

Handlungsfähige Städte und Gemeinden

Positionen des Österreichischen Städtebundes zum FAG 2024

Ausgangslage

Die Corona-Krise und die aktuelle Teuerung haben die öffentliche Hand vor massive Herausforderungen gestellt. Besonders zu nennen sind die gestiegenen Energiepreise, hohe Gehaltsabschlüsse sowie steigende Ko-Finanzierungsverpflichtungen der Gemeinden für Soziales und Gesundheit. Gleichzeitig zeigen sich verhaltene Einnahmen aufgrund steuerlicher Entlastungspakete. Auch mittelfristig ist hier ohne Gegensteuerungsmaßnahmen keine nachhaltige Erholung zu erwarten. Dies verdeutlicht auch die Gemeindefinanzprognose des KDZ, welche Anfang Dezember 2022 präsentiert wurde.¹

Die Unterstützungspakete von Bund und Ländern 2020 und 2021 waren wichtige Schritte zur Unterstützung der Gemeindeebene. Auch das Kommunale Investitionsprogramm 2023 ist zu begrüßen. Unterstützungen insbesondere zur Abdeckung der stark gestiegenen Kosten auf der Gemeindeebene sind jedoch noch offen. Die Stützung der Liquidität zur Finanzierung der kommunalen Daseinsvorsorge ist jedoch notwendig, um Leistungen – etwa im Bereich Kinderbetreuung oder öffentlicher Verkehr – in allen Städten und Gemeinden absichern zu können.

Während die stark schwankende Krisen- und Konjunkturpolitik originäre Aufgabe des Bundes (und auch der EU) ist, gilt es für Städte und Gemeinden zu jeder Zeit ein gleichbleibend hohes Leistungsspektrum in der Daseinsvorsorge sicherzustellen (Kindergärten, Pflichtschulen, Wasserversorgung, Abwasserentsorgung, Abfallentsorgung, Öffentlicher Verkehr (ÖV), Feuerwehr, Finanzierungsleistungen für Soziales und Gesundheit, Kultur, Sport etc.).

Durch Aufgabenverschiebungen und die besondere Ausgabendynamik und weiterer gesetzlicher Maßnahmen des Bundes und der Länder in den Bereichen Gesundheit, Bildung und Soziales zeigen sich zunehmend enger werdende Spielräume bei der Finanzierung der Daseinsvorsorge. Sollte dieser Prozess nicht gestoppt werden,

¹ https://www.staedtebund.gv.at/services/aktuelles/aktuelles-details/?tx_ttnews%5Btt_news%5D=122836&cHash=215656ff62a8597e0c43fb71c6903863

könnte dies in letzter Konsequenz auch zu Leistungskürzungen führen, wie etwa zum Schließen von Hallenbädern oder zu verkürzten Öffnungszeiten bei Kinderbetreuungseinrichtungen.

Aus diesem Grund veröffentlicht der ÖSTB folgende Positionen für die Verhandlungen zu einem neuen Finanzausgleich.

Positionen

Evaluierung und Anpassung der vertikalen Verteilung – Bedarfsgerechtigkeit

Zentrale Aufgabenbereiche der Gemeinden haben sich überdurchschnittlich dynamisch entwickelt. Dies betrifft insbesondere die Bereiche Kinderbetreuung und Schule, aber auch die Ko-Finanzierungsleistungen in den Bereichen Soziales und Gesundheit. Während jedoch die Aufgaben eine hohe Dynamik aufweisen, konnten die Einnahmen nicht mithalten.

Wichtiger Grund hierfür ist eine zu beobachtende Verschiebung von der Nutzerfinanzierung zur Steuerfinanzierung. So sind in den letzten Jahren verstärkt Maßnahmen des Bundes und der Länder zur Reduktion der Nutzerfinanzierung gesetzt worden, etwa die zunehmenden Gratis-Angebote im Kinderbetreuungsbereich, der Entfall des Pflegeregresses oder die Einführung des Klimatickets.

Hinzu kommen gesetzliche Vorgaben zur Leistungserbringung, ohne entsprechender Sicherstellung der Finanzierung für diese Aufgaben. Zu nennen sind insbesondere die fehlende Absicherung der laufenden Finanzierung des (quantitativen und qualitativen) Ausbaus von Kinderbetreuungseinrichtungen und Ganztagschulen oder fehlende Finanzierungstöcke zum Ausbau des städtischen ÖVs.

Mit den Umlagen in den Bereichen Soziales und Gesundheit bestehen Ko-Finanzierungsverpflichtungen ohne entsprechende Mitbestimmungsrechte, welche die finanziellen Spielräume für die eigentlichen kommunalen Aufgaben und damit auch die Gemeindeautonomie kontinuierlich einschränken.

Gleichzeitig haben zahlreiche steuerliche Maßnahmen des Bundes die Einnahmendynamik gebremst, wodurch für die nächsten Jahre erhebliche Mindereinnahmen entstehen. Zu nennen sind etwa die ökosoziale Steuerreform oder die Teuerungs-Entlastungspakete.

Für die nächsten Jahre ist davon auszugehen, dass die Bereiche Kinderbetreuung, Pflichtschulen (Ganztagschulen), Soziales und Gesundheit weiterhin eine hohe Dynamik aufweisen. Hinzu kommen hohe Investitionsbedarfe in Klimaschutz und Klimawandelanpassung – insbesondere in den Bereichen öffentlicher Verkehr und Steigerung der Energieeffizienz.

Der Österreichische Städtebund fordert daher eine Evaluierung und Anpassung der vertikalen Verteilung zugunsten der Gemeinden und Länder:

- * Berücksichtigung der unterschiedlichen Dynamiken in den Aufgabenbereichen der Gebietskörperschaften und Anpassung der vertikalen Verteilung, um die Finanzierbarkeit der kommunalen Leistungserbringung abzusichern
- * Reduktion von Finanzzuweisungen und Überführung in Ertragsanteile; insbesondere dann, wenn diese ohnehin der laufenden Finanzierung dienen (z.B. Gratis-Kindergarten im letzten Kindergartenjahr)
- * Ausgleich der Mindereinnahmen aufgrund der gesetzten steuerpolitischen Maßnahmen des Bundes
- * Keine Aushöhlung der gemeinschaftlichen Bundesabgaben, indem neue Einnahmequellen als gemeinschaftliche Bundesabgaben definiert werden (z.B. CO₂-Abgabe).

Elementarpädagogik und Ganztagschulen

Sowohl der Bereich der Elementarpädagogik als auch der Ganztagschulen zeichnet sich durch eine hohe Ausgabendynamik ohne entsprechende Absicherung der langfristigen Finanzierung aus. So sind die Ausgaben der Gemeinden im Bereich der Bildung von 2009 bis 2020 um 52 Prozent gestiegen. Dies liegt damit sogar über der Dynamik für Soziales und Gesundheit (+ 49% bzw. + 46%).

Um den Ausbau von Kinderbetreuungseinrichtungen und Ganztagschulen voranzutreiben, bestehen seit vielen Jahren Ausbauprogramme, welche vom Bund und teilweise auch von den Ländern finanziert werden. Hierbei handelt es sich primär um Anschubfinanzierungen, wohingegen entsprechende Maßnahmen zur Absicherung des laufenden Betriebes weitgehend fehlen. Es können zwar Teile der bereitgestellten Mittel auch für den laufenden Betrieb verwendet werden, dies reicht jedoch nicht aus und ersetzt keine langfristig abgesicherte Finanzierung. Dies zeigt sich auch darin, dass trotz aller Bemühungen die gesetzten Ausbauziele noch immer nicht erreicht sind.

Neben dem Finanzierungsproblem zeigen sich auch zunehmend gravierende Probleme, qualifiziertes Personal zu finden. Im Bereich der Ganztagschule zeigen sich weiters deutliche Mängel im Konzept. So besteht eine Zersplitterung der Zuständigkeiten, was zu Ineffizienzen sowie Qualitätseinbußen im pädagogischen Konzept führt. Die Gemeinden werden durch die Verpflichtung der Beistellung der Freizeitpädagog*innen finanziell stark gefordert, was durch eine fehlende Planungssicherheit noch verschärft wird.

Im Pflichtschulbereich kommt weiters hinzu, dass Städte und Gemeinden immer mehr Zusatzaufgaben übernehmen müssen, die mit ihrer Rolle als Schulerhalter nichts zu tun haben, z.B. Unterstützungspersonal (z.B. sonderpädagogisches Personal, Schulsozialarbeit) oder auch die Laptopbetreuung.

In der Elementarpädagogik zeigt sich weiters, dass von Seiten der Länder zunehmend die Qualitätsvorgaben erhöht werden. Kleinere Gruppengrößen oder bessere Betreuungsschlüssel sind jedoch auch mit einem starken Anstieg der laufenden Ausgaben verbunden, welche in den bisherigen Finanzierungsstrukturen jedoch nicht berücksichtigt wurden.

Der Österreichische Städtebund fordert daher die Absicherung der laufenden Finanzierung in den Bereichen Elementarpädagogik und Ganztagschulen:

- * zusätzliche Mittel im Rahmen der vertikalen Verteilung, um die laufende Finanzierung nachhaltig abzusichern
- * Überführen jener Teile der Art. 15a-Vereinbarung über die Elementarpädagogik sowie des Bildungsinvestitionsgesetzes, welche derzeit laufende Mittel darstellen, in die laufende Finanzierung über Ertragsanteile.
- * Maßnahmen des Bundes, um die bestehende Personalknappheit zu beenden; insbesondere Personaloffensive, Verbesserung der Arbeitsbedingungen
- * Überarbeiten des Konzeptes der Ganztagschulen, insbesondere Zusammenführung des pädagogischen Personals in einer Hand bei Bund oder Ländern, Reduktion von Schnittstellen etc.
- * Wegfall von Zusatzausgaben im Pflichtschulbereich, welche der Rolle der Gemeinde als Schulerhalter nicht entsprechen (Laptopbetreuung, Unterstützungspersonal, etc.)
- * Einbeziehung der Städte und Gemeinden bei Verhandlungen auf Augenhöhe

Nachhaltige Finanzierung des ÖV

Städte leisten ihren Beitrag zum Klimaschutz insbesondere auch durch den Ausbau des ÖVs. Es wird jedoch zunehmend schwieriger, da Bundes- und Landesmaßnahmen die Finanzierungsquellen der Städte zunehmend einschränken (etwa § 23 FAG-Mittel). Gleichzeitig verteuern Auflagen, wie das Straßenfahrzeugbeschaffungsgesetz und der bundesweite Höchstpreis im ÖV (Klimaticket), für kommunale Dienstleister die Erbringung des ÖV-Angebots. Um auch weiterhin den Betrieb aufrechterhalten und in den öffentlichen Verkehr investieren zu können, braucht es die entsprechenden finanziellen Mittel.

Im Bereich des städtischen öffentlichen Verkehrs besteht eine chronische Unterfinanzierung sowohl im laufenden Betrieb als auch im Investitionsbereich, was zu großen Planungsunsicherheiten führt. Nötige ÖV-Ausbauvorhaben werden daher

nicht, oder nur verzögert in Angriff genommen; mit allen negativen Effekten auf die Mobilitätswende und den Wirtschaftsstandort (Staukosten).

Offizielle Fördertöpfe für den Investitionsbereich zur Angebotserweiterung innerhalb von Städten fehlen zur Gänze. Insbesondere schienengebundene Verkehre wie Straßenbahnen haben jedoch ein hohes Projektvolumen und können zu einer finanziellen Überforderung der Städte führen. Durch fehlende Fördertöpfe kommen solche Projekte auch oftmals nicht über die Planungsphase hinaus.

Das EBIN-Förderprogramm setzt den Fokus auf Fahrzeuge und berücksichtigt Infrastrukturbedarfe höchst unzureichend. Das Förderprogramm zu Stadtreionalbahnen fokussiert nur auf stadtgrenzenüberschreitende Verkehre. Allein in den Stadtreionen liegt der Ausbaubedarf des ÖV jedoch bei 1,25 Mrd. € pro Jahr.²

Hinzu kommt, dass der rechtliche Rahmen sowie die institutionellen Rahmenbedingungen komplex sind und zu Schnittstellenproblemen, Intransparenzen und Zersplitterungen der Finanzierungsströme führen.

Dass Städte beim Ausbau des städtischen ÖVs finanziell unterstützt werden, ist notwendig, um die Klimaziele erreichen zu können. Werden hingegen die Klimaziele nicht erreicht, drohen hohe Strafzahlungen vonseiten der EU. Es ist daher wichtig, rasch Mittel für den Ausbau und zur Absicherung des städtischen ÖVs in die Hand zu nehmen, anstatt zu einem späteren Zeitpunkt Strafzahlungen zu leisten.

Der Österreichische Städtebund fordert daher eine Absicherung der Finanzierbarkeit des städtischen ÖVs:

* Einrichten eines Stadtreionsfonds (analog dem Agglomerationsfonds in der Schweiz), um dringend notwendige Investitionen in die Angebotsausweitung sowie die Schaffung der Infrastruktur zur Umsetzung der Clean Vehicle Directive durchführen zu können

* Erhöhen und Reform der Mittel gemäß § 23 FAG 2017, um eine langfristig angelegte, stabile und ausreichende Finanzierungsgrundlage für den laufenden Betrieb zu erreichen; die jetzige Verteilung der Mittel ist auf Basis der aktuellen Evaluierung nach Qualitätskriterien neu auszurichten

* Schaffung einer transparenten, verursachergerechten, effizienten und effektiven Finanzierungsstruktur; Dies erfordert: Zusammenfassung von Ausgaben- und Aufgabenverantwortung, Kohärenz mit Kompetenzzuweisungen, eindeutige Zuständigkeiten für die Finanzierung sowie Vermeidung von Parallelstrukturen und widersprüchlichen Anreizen.

² <https://www.staedtebund.gv.at/themen/mobilitaet/stadtreionaler-oev/>

Pflege

Die Finanzierung der Pflege ist komplex und weist eine hohe Verflechtung zwischen den Gebietskörperschaftsebenen auf. Während der Bund primär für das Pflegegeld verantwortlich ist, übernehmen die Länder und Gemeinden die verbleibenden Ausgaben der Pflegedienstleistungen. Gemeinden übernehmen hierbei Ko-Finanzierungsleistungen über Umlagen, wodurch die Gemeinden für knapp ein Viertel der Pflege finanziell aufkommen müssen.

Für die Gemeinden zeigt sich hierbei das Problem, dass sie damit einen Aufgabenbereich beträchtlich mitfinanzieren müssen, jedoch gleichzeitig keine entsprechenden Mitbestimmungsrechte haben. Je nach Bundesland haben die Gemeinden zwischen 30 und 50 Prozent der Ausgaben der Länder für Pflegedienstleistungen zu tragen. In einzelnen Ländern sind die Gemeinden auch selbst Träger von Pflegeheimen.

Insbesondere die hohe Dynamik stellt die Städte und Gemeinden vor große Herausforderungen. So erhöhte sich der Anteil der Sozialhilfeumlagen an den Ertragsanteilen im Zeitraum 2009 bis 2019 von 22,4 auf 24,1 Prozent. Im Krisenjahr 2020 lag der Anteil sogar bei 27,2 Prozent. Durch diese Verschiebung hin zum Sozialbereich, verbleiben den Gemeinden immer weniger finanzielle Spielräume für die originär kommunalen Aufgaben wie insbesondere die weiteren Bereiche der kommunalen Daseinsvorsorge.

Der 2020 gestartete Reformprozess zum Pflegebereich im Rahmen der Taskforce Pflege hat zwar zahlreiche Reformpakete definiert, die Umsetzung lässt jedoch noch auf sich warten. Insbesondere die Umsetzung einer Zielsteuerung Pflege könnte hier Verbesserungen in der Zusammenarbeit zwischen den Akteuren und damit auch mehr Effizienz bringen.

Das Thema der Pflegefinanzierung wurde hingegen im Rahmen des Reformprozesses ausgeblendet. Maßnahmen wie die unzureichende Abgeltung der finanziellen Konsequenzen durch den Entfall des Pflegeregresses tragen dazu bei, dass die Kostentragung im Pflegebereich kontinuierlich zu Ländern und Gemeinden verschoben wird.

Der Österreichische Städtebund fordert daher eine Entlastung der Gemeindeebene im Pflegebereich:

- * Reform der Pflegefinanzierung und Absicherung der langfristigen Finanzierbarkeit des Pflegebereiches, beispielsweise durch mehr Mittel in der vertikalen Mittelverteilung (statt Aufstockung Pflegefonds)
- * Erhöhen des Verbindlichkeitsgrades des Kostendämpfungspfades bei den Ko-Finanzierungsverpflichtungen der Gemeinden
- * Durchführen von Reformen im Transfer- und Aufgabenbereich, um eine insgesamt effizientere und effektivere Pflege zu realisieren
- * Einbeziehung der Kommunen in die geplante „Zielsteuerung Pflege“
- * Absicherung der laufenden Finanzierung von Community Nurses

Klimaschutz und Klimawandelanpassung

Das Potenzial der Städte und Gemeinden, etwas gegen den Klimawandel zu tun, ist enorm. Vor allem in Städten bestehen große Investitionsbedarfe. Dies betrifft etwa diverse Anpassungsmaßnahmen, um Hitzeinseln zu vermeiden, wie etwa Fassadenbegrünungen, Entsiegelungen oder Baumpflanzungen in Ortszentren. Auch Themen, wie die Umstellung der Heizsysteme und deren Dekarbonisierung sowie Gebäudesanierungen stellen Gemeinden zunehmend vor durchaus kostenintensive Herausforderungen. Vor allem für Städte ist der Ausbau des öffentlichen Verkehrs sowie Anpassungen im Mobilitätsbereich eine Mammutaufgabe. Hinzu kommen Präventionsmaßnahmen gegen Unwetterereignisse wie etwa der Hochwasserschutz.

Vorgaben der nationalen Klima- und Energiestrategie sowie internationale Vereinbarungen machen ein möglichst rasches Handeln auf Kommunalebene notwendig, letztendlich auch, um allfällige Strafzahlungen bei Zielverfehlungen zu vermeiden.

Um diese massiven Herausforderungen zu meistern, braucht es auch geeignete Fördertöpfe, welche aktuell jedoch in vielen Aufgabenfeldern fehlen. Ein bundesweiter Klimaschutzfonds könnte diese Aufgabe übernehmen. Dieser sollte die Mittel nach objektiven Kriterien verteilen und jedenfalls die Bereiche thermische Sanierung von kommunalen Gebäuden und Gemeindewohnungen sowie Maßnahmen zur Vermeidung von Hitzeinseln in Ortszentren umfassen. Der Fonds könnte etwa über die CO₂-Abgabe gespeist werden.

Ein solcher Klimaschutzfonds wäre damit der nächste Schritt, um den Klimaschutz in die Breite zu bringen, während bestehende Fördertöpfe der Klima- und Energieförderung bisher den Fokus primär auf Innovationen gelegt haben. Dies ist

von zentraler Bedeutung, da die Klimaschutzinvestitionen über die normalen Budgets der Städte und Gemeinden nicht abbildbar sind.

Der Bereich des innerstädtischen öffentlichen Verkehrs wäre über einen gesonderten Fonds mit stadtregisalem Bezug abzudecken.

Klimaschutz und Klimawandelanpassung kann nur in konstruktiver Zusammenarbeit von Bund, Ländern und Gemeinden gemeistert werden. Nur wenn die Städte und Gemeinden mit dieser Aufgabe nicht allein gelassen werden, können sie zum „Gamechanger“ im Kampf gegen den Klimawandel werden.

Der Österreichische Städtebund fordert daher die Bereitstellung ausreichender Fördermittel für Klimaschutz und Klimawandelanpassung:

- * Einrichten eines bundesweiten Klimaschutzfonds für die Aufgabenfelder Steigerung der Energieeffizienz (inkl. thermischer Sanierung), Umstieg auf alternative Heizsysteme sowie Klimawandelanpassung (z.B. Vermeidung von Hitzeinseln in Ortszentren) – etwa ähnlich dem Umwelt- und Wasserwirtschaftsfonds
- * Einrichten eines Stadtreislandsfonds, welcher auch den innerstädtischen ÖV umfasst (analog dem Agglomerationsfonds in der Schweiz)
- * Einbezug der Städte und Gemeinden auf Augenhöhe bei Verhandlungen von Strategien und Umsetzungsplänen zu Klimaschutz und Klimawandelanpassung
- * Schaffen von Rahmenbedingungen für Gemeinden, welche diesen ermöglichen, die enormen Herausforderungen bei Klimaschutz und Klimawandelanpassungen zu meistern (Klären und Zuordnen von Kompetenzen, Abstimmung zwischen den Gebietskörperschafesebenen, Finanzierbarkeit); besser jetzt Investitionen ermöglichen statt künftig Strafzahlungen leisten

Sicherung der Gemeindeabgaben

Die Grundsteuer ist nach der Kommunalsteuer die zweitwichtigste eigene Abgabe der Städte und Gemeinden und somit essentieller Bestandteil der laufenden Einnahmen und wichtiger Pfeiler der Gemeindeautonomie. Aufgrund der fehlenden Reformen besteht eine deutlich unterdurchschnittliche Aufkommensentwicklung. Auch aus verfassungsrechtlicher Sicht braucht es rasch eine Lösung.

Hinzu kommt, dass die Schere zwischen tatsächlicher Wertentwicklung von Grund und Boden sowie der Abgabenhöhe der Grundsteuer Jahr für Jahr weiter auseinandergeht. Eine Reform bringt sowohl mehr Abgabengerechtigkeit bei den Bürger*innen als auch eine Absicherung der Grundsteuer als Gemeindeabgabe zur Finanzierung kommunaler Dienstleistungen und Infrastrukturen.

Der Österreichische Städtebund fordert daher die längst überfällige Modernisierung der Grundsteuer:

- * möglichst rasch Umsetzung der Grundsteuerreform
- * sofortige Wiederaufnahme der Arbeit der Arbeitsgruppe zur Grundsteuerreform
- * die künftige Grundsteuer sollte möglichst unbürokratisch sein und die Abgabedynamik für die Gemeinden absichern
- * Erhöhen des Grundsteueraufkommens, um die bisherigen Verluste aufgrund der Nicht-Realisierung der Reform zumindest teilweise auszugleichen