

zugleichen. In unsere heutige Realität übersetzt heißt „Gleichheit“: Gleiche Rechte für alle und impliziert, gleichen Zugang für alle, in öffentlichen Sphären, deren Raum sich wenn möglich erweitern, mit Sicherheit aber nicht reduzieren sollte.

Anmerkungen:

- 1) Anthony Giddens, *Jenseits von Links und Rechts* (Frankfurt am Main 1997) S. 258
- 2) Angela Krebs (Hsg), *Gleichheit oder Gerechtigkeit. Texte der neuen Egalitarismuskritik* (Frankfurt am Main 2000) S. 27
- 3) zitiert nach: Nach Giddens, 2000. S. 91
- 4) Isaiah Berlin. *Equality as an Ideal*. Zitiert nach: Krebs (aaO. S. 45).
- 5) Siegfried Kracauer, *Die Angestellten*. Aus dem neuesten Deutschland (Frankfurt am Main 2004) S. 25
- 6) Michael Walzer, *Leidenschaft und Politik*. In Ders: *Vernunft, Politik und Leidenschaft* (Frankfurt am Main 1999) S. 94

HELFRIED BAUER

Gleichwertigkeit der Lebensumwelten über den Finanzausgleich?

Die Forderung nach der Gleichwertigkeit der Lebensumwelten (Lebensverhältnisse) wird in der kommunal- und regionalpolitischen Debatte häufig erhoben. Sie hat ihren Ausgangspunkt im Postulat der Gleichheit der Bürgerinnen und Bürger, wofür seinerzeit etwa das allgemeine, geheime und gleiche Wahlrecht, aber auch soziale Absicherungen gefordert und durchgesetzt worden sind. Wenn wir heute von der Gleichheit der Menschen sprechen, geht es unter anderem um die Verbesserung der sozialen Lage für bestimmte Gruppen der Bevölkerung, wie z. B. Alleinerzieherinnen oder Zuwanderer, um die Chancengleichheit im Bildungssystem, um die Gleichstellung der Geschlechter, aber auch um gleichwertige Lebensumwelten der Menschen in Stadt und Land. Damit erfährt das Gleichheitspostulat neben der individuellen und sozialen Interpretation auch eine auf die föderalen Gegebenheiten, auf die territorialen Verhältnisse der Daseinsvorsorge durch Länder und Gemeinden ausgerichtete Bedeutung. Wie die Gleichwertigkeit der Lebensumwelten konkretisiert werden könnte und ob sie durch den Finanzausgleich gesteuert werden kann, soll in diesem Beitrag erörtert werden.

Was sind gleichwertige Lebensumwelten?

Klar ist, dass es keine Gleichheit der Lebensumwelten für die gesamte Bevölkerung einer Region oder eines Staates geben kann, da allein die Lage im Raum oder unterschiedliche demografische, wirtschaftliche, klimatische, geomorphologische Gegebenheiten dies nicht zulassen. Man strebt daher eine Gleichwertigkeit in Bezug auf bestimmte Kriterien an. Kriterien für gleichwertige Lebensumwelten sind meist infrastrukturelle und servicebezogene Rahmenbedingungen, die in erster Linie vom öffentlichen Sektor gesichert oder erst geschaffen werden müssen. Dabei geht es nach Ansicht des Verfassers darum, den in verschiedenen Regionen lebenden Individuen ein gewisses Maß an Chancengleichheit im Bildungswesen, auf den Arbeitsmärkten, im Bereich der Gesundheitssicherung, der Umweltvorsorge, der Sicherheit und der Rechtssprechung und damit letztlich an Lebensqualität zu ermöglichen.

Dabei wird die Gleichwertigkeit der Lebensbedingungen meist nur als Richtungsziel verstanden und nicht als eindeutiger Standard interpretiert. Dies heißt, dass die Gleichwertigkeit nur tendenziell angestrebt wird. Volle Gleichwertigkeit ist praktisch nicht definierbar und deshalb auch nicht vollständig erreichbar. Angesichts der gegebenen Unterschiede bezüglich der genannten oder anderer Kriterien für Gleichwertigkeit wird es vielmehr darauf ankommen, die jeweils größten Differenzen zwischen den gegebenen Zuständen und dem jeweils angestrebten Ziel zu reduzieren.

Dies bedeutet am Beispiel der Gesundheitssicherung, dass Gemeinden und Regionen mit Versorgungslücken, mit Fachärzten oder mit stationären Einrichtungen verschiedene Maßnahmen ergreifen können, um das gewünschte Ausmaß der Versorgung zu erreichen. Solche Maßnahmen liegen darin, zumindest eine temporäre Betreuung (Ordinationstage) durch den gewünschten Facharzt vor Ort oder dessen Ansiedlung zu organisieren, die Verkehrsverbindungen zum nächst gelegenen Schwerpunktspital zu verbessern, einen Notarztwagen zu stationieren u. ä. m.

In dicht bebauten Industriestädten, die vor allem Zentren der wirtschaftlichen Aktivitäten bilden, wird es dagegen darum gehen, ausreichende oder vermehrte Standorte und Einrichtungen für Kultur und Bildung, zur Sicherung hochwertiger Arbeitsplätze, für Freizeit und Sport zu sichern oder zu schaffen. Dies kann beispielsweise das Einrichten von naturnahen Erholungs- oder Naturschutzgebieten an den Stadträndern bedeuten, die verbesserte Versorgung mit Grünflächen im dicht bebauten Gebiet, die Kooperation mit Gemeinden außerhalb der verstäderten Zonen, um Ausgleichsräumen für die städtische Bevölkerung zugänglich zu machen oder überhaupt erst zu schaffen, wie z. B. das Errichten von Mountainbike-Strecken, das Freimachen von Ufern an Seen etc.

In der Kommunal- und in der Regionalpolitik, ebenso auch im Rahmen der Finanzausgleichsdebatte als zentralem Teil der öffentlichen Finanzpolitik dient das Bild von der Gleichheit der Menschen sowie die Herstellung oder die Sicherung gleichwertiger Lebensverhältnisse häufig als Begründung für verteilungspolitische Forderungen nach mehr Geld aus den öffentlichen Kassen. Man bezieht sich teils auf reale, vergangene Entwicklungen, teils auf künftig befürchtete oder prognostizierte Unterschiede in den Lebensbedingungen und -chancen. Insbesondere in der Regionalpolitik werden neben solchen verteilungspolitischen Ansätzen auch allokatonspolitische, inhaltliche Ziele formuliert.

Gleichheitspostulat und die Gleichwertigkeit der Lebensumwelten in der Regionalpolitik

Vermeintlich oder tatsächlich benachteiligte Gebiete verlangen unter Verweis auf das Gleichheitspostulat mehr Fördermittel, mehr Infrastrukturleistungen der Europäischen Union bzw. des Bundes oder der Länder. Unter Bezugnahme auf die Gleichwertigkeit der Lebensumwelten wehrt man sich etwa gegen die „Ausdünnung“ öffentlicher Dienstleistungen wie Bezirksgerichte, Finanzämter, Gendarmerieposten, Postämter, Krankenhäuser und von öffentlichen Verkehrsverbindungen.

In der Regionalpolitik werden bestimmte Teile des ländlichen Raumes, insbesondere einzelne periphere und inneralpine Gebiete, kleine Regionen abseits der zentralen Verkehrsachsen als strukturschwach bezeichnet. Ebenso werden schrumpfende, „alte“ Industriegebiete als benachteiligt gegenüber den Wachstumszonen empfunden. Den Menschen, die aus den strukturschwachen Räumen zur Arbeit in die Industrie- und Dienstleistungszentren auspendeln, werden besondere Förderungen zu Teil, wie z. B. Pendlerpauschale oder günstige Tarife im öffentlichen Regionalverkehr. Allerdings gibt es auch zu stark belastete Regionen, sei es in Bezug auf den (Transit-)Verkehr, auf die Wohn- bzw. auf die Umweltqualität, oder auf Altlasten.

Im Laufe der Jahre ist in der Regionalpolitik immerhin die Erkenntnis gewachsen, dass das „Hineinpumpen“ von Fördermitteln in die strukturschwachen Räume – so wie es in den siebziger und achtziger Jahren häufig geschehen ist – allein noch keine nachhaltigen Entwicklungsimpulse zur Sicherung möglichst gleichwertiger Lebensumwelten bewirkt. Vielmehr müssen eigene Entwicklungsanstrengungen geleistet und entsprechende Ziele gesetzt werden, wobei ein Besinnen auf die endogenen Ressourcen und Potenziale der Regionen besonders wichtig ist. Dies ist nicht zuletzt auch Teil der Philosophie der Regionalförderung der Europäischen Union. Ebenso setzt man auf eine wirksame Raumordnung, die für eine bessere Balance der wirtschaftlichen Aktivitäten zwischen überentwickelten und in der Entwicklung zurückgebliebenen Landesteilen beitragen soll und auf Kofinanzierung durch die zur Raumordnung berufenen Behörden.

Die kommunalpolitische Sicht von der Gleichwertigkeit der Lebensumwelten zwischen Kooperation und Konkurrenz

In der Kommunalpolitik gibt es bezüglich der gleichwertigen Lebensumwelten kooperative, aber auch stark auf Konkurrenz zwischen den Gemein-

den gerichtete Vorgangsweisen. Wir kennen aufeinander abgestimmte Planungen, umfassende Kooperationen in der Flächenwidmung, in der Betriebsansiedlung, in der Infrastrukturpolitik (Wasserversorgung, Abwasserbeseitigung) und in einzelnen Dienstleistungsbereichen (so Schulen, Bauhöfe) zwischen einzelnen Gemeinden und zwischen den kommunalen Interessensvertretungen. Jedoch gibt es auch scharfe Konkurrenz zwischen einzelnen Gemeinden, so etwa zwischen einzelnen Kernstädten und der einen oder anderen Umlandgemeinde dieser Städte um ansiedlungswillige Betriebe, um Veranstaltungen, oder auch Konkurrenz um Besucher von Bildungs-, Sport- und Kultureinrichtungen.

Konkurrenz zeigt sich auch zwischen dem Österreichischen Gemeindebund und dem Österreichischen Städtebund. So vertritt der Gemeindebund häufig den nach seiner Ansicht wirtschaftlich benachteiligten – meist sehr unscharf definierten – „ländlichen Raum“ und stellt ihn den „bevorzugten“ und begünstigten zentralen Orten und Wachstumsregionen gegenüber. „Zwei Drittel aller Österreicherinnen und Österreicher leben in Gemeinden mit weniger als 20.000 Einwohnern [...]“, klagte vor ein paar Jahren der Generalsekretär des Österreichischen Gemeindebundes. „[...] Und sie stellen heute zu Recht an die Kommunalpolitik die gleichen Ansprüche nach funktionierenden Dienstleistungen, nach einer optimalen Infrastruktur und nach Sicherheit und Lebensqualität wie die Bewohner der Großstädte.“¹

Auch bedrohliche Bilder von der Landflucht, vom ausgebeuteten und „ausrinnenden“ ländlichen Raum werden vom Gemeindebund hervorgeholt, der wirtschaftliche Konzentrationsprozess wird beklagt, dem Klein- und Mittelbetriebe in den ländlichen Regionen zum Opfer fallen, was auch zu Verlusten bei den kommunalen Steuereinnahmen führt.

Der Österreichische Städtebund betont dagegen, die überörtlichen Versorgungsaufgaben, die von den zentralen Städten erbracht werden und plädiert für mehr Kooperation: „Die zentralen Städte und Gemeinden sind sich ihrer Verpflichtung zur Erfüllung der überörtlichen Aufgaben bewusst. [...] Mit den Angeboten an Einrichtungen und Services in den Bereichen Gesundheit, Soziales und Bildung sowie den Dienstleistungen im öffentlichen Personennahverkehr, im Kulturbereich u.v.m. nehmen die Städte die Verantwortung gegenüber dem Umland bzw. der jeweiligen Region wahr. Deutlich zeigt sich dies in der überdurchschnittlichen Belastung insbesondere in den Bereichen Vorschulische Erziehung, Allgemeine öffentliche Wohlfahrt, Jugendwohlfahrt und im Gesundheitsbereich. Da diese Aufgaben auch in Zukunft weiter wachsen werden, müssen die zentralen Orte

auch dementsprechend unterstützt werden, da ansonsten die Grenzen der Leistungsfähigkeit überschritten werden.“²

Es wird dabei deutlich, dass die Parole des Gemeindebundes „jede Bürgerin und jeder Bürger hat Anspruch auf die gleichen Leistungen“ in der Kommunalpolitik eine politische „Kampfansage“ und Konkurrenz bedeutet. Denn angesichts der knappen Ressourcen und vielfach höheren Kosten der Aufgabenerfüllung in kleinen Gemeinden als in größeren Einheiten und im Interesse der Qualität der Dienstleistungen ist eine Gleichversorgung nicht möglich bzw. wünschenswert; vielmehr wird eine abgestufte und abgestimmte Versorgung im Raum, auch in Form einer Aufgabenteilung zwischen benachbarten Gemeinden unumgänglich bzw. realistisch sein. Hierzu bedarf es einer regionalen Planung und Abstimmung zwischen den Gemeinden; sie funktioniert ja in verschiedenen Bereichen bestens, muss aber im Interesse von Effizienz und Effektivität auf weitere Bereiche, so etwa auf diverse zentralörtliche Leistungen ausgeweitet werden. Es sollte somit weniger Konkurrenz, sondern mehr Anstrengungen um die Kooperation im Bereich der Stadt-Umland-Zonen und sonstiger kleiner Regionen geben. Es geht darum, im Sinne der Gleichwertigkeit innerhalb einer Region die erforderlichen Leistungen, die Infrastruktur und damit ein gewisses Maß an Lebensqualität zu erhöhen und zu garantieren.

Dies bedeutet jedoch auch, dass es zu Schwerpunktsetzungen innerhalb der Region kommen muss, da nicht sämtliche Gemeinden die selben Leistungen erbringen können. Vielmehr werden größere Gemeinden und Städte zusätzliche Leistungen im Bereich Infrastruktur, Kultur, etc. erbringen. Die kleineren Gemeinden hingegen erbringen Leistungen des Landschaftsschutzes etc. Dementsprechend würde gelten, dass innerhalb einer Region der Bürger gleich viel Wert ist, dass die Finanzmittel hingegen entsprechend der erbrachten Leistungen der Gemeinden innerhalb der Region verteilt werden.

Das Gleichwertigkeitsziel im Finanzausgleich – nur mehr Begründung für zusätzliche Mittel

In der Finanzausgleichspolitik herrscht meist nur wenig Kooperation, die Konkurrenz um die riesigen finanziellen Mittel, die über den Finanzausgleich verteilt werden, ist harsch und hart. Deshalb werden beispielsweise in der finanzpolitischen Diskussion seitens der strukturschwächeren Bundesländer Ausgleichszahlungen des Bundes ebenso wie spezifische Infrastrukturprojekte gefordert; weiters fordern die Bundesländer „frisches Geld“ von

den anderen Finanzausgleichspartnern vor allem für die Krankenanstalten. Der Österreichische Gemeindebund vertritt bei den Finanzausgleichsverhandlungen (neben der mächtigen Agrarlobby) den gesamten ländlichen Raum und betrachtet ihn gleichsam als unterentwickelte Welt im Gegensatz zu den Ballungsräumen, also den Kernstädten und den dicht bebauten Stadt-Umlandgebieten. Eine immer stärkere finanzielle Begünstigung der Klein- und Mittelgemeinden des ländlichen Raums zu Lasten der größeren Städte und der zentralen Orte oder zu Lasten des Bundes und damit der Allgemeinheit der Steuerzahler wird von ihm angestrebt.

Zwei Forderungen des Österreichischen Gemeindebundes, die anlässlich der Verhandlungen zum Finanzausgleich im Sommer 2007 erhoben wurden, belegen dies³:

- „Abflachung des abgestuften Bevölkerungsschlüssels, weitere Stärkung des ländlichen Raumes: Es wird die weitere Abflachung des abgestuften Bevölkerungsschlüssels⁴ und eine Ausweitung auf alle Gemeinden bis 20.000 Einwohnern angestrebt. Dabei ist darauf Bedacht zu nehmen, dass größeren Gemeinden keine Ausfälle entstehen und ein entsprechender Ersatz zur Verfügung steht [...]“

- „Siedlungswasserwirtschaft: Zur Stärkung der Lebensfähigkeit des ländlichen Raumes verlangt der Österreichische Gemeindebund die Dotierung der Siedlungswasserwirtschaft auf Grundlage der laufenden Investitionskostenschätzung 2007“.

Der Österreichische Städtebund⁵ tritt dagegen für eine Forcierung der Aufgabenorientierung im Gemeindefinanzausgleich ein, so z. B. durch folgende Punkte:

- Ausreichende Abgeltung der Ausgaben aus der Bezirksverwaltungstätigkeit.
- Ausreichende Abgeltung der zentralörtlichen Leistungen, die auch für das Umland und die jeweilige Region erbracht werden.
- Ebenso mehr Geld für die Beteiligung an den Reformprojekten der Bundesregierung im Bereich der Mindestsicherung und der Pflege und wendet sich gegen eine weitere Aushöhlung des abgestuften Bevölkerungsschlüssels, der als Annäherung an die unterschiedlichen Aufgaben der Kommunen nichts an seiner Berechtigung verloren hat. Für die Förderung des ländlichen Raumes sind andere Instrumente – z. B. der Grüne Pakt – besser geeignet.

Pointiert könnte man sagen, dass das demokratiepolitisch so wichtige Postulat von der Gleichheit der Bürgerinnen und Bürger und von der

Gleichwertigkeit der Lebensbedingungen im Finanzausgleich lediglich dazu verwendet wird, um Forderungen nach mehr Geld zugunsten bestimmter Gruppen Nachdruck zu geben. Mit einfachen Parolen versuchen Interessensvertreter und Verhandler politisch Stimmung zu machen, um mehr Ressourcen durchzusetzen. Vielschichtige soziale und entwicklungspolitische, wirtschafts- und finanzpolitische Probleme und Prozesse werden bei Finanzausgleichsverhandlungen entweder simplifiziert oder einfach ausgeblendet. Es geht vor allem um eine finanzielle Besserstellung oder zumindest um die „Besitzstandswahrung“ (d. i. der bisherige Anteil am gesamten „Steuerkuchen“). Seriöse Bestandsaufnahmen über die finanzielle Lage der Gebietskörperschaften werden kaum beachtet, kritische Analysen zu problematischen Gegebenheiten und Entwicklungen – so auch bezüglich der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse nach wichtigen Kriterien – unterbleiben ebenso wie Betrachtungen von möglichen Zukunftsszenarien.

Immerhin ist im Paktum für den Finanzausgleich 2008 vereinbart worden, Arbeitsgruppen einzusetzen, die Beiträge und Vorschläge zur grundsätzlichen Reform des Finanzausgleichs, zur Reform der Struktur und Finanzierung der Gesundheit und Pflege und zur Prüfung und Umsetzung der Vorschläge des Rechnungshofes zur Verwaltungsmodernisierung bis zum Beginn der zweiten Etappe des FAG 2008 im Jahr 2011 vorlegen sollen.⁶ Damit besteht zumindest Hoffnung, dass künftig das Tauziehen um mehr Mittel im Namen von Gleichheit und Gerechtigkeit nicht mehr ausschließlich die Verhandlungen bestimmt, sondern dass Modernisierungsgesichtspunkte, neue Schwerpunktsetzungen, vielleicht sogar künftig eine gemeinsame Finanzausgleichsstrategie die Verhandlungen prägen werden. Wie könnte eine solche Strategie, die für eine vermehrte Gleichwertigkeit der Lebensbedingungen steht, aussehen? Hierzu sollen abschließend einige Gedanken vorgelegt werden.

Der Weg zu mehr Gleichheit und Gleichwertigkeit der Lebensbedingungen

Eine erste Voraussetzung für die Herstellung möglichst gleichwertiger Lebensbedingungen im Rahmen der Gemeinde- und der Regionalpolitik besteht in einer Konkretisierung der Zielsetzungen in der Politik, bezüglich der längerfristigen Entwicklungsperspektiven, aber auch speziell im Bereich des Gemeindefinanzausgleichs.

So gilt es im kommunalen Finanzausgleich zu möglichst ausgereiften und ausbalancierten Zielen zu finden. Denn in den letzten Jahrzehnten do-

minieren im gesamten Gemeinde-Finanzausgleich nur die Ausgleichsziele, die möglichst gleichmäßige Verteilung der Finanzmittel. Es gilt jedoch anzuerkennen, dass eine Balance zwischen Wachstums-, Allokations- und Verteilungszielen – wie sie in der allgemeinen Wirtschaftspolitik selbstverständlich ist – auch in der Kommunalpolitik erforderlich wäre und möglichst konsensual erarbeitet werden sollte.

Anstreben einer Balance zwischen Wachstums- und Ausgleichszielen

Bei der Gestaltung des Finanzausgleichs geht es eben nicht nur um ausgleichsorientierte Zielsetzungen, sondern auch um die erforderliche Mitteleinbringung und um einen effizienten Mitteleinsatz. Damit werden neben den Fragen der Umverteilung von Mitteln zwischen finanzkräftigen und finanzschwächeren Gemeinden auch die Sicherung der notwendigen Mittel der Gemeinden im Bereich der eigenen Steuern (derzeit vor allem Grundsteuer und Kommunalsteuer) und generell die Problematik der Standortqualität von Gemeinden zur Erhaltung von Betrieben als Steuerzahler und der dort gegebenen Arbeitsplätze zu bearbeiten sein. Einer einschlägigen Studie von Finanzwissenschaftlern sind dazu folgende Erläuterungen zu entnehmen: „Als effizient sind Aufbringung und Einsatz kommunaler Finanzausgleichsmittel dann anzusehen, wenn sich durch sie die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Standorträume mit vorrangiger Bedeutung für die Erzeugung des Bruttoinlandsprodukts des gesamten Landes maximal entfaltet. Verdichtet genutzte Wirtschaftsräume besitzen für die meisten Sektoren ein höheres Wachstumspotenzial als der durchschnittliche ländliche Raum. Diese Standortvorteile im Hinblick auf Wertschöpfung auszubauen, ist angesichts des sich verschärfenden internationalen Wettbewerbs für die Zukunft des Landes wichtiger als eine weitere Nivellierung bei der Ausstattung der Gemeinden mit finanziellen Mitteln.“⁷

Ordentliche Analyse des Status quo in den Gemeinden

Eine weitere Voraussetzung auf dem Weg zu gleichwertigen Lebensbedingungen sind möglichst sachliche und objektive Analysen der aktuellen Lage der Infrastrukturausstattung der verschiedenen strukturierten Gemeinden, der kommunalen Finanzkraft und Verschuldung und/oder der von der Wissenschaft vorgelegten Zukunftsszenarien.

Hier zeigt zunächst die jedermann zugängliche Erfahrung, dass die Gemeinden des meist sehr weitläufig definierten ländlichen Raumes, sehr unterschiedlich strukturiert sind – etwa bezüglich der Größe, der wahrgenommenen Aufgaben, der wirtschaftlichen und sozialen Strukturen. Es sind folgende Gemeindekategorien maßgeblich:

- Kleine, überwiegend agrarisch ausgerichtete prosperierende Gemeinden,
- kleine, finanzschwache Abwanderungsgemeinden in peripheren Lagen,
- mittlere zentrale Orte (Mittelpunktgemeinden im ländlichen Raum) als Sitz von Bezirkshauptmannschaften, als Schul-, Gerichts-, Spital- und andere Dienstleistungsstandorte,
- sehr finanzkräftige Tourismusgemeinden.

Auch auf der Seite der großen Städte gibt es beachtliche Unterschiede bezüglich der Aufgaben, bezüglich der demografischen Entwicklungen und bezüglich der finanziellen Lage:

- Landeshauptstädte,
- Statutarstädte,
- Städte als Wirtschaftsstandorte (in internationaler Konkurrenz stehend) mit Bevölkerungswachstum,
- Städte mit Bevölkerungsverlusten auf Grund der Stadtflucht (Wanderung an die Stadtränder).

Pauschale, die Differenzierungen nicht ausreichend widerspiegelnde Forderungen nach Änderung der Finanzierungsstrukturen – wie sie etwa mit dem Bild der Gleichheit der Bürger und der Abflachung des abgestuften Bevölkerungsschlüssels intendiert sind – und einseitige Forderungen nach mehr Mitteln für eine bestimmte Kategorie von Gemeinden zu Lasten anderer Gemeinden oder der Allgemeinheit sind daher wenig hilfreich. Vielmehr gilt es, die vorhandenen Strukturunterschiede offen zu legen, die maßgeblichen Entwicklungen der jüngeren Vergangenheit und mögliche künftige Trends zu berücksichtigen.

Rezente Studien⁸ über die Entwicklung der Gemeindefinanzen zeigen beispielsweise sehr unterschiedliche Probleme und Entwicklungen:

1. Die laufenden Einnahmen der Gemeinden zwischen den Jahren 2000 und 2005 steigen um 2,4 Prozent p. a., wobei sich die durchschnittlichen Einnahmen der Gemeinden unter 10.000 EW sowie jene der Statutarstädte (ohne Landeshauptstädte) überdurchschnittlich entwickelt haben.

2. Während die Einnahmen aus eigenen Steuern um 2,7 Prozent p. a. wachsen, ist die Entwicklung der Einnahmen aus Ertragsanteilen mit 1,1

Prozent p. a. sehr bescheiden. Hier zeigt sich, dass die Ertragsanteile der Gemeinden über 10.000 EW stagnieren, während jene der Gemeinden unter 10.000 EW zwischen 2,6 und 3,0 Prozent p. a. zunehmen. Bereinigt um die Volkszählungsergebnisse ist zwischen 2002 und 2005 bei den Gemeinden über 10.000 EW ein leichter Rückgang der Ertragsanteile zu konstatieren, während die Ertragsanteile der Gemeinden unter 10.000 EW um 2 Prozent p. a. wachsen.

3. Die laufenden Ausgaben nehmen um 3,4 Prozent p. a. zu, was insbesondere auf überdurchschnittliche Zuwächse bei den „Sozialausgaben“ um 4,8 Prozent p. a. zurückzuführen ist.

4. Das Ergebnis der laufenden Gebarung ist um insgesamt fast 20 Prozent rückläufig, wobei sich in den Landeshauptstädten sowie in den Statutarstädten ein überdurchschnittlich starker Rückgang zeigt.

5. Dies trifft auch auf die Freie Finanzspitze zu, die insgesamt von 7,5 Prozent auf 1,2 Prozent der laufenden Einnahmen zurückgeht und in den großen Städten sogar ein Minus ausweist.

Insgesamt gesehen haben sich in den Jahren 2000 bis 2005 Gemeinden unter 10.000 bzw. unter 5.000 EW finanziell besser entwickelt als die größeren Städte; vor allem die Landeshauptstädte wiesen die schlechteste Entwicklung auf, was v. a. auf Veränderungen der im Finanzausgleich bedeutsamen Parameter zurückzuführen ist.

Eine Studie zu den Gemeindetransfers von Bröthaler, Bauer und Schönböck kommt bezüglich der Gemeindefinanzierung in Österreich seit den 90er Jahren zu folgenden zusammengefassten Ergebnissen: „Das Gleichheitsprinzip bei den Einnahmen aus Ertragsanteilen wurde weiter verstärkt. Bei den Transfers findet eine starke Umverteilung von größeren, finanzstarken Gemeinden zu kleineren, finanzschwachen Gemeinden statt. Das Leistungsfähigkeitsprinzip wird dadurch möglicherweise überstrapaziert. Die Belastung der Gemeinden durch Transferausgaben steigt insgesamt stärker als die Förderung durch Transfereinnahmen.“⁹

Inhaltliche und politische Klärungen des Gleichwertigkeitspostulates

Eine weitere Etappe auf dem Weg zu mehr Gleichheit wäre, prospektive Debatten um die Bestimmung der nächsten Schritte einer Politik für die weitere Annäherung an das Ziel von gleichwertigen Lebensbedingungen in unterschiedlichen Gemeinden, Regionen und Räumen zu führen. Hier-

zu gilt es, gesamtheitliche Sichtweisen aufzubauen, die z. B. bezüglich des ländlichen Raumes nicht nur die Lage der kleinen Gemeinden ins Kalkül ziehen, sondern auch oder vor allem die gesamte öffentliche Agrarpolitik sowie die nunmehr geänderte EU-Förderpolitik für die Entwicklung des ländlichen Raumes berücksichtigen.

Der ländliche Raum hat durchaus verschiedene Probleme, Perspektiven und auch unterschiedliche Aufgabenstellungen. Für die Finanzausgleichspolitik ebenso wie für die Regional-, die Kommunal- und für die Agrarpolitik wird man daran gehen müssen, zu definieren, für welche Gebiete, welche Funktionen und welche infrastrukturellen Rahmenbedingungen im Interesse des Gleichwertigkeitspostulates angestrebt werden. Hierzu wird es mehr als bisher auch auf das Einbeziehen der Bevölkerung und der Wirtschaft in diesen Gebieten ankommen. Hinsichtlich der Gemeinden werden ebenso Überlegungen zur interkommunalen Kooperation sowie zu - freiwilligen - Gemeindezusammenlegungen angestellt werden müssen.

Auch für die Ballungsräume und für die Kernstädte sollten ähnliche Klärungen des Gleichwertigkeitspostulates erfolgen. Es gibt städtische Teilräume mit schwierigen sozialen Problemen, Segregationstendenzen innerhalb des Stadtgebietes, aber auch Fragen, wie sich einzelne Städte in der internationalen Standortkonkurrenz behaupten können, wie die Zusammenarbeit zwischen Kernstadt und Umlandgemeinden verbessert und eventuelle Gemeindezusammenlegungen auch in diesen Räumen wichtige Voraussetzungen für die Schaffung gleichwertiger Lebensbedingungen leisten könnten.

Um eine Chancengleichheit der Menschen in den verschiedenen Regionen zu schaffen, bedarf es auch einer verbesserten Zusammenarbeit einzelner Politikbereiche. Dies nicht zuletzt deshalb, da verschiedene Leistungen unterschiedliche Förderungssysteme benötigen. So kann die Leistung des Landschaftsschutzes und der bäuerlichen Strukturen besser durch die Landwirtschafts- und Regionalpolitik als über den Gemeindefinanzausgleich gefördert werden. Für die Abgeltung der Bezirksverwaltungsagenden in den Statutarstädten, für pauschale Abgeltungen unterschiedlicher Aufgaben hingegen ist der Finanzausgleich ein brauchbares Instrument.

Schlussbemerkungen

Die Gleichstellung der Lebensumstände für die BürgerInnen in verschiedenen Regionen und Gemeinden kann als ein wichtiges, wenngleich nicht

ausschließliches Entwicklungsziel für Gemeinwesen angesehen werden. Wie gezeigt, kann dies nur als ein Richtungsziel gelten, das besondere Interpretationen benötigt – in welchen Bereichen und für welche Gruppen Benachteiligungen gegeben sind, welche dieser Benachteiligungen mit welchen Mitteln reduziert oder beseitigt werden sollen. Differenzierte Lebensumstände gibt es allerdings nicht nur zwischen Stadt und Land, sondern auch innerhalb der verstädterten Regionen und innerhalb des ländlichen Raumes.

Grundsätzlich zeichnet sich für die Gemeinden und die Regionen eine verstärkte Dezentralisierung im öffentlichen Bereich ab, d. h. dass eine tendenzielle Verlagerung bürgernaher Aufgabenstellungen zu den Gemeinden und Regionen erfolgen wird. Im Finanzausgleich wird man sich – ausgehend von einer Debatte über die künftigen Entwicklungsziele – mit den differenzierten Aufgaben der unterschiedlichen Typen von Gemeinden beschäftigen müssen. Hierbei wird es um die Sicherung von Wachstum und Beschäftigung ebenso wie um tendenziell gleichwertige Lebensbedingungen, um den teilweisen Ausgleich unterschiedlicher Finanzkraft gehen müssen. Der Wirtschaftsforscher Heinz Handler hat dies kürzlich wie folgt ausgedrückt: „Es ist zu hoffen, dass der Gedanke des aufgabenorientierten Finanzausgleichs das Fundament der Verhandlungen zum neuen Finanzausgleich bildet und sich auch ohne Verfassungsänderung ein aufgabenorientiertes Verteilungskriterium findet, das berücksichtigt, dass sich gerade bei den Gemeinden einige Aufgabenbereiche in Zukunft besonders dynamisch entwickeln werden.“¹⁰

Anmerkungen:

1) Hink, R.: Das Finanzausgleichsgesetz aus der Sicht des Österreichischen Gemeindebundes, in: Österreichischer Gemeindebund, Österreichischer Städtebund (Hrsg.): Finanzausgleich 2001, S. 289

2) Positionspapier des Österreichischen Städtebundes zum FAG 2008, Stand 27.6.2007

3) Beitrag über „Die FAG-Forderungen des Gemeindebundes im Detail“, *Kommunal* Nr. 6/2007, S. 9

4) Im österreichischen Finanzausgleich existiert neben der Festlegung ausschließlicher Steuerquellen für den Bund, für die Länder und die Gemeinden (z.B. Grundsteuer) ein Steuerverbund, der vor allem die ertragreichen Steuern des Staates (wie z.B. Einkommensteuern, die Umsatzsteuer) zu gemeinschaftlichen Bundesabgaben erklärt, deren Ertrag nach diversen Kriterien auf den Bund, die Länder und auf die Gemeinden verteilt wird. Damit partizipieren die Länder und Gemeinden an diesen Steuern, die finanzpolitisch in der Verantwortung des Bundes liegen. Ein wichtiger Verteilungsschlüssel der Mittel des Steuerverbundes, die für die Gemeinden bestimmt sind, ist der abge-

stufte Bevölkerungsschlüssel. Damit wird die gegebene Bevölkerungszahl für Gemeinden ab 10.000 Einwohnern mit steigenden Vervielfachern multipliziert, was eine abgestufte überproportionale Mittelverteilung für die Gemeinden bis 20.000, zwischen 20.000 und 50.000 sowie für die Städte mit mehr als 50.000 Einwohnern bewirkt.

5) Siehe FAG 2008 Positionspapier des Österreichischen Städtebundes, Stand 27.6.2007

6) Siehe Entwurf des Paktums zum Finanzausgleich 2008 sowie die Erläuterungen des Paktums von A. Matzinger am 02.10.2007 im Österreichischen Institut für Wirtschaftsforschung.

7) Bröthaler, J./Sieber, L./Schönböck, W./Maimier, A./Bauer, H.: Aufgabenorientierte Gemeindefinanzierung in Österreich: Befunde und Optionen, Springer, Wien/New York, 2002, S. 247

8) Bauer, H./Biwald, P./Mitterer, K./Hochholdinger, N.: Entwicklung der Städtefinanzen und Überlegungen zum Finanzausgleich. Manuskript. Wien 2007, S. 4

9) Bröthaler, J./Bauer, H./Schönböck, W.: Die Gemeinden im Netz der Transfers. Springer Verlag, Wien 2006, S. 260

10) Handler H.: Gemeindefinanzierung und die künftige Aufgabenverteilung im Staat; *Finanznachrichten*, Nr. 15/16, 9.8.2007