Gemeinden aus dem Jahr 2018 wird der Begriff "Sanierungsübereinkommen" statt dem Begriff "Sanierungskonzept" verwendet. (Amt der Niederösterreichischen Landesregierung - Abt. Gemeinden IVW3, 2018)

EinwohnerInnen (Stand 1.1.2018)²⁶ die bevölkerungsreichste Sanierungsgemeinde im Jahr 2013 dar (Rechnungshof, 2016, S. 226).

Bei Sanierungsgemeinden gab es durchaus regionale Unterschiede, so waren 2013 mehr als ein Drittel (11 Gemeinden) der Sanierungsgemeinden im Bezirk Neunkirchen situiert (Rechnungshof, 2016, S. 227).

Tabelle 2: Bedarfszuweisungen II¹ nach Gemeindegrößenklassen, 2013

Gemeindegrößenklasse	unter 1.000 EW	1.001– 2.500 EW	2.501– 5000 EW	5.001– 10.000 EW	über 10.000 EW	Summe/ Durchschnitt
Anzahl der NÖ Gemeinden	106	293	111	40	23	573
<i>davon Gemeinden mit BZ II</i>	<i>12</i>	<i>9</i>	<i>7</i>	<i>2</i>	<i>1</i>	<i>31</i>
Anteil der Gemeinden mit BZ II in %	11,32 %	3,07 %	6,31 %	5,00 %	4,35 %	5,41 %
BZ II in Mio. EUR	4,01	4,09	4,96	2,45	1,40	16,91

1) Bedarfszuweisungen II (BZ II): Bedarfszuweisungen zur Verringerung des Haushaltsabgangs – Sanierungsgemeinden.

Quelle: Rechnungshof (2016) S. 226; eigene Darstellung (2019).

Außerdem wurden Förderungen für kommunale Projekte (Bedarfszuweisungen III) vergeben. Die Mittel wurden dabei auf die Verwaltungsbezirke auf Basis

- der EinwohnerInnen
- der Finanzkraft
- des Finanzbedarfs
- der finanziellen Situation der Gemeinden und
- der raumordnungspolitischen Bedeutung

aufgeteilt. Eine genaue Gewichtung geht aus den Richtlinien für die Gemeinde-Bedarfszuweisungsmittel nicht hervor (Rechnungshof, 2016, S. 154). Förderungen zum Härteausgleich (Bedarfszuweisung IV) wurden letztmalig 2002 an Gemeinden mit einem Bevölkerungsverlust zwischen 2001 und 1991 vergeben (Rechnungshof, 2016, S. 221).

Daneben wurden auch Förderungen für Konsolidierungsgemeinden, Gemeinden mit Haushaltsabgang, die aber keine Sanierungsgemeinden sind, vergeben. Im Jahr 2013 gab es 56 Konsolidierungsgemeinden in Niederösterreich, während es im selben Jahr 31 Sanierungsgemeinden gab (Rechnungshof, 2016, S. 154 bzw. 226). Für Konsolidierungsgemeinden gab es keine festgelegten Kriterien. Ein Sanierungskonzept war in diesen Gemeinden nicht verpflichtend (Rechnungshof, 2016, S. 232).

²⁶ Statistik Austria (2018h)

4.2.2 Gemeinde-Bedarfszuweisungsmittel zum Haushaltsausgleich – Salzburg

Das Bundesland Salzburg vergibt Gemeinde-Bedarfszuweisungsmittel im Rahmen des Gemeindeausgleichsfonds (GAF), welcher eine eigene Rechtspersönlichkeit besitzt und im Jahr 2015 eingerichtet wurde (Land Salzburg, 2018, S. 3 und Brückner et al., 2017, S. 153). Förderungen dürfen dabei für folgende Fälle verwendet werden (Land Salzburg, 2018, S. 3):

- Projektförderung: zur Deckung außerordentlicher Erfordernisse
- Finanzkraftstärkung: zum Härteausgleich, welcher durch die Verteilung der Ertragsanteile entsteht
- Haushaltsausgleich: zur Aufrechterhaltung bzw. Wiederherstellung des Haushaltsgleichgewichtes

Die Höhe der Förderungen berechnet sich aus einem Sockelförderungssystem, welches verschiedene Zu- und Abschläge vorsieht. Während Abschläge für Gemeinden mit überdurchschnittlicher Finanzkraftkopfquote im Vergleich zum Landesschnitt und erhöhten Einnahmen erfolgen, sind Zuschläge neben der Finanzkraftkopfquote von der Finanzkraft und dem Investitionsvolumen der Finanzkraft abhängig. Ferner werden Zuschläge für Gemeinden gewährt, die sich freiwillig mit anderen Gemeinden bei der Errichtung und dem Betrieb von Einrichtungen zusammenschließen sowie Gemeinden die auf erhöhte Energieeffizienz und die Verwendung ökologischer Baustoffe achten (Land Salzburg, 2018, S. 7). Ziel ist es, Anreize für interkommunale Zusammenarbeit und die Mehrfachnutzung von Räumlichkeiten zu schaffen. Weiters sollen so energiepolitische Akzente gesetzt werden (Land Salzburg, o.J.).

Der Sockelbetrag regelt den Anteil der Gemeinde-Bedarfszuweisungsmittel am jeweiligen Projekt. Er unterscheidet sich je nach Aufgabenbereich. Pflichtausgaben werden dabei höher unterstützt als pflichtaufwandsnahe Aufgaben, wie beispielsweise Jugendeinrichtungen und Musikkapellen. Der Sockelbetrag für Schulen und Kindergärten liegt bei 40 %, jener für Straßen, Gemeindeämter, Feuerwehrhäuser und Energie bei 30 %. Friedhöfe, Jugendeinrichtungen, Musikkapellen und Musikschulen werden in geringerem Ausmaß gefördert (Land Salzburg, 2018, S. 3ff).

Abweichungen der aus dem Sockelförderungssystem berechneten Förderhöhe sind zum Härteausgleich möglich. Gemeinde-Bedarfszuweisungsmittel zum Haushaltsausgleich stehen Gemeinden zu, die *"aus eigener Kraft – trotz sparsamer, wirtschaftlicher und zweckmäßiger Haushaltsführung den ordentlichen Haushalt nicht ausgleichen können"*, sofern ein mit der Gemeinde abgestimmtes standardisiertes Prüfungsverfahren durchgeführt wird (Land Salzburg, 2018, S. 14).

Durch die genaue Regelung der Sockelbeträge, Zu- und Abschläge sind die vergebenen Förderhöhen nachvollziehbar geregelt.

4.2.3 Stärkungspakt Stadtfinanzen – Nordrhein-Westfalen

Das Bundesland Nordrhein-Westfalen hat im Jahr 2011 das Stärkungspaktgesetz mit der Absicht, Gemeinden in einer *"besonders schwierigen Haushaltssituation Konsolidierungshilfen zur Verfügung"* zu stellen, beschlossen (Stärkungspaktgesetz § 1). Ziel ist die Sanierung der Finanzen und die Wiedererlangung der kommunalen Gestaltungsmöglichkeiten (MHKBG Nordrhein-Westfalen, o.J.). Primär geht es in Nordrhein-Westfalen also um einen langfristigen Haushaltsausgleich.

Die Mittel des Stärkungspaktes stammen dabei zu knapp zwei Drittel (63,3 %) aus dem Landeshaushalt. Der übrige Teil der finanziellen Mittel stammt zum einen aus dem Vorwegabzug der Finanzausgleichsmasse des Gemeindefinanzierungsgesetzes (23,2 %) und zum anderen aus einer Solidaritätsumlage der steuerstarken Kommunen (13,5 %). Der Stärkungspakt umfasst Konsolidierungshilfen im Gesamtumfang von 5,75 Mrd. Euro (MHKBG Nordrhein-Westfalen, o.J.).

Der Stärkungspakt gliedert sich in drei Stufen:

- In der ersten Stufe werden Konsolidierungshilfen für Gemeinden zur Verfügung gestellt, welche auf Basis der Haushaltssatzung mit ihren Anlagen im Jahr 2010 überschuldet waren, oder bei denen auf Basis der Haushaltsdaten von 2010 für die Jahre 2011–2013 von einer Überschuldung auszugehen ist. Diese Gemeinden sind zu einer Teilnahme am Stärkungspakt verpflichtet (Stärkungspaktgesetz § 3). Die erste Stufe umfasst 34 Kommunen, was einem Anteil von 8,5 % der Kommunen in Nordrhein-Westfalen entspricht (MHKBG Nordrhein-Westfalen, o.J.).
- Gemeinden der zweiten Stufe können freiwillig am Stärkungspakt teilnehmen. Teilnahmeberechtigt sind Kommunen bei denen aufgrund der Haushaltsdaten aus dem Jahr 2010 von einer Überschuldung in den Jahren 2014–2016 auszugehen ist. (Stärkungspaktgesetz § 4) Dieser Stufe sind 27 Gemeinden zuzuordnen (MHKBG Nordrhein-Westfalen, o.J.).
- Im Jahr 2017 wurde die Anzahl der am Stärkungspakt teilnehmenden Gemeinden einmalig um fünf Gemeinden erweitert. Bei diesen Gemeinden bestand im Jahr 2014 oder 2015 eine Überschuldung (Stärkungspaktgesetz § 12).

Voraussetzung für die finanzielle Unterstützung einer Kommune, unabhängig von der Stufe, ist ein Haushaltssanierungsplan. Dieser ist von der Kommune zu erstellen, jährlich fortzuschreiben und der Bezirksregierung (Kommunalaufsicht) jährlich zur Genehmigung vorzulegen (Stärkungspaktgesetz § 6). Die Gemeinde wird bei der Erstellung und Umsetzung von der Gemeindeprüfungsanstalt NRW (GPA) unterstützt. Es erfolgt eine klare Trennung zwischen der beratenden GPA und der Kommunalaufsichtsbehörde, die für die Kontrolle zuständig ist (Ministerium für Inneres und Kommunales des Landes Nordrhein-Westfalen, 2014, S. 31f).

Der Haushaltsausgleich hat laut Haushaltssanierungsplan bei Gemeinden der Stufe eins innerhalb von 5 Jahren, bei Gemeinden der Stufe zwei innerhalb von 7 Jahren zu erfolgen (Mitterer und Hödl, 2015, S. 21). Gemeinden der Stufe drei erhalten Mittel zur Haushaltskonsolidierung maximal bis zum Jahr 2022 (Stärkungspaktgesetz § 12). Ein

selbstständiger Haushaltsausgleich nach Ende der Konsolidierungshilfen bei Gemeinden der Stufen eins und zwei hat bis zum Jahr 2021, bei Gemeinden der Stufe drei bis zum Jahr 2023 zu erfolgen.

Bei Nichteinhaltung oder Nichterstellung (bei verpflichteten Gemeinden) des Haushaltssanierungsplanes stellt das Ministerium eine/n Beauftragte/n des Landes der Gemeinde zu Seite (Stärkungspaktgesetz §8). Diese/r übernimmt beispielsweise die haushaltsbezogenen Aufgaben der Gemeinde (Ministerium für Inneres und Kommunales des Landes Nordrhein-Westfalen, 2014, S. 27).

4.2.4 Kommunalen Schutzschirm – Hessen

Im Bundesland Hessen sind die schlechte finanzielle Situation der Kommunen und der hohe Anteil an Kassenkrediten bei Kommunen zu einem großen Problem geworden. Da viele Gemeinden nicht mehr in der Lage waren, die Kredite vollständig selbstständig zurückzuzahlen, wurde im Jahr 2012 die Einführung des kommunalen Schutzschirmes beschlossen (Hessischer Landtag, 2012).

Im Rahmen des kommunalen Schutzschirmes wird ein gewisser Teil der kommunalen Schulden (46 %) vom Land übernommen. Für die Zinsen müssen Kommunen weiterhin selbst aufkommen. Die Schulden scheinen nach der Übernahme durch das Land Hessen nicht mehr in der Bilanz der Kommunen auf. Zusätzlich unterstützt das Land Kommunen durch Zinsdiensthilfen. Insgesamt wurden 2,8 Mrd. Euro vom Bundesland Hessen für die Schuldenübernahme aufgebracht. Der kommunale Schutzschirm verfolgt dabei das Ziel die finanzielle Leistungsfähigkeit der Kommunen abzusichern bzw. wiederherzustellen (Mitterer und Hödl, 2015, S. 18f). Durch die Schuldenübernahme kann der Haushalt der Kommunen nachhaltig konsolidiert werden und die Selbstverwaltung erhalten werden. Die Mittel werden dabei vom Land, ohne finanziellen Solidarbeitrag der Kommunen, bereitgestellt (Hessisches Ministerium der Finanzen, 2014, S. 3ff).

Entschuldungshilfe erhalten dabei nur konsolidierungsbedürftige Gemeinden. Diese wurden anhand eines "Kennzahlensets" zur finanziellen Lage der Kommunen ermittelt (Hessische Landesregierung, 2012, S. 4 und SchuSG § 2 Abs 1). Indikatoren für eine schlechte finanzielle Lage waren das Kassenkreditvolumen (Bezugsjahr 2009 und 2010) und das ordentliche Ergebnis (Bezugsjahre 2005–2009). Für die Indikatoren wurden Grenzwerte definiert und im Anschluss drei Kriterien für eine Aufnahme in den kommunalen Schutzschirm formuliert (Mitterer und Hödl, 2015, S. 19 und Hessisches Ministerium der Finanzen, 2014, S. 13f):

- Kassenkreditschulden von mehr als 1.000 Euro pro EinwohnerIn (Durchschnitt Jahre 2009 und 2010) oder
- negatives ordentliches Ergebnis im ordentlichen Haushalt von mehr als 200 Euro pro EinwohnerIn (Durchschnitt 2005–2009), unabhängig von der Höhe der Kassenkredite oder

- negatives ordentliches Ergebnis (Durchschnitt 2005–2009) und Kassenkredite von mehr als 470 Euro pro EinwohnerIn (Durchschnitt Jahre 2009 und 2010).

Von den durch die Kriterien als konsolidierungsbedürftig definierten und damit antragsberechtigten 106 Kommunen, stellten 102 einen Antrag. Nach einer Abstimmung mit den Landesbehörden erstellten die Kommunen ein Konsolidierungskonzept, welches einen Ausgleich des Haushaltes zum ehestmöglichen Zeitpunkt zum Ziel hatte. Mit 100 Kommunen konnte auf Basis des Konsolidierungskonzeptes ein Konsolidierungsvertrag abgeschlossen werden (Hessisches Ministerium der Finanzen, 2014, S. 3ff). Im Konsolidierungskonzept müssen die Kommunen bereits genaue Maßnahmen erarbeiten, die zu einem Ausgleich des Haushaltes führen sollen. Die Maßnahmen betreffen dabei einerseits Einsparungen bei den Ausgaben (z.B. Reduzierung von Personal- und Sachkosten) und andererseits Zuwächse bei den Einnahmen (z.B. höhere Steuern, Gebühren und Beiträge). Die Umsetzung wird dabei von den Aufsichtsbehörden überwacht. Eine Nichteinhaltung des Konsolidierungsvertrages kann sanktioniert werden. Zum einen stehen hier Zwangsmaßnahmen der Gemeindeordnung (z.B. Bestellung einer/s Beauftragten, die/der alle oder einzelne Aufgaben der Gemeinde wahrnimmt) zum anderen die Einstellung bzw. Rückabwicklung der Entschuldungs- und Zinsdiensthilfen zur Verfügung (SchuSG § 4 Abs 1 und HGO § 141).

4.2.5 Kommunalen Entschuldungsfonds – Rheinland-Pfalz

Der Beschluss für die Einrichtung eines kommunalen Entschuldungsfonds im Bundesland Rheinland-Pfalz fand im Jahr 2010 im Rahmen einer gemeinsamen Erklärung, die Gründung des Fonds im Jahr 2012 statt. Anlass war der seit 20 Jahren durchgehend negative Finanzierungssaldo der Kommunen in Rheinland-Pfalz. Zielsetzung des Fonds ist eine Reduzierung der Liquiditätskreditvolumina um zwei Drittel (Göhring et al., 2011, S. 2).

Die Finanzierung des Entschuldungsfonds erfolgt dabei zu je einem Drittel aus Mitteln des Bundeslandes Rheinland-Pfalz, des kommunalen Finanzausgleichs und der partizipierenden Kommunen (siehe Abbildung 23). Der Entschuldungsfonds besitzt dabei ein Gesamtvolumen von 3,8 Mrd. Euro (Ministerium des Inneren und für Sport des Landes Rheinland-Pfalz, o.J.). Besonderheit ist, dass auch die teilnehmenden Kommunen an der Finanzierung des kommunalen Entschuldungsfonds beteiligt sind. Diese müssen durch Maßnahmen zur Haushaltskonsolidierung ein Drittel der Mittel selbst stellen (Göhring et al., 2011, S. 3). Spezielle Grenzwerte als Teilnahmevoraussetzung für die Kommunen wurden nicht definiert, das heißt sie können selbst über eine Teilnahme am Entschuldungsfond entscheiden. Das Land überprüft jedoch beim Antrag den Bedarf der Kommune für die finanziellen Zuweisungen (Ministerium des Inneren für Sport und Infrastruktur des Landes Rheinland-Pfalz, 2011, S. 32ff). Zu folgenden Indikatoren müssen die Kommunen Angaben machen (Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände Rheinland-Pfalz und Landesregierung Rheinland-Pfalz, 2010, S. 7):

- Einnahmen aus Realsteuern in Euro je EinwohnerIn,
- Sozialausgaben nach Arten in Euro je EinwohnerIn,

- Schulausgaben nach Arten in Euro je EinwohnerIn,
- Personalausgaben nach Arten in Euro je EinwohnerIn,
- Zinsausgaben in v.H. der Schulden und in Euro je EinwohnerIn und
- Finanzierungsaldo.

Abbildung 23: Kommunalen Entschuldungsfonds Rheinland-Pfalz



Quelle: Ministerium des Inneren und für Sport Rheinland-Pfalz (2018).

Für die Aufnahme in den Entschuldungsfonds ist ein Konsolidierungsvertrag mit dem Land abzuschließen. Hauptbestandteil des Konsolidierungsvertrages sind die Konsolidierungsmaßnahmen der jeweiligen Kommune, mit denen ein Drittelanteil am kommunalen Entschuldungsfonds aufzubringen ist. Die Höhe der zu beschaffenden Eigenmittel durch Konsolidierungsmaßnahmen wird aus der Höhe der Liquiditätskreditbelastung und der daraus folgenden Zuweisungen ermittelt. Die Verträge werden individuell mit jeder Kommune geschlossen und sind teilweise online abrufbar (Ministerium des Inneren für Sport und Infrastruktur des Landes Rheinland-Pfalz, 2011, S. 32ff).

An die notwendigen Konsolidierungsanstrengungen werden folgende Anforderungen bzw. Bedingungen geknüpft (Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände Rheinland-Pfalz und Landesregierung Rheinland-Pfalz, 2010, S. 6):

- Ausschöpfung der eigenen Ertragsquellen,
- Nachweis, dass Vermögensveräußerungen (z.B. kommunale Unternehmen, Wertpapiere, Beteiligungen, Grundstücke, vermietete Wohnhäuser) nicht möglich oder unwirtschaftlich sind bzw. die kommunale Daseinsvorsorge gefährden,

- Prüfung und Umsetzung der Optimierungsmöglichkeiten (z.B. verbessertes Kreditmanagement) bei Krediten,
- Beschränkung der Aufwendungen und Auszahlungen auf die Erfüllung unabweisbarer Verpflichtungen,
- Beschränkung der Investitionen auf unabweisbare Vorhaben bzw. zeitliche Streckung der Investitionen,
- Beschränkung der Personalaufwendungen und -auszahlungen auf den unabweisbaren Bedarf und
- Prüfung und Umsetzung von Optimierungsmöglichkeiten im Energiemanagement

Sanktionen und Folgen bei Nichterfüllung der Konsolidierungsvereinbarungen bzw. fehlendem Konsolidierungserfolg, werden in einem Muster-Konsolidierungsvertrag definiert. Sie umfassen die Aufkündigung des Konsolidierungsvertrages, die Rückforderung der ausbezahlten Mittel, aber auch eine Aussetzung des Vertrages für ein Jahr. Die Sanktionen können jedoch individuell mit jeder Kommune ausverhandelt werden (Ministerium des Inneren für Sport und Infrastruktur des Landes Rheinland-Pfalz, 2011, S. 32f). Gesamt haben 841 Kommunen am Entschuldungsfond teilgenommen (Ministerium des Inneren und für Sport Rheinland-Pfalz, 2018).

4.3 Fazit

Die selbstständige Sanierung des kommunalen Haushaltes durch die Gemeinden scheint nicht möglich, daher ist eine Kombination mit Instrumenten des Landes erforderlich. Hauptziel der Instrumente der Länder zur Haushaltskonsolidierung ist die Wiederherstellung der Finanzautonomie. Dabei werden die finanziellen Belastungen der Gemeinden durch Schuldenübernahmen, Zinsdiensthilfen oder Bedarfszuweisungen reduziert. Aufgrund der Tatsache, dass sich die kommunale Haushaltsführung im eigenen Wirkungsbereich der Gemeinde befindet, setzen auch die Konsolidierungsinstrumente der Länder eine Mitarbeit der Gemeinden voraus. Diese wird durch Sanierungsübereinkommen mit den Gemeinden in Form von Verträgen oder Konzepten geregelt.

Die Haushaltskonsolidierungsinstrumente der Gemeinden umfassen vorrangig eine Kürzung der Ausgaben bei gleichzeitiger Steigerung der Einnahmen. Die Insolvenz wird als Ultima Ratio gesehen, wurde aber zuletzt in den 1930er Jahren angewendet. Auch eine Gemeindezusammenlegung stellt für die meisten Gemeinden keine Option dar.

5 Sanierungsbedarf der Gemeinden in Niederösterreich

Ziel des folgenden Kapitels ist es den Sanierungsbedarf der Gemeinden in Niederösterreich zu ermitteln. Nach einer methodischen Abgrenzung wird der Sanierungsbedarf der Gemeinden anhand der Indikatoren "Ausgleich des ordentlichen Haushaltes" und "freie Finanzspitze" bewertet. Dabei werden auch administrative und regionale Agglomerationen von Gemeinden mit dringendem Sanierungsbedarf betrachtet.

5.1 Methodisches Vorgehen

5.1.1 Systemabgrenzung und Datengrundlage

Institutionelle Abgrenzung

Wie bereits im Kapitel 1 erläutert wird der Fokus auf die niederösterreichischen Gemeinden gelegt. Das europäische System der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung unterteilt den Sektor Staat in die vier Teilsektoren: Bund, Länder, Gemeinden und Sozialversicherung. Der Teilsektor Gemeinden umfasst *"alle öffentlichen Körperschaften deren Zuständigkeit auf einen örtlich begrenzten Teil des Wirtschaftsgebietes beschränkt ist"* (Europäische Kommission, 2014, S. 53). Bei der vorliegenden Arbeit werden jedoch nur die Gemeinden selbst untersucht. Gemeindeverbände oder Gemeindefonds werden nicht in die Untersuchung miteinbezogen.

Da jedes Bundesland spezifische, auf der VRV aufbauende Verordnungen über die Führung des Haushaltes erlassen kann, wurde der Untersuchungsraum auf das Bundesland Niederösterreich eingeschränkt. Gleichzeitig würde eine österreichweite Betrachtung die Zahl der Gemeinden ungemein erhöhen und dadurch den Rahmen der Arbeit übersteigen.

Niederösterreich ist mit 19.179 km² das flächenmäßig größte Bundesland Österreichs. Außerdem bildet es mit 573 Gemeinden das Bundesland mit den meisten Gemeinden. Gleichzeitig herrschen, bedingt durch historische, geographische und räumliche Lagefaktoren, unterschiedliche regionalwirtschaftliche Bedingungen vor. Die Landeshauptstadt St. Pölten wurde aus den Untersuchungen ausgenommen. Durch die Größe des Budgets und der Sonderfunktion als Landeshauptstadt würden sich starke Verzerrungen ergeben.

Zeitliche Abgrenzung

Für die Beurteilung der Finanzsituation der Gemeinden in Niederösterreich wurden die Haushaltsdaten für den Zeitraum 1997 bis 2016 herangezogen. Aktuellere Daten waren zum Zeitpunkt der Untersuchung nicht verfügbar. Die VRV 1997 war verpflichtend ab dem Jahr 1997 für Gemeinden anzuwenden und löste damit die VRV 1983 ab (VRV 1997 § 18). Die aktuelle VRV 2015 ist erst ab dem Jahr 2020 verpflichtend für Gemeinden anzuwenden (VRV 2015 § 40). Sie wirkt sich daher nicht auf die vorliegenden Untersuchungen aus. Für Detailuntersuchungen wurden die Jahre 2012 bis 2016 herangezogen.

Datengrundlage

Die Datengrundlage für die folgende Untersuchung bilden die jährlichen Gebarungsdaten der niederösterreichischen Gemeinden, gemäß der kommunalen Finanzstatistik der Statistik Austria für die Jahre 1997–2016. Die Daten wurden für die vorliegende Diplomarbeit zur Verfügung gestellt (GemBon, 2017).

5.1.2 Kennzahlen und Kriterien zur Beschreibung des Sanierungsbedarfs

Zur Ermittlung des Sanierungsbedarfs von Gemeinden bestehen zahlreiche Indikatoren, in der vorliegenden Arbeit wurde der Fokus auf zwei Kennzahlen zur Beschreibung des Sanierungsbedarfs gelegt. Der Sanierungsbedarf der Gemeinden wird dabei in einem ersten Schritt getrennt nach den ausgewählten Kennzahlen ermittelt (siehe Kapitel 5.2 und 5.3) und im zweiten Schritt werden die Ergebnisse der beiden Kennzahlen im Kapitel 5.4 verknüpft.

Ausgleich des ordentlichen Haushaltes

Das Bundesland Niederösterreich verwendet als Grundlage für die Vergabe von Bedarfszuweisungen zur Verringerung des Haushaltsrückganges an Gemeinden die Deckung des Abgangs im ordentlichen Haushalt. Können die Ausgaben im ordentlichen Haushalt nicht durch Einnahmen im ordentlichen Haushalt ausgeglichen werden, so besteht keine Deckung des Abgangs. Laut den Richtlinien der Bedarfszuweisungen werden dabei zumindest die letzten fünf Jahre betrachtet (Amt der Niederösterreichischen Landesregierung - Abt. Gemeinden IVW3, 2018).

Eine Berücksichtigung der Schuldentilgung oder der Finanzierung von Ausgaben im außerordentlichen Haushalt besteht hier nicht. Vielmehr stehen die Steuerungsmöglichkeiten der Gemeinden im Bereich der Ausgaben und Einnahmen im Fokus (Amt der Niederösterreichischen Landesregierung - Abt. Gemeinden IVW3, 2018).

Die Berechnung erfolgt im Rahmen der vorliegenden Arbeit durch eine Subtraktion der Ausgaben von den Einnahmen des ordentlichen Haushaltes. Anschließend wurden die Bedarfszuweisungen des jeweiligen Haushaltsjahres abgezogen.

Freie Finanzspitze

Die Finanzspitze bildet ab, wie viel Kapital eine Gemeinde aus der laufenden Gebarung noch hat, um einerseits Rücklagen (Sach- und Finanzanlagevermögen) aufbauen zu können und andererseits Investitionen durchzuführen und somit außerordentliche Projekte umsetzen zu können (Bröthaler und Wieser, 2005, S. 36). Die Finanzspitze bildet daher gut die allgemeine finanzielle Situation einer Gemeinde ab, da auch die Schuldentilgung betrachtet wird. Eine negative Finanzspitze bedeutet demnach, dass eine Gemeinde nicht ausreichend finanzielle Haushaltsmittel hat, um Rücklagen zu bilden oder Investitionsförderungen zu vergeben.

Die Finanzspitze berechnet sich aus dem Saldo der Einnahmen und Ausgaben der laufenden Gebarung abzüglich der Schuldentilgung (Bröthaler und Wieser, 2005, S. 36).

Um Gemeinden unterschiedlicher Größenklassen vergleichen zu können, wurde in weiterer Folge zusätzlich die Finanzspitze pro EinwohnerIn ermittelt. Hierzu wurde die Finanzspitze des jeweiligen Haushaltsjahres durch die EinwohnerInnen desselben Jahres dividiert.

Bereinigung der Kennzahlen zum Sanierungsbedarf

Für die folgende Bewertung, ob eine Gemeinde den ordentlichen Haushalt nicht ausgleichen kann bzw. über eine negative freie Finanzspitze verfügt, wurde als Grenzwert -10.000 Euro angenommen. Positiv sind demnach Gemeinden mit einer freien Finanzspitze bzw. einem Saldo aus dem ordentlichen Haushalt größer gleich -10.000 Euro, negativ sind Gemeinden mit einem entsprechenden Wert kleiner -10.000 Euro.

Mehrjährige Betrachtung

Bei der Ermittlung des Sanierungsbedarfs ist auch die zeitliche Dimension miteinzubeziehen. Ein Sanierungsbedarf, welcher aufgrund von Projekten oder einmaligen Veräußerungen entsteht, ist häufig nur kurzfristig. Für die Beschreibung des Sanierungsbedarfs wurden daher drei, in Hinblick auf die zeitliche Dimension, unterschiedliche Kriterien definiert.

- Kriterium I: Im Rahmen des Kriteriums I werden die jährlichen Ergebnisse der beiden ausgewählten Indikatoren getrennt betrachtet.
- Kriterium II: Das Kriterium II betrachtet jeweils drei aufeinanderfolgende Finanzjahre. Eine schlechte finanzielle Situation besteht demnach, wenn drei Jahre ihn Folge der betrachtete Indikator negativ war.
- Kriterium III: Beim Kriterium III wird versucht auf jährliche Schwankungen Rücksicht zu nehmen. Es wird daher die Finanzsituation von fünf aufeinanderfolgenden Haushaltsjahren betrachtet. Eine negative Finanzlage besteht, wenn der jeweilige Indikator in mindestens drei der fünf betrachteten Jahre negativ war.

Für die folgende Bewertung eines dringenden Sanierungsbedarfs wurde ein über mehrere Jahre bestehender Sanierungsbedarf vorausgesetzt.

Untergliederung in Gemeindegrößenklassen

Zur Gruppierung der Gemeinden nach ihrer Bevölkerungszahl wurden die Gemeinden in Gemeindegrößenklassen kategorisiert (siehe Tabelle 3 und Abbildung 24).

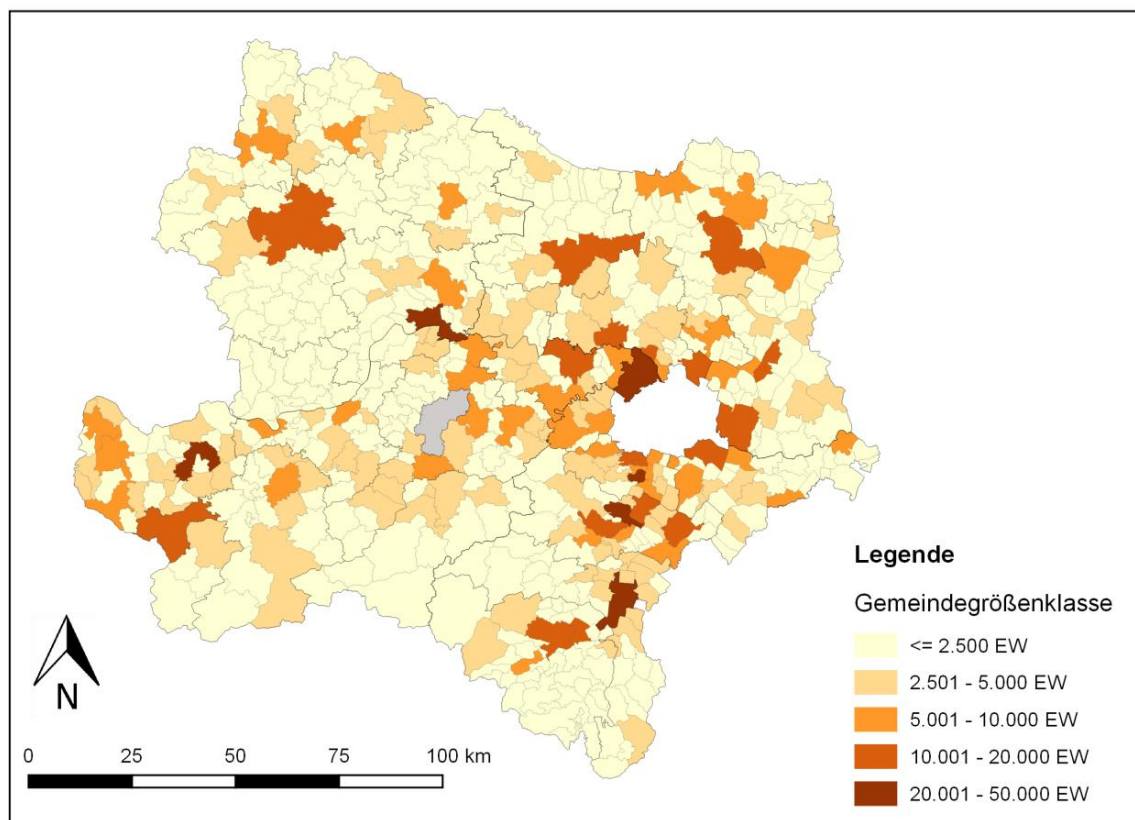
Tabelle 3: Gemeindegrößenklassen ohne St. Pölten, Bezugsjahr 2016

Gemeindegrößenklasse		Anzahl der NÖ Gemeinden	Anteil in %	EinwohnerInnenzahl	Anteil in %
1	bis zu 2.500 EW	394	68,9 %	537.269	33,6 %
2	2.501–5.000 EW	113	19,8 %	378.777	23,7 %
3	5.001–10.000 EW	41	7,2 %	283.631	17,7 %
4	10.001–20.000 EW	18	3,1 %	235.671	14,7 %
5	20.001–50.000 EW	6	1,0 %	164.865	10,3 %
GESAMT		572	100 %	1.600.213	100 %

Quelle: Statistik Austria (2017b); eigene Bearbeitung und Darstellung (2019).

Die Landeshauptstadt St. Pölten ist die einzige Gemeinde in Niederösterreich mit mehr als 50.000 EinwohnerInnen. Durch die Größe des Budgets und der Sonderfunktion als Landeshauptstadt würden sich starke Verzerrungen ergeben. St. Pölten wurde daher wie bereits erläutert aus den Untersuchungen ausgenommen.

Abbildung 24: Niederösterreichische Gemeinden ohne St. Pölten, Gemeindegrößenklassen (Bezugsjahr 2016)



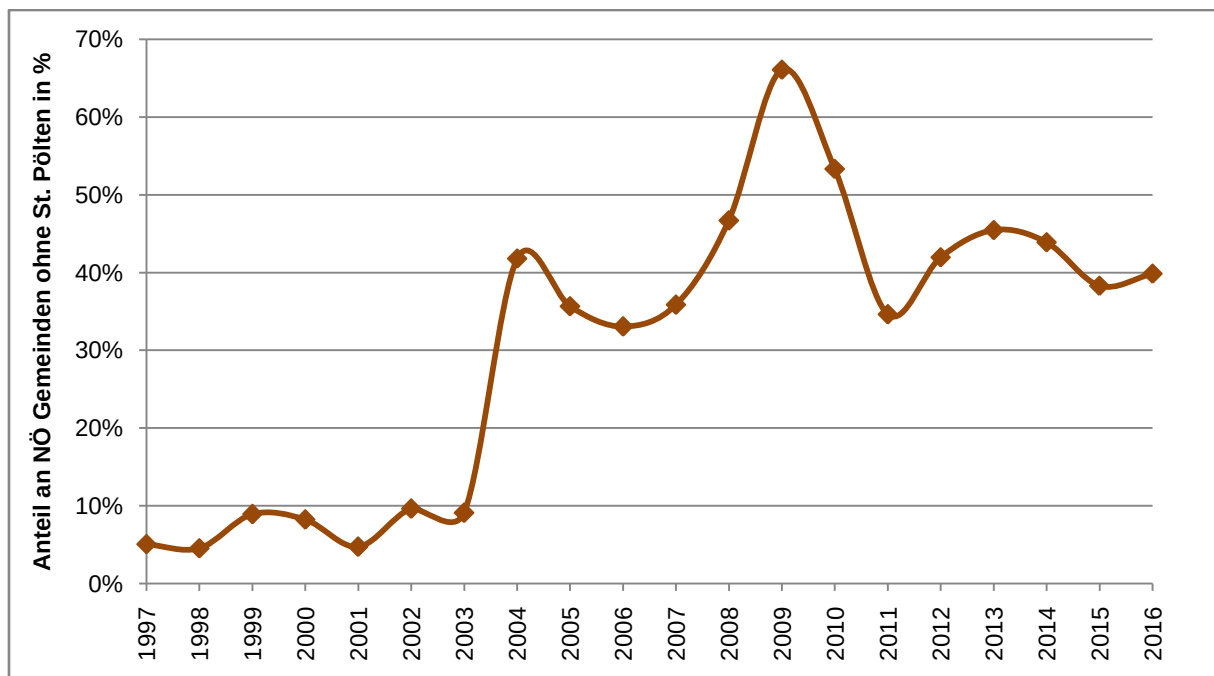
Quelle: Statistik Austria (2017b); Land Niederösterreich (2019); eigene Berechnung und Darstellung (2019).

5.2 Ausgleich des ordentlichen Haushaltes

Ein Ausgleich des ordentlichen Haushaltes ist im Jahr 2016 40 % der niederösterreichischen Gemeinden (ohne St. Pölten) nicht gelungen. Im zeitlichen Verlauf zeigte sich ein Höhepunkt im Jahr 2009. Die Weltwirtschaftskrise und die damit verbundene schlechte Konjunkturlage erreichte Ende des Jahres 2008 auch Österreich und im Jahr 2009 auch die Gemeinden (Scheiblecker, 2009). Der kommunale Haushalt wird demnach auch von globalen Prozessen bestimmt.

Während der ordentliche Haushalt bis zum Jahr 2003 nur in weniger als 10 % der Gemeinden nicht ausgeglichen werden konnte, hat sich der Anteil der Gemeinden, die ihren ordentlichen Haushalt nicht ausgleichen können heute zwischen 35 % und 45 % eingependelt (siehe Abbildung 25).

Abbildung 25: Gemeinden ohne Ausgleich des ordentlichen Haushaltes¹, 1997–2016, Anteil an den niederösterreichischen Gemeinden ohne St. Pölten in %

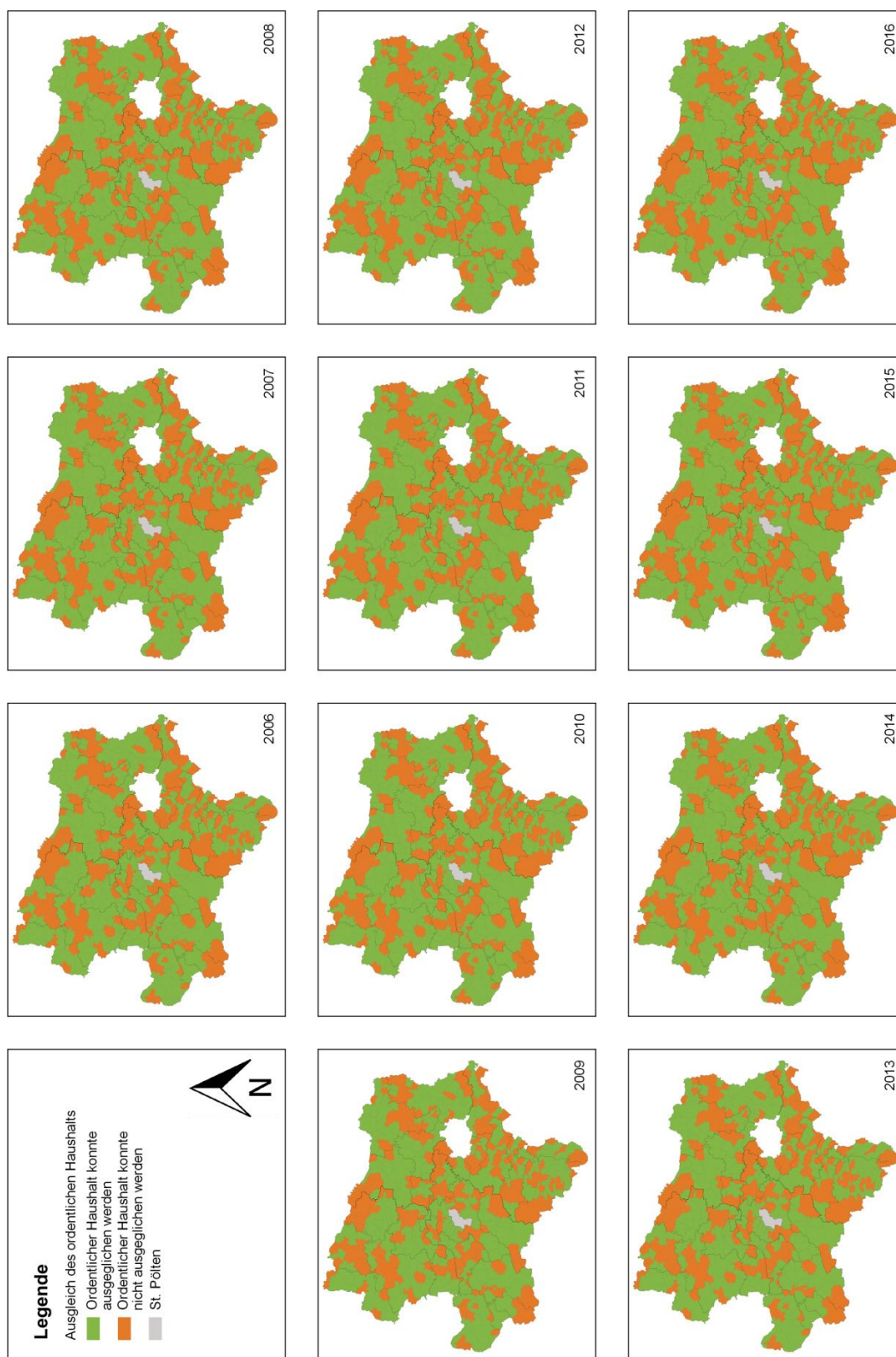


1) Für die Bewertung, ob ein Ausgleich des ordentlichen Haushaltes besteht, wurde als Grenzwert -10.000 € angenommen. Positiv sind demnach Gemeinden mit Saldo des ordentlichen Haushaltes größer gleich -10.000 €, negativ sind Gemeinden mit einem Betrag kleiner -10.000 €.

Quelle: GemBon (2017); Statistik Austria (2017a); eigene Darstellung und Bearbeitung (2019).

Der Ausgleich des ordentlichen Haushaltes einzelner Gemeinden variiert von Haushaltsjahr zu Haushaltsjahr. Es bestehen demnach große jährliche Schwankungen. Abbildung 26 zeigt einen Überblick über einzelne Jahre. Über den gesamten Betrachtungszeitraum (2006–2016) sind regionale Konzentrationen an Gemeinden, die ihren Haushalt nicht ausgleichen konnten, im nördlichen Waldviertel, im östlichen Weinviertel und im Süden Niederösterreichs zu finden.

Abbildung 26: Ausgleich ordentlicher Haushalt¹, niederösterreichische Gemeinden ohne St. Pölten
2006–2016

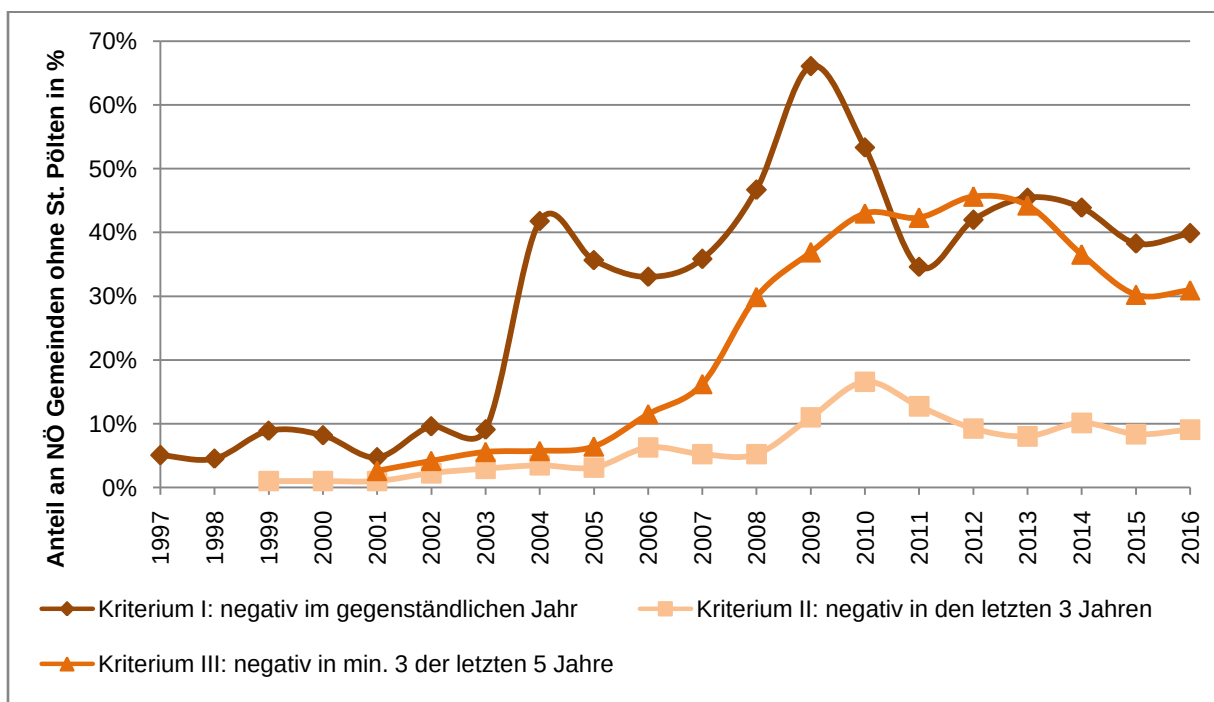


1) Für die Bewertung, ob ein Ausgleich des ordentlichen Haushaltes besteht, wurde als Grenzwert -10.000 € angenommen. Positiv sind demnach Gemeinden mit Saldo des ordentlichen Haushaltes größer gleich -10.000 €, negativ sind Gemeinden mit einem Betrag kleiner -10.000 €.

Quelle: GemBon (2017); Statistik Austria (2017a); Land Niederösterreich (2019); eigene Darstellung und Bearbeitung (2019).

Die Schwankungen im Ausgleich des ordentlichen Haushaltes können durch temporäre Belastungen und einmalige Einnahmen bedingt sein. Eine jährliche Betrachtung scheint daher wenig für die Abbildung von mittelfristigen Entwicklungstendenzen geeignet. Es wurden daher neben der jährlichen Betrachtung zwei weitere Kriterien zur Anwendung gebracht (siehe Kapitel 5.1). Im Rahmen des Kriteriums II wurden Gemeinden zusammengefasst, die in den letzten drei Jahren den ordentlichen Haushalt nicht ausgleichen konnten. Das Kriterium III umfasst Gemeinden, denen in den letzten fünf Jahren überwiegend kein Ausgleich des ordentlichen Haushaltes gelungen ist. Es zeigt sich hierbei eine ähnliche Entwicklungstendenz wie bei der jährlichen Betrachtungsweise. Jedoch erfolgt die Entwicklung durch die mehrjährige Betrachtungsweise verzögert. Der Anteil der Gemeinden die ihren Haushalt im Rahmen des Kriteriums II nicht ausgleichen konnten reduziert sich von 40 % auf 9 %. Der Anteil der Gemeinden, die in den letzten fünf Jahren ihren ordentlichen Haushalt überwiegend nicht ausgleichen konnten, ist in den letzten Jahren gesunken, verbleibt aber mit 30 % auf hohem Niveau (siehe Abbildung 27).

Abbildung 27: Gemeinden ohne Ausgleich des ordentlichen Haushaltes¹, 1997–2016, Anteil an den niederösterreichischen Gemeinden ohne St. Pölten in %, nach Kriterium I, II und III



1) Für die Bewertung, ob ein Ausgleich des ordentlichen Haushaltes besteht, wurde als Grenzwert -10.000 € angenommen. Positiv sind demnach Gemeinden mit Saldo des ordentlichen Haushaltes größer gleich -10.000 €, negativ sind Gemeinden mit einem Betrag kleiner -10.000 €.

Quelle: GemBon (2017); Statistik Austria (2017a); eigene Darstellung und Bearbeitung (2019).

Der höchste Anteil an Gemeinden mit einem nicht ausgeglichenen ordentlichen Haushalt in drei von fünf Jahren (Betrachtungszeitraum 2012–2016) besteht im Bezirk Gmünd mit knapp 38 %. An zweiter Stelle liegt der Bezirk Lilienfeld mit 35,7 %, den dritten Platz nimmt der Bezirk Scheibbs (33 %) ein. In den Bezirken Mödling und Korneuburg konnten lediglich 5 % der Gemeinden ihren Haushalt nicht ausgleichen. Die Gemeinden Krems an der Donau, Waidhofen an der Ybbs und Wiener Neustadt bestehen nur aus jeweils einer Gemeinde.

Ihnen gelang ein überwiegender Ausgleich des ordentlichen Haushaltes im Betrachtungszeitraum (Tabelle 4).

Tabelle 4: Gemeinden ohne Ausgleich des ordentlichen Haushaltes¹, Anteil an den Gemeinden des Bezirks in %, niederösterreichische Gemeinden ohne St. Pölten, 2012–2016, jährlich und nach Kriterium III²

	Anzahl der Gemeinden im Bezirk	Kriterium I (jährlich)					Kriterium III negativ in min. 3 von 5 Jahren
		2012	2013	2014	2015	2016	
Krems an der Donau	1	100%	100%	0%	0%	0%	0%
Waidhofen an der Ybbs	1	100%	0%	100%	0%	0%	0%
Wiener Neustadt	1	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Amstetten	34	35,3%	50,0%	52,9%	29,4%	35,3%	8,8%
Baden	30	33,3%	56,7%	40,0%	40,0%	40,0%	20,0%
Bruck an der Leitha	33	36,4%	45,5%	51,5%	27,3%	54,5%	6,1%
Gänserndorf	44	40,9%	40,9%	27,3%	38,6%	31,8%	11,4%
Gmünd	21	47,6%	47,6%	28,6%	47,6%	28,6%	38,1%
Hollabrunn	24	37,5%	41,7%	50,0%	37,5%	33,3%	25,0%
Horn	20	40,0%	55,0%	55,0%	35,0%	40,0%	25,0%
Korneuburg	20	55,0%	35,0%	35,0%	25,0%	20,0%	5,0%
Krems (Land)	30	36,7%	43,3%	30,0%	40,0%	43,3%	16,7%
Lilienfeld	14	57,1%	21,4%	57,1%	42,9%	42,9%	35,7%
Melk	40	55,0%	40,0%	52,5%	45,0%	47,5%	30,0%
Mistelbach	36	33,3%	47,2%	41,7%	44,4%	33,3%	11,1%
Mödling	20	30,0%	50,0%	40,0%	35,0%	55,0%	5,0%
Neunkirchen	44	40,9%	56,8%	29,5%	40,9%	38,6%	20,5%
St. Pölten (Land)	45	48,9%	44,4%	40,0%	33,3%	40,0%	13,3%
Scheibbs	18	50,0%	38,9%	72,2%	72,2%	27,8%	33,3%
Tulln	22	59,1%	45,5%	54,5%	45,5%	63,6%	18,2%
Waidhofen/Thaya	15	53,3%	40,0%	66,7%	46,7%	66,7%	13,3%
Wiener Neustadt (Land)	35	28,6%	45,7%	48,6%	25,7%	48,6%	14,3%
Zwettl	24	37,5%	45,8%	45,8%	41,7%	20,8%	16,7%

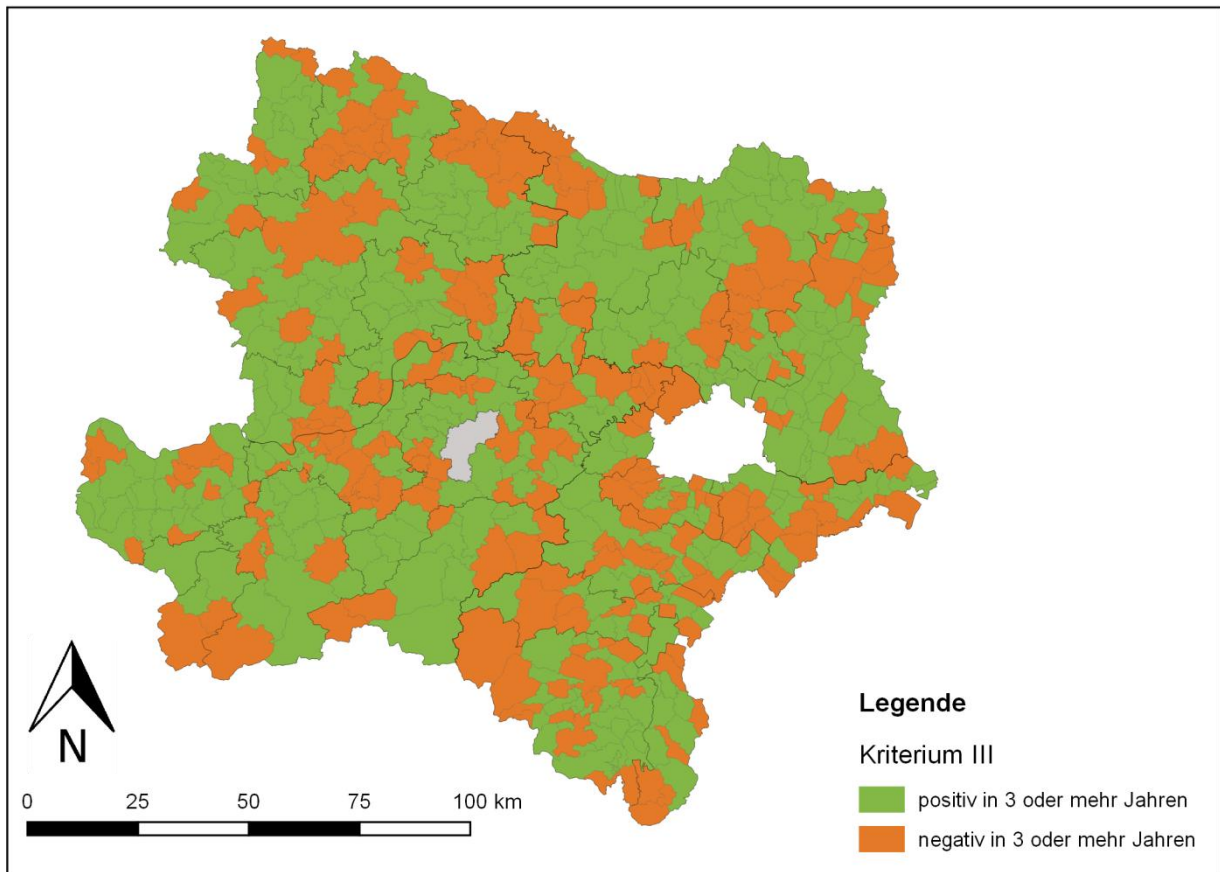
1) Für die Bewertung, ob ein Ausgleich des ordentlichen Haushaltes besteht, wurde als Grenzwert -10.000 € angenommen. Positiv sind demnach Gemeinden mit Saldo des ordentlichen Haushaltes größer gleich -10.000 €, negativ sind Gemeinden mit einem Betrag kleiner -10.000 €.

2) Kriterium III: Es wird die Finanzsituation von fünf aufeinanderfolgenden Haushaltsjahren betrachtet. Ein Ausgleich des ordentlichen Haushaltes besteht, wenn der Saldo des ordentlichen Haushaltes in mindestens drei der fünf betrachteten Jahre negativ war.

Quelle: GemBon (2017); Statistik Austria (2017a); eigene Darstellung und Bearbeitung (2019).

Regional zeigt sich durchaus ein differenziertes Bild. Hierfür wurde das Kriterium III, ein negativer Ausgleich in mindestens drei von fünf Jahren (Betrachtungszeitraum 2012–2016), herangezogen. Betroffen von einem nicht ausgeglichenen Haushalt sind sowohl Gemeinden mit positiver Bevölkerungsentwicklung rund um Wien, aber auch Gemeinden in peripheren Gebieten wie dem nördlichen Waldviertel, dem östlichen Weinviertel oder südlich von St. Pölten im Mostviertel (siehe Abbildung 28).

Abbildung 28: Ausgleich ordentlicher Haushalt¹, niederösterreichische Gemeinden ohne St. Pölten, 2012–2016, nach Kriterium III²



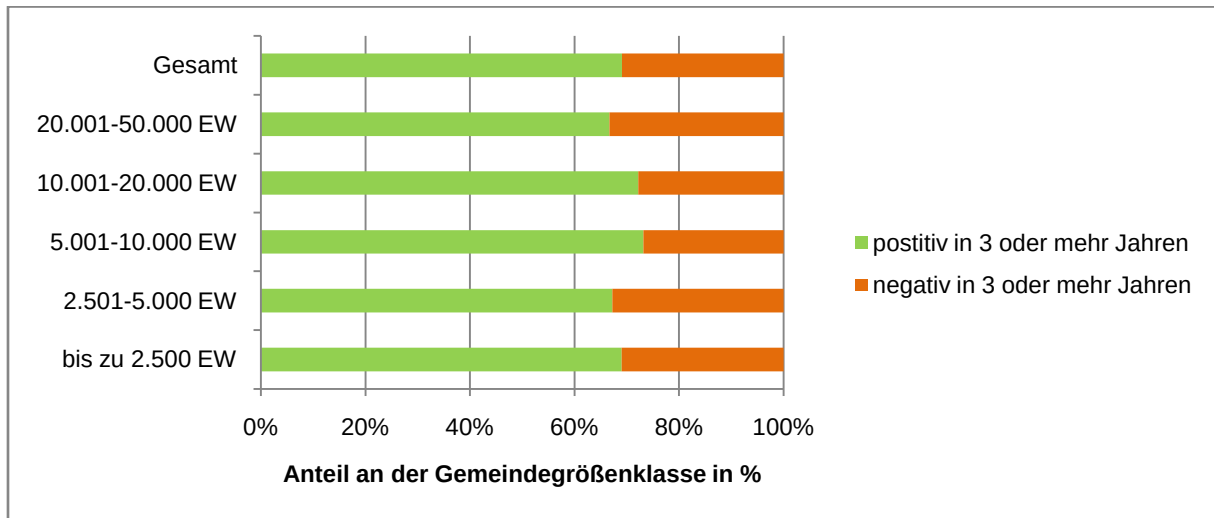
1) Für die Bewertung, ob ein Ausgleich des ordentlichen Haushaltes besteht, wurde als Grenzwert -10.000 € angenommen. Positiv sind demnach Gemeinden mit Saldo des ordentlichen Haushaltes größer gleich -10.000 €, negativ sind Gemeinden mit einem Betrag kleiner -10.000 €.

2) Kriterium III: Es wird die Finanzsituation von fünf aufeinanderfolgenden Haushaltsjahren betrachtet. Ein Ausgleich des ordentlichen Haushaltes besteht, wenn der Saldo des ordentlichen Haushaltes in mindestens drei der fünf betrachteten Jahre negativ war.

Quelle: GemBon (2017); Statistik Austria (2017a); Land Niederösterreich (2019); eigene Darstellung und Bearbeitung (2019).

Bei einer Betrachtung des Ausgleichs des ordentlichen Haushaltes in mindestens drei von fünf Jahren (Betrachtungszeitraum 2012–2016) im Bezug zur Gemeindegröße, zeigen sich nur geringe Unterschiede. Im Mittel konnten 31 % der Gemeinden keinen Ausgleich im ordentlichen Haushalt erreichen. Gemeinden mit einer EinwohnerInnenzahl zwischen 5.001 und 10.000 EinwohnerInnen weisen mit etwa 27 % einen geringeren Anteil an Gemeinden auf, die ihren ordentlichen Haushalt nicht ausgleichen konnten (siehe Abbildung 29).

Abbildung 29: Ausgleich ordentlicher Haushalt¹, niederösterreichische Gemeinden ohne St. Pölten nach Gemeindegrößenklassen, 2012–2016 nach Kriterium III²



1) Für die Bewertung, ob ein Ausgleich des ordentlichen Haushaltes besteht, wurde als Grenzwert -10.000 € angenommen. Positiv sind demnach Gemeinden mit Saldo des ordentlichen Haushaltes größer gleich -10.000 €, negativ sind Gemeinden mit einem Betrag kleiner -10.000 €.

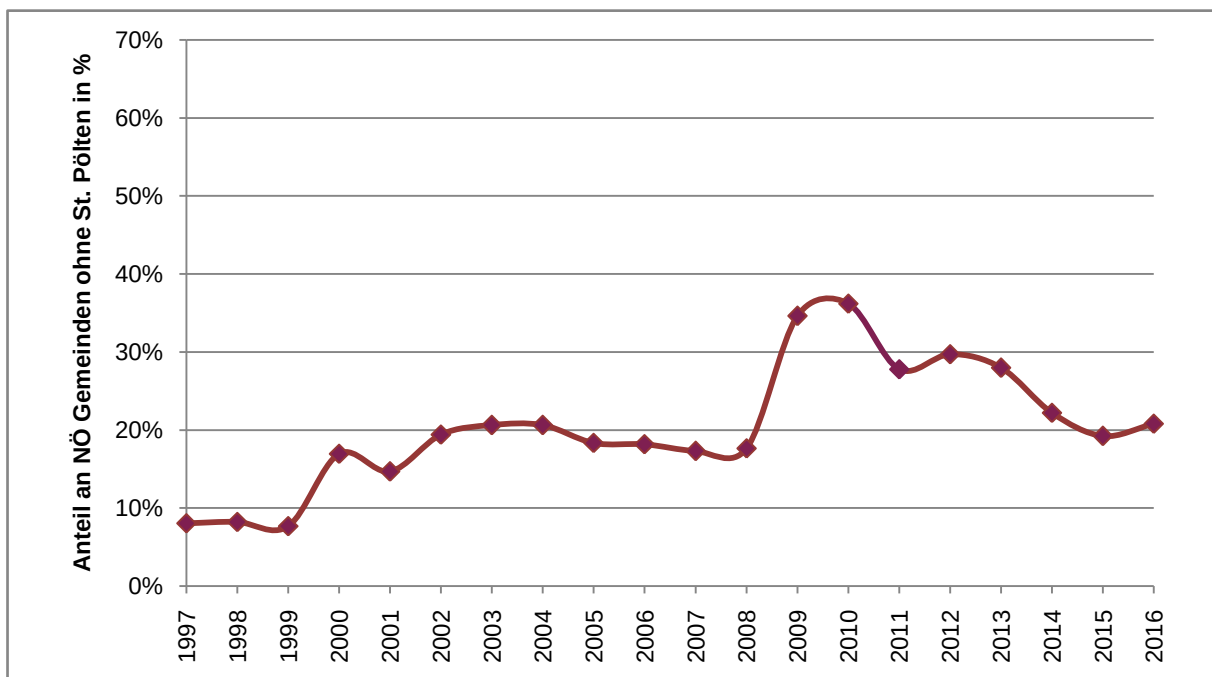
2) Kriterium III: Es wird die Finanzsituation von fünf aufeinanderfolgenden Haushaltsjahren betrachtet. Ein Ausgleich des ordentlichen Haushaltes besteht, wenn der Saldo des ordentlichen Haushaltes in mindestens drei der fünf betrachteten Jahre negativ war.

Quelle: GemBon (2017); Statistik Austria (2017a); Statistik Austria (2017b); eigene Darstellung und Bearbeitung (2019).

5.3 Freie Finanzspitze

Die Finanzspitze²⁷ der Gemeinden in Niederösterreich war im Jahr 2016 in 20,8 % der Gemeinden negativ. In diesen Gemeinden war aufgrund der Ausgaben und der Schuldentilgung kein Investitionspotenzial mehr gegeben. Die historische Entwicklung zeigt, ähnlich wie beim Ausgleich des ordentlichen Haushaltes, einen deutlichen Anstieg der Gemeinden mit einer negativen Finanzspitze in den Jahren 2009 und 2010, was auf die globale Finanzkrise zurückzuführen ist (siehe Abbildung 30).

Abbildung 30: Gemeinden mit negativer Finanzspitze¹, 1997–2016, Anteil an den niederösterreichischen Gemeinden ohne St. Pölten in %



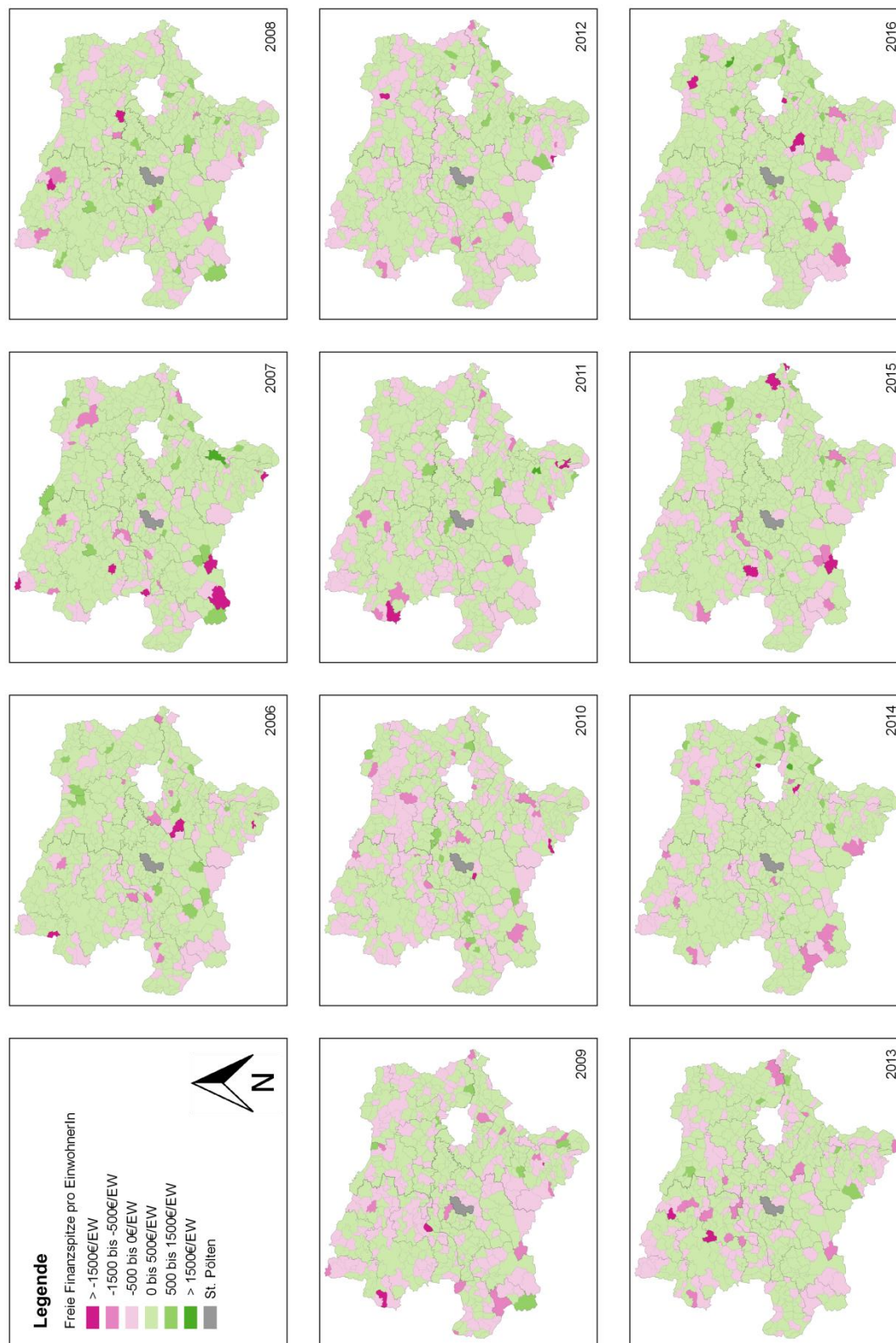
1) Für die Bewertung, ob eine positive oder negative Finanzspitze besteht, wurde als Grenzwert -10.000 € angenommen. Positiv sind demnach Gemeinden mit einer freien Finanzspitze größer gleich -10.000 €, negativ sind Gemeinden mit einem Betrag der freien Finanzspitze kleiner -10.000 €.

Quelle: GemBon (2017); Statistik Austria (2017a); eigene Darstellung und Bearbeitung (2019).

Wie beim Ausgleich des ordentlichen Haushaltes variiert die Finanzspitze einzelner Gemeinden von Haushaltsjahr zu Haushaltsjahr. Die Abbildung 31 gibt einen Überblick über die Jahre 2006–2016. Bei einer Betrachtung des gesamten Zeitraums sind regionale Konzentrationen vorwiegend in den Randbereichen des Bundeslandes, im Norden und Osten des Waldviertels und im Süden des Most- und Industrieviertels zu finden.

²⁷ Die freie Finanzspitze stellt einen, von mehreren, Indikatoren zur Berechnung des Finanzierungsspielraums der Gemeinden dar.

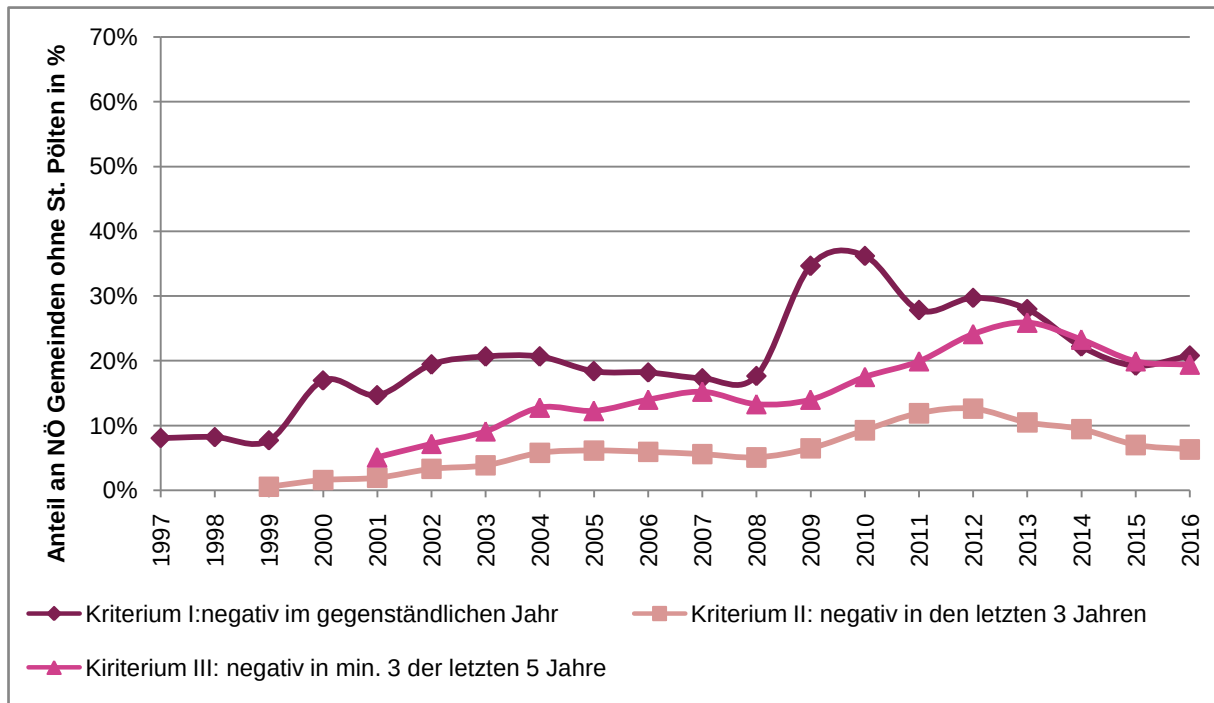
Abbildung 31: Freie Finanzspitze pro EinwohnerIn¹, niederösterreichische Gemeinden ohne St. Pölten, 2006–2016



Quelle: GemBon (2017); Statistik Austria (2017a); Statistik Austria (2017b); Land Niederösterreich (2019); eigene Darstellung und Bearbeitung (2019).

Wie bei der Kennzahl des Ausgleichs des ordentlichen Haushaltes scheint eine jährliche Betrachtung für die Abbildung von mittelfristigen Entwicklungstendenzen nur bedingt geeignet. Es wurden daher neben der jährlichen Betrachtung zwei weitere Kriterien (siehe Kapitel 5.1) zur Anwendung gebracht. Der Anteil der Gemeinden mit einer negativen Finanzspitze reduziert sich beim Kriterium II (negativ in drei aufeinanderfolgenden Jahren) um 14 % von 20,8 % auf 6,8 % im Jahr 2016. Der Anteil der Gemeinden, welche in drei der letzten fünf Jahre (Kriterium III) eine negative Finanzspitze hatten ist jedoch durchaus mit jenem Anteil des Kriteriums I vergleichbar, er betrug im Jahr 2016 19,4 %. Allgemein ist jedoch in den letzten Jahren ein Rückgang des Anteils der Gemeinden mit einer negativen Finanzspitze erkennbar (siehe Abbildung 32).

Abbildung 32: Gemeinden mit negativer Finanzspitze¹, 1997–2016, Anteil an den niederösterreichischen Gemeinden ohne St. Pölten in %, nach Kriterium I, II und III



1) Für die Bewertung, ob eine positive oder negative Finanzspitze besteht, wurde als Grenzwert -10.000 € angenommen. Positiv sind demnach Gemeinden mit einer freien Finanzspitze größer gleich -10.000 €, negativ sind Gemeinden mit einem Betrag der freien Finanzspitze kleiner -10.000 €.

Quelle: GemBon (2017); Statistik Austria (2017a); eigene Darstellung und Bearbeitung (2019).

Bezirksweise betrachtet befindet sich der größte Anteil an Gemeinden, welche eine negative Finanzspitze nach Kriterium III besitzen in den Bezirken Gmünd (38,1 %) und Lilienfeld (35,7 %). Die Statutarstädte Krems an der Donau, Waidhofen an der Ybbs und Wiener Neustadt konnten ebenfalls im Betrachtungszeitraum überwiegend keine freie Finanzspitze generieren. Im Bezirk Tulln besaß nur eine Gemeinde keine positive Finanzspitze, somit besteht hier ein Anteil von lediglich 4,5 % der Gemeinden mit einer negativen Finanzspitze (siehe Tabelle 5).

Tabelle 5: Gemeinden mit negativer Finanzspitze¹, Anteil an den Gemeinden des Bezirks, niederösterreichische Gemeinden ohne St. Pölten in %, 2012–2016, jährlich und nach Kriterium III²

Bezirk	Anzahl der Gemeinden im Bezirk	Kriterium I (jährlich)					Kriterium III negativ in min. 3 von 5 Jahren
		2012	2013	2014	2015	2016	
Krems an der Donau	1	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Waidhofen an der Ybbs	1	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Wiener Neustadt	1	0%	100%	100%	100%	100%	100%
Amstetten	34	35,3%	32,4%	23,5%	26,5%	23,5%	26,5%
Baden	30	13,3%	16,7%	6,7%	20,0%	13,3%	13,3%
Bruck an der Leitha	33	24,2%	24,2%	15,2%	24,2%	9,1%	12,1%
Gänserndorf	44	31,8%	20,5%	11,4%	15,9%	22,7%	13,6%
Gmünd	21	52,4%	42,9%	42,9%	23,8%	33,3%	38,1%
Hollabrunn	24	29,2%	20,8%	16,7%	29,2%	16,7%	20,8%
Horn	20	40,0%	40,0%	20,0%	35,0%	25,0%	30,0%
Korneuburg	20	35,0%	15,0%	15,0%	10,0%	15,0%	20,0%
Krems (Land)	30	26,7%	46,7%	26,7%	23,3%	23,3%	20,0%
Lilienfeld	14	28,6%	35,7%	50,0%	35,7%	28,6%	35,7%
Melk	40	30,0%	25,0%	22,5%	22,5%	20,0%	15,0%
Mistelbach	36	25,0%	25,0%	41,7%	13,9%	16,7%	22,2%
Mödling	20	20,0%	30,0%	25,0%	0,0%	25,0%	15,0%
Neunkirchen	44	47,7%	31,8%	25,0%	22,7%	36,4%	25,0%
St. Pölten (Land)	45	26,7%	24,4%	15,6%	4,4%	20,0%	13,3%
Scheibbs	18	33,3%	16,7%	11,1%	22,2%	16,7%	16,7%
Tulln	22	18,2%	22,7%	4,5%	0,0%	4,5%	4,5%
Waidhofen/Thaya	15	40,0%	40,0%	46,7%	20,0%	26,7%	26,7%
Wiener Neustadt (Land)	35	11,4%	25,7%	25,7%	17,1%	14,3%	17,1%
Zwettl	24	29,2%	29,2%	12,5%	20,8%	16,7%	12,5%

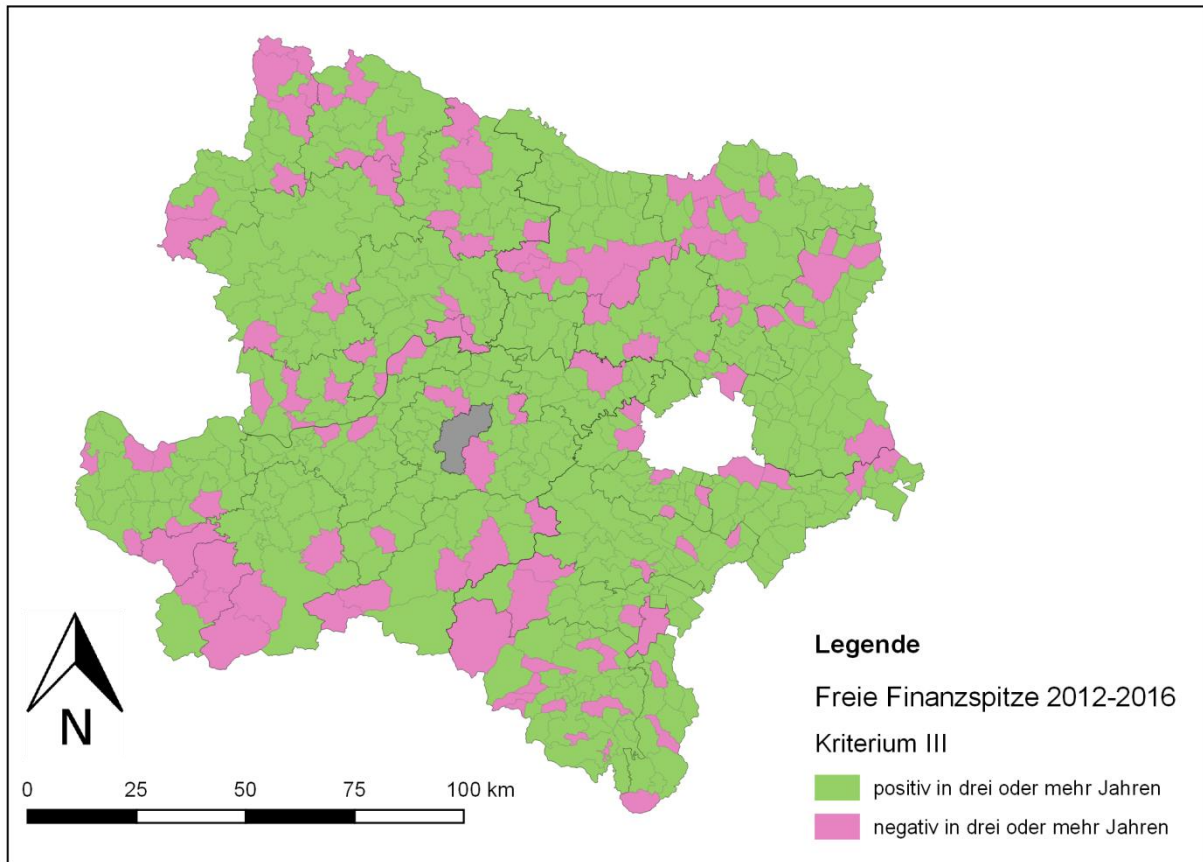
1) Für die Bewertung, ob eine positive oder negative Finanzspitze besteht, wurde als Grenzwert -10.000 € angenommen. Positiv sind demnach Gemeinden mit einer freien Finanzspitze größer gleich -10.000 €, negativ sind Gemeinden mit einem Betrag der freien Finanzspitze kleiner -10.000 €.

2) Kriterium III: Es wird die Finanzsituation von fünf aufeinanderfolgenden Haushaltsjahren betrachtet. Eine negative Finanzlage besteht, wenn die Finanzspitze in mindestens drei der fünf betrachteten Jahre negativ war.

Quelle: GemBon (2017); Statistik Austria (2017a); eigene Darstellung und Bearbeitung (2019).

Bei einer regionalen Betrachtung der Gemeinden mit einem negativen Finanzierungsspielraum nach Kriterium III zeigen sich kleinräumige regionale Konzentrationen. Eindeutige Zusammenhänge mit der Lage im Raum sind aber nicht zu erkennen (siehe Abbildung 33). Gemeinden mit einer negativen freien Finanzspitze sind sowohl in peripheren und regionalwirtschaftlich schwachen Regionen, als auch im Speckgürtel größerer Agglomerationen wie Wien situiert.

Abbildung 33: Freie Finanzspitze¹, niederösterreichische Gemeinden ohne St. Pölten, 2012–2016, nach Kriterium III²

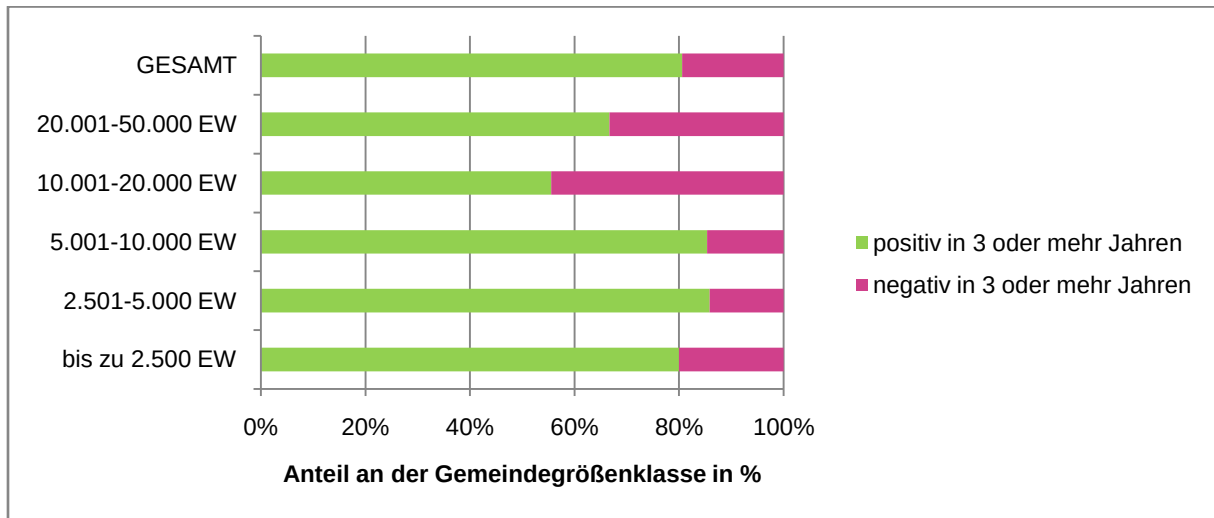


1) Für die Bewertung, ob eine positive oder negative Finanzspitze besteht, wurde als Grenzwert -10.000 € angenommen. Positiv sind demnach Gemeinden mit einer freien Finanzspitze größer gleich -10.000 €, negativ sind Gemeinden mit einem Betrag der freien Finanzspitze kleiner -10.000 €.

2) Kriterium III: Es wird die Finanzsituation von fünf aufeinanderfolgenden Haushaltsjahren betrachtet. Eine negative Finanzlage besteht, wenn die Finanzspitze in mindestens drei der fünf betrachteten Jahre negativ war.
Quelle: GemBon (2017); Statistik Austria (2017a); Land Niederösterreich (2019); eigene Darstellung und Bearbeitung (2019).

Der Finanzierungsspielraum ist besonders bei größeren Gemeinden mit 10.001–20.000 EinwohnerInnen häufig negativ. 45 % der Gemeinden dieser Gemeindegrößenklasse hatten im Betrachtungszeitraum eine negative Finanzspitze (siehe Abbildung 34). Diese Gemeinden übernehmen häufig zahlreiche zentralörtliche Aufgaben für das Umland. Trotz höherer Zuweisungen aus dem Finanzausgleich scheinen diese den Finanzierungsspielraum der Gemeinde nicht ausreichend zu erhöhen.

Abbildung 34: Freie Finanzspitze¹, niederösterreichischen Gemeinden ohne St. Pölten nach Gemeindegrößenklassen, 2012–2016 nach Kriterium III²



1) Für die Bewertung, ob eine positive oder negative Finanzspitze besteht, wurde als Grenzwert -10.000 € angenommen. Positiv sind demnach Gemeinden mit einer freien Finanzspitze größer gleich -10.000 €, negativ sind Gemeinden mit einem Betrag der freien Finanzspitze kleiner -10.000 €.

2) Kriterium III: Es wird die Finanzsituation von fünf aufeinanderfolgenden Haushaltsjahren betrachtet. Eine negative Finanzlage besteht, wenn die Finanzspitze in mindestens drei der fünf betrachteten Jahre negativ war.

Quelle: GemBon (2017); Statistik Austria (2017a); Statistik Austria (2017b); eigene Darstellung und Bearbeitung (2019).

5.4 Gemeinden und Regionen mit dringendem Sanierungsbedarf

Die Kennzahl des Ausgleichs des ordentlichen Haushalts baut auf dem Budgetkonzept mit der Unterteilung in ordentlichen und außerordentlichen Haushalt auf. Die Freie Finanzspitze basiert hingegen auf dem Konzept der laufenden Gebarung und Vermögensgebarung. Der Sanierungsbedarf der Gemeinden variiert daher je nach verwendeter Kennzahl.

Im Rahmen des Kriteriums III, negativ in mindestens drei von fünf Jahren (Betrachtungszeitraum 2012–2016), konnten 177 Gemeinden ihren ordentlichen Haushalt nicht ausgleichen, während es 111 Gemeinden nicht gelang eine freie Finanzspitze zu generieren. Zur Ermittlung der Gemeinden mit dringendem Sanierungsbedarf erfolgte eine Verschneidung der beiden Indikatoren. Demnach besteht für 43 der 572 niederösterreichischen Gemeinden ohne St. Pölten ein dringender Sanierungsbedarf. Diese Gemeinden konnten in den letzten fünf Jahren überwiegend ihren Haushalt nicht ausgleichen und wiesen mehrheitlich keine positive Finanzspitze auf (siehe Abbildung 35).

Abbildung 35: Übersicht Kennzahlen

keine der beiden Kennzahlen 327 Gemeinden	kein Ausgleich des ordentlichen Haushaltes 177 Gemeinden
negative Finanzspitze 111 Gemeinden	kein Ausgleich des o. Haushaltes & negative Finanzspitze 43 Gemeinden

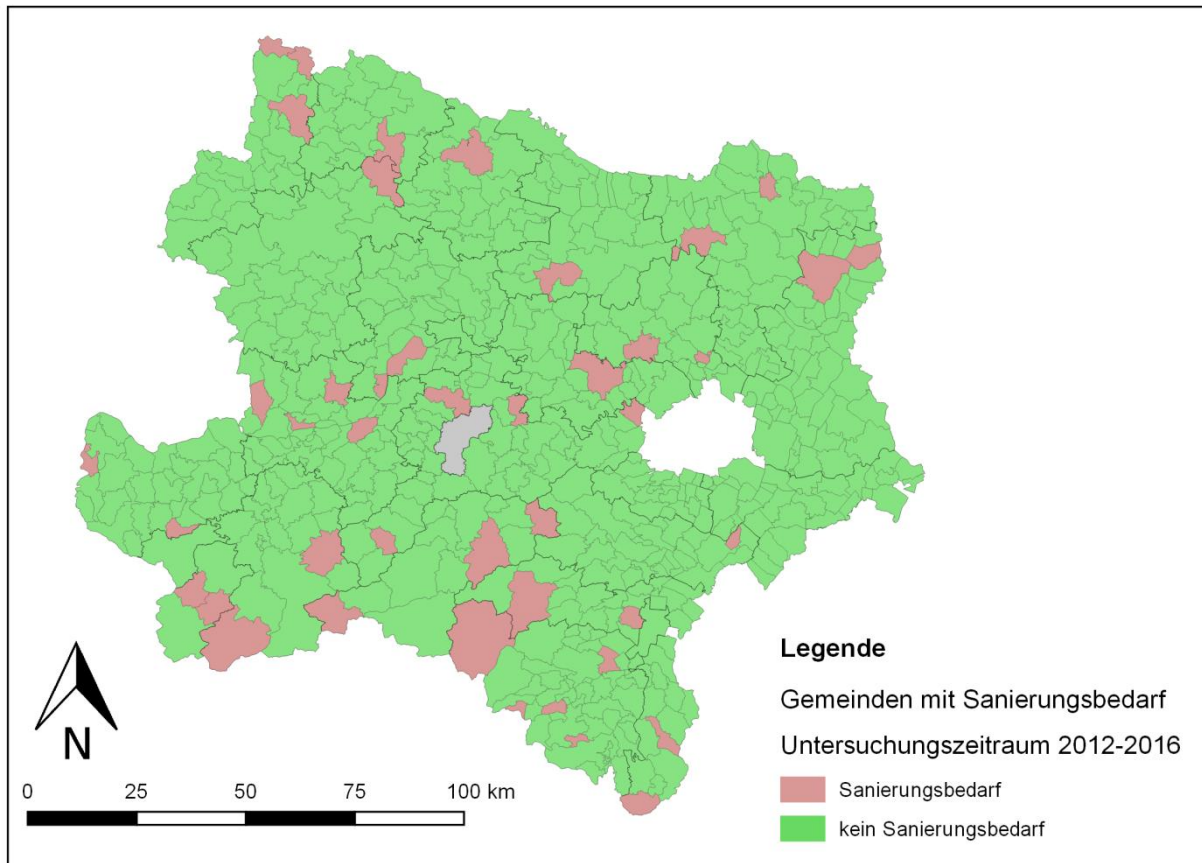
Quelle: eigene Darstellung (2019).

Fast 45 % der Gemeinden mit dringendem Sanierungsbedarf sind Gemeinden mit 1.001–2.500 EinwohnerInnen, weitere 13 Gemeinden haben maximal 1.000 EinwohnerInnen. Anteilsmäßig zeigen 17 % aller Gemeinden mit 10.001–20.000 EinwohnerInnen einen Sanierungsbedarf. Bei den Kleinstgemeinden (bis 1.000 EinwohnerInnen) besitzen 12 % der Gemeinden einen dringenden Sanierungsbedarf.

Von den identifizierten 43 Gemeinden mit dringendem Sanierungsbedarf befinden sich fünf Gemeinden im Bezirk Neunkirchen und jeweils vier Gemeinden in den Bezirken Amstetten, Gmünd, Melk, St. Pölten Land und Wr. Neustadt Land. In den Bezirken Bruck an der Leitha und Mödling finden sich keine Gemeinden mit dringendem Sanierungsbedarf. Weiters besteht auch in den Gemeinden Krems an der Donau, Waidhofen an der Ybbs und Wr. Neustadt kein dringender Sanierungsbedarf. Im Bezirk Lilienfeld besitzen 21,4 % der Gemeinden einen Sanierungsbedarf, im Bezirk Gmünd sind es 19 %.

Der überwiegende Teil der Gemeinden ist in peripheren Lagen im Norden des Waldviertels, im Nord-Osten des Weinviertels und im Bereich der Kalk- und Zentralalpen zu finden (siehe Abbildung 36). Die Ursachen sind in diesem Fall vielfach auf historische Entwicklungen zurückzuführen.

Abbildung 36: Gemeinden mit Sanierungsbedarf¹, 2012–2016



1) Verschneidung Freie Finanzspitze (negativ in drei der letzten fünf Jahre) und Ausgleich des ordentlichen Haushaltes (negativ in drei der letzten fünf Jahre) für den Untersuchungszeitraum 2012–2016.

Quelle: GemBon (2017); Statistik Austria (2017a); Land Niederösterreich (2019); eigene Darstellung und Bearbeitung (2019).

Das nördliche Waldviertel wurde durch die jahrzehntelange Lage an der tschechoslowakischen Grenze und dem „Eisernen Vorhang“ in der wirtschaftlichen Entwicklung eingeschränkt. Die Textilindustrie, die neben der Landwirtschaft einen wichtigen Wirtschaftszweig darstellte, kam größtenteils zum Erliegen. Das Waldviertel besitzt kaum städtische Zentren, das Arbeitsplatzangebot und das Lohnniveau ist im Vergleich zu anderen Regionen in Niederösterreich gering. Die Erreichbarkeit der Gebiete ist vielfach, vor allem mit dem öffentlichen Verkehr, eingeschränkt. Das Gebiet ist daher durch Abwanderung geprägt. (Baumgartner, 2014, S. 20ff) Im Waldviertel besitzen die Gemeinden Geras (Bezirk Horn), Heidenreichstein, Haugschlag und Reingers (Bezirk Gmünd), Göpfritz an der Wild (Bezirk Zwettl) sowie Groß Siegharts (Bezirk Waidhofen an der Thaya) einen dringenden Sanierungsbedarf.

Ähnlich wie das Waldviertel war auch das Weinviertel durch die Lage am Eisernen Vorhang in seiner wirtschaftlichen Entwicklung gehemmt. Während das südliche Weinviertel durch die Nähe zur Bundeshauptstadt und der besseren Verkehrserschließung (ÖPNV und Autobahn) eine dynamische Bevölkerungsentwicklung aufweist, sind die Gemeinden im Norden von Abwanderung betroffen (Fried und Hysek, 2017, S. 6). In diesem Gebiet besitzen die Gemeinden Ringelsdorf-Niederabsdorf und Zistersdorf (Bezirk Gänserndorf) sowie Falkenstein und Gnadendorf (Bezirk Mistelbach) einen dringenden Sanierungsbedarf.

Die alpinen Gebiete Niederösterreichs waren in der Vergangenheit Zentrum der Eisenverarbeitung. Nach Rückgang dieses zentralen Wirtschaftszweiges entwickelte sich, vor allem durch die Eröffnung der Semmeringbahn 1854, der Tourismus. Diese Entwicklung beschränkte sich jedoch auf Teilbereiche entlang von Eisenbahnstrecken oder bestimmten touristischen Gunstlagen an Seen oder Talschlüssen (Bätzing, 2002, S. 177). Das Gebiet ist heute durch eine schrumpfende Bevölkerung, Abwanderung und einem geringen Angebot an Arbeitsplätzen gekennzeichnet. Auch Tourismushauptorte, wie Semmering oder Annaberg, kämpfen mit einer angespannten Finanzlage. Gemeinden mit dringendem Sanierungsbedarf in dieser Region sind Schwarza im Gebirge, Semmering, Raach am Hochgebirge, St. Corona am Wechsel und Neunkirchen (Bezirk Neunkirchen), Gutenstein (Bezirk Wr. Neustadt-Land), Kleinzell und Mitterbach am Erlaufsee (Bezirk Lilienfeld), Göstling an der Ybbs, St. Anton an der Jeßnitz (Bezirk Scheibbs) sowie St. Georgen am Reith, Opponitz und Sonntagberg (Bezirk Amstetten).

In anderen Gemeinden ist die schlechte Finanzsituation nicht auf externe Rahmenbedingungen und Prozesse zurückzuführen. So können Entscheidungen der Vergangenheit bzgl. großer Investitionen, aber auch Standortentscheidungen von zentralen Betrieben die Finanzmittelknappheit einer Gemeinde beeinflussen (siehe Kapitel 3.1).

6 Anwendungsbeispiel – das Sanierungskonzept in Niederösterreich

Nach der Betrachtung des Sanierungsbedarfs der Gemeinden in Niederösterreich soll ein konkretes kommunales Sanierungsinstrument näher betrachtet werden. Ziel ist es den Inhalt und den Ablauf eines Sanierungsprozesses sowie die Rolle der Raumplanung in diesen Bereichen näher zu betrachten. Aufgrund des Fokus auf das Bundesland Niederösterreich wurde auch das in diesem Bundesland angewandte Sanierungsinstrument, das Sanierungskonzept (siehe Kapitel 4.1.3.), für eine nähere Betrachtung ausgewählt. Kommt eine Gemeinde in eine finanzielle Notlage so besteht die Möglichkeit, Gemeinde-Bedarfszuweisungsmittel vom Land zu erhalten. In Niederösterreich sind diese Mittel an die Umsetzung eines Sanierungskonzeptes durch die Gemeinde gebunden. Im Jahr 2018 gab es 26 Sanierungsgemeinden in Niederösterreich, im Jahr 2014 waren es noch 30 (NÖN. at, 2018 und Die Presse, 2014).

Zu Ermittlung des vollständigen Sanierungsprozesses wurde der Fokus auf ehemalige Sanierungsgemeinden gelegt. Mithilfe eines leitfadengestützten Interviews wurden budgetverantwortliche Personen (BürgermeisterIn oder AmtsleiterIn) vier ehemaliger Sanierungsgemeinden befragt. Nach Erläuterung der Auswahlkriterien wird aufbauend auf einer kurzen Beschreibung der sozio-ökonomischen Rahmenbedingungen der jeweiligen Gemeinde (Gemeindeprofil), ein Überblick über die Kernthemen des Sanierungsprozesses gegeben und ein Ausblick auf die zukünftige Entwicklung des Gemeindehaushaltes gewagt. Abschließend werden die Sanierungskonzepte einem Vergleich unterzogen.

6.1 Ehemalige Sanierungsgemeinden

Bei ehemaligen Sanierungsgemeinden handelt es sich um Gemeinden, welche die Sanierung des Haushaltes erreicht haben, nicht mehr unter Aufsicht des Landes stehen und keine Bedarfszuweisungen zum Haushaltsausgleich mehr erhalten. Die Konzentration auf ehemalige Sanierungsgemeinden bietet folgende Vorteile:

- der Ablauf des gesamten Sanierungsprozesses kann abgefragt werden,
- Erfahrungen mit dem gesamten Prozess der Sanierung bestehen,
- und die Bereitschaft über die Sanierung zu sprechen ist größer, da die jeweilige Gemeinde bereits einen positiven Abschluss verbuchen kann.

Fakt ist, dass es Gemeinden gibt, die schon seit Jahrzehnten Sanierungsgemeinden sind und entsprechende Zuweisungen des Landes Niederösterreich erhalten. Die Gründe, wieso eine Sanierung dieser Gemeinden nicht beendet werden kann, sind durchaus von Interesse, werden aber im Rahmen dieser Arbeit nicht näher beleuchtet.

Die Auswahl der Gemeinden erfolgte neben der Voraussetzung, dass es sich um ehemalige Sanierungsgemeinden handeln musste, vorrangig unter folgenden Gesichtspunkten:

- Sanierungszeitraum: Das Ende der Sanierung sollte nicht länger als fünf Jahre zurückliegen, da so eine größere Identifikation mit dem Sanierungsprozess der Verantwortlichen aus Politik und Verwaltung angenommen werden kann.
- Regionale Lage: Es wurde versucht, Gemeinden mit unterschiedlichen Standortfaktoren auszuwählen. Jedoch konnten kaum Gemeinden identifiziert werden, die in den letzten fünf Jahren eine Sanierung beendet haben und im Umland größerer Agglomerationen liegen.
- Funktion innerhalb der Region: Bei der Auswahl der Fallbeispiele wurde darauf geachtet Gemeinden mit unterschiedlicher Funktion für die Region auszuwählen.
- Ursache des Sanierungsbedarfs: Abschließend wurde versucht, Gemeinden mit unterschiedlichen Ursachen des Sanierungsbedarfs zu wählen.

Allgemein ist festzuhalten, dass die Auswahlmöglichkeiten bei den ehemaligen Sanierungsgemeinden stark begrenzt waren. Dies ist unter anderem auf die geringe öffentlichen Zugänglichkeit von Daten über Sanierungsgemeinden und die geringe Fallzahl zurückzuführen.

Auf Basis der genannten Kriterien wurden die Gemeinden Eschenau, Heidenreichstein, Scheibbs und Ringelsdorf-Niederabsdorf ausgewählt (siehe Tabelle 6).

Tabelle 6: Untersuchungsgemeinden

	Eschenau	Heidenreichstein	Scheibbs	Ringelsdorf-Niederabsdorf
Sanierungszeitraum	2006–2014	2009–2015	2010–2017	2010–2017
Ursache des Sanierungsbedarfs	Projekt / fehlende Rücklagen	Projekt	langfristige Entwicklung	Projekt / fehlende Rücklagen
EinwohnerInnen (Stichtag 1.1.2018)	1.306 EW	4.100 EW	4.196 EW	1.260 EW
Bevölkerungs-entwicklung	positiv	negativ	negativ/ stagnierend	negativ
Lage	NÖ Mitte	Waldviertel	Mostviertel	Weinviertel
regionale Funktion	Wohnort	Wohn- und Betriebsort	Bezirkshauptort	Wohnort

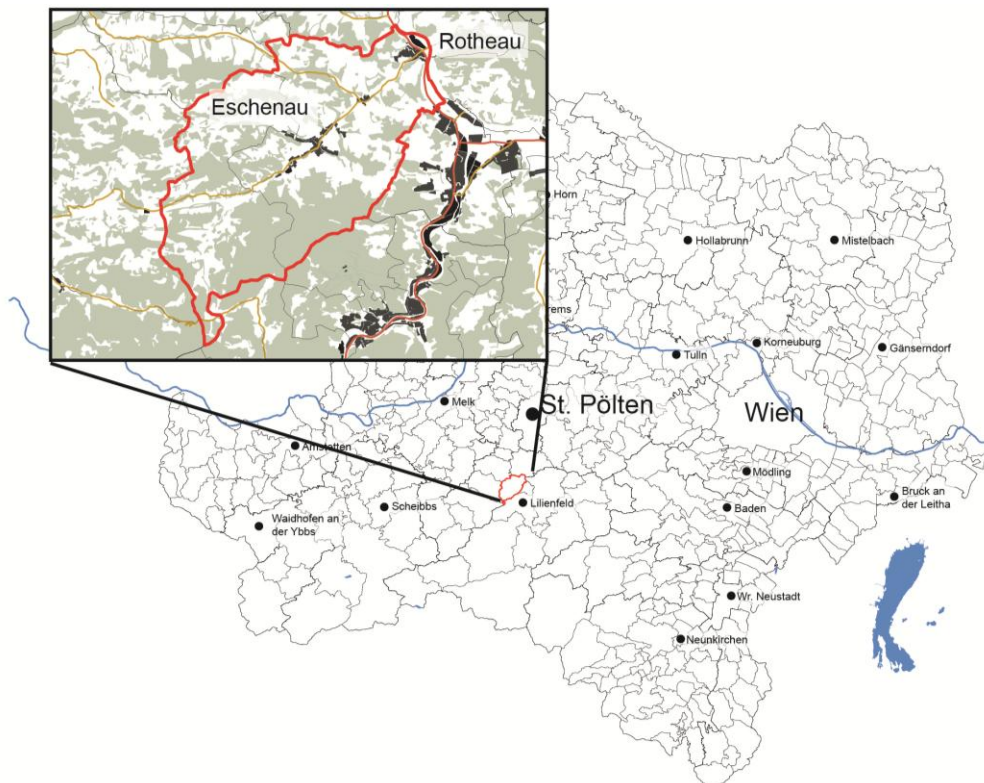
Quelle: eigene Darstellung und Bearbeitung (2019).

6.2 Gemeinde Eschenau

6.2.1 Gemeindeprofil

Eschenau ist eine Gemeinde in der Region Niederösterreich Mitte und liegt zwischen St. Pölten und Lilienfeld an der Landesstraße B20 im Bezirk Lilienfeld (siehe Abbildung 37). Die Gemeinde besteht aus den beiden Katastralgemeinde Eschenau und Wehrabach. Die Ortschaft Eschenau, welche in einem Seitental liegt mit 572 EinwohnerInnen sowie die Ortschaft Rotheau, direkt an der B20 gelegen mit 507 EinwohnerInnen, stellen die Siedlungsschwerpunkte dar (Statistik Austria, 2018g).

Abbildung 37: Lage Gemeinde Eschenau

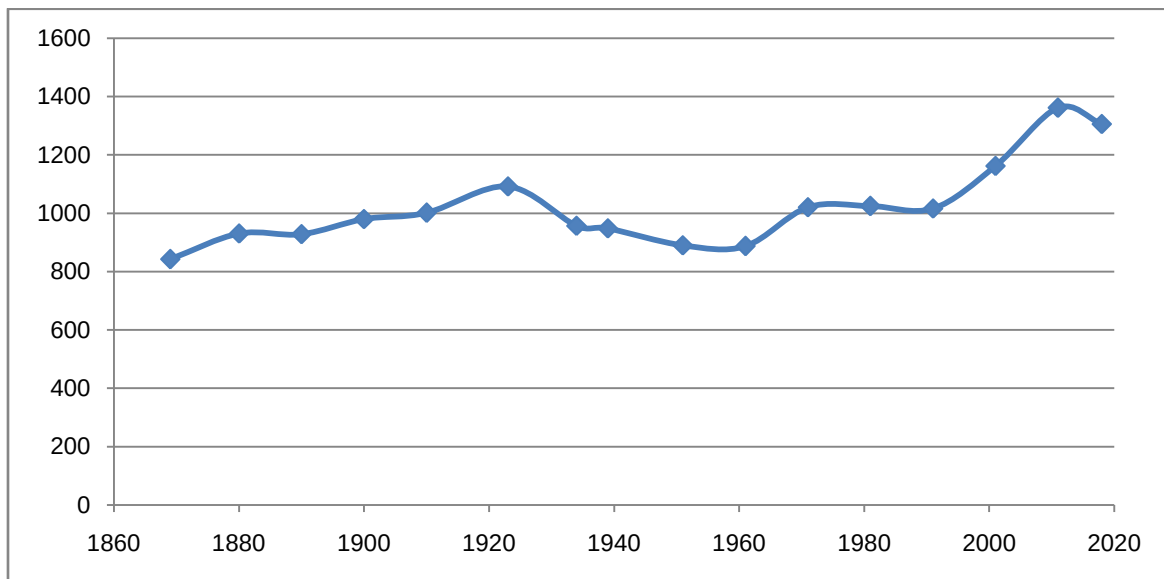


Quelle: Land Niederösterreich (2019), eigene Darstellung (2019).

Die Gemeinde Eschenau erlebte in den 1990er und 2000er Jahren einen starken Zuwachs der Bevölkerung, welcher vorwiegend auf eine positive Wanderungsbilanz zurückzuführen war. Seit dem Jahr 2011 ist hingegen wieder ein leichter Rückgang der Bevölkerung erkennbar (siehe Abbildung 38) (Statistik Austria, 2018c). Der Zuwachs erfolgte vor allem in der Ortschaft Rotheau. Diese liegt direkt an der B20 und verfügt über eine weitaus bessere öffentliche Anbindung nach St. Pölten und Lilienfeld. Eschenau hingegen wird vorrangig nur für den Schulverkehr von Bussen angefahren.

In der Gemeinde Eschenau gibt es zwei Kindergärten, wovon einer in Eschenau und der andere in Rotheau situiert ist. Weiters besteht eine vor kurzem sanierte Volksschule in Eschenau. Für den täglichen Bedarf steht ein SPAR-Kaufhaus zur Verfügung (Gemeinde Eschenau, 2019).

Abbildung 38: Bevölkerungsentwicklung Gemeinde Eschenau, 1869–2018



Quelle: Statistik Austria (2018c), eigene Darstellung (2019).

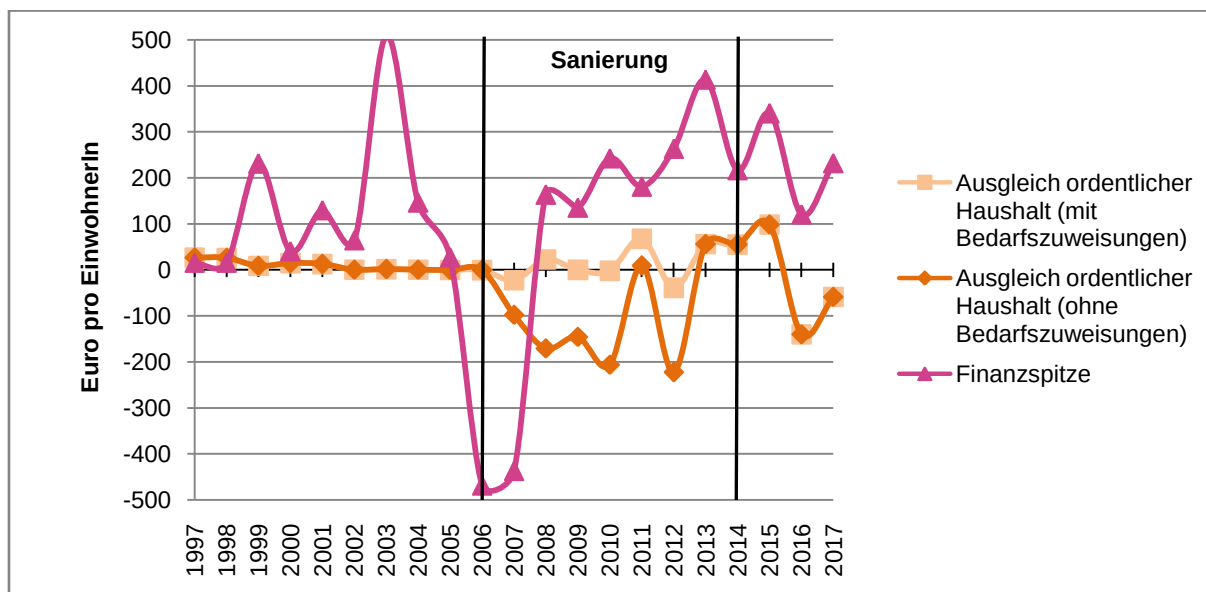
Die Gemeinde Eschenau ist aufgrund ihrer PendlerInnenstruktur eine AuspendlerInnengemeinde. Es pendeln 536 Personen aus der Gemeinde aus, während lediglich 141 Personen in die Gemeinde einpendeln. Der überwiegende Teil der AuspendlerInnen pendelt in einen anderen politischen Bezirk, vorwiegend nach St. Pölten (164 Erwerbstätige) und St. Pölten Land (68 Erwerbstätige) aus. Erwerbstätige, die nach Eschenau einpendeln, stammen mehrheitlich aus einem anderen politischen Bezirk (Stankt Pölten Land und Stadt) oder aus einer anderen Gemeinde des Bezirks Lilienfeld (Statistik Austria, 2016a).

6.2.2 Sanierung 2006–2014

Anfang der 2000er Jahre sah sich die Gemeinde Eschenau durch die Bestimmungen des Wasserrechtsgesetzes gezwungen, die Ortsteile Steubach, Eschenau und Rotheau an das Abwassernetz anzuschließen. Damit verbunden war eine durch die Verlegung der Leitungen notwendige Sanierung des gesamten Straßennetzes. Die Finanzierung des Vorhabens war aufgrund fehlender Rücklagen für die Gemeinde nicht möglich. Die Gemeinde Eschenau wagte daher 2006, nach dem 2005 ein Sanierungsbedarf festgestellt wurde, den Schritt in die Sanierung, um das geforderte Kanalprojekt umsetzen zu können (Kaiser, 2018).

Die Belastung durch den Kanalbau zeigt sich ab dem Jahr 2006 in der, aufgrund der Schuldentilgung, negativen Finanzspitze. Während der Sanierung entwickelte sich der kommunale Haushalt rasch positiv und im Jahr 2008 konnte bereits eine positive Finanzspitze und mithilfe der Bedarfszuweisungen eine Ausgleich des ordentlichen Haushaltes erreicht werden (siehe Abbildung 39).

Abbildung 39: Ausgewählte Kennzahlen des Sanierungsbedarfs¹, Gemeinde Eschenau, 1997–2017



1) Ausgleich ordentlicher Haushalt (mit Bedarfszuweisungen): Saldo des ordentlichen Haushaltes; Ausgleich ordentlicher Haushalt (ohne Bedarfszuweisungen): Saldo des ordentlichen Haushaltes abzüglich der Bedarfszuweisungen; Finanzspitze: Saldo der laufenden Gebarung abzüglich der Schuldentilgung.
Quelle: GemBon (2018); Statistik Austria (2018a); eigene Bearbeitung und Darstellung (2019).

Das im Zuge der Sanierung verpflichtende Sanierungskonzept legte folgende Schwerpunkte fest:²⁸

- Anhebung der Gebühren für Wasser und Abwasser um bis zu 60 %
- Kürzung der freiwilligen Ausgaben auf 10 Euro pro EinwohnerIn

Mit der Herstellung der Kanalleitung war auch die Erneuerung des Wassernetzes verbunden. Die Gebühren für Wasser und Abwasser wurden durch die Erneuerung bzw. erstmalige Herstellung erheblich erhöht. Im Sanierungskonzept wurde eine Erhöhung der Wassergebühren um 60 % und eine Erhöhung der Kanalbenützungsgebühr um 50 % gefordert. Waren die Gebühren vorher einer der günstigsten, so waren sie anschließend die teuersten im Bezirk Lilienfeld (Kaiser, 2018).

"Die Bevölkerung akzeptiert, dass das ein riesen Aufwand war und das dies natürlich Geld kostet, keine Frage. Das hat uns politisch, obwohl das sehr viele befürchtet haben, nicht geschadet [...]" (Kaiser, 2018).

Zusätzlich hatte die Gemeinde noch einen vergünstigten Tarif für LandwirtInnen. Diese mussten für Wasser, welches über den Bedarf eines durchschnittlichen Haushaltes hinausging, einen geringeren Tarif bezahlen. Diese Förderung der landwirtschaftlichen Betriebe musste im Zuge der Sanierung gestrichen werden. Der Großteil der LandwirtInnen stieg daher auf die Versorgung durch eigene Quellen um (Kaiser, 2018).

²⁸ Das Sanierungskonzept wurde im Rahmen des leitfadengestützten Interviews am 22.10.2018 zur Verfügung gestellt.

Die geforderte Reduzierung der freiwilligen Förderungen auf zehn Euro pro EinwohnerIn hatte nur geringfügige Auswirkungen auf die Gemeinde. Die Förderungen für Vereine wurden geringfügig bis gar nicht gekürzt. Bei der Anschließungsabgabe sah die Gemeinde bis zum Zeitpunkt der Sanierung auch eine Förderung für private Haushalte vor. Diese wurde eingestellt, auch der Hebesatz wurde auf 450 Euro angehoben (Kaiser, 2018).

Der vor der Sanierung angefallene Investitionsrückstau, vor allem in der Infrastruktur, konnte trotz des Sanierungsprozesses abgebaut werden. Im Jahr 2014 wurde die Gemeinde kurz vor den Gemeinderatswahlen 2015 aus der Sanierung entlassen (Kaiser, 2018).

6.2.3 Ausblick

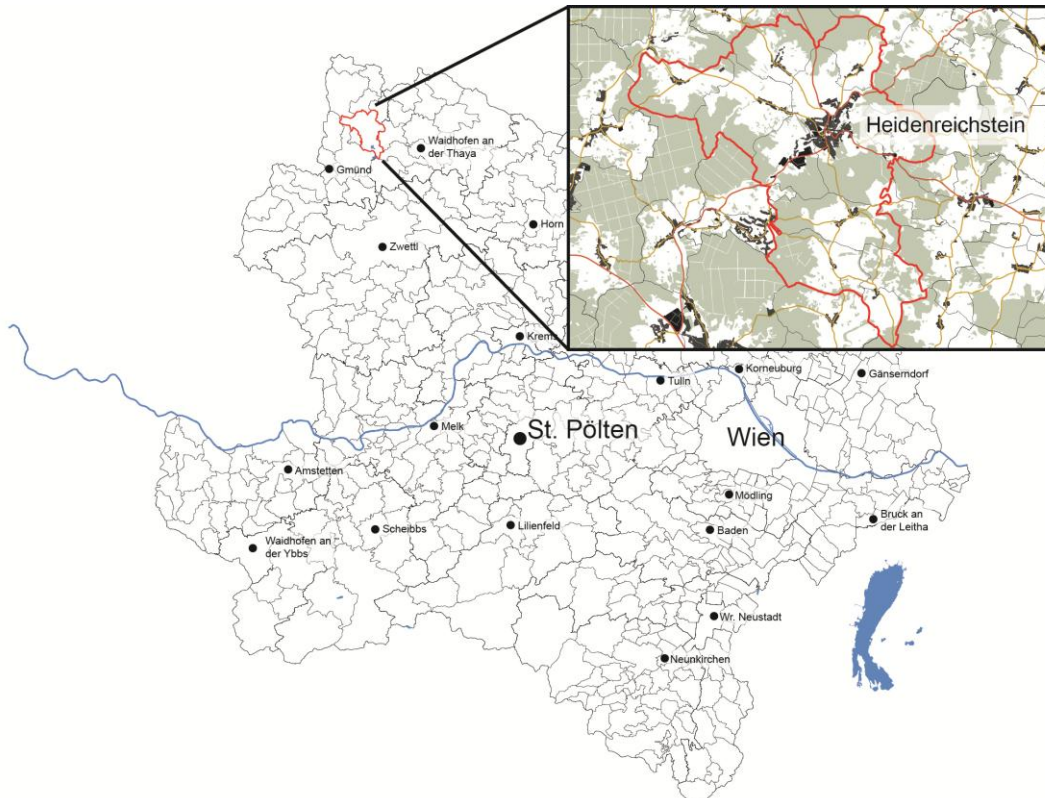
Bedingt durch das Wachstum der Bevölkerung steigen die Einnahmen der Gemeinde durch gemeindeeigene Steuern und Abgaben sowie die an die Bevölkerungszahl gebundenen Ertragsanteile aus dem Finanzausgleich stetig. Die gute infrastrukturelle Lage der Gemeinde lässt auf eine weitere positive Entwicklung schließen.

6.3 Gemeinde Heidenreichstein

6.3.1 Gemeindeprofil

Die Stadtgemeinde Heidenreichstein im Nordosten des Bezirks Gmünd im Waldviertel besteht aus 12 Katastralgemeinden²⁹ wobei die Katastralgemeinde Heidenreichstein mit 2.593 EinwohnerInnen das Zentrum der Gemeinde darstellt (siehe Abbildung 40) (Amt der NÖ Landesregierung, 2019).

Abbildung 40: Lage Gemeinde Heidenreichstein



Quelle: Land Niederösterreich (2019), eigene Darstellung (2019).

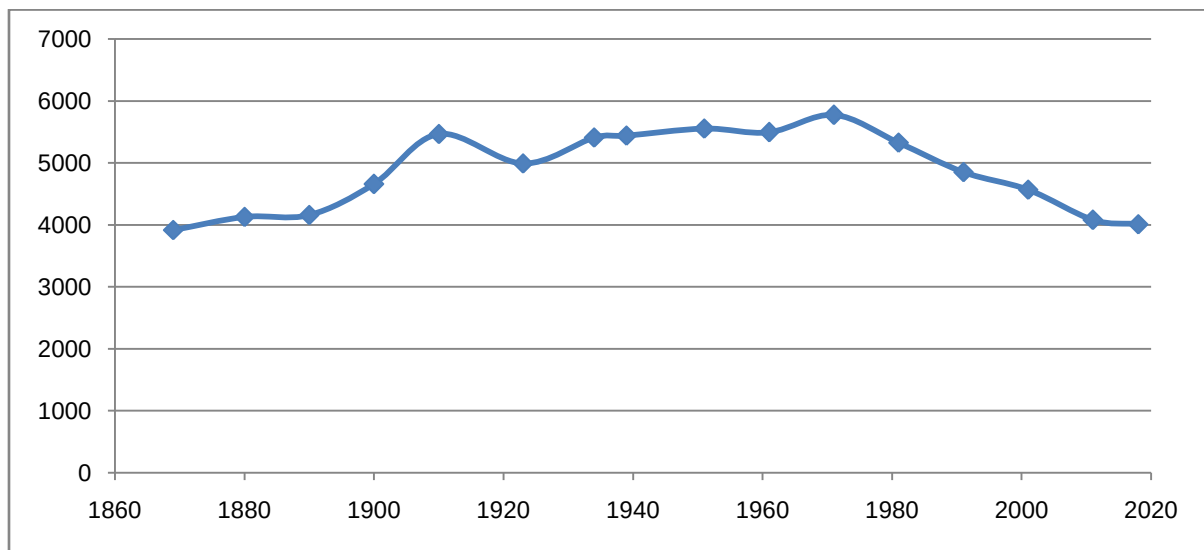
Die Bevölkerungsentwicklung der letzten Jahre verlief negativ (siehe Abbildung 41). Nachdem die Bevölkerung im Jahr 1971 ihr Maximum (bezogen auf die Bevölkerungsentwicklung 1869–2018) mit 5.773 EinwohnerInnen erreichte, beträgt die Einwohnerzahl heute (Stichtag 1.1.2018) nur noch 4.010 EinwohnerInnen. Der Rückgang der Bevölkerung ist jedoch in den letzten Jahren abgeflacht (Statistik Austria, 2018d).

Die Stadtgemeinde Heidenreichstein war in der Vergangenheit ein großer Standort der Textilwarenproduktion im Waldviertel. Durch den Strukturwandel in den 1970er Jahren waren viele Betriebe zur Schließung bzw. zur Verlegung ihrer Standorte in andere Länder gezwungen (Baumgartner, 2014, S. 26f und vgl. Fronhofer, 2007). Heute bestehen nur noch wenige Betriebe in der Stadtgemeinde, die auf Textilerzeugung spezialisiert sind. Hier sind

²⁹ EinwohnerInnenzahl der Katastralgemeinden: Altmanns (175), Dietweis (139), Eberweis (211), Heidenreichstein (2.593), Kleinpertholz (164), Wielandsberg (43), Motten (142), Haslau (48), Seyfrieds (244), Thaures (122), Guttenbrunn (44), Wolfsegg (85) (Statistik Austria, 2018g).

die Firma FramsohnFrottier (Frottierware) und die Strumpfwarenerzeugung Säuerl (Socken) zu nennen (Stadtgemeinde Heidenreichstein, 2019a).

Abbildung 41: Bevölkerungsentwicklung Gemeinde Heidenreichstein, 1869–2018



Quelle: Statistik Austria (2018d); eigene Darstellung (2019).

In der jüngsten Vergangenheit (1991–2011) stieg die Zahl der Arbeitsstätten von 191 auf 296 an, gleichzeitig sank jedoch die Zahl der Beschäftigten von 1.857 auf 1.570 (Statistik Austria, 2011a). Die Zahl der AuspendlerInnen und EinpendlerInnen der Erwerbstätigen sind ähnlich, jedoch überwiegt die Zahl der auspendelnden Erwerbstätigen. Von den 1.032 AuspendlerInnen pendeln 454 Erwerbstätige in einen anderen politischen Bezirk des Bundeslandes. Vorrangiges Ziel ist der Bezirk Waidhofen an der Thaya mit der Gemeinde Waidhofen an der Thaya. In eine andere Gemeinde des Bezirks Gmünd pendeln 435 Erwerbstätige aus, der überwiegende Teil davon in die Gemeinden Gmünd und Schrems. Weitere 134 Personen pendeln in ein anderes Bundesland, zum Großteil nach Wien. In die Stadtgemeinde Heidenreichstein pendeln 911 Erwerbstätige ein. Diese stammen vorrangig aus anderen Gemeinden des Bezirks Gmünd (546 Erwerbstätige) und verteilen sich hauptsächlich auf die Gemeinden Schrems, Litschau und Amaliendorf-Aalfang. Weitere 340 Erwerbstätige pendeln aus einem anderen Bezirk Niederösterreichs, vorrangig aus Waidhofen an der Thaya, in die Gemeinde ein (Statistik Austria, 2016b).

In der Gemeinde Heidenreichstein besteht ein Wirtschaftspark der ecoplus³⁰ mit einer Gesamtfläche von 12 ha, wobei noch 7 ha für Betriebe verfügbar sind (ecoplus, 2018a). Nachdem die Mindestgröße für Betriebe im Wirtschaftspark nicht mehr besteht, lassen sich auch kleinere Betriebe in der Gemeinde nieder. Die bestehenden Betriebe in der Gemeinde können derzeit gehalten werden (Kirchmaier und Flicker, 2018).

³⁰ Die ecoplus ist die Wirtschaftsagentur des Landes Niederösterreich. Sie bietet Beratung bezüglich Betriebsansiedelungen und -erweiterungen, Regionalförderung und Internationalisierung, sowie überbetrieblichen Kooperationen an. Weiters verwaltet die ecoplus 18 Wirtschafts- und Beteiligungsparks (ecoplus, 2018b).

Die Gemeinde ist durch die Landesstraße B5 (Waidhofen an der Thaya – Heidenreichstein) und Landesstraße B30 (Guntersdorf – Schrems) erschlossen. Eine Anbindung an das Bahnnetz besteht in der Gemeinde nicht mehr. Die nächstgelegenen Bahnhöfe befinden sich in Gmünd, Pörschach-Schrems und Vitis.

In der Gemeinde gibt es neben einem Kindergarten auch eine Volksschule und eine neue Mittelschule. Die Nahversorgung wird durch insgesamt vier Supermärkte, drei Fleischereien und eine Bäckerei sichergestellt (Stadtgemeinde Heidenreichstein, 2019b).

6.3.2 Sanierung 2009–2015

Im Jahr 2002 wurde in Heidenreichstein ein Abenteuerpark, die Anderswelt³¹ eröffnet. Die Stadtgemeinde Heidenreichstein war zu 25 % an der Betreibergesellschaft beteiligt. Ziel war die touristische Belebung der Region und die Schaffung von Arbeitsplätzen. Nach Ausbleiben der BesucherInnen meldete die Betreibergesellschaft 2005 Insolvenz an (Der Standard, 2005 und Kirchmaier und Flicker, 2018). Nachdem die Haftungen der Gemeinde schlagend wurden, war ein ausgeglichener Voranschlag für die Gemeinde nicht mehr möglich. Die Gemeinde musste um Sonderbedarfszuweisungen beim Land ansuchen. Auflage für die finanziellen Zuweisungen war der Beschluss des Sanierungskonzeptes im Gemeinderat. Die Stadtgemeinde Heidenreichstein war anschließend von 2009 bis 2015 Sanierungsgemeinde (Kirchmaier und Flicker, 2018).

Die Tilgung der Schulden, die aus den Haftungen entstanden sind, belastete den kommunalen Haushalt der Gemeinde stark, wie sich an der negativen Finanzspitze ablesen lässt (siehe Abbildung 42). Die Situation verbesserte sich im Rahmen der Sanierung, der ordentliche Haushalt konnte mithilfe der Bedarfszuweisungen wieder ausgeglichen werden.

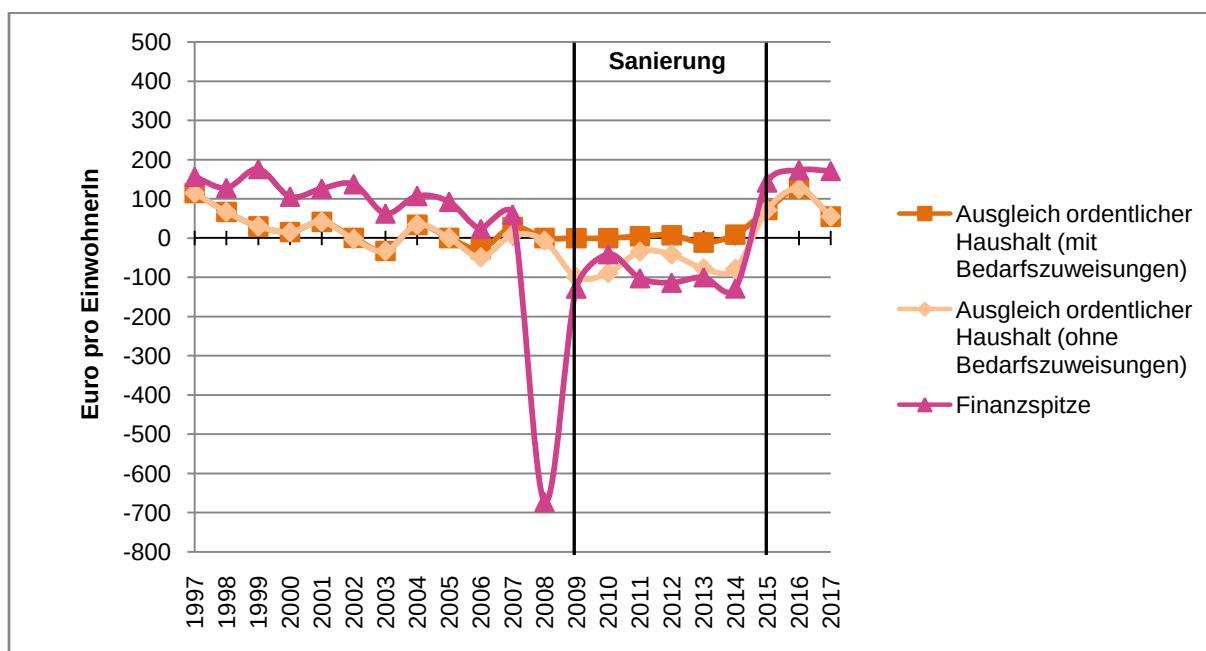
Kern der Sanierung war die Tilgung des Haftungsdarlehens. Darüberhinaus musste die Gemeinde versuchen, selbst Einsparungen bzw. Maßnahmen zur Erhöhung der Einnahmen vorzunehmen. Die Maßnahmen der Gemeinde während des Sanierungsprozesses konzentrierten sich laut Sanierungskonzept³² vor allem auf (Stadtgemeinde Heidenreichstein, 2009 und Kirchmaier und Flicker, 2018):

³¹ Das Konzept der Anderswelt basiert auf der Geschichte rund um zwei fiktive Wissenschaftler die verschwinden. Bei der Suche nach den Wissenschaftlern sollten die BesucherInnen das mystische Walviertel entdecken. Zusätzlich besteht auf dem 53.000 m² großem Gelände auch ein Freizeitzentrum mit Kinderspielbereich, Funpark, Rollerskatingstrecke und Beachvolleyballplatz. Auch wurde ein Landschafts- und Badeteich am Gelände angelegt (APA, 2002 und Der Standard, 2005). Heute befindet sich auf dem Gelände die Käsemacherwelt der Firma Die Käsemacher (vgl. Die Käsemacher GmbH, 2019).

³² Das Sanierungskonzept wurde im Rahmen der Gemeinderatssitzung am 29.06.2009 beschlossen. Das Protokoll zur betreffenden Gemeinderatssitzung ist online auf der Seite der Gemeinde abrufbar. (Stadtgemeinde Heidenreichstein, 2009)

- die Erhebung von Ergänzungsflächen³³
- die Reduktion der freiwilligen Ausgaben auf 10 Euro pro EinwohnerIn
- das Anbot von veräußerbarem Gemeindevermögen zur Verwertung
- die Anhebung des Einheitssatzes der Aufschließungsabgabe auf den gesetzlichen Maximalwert
- Anpassungen der Gebühren im untergeordneten Ausmaß

Abbildung 42: Ausgewählte Kennzahlen des Sanierungsbedarfs¹, Gemeinde Heidenreichstein, 1997–2017



1) Ausgleich ordentlicher Haushalt (mit Bedarfszuweisungen): Saldo des ordentlichen Haushaltes; Ausgleich ordentlicher Haushalt (ohne Bedarfszuweisungen): Saldo des ordentlichen Haushaltes abzüglich der Bedarfszuweisungen; Finanzspitze: Saldo der laufenden Gebahrung abzüglich der Schuldentilgung.

Quelle: GemBon (2018); Statistik Austria (2018a); eigene Bearbeitung und Darstellung (2019).

Für die Gemeinde Heidenreichstein stellte die Erhebung der Ergänzungsflächen eine der schwierigsten Maßnahmen der Sanierung dar – *"Das war ein hartes Brot"* (Kirchmaier und Flicker, 2018). Im Rahmen einer baubehördlichen Überprüfung wurden Kontrollen in allen Gebäuden durchgeführt. Ziel war es herauszufinden, ob für etwaige Umbauten eine baubehördliche Genehmigung besteht bzw. ausreichend Benützungsgeldern für Kanal und Wasser bezahlt werden. Dies betraf vorwiegend Umbauten zur Vergrößerung der Wohnfläche durch geschlossene Windfänge oder Wintergärten, aber auch Dachausbauten mit Errichtung von WC-Anlagen (Kirchmaier und Flicker, 2018).

Die Reduzierung der freiwilligen Ausgaben betraf auch die Gemeinde Heidenreichstein in Teilbereichen. Während die Förderungen für die Vereine, bereits vor der Sanierung eher

³³ Ergänzungsflächen entstehen durch die zusätzliche Herstellung von Wohnraum durch Umbauten (Dachgeschoßausbau) oder Zubauten (Wintergarten). Durch die Vergrößerung der Wohnfläche erhöhen sich die Gebühren für Wasser und Abwasser. Diese zusätzlichen Gebühren können bis zu fünf Jahre rückwirkend geltend gemacht werden.

gering waren, waren andere freiwillige Aufgaben, wie beispielsweise die Bepflanzung der Blumeninseln, relevant. Die Gemeinde nahm daraufhin Kontakt mit den örtlichen Firmen auf. Im Gegenzug zu einem Beitrag zur Finanzierung der Bepflanzung wurde in den Blumeninseln ein Werbeschild der jeweiligen Firma platziert. Die Pflege der Blumeninseln wurde weiterhin von der Gemeinde übernommen (Kirchmaier und Flicker, 2018).

Das veräußerbare Gemeindevermögen (Bauplätze, Wohnhäuser, Wald/Jagd und Felder) musste zum Verkauf angeboten werden (Stadtgemeinde Heidenreichstein, 2009). Bauplätze wurden daraufhin vermehrt beworben und auch teilweise verkauft. Für die angebotenen Waldparzellen gelangten keine marktüblichen Angebote ein, von einem Verkauf wurde daher abgesehen (Kirchmaier und Flicker, 2018).

Im Sanierungskonzept wurde weiters die Erstellung eines Strukturverbesserungskonzeptes³⁴ gefordert. Dies wurde in Zusammenarbeit mit einigen Gemeinderäten und der Verwaltung erstellt, allerdings nie veröffentlicht. Einige der Maßnahmen wurden bereits umgesetzt, andere sollen in den nächsten Jahren zur Umsetzung gelangen. Zentrale Themen waren Verkehr und Betriebe, wobei die Ansiedelung neuer Betriebe aufgrund der peripheren Lage als schwierig angesehen wird (Kirchmaier und Flicker, 2018).

Das Haftungsdarlehen konnte innerhalb von sechs Jahren durch die Unterstützung des Landes zurückbezahlt werden. Im Jahr 2015 gelang es der Gemeinde einen positiven Haushaltsabschluss zu erreichen. Die Gemeinde wurde daher 2015 durch das Land aus der Sanierung entlassen (Kirchmaier und Flicker, 2018).

6.3.3 Ausblick

Zahlreiche Förderungen und freiwillige Leistungen der Gemeinden, die im Rahmen der Sanierung abgeschafft wurden, hat die Gemeinde Heidenreichstein auch nach der Sanierung nicht wieder aufgenommen (Kirchmaier und Flicker, 2018).

Die Gemeinde Heidenreichstein ist derzeit in der Lage, die ansässigen Betriebe in der Gemeinde zu halten, die zukünftige wirtschaftliche Entwicklung ist jedoch nicht abzuschätzen. Der Schrumpfungsprozess der Bevölkerung hat sich verlangsamt, eine Trendumkehr ist jedoch nicht absehbar. Die Situation des kommunalen Haushaltes ist momentan stabil, die weitere Entwicklung ist aber von externen Rahmenbedingungen abhängig.

³⁴ Ein Strukturverbesserungskonzept ist ein Konzept in dem vor allem die Themen Betriebsansiedelung, EinwohnerInnenzuwachs, Steigerung der laufenden Einnahmen und nachhaltige Reduzierung der Ausgaben behandelt werden sollen (Stadtgemeinde Heidenreichstein, 2009).

6.4 Gemeinde Scheibbs

6.4.1 Gemeindeprofil

Die Stadtgemeinde Scheibbs liegt im Mostviertel und ist Bezirkshauptstadt des gleichnamigen Bezirks (siehe Abbildung 43). Sie gliedert sich in die sechs Katastralgemeinden Brandstatt, Fürteben, Ginning, Neustift bei Scheibbs, Scheibbs und Scheibbsbach. Die Gemeinde besteht, abgesehen von kleineren Weilern und Rotten, aus einem nahezu geschlossenen Siedlungsband entlang der Landesstraße B25.

Abbildung 43: Lage Gemeinde Scheibbs



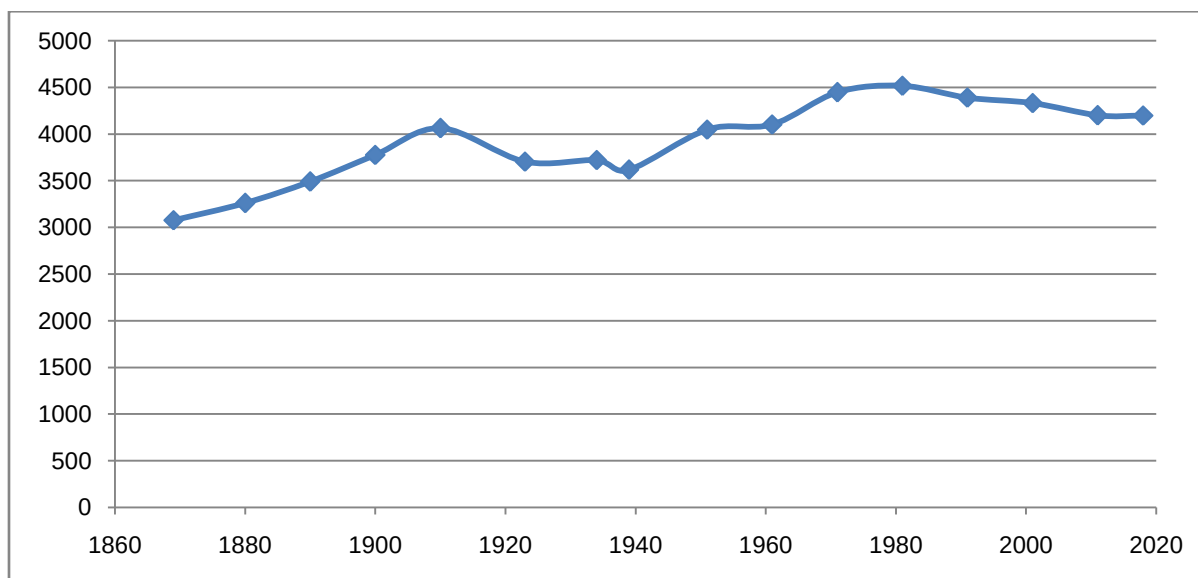
Quelle: Land Niederösterreich (2019); eigene Darstellung (2019).

Den Höchststand der Bevölkerungsentwicklung seit 1869 erreichte die Gemeinde im Jahr 1981 mit 4.515 EinwohnerInnen. Seit 1981 nimmt die Bevölkerung wieder stetig ab. In den letzten Jahren ist eine Abflachung dieser Entwicklung zu erkennen (siehe Abbildung 44). Heute besitzt die Gemeinde 4.196 EinwohnerInnen (Statistik Austria, 2018f).

Die Gemeinde Scheibbs ist eine EinpendlerInnengemeinde, das bedeutet es pendeln mehr Erwerbstätige in die Gemeinde ein als aus. Der überwiegende Anteil der 2.378 EinpendlerInnen stammt aus Gemeinden des politischen Bezirks Scheibbs (1.510 Erwerbstätige). Hier lassen sich die Gemeinden Purgstall an der Erlauf (311), Gaming (156) und Oberndorf an der Melk (148) nennen. Aus anderen politischen Bezirken des Bundeslandes pendeln 763 Erwerbstätige in die Gemeinde, diese stammen vorwiegend aus dem Bezirk Melk (402). Im Gegenzug pendeln 947 Erwerbstätige aus der Gemeinde Scheibbs aus. Der Großteil der AuspendlerInnen pendelt in eine andere Gemeinde des Scheibbser Bezirkes (394 Erwerbstätige), vorwiegend nach Purgstall an der Erlauf (126) und

Wieselburg (95), oder in einen anderen Bezirk des Bundeslandes (388 Erwerbstätige). Hier führt der Bezirk Melk (109), vor Amstetten (92) und St. Pölten (80). Der restliche Teil der AuspendlerInnen pendelt in ein anderes Bundesland, das Hauptziel stellt hier das Bundesland Wien dar (Statistik Austria, 2016d).

Abbildung 44: Bevölkerungsentwicklung Gemeinde Scheibbs, 1869–2018



Quelle: Statistik Austria (2018f); eigene Darstellung (2019).

Die Wirtschaftsstruktur der Arbeitsstätten spiegelt die Funktion der Gemeinde Scheibbs als Bezirkshauptstadt wieder. Die Gemeinde Scheibbs besitzt neben zwei Kindergärten, eine Volksschule, eine Sportmittelschule, eine polytechnische Schule, ein Sonderpädagogisches Zentrum und ein Oberstufen Realgymnasium (Stadtgemeinde Scheibbs, 2019). Weiters sind auch das Landeskrankenhaus Scheibbs, die Bezirkshauptmannschaft, das Bezirksgericht und das AMS in der Gemeinde situiert. Der überwiegende Teil der Erwerbstätigen ist im tertiären Sektor in persönlichen, sozialen und öffentlichen Diensten tätig (Statistik Austria, 2011b).

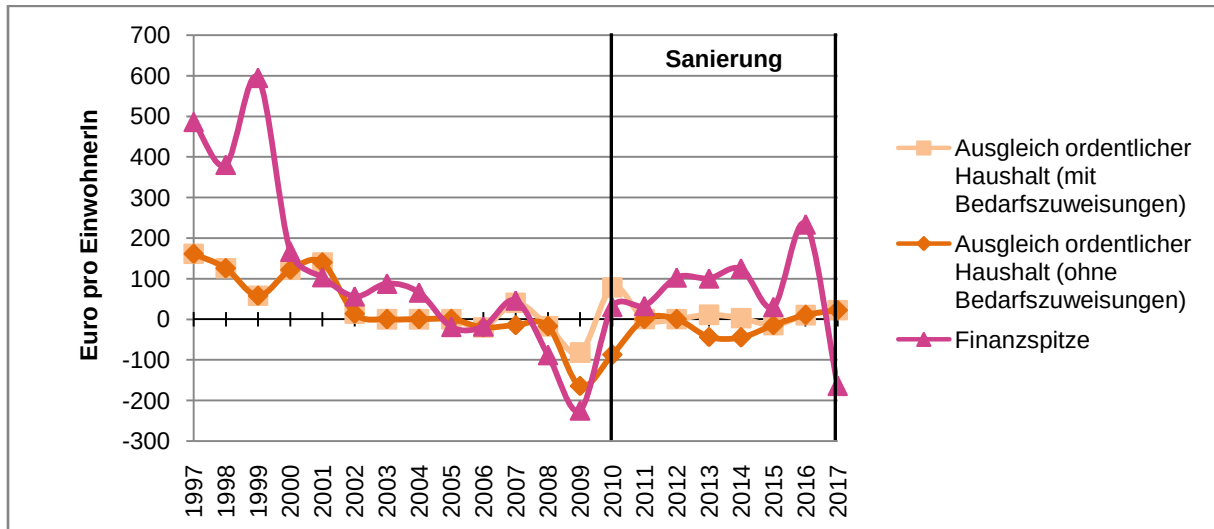
Die Stadtgemeinde Scheibbs wird durch die Landesstraßen B22 (Scheibbs – Waidhofen an der Ybbs), B25 (Ybbs an der Donau – Steiermark, Gemeinde Landl), B28 (Scheibbs – Annaberg) und B29 (Ober-Grafendorf – Scheibbs) erschlossen. Anschluss an das Autobahnnetz besteht über die Anschlussstelle Wieselburg an die A1 (Westautobahn). Vom Bahnhof der Gemeinde Scheibbs verkehren die Züge etwa stündlich nach St. Pölten.

6.4.2 Sanierung 2010–2017

Nachdem die Stadtgemeinde Scheibbs im Jahr 2009 feststellte, dass ein Ausgleich des ordentlichen Haushaltes, sowohl im Nachtragsvoranschlag 2009, als auch im Voranschlag für das Jahr 2010 nicht möglich war, suchte sie beim Land um Bedarfszuweisungen zum Haushaltsausgleich an. Die Notwendigkeit einer Sanierung zeichnete sich bereits einige Jahre im Voraus ab. Die Umsetzung mehrerer Infrastrukturprojekte bei stagnierenden Einnahmen führte zu einer zunehmenden Belastung des kommunalen Haushaltes (Nenning, 2018).

Neben dem Umstand, dass die Gemeinde Scheibbs 2009 nicht mehr in der Lage war, den ordentlichen Haushalt selbstständig auszugleichen, zeigt sich die angespannte Finanzlage auch in einer negativen Finanzspitze (siehe Abbildung 45). Während der Sanierung konnte die Gemeinde den ordentlichen Haushalt durch die gewährten Bedarfszuweisungen des Landes ausgleichen und eine freie Finanzspitze und damit Investitionspotenzial generieren.

Abbildung 45: Ausgewählte Kennzahlen des Sanierungsbedarfs¹, Gemeinde Scheibbs, 1997–2017



1) Ausgleich ordentlicher Haushalt (mit Bedarfszuweisungen): Saldo des ordentlichen Haushaltes; Ausgleich ordentlicher Haushalt (ohne Bedarfszuweisungen): Saldo des ordentlichen Haushaltes abzüglich der Bedarfszuweisungen; Finanzspitze: Saldo der laufenden Gebarung abzüglich der Schuldentilgung.

Quelle: GemBon (2018); Statistik Austria (2018a); eigene Bearbeitung und Darstellung (2019).

Negativ auf den Haushalt wirkte sich auch die, durch die Funktion als Bezirkshauptort bedingte, Branchen- und Beschäftigtenstruktur aus. In der Gemeinde bestehen zahlreiche Schulen und weiterführende Institutionen, ein Krankenhaus, aber auch die Bezirkshauptmannschaft und das Bezirksgericht. Für die DienstnehmerInnen dieser Betriebe ist keine Kommunalsteuer zu leisten. Die Gemeinde erhält durch diese Beschäftigten daher keine direkten Einnahmen (Nenning, 2018).

Die Maßnahmen des Sanierungskonzeptes³⁵ umfassten vor allem:

- Kürzung der freiwilligen Förderungen auf 10 Euro pro EinwohnerIn
- Angebot von veräußerbaren Gemeindevermögen zum Verkauf
- Anhebung der Gebühren für Kanal, Wasser und Friedhof

Die freiwilligen Förderungen der Gemeinde mussten laut Sanierungskonzept auf durchschnittlich 10 Euro pro EinwohnerIn reduziert werden. Die Gemeinde hat daraufhin den Großteil der Förderungen um ein Drittel gegenüber den Vorjahren gekürzt. Zu den freiwilligen Förderungen wurden auch Beiträge für den Regionalverband oder andere regionale Zusammenschlüsse gezahlt. Diese Beiträge konnte die Gemeinde jedoch nicht

³⁵ Das Sanierungskonzept wurde im Rahmen des leitfadengestützten Interviews am 25.10.2018 zur Verfügung gestellt.

einsparen, *"weil sonst der Bestand dieser Institutionen gefährdet gewesen wäre"* (Nenning, 2018). Auch bereits getätigte Zusagen für Zinszuschüsse im Rahmen von Betriebsansiedelungen wurden nicht gekürzt. Trotz diverser Kürzungen blieben freiwillige Förderungen im Umfang von etwa 150.000 Euro (Voranschlag 2010) bestehen. Bezogen auf die EinwohnerInnenzahl währten 43.000 Euro zulässig gewesen. Dieser Betrag wurde jedoch von Seiten der Aufsichtsbehörde akzeptiert (Nenning, 2018).

Die Stadtgemeinde besaß zum Zeitpunkt der Sanierung keine Wohnbauland- und Betriebsbaulandgrundstücke. Thema im Rahmen der Sanierung war daher vorrangig die Veräußerung des "Burger Hofwaldes", eine land- und forstwirtschaftliche Grundfläche die sich im Eigentum der Gemeinde befindet und auch durch die Gemeinde bewirtschaftet wird. Trotz mehrmaliger Empfehlung der Aufsichtsbehörde einer Veräußerung dieser Liegenschaft konnte die Gemeinde ein Behalten der Flächen ausreichend begründen. Nach einer Reorganisation des forstwirtschaftlichen Betriebes ist es der Gemeinde möglich, Überschüsse im Umfang von 50.000–150.000 Euro pro Jahr aus der Bewirtschaftung zu erzielen (Nenning, 2018).

Die laufende Erhöhung der Gebühren wurde als schwierigste Aufgabe bezeichnet. Die Überschüsse aus den Gebühren dienen jedoch auch heute noch dem Ausgleich des ordentlichen Haushaltes. Eine Erhebung der Ergänzungsflächen wurde zwar im Sanierungskonzept aufgelistet, letztlich von der Aufsichtsbehörde aber nicht eingefordert. Die Gemeinde konnte eine regelmäßige Überprüfung in der Vergangenheit glaubhaft machen (Nenning, 2018).

Durch die Aufnahme als Sanierungsgemeinde verringerte sich der Gestaltungsspielraum der Gemeinde erheblich. *"[...] wir wurden zur Verwaltung unseres Vermögens eigentlich degradiert"* (Nenning, 2018). Dies erwies sich besonders für die Politik als schwieriger Umstand, da hier das Bedürfnis nach Gestaltung gegeben war. Wünsche diverser Fraktionen wurden kaum mehr eingebracht, da eine Finanzierung meist nicht möglich war (Nenning, 2018).

Zusätzliche Förderungen erhielt die Gemeinde Scheibbs im Rahmen der Landesausstellung im Jahr 2015. Unter dem Titel "ÖTSCHER:REICH – Die Alpen und wir" wurden neben den drei Hauptstandorten Laubenbachmühle (Frankenfels), Wienerbruck (Annaberg) und Neubruck (Scheibbs, St. Anton/Jeßnitz) auch 15 weitere Standorte bespielt (Schallaburg Kulturbetriebsges.m.b.H., 2019). Im Rahmen der Landesausstellung flossen insgesamt 20 Millionen Euro an Investitionen des Landes in die Region (APA, 2015). Die Gemeinde Scheibbs wurde mit Förderungen im Ausmaß von 1,1 Millionen Euro unterstützt. Umgesetzt wurde beispielsweise der "Erlaufhafen" ein Kulturhafen direkt an der Erlauf (meinbezirk.at, 2015 und Stadtgemeinde Scheibbs, 2018). Zusätzlich wurden einige Straßen im Zentrum saniert *"um das innerstädtische Bild für die Landesausstellung fit zu machen"* (Nenning, 2018). Die Teilnahme der Gemeinde Scheibbs trotz bestehender Sanierung wurde im Rahmen der Bewerbung zur Landesausstellung nicht thematisiert (Nenning, 2018).

6.4.3 Ausblick

Belastend auf den Haushalt wirkt sich heute unter anderem das "Allwetterbad", eine Kombination aus Hallen- und Freibad, aus (Nenning, 2018). Der Betrieb eines Hallenbades belastet den Haushalt vieler Gemeinden negativ. Eine kostendeckende Führung ist vielfach nicht möglich (vgl. Burgenländischer Landesrechnungshof, 2017 und orf.at, 2013). Die Gemeinde Scheibbs muss jährlich etwa 300.000–400.000 Euro zum Betrieb des Bades zuschießen. Aufgrund dieser großen finanziellen Belastung wurde eine Schließung des Hallenbadbereiches diskutiert. Im Sanierungskonzept war die Schließung nicht vorgesehen. Daraufhin entwickelte sich eine Bürgerinitiative mit dem Namen "Badretter" die einer Schließung entgegen wirken wollten. Im Rahmen eines Vereins stellen die "Badretter" nun an Sams-, Sonn- und Feiertagen das Personal für Kassa und Aufsicht kostenlos zur Verfügung. Gemeinsam mit einer Anhebung der Eintrittspreise konnte die Gemeinde in der Saison 2017/18 so 80.000 Euro einsparen. Das Bad stammt aus den 1970er Jahren und wurde in den 1990er Jahren bis auf das Stahlbecken generalsaniert. Die dringend anstehende Renovierung des Stahlbeckens wird den Haushalt für mindestens zehn Jahre entsprechend belasten. Weiters stehen größere Investitionen im Güterwegestraßennetz an. Hier besteht ein gewisser, auch durch die Sanierung bedingter, Investitionsrückstau des etwa 80 km umfassenden Güterwegenetzes (Nenning, 2018).

Grundsätzlich hat sich die Einnahmensituation der Gemeinde durch die Gebühren-erhöhungen, aber auch durch ein Wachstum der Ertragsanteile verbessert, das heißt der Haushalt der Gemeinde ist momentan saniert. In Zukunft ist eine Entspannung des Haushaltes aufgrund größerer Projekte wie dem Hallenbad oder dem Güterwegebau nicht abzusehen (Nenning, 2018).

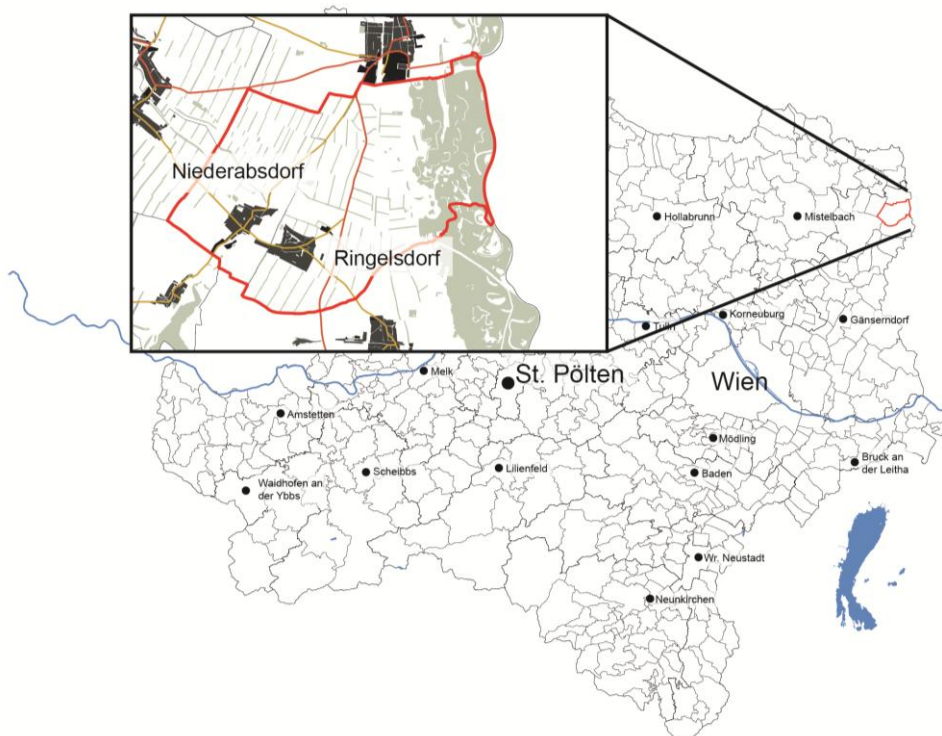
6.5 Gemeinde Ringelsdorf-Niederabsdorf

6.5.1 Gemeindeprofil

Die Marktgemeinde Ringelsdorf-Niederabsdorf liegt im Nordosten des Weinviertels an der Grenze zur Slowakei im Bezirk Gänserndorf (siehe Abbildung 46). Nach Ende des ersten Weltkrieges wurde die Gemeinde zu einer Grenzgemeinde. Die Wende in Osteuropa 1989 und die damit verbundene Öffnung der Grenze stellt den Beginn des Entwicklungssprunges des gesamten Weinviertels dar. Die Gemeinde besteht aus den beiden Katastralgemeinden Ringelsdorf und Niederabsdorf welche im Jahr 1971 zusammengelegt wurden. Beide Ortschaften waren zum damaligen Zeitpunkt etwa gleich groß. Im Jahr 1970 besaß Ringelsdorf 924 EinwohnerInnen und Niederabsdorf 823 EinwohnerInnen.

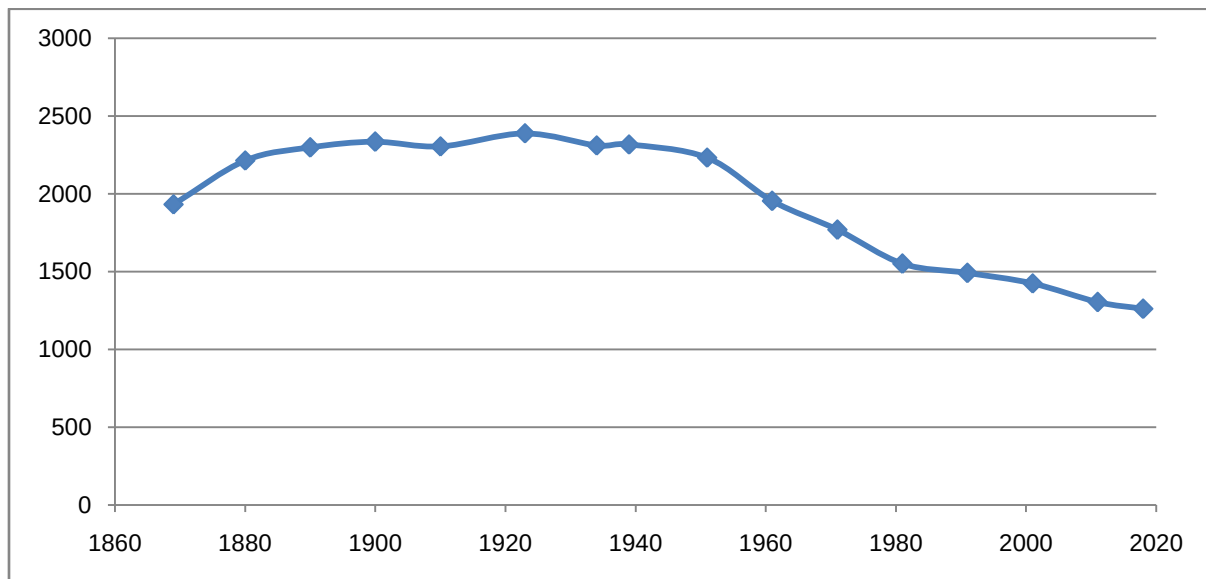
Die Gemeinde ist durch die Landesstraße B49 (Bad Deutsch-Altenburg – Bernhardsthal) an das überörtliche Straßennetz angebunden. Die nächste Anschlussstelle an die Autobahn (A5 – Weinviertel-Autobahn) befindet sich etwa 25 km entfernt in der Gemeinde Schrick. Der nächstgelegene Bahnhof befindet sich im 6,5 km entfernten Drösing.

Abbildung 46: Lage Gemeinde Ringelsdorf-Niederabsdorf



Quelle: Land Niederösterreich (2019); eigene Darstellung (2019).

Die Bevölkerung der Gemeinde ist seit Beginn des 20. Jahrhunderts rückläufig. Seit dem Jahr 1923 hat sich die Bevölkerung auf 1.260 EinwohnerInnen (Stichtag 1.1.2018) fast halbiert (siehe Abbildung 47). Die Bevölkerungsentwicklung der letzten Jahre war weiterhin negativ, eine gewisse Entspannung lässt sich jedoch erkennen (Statistik Austria, 2018e).

Abbildung 47: Bevölkerungsentwicklung 1869–2018, Gemeinde Ringelsdorf-Niederabsdorf

Quelle: Statistik Austria (2018e); eigene Darstellung (2019).

In der Marktgemeinde Ringelsdorf-Niederabsdorf gehören neben einem Kindergarten sowie einer zwei-klassigen Volksschule auch eine Bäckerei, ein Kaufhaus (ADEG) und eine Fleischerei zur infrastrukturellen Ausstattung. Die Gemeinde ist eine AuspendlerInnengemeinde, dies bedeutet, dass mehr Erwerbstätige der Gemeinde auspendeln als einpendeln. Von 553 Erwerbstätigen am Wohnort pendeln 472 Personen der Gemeinde aus. Der überwiegende Anteil davon pendelt nach Wien (196 Erwerbstätige). Weitere 160 Erwerbstätige pendeln in eine Gemeinde des Bezirks Gänserndorf aus. In die Gemeinde Ringelsdorf-Niederabsdorf pendeln 62 Erwerbstätige ein, diese stammen überwiegend aus anderen Gemeinden des Bezirks Gänserndorf (Statistik Austria, 2016c).

6.5.2 Sanierung 2010–2017

Im Jahr 1990 wurde zwischen den beiden Katastralgemeinden ein neues Gemeindezentrum mit Volksschule, Kindergarten und einer Veranstaltungshalle eröffnet (Marktgemeinde Ringelsdorf-Niederabsdorf, 2019). Anlass war der Erneuerungsbedarf der beiden über 100 Jahre alten Schulgebäude in den Ortschaften Ringelsdorf und Niederabsdorf. Die Errichtung des Schulzentrums war durch politische Konflikte in den beiden Katastralgemeinden geprägt. Eine knappe politische Mehrheit für den Bau konnte trotzdem gewonnen werden (Schaludek, 2018).

"Das war ein absolutes Politikum. Nicht nur zwischen den politischen Parteien, sondern auch zwischen Ringelsdorf und Niederabsdorf, zwischen Alt und Jung. Also da haben sich wirklich Kluften aufgemacht" (Schaludek, 2018).

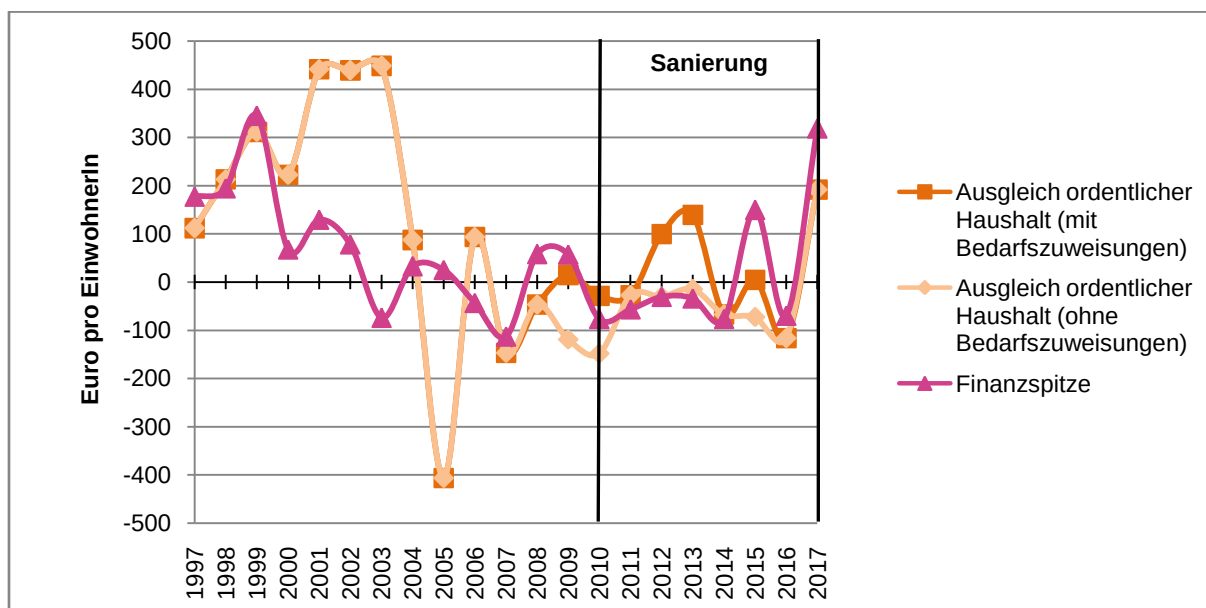
Um die Wogen zu glätten, hat die Gemeinde beschlossen, das Schulzentrum fremdfinanziert über eine Genossenschaft zu bauen und vorerst nur die Zinsen zurückzuzahlen. So sollte vermieden werden, dass durch die Umsetzung dieses Projektes in anderen Aufgabenbereichen wie dem Straßenbau oder der Aufschließung gespart werden musste.

Als die Genossenschaft nach zwei Bürgermeisterwechseln die Gemeinde darauf aufmerksam machte, dass in den letzten Jahren nur Zinsen, aber kein Kapital zurückbezahlt wurde, war das für den damaligen Bürgermeister eine große Überraschung (Schaludek, 2018).

Zu diesem Zeitpunkt hatte die Gemeinde bereits begonnen, die gesamte Straßenbeleuchtung zu ersetzen. Aufgrund des frühen Anschlusses der Gemeinde an das Kanalnetz, war zusätzlich die Abwasserinfrastruktur der Gemeinde sanierungsbedürftig. Man beschloss aufgrund ökonomischer Gründe einen Anschluss an die Kläranlage Palterndorf des Abwasserverbandes Zayatal. Zusätzlich zu diesen Projekten, die das Gemeindebudget bereits langfristig belasteten bzw. belasten würden, kam die Rückzahlung des Kapitals an die Genossenschaft, welche in kurzer Zeit erfolgen sollte (Schaludek, 2018).

Aufgrund der bereits angespannten Haushaltslage (siehe Abbildung 48) und der anstehenden Rückzahlung des Darlehens sah sich die Gemeinde nicht mehr in der Lage den Haushalt auszugleichen. Nach etwa zwei Jahren als Konsolidierungsgemeinde wurde die Gemeinde 2010 zu einer Sanierungsgemeinde (Schaludek, 2018).

Abbildung 48: Ausgewählte Kennzahlen des Sanierungsbedarfs¹, Gemeinde Ringelsdorf-Niederabsdorf, 1997–2017



1) Ausgleich ordentlicher Haushalt (mit Bedarfszuweisungen): Saldo des ordentlichen Haushaltes; Ausgleich ordentlicher Haushalt (ohne Bedarfszuweisungen): Saldo des ordentlichen Haushaltes abzüglich der Bedarfszuweisungen; Finanzspitze: Saldo der laufenden Gebarung abzüglich der Schuldentilgung.

Quelle: GemBon (2018); Statistik Austria (2018a); eigene Bearbeitung und Darstellung (2019).

Wie die Abbildung 48 zeigt, folgte nach einem Tiefpunkt im Jahr 2010 mit Beginn der Sanierung eine Entspannung der Situation des kommunalen Haushaltes. Die Gemeinde konnte mithilfe der Bedarfszuweisungen des Landes den ordentlichen Haushalt bereits 2012 wieder ausgleichen. Im Jahr 2015 konnte die Gemeinde auch erstmals seit dem Jahr 2009 wieder eine positive freie Finanzspitze erzielen. Dem "Rückschlag" 2016 stehen sehr positive Ergebnisse im Jahr 2017 entgegen.

Die Maßnahmen des Sanierungskonzeptes³⁶ der Gemeinde Ringelsdorf-Niederabsdorf konzentrierten sich vor allem auf folgende Bereiche:

- Erhöhung der Gebühren für Wasser, Abwasser und Friedhof
- Kürzung der freiwilligen Ausgaben auf 10 Euro pro EinwohnerIn
- Erhebung der Ergänzungsflächen³⁷
- Reduzierung der Außenstände³⁸
- Anhebung des Hebesatzes für die Aufschließungsabgabe

Die Anhebung der Gebühren für die Wasserver- und die Abwasserentsorgung erfolgte ohne größere Widerstände der Gemeindebevölkerung. Die Gebühren der Gemeinde waren weitaus geringer als jene der umliegenden Gemeinden. Es kam daher vor allem zu einer Angleichung an die Nachbargemeinden. Die Anhebung der Friedhofsgebühren bereitete dem Gemeinderat bereits vor der Sanierung Sorgen und war daher unterlassen worden. Es stellte sich nach der Anhebung der Gebühren im Rahmen des Sanierungsprozesses heraus, dass der befürchtete "Aufschrei" der Bevölkerung weitaus geringer ausfiel als erwartet (Schaludek, 2018).

Die Gemeinde hatte bereits vor der Sanierung Baulanderweiterungsgebiete gewidmet. Im Rahmen der Widmung wurde mit den landwirtschaftlichen GrundeigentümerInnen die Vereinbarung getroffen, dass die Gemeinde die Gründe zum Grünlandpreis ankauft und im Falle des Verkaufs, aber spätestens nach zehn Jahren die GrundeigentümerInnen den Restbetrag auf das Bauland, abzüglich der Erschließungskosten, ausbezahlt. Während der Sanierung wurden diese Zahlungen an die GrundeigentümerInnen fällig, der Großteil der Bauparzellen war noch nicht verkauft worden. Für den Kauf von Liegenschaften wird keine Unterstützung von Seiten des Landes angeboten. Nach intensiver Bewerbung konnte innerhalb eines Jahres der Großteil der Parzellen veräußert werden (Schaludek, 2018). Der rasche Verkauf der Parzellen stand nicht in direktem Zusammenhang mit den Vorgaben des Sanierungskonzeptes.

Im Rahmen der Sanierung mussten die freiwilligen Ausgaben der Gemeinde auf 10 Euro pro EinwohnerIn gekürzt werden. In der Gemeinde wurden vor der Sanierung zahlreiche Vereine gefördert. Jeder Verein konnte um Unterstützung von Seiten der Gemeinde ansuchen und erhielt diese. Seit Jahren war jedoch eine Überprüfung der Vereine angedacht, um den genauen Tätigkeitsbereich der Vereine ersichtlich zu machen und den Förderungsbedarf zu eruieren. Aufgrund anderer bestehender freiwilliger Ausgaben für den Rettungsdienst, die Feuerwehr oder die Caritas, welche *"man halt sonst noch machen muss"* (Schaludek, 2018), wurden alle Förderungen für die ortsansässigen Vereine gestrichen (Schaludek, 2018).

³⁶ Das Sanierungskonzept wurde im Rahmen des leitfadengestützten Interviews am 01.10.2018 zur Verfügung gestellt.

³⁷ Ergänzungsflächen entstehen durch die zusätzliche Herstellung von Wohnraum durch Umbauten (Dachgeschoßausbau) oder Zubauten (Wintergarten). Durch die Vergrößerung der Wohnfläche erhöhen sich die Gebühren für Wasser und Abwasser. Diese zusätzlichen Gebühren können bis zu fünf Jahre rückwirkend geltend gemacht werden.

³⁸ Außenstände sind Forderungen (Gebühren) der Gemeinde, die bisher nicht bezahlt wurden.

Die Erhebung der Ergänzungsflächen wurde von Seiten des Landes eingefordert, da diese Erhebung zuvor sehr unregelmäßig erfolgte. Die beabsichtigte Erhebung wurde bereits ein Jahr vor Beginn regelmäßig in der Gemeindezeitung angekündigt. Es sollte der Bevölkerung die Möglichkeit einer Selbstanzeige gegeben werden. Bei der tatsächlichen Erhebung wurden dann nur noch vereinzelt Ergänzungen eingefordert, da sich bereits vorab viele Personen gemeldet hatten. Die Gemeinde hatte jedoch einen erhöhten Verwaltungsaufwand in den kommenden Jahren durch Nachverhandlungen und nachträgliche Baugenehmigungen (Schaludek, 2018).

Zentrales Problem in der Gemeinde waren die hohen Außenstände. Unter Außenständen sind bisher nicht bezahlte Gemeindeabgaben und -gebühren, für beispielsweise Wasser- und Abwasser zu verstehen. Im Sanierungskonzept wurde die Reduzierung der Außenstände auf 4 % gefordert. Die Gemeinde versuchte daraufhin die Außenstände mithilfe des Gerichtes einzuklagen und zu exekutieren. Zusätzlich versuchte die Gemeinde die betroffenen Personen durch persönliche Gespräche von einer Zahlung zu überzeugen. Die Außenstände konnten daraufhin halbiert werden (Schaludek, 2018).

Des Weiteren wurde der Hebesatz für die Aufschließungsabgabe von 350 Euro auf 450 Euro erhöht (Schaludek, 2018).

Aufgrund der Sanierung war die Umsetzung von zahlreichen geplanten Projekten stark eingeschränkt oder nicht möglich. Durch die Unterstützung der Bevölkerung und anderer Gemeinden konnten trotzdem einige Projekte umgesetzt werden. So wurde ein Aufbruchshaus am Friedhof Niederabsdorf mit der Bevölkerung fertig gestellt. Hier wurde neben der Bevölkerung auch auf die Unterstützung der Nachbargemeinden zurückgegriffen. Bei der Pflasterung des Friedhofes wurde ebenfalls auf die Unterstützung der Gemeinden der Region zurückgegriffen. Eine Nachbargemeinde stellte die Geräte, die Gemeinde Ringelsdorf die Materialien und die Bevölkerung die Arbeitsleistung zur Verfügung *"Das verbindet, die Leute sind stolz drauf, dass sie mitwirken durften"* (Schaludek, 2018). Die angespannte Finanzlage zwang die Gemeinde förmlich zu alternativen Umsetzungsvarianten bei Projekten. Die Bevölkerung konnte aktiviert werden. Dies reduzierte einerseits die Projektkosten der Gemeinde erheblich und vergrößerte andererseits den Beteiligungsgrad der Bevölkerung.

6.5.3 Ausblick

Durch die Unterstützung des Landes konnte die Gemeinde Ringelsdorf-Niederabsdorf das Kapital des genossenschaftlich errichteten Dorfzentrums zum Großteil abbezahlen. Da eine Steigerung der Einnahmen auch in Zukunft nicht absehbar ist, ist die finanzielle Situation der Gemeinde weiterhin angespannt.

6.6 Vergleich der Sanierungskonzepte

Der Vergleich der Sanierungskonzepte zeigt, dass viele Maßnahmen ähnlich oder ident sind. Nur bei einzelnen Bereichen gibt es, in der unterschiedlichen Ausgangssituation der Gemeinde begründet, differenzierte Festlegungen (siehe Tabelle 7).

Problematisch für Gemeinden scheint vor allem die Phase vor der Sanierung. Wenn die Haushaltssituation noch nicht den Punkt eines Sanierungsbedarfs laut Definition des Landes erreicht hat, aber der finanzielle Spielraum der Gemeinde schon stark eingeschränkt ist.

"Gemeinden, denen das Wasser zwischen Oberlippe und Nasenlöchern steht, das sind eigentlich überhaupt die, die durch den Rost fallen. Denn wenn man wirklich eine Sanierungsgemeinde ist, dann wirst auch entsprechend unterstützt." (Nenning, 2018).

Ziele

Interessant ist, dass in den Gemeinden Scheibbs, Ringelsdorf-Niederabsdorf und Heidenreichstein in den Sanierungskonzepten festgeschrieben ist, dass die Gemeinde mittelfristig in der Lage sein soll ein ausgeglichenes Budget erstellen zu können. Im Gegensatz dazu wird in der Gemeinde Eschenau die Forderung nach einem kurzfristig, maximal in drei Jahren, ausgeglichenen Budget festgehalten.

Allgemeine Vorgaben

Durch die starke Einschränkung bzw. das Verbot von außerordentlichen Vorhaben sind die Handlungsoptionen während der Sanierung für Gemeinden durchaus eingeschränkt. Besonders für politische VertreterInnen bedeutete dies einen Verlust des Gestaltungsspielraumes (Nenning, 2018). Auch erwies sich die strategische Ausrichtung von Investitionsprojekten der Gemeinde als schwierig bis nicht möglich (Schaludek, 2018).

"[...] wie beim Fußball es gibt Verteidiger und es gibt Stürmer. Wenn ich eine Sanierungsgemeinde bin, bin ich nur in der Situation des Verteidigers. Ich muss das Notwendigste machen und schauen, dass nichts kaputt wird. Wenn ich frei entscheiden kann was ich mit meinem Geld mach, dann kann ich als Stürmer, nach vor arbeiten und denken." (Schaludek, 2018)

Maßnahmen zur Reduktion der Ausgaben

Maßnahmen zur Reduktion der Ausgaben umfassen vorwiegend die Reduzierung der freiwilligen Ausgaben und somit die Reduktion auf die Pflichtausgaben.

In allen untersuchten Gemeinden war die im Sanierungskonzept festgeschriebene Kürzung der freiwilligen Förderungen auf 10 Euro pro EinwohnerIn Thema. Diese betraf zum Bedauern der Gemeinden auch die Förderungen der Vereine. Vereine leisten zahlreiche, unbezahlte Arbeitsstunden für Gemeinden, die besonders in der Zeit der Sanierung von den Gemeinden geschätzt wurden.³⁹

³⁹ vgl. Nenning (2018), Kaiser (2018) und Schaludek (2018).

Tabelle 7: Vergleich der Sanierungskonzepte der Untersuchungsgemeinden

	Heiden- reichstein	Ringelsdorf- Niederabsdorf	Scheibbs	Eschenau
Ziele				
kurzfristig ausgeglichenes Budget				x
mittelfristig ausgeglichenes Budget	x	x	x	
Allgemeine Vorgaben				
Ergreifung sämtlicher Maßnahmen	x	x	x	x
Grundsatz der Sparsamkeit	x	x	x	x
Übernahme Überschuss ins nächste Haushaltsjahr	x	x	x	x
Kontrollen min. halbjährlich durch Aufsichtsbehörde	x	x	x	x
ohne Vorliegen der gesetzlichen Voraussetzungen keine Zahlungserleichterungen	x		x	
keine außerordentlichen (a. o.) Vorhaben		x		
neue a. o. Vorhaben dürfen Haushalt nicht belasten	x	x	x	x
neue a. o. Vorhaben bedürfen der Zustimmung der Aufsichtsbehörde	x	x	x	
keine Darlehensaufnahmen bei Belastung des Haushaltes	x	x	x	x
Finanzierung a. o. Vorhaben ohne Darlehen	x		x	
Zurückstellung von Vorhaben bei nicht gesicherter Finanzierung	x		x	x
Investitionen nach Zustimmung der Aufsichtsbehörde		x		
Maßnahmen zur Reduktion der Ausgaben				
Reduktion auf die Pflichtausgaben	x	x	x	x
freiwillige Ausgaben nur mit Zustimmung der Aufsichtsbehörde	x		x	x
Rückstellung einmaliger Ausgaben	x		x	x
Umlagen/Aufwendungen Musikschule reduzieren	x	x	x	x
freiwillige Förderungen auf 10 €/EW reduzieren	x	x	x	x
Maßnahmen zur Erhöhung der Einnahmen				
Ausschöpfung aller Einnahmemöglichkeiten aus gemeindeeigenen Abgaben	x	x	x	x
Einhebung Säumnis- und Verspätungszuschläge	x		x	
wirtschaftliche/kostendeckende Führung des Haushalts	x	x	x	x
laufende Gebührenanpassungen	x	x		x
Verrechnung der Verwaltungsleistungen	x			
Anpassung der Abwassergebühr	x			x
Anpassung der Wassergebühr	x		x	x
Erhebung der Ergänzungsflächen	x	x	x	
Anhebung der Friedhofsgebühren	x	x		x
Abfallwirtschaft	x	x		x
Wohn- und Wirtschaftszentrum				x
Verbuchung Bauhofleistungen	x			
Verkauf von veräußerbarem Gemeindevermögen	x	x	x	x
Verbuchung von Förderungen als Eigenleistungen	x			
Reduktion der Außenstände		x		
weitere Maßnahmen				
Erstellung vereinfachter, mittelfristiger Finanzplan	x	x	x	x
Erstellung eines Strukturverbesserungskonzeptes	x	x	x	x
Reduktion der Abgänge der Gemeindeeinrichtungen	x		x	

Quelle: Sanierungskonzepte der Untersuchungsgemeinden; eigene Bearbeitung und Darstellung (2019).

So übernimmt der Dorferneuerungsverein in Eschenau Aufgaben der Gemeinde und saniert beispielsweise die Wartehäuschen an den Bushaltestellen weil sich die Gemeinde finanziell nicht in der Lage sieht, diese Aufgabe fremd zu vergeben (Kaiser, 2018). Unter freiwillige Förderungen der Gemeinden fallen auch Beiträge für regionale und interkommunale Verbände und Zusammenschlüsse. Die Kürzung der Förderungen einer Kommune kann sich daher durchaus, je nach Funktion der Gemeinde, auf die umliegenden Gemeinden auswirken.

In der Gemeinde Ringelsdorf-Niederabsdorf konnte durch die eingeschränkten finanziellen Mittel eine Steigerung der Eigeninitiative und Bereitschaft zur Übernahme von Aufgaben in der Bevölkerung erreicht werden. Projekte welche die Gemeinde zurückstellen musste, konnten mit Unterstützung der Bevölkerung trotzdem realisiert werden. Auch der regionale Zusammenhalt scheint trotz unterschiedlicher politischer Zugehörigkeit gegeben (vgl. Schaludek, 2018).

Maßnahmen zur Steigerung der Einnahmen

Die Maßnahmen zur Steigerung der Einnahmen betreffen vorrangig die eigenen Abgaben und den Gebührenhaushalt. Bei den eigenen Abgaben ist die Erhöhung des Einheitssatzes für die Aufschließungs- und Ergänzungsabgabe in allen Gemeinden umgesetzt worden. Zur Erhöhung der Einnahmen aus dem Gebührenhaushalt ist eine Erhöhung und laufende Anpassung der Gebühren für Wasser, Kanal, Friedhof und Abfallwirtschaft vorgesehen. Zusätzlich sind Ergänzungsflächen zu erheben. Dies stellte die Gemeinden oft vor Herausforderungen.

Zusätzlich ist für den Erhalt einmaliger Einnahmen der Verkauf von gemeindeeigenem Vermögen vorgesehen. Bei einem Nachweis der Wirtschaftlichkeit konnte jedoch von einem Verkauf Abstand genommen werden.

Weitere Maßnahmen

Im gegenständlichen Instrument des Sanierungskonzeptes sind kaum raumplanerische Instrumente oder Ansatzpunkte zu finden. Ausnahme bildet hier das Strukturverbesserungskonzept. Hier werden die Gemeindeverantwortlichen aufgefordert, sich selbst Gedanken über ihre zukünftigen Entwicklungsoptionen im Rahmen der Bevölkerungs- und Betriebsentwicklung zu machen. Der Umfang und die Ausgestaltung ist dabei sehr reduziert.

Zusammenfassend ist festzustellen, dass sich die Maßnahmen der Sanierungskonzepte zum Großteil überschneiden. Die Kernmaßnahmen der Sanierung des kommunalen Haushaltes, im Sinne des Sanierungskonzeptes des Landes Niederösterreich, werden auf alle Gemeinden, unabhängig von regionalwirtschaftlichen Lagefaktoren, angewendet. Im Falle der vier Untersuchungsgemeinden hat dies, im Zusammenhang mit den teilweise erheblichen Bedarfszuweisungen, zu einer Verbesserung der Situation des kommunalen Haushaltes geführt.

7 Potenziale der Raumplanung

Aufbauend auf bestehende Instrumente der Haushaltskonsolidierung (siehe Kapitel 5), den Wirkungszusammenhängen zwischen dem kommunalen Haushalt und den Instrumenten der örtlichen Raumplanung (siehe Kapitel 4) sowie den Erfahrungen der Untersuchungsgemeinden mit dem Instrument des Sanierungskonzeptes (siehe Kapitel 6), werden im folgenden Potenziale der Raumplanung bei der Haushaltskonsolidierung näher formuliert. Dabei wird zwischen der Rolle der Raumplanung in bestehenden Konzepten zur Haushaltskonsolidierung und zukünftigen Ansatzpunkten der Raumplanung bei der Haushaltskonsolidierung, aufbauend auf den Wirkungszusammenhängen, unterschieden.

7.1 Die Rolle der Raumplanung bei der Sanierung des kommunalen Haushaltes

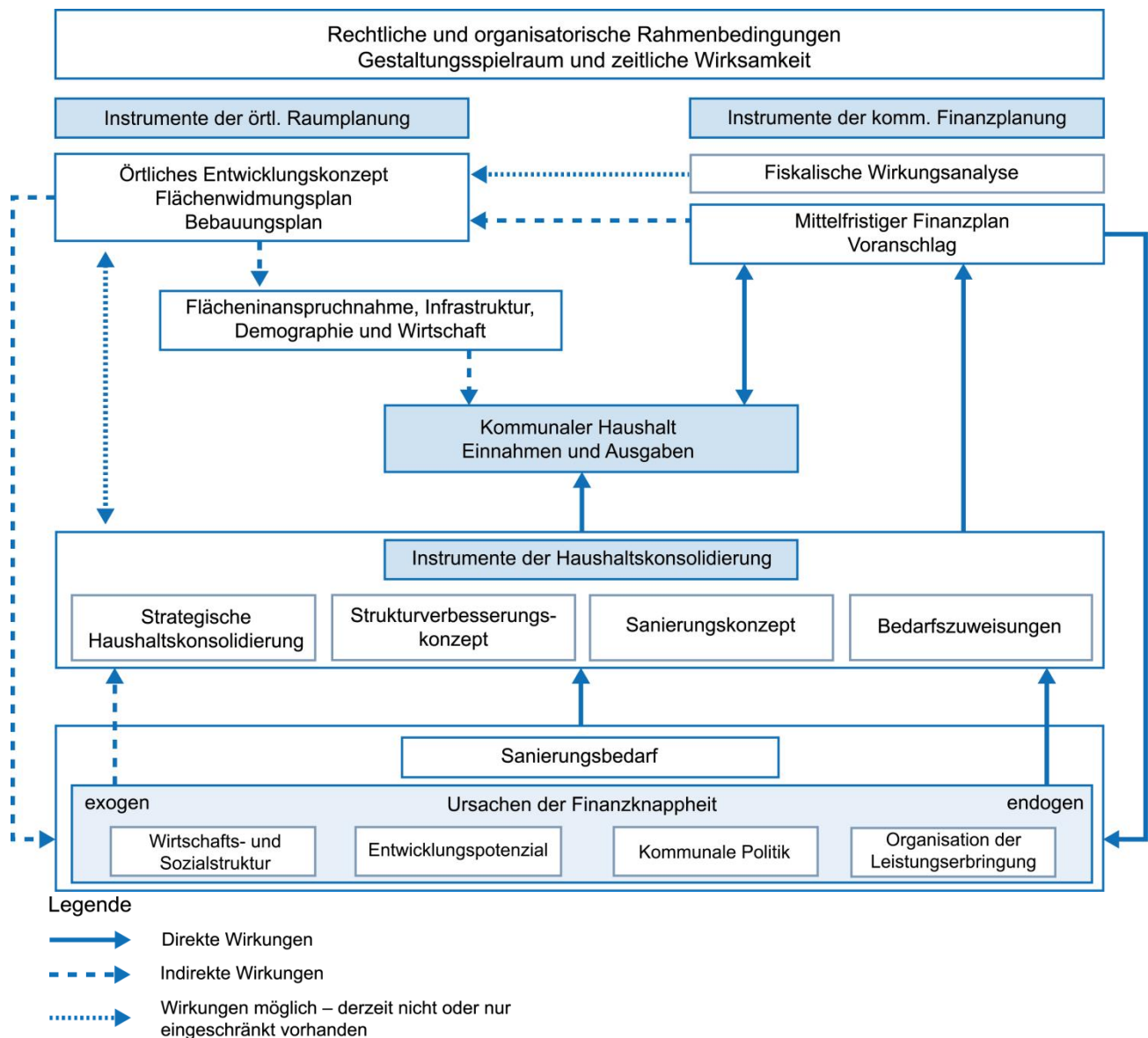
Die Ermittlung der Rolle der Raumplanung bei Konzepten zur Sanierung des kommunalen Haushaltes erfolgt auf Basis der bisherigen Ergebnisse der Arbeit und deren Verknüpfung in einem Wirkungsdiagramm (siehe Abbildung 49).

Rechtliche und organisatorische Rahmenbedingungen

Rahmengebend für bestehende und potentielle Wirkungszusammenhänge ist der Gestaltungsspielraum und die zeitliche Wirksamkeit. Bei den Pflichtaufgaben ist durch gesetzliche Vorgaben eine Beeinflussbarkeit kaum bis gar nicht vorhanden. Bei den freiwilligen Aufgaben besteht der größte Gestaltungsspielraum (siehe Kapitel 2). Auch die örtliche Raumplanung unterliegt gesetzlichen Bestimmungen (Raumordnungsgesetze und andere relevante Materiengesetze) und übergeordneten Vorgaben (landes- und regionsbezogene Programme bzw. Konzepte).

Ursachen der Finanzknappheit und Sanierungsbedarf

Ursache für die Finanzknappheit von Gemeinden sind einerseits endogene, also gemeindeinterne Faktoren und andererseits exogene, von außen einwirkende Rahmenbedingungen. Auch bei der Untersuchung des Sanierungsbedarfs von Gemeinden wurden Abhängigkeiten des Sanierungsbedarfs von der geographischen Lage und strukturellen Situation der Region festgestellt (exogene Faktoren). Beim Anwendungsbeispiel und den betrachteten Sanierungsgemeinden zeigte sich, dass neben exogenen auch endogene Ursachen, wie Entscheidungen innerhalb der Gemeinden (Kommunale Politik), Ursache des Sanierungsbedarfs sein können.

Abbildung 49: Wirkungsdiagramm

Quelle: eigene Darstellung (2019).

Die Rolle der Raumplanung bei der Haushaltskonsolidierung

Im Rahmen der Arbeit konnten kaum Überschneidungen der Raumplanung und ihrer Instrumente mit der Sanierung des kommunalen Haushaltes identifiziert werden. Die Instrumente der kommunalen Finanzplanung, aber auch jene der Haushaltskonsolidierung agieren vielfach "raumbblind".

Die Maßnahmen der Sanierungskonzepte unterscheiden nicht oder kaum, welche regionalen Standortfaktoren und sozioökonomischen Entwicklungstendenzen eine Gemeinde besitzt. Der Schwerpunkt liegt auf der Erhöhung der Einnahmen aus den Gebühren und Verringerung der freiwilligen Ausgaben im Zusammenhang mit Gemeinde-Bedarfszuweisungsmitteln des Landes Niederösterreich. Den Untersuchungsgemeinden ist eine Sanierung des kommunalen Haushaltes gelungen, das heißt die Maßnahmen haben daher durchaus ihre Berechtigung. Trotzdem können Entwicklungsschwerpunkte der zukünftigen Entwicklung nicht erkannt werden (vgl. Kapitel 6).

"Sparen ohne Strategie kann jedoch mehr Schaden als Nutzen anrichten. Sparen an der falschen Stelle kann Entwicklungspotenziale hemmen und im Zweifel in eine Abwärtsspirale und nicht zu einer Stabilisierung führen. Wirklich nachhaltige Sanierung braucht zwingend eine Zukunfts- und Entwicklungsstrategie" (Grimme, 2014, S. 153f).

Dem versucht das Instrument der strategischen Haushaltskonsolidierung entgegenzuwirken. Die strategische Haushaltskonsolidierung ergänzt den klassischen Prozess der Wiederherstellung der finanziellen Selbstständigkeit einer Gemeinde um die strategische Komponente. Dabei werden Entwicklungsrichtungen gemeinsam mit dem Gemeinderat bzw. der Bevölkerung definiert und der Prozess der Haushaltskonsolidierung danach ausgerichtet. Ein breit angelegter Erstellungsprozess scheint dabei erforderlich, besonders wenn Einsparungen in bestimmten Bereichen vorgesehen sind.

"Haushaltskonsolidierung gelingt dauerhaft nur, wenn ein verlässlicher Grundkonsens über das Konsolidierungsziel und die Konsolidierungsmaßnahmen besteht und das für einen nachhaltigen Zeitraum" (Tolkemitt, 2014, S. 229).

Dies unterscheidet die strategische Haushaltskonsolidierung von anderen konventionellen Sanierungsmethoden, wie dem Sanierungskonzept in Niederösterreich. Die strategische Haushaltskonsolidierung basiert auf einer umfassenden Untersuchung der Chancen und Risiken der Gemeinde und des Wettbewerbs mit den umliegenden Gemeinden. Diese bildet die Basis für die Strategiefindung (Grimme, 2014 und Tolkemitt, 2014). Weiters sollen bestehende strategische Konzepte in die Planung miteinbezogen werden, um Zielkonflikte zu vermeiden (Ovey, 2014). Die eben genannte Vorgehensweise mit Grundlagenforschung, Stärken-Schwächen-Analyse und aufbauender Zieldefinition ähnelt stark jener der räumlichen Entwicklungsplanung.

Tabelle 8: Vergleich örtliches Entwicklungskonzept u. strategische Haushaltskonsolidierung

Örtliches Entwicklungskonzept (vgl. NÖ ROG 2014)	Strategische Haushaltskonsolidierung (vgl. Grimme, 2014)
Grundlagenforschung	Strategische Situationsanalyse
SWOT ⁴⁰	Strategische Situationsanalyse
Analyse überörtlicher Rahmenbedingungen und Evaluation bestehender Konzepte	Produktportfolioanalyse
Zieldefinition	Strategieformulierung
–	Strategische Produktkritik
–	Prozessanalyse

Quelle: NÖ ROG 2014; Grimme (2014); eigene Darstellung und Bearbeitung (2019).

Im Rahmen des Sanierungskonzeptes, welches im Zusammenhang mit den Bedarfszuweisungen für Sanierungsgemeinden in Niederösterreich verpflichtend für

⁴⁰ Strengths (Stärken) - Weaknesses (Schwächen) - Opportunities (Chancen) - Threats (Risiken)

Gemeinden zu erstellen ist, ist auch die Erstellung eines Strukturverbesserungskonzeptes vorgeschrieben. Inhalt eines Strukturverbesserungskonzeptes sind unter anderem Maßnahmen bezüglich der Entwicklung von Betriebsgebieten und damit verbundene Ansiedelungen neuer Betriebe. Weiters ist der Bevölkerungszuwachs, die Steigerung laufender Einnahmen und die nachhaltige Reduzierung der Ausgaben Thema des Strukturverbesserungskonzeptes. Die Erstellung ist für Gemeinden theoretisch an den Erhalt von Bedarfszuweisungen gebunden. Über den Umfang, die Ausgestaltung und die Verbindlichkeit dieses Konzeptes werden aber keinerlei weitere Vorgaben gemacht.

Vielfach werden Möglichkeiten der Steigerung von Einnahmen und Reduktion der Ausgaben bereits während der Sanierung voll ausgeschöpft. Der überwiegende Anteil der Maßnahmen des Sanierungskonzeptes umfasst genau diese beiden Themenbereiche. Bezüglich des EinwohnerInnenzuwachses und der Steigerung von Betriebsansiedelungen stehen den Gemeinden unterschiedlichste Maßnahmen und Maßnahmenkombinationen zur Verfügung. Es ist aber davon auszugehen, dass ein Großteil dieser zuerst mit Investitionen in Verbindung steht.

"Für die Umsetzung einer Entwicklungsstrategie braucht es neben klaren und konsequenten politischen Entscheidungen, Geld. Zu einer erfolgreichen Sanierung gehören immer gezielte Investitionen." (Grimme, 2014, S. 164f)

Die Ansiedelung zusätzlicher Betriebe, aber auch ein EinwohnerInnenzuwachs ist mit räumlichen Wirkungen verknüpft. Ein Eingriff in die räumliche Entwicklungsplanung ist damit zwangsweise verbunden.

7.2 Zukünftige Ansatzpunkte der Raumplanung bei der Haushaltskonsolidierung

Im Folgenden sollen auf Basis der bisherigen Erkenntnisse der Arbeit (siehe Abbildung 49) zukünftige Ansatzpunkte der Raumplanung bei der Haushaltskonsolidierung benannt werden.

7.2.1 Institutionalisierung und Publizität

Konzepte und Programme zur Haushaltskonsolidierung der Gemeinden sind in Niederösterreich vielfach nicht öffentlich zugänglich. Auch ob eine Gemeinde Sanierungsgemeinde ist, ist nur eingeschränkt öffentlich verfügbar. Daten werden nur in unregelmäßigen Abständen und unvollständig zur Verfügung gestellt. Eine verbesserte Publizität erhöht zum einen die Vergleichbarkeit zwischen den Konzepten. In Deutschland erfolgt bereits zum Teil die Veröffentlichung von Konsolidierungsvereinbarungen und -konzepten. Zum anderen wird dadurch ein Mindestmaß an BürgerInnenbeteiligung erreicht. Die Information der BürgerInnen stellt die erste Stufe der Beteiligung dar.

Institutionalisierung bedeutet in diesem Zusammenhang gewisse Regelungsinhalte für die Ausgestaltung und Anwendung der Instrumente zu erlassen. Durch die Festlegung bestimmter Vorgaben in Form von Richtlinien ist eine Vergleichbarkeit der Konzepte und Strategien möglich. Hierdurch ist auch eine aufsichtsbehördliche Kontrolle möglich. Weiters kann die Anwendung in bestimmten Fällen verpflichtend sein. Der Erfolg der Sanierung des kommunalen Haushaltes kann somit erhöht werden.

7.2.2 Verknüpfung kommunale Entwicklungsplanung und kommunale Finanzplanung

Grundsätzlich ist die Verknüpfung der kommunalen Entwicklungsplanung mit der kommunalen Finanzplanung dringend zu empfehlen. Beide agieren oft nebeneinander und zum Teil in unterschiedliche Richtungen. In der örtlichen Raumplanung werden die fiskalischen Wirkungen oft nicht oder nur unzureichend berücksichtigt, obwohl die gesetzten Ziele und Maßnahmen den kommunalen Haushalt zusätzlich belasten können. Das örtliche Entwicklungskonzept als strategisches Instrument der örtlichen Raumplanung ist "finanzblind"⁴¹. Die Entwicklungsstrategie mit zugehörigen Zielen und Maßnahmen wird in der Regel nicht auf ihre Finanzierbarkeit bzw. ihre Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt geprüft⁴². Zudem werden Ziele und Maßnahmen nur eingeschränkt mit Indikatoren zur Messung des Zielerreichungsgrades versehen. Hier lässt sich ein Ansatzpunkt für die Raumplanung erkennen. Die Raumplanung kann einerseits Expertise bei der Ermittlung des

⁴¹ vgl. Kanonier (2014)

⁴² Den Gemeinden stehen durchaus Hilfsmittel zur Bewertung der fiskalischen Wirkungen zur Verfügung. In Niederösterreich wurde ein Infrastrukturkostenkalkulator entwickelt, der die Wirkungen von Baulanderweiterungsgebieten monetarisiert. Die Anwendung des Kalkulators beruht jedoch auf Freiwilligkeit, Daten zur Verwendung dürfen von Seiten des Landes nicht erhoben werden.

zusätzlichen Flächenbedarfs bzw. der Flächenpotenziale (Flächenbilanz) liefern. Andererseits können begrenzende Faktoren der räumlichen Entwicklung, wie überörtliche Festlegungen (regionale Siedlungsgrenzen) oder Naturgefahren aufgezeigt und die Entwicklungsintentionen entsprechend angepasst werden.

Die fiskalische Wirkungsanalyse

In der kommunalen Finanzplanung bestehen kaum langfristig orientierte und verpflichtende Instrumente und Zielsetzungen. Investitionen der Gemeinden belasten den Haushalt jedoch meist über einen langen Zeitraum (z.B. Rückzahlung von Darlehen). Vor allem in Anbetracht knapper Finanzmittel ist der effiziente Einsatz von finanziellen Mittel anhand einer Strategie notwendig.

Die örtliche Raumplanung hat stärker Verantwortung gegenüber ihren fiskalischen Wirkungen zu übernehmen. Die gemeindefiskalische Wirkungsanalyse bietet hier das Potenzial Wirkungen auf den kommunalen Haushalt besser abschätzen zu können. Sie hat jedoch über die Bewertung von Baulanderweiterungsgebieten, wie es der niederösterreichische Infrastrukturkostenkalkulator (NIKK)⁴³ tut, hinauszugehen. Neben den Wirkungen übriger Maßnahmen (Verkehr, Landschaft, Infrastruktur, etc.) sind auch Maßnahmenkombinationen zu erfassen, da sich diese wieder anders auswirken können.

Die Anwendung der gemeindefiskalischen Wirkungsanalyse ist den Gemeinden überlassen. Eine stärkere Institutionalisierung des Instrumentes kann wie bereits erläutert die Häufigkeit der Anwendung erhöhen und die Vergleichbarkeit der Ergebnisse verbessern.

7.2.3 Das Sanierungskonzept

Eine direkte Übernahme von Aufgaben durch die Raumplanung im Rahmen des Sanierungskonzeptes ließ sich im Rahmen der Arbeit nicht feststellen. Ansatzpunkte der Raumplanung in bestehenden Konzepten und Instrumenten der Haushaltskonsolidierung gibt es. Sie werden vor allem in der Grundlagenforschung und der Formulierung von Strategien und Zielen für die zukünftige Entwicklung der Gemeinden gesehen. Zudem können Aufgaben der Projekt- und AkteurInnenkoordination sowie der BürgerInnenbeteiligung übernommen werden. Durch Beteiligung kann mehr Akzeptanz für die Sanierung und die damit verbundenen Maßnahmen geschaffen werden.

Der überwiegende Anteil der Maßnahmen des Sanierungskonzeptes zielt einerseits auf die Steigerung der Einnahmen durch Maßnahmen im Gebührenhaushalt, bei den eigenen Steuern und der Veräußerung von Vermögen ab. Andererseits werden für die Kürzung der Ausgaben Maßnahmen im Bereich der freiwilligen Ausgaben bzw. Förderungen favorisiert. Ein direkter Ansatzpunkt für die Raumplanung beim Sanierungskonzept wird in der Maßnahme "Erstellung eines Strukturverbesserungskonzeptes" gesehen.

⁴³ vgl. Amt der NÖ Landesregierung Abteilung Raumordnung und Regionalpolitik (2017)

Das Strukturverbesserungskonzept

Die Strukturverbesserungskonzepte der untersuchten Gemeinden (siehe Kapitel 6) wurden, sofern überhaupt verfasst, ohne fachliche Unterstützung von außen erstellt. Hier könnte die Raumplanung Expertise einbringen. Die Raumplanung trifft Überlegungen und Maßnahmen zur Demographie (z.B. EinwohnerInnenentwicklung), Wirtschaft (z.B. Betriebsansiedelungen Tourismus) und Infrastruktur (technische und soziale Infrastruktur) beispielsweise in örtlichen Entwicklungskonzepten.

Die Verordnung des Strukturverbesserungskonzeptes und damit die Bindung der Gemeinde an festgelegte Ziele und Maßnahmen ist nicht vorgesehen. Die erstellten Konzepte sind nicht öffentlich zugänglich. Es ist daher für die Bevölkerung nicht nachvollziehbar, welche Ziele die Gemeinde in Zukunft verfolgt und welche Maßnahmen diesbezüglich überlegt wurden. Eine verbindliche, langfristige Entwicklungsstrategie lässt sich daher in der derzeitigen Ausgestaltung nur bedingt ableiten.

Die Verbesserung der Publizität des Strukturverbesserungskonzeptes bietet das Potenzial die festgelegten Entwicklungsvorstellungen auch auf andere bestehende Konzepte abzustimmen. Um Zielkonflikte durch einander widersprechender Konzepte zu vermeiden, ist die Integration der Entwicklungsüberlegungen des Strukturverbesserungskonzeptes in das örtliche Entwicklungskonzept zu empfehlen. Weiters sollten auch Festlegungen des Flächenwidmungs- und Bebauungsplanes bei der Haushaltskonsolidierung entsprechend berücksichtigt werden.

7.2.4 Die Strategische Haushaltskonsolidierung

Die strategische Haushaltskonsolidierung wird in Niederösterreich derzeit nur von privaten BeratungsdienstleisterInnen angeboten. Die im Strategie- und Zielfindungsprozess ausgearbeiteten Vorgaben für die Gemeinden werden somit nicht überörtlich geprüft oder in andere institutionalisierte Instrumente, wie dem Sanierungskonzept integriert. Zur Vermeidung von Zielkonflikten zwischen der strategischen Haushaltskonsolidierung und anderen bestehenden Instrumenten der Gemeinden und Länder ist eine Institutionalisierung des Instrumentes anzustreben.

Wie bereits im Kapitel 7.1. dargestellt, gibt es zahlreiche inhaltliche bzw. methodische Überschneidungen des Prozesses der strategischen Haushaltskonsolidierung mit jenem des örtlichen Entwicklungskonzeptes.

Die strategische Haushaltskonsolidierung wurde bisher meist in Gemeinden mit mehr als 10.000 EinwohnerInnen (z.B. Korneuburg, Tulln und Neunkirchen) oder größeren Städten umgesetzt. Bei Gemeinden dieser Größenklasse ist es möglich, Entwicklungsschwerpunkte zu setzen. Gemeinden mit weniger als 2.500 EinwohnerInnen in peripheren Lagen weisen oft keine positive Entwicklung auf. Die Einnahmen dieser Gemeinden werden durch zunehmende Abwanderung der Bevölkerung und schlechten raumwirtschaftlichen Bedingungen, welche die Ansiedelung von Betrieben unwahrscheinlich machen, immer geringer. Die Ausgaben werden hingegen durch zunehmende Überalterung der Bevölkerung

und fehlende Auslastung der Infrastrukturen immer größer. Eine Trendwende dieser Abwärtsspirale ist häufig für Gemeinden aus eigener Kraft nicht mehr möglich.

Inwieweit die strategisch orientierte Haushaltskonsolidierung hier einen Mehrwert bieten kann, ist genauer zu beleuchten. In Niederösterreich gibt es zahlreiche Gemeinden, die sich bereits seit Jahrzehnten in einer Sanierung befinden. Ein Ende ist auch in Zukunft nicht absehbar. Da auch diese Gemeinden die Festlegungen eines Sanierungskonzeptes anwenden müssen, ist eine bestehende Umsetzung zahlreicher Maßnahmen zur Einnahmenstärkung bzw. Ausgabenkürzung anzunehmen. Im Rahmen der Sanierung werden bestehende Prozesse der Gemeinde, bezüglich Verwaltung und Personal nur am Rande betrachtet. Für die Untersuchung dieser Einsparungspotenziale fehlen der zuständigen Landesabteilung die Ressourcen. Daher bringen sich zunehmend private Unternehmen in den Haushaltskonsolidierungsprozess ein.

Der Strategiefindungsprozess bietet auch Gemeinden ohne (positive) Entwicklung die Möglichkeit einer Auseinandersetzung mit den zukünftigen Entwicklungsoptionen. Der Prozess kann die Notwendigkeit von Kooperationen oder Strukturveränderungen aufzeigen.

8 Zusammenfassung

Problemstellung

Die Verschuldung österreichischer Gemeinden nimmt zu. Insbesondere in den niederösterreichischen Gemeinden ist die Höhe der Verschuldung im Vergleich zu allen anderen Bundesländern hoch. Auch die örtliche Raumplanung steht mit zunehmender Finanzknappheit der Gemeinden vor neuen Herausforderungen.

Befund und Schlussfolgerungen

Wirkungszusammenhänge

Zwischen der örtlichen Raumplanung und dem kommunalen Haushalt bestehen zahlreiche Wirkungszusammenhänge. Die Wirkungen des örtlichen Raumordnungsprogramms (örtliches Entwicklungskonzept und Flächenwidmungsplan) auf den kommunalen Haushalt beschränken sich auf den Zuwachs der Bevölkerung, die Erhöhung der Anzahl der Betriebe und das Flächenausmaß der Widmungen sowie die daraus entstehenden Steuereffekte. Indirekt wirken sich Instrumente der örtlichen Raumplanung (örtliches Entwicklungskonzept, Flächenwidmungsplan und Bebauungsplan) auf die Siedlungs- und Bebauungsstruktur aus. Diese beeinflussen im Gegenzug Umfang und Auslastungsgrad der technischen und sozialen Infrastruktur und stellen Infrastruktureffekte dar. Zusätzlich kann sich die örtliche Raumplanung auch auf die Attraktivität des Wohnumfeldes und die betrieblichen Rahmenbedingungen auswirken. Der kommunale Haushalt wirkt sich vor allem durch die Bereitstellung von finanziellen Mitteln auf die örtliche Raumplanung aus.

Instrumente zur Haushaltskonsolidierung

Die Instrumente der Haushaltskonsolidierung auf kommunaler Ebene sind in ihren Wirkungen beschränkt. Sie zielen vorrangig auf eine Steigerung der Einnahmen bei einer gleichzeitigen Senkung der Ausgaben ab. Die Pflichtausgaben, die den größten Teil der kommunalen Ausgaben ausmachen, sind meist nicht beeinflussbar. Die strategische Haushaltskonsolidierung ergänzt die klassische Sanierung des kommunalen Haushaltes um eine langfristige strategische Ausrichtung. In der kommunalen Finanzplanung bestehen keine verpflichtenden Instrumente mit langfristiger Orientierung. Die fiskalische Wirkungsanalyse beschäftigt sich vorrangig mit den Wirkungen einzelner Maßnahmen. Sie dient mehr als Hilfestellung bei strategischen Entscheidungen und weniger als eigenständiges Instrument. Die Instrumente der Bundesländer widmen sich vorrangig der finanziellen Unterstützung und Entlastung der Gemeinden. Sie sind an selbstständige Sparmaßnahmen der Gemeinden (Sanierungskonzepte) geknüpft.

Sanierungsbedarf der niederösterreichischen Gemeinden

Für zahlreiche niederösterreichische Gemeinden wurde ein Sanierungsbedarf festgestellt. Die Analyse zeigt eine Konzentration von Gemeinden mit dringendem Sanierungsbedarf in peripheren und strukturschwachen Regionen. Der Großteil dieser Gemeinden ist in den alpinen Regionen und dem nördlichen Wald- und Weinviertel situiert und besitzt weniger als

2.500 EinwohnerInnen. Davon abweichend sind auch Gemeinden in Gunstlagen betroffen. Hier sind unter anderem die bestehenden Aufgabenstrukturen und Mittelverteilungen zu hinterfragen.

Anwendungsbeispiel - Das Sanierungskonzept in Niederösterreich

Die Sanierungskonzepte der vier Untersuchungsgemeinden sind einander sehr ähnlich. Es wurden nur wenige Maßnahmen festgeschrieben, die auf die spezifische Situation der Gemeinden eingehen. Die Untersuchungsgemeinden haben die Sanierung des kommunalen Haushaltes erreicht. Eine stärkere Spezialisierung der Maßnahmen scheint daher nicht erforderlich zu sein. Aufgrund der geringen Fallzahl kann kein allgemein gültiger Rückschluss auf das Instrument des Sanierungskonzeptes gezogen werden. Einen umfassenden Beitrag zur Sanierung leisteten jedoch Bedarfszuweisungen des Landes. Für eine langfristige Stabilisierung des kommunalen Haushaltes scheinen die beschriebenen Maßnahmen des Sanierungskonzeptes jedoch erforderlich.

Potenziale der Raumplanung

Die Raumplanung spielt derzeit bei der Haushaltskonsolidierung und bestehenden Konzepten zur Sanierung des Haushaltes kaum eine Rolle. Ansatzpunkte lassen sich in der Verknüpfung der kommunalen Entwicklungsplanung mit der kommunalen Finanzplanung, beim Sanierungskonzept und der strategischen Haushaltskonsolidierung erkennen.

Potenziale werden in der Aufbereitung von sozioökonomischen, lokalen und regionalen Rahmenbedingungen sowie in der Zielformulierung gesehen. Hier bestehen Überschneidungen zur strategischen Haushaltskonsolidierung. Auch bei der Einbindung der BürgerInnen in den Konsolidierungsprozess kann die Raumplanung Expertise einbringen und die Akzeptanz für Sanierungsmaßnahmen erhöhen. Die Anwendbarkeit der strategischen Haushaltskonsolidierung bei Gemeinden ohne Entwicklungsoptionen ist dabei noch genauer zu überprüfen. Es wird jedoch angenommen, dass eine breit angelegte Auseinandersetzung mit der zukünftigen Entwicklung, die Akzeptanz für Sparmaßnahmen und die Bereitschaft Kooperationen einzugehen, erhöht.

Ferner ist festzuhalten, dass ein stärkeres Ineinandergreifen der Konzepte der (örtlichen) Raumplanung und der kommunalen Finanzplanung erforderlich ist. Für eine langfristige, positive Entwicklung des kommunalen Haushaltes ist, besonders in größeren Gemeinden, die strategische Orientierung des Sanierungsprozesses im Speziellen, und des kommunalen Haushaltes im Allgemeinen, erforderlich. Zusätzlich hat die Raumplanung ihre finanziellen Wirkungen stärker zu berücksichtigen und somit gezielt zur Verbesserung der finanziellen Situation der Gemeinden beizutragen.

Eine verbesserte Publizität der Konzepte kann weiters die Transparenz des Sanierungsprozesses erhöhen und somit die Akzeptanz der Bevölkerung positiv beeinflussen. Durch die Institutionalisierung der Prozesse ist eine Vergleichbarkeit, Kontrolle der Inhalte und erhöhte Anwendungsrate der Instrumente bzw. Konzepte möglich.

Abschließend lassen sich folgende zentrale **Handlungsempfehlungen** zusammenfassen:

- **Verbesserung der Publizität der Konzepte und stärkere Institutionalisierung der Instrumente**
- **Stärkere Einbindung des Instruments der fiskalischen Wirkungsanalyse in die kommunale Entwicklungsplanung (verpflichtende Anwendung)**
- **Verknüpfung des Strukturverbesserungskonzeptes mit dem örtlichen Entwicklungskonzept**
- **Einbindung der Raumplanung in den Sanierungsprozess – vor allem bei einer strategischen Orientierung der Haushaltskonsolidierung**

9 Verzeichnisse

9.1 Quellenverzeichnis

- Alte Hansestadt Lemgo (2011): Strategische Haushaltskonsolidierung, online: https://www.lemgo.de/fileadmin/image/redakteure/1150/Strategie/HH_Konsolidierung_Rat_11.07.2011.pdf (1. März 2019), Lemgo.
- Amt der Niederösterreichischen Landesregierung - Abt. Gemeinden IVW3 (2018): Bedarfszuweisungen an Gemeinden - Richtlinien, online: http://www.noel.gv.at/noel/Gemeindeservice/Foerd_Bedarfszuweisung.html (1. März 2019), St. Pölten.
- Amt der NÖ Landesregierung Abteilung Raumordnung und Regionalpolitik (2016a): Das Landschaftskonzept, online: http://www.raumordnung-noe.at/fileadmin/root_raumordnung/infostand/oertliche_raumordnung/infos_oertliche_raumordnung/Plandokumente/Das_Landschaftskonzept.pdf (1. März 2019), St. Pölten.
- Amt der NÖ Landesregierung Abteilung Raumordnung und Regionalpolitik (2016b): Das Örtliche Entwicklungskonzept, online: http://www.raumordnung-noe.at/fileadmin/root_raumordnung/infostand/oertliche_raumordnung/infos_oertliche_raumordnung/Plandokumente/Das_Oertliche_Entwicklungskonzept.pdf (30. Jänner 2019), St. Pölten.
- Amt der NÖ Landesregierung Abteilung Raumordnung und Regionalpolitik (2016c): Das Verkehrskonzept, online: http://www.raumordnung-noe.at/fileadmin/root_raumordnung/infostand/oertliche_raumordnung/infos_oertliche_raumordnung/Plandokumente/Das_Verkehrskonzept.pdf (1. März 2019), St. Pölten.
- Amt der NÖ Landesregierung Abteilung Raumordnung und Regionalpolitik (2016d): Der Bebauungsplan, online: http://www.raumordnung-noe.at/fileadmin/root_raumordnung/infostand/oertliche_raumordnung/infos_oertliche_raumordnung/Plandokumente/Der_Bebauungsplan.pdf (26. Februar 2019), St. Pölten.
- Amt der NÖ Landesregierung Abteilung Raumordnung und Regionalpolitik (2016e): Der Flächenwidmungsplan, online: http://www.raumordnung-noe.at/fileadmin/root_raumordnung/infostand/oertliche_raumordnung/infos_oertliche_raumordnung/Plandokumente/Der_Flaechenwidmungsplan.pdf (30. Jänner 2019), St. Pölten.
- Amt der NÖ Landesregierung Abteilung Raumordnung und Regionalpolitik (2017): Planungstools, Infrastrukturkostenkalkulator, online: <http://www.raumordnung-noe.at/index.php?id=148> (23. März 2019), St. Pölten.

- Amt der NÖ Landesregierung (2019): Heidenreichstein, online: <http://www.noel.gv.at/noel/Heidenreichstein.html> (9. März 2019), St. Pölten.
- APA (2002): Anderswelt in Heidenreichstein eröffnet, 25. März, online: https://www.ots.at/presseaussendung/OTS_20020323_OTS0048/anderswelt-in-heidenreichstein-eroeffnet (1. April 2019), Wien.
- APA (2012): Pilotprojekt zur nachhaltigen Sanierung von Gemeindefinanzen, 24. März, online: https://www.ots.at/presseaussendung/OTS_20120314_OTS0142/pilotprojekt-zur-nachhaltigen-sanierung-von-gemeindefinanzen (1. April 2019), Wien.
- APA (2015): NÖ Landesausstellung 2015 startet in wenigen Tagen, 15. April, online: https://www.ots.at/presseaussendung/OTS_20150415_OTS0174/noel-landesausstellung-2015-startet-in-wenigen-tagen (1. April 2019), Wien.
- Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände Rheinland-Pfalz und Landesregierung Rheinland-Pfalz (2010): Kommunaler Entschuldungsfond Rheinland-Pfalz (KEF-RP) - Gemeinsame Erklärung, Mainz.
- B-VG, Bundes-Verfassungsgesetz, BGBl. I Nr. 1/1930 idF BGBl. I Nr. 14/2019.
- Bajohr, S. (2011): Können Städte ihre Haushalte aus eigener Kraft konsolidieren?, in: Hansmann M., Kommunalfinanzen in der Krise: Problemlagen und Handlungsansätze, Berliner Wissenschafts-Verlag, Berlin, S. 215–237.
- Bätzing, W. (2002): Der Stellenwert des Tourismus in den Alpen und seine Bedeutung für eine nachhaltige Entwicklung des Alpenraumes, in: Luger K., Rest, F., Hrsg., Der Alpentourismus, Entwicklungspotenziale im Spannungsfeld von Kultur, Ökonomie und Ökologie, StudienVerlag, Innsbruck/Wien/München/Bozen, S. 175–196.
- Bauer, H., Thöni, E. (2017): Finanzausgleich im Überblick - Grundsätzliches und das System in Österreich, in: Bauer, H., Biwald, P., Mitterer, K., Thöni, E., Finanzausgleich 2017: Ein Handbuch, Neuer Wissenschaftlicher Verlag, Wien-Graz, S. 49–76.
- Baumgartner, M. (2014): Zukunftschancen für eine strukturschwache Region - Wandel im Waldviertel, Wien.
- BDO Austria GmbH (2019): BDO - Haushaltskonsolidierung, online: <https://www.bdo.at/de-at/services/advisory-de/public-consulting/haushalts-br-konsolidierung> (8. April 2019), Wien.
- Biwald, P., Köfel, M. (2013): Gemeinden in der Finanzkrise, Perspektiven, Heft 7_8., S. 28–31.
- Biwald, P., Puchner, O. (2010): Gemeindefinanzen - Status, Perspektiven, Handlungserfordernisse, Österreichischer Städtebund, Hrsg., Wien.
- Biwald, P., Wirth, K. (2006): Gemeindekooperation in Österreich - Zwischen Tradition und Aufbruch, in: Biwald, P., Hack, H., Wirth, K., Hrsg., Interkommunale Kooperation - Zwischen Tradition und Aufbruch, Wien-Graz, S. 19–34.

- Blankhart, C. B., Fasten, E. R., Klaiber, A. (2006): Förderalismus ohne Insolvenz?, Wirtschaftsdienst (86), S. 567–571.
- Brand, S. (2014): Kommunale Insolvenz und Kommunalrating als Steuerungsinstrumente einer nachhaltigen Finanz- und Haushaltspolitik, LIT Verlag Dr. W. Hopf, Berlin.
- Bröthaler, J. (2015): Fiskalische Effizienz einer Siedlungsentwicklung nach Innen, Rheintalgespräche, 9. April 2015, online: https://publik.tuwien.ac.at/files/PubDat_240091.pdf (10.5.2019), Wien.
- Bröthaler, J. (2018): Kamerales Haushaltswesen der Länder und Gemeinden, Vortrag im Rahmen des Msc-Lehrgangs "Governance Audit" am 25.1.2018, Wien.
- Bröthaler, J., Gutheil-Knopp-Kirchwald, G. (2010): Auswirkungen von Betriebsansiedlungen auf den Gemeindehaushalt, in: Giffinger R., Forum Raumplanung. Standorte sichern - Standorte entwickeln, Bd. 17, Wien, S. 87–102.
- Bröthaler, J., Haindl, A., Mitterer, K. (2017): Funktionsweisen und finanzielle Entwicklungen im Finanzausgleichssystem, in: Bauer, H., Biwald, P., Mitterer, K., Thöni, E., Finanzausgleich 2017: Ein Handbuch, Neuer Wissenschaftlicher Verlag, Wien-Graz, S. 79–115.
- Bröthaler, J., Sieber, L., Schönback, W., Maimier, A., Bauer, H. (2002): Aufgabenorientierte Gemeindefinanzierung in Österreich Befunde und Optionen, Springer-Verlag, Wien.
- Bröthaler, J., Wieser, R. (2005): Die Verwaltungsausgaben der österreichischen Gemeinden, Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien, Wien.
- Brückner, H., Haindl, A., Mitterer, K. (2017): Aufgabenfinanzierung und Transferbeziehungen im tertiären Finanzausgleich, in: Bauer, H., Biwald, P., Mitterer, K., Thöni, E., Finanzausgleich 2017: Ein Handbuch, Neuer Wissenschaftlicher Verlag, Wien-Graz, S. 141–174.
- Bundesministerium für Finanzen (2018): Kommunalsteuer, online: <https://www.bmf.gv.at> (25. Juni 2018), Wien.
- Burgenländischer Landesrechnungshof (2017): Prüfungsbericht Stadtgemeinde Neusiedl am See (2011 bis 2015), Eisenstadt.
- Dallhammer, E., Mollay, U. (2008): Infrastrukturkosten der Siedlungserweiterung bei bestehenden Leitungsnetzen, Wien.
- Davy, B. (2000): Das Bauland Paradoxon, Wie planbar sind Bodenmärkte?, in: Einig, K., Regionale Koordination von Baulandausweisung, VWF, Berlin, S. 61–78.
- Der Standard (2005): Keine Märchen mehr in der "Anderswelt", 11. Februar, online: <https://derstandard.at/1947966/Keine-Maerchen-mehr-in-der-Anderswelt> (1. April 2019), Wien.
- Die Käsemacher GmbH (2019): Die Käsemacherwelt, online: <https://www.kaesemacher.at/de/kaesemacherwelt> (18.4.2019), Vitis.

- Die Presse (2014): Manche Gemeinden kommen nie mehr aus der Sanierung, 04. Juni, online: <https://diepresse.com/home/panorama/oesterreich/3815811/Manche-Gemeinden-kommen-nie-mehr-aus-der-Sanierung?from=suche.intern.portal> (1. April 2019), Wien.
- ecoplus (2018a): Standortexposé ecoplus Wirtschaftspark Heidenreichstein, online: https://www.ecoplus.at/media/10702/standortexpose_ecoplus_wp_heidenreichstein.pdf (9. März 2019), St. Pölten.
- ecoplus (2018b): Folder allgemein, online: https://www.ecoplus.at/media/7726/folder_allgemein_de.pdf (18. April 2019), St. Pölten.
- Enzinger, A., Papst, M. (2009): Mittelfristige Finanzplanung in Gemeinden, Schriftenreihe Recht & Finanzen für Gemeinden, Heft 06/2009, Wien.
- Europäische Kommission (2014): Europäisches System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen - ESVG 2010, Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, Luxemburg.
- Fried, D., Hysek, S. (2017): Fortschrittsbericht hinsichtlich der Umsetzung der Hauptregionsstrategie Weinviertel 2024, NÖ Regional GmbH.
- FAG 2008, Finanzausgleichsgesetz 2008, BGBl. I Nr. 103/2007 idF BGBl. I Nr. 40/2014.
- Fronhofer, K. S. (2007): Die Frottierweberei im oberen Waldviertel im 19. und 20. Jahrhundert, Wien.
- Geißler, R. (2014): Kommunale Haushalte und die Bedeutung der Politik, in: Weiß, J., Hrsg., Strategische Haushaltskonsolidierung in Kommunen, Springer VS, Wiesbaden, S. 59–80.
- GemBon (2017): Analyse- und Informationssystem zur Beurteilung der Bonität der österreichischen Gemeinden, GemBon Version 2.7/2017, Software des Fachbereichs Finanzwissenschaft und Infrastrukturpolitik, E280-3, der Technischen Universität Wien (J. Bröthaler) auf Basis der kommunalen Finanzstatistikdaten der Statistik Austria aller österreichischen Gemeinden 1997–2016, Wien.
- GemBon (2018): Analyse- und Informationssystem zur Beurteilung der Bonität der österreichischen Gemeinden, GemBon Version 2.8/2018, Software des Fachbereichs Finanzwissenschaft und Infrastrukturpolitik, E280-3, der Technischen Universität Wien (J. Bröthaler) auf Basis der kommunalen Finanzstatistikdaten der Statistik Austria aller österreichischen Gemeinden 1997–2017, Wien.
- Gemeinde Eschenau (2019): Bildung, online: <http://www.eschenau.at/gemeinde/> (22. März 2019), Eschenau.
- Gemeindetag Baden-Württemberg (2003): Maßnahmenkatalog zur Reform der öffentlichen Finanzen und Haushaltskonsolidierung, Stuttgart.
- Gesetz über die Raumplanung, LGBl. Nr. 39/1996 idF LGBl. Nr. 4/2019.

- Getzner, M., Janke, J., Bonvissuto, G. (2016): Ökonomische Methoden der Projektbewertung, Präsentation zur Vorlesung, TU Wien, Wien.
- GHO 1977, Gemeindehaushaltsordnung 1977, LGBl. Nr. 22/1977 idF LGBl. Nr. 94/2001.
- Göhring, U., Müller, W., Meffert, H., Wagenführer, A. (2011): Der Kommunale Entschuldungsfond Rheinland-Pfalz, LKRZ, S. 1–5.
- Grimme, W. (2014): Nachhaltige strategische Haushaltssteuerung - Sanierung ist mehr als Sparen, in: Weiß, J., Hrsg., Strategische Haushaltskonsolidierung in Kommunen, Springer VS, Wiesbaden, S. 151–169.
- Gröll, M., Dülk, C. (2015): Methoden erfolgreicher Haushaltskonsolidierung, Das Beispiel der Stadt Hochheim am Main, Hessisch Städte- und Gemeinde-Zeitung, S. 70–78.
- Hessische Landesregierung (2012): Rahmenvereinbarung zwischen Kommunalen Spitzenverbänden und Landesregierung über einen Kommunalen Schutzschirm in Hessen, Wiesbaden.
- Hessischer Landtag (2012): Gesetzesentwurf der Landesregierung für ein Hessisches kommunales Schutzschirmgesetz (Schutzschirmgesetz - SchuSG), online: <http://starweb.hessen.de/cache/DRS/18/7/05317.pdf> (26. Jänner 2019).
- Hessisches Ministerium der Finanzen, Hrsg., (2014): Wege aus der Verschuldungsfalle - Der Kommunale Schutzschirm in Hessen - Zwischenbilanz zu einem Erfolgsmodell, Hessen.
- Holtkamp, L. (2012): Verwaltungsreformen, Problemorientierte Einführung in die Verwaltungswissenschaft, Springer VS, Wiesbaden.
- HGO, Hessische Gemeindeordnung, Hess GVBl. I 2005 S. 142, idF Hess GVBl. 2018 S. 291.
- Junkernheinrich, M. (2010b): Kommunalverschuldung: zur Transparenz und Rückführung kommunaler Schulden, in: Gernert, W., Konegen, N., Meyers, R., Hrsg., Nachhaltige Kommunalpolitik - ein Anforderungsprofil, Waxmann, Münster, S. 175–198.
- K-GHO, Kärntner Gemeindehaushaltsordnung, LGBl. Nr. 2/1999 idF LGBl. Nr. 3/2015.
- K-GplG 1995, Kärntner Gemeindeplanungsgesetz 1995, LGBl. Nr. 23/1995 idF LGBl. Nr. 71/2018.
- Kaiser, A. (2018): Leitfadengestütztes Interview zum Thema Sanierungskonzept, -prozess und -erfolg, Bürgermeister der Gemeinde Eschenau, Zimmer des Bürgermeisters im Gemeindeamt der Gemeinde Eschenau, 22.10.2018 (14:00-15:00).
- Kanonier, A. (2014): Möglichkeiten und Grenzen der Baulandmobilisierung im Raumordnungsrecht, Vortrag gbv-Enquete, 10. November 2014, online: <https://www.gbv.at/Document/View/4451> (18.4.2019), Wien.
- KDZ - Zentrum für Verwaltungsforschung (2019): Offener Haushalt, online: <https://www.offenerhaushalt.at/> (18.4.2019), Wien.

- Keilmann, U., Burth, A., Gnädinger, M. (2016): Neue Rationalitäten in der kommunalen Haushaltskonsolidierung, in: Junkernheinrich, M., Koriath, S., Lenk, T., Scheller, H., Woisin, M., Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2016, BWV Verlag, Berlin, S. 419–442.
- Kienastberger, G., Lampl, R. (2014): Materialien zum NÖ Raumordnungsgesetz 2014 LGBl. 2015/3, Motivenbericht, St. Pölten.
- Kirchmaier, G., Flicker, R. (2018): Leitfadengestütztes Interview zum Thema Sanierungskonzept, -prozess und -erfolg. Bürgermeister der Gemeinde Heidenreichstein und Leiter der Abteilung Finanzen, Zimmer des Bürgermeisters im Gemeindeamt der Gemeinde Heidenreichstein, 24.9.2018 (10:15-11:30).
- Klug, F. (2011): Einführung in das kommunale Haushalts- und Rechnungswesen, in: Leiss, W., Steinbichler, A., Hrsg., Schriftenreihe Recht & Finanzen für Gemeinden, Heft 4/2011, Wien.
- KommStG 1993, Kommunalsteuergesetz 1993, BGBl. Nr. 819/1993 idF BGBl. I Nr. 117/2016.
- Kundmachung über die Wiederverlautbarung der Burgenländischen Gemeindeordnung, LGBl. Nr. 55/2003 idF LGBl. Nr. 83/2016.
- Land Niederösterreich (2019): Open Government Data, online: https://www.noegv.at/noe/Open-Government-Data/Geographie_Planung.html (27.12.2018).
- Land Salzburg (2018): Richtlinien zur Abwicklung der Förderungen aus dem Gemeindeausgleichsfonds, GAF-Richtlinien, Salzburg.
- Land Salzburg (o.J.): Gemeindeausgleichsfond, online: https://www.salzburg.gv.at/verwaltung_/Seiten/gemeindeausgleichsfonds.aspx (12. April 2019)
- LEP 2011, Verordnung der Burgenländischen Landesregierung vom 29. November 2011, mit der das Landesentwicklungsprogramm 2011 erlassen wird, LGBl. Nr. 71/2011 idF LGBl. Nr. 71/2011.
- Mäding, H., Beckmann, K. J., Eltges, M., Junkernheinrich, M., Kiepe, F., Köller, M., Schultheiß, H., Spars, G. (2010): Gemeindefinanzreform - Empfehlungen aus raumwissenschaftlicher Sicht: Ergebnisse des gemeinsamen Ad-hoc-Arbeitskreises der ARL und der Deutschen Akademie für Städtebau und Landesplanung (DASL), Positionspapier aus der ARL, Nr. 83, Hannover.
- Malik Management Zentrum St. Gallen AG (2019): Niederösterreich: Budgetsanierung mit Bürgerbeteiligung, online: <https://archived.malik-management.com/de/malik-loesungen/oeffentlich/oeffentlicher-bereich/niederoesterreich> (8. April 2019).
- Marktgemeinde Ringelsdorf-Niederabsdorf (2019): Geschichte, Historisches über Ringelsdorf-Niederabsdorf, online: <https://www.ringelsdorf.at/gemeinde/geschichte/> (15. März 2019), Ringelsdorf.

- Matschek, M. (2011): Interkommunale Zusammenarbeit (IKZ), Schriftenreihe Recht & Finanzen für Gemeinden, Heft 2/2011, Wien.
- Mayer, H. O. (2013): Interview und schriftliche Befragung, Grundlagen und Methoden empirischer Sozialforschung, Oldenbourg Verlag München, München.
- Mayr, L. S. (2018): Die Mehrwertabgabe in der Raumplanung. Abschöpfung von Widmungsgewinnen als potentielles Instrument für Österreich, Wien.
- meinbezirk.at (2015): Scheibbser blicken auf die Landesausstellung zurück, 8. Dezember, online: https://www.meinbezirk.at/scheibbs/c-lokales/scheibbser-blicken-auf-die-landesausstellung-zurueck_a1573126 (1. April 2019), St. Pölten.
- MHKBG Nordrhein-Westfalen (o.J.): Stärkungspakt Stadtfinanzen, online: <https://www.mhkgb.nrw/kommunales/Kommunale-Finanzen/Kommunale-Haushalte/Haushaltssicherung/Staerkungspakt-Stadtfinanzen/index.php> (7. Januar 2018), Düsseldorf.
- Ministerium des Inneren für Sport und Infrastruktur des Landes Rheinland-Pfalz (2011): Leitfaden "Kommunaler Entschuldungsfonds Rheinland-Pfalz (KEF-RP)", Mainz.
- Ministerium des Inneren und für Sport des Landes Rheinland-Pfalz (o.J.): Kommunaler Entschuldungsfonds Rheinland-Pfalz (KEF-RP), online: <https://mdi.rlp.de/de/unsere-themen/staedte-und-gemeinden/kommunale-finanzstruktur/entschuldungsfonds/> (13. Januar 2019), Mainz.
- Ministerium des Inneren und für Sport Rheinland-Pfalz (2018): KEF-RP-Teilnehmer und Zuweisungen, online: <https://mdi.rlp.de/de/unsere-themen/staedte-und-gemeinden/kommunale-finanzstruktur/entschuldungsfonds/> (21. Jänner 2019), Mainz.
- Ministerium für Inneres und Kommunales des Landes Nordrhein-Westfalen (2014): Evaluation des Stärkungspaktgesetzes für die pflichtig an der Konsolidierungshilfe teilnehmenden Gemeinden, Düsseldorf.
- Mitterer, K. (2013): Finanzielle Anreize interkommunaler Kooperation, Österreichische Gemeinde-Zeitung, Heft 97, S. 36–37.
- Mitterer, K., Haindl, A. (2016): Aufgabenorientierter Finanzausgleich am Beispiel der Elementarbildung, Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien, Wien.
- Mitterer, K., Hödl, C. (2015): Kommunale Entschuldungs- und Konsolidierungsprogramme, Programme in Deutschland und Ausgestaltungsvarianten für Österreich, KDZ Zentrum für Verwaltungsforschung, Wien.
- Mitterer, K., Haindl, A., Hochholdinger, N., Biwald, P. (2017): Österreichische Gemeindefinanzen 2017 - Entwicklungen 2006 bis 2020, KDZ-Studien, Band 2017, Wien.
- Mitterer, K., Haindl, A., Hochholdinger, N., Biwald, P. (2016): Österreichische Gemeindefinanzen 2016 - Entwicklungen 2005 bis 2019, KDZ-Studien, Band 2016, Wien.

- Musil, R. (2015): Wenn den Gemeinden das Geld ausgeht - kommunale Finanzen und Regionalentwicklung, Masterseminar aus Humangeographie/Wirtschaftsgeographie (2015W), Universität Wien.
- Nenning, G. (2018): Leitfadengestütztes Interview zum Thema Sanierungskonzept, -prozess und -erfolg. Stadtamtsdirektor der Gemeinde Scheibbs, Zimmer des Stadtamtsdirektors im Stadtamt der Gemeinde Scheibbs, 25.10.2018 (11:00-12:00).
- Nunner-Krautgasser, B. (2013): Insolvenzverfahren für Staaten und Gemeinden - die Grundsatzfragen, Österreichische Juristen Zeitung , Heft 4/2013, S. 155–163.
- NÖ GO 1973, NÖ Gemeindeordnung 1973, LGBl. 1000-0 idF LGBl. Nr. 17/2019.
- NÖ ROG 2014, NÖ Raumordnungsgesetz 2014, LGBl. Nr. 3/2015 idF LGBl. Nr. 71/2018.
- NÖN.at (2013): Syntegration, 30. Jänner, online: <https://www.noen.at/tulln/syntegration-4517007> (3. April 2019), St. Pölten.
- NÖN.at (2018): Wenn Gemeinden das Geld ausgeht, 06. März, online: <https://www.noen.at/niederoesterreich/wirtschaft/finanzen-wenn-gemeinden-das-geld-ausgeht-finanzen-sanierungsgemeinden-ludwig-schleritzko-florian-krumboeck-81192298> (1. April 2019), St. Pölten.
- orf.at. (2013): Hallenbäder belasten Budgets, 7. Februar, online: <https://noe.orf.at/news/stories/2570568/> (1. April 2019), Wien.
- ÖROK, Hrsg. (2017): Flächensparen, Flächenmanagement und aktive Bodenpolitik, ÖROK-Empfehlung Nr. 56, Wien.
- Ovey, J.-D. (2014): Strategieentwicklung als Grundlage der Haushaltskonsolidierung, in: Weiß, J., Hrsg., Strategische Haushaltskonsolidierung in Kommunen, Springer VS, Wiesbaden, S. 171–184.
- Öö. GemHRO, Oö. Gemeindehaushalts-, Kassen- und Rechnungsordnung, LGBl. Nr. 69/2002 idF LGBl. Nr. 58/2003.
- Oö. ROG 1994, Oö. Raumordnungsgesetz 1994, LGBl. Nr. 114/1993 idF LGBl. Nr. 69/2015.
- ÖStP 2012, Vereinbarung zwischen dem Bund, den Ländern und den Gemeinden über einen Österreichischen Stabilitätspakt 2012, BGBl. I Nr. 30/2013 idF BGBl. I Nr. 45/2013.
- Pallitsch, W., Pallitsch, P., Kleewein, W. (2018): Niederösterreichisches Baurecht Kommentar, 10. Auflage, Linde Verlag, Wien.
- Peck, J. (2015): Urbane Austerität, Die neoliberale Krise der amerikanischen Städte, New York.
- Peffekoven, R. (2006): Wie ist die hohe Verschuldung der Bundesländer zu erklären, Wirtschaftsdienst, Heft 86, S. 555–558.

- Pitlik, H., Schratzenstaller, M., Bauer, H., Biwald, P., Haindl, A. (2012): Optionen zur Stärkung der Abgabenautonomie der österreichischen Gemeinden, Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung, Wien.
- Promberger, K., Mayr, C., Ohnewas, Y. (2015): Analyse der Gemeindefinanzen vor dem Hintergrund eines aufgabenorientierten Finanzausgleichs, Schriftenreihe Recht & Finanzen für Gemeinden, Heft 3/2015, Wien.
- Promberger, K., Resch, S., Bodemann, M. (2004): Kommunales Management in der Europaregion Tirol.
- Prorok, T., Mitterer, K., Hochholdinger, N., Haindl, A. (2013): Struktur, Steuerung und Finanzierung von kommunalen Aufgaben in Stadtregionen, KDZ Zentrum für Verwaltungsforschung, Wien.
- Rechnungshof (2016): Bericht des Rechnungshofes - Zahlungsströme zwischen den Gebietskörperschaften mit dem Schwerpunkt Bedarfszuweisungen in den Ländern Niederösterreich und Steiermark.
- Reidenbach, M., Henckel, D., Meyer, U., Preuß, T., Riedel, D. (2007): Neue Baugebiete: Gewinn oder Verlust für die Gemeindekasse? - Fiskalische Wirkungsanalyse von Wohn- und Gewerbegebieten, Books on Demand GmbH, Berlin.
- Riedl, A. (2002): Haushaltswesen der Gemeinden, in: Steger, G., Hrsg., Öffentliche Haushalte in Österreich. Verlag Österreich GmbH, Wien, S. 267–284.
- ROG 2009, Salzburger Raumordnungsgesetz, LGBl. Nr. 30/2009 idF LGBl. Nr. 82/2018.
- Schallaburg Kulturbetriebsges.m.b.H. (2019): Niederösterreichische Landesausstellungen, 2015, online: <https://archiv.noelandesausstellung.at/de/niederoesterreichische-landesausstellungen/2015/niederoesterreichische-landesausstellung-2015/oetscherreich-die-alpen-und-wir> (10. März 2019).
- Schaludek, P. (2018): Leitfadengestütztes Interview zum Thema Sanierungskonzept, -prozess und -erfolg, Bürgermeister der Gemeinde Ringelsdorf-Niederabsdorf. Zimmer des Bürgermeisters im Gemeindeamt der Gemeinde Ringelsdorf-Niederabsdorf in Ringelsdorf, 01.10.2018 (16:55-18:00).
- Schauer, R. (2016): Rechnungswesen in öffentlichen Verwaltungen, Linde Verlag, Wien.
- Schedler, K., Summermatter, L. (2012): Mittelfristige Planung von Aufgaben und Finanzen in Deutschland, Österreich und der Schweiz, in: Schröter, E., Maravic, P., Röber, J., Hrsg., Zukunftsfähige Verwaltung?, Herausforderungen und Lösungsstrategien in Deutschland, Österreich und der Schweiz, Verlag Barbara Budrich, Opladen/Berlin/Toronto, S. 139–164.
- Scheiblecker, M. (2009): Auch Österreich von der internationalen Wirtschaftskrise stark getroffen, Prognose für 2009 und 2010, online: https://www.wifo.ac.at/jart/prj3/wifo/resources/person_dokument/person_dokument.jar?t=publikationsid=35581&mime_type=application/pdf (13. Jänner 2019).

- Scholl, B. (2005): Strategische Planung, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Hrsg., Handwörterbuch der Raumordnung, Verlag der ARL, Hannover, S. 1122–1129.
- Schönböck, W., Bröthaler, J. (2002): Zur "Umwegrentabilität" öffentlicher Ausgaben - Konzepte und Methoden zur Messung der überbetrieblichen Wirkungen staatlicher Aktivitäten, in: Theurl, E., Winner, H., Sausgruber, R., Kompendium der österreichischen Finanzpolitik, Springer, Wien/New York, S. 597–648.
- SchuSG, Schutzschirmgesetz, Gesetz zur Sicherstellung der dauerhaften finanziellen Leistungsfähigkeit konsolidierungsbedürftiger Kommunen, Hess GVBl.2012 S. 128, idF Hess GVBl.2018 S. 59.
- Stadtgemeinde Heidenreichstein (2019a): Betriebe nach Branchen, online: <http://www.heidenreichstein.gv.at/Wirtschaft/Betriebe/Branchen> (9. März 2019), Stadtgemeinde Heidenreichstein.
- Stadtgemeinde Heidenreichstein (2019b): Bildung und Kultur, online: http://www.heidenreichstein.gv.at/Bildung_Kultur/ (10. März 2019), Stadtgemeinde Heidenreichstein.
- Stadtgemeinde Heidenreichstein (2009): Sanierungskonzept, Niederschrift zur Sitzung des Gemeinderates am 29.6.2009., Heidenreichstein, S. 16–21.
- Stadtgemeinde Scheibbs (2019): Bildungseinrichtungen, online: <http://www.scheibbs.gv.at/bildungseinrichtungen/> (15. März 2019), Scheibbs.
- Stadtgemeinde Scheibbs (2018): Chronik. Die Stadt von ihrer Gründung 1120 bis heute, online: <http://www.scheibbs.gv.at/chronik/> (15. März 2019), Scheibbs.
- Statistik Austria (2011a): Ein Blick auf die Gemeinde, Heidenreichstein - Arbeitsstätten und Beschäftigte, online: <http://www.statistik.gv.at/blickgem/gemDetail.do?gemnr=30916> (9. März 2019), Wien.
- Statistik Austria (2011b): Ein Blick auf die Gemeinde, Scheibbs - Erwerbstätige am Arbeitsort nach ÖNACE-Abschnitten, online: <http://www.statistik.gv.at/blickgem/G0501/g32013.pdf> (15. März 2019), Wien.
- Statistik Austria (2016a): Ein Blick auf die Gemeinde, Eschenau - Abgestimmte Erwerbsstatistik 2016, online: <http://www.statistik.at/blickgem/ae3/g31402.pdf> (22. März 2019), Wien.
- Statistik Austria (2016b): Ein Blick auf die Gemeinde, Heidenreichstein - Abgestimmte Erwerbsstatistik 2016, online: <http://www.statistik.at/blickgem/ae3/g30916.pdf> (22. März 2019), Wien.
- Statistik Austria (2016c): Ein Blick auf die Gemeinde, Ringelsdorf-Niederabsdorf - Abgestimmte Erwerbsstatistik 2016, online: <http://www.statistik.gv.at/blickgem/G0201/g30850.pdf> (15. März 2019), Wien.

- Statistik Austria (2016d): Ein Blick auf die Gemeinde, Scheibbs - Abgestimmte Erwerbstatistik 2016, online: <http://www.statistik.gv.at/blickgem/ae3/g32013.pdf> (15. März 2019), Wien.
- Statistik Austria (2017a): Finanzstatistik 1997–2016, Gebärungsdaten aller österreichischen Gemeinden (kommunale Finanzstatistik), ausgewählte Kennzahlen je Gemeinde auf EDV-Datenträger bereitgestellt durch die Statistik Austria, Wien.
- Statistik Austria (2017b): Einwohnerzahl am Anfang des Jahres gemäß Bevölkerungsstatistik (ZMR) und Einwohner gemäß Volkszählung bzw. Statistik des Bevölkerungsstandes 1997–2016, STATcube und www.statistik.at, Wien.
- Statistik Austria (2018a): Finanzstatistik 1997–2017, Gebärungsdaten aller österreichischen Gemeinden (kommunale Finanzstatistik), ausgewählte Kennzahlen je Gemeinde auf EDV-Datenträger bereitgestellt durch die Statistik Austria, Wien.
- Statistik Austria (2018b): Einwohnerzahl am Anfang des Jahres gemäß Bevölkerungsstatistik (ZMR) und Einwohner gemäß Volkszählung bzw. Statistik des Bevölkerungsstandes 1997–2017, STATcube und www.statistik.at, Wien.
- Statistik Austria (2018c): Ein Blick auf die Gemeinde, Eschenau - Bevölkerungsentwicklung, online: <http://www.statistik.at/blickgem/G0201/g31402.pdf> (22. März 2019), Wien.
- Statistik Austria (2018d): Ein Blick auf die Gemeinde, Heidenreichstein - Bevölkerungsentwicklung, online: <http://www.statistik.gv.at/blickgem/G0201/g30916.pdf> (9. März 2019), Wien.
- Statistik Austria (2018e): Ein Blick auf die Gemeinde, Ringelsdorf-Niederabsdorf - Bevölkerungsentwicklung, online: <http://www.statistik.gv.at/blickgem/G0201/g30850.pdf> (15. März 2019), Wien.
- Statistik Austria (2018f): Ein Blick auf die Gemeinde, Scheibbs - Bevölkerungsentwicklung, online: <http://www.statistik.gv.at/blickgem/G0201/g32013.pdf> (5. November 2019), Wien.
- Statistik Austria (2018g): Einwohnerzahl nach Ortschaften, online: https://www.statistik.at/web_de/klassifikationen/regionale_gliederungen/ortschaften/index.html (1. März 2019), Wien.
- Statistik Austria (2018h): Ein Blick auf die Gemeinde, Neunkirchen - Bevölkerungsentwicklung, online <http://www.statistik.at/blickgem/G0201/g31818.pdf> (8.3.2019), Wien.
- Statistik Austria (2019): Öffentlicher Schuldenstand nach Teilsektoren des States und Bundesländern, online: https://www.statistik.at/web_de/statistiken/wirtschaft/oeffentliche_finanzen_und_steuern/maastricht-indikatoren/oeffentlicher_schuldenstand/index.html (15.4.2019), Wien.

- Stärkungspaktgesetz, Gesetz zur Unterstützung der kommunalen Haushaltskonsolidierung im Rahmen des Stärkungspakts Stadtfinanzen, GV.NRW. 2011 Nr. 30 S. 661, idF GV.NRW. 2018 Nr. 4 S. 67.
- StROG, Steiermärkisches Raumordnungsgesetz 2010, LGBl. Nr. 49/2010 idF LGBl. Nr. 117/2017.
- Strohmayer, F. (2016): Gemeindezusammenlegungen: Prozesssteuerung für Gemeindestrukturen unter Berücksichtigung der kommunalen Aufgabenerfüllung, Wien.
- TGO, Tiroler Gemeindeordnung 2001, LGBl. Nr. 36/2001 idF LGBl. Nr. 81/2015.
- Thalinger, M. (2018): Gemeindefiskalische Wirkungen von Wohnbaulandreserven, Analyse am Beispiel einer ausgewählten Gemeinde in Niederösterreich, Wien.
- Tolkemitt, D. (2014): Strategische Konsolidierung am Beispiel der Alten Hansestadt Lemgo, in: Weiß, J., Hrsg., Strategische Haushaltskonsolidierung in Kommunen, Springer VS, Wiesbaden, S. 229–254.
- TROG 2016, Tiroler Raumordnungsgesetz 2016, LGBl. Nr. 101/2016 idF LGBl. Nr. 144/2018.
- Tschorn, J. (2018): Haushaltskonsolidierung in Kommunen des Landes Sachsen-Anhalt, Schriftenreihe Local Government Transformation, Nr. 6/2018, Halberstadt.
- Verfassung des Freistaates Bayern, 1998 GVBl. S. 991f, idF 2013 GVBl. S. 638ff.
- Verordnung über die mittelfristigen Finanzpläne der Gemeinden, LGBl. 1000/11-0 idF LGBl. Nr. 91/2018.
- VRV 1997, Voranschlags- und Rechnungsabschlussverordnung 1997, BGBl. Nr. 787/1996 idF BGBl. II Nr. 313/2015.
- VRV 2015, Voranschlags- und Rechnungsabschlussverordnung 2015, BGBl. II Nr. 313/2015 idF BGBl. II Nr. 17/2018.
- Weber, D., Beck, S. (2013): Kommunale Entschuldungsprogramme der Bundesländer, Public Governance Zeitschrift für öffentliches Management, Winter 2013, Berlin, S. 12–15.
- Weiß, J. (2014): Einleitung: Zur Notwendigkeit strategischer Konsolidierung, in: Weiß, J., Hrsg., Strategische Haushaltskonsolidierung in Kommunen, Springer VS, Wiesbaden, S.1–8.
- Weiß, J., Leeske, M. (2014): Strategische Steuerungspotenziale und ungenutzte Möglichkeiten zur Konsolidierung kommunaler Haushalte, in: Weiß, J., Hrsg., Strategische Haushaltskonsolidierung in Kommunen, Springer VS, Wiesbaden, S. 81–104.
- Wirth, K. (2012): Spekulationen, Hoffnungen, aber wenig handfeste Fakten? Warum Gemeindekooperationen dennoch eine gute Sache sind, in: Bußjäger, P., Sonntag,

N., Hrsg., Gemeindekooperationen Chancen nutzen - Potenziale erschließen, Braumüller, Wien, S. 49–56.

9.2 Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Aufbau der Arbeit.....	4
Abbildung 2: Ordentlicher und außerordentlicher Haushalt.....	8
Abbildung 3: Netto-Ausgaben nach Aufgabenbereichen und Gemeindegröße 2013	17
Abbildung 4: Gesamteinnahmen und -ausgaben gemäß Querschnitt der österreichischen Gemeinden ohne Wien, 2008–2017, in Tsd. Euro	19
Abbildung 5: Saldo der laufenden Einnahmen und Ausgaben gemäß Querschnitt, Summe der österreichischen Gemeinden ohne Wien und Niederösterreichs, 2008–2017, in Euro pro Kopf.....	20
Abbildung 6: Ökonomische Struktur der Einnahmen ¹ der österreichischen Gemeinden ohne Wien, 1997–2016, in Tsd. Euro	21
Abbildung 7: Ertragsanteile an gemeinschaftlichen Bundesabgaben, Summe der österreichischen Gemeinden ohne Wien und Niederösterreichs, 1997–2016, Anteil an Gesamteinnahmen in %	22
Abbildung 8: Sechs Elemente des österreichischen Finanzausgleichssystems	23
Abbildung 9: Eigene Abgaben (inkl. extragov. Trf.) ¹ , Summe der österreichischen Gemeinden ohne Wien und Niederösterreichs, 1997–2016, Anteil an Gesamteinnahmen in %	25
Abbildung 10: Einkünfte aus Besitz und Unternehmertätigkeit ¹ , Summe der österreichischen Gemeinden ohne Wien und Niederösterreichs, 1997–2016, Anteil an Gesamteinnahmen in %	28
Abbildung 11: Intragovernmentale Transfereinnahmen ¹ , Summe der österreichischen Gemeinden ohne Wien und Niederösterreichs, 1997–2016, Anteil an Gesamteinnahmen in %	29
Abbildung 12: Schuldenaufnahmen, Summe der österreichischen Gemeinden ohne Wien und Niederösterreichs, 1997–2016, Anteil an Gesamteinnahmen in %	30
Abbildung 13: Ökonomische Struktur der Ausgaben ¹ , österreichische Gemeinden ohne Wien, 1997–2016, in Tsd. Euro	31
Abbildung 14: Erbringung von Gütern und Dienstleistungen ¹ , Summe der österreichischen Gemeinden ohne Wien und Niederösterreichs, 1997–2016, Anteil an Gesamtausgaben in %	32
Abbildung 15: Laufende Transferausgaben ¹ , Summe der österreichischen Gemeinden ohne Wien und Niederösterreichs, 1997–2016, Anteil an Gesamtausgaben in %	33
Abbildung 16: Bereitstellung von Sachanlagenvermögen ¹ , Summe der österreichischen Gemeinden ohne Wien und Niederösterreichs, 1997–2016, Anteil an Gesamtausgaben in %	34
Abbildung 17: Schuldendienst ¹ , Summe der österreichischen Gemeinden ohne Wien und Niederösterreichs, 1997–2016, Anteil an Gesamtausgaben in %	34
Abbildung 18: Ursachen der kommunalen Finanzknappheit	38
Abbildung 19: Instrumente der kommunalen Finanzplanung	40
Abbildung 20: Instrumente der örtlichen Raumplanung	45
Abbildung 21: Fiskalische Wirkungszusammenhänge der Raumplanung	54

Abbildung 22: Matrix Zielerreichung und Zuschussbedarf	60
Abbildung 23: Kommunalen Entschuldungsfonds Rheinland-Pfalz.....	69
Abbildung 24: Niederösterreichische Gemeinden ohne St. Pölten, Gemeindegrößenklassen (Bezugsjahr 2016).....	74
Abbildung 25: Gemeinden ohne Ausgleich des ordentlichen Haushaltes ¹ , 1997–2016, Anteil an den niederösterreichischen Gemeinden ohne St. Pölten in %.....	75
Abbildung 26: Ausgleich ordentlicher Haushalt ¹ , niederösterreichische Gemeinden ohne St. Pölten.....	76
Abbildung 27: Gemeinden ohne Ausgleich des ordentlichen Haushaltes ¹ , 1997–2016, Anteil an den niederösterreichischen Gemeinden ohne St. Pölten in %, nach Kriterium I, II und III	77
Abbildung 28: Ausgleich ordentlicher Haushalt ¹ , niederösterreichische Gemeinden ohne St. Pölten, 2012–2016, nach Kriterium III ²	79
Abbildung 29: Ausgleich ordentlicher Haushalt ¹ , niederösterreichische Gemeinden ohne St. Pölten nach Gemeindegrößenklassen, 2012–2016 nach Kriterium III ²	80
Abbildung 30: Gemeinden mit negativer Finanzspitze ¹ , 1997–2016, Anteil an den niederösterreichischen Gemeinden ohne St. Pölten in %	81
Abbildung 31: Freie Finanzspitze pro EinwohnerIn ¹ , niederösterreichische Gemeinden	82
Abbildung 32: Gemeinden mit negativer Finanzspitze ¹ , 1997–2016, Anteil an den niederösterreichischen Gemeinden ohne St. Pölten in %, nach Kriterium I, II und III	83
Abbildung 33: Freie Finanzspitze ¹ , niederösterreichische Gemeinden ohne St. Pölten, 2012–2016, nach Kriterium III ²	85
Abbildung 34: Freie Finanzspitze ¹ , niederösterreichischen Gemeinden ohne St. Pölten nach Gemeindegrößenklassen, 2012–2016 nach Kriterium III ²	86
Abbildung 35: Übersicht Kennzahlen	87
Abbildung 36: Gemeinden mit Sanierungsbedarf ¹ , 2012–2016.....	88
Abbildung 37: Lage Gemeinde Eschenau.....	92
Abbildung 38: Bevölkerungsentwicklung Gemeinde Eschenau, 1869–2018	93
Abbildung 39: Ausgewählte Kennzahlen des Sanierungsbedarfs ¹ , Gemeinde Eschenau, 1997–2017	94
Abbildung 40: Lage Gemeinde Heidenreichstein	96
Abbildung 41: Bevölkerungsentwicklung Gemeinde Heidenreichstein, 1869–2018	97
Abbildung 42: Ausgewählte Kennzahlen des Sanierungsbedarfs ¹ , Gemeinde Heidenreichstein, 1997–2017	99
Abbildung 43: Lage Gemeinde Scheibbs.....	101
Abbildung 44: Bevölkerungsentwicklung Gemeinde Scheibbs, 1869–2018	102
Abbildung 45: Ausgewählte Kennzahlen des Sanierungsbedarfs ¹ , Gemeinde Scheibbs, 1997–2017	103
Abbildung 46: Lage Gemeinde Ringelsdorf-Niederabsdorf	106
Abbildung 47: Bevölkerungsentwicklung 1869–2018, Gemeinde Ringelsdorf- Niederabsdorf.....	107

Abbildung 48: Ausgewählte Kennzahlen des Sanierungsbedarfs ¹ , Gemeinde Ringelsdorf-Niederabsdorf, 1997–2017	108
Abbildung 49: Wirkungsdiagramm	115

9.3 Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Vergleich Gemeinde-Bedarfszuweisungsmittel Niederösterreich 2011 und 2018	63
Tabelle 2: Bedarfszuweisungen II ¹ nach Gemeindegrößenklassen, 2013	64
Tabelle 3: Gemeindegrößenklassen ohne St. Pölten, Bezugsjahr 2016	74
Tabelle 4: Gemeinden ohne Ausgleich des ordentlichen Haushaltes ¹ , Anteil an den Gemeinden des Bezirks in %, niederösterreichische Gemeinden ohne St. Pölten, 2012–2016, jährlich und nach Kriterium III ²	78
Tabelle 5: Gemeinden mit negativer Finanzspitze ¹ , Anteil an den Gemeinden des Bezirks, niederösterreichische Gemeinden ohne St. Pölten in %, 2012–2016, jährlich und nach Kriterium III ²	84
Tabelle 6: Untersuchungsgemeinden	91
Tabelle 7: Vergleich der Sanierungskonzepte der Untersuchungsgemeinden	112
Tabelle 8: Vergleich örtliches Entwicklungskonzept u. strategische Haushaltskonsolidierung	116

10 Anhang

Interviewleitfaden Untersuchungsgemeinden

Block 1: Sanierungsdauer und Ursachen des Sanierungsbedarfs

- In welchem Zeitraum war ihre Gemeinde eine Sanierungsgemeinde?
- Was waren die zentralen Ursachen für die Notwendigkeit einer Sanierung der Gemeindefinanzen?

Block 2: Sanierungskonzept

- In welchem Ausmaß wurden die Gebühren erhöht? Wie wurden diese Anhebungen von der Bevölkerung aufgenommen?
- In welchem Ausmaß und in welchen Bereichen mussten die freiwilligen Förderungen gekürzt werden? Wie wurden die Kürzungen von der Bevölkerung aufgenommen?
- Wurde und wenn ja in welchem Ausmaß wurde Gemeindevermögen veräußert?
- Wurde ein Strukturverbesserungskonzept erstellt und fand es Anwendung?

Block 3: Sanierungsprozess

- Welche Projekte mussten tatsächlich zurückgestellt werden? Konnten manche davon nach der Sanierung realisiert werden bzw. fanden sich Alternativen bei der Umsetzung?
- Wurde die Sanierung von allen GemeindepolitikerInnen getragen?
- Was waren die schwierigsten Aufgaben während der Sanierung?
- Gab es auch positive Effekte durch die Sanierung?
- Was hat nun tatsächlich zur Sanierung beigetragen? Waren es die vielen kleinen Einsparungen und Gebührenanhebungen oder war es der "Zuschuss" des Landes?
- Würden Sie sagen ihre Gemeinde ist nun saniert? Müssen Sie in Zukunft weiter sparen?