

Versuch eines interkommunalen Vergleichs von Gemeindeausgaben im Kanton Aargau

Autor(en): **Winzeler, R.**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Plan : Zeitschrift für Planen, Energie, Kommunalwesen und Umwelttechnik = revue suisse d'urbanisme**

Band (Jahr): **25 (1968)**

Heft 4

PDF erstellt am: **21.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-783083>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Versuch eines interkommunalen Vergleichs von Gemeindeausgaben im Kanton Aargau

Bei typischen Wachstumsgemeinden stellen sich neben den planerischen Fragen in der Regel auch finanzielle Probleme. Manche Gemeinde möchte wissen, wie sich z. B. die Einzonung eines Gebietes für weitere 300 Wohnungen auf die Gemeindefinanzen auswirken wird, oder welche finanziellen Folgen die von den Regionalplanungsinstanzen vorgesehene Besiedelung haben wird. In der Regel werden Finanzplanungen für Gemeinden lediglich aus der Perspektive der betreffenden Gemeinde heraus durchgeführt. Man stellt die Entwicklung der Ausgaben der vergangenen 10 bis 15 Jahre fest, aufgeteilt nach Ausgabengruppen, und arbeitet bei der Prognose mit Extrapolationen und der Feststellung der mutmasslichen zusätzlichen Ausgaben der Gemeinde innerhalb der Planungszeit.

Diese Methode ist insofern nicht ganz befriedigend, als für die Extrapolationen keine Leitbilder zur Verfügung stehen; man ist lediglich auf den historischen Trend angewiesen. Zudem müssen die einzelnen Ausgabenposten mit einem Index in feste Preise umgerechnet werden. Bei einer Reihe von Ausgaben wird sich die heikle Frage stellen, mit welchem Preisindex die Umrechnung vorgenommen werden soll. Manche Indizes sind umstritten. Auf jeden Fall wird durch die Umrechnung in feste Preise ein wesentliches Moment der Ungenauigkeit in die historischen Zahlen und damit in die Prognose hineingetragen.

Bei einem interkommunalen Vergleich der Ausgaben, geordnet nach der Grösse der Agglomerationen, würde es möglich, die Ausgabenstruktur der wachsenden Gemeinde zu verfolgen, sofern klare Abhängigkeiten der Ausgaben von der Gemeindegrösse festgestellt werden können. Es wurde deshalb eine Versuchsstudie durchgeführt, um zu prüfen, von welchen gemeinsamen Faktoren die Ausgaben der Gemeinden abhängen.

Versuchsstudie Aargau

Eine genaue Prüfung der Statistik über die Gemeindefinanzen, die seit 1943 auf dem Kantonalen Statistischen Amt in Aarau geführt wird, zeigte, dass diese Unterlagen für einen interkommunalen Vergleich nicht verwendet werden können, vorab deshalb, weil es sich um Bruttowerte handelt. Um die Arbeit durchzuführen,

mussten von den Gemeinden die Rechnungen des Jahres 1966 angefordert und sorgfältig verarbeitet werden. Da es sich lediglich um einen Versuch handelte, wurden 30 Gemeinden zwischen 1000 und 20 000 Einwohnern ausgewählt, wobei darauf geachtet wurde, dass jede Grössenklasse mit einer genügenden Zahl Gemeinden vertreten war.

Im Verlauf der Arbeit zeigte sich, dass es nicht möglich ist, die Bauausgaben auf Grund der gedruckten Gemeindefinanzen genau genug zu erfassen. Eine exakte Kostenausscheidung würde die Konsultation der Originalbelege bedingen. Für die Versuchsstudie musste aus Zeit- und Kostengründen auf die Erfassung der Ausgaben für Neubauten und Unterhalt verzichtet werden.

Totalausgaben nach Ausgabengruppen

Die ausgewählten Gemeinden wurden in fünf Grössenklassen eingeteilt:

- 1 000 bis 2 000 Einwohner
- 2 000 bis 3 000 Einwohner
- 3 000 bis 5 000 Einwohner
- 5 000 bis 7 000 Einwohner
- 7 000 bis 20 000 Einwohner

Je Grössenklasse wurden die Extremwerte, nämlich der höchste und der tiefste Wert, weggelassen, weil lediglich ein Rechnungsjahr verarbeitet wurde, also keine mehrjährigen Durchschnitte zur Verfügung standen. Die Pro-Kopf-Ausgaben wurden der Zahl der Einwohner gegenübergestellt.

Die Mittelwerte der Totalausgaben (Abb. 1) zeigen mit zunehmender Grösse der Gemeinde eine steigende Tendenz. Bemerkenswert ist der verlangsamte Anstieg zwischen der zweiten und der dritten Grössenklasse. Es scheint, als ob, von den Ausgaben her betrachtet, die optimale Gemeindegrösse zurzeit zwischen 3000 und 5000 Einwohnern liege.

Die in den Gemeindefinanzen üblichen Ausgabengruppen wurden separat erfasst und überprüft. Es zeigte sich dabei, dass sie, der Gemeindegrösse gegenübergestellt, in drei Tendenzgruppen eingeteilt werden können:

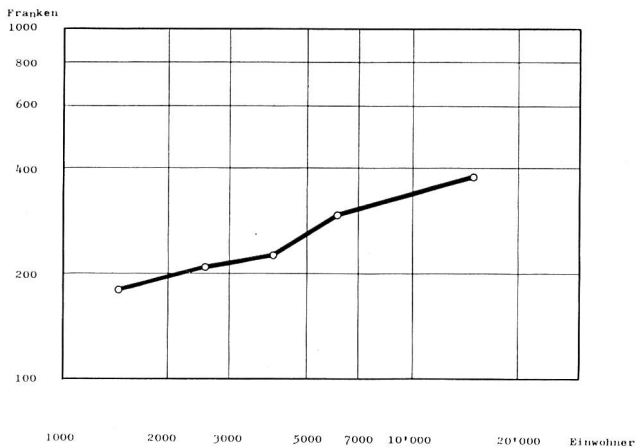


Abb. 1. Totalausgaben pro Kopf, ohne Bauwesen

1. Ausgaben mit steigender Tendenz bei zunehmender Gemeindegrösse.
2. Ausgaben, die pro Kopf gerechnet zunächst fallen, von einer gewissen Gemeindegrösse an aber wieder ansteigen.
3. Ausgaben mit fallender Tendenz.

Zu den Ausgaben mit steigender Tendenz (Abb. 2) gehören die Ausgabengruppen Polizei, Militär, Gesundheitswesen, Fürsorgewesen, Schulwesen, Zinsen und Amortisationen. Auch hier ist deutlich ein stark verminderter Kostenanstieg bei Gemeinden zwischen 3000 und 5000 Einwohnern festzustellen.

Die Ausgaben für Verwaltung, Kultur- und Armenwesen erreichen ihren Tiefstand bei einer Gemeindegrösse von ungefähr 5000 Einwohnern und steigen bei grösseren Gemeinden wieder an (Abb. 3).

Einzig und allein die Ausgaben für die Landwirtschaft gehen, pro Kopf gerechnet, mit zunehmender Gemeindegrösse zurück. Die Ursache ist offensichtlich: Bei den grossen Gemeinden ist die Zahl der Landwirte relativ kleiner als bei kleinen Gemeinden.

Es steht also fest, dass mit zunehmender Gemeindegrösse die Ausgaben pro Kopf steigen. Die Erfahrung hat überdies gezeigt, dass die Ausgaben in der Regel schneller steigen als die Steuerkraft, insbesondere in ausgesprochenen Wohngemeinden. Jene Gemeinden,

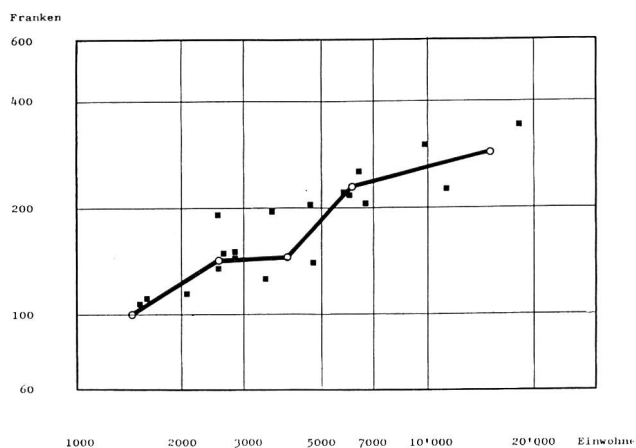


Abb. 2. Pro-Kopf-Ausgaben für Verwaltung, Kultur und Armenwesen

die glauben, durch vermehrten Bevölkerungszug ihre finanziellen Probleme lösen zu können, werden ihr Ziel kaum erreichen.

Die Abhängigkeit der Ausgaben von der Steuerkraft

Als Steuerkraft wird der Ertrag von 100 % Gemeindesteuer je Einwohner bezeichnet. Es wurde geprüft, inwieweit die Höhe gewisser Ausgaben von der Steuerkraft abhängig ist. Zu diesem Zweck wurde für jede Grössengruppe der untersuchten Gemeinden sowohl von den Ausgaben pro Kopf als auch von der Steuerkraft der Mittelwert errechnet und als 100 angenommen. Daraufhin wurden Indizes für die Ausgaben wie auch für die Steuerkraft errechnet.

Abb. 4 zeigt die indexierten Ausgaben für die Verwaltungskosten der Gemeinden über 7000 Einwohner. Die punktierte Diagonale deutet den Trend an, der entstehen würde, wenn der höheren Steuerkraft in gleichem Ausmass höhere Pro-Kopf-Ausgaben für das Verwaltungswesen gegenüberstehen würden. Die Ausgaben steigen zwar nicht ganz parallel zur Steuerkraft. Immerhin zeigt das Beispiel deutlich, dass bei grösserer Steuerkraft die Ausgaben pro Kopf zunehmen.

Die gleiche Tendenz konnte für die Mehrzahl der Ausgabengruppen nachgewiesen werden.

Damit ist die hinlänglich bekannte Tatsache bewiesen, dass in Gemeinden mit grösserer Steuerkraft und mit reichem Steuereingang für die gleichen Aufgaben mehr Geld ausgegeben wird als in Gemeinden mit schwacher Steuerkraft.

Verwendungsmöglichkeiten eines interkommunalen Rechnungsvergleichs

Der beschriebene Versuch zeigt, dass ein interkommunaler Rechnungsvergleich zu brauchbaren Resultaten führt. Es stellt sich nun die Frage, für welche Arbeiten und Entscheide solche Vergleiche als Grundlage dienen könnten.

Auf Gemeindeebene

Würden in einer generellen Untersuchung der Gemeindefinanzen die letzten drei Jahre miteinbezogen und für jede Gemeinde Mittelwerte errechnet, dann hätte man eine erste wertvolle Grundlage für mittel- und langfristige Finanzpläne. Es wären ziemlich zuverlässige Extrapolationen für die verschiedenen Ausgabengruppen möglich. Nach Belieben könnten Varianten für die verschiedensten Wachstumsraten ausgearbeitet werden.

Bei einer jährlichen Verarbeitung der Gemeindefinanzen würden sich nach wenigen Jahren zuverlässige Mittelwerte für die einzelnen Ausgabengruppen pro Gemeindegrösse ergeben, die den Gemeindebehörden für die Budgetierung und die mittelfristige Finanzplanung eine grosse Hilfe sein könnten. Der jährliche Vergleich der Gemeindeausgaben würde auch rechtzeitig Aufschluss geben über allfällige Gewichtungsverlagerungen zwischen den Ausgabengruppen. Innerhalb der gleichen Gemeindegrösse bestehen in einzelnen Ausgabengruppen von Gemeinde zu Gemeinde oft ganz beträchtliche Unterschiede. Ein objektiver Ausgabenvergleich nach Aufwandgruppen würde es den Gemeindebehörden ermöglichen, festzustellen, wo Einsparungen vorgenommen werden könnten. Die Einsparungsmöglichkeiten, welche auf diese

Weise offensichtlich würden, dürften allein im Kanton Aargau einige Millionen pro Jahr betragen. Selbstverständlich würde nicht nur die Ausgabenseite bearbeitet, sondern auch die Einnahmenseite genau untersucht. Hier würde man feststellen, dass die Höhe der Gebühreneinnahmen recht unterschiedlich ist, und dass mit Hilfe einer geschickten Gebührenpolitik die Finanzlage einer Gemeinde ganz wesentlich beeinflusst werden kann.

Auf regionaler Ebene

Für die Regionalplanung böte der interkommunale Vergleich der Einnahmen und Ausgaben die Möglichkeit, die finanziellen Auswirkungen der geplanten Besiedelung festzustellen. Sollte es sich zeigen, dass die vorgesehene Entwicklung einer Region für einzelne Gemeinden zu schwerwiegenden finanziellen Engpässen führt, wäre zu prüfen, ob durch eine Staffelung der Entwicklung innerhalb der Region diese Probleme abgeschwächt werden könnten. Eine realistische Darstellung der zukünftigen finanziellen Verpflichtungen der Gemeinden dürfte auch geeignet sein, die regionale Zusammenarbeit unter den Gemeinden zu fördern. Es wird vermutet, dass vorab in ausgesprochenen Wohngemeinden die Besiedelung zu einem guten Teil vom Angebot öffentlicher Dienstleistungen abhängt. Ist eine Gemeinde aus finanziellen Gründen nicht in der Lage, die nötigen öffentlichen Dienstleistungen zum rechten Zeitpunkt bereitzustellen, kann dadurch das Wachstum einer Agglomeration unter Umständen verlangsamt werden. Eine Ueberprüfung der zukünftigen finanziellen Möglichkeiten einer Gemeinde oder einer Region würde zeigen, ob der geplanten Bevölkerungszunahme seitens der öffentlichen Dienstleistungen kein Hindernis erwächst.

Auf kantonalen Ebene

Die kantonalen Behörden wären in der Lage, den finanziellen Stand einer Gemeinde objektiv zu beurteilen, was insbesondere im Zusammenhang mit Subventionsgesuchen von Bedeutung wäre. In vermehrtem Masse sollte bei Kantonsbeiträgen auf die wirklichen Aufgaben einer Gemeinde sowie deren Steuerkraft abgestellt werden. Diese Kriterien könnten auch dazu dienen, einen noch wirksameren Finanzausgleich zwischen den Gemeinden zu erarbeiten. Zwischen der Entwicklung der Gemeindefinanzen und jener der Kantonsfinanzen bestehen enge Beziehungen. Eine zuverlässige Gemeindefinanzplanung würde wichtige Elemente für eine kantonale Finanzplanung

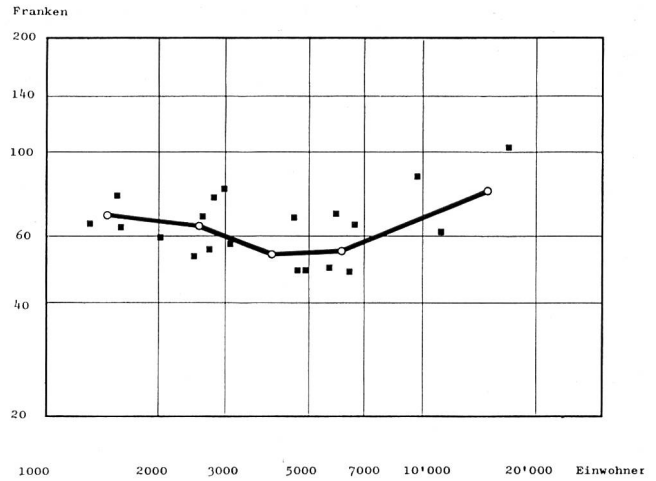


Abb. 3. Pro-Kopf-Ausgaben für Polizei, Militär, Gesundheitswesen, Fürsorgewesen, Schulwesen, Zinsen und Amortisationen

ergeben. Der geplante Einsatz der Steuergelder müsste sich nicht nur auf den Steuerfuss der Gemeinden, sondern auch auf den Finanzhaushalt des Kantons positiv auswirken. Angesichts der immensen Aufgaben auf kommunaler, regionaler und kantonaler Ebene, welche die öffentliche Hand in den nächsten Jahren zu erfüllen hat, wäre es erwünscht, wenn die sorgfältige Planung der Infrastruktur durch eine entsprechende Finanzplanung ergänzt würde.

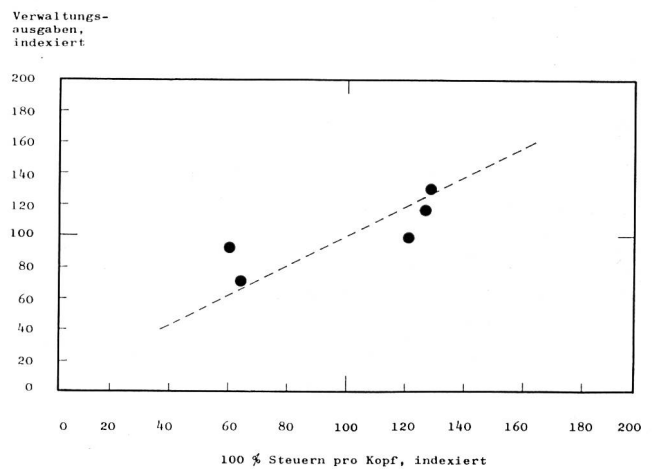


Abb. 4. Index der Verwaltungsausgaben pro Kopf (Gemeinden über 7000 Einwohner)