PERSPEKTIVEN
POLICY BRIEF 06/2025
Marie Jahoda - Otto Bauer Institut

Gemeindefinanzen in der Zwickmühle

Autorin: Luzi Watzinger

Gemeinden prägen unsere Lebensqualität durch Infrastruktur, vielfältige kommunale Dienstleistungen und durch das Schaffen von Orten der Begegnung.

Unser Leben findet an konkreten Orten statt, in unseren Städten und Gemeinden. Die Leistungen, die die Gemeinden dabei erbringen, sind vielfältig: Vom Schwimmbad, über die Kinderbetreuung, das Gemeindezentrum und die Schulgebäude, den Kanal, die Müllentsorgung und das Trinkwasser bis zum belebten Ortskern und Essen auf Rädern oder öffentlichen Büchereien. All dies wirkt sich direkt auf unsere alltägliche Lebensqualität aus. Welche Infrastruktur die Bevölkerung in ihren Heimatgemeinden vorfindet, welche Möglichkeiten zur Erholung es gibt, ob genug Bildungs- und Betreuungsplätze für Kinder und Pflegeplätze im Krankheitsfall und im Alter vorhanden sind, hängt mit budgetpolitischen Entscheidungen auf allen Gebietskörperschaftsebenen zusammen.

Gemeinden haben vielfältige Aufgaben

Quelle: eigene Darstellung

Daseinsvorsorge: Mehr als nur Kosten

In der öffentlichen Debatte wird auch auf kommunaler Ebene viel über Kosten, Konsolidierungserfordernisse und Sparparadigmen diskutiert, aber worum geht es dabei eigentlich?

Der oberösterreichische Gesetzgeber definiert wirtschaftliche Unternehmungen der öffentlichen Daseinsvorsorge als kommunale Einrichtungen der Wasser- und Energieversorgung, der Abwasser- und Müllentsorgung sowie Bildungs-, Gesundheits-, Kultur- und Sozialeinrichtungen sowie Kinderbetreuungseinrichtungen (Oö. GemO 1990, 2025). Laut dem *KDZ – Zentrum für Verwaltungsforschung* reicht die Daseinsvorsorge von der Bildung (Kinderbetreuung und Grundschulen) über Kultur (Büchereien, Kulturveranstaltungen, Musikschulen) bis Straßen- und Verkehrsinfrastruktur (Gemeindestraßen, öffentlicher Personennahverkehr), Breitbandausstattung, Freizeit- und Sportinfrastruktur (mit Freibädern, Sportplätzen und -hallen), die Ver- und Entsorgung von (Ab-)Wasser sowie die Abfallbeseitigung und Wohnen. Die kommunale Daseinsvorsorge umfasst also vielfältige Leistungen (Biwald und Hödl, 2020). Es geht um Bereiche, die für die Lebensqualität in den Regionen von zentraler Bedeutung sind.

In der Fundamentalökonomie wird zwischen materieller und providentieller Fundamentalökonomie unterschieden. Es geht dabei zum einen um Rohre, Kabel, Transport und Filialnetze, die Haushalte mit grundlegenden alltäglichen Gütern versorgen, inklusive der Lebensmittelversorgung, dem Zugang zu Bankdienstleistungen und Autohandel und -wartung, „weil Autos in Gebieten mit begrenztem Angebot an öffentlichen Verkehr unverzichtbar und alternativlos für die Mobilität sind“ (Foundational Economy, 2019). Zum anderen ist mit „providentieller Fundamentalökonomie“ jener Teil des öffentlichen Sektors gemeint, der allen Bürger:innen zugänglich ist und teilweise unter „universellen Wohlfahrtsaktivitäten“ subsumiert werden kann. Es geht um die medizinische Versorgung (inklusive Apotheken, nicht aber um Pharmafirmen), um Pflege und Bildung, aber auch um Polizei, Justiz, Strafverfolgung und -vollzug, Bestattungen, die öffentliche Verwaltung und ihre jeweiligen unmittelbar exklusiv zuarbeitendende Zulieferer, sowie um den Wohnbausektor (Foundational Economy, 2019).

Die kommunale Ebene verantwortet einen großen Teil der Daseinsvorsorge und der Fundamentalökonomie. Wo sie nicht selbst verantwortlich ist, bestehen Kofinanzierungspflichten (Gesundheit, Soziales) oder zumindest eine gewisse Verantwortung der Gemeinden in der Wahrnehmung der Bevölkerung. Man denke nur an Nahversorger, die Bargeldversorgung, medizinische Primärversorgung oder an Apotheken. Gemeinden stehen daher inmitten eines riesigen Spannungsfeldes, haben aber vergleichsweise wenig Möglichkeiten, auf ihre Einnahmen direkt einzuwirken. Sie können den Bastelbeitrag im Kindergarten, Gebühren und die Miete für Vereine in Räumlichkeiten der Gemeinde erhöhen. Dass man damit aber kein Budget sanieren kann, liegt auf der Hand. Solche Schritte sollten außerdem verteilungspolitisch sehr gut durchdacht werden. Kürzungen auf der Ausgabenseite wie beispielsweise das Schließen des örtlichen Schwimmbades, das Hinausschieben der Sanierung der Pflichtschulen, Gemeindestraßen und -brücken, die Absage von Kulturveranstaltungen, die Veräußerung von Gemeindewohnungen und das Streichen des Mikro-ÖVs haben direkte negative Konsequenzen für die Lebensqualität in den Regionen.

Gemeinden tragen enorme Verantwortung. Jede Entscheidung wirkt direkt auf die Lebensqualität der Menschen.

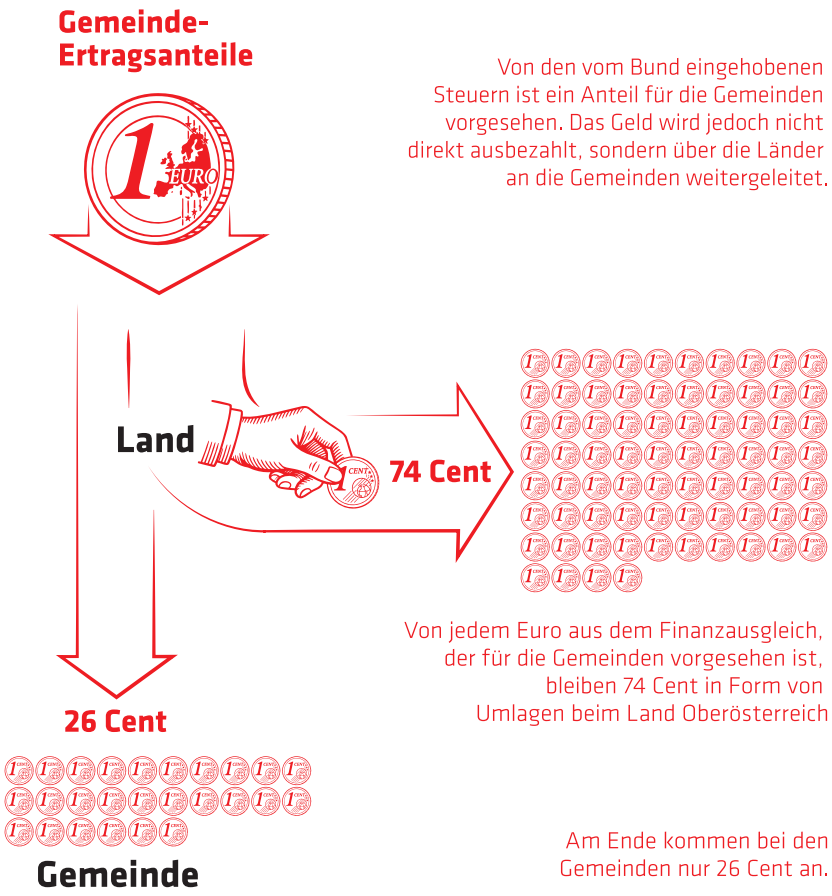
Die Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben gehen auseinander

Auf der Einnahmenseite sehen sich die Gemeinden im besten Fall mit einem langsamen Steigen, im schlechtesten Fall mit einem Rückgang ihrer Ertragsanteile konfrontiert. Gleichzeitig steigen die Ausgaben schneller als die Einnahmen: ausgelöst durch die multiplen Krisen der letzten Jahre – hohe Energiepreise, steigende Personalkosten durch die Inflationskrise, die dynamische Entwicklung der Gesundheitsausgaben, Unwetterereignisse und vieles mehr.

Über steigende Umlagen müssen Gemeinden eigentliche Länderaufgaben an die Bundesländer kofinanzieren. In Oberösterreich sind die Gemeinden durch die hohen Umlagen, die sie an das Land zahlen müssen, besonders belastet: von einem Euro an Ertragsanteilen, bleiben den oberösterreichischen Gemeinden nur 26 Cent zur Finanzierung der kommunalen Daseinsvorsorge (Mitterer, Haydn, Hochholdinger und Maimer, 2025).

Demokratiemonitor 2024, Wien: FORESIGHT.

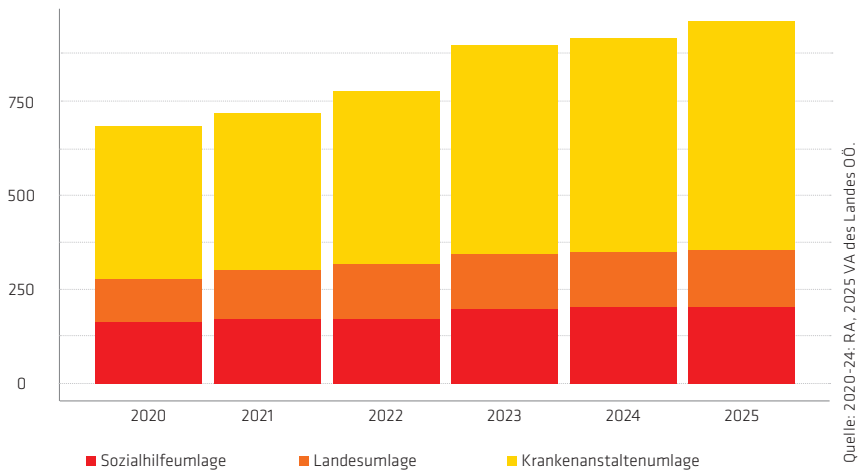
Umlagenbelastung in Oberösterreich



Quelle: eigene Darstellung nach Berechnungen des KDZ – Zentrum für Verwaltungsforschung (Mitterer, Haydn, Hocholdinger und Maimer 2025) basierend auf den Gemeindefinanzdaten 2014–2023 der Statistik Austria, KDZ Gemeindefinanzprognose vom Dezember 2024.

Die Schere zwischen den Einnahmen und Ausgaben geht immer weiter auf, das Problem der Gemeindefinanzen verschärft sich zusehends. Das hat zur Folge, dass immer mehr Gemeinden in Österreich ihren Haushalt nicht selbstständig ausgleichen können, ihre Ausgaben die Einnahmen übersteigen und sie damit zu sogenannten Abgangsgemeinden werden (Puchner, Pichler und Haydn, 2025). In Oberösterreich müssen diese Gemeinden die recht strengen „Härteausgleichskriterien“ erfüllen. In sehr vielen Bereichen geht damit die Gestaltungsmöglichkeit der kommunalen Ebene verloren. Das ist ein Problem für die Demokratie. Außerdem ist das einzige Argument, das in Investitionsentscheidungen zählt, die Kosten. Überlegungen über die langfristige Rentabilität, Klimaschutz oder tatsächlichen (Ausbau-)Bedarf treten in den Hintergrund. 2024 war rund die Hälfte der oberösterreichischen Gemeinden im Härteausgleich, nächstes Jahr könnten es noch viel mehr sein.

Beitrag der oberösterreichischen Gemeinden zum Landeshaushalt



Quelle: 2020-24: RA, 2025 VA des Landes OÖ.

Die Finanzausstattung der Gemeinden ist stark vom Finanzausgleich und der Höhe der Landesumlagen abhängig – die Budgetpolitik von Bund und Ländern bestimmt über einen großen Teil der Einnahmen der Gemeinden.

Fehlende Einnahmen

Ertragsanteile, also jener Teil des Steueraufkommens, der den Gemeinden über den Finanzausgleich zugeteilt wird, sind die wichtigste Einnahmequelle der Gemeinden. Die finanzielle Ausstattung der Kommunen hängt damit fundamental von der Budgetpolitik der Länder und des Bundes ab.

Die Länder entscheiden, wie viel Prozent der Gemeinde-Ertragsanteile tatsächlich bei den Gemeinden ankommt, indem sie über die Existenz von beziehungsweise die Höhe der Umlagen entscheiden. In Oberösterreich stammen gute 10 % der Einzahlungen ins Landesbudget aus den Umlagen der Gemeinden (im Rechnungsabschluss 2024 waren es 10,2 %, im Voranschlag 2025 10,5 %). Im Jahr 2026 werden die Einzahlungen ins oberösterreichische Landesbudget aus den Gemeinde-Umlagen aller Voraussicht nach über eine Milliarde Euro ausmachen.
Gründe für die generell schlechte Entwicklung der Ertragsanteile sind unter anderem die schwierige konjunkturelle Lage und das verringerte Steueraufkommen durch Steuerreformen, die ohne Gegenfinanzierung von der letzten Bundesregierung (ÖVP-Grüne) auf den Weg gebracht wurden (Mitterer, Haydn, Hochholdinger und Maimer, 2025). Dazu gehört beispielsweise das Senken der Körperschaftssteuer, wodurch dem Staat insgesamt 800 Millionen jährlich entgehen. Für die Gemeinden bedeutet das Mindereinnahmen in Höhe von 94,8 Millionen Euro pro Jahr.

Einnahmenseitige Maßnahmen zur Budgetkonsolidierung der aktuellen ÖVP-SPÖ-NEOS Bundesregierung haben sich in erster Linie auf den Bund konzentriert und helfen der Entwicklung der Gemeinde-Ertragsanteile daher nur wenig.
Eine weitere wichtige Einnahmequelle vieler Gemeinden ist die lohnsummenabhängige Kommunalsteuer, welche konjunkturellen Schwankungen unterliegt und somit in Krisenzeiten die budgetäre Situation der Gemeinden erschwert.

Eine Möglichkeit, den gesamtstaatlichen Steuerkuchen zu erhöhen und den Konsolidierungsdruck zu verringen, wären Steuern auf sehr hohe Vermögen. Heck, Hornykewycz, Kapeller und Wildauer (2024) zeigen, dass die Einführung einer allgemeinen Vermögensbesteuerung je nach Ausgestaltung zu zusätzlichen Steuereinnahmen zwischen 6 und 12 Milliarden Euro führt, wobei bei besonders progressiver Tarifgestaltung auch höhere Aufkommen denkbar wären. Über den Finanzausgleich heruntergebrochen würde das Einnahmen zwischen 719,94 Millionen und 1,42 Milliarden Euro für die Gemeinden bedeuten.

Zielkonflikte

Es wird oft abstrakt von Konsolidierung gesprochen, dass ein großer Teil der Ausgaben der Gemeinden aber direkte oder indirekte Personalkosten sind, wird häufig vergessen. Auf der Gemeindeebene geht es um Menschen, die unseren Müll entsorgen, in den Gemeindeämtern arbeiten, Pflichtschulen in Stand halten, andere Menschen pflegen, unsere Kinder in der Elementarbildung betreuen, in der Früh mit dem Winterdienst auch bei Schneefall für die Sicherheit auf den Straßen sorgen, Busse lenken, öffentliche Grün- und Erholungsanlagen pflegen und den Betrieb im Hallenbad ermöglichen.

Ehrenamtliche Arbeit (z.B. in Büchereien, bei „Essen auf Rädern" und zunehmend auch in Schwimmbädern) kompensieren finanzielle Engpässe in Gemeinden teilweise, können aber nicht die Lösung für die immer weiter aufgehende Einnahmen-Ausgaben-Schere der Gemeinden sein.

Gemeinden sind nach wie vor wichtige Arbeitgeber in den Regionen. Das Personal arbeitet täglich an der Lebensqualität von uns allen. Konsolidierungsbestrebungen stehen nicht nur in einem Zielkonflikt mit dem Ausbau der Elementarpädagogik und der Ganztagsschulen, sondern auch mit wichtigen Zukunftsinvestitionen in die kommunale Infrastruktur und damit in das Vermögen von uns allen. Welch enormes Potenzial im öffentlichen Vermögen, vor allem in jenem, das von Gemeinden verwaltet wird, steckt, zeigen Plank et al. (2023). Ein Investitionsstau wie in unserem Nachbarland Deutschland ist zu vermeiden.

Zur Lösung dieses Zielkonfliktes ist es unumgänglich, über die Einnahmenseite der Budgetkonsolidierung zu sprechen.

Lösungsansätze

Gemeinden bleibt durch die hohe Umlagenbelastung immer weniger Geld aus dem Finanzausgleich. Langfristig braucht es **mehr Gemeindekooperationen** und Aufgabenorientierung im Finanzausgleich, der die Versorgungsfunktion regionaler Zentren berücksichtigt. Ein sinnvoller Hebel wäre das **Zusammenbringen von Finanzierung und Aufgabenerbringung in den Krankenanstalten**. Dass Gemeinden die Krankenanstalten über eine Umlage kofinanzieren ist historisch gewachsen, aber nicht mehr zeitgemäß. Die Steiermark hat dazu bereits einen Schritt gesetzt und die Krankenanstaltenumlage abgeschafft. Damit ist die Umlagenbelastung der steirischen Gemeinden wesentlich geringer als jene der oberösterreichischen, und es bleiben mehr Spielräume für die Finanzierung der eigentlichen kommunalen Aufgaben.

Zentral für das Gelingen einer Verbesserung der budgetären Lage ist und bleibt **aktive Beschäftigungspolitik**. Mehr Menschen in guter Arbeit sind das Fundament für ein funktionierendes Zusammenleben und für die Finanzierung diverser öffentlicher Leistungen und unseres Sozialstaates. Außerdem ließe sich die gesamtstaatliche Einnahmenseite durch die **Rücknahme der Senkung der Körperschaftssteuer** und durch die **Besteuerung hoher Vermögen** verbessern. Als gemeinschaftliche Bundesabgaben ausgestaltet, könnte so auch die finanzielle Lage der Gemeinden verbessert werden.

Daseinsvorsorge ist kein Luxus, sondern Grundpfeiler unseres Zusammenlebens. Die Leistungen der Daseinsvorsorge sichern unsere Lebensqualität. Die Frage darf nicht sein, ob wir sie uns leisten können, sondern wie wir sie langfristig wieder auf finanziell sichere Beine stellen.

Luzi Watzinger ist Ökonomin in der Abteilung Wirtschafts-, Sozial- und Gesellschaftspolitik der Arbeiterkammer Oberösterreich mit den Arbeitsschwerpunkten Landes- und Gemeindefinanzen.

ZUM WEITERLESEN

- Biwald, Peter; Hödl, Clemens (2020): Finanzierung der kommunalen Daseinsvorsorge sichern. KDZ – Zentrum für Verwaltungsforschung. Online unter: https://www.kdz.eu/de/wissen/studien/finanzierung-der-kommunalen-daseinsvorsorge-sichern
- Foundational Economy (2019): Die Ökonomie des Alltagslebens. Für eine neue Infrastrukturpolitik. Suhrkamp.
- Heck, Ines; Hornykewycz, Anna; Kapeller, Jakob; Wildauer, Rafael (2024): Vermögensverteilung in Österreich: Eine Analyse auf Basis des HFCS 2021/22.
- Mitterer, Karoline; Haydn, Marian; Hochholdinger, Nikola; Maimer, Alexander (2025): Gemeindefinanzen und kommunale Investitionen in Oberösterreich. KDZ – Zentrum für Verwaltungsforschung. Online unter: https://www.kdz.eu/system/files/downloads/2025-06/Endbericht_AK%20OOE%20Gemeindefinanzen%20und%20Investitionen%20final_.pdf
- Oö. Gemeindeordnung 1990. (2025). LGBl. Nr. 91/1990.
- Plank, Leonhard; Miess, Michael; Bröthaler, Johann; Getzner, Michael; Müller, Hannah Lucia; Niedertscheider, Maria; Bürger, Hanna; Schieder, Wolfgang; Schindler, Ilse (2023): Öffentliche Investitionen für den Klimaschutz in Österreich: Potenziale des öffentlichen Vermögens. Online unter: https://emedien.arbeiterkammer.at/viewer/image/AC16870199/
- Puchner, Oliver; Pichler, Dalilah; Haydn, Marian (2025): Österreichische Gemeindefinanzen 2025 – Entwicklungen 2001 bis 2028. KDZ – Zentrum für Verwaltungsforschung; Österreichischer Städtebund (Hrsg.).

POLICY BRIEF 06/2025
Marie Jahoda - Otto Bauer Institut

PERSPEKTIVEN

www.jbi.or.at

fb jahodabauerinstitut
ig jahoda_bauer_institut
bsky jahodabauer.bsky.social
t 05/772611-31, **m** office@jbi.or.at
Landstraße 36/2, 4020 Linz