

Positionen des Österreichischen Städtebundes zum FAG 2024 im Bereich kommunale Daseinsvorsorge / vertikaler Finanzausgleich – final

Ausgangslage

Strukturelle Probleme der Finanzierung der kommunalen Daseinsvorsorge

Der Bereich der kommunalen Daseinsvorsorge umfasst neben der Ver- und Entsorgung (Wasser, Abwasser, Müll) auch die Kinderbetreuung oder den Schulbereich. Weiters müssen Gemeinden Straßen und innerhalb ihres Wirkungsbereiches auch den öffentlichen Verkehr zur Verfügung stellen. Hinzu kommt die Sicherstellung des Gemeindelebens, etwa in den Bereichen Sport oder Kultur.

Die Spielräume zur Finanzierung der kommunalen Daseinsvorsorge werden aufgrund struktureller Gegebenheiten von Jahr zu Jahr geringer, wenn nicht mit Reformen gegengesteuert wird. Dabei kommen mehrere Faktoren zusammen: Sinkende Einnahmepotenziale durch verstärkte Gratis-Angebote, schwache Einnahmenentwicklungen - etwa durch das Fehlen der Grundsteuerreform oder durch die Steuerreformen des Bundes – und gestiegene Ansprüche und Aufgabenübertragungen.

Mindereinnahmen

In mehreren Bereichen ist generell eine Verschiebung von der Nutzerfinanzierung zur Steuerfinanzierung beobachtbar. So sind in den letzten Jahren verstärkt Maßnahmen des Bundes (und teilweise der Länder) zur Reduktion der Nutzerfinanzierung gesetzt worden, etwa die zunehmenden Gratis-Angebote im Kinderbetreuungsbereich, der Entfall des Pflegeregresses oder die Einführung des Klimatickets. Die entstandenen Mindereinnahmen werden jedoch nicht zur Gänze oder in Folge nicht ausreichend valorisiert abgegolten. So waren die Mittel für das letzte Gratis-Kindergartenjahr im Zeitraum 2009 bis 2021 mit 70 Mio. Euro fixiert, ab 2022 wurde der Betrag auf 80 Mio. Euro erhöht, was jedoch bei weitem nicht die Inflation abdeckt. Ähnliches zeigt sich auch beim Entfall des Pflegeregresses.

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. Gemäß wirkungsorientierter Folgenabschätzung beliefen sich die Mindereinnahmen der Gemeinden durch steuerliche Maßnahmen des Bundes im Zeitraum 2017 bis 2022 bei 3,54 Mrd. Euro, für den Zeitraum 2024 bis 2026 werden durch das Teuerungs-Entlastungspaket II Mindereinnahmen der Gemeinden in Höhe von 2,1 Mrd. Euro erwartet.

Darüber hinaus sinkt die Bedeutung der Grundsteuer von Jahr zu Jahr, da eine notwendige Grundsteuerreform trotz mehrfacher Reformversuche bislang nicht umgesetzt wurde. Die Schere zwischen tatsächlicher Wertentwicklung von Grund und Boden sowie der Abgabenhöhe der Grundsteuer geht kontinuierlich auseinander. So erhöhte sich das Grundsteuervolumen von 2012 bis 2021 um nur 22 Prozent, das ist deutlich weniger als die Ertragsanteile mit 32 Prozent oder das BIP mit 27 Prozent.

Gestiegene Ansprüche und Aufgabenübertragungen

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 Finanzierungstöpsfe zum Ausbau des städtischen ÖVs.

Während jedoch diese Aufgaben eine steigende Dynamik aufweisen, bleibt die vertikale Einnahmenverteilung über den Finanzausgleich weitgehend starr.

Dynamische Ausgabensteigerungen bei Gemeinden

Zentrale Aufgabenbereiche der Gemeinden haben sich überdurchschnittlich dynamisch entwickelt. Dies betrifft insbesondere die Bereiche Kinderbetreuung und Schule, aber auch die eigenen Leistungen und die Ko-Finanzierungsleistungen in den Bereichen Soziales und Gesundheit. Während jedoch die Aufgaben eine hohe Dynamik aufweisen, konnten die Einnahmen nicht mithalten. Wesentlicher Grund hierfür ist, dass zwar zur Anstoßfinanzierung zumeist Förderprogramme bereitstehen, die Frage der laufenden Finanzierung der neu geschaffenen Infrastruktur jedoch ungeklärt bleibt und im Finanzausgleich keine entsprechende Berücksichtigung findet.

Auch für die nächsten Jahre ist davon auszugehen, dass die Bereiche Kinderbetreuung, Pflichtschulen (Ganztagsschulen), 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 (thermische Sanierung, Umstellung Heizsysteme).

Auch eine vom WIFO 2020 durchgeführte Studie zum vertikalen Finanzausgleich zeigt einen „hohen strukturellen Ausgabendruck der österreichischen Länder und Gemeinden“, da die Ausgabendynamik auf Ebene von Ländern und Gemeinden merklich über jener des Bundes liegt. Gemäß dem Bericht des Fiskalrates über die fiskalische Nachhaltigkeit (September 2021) und der erst kürzlich vom BMF präsentierten WIFO-Langzeitprognose ist langfristig von einem besonders starken Anstieg der öffentlichen Ausgaben für Gesundheits- und Pflegeleistungen auszugehen, welche über die Dynamik der Pensionsausgaben des Bundes deutlich hinausgeht.

Den Ausgabensteigerungen der genannten Bereiche stehen zumeist bundes- und landesgesetzliche Maßnahmen gegenüber, wodurch Aufgabenverschiebungen oder -übertragungen entstehen. Zu nennen sind konkrete gesetzliche Maßnahmen (z.B. Ausbau Kinderbetreuung, „Gratis-Kindergarten“ in mehreren Bundesländern, Ausbau Ganztagsschulen, Verpflichtung zur Umstellung auf umweltfreundliche Antriebe bei Bussen), kontinuierliche Kostenverschiebungen (z.B. unterdurchschnittliche Valorisierung des Pflegegeldes, Abschaffung des Pflegeregresses) oder aktuelle sozio-ökonomische oder demografische Rahmenbedingungen (z.B. Flüchtlingsbewegungen, Integrationsbedarfe; Alterung der Bevölkerung; Personalmangel).

Bei den genannten Ausgabensteigerungen handelt es sich daher fast durchwegs um Maßnahmen, welche von den Gemeinden aufgrund von gesetzlichen Vorgaben umzusetzen sind. Die über den Finanzausgleichsprozess bereitgestellten Instrumente reichen jedoch nicht aus, um die gestiegene Belastung für die Gemeinden auszugleichen.

Positionen

Der Städtebund bekennt sich zur kommunalen Daseinsvorsorge. Damit die Aufgabenerbringung auch in Zukunft gesichert ist, benötigen die Städte entsprechende Rahmenbedingungen. Dies umfasst neben der Sicherstellung der langfristigen Finanzierbarkeit auch zahlreiche weitere Aspekte – wie Kompetenzbereinigungen oder administrative Vereinfachungen. Nachfolgend soll ein Fokus auf die finanziellen Aspekte gelegt werden.

Um die oben genannten schleichende Verschlechterung der Finanzierungsbasis der kommunalen Daseinsvorsorge zu stoppen, bedarf es grundlegender Reformen. Dies umfasst einerseits mehr

Mittel über den vertikalen Finanzausgleich, um die bereits bisher realisierte und auch künftig zu realisierende Dynamik der kommunalen Aufgabenbereiche bewältigen zu können. Dies umfasst jedenfalls den Ausgleich der Mindereinnahmen aufgrund der gesetzten steuerpolitischen Maßnahmen des Bundes, da dieser bisher nicht die notwendige Gegenfinanzierung aufgestellt hat. Auch können bisher im Rahmen von Art. 15a-Vereinbarungen oder anderen Regelungen bereitgestellte Mittel, welche zur laufenden Finanzierung dienen, in die Ertragsanteilsverteilung überführt werden (z.B. Kinderbetreuung, Ganztagschulen).

Darüber hinaus sind die Einnahmenpotenziale der Gemeinden zu stärken – insbesondere durch einen geeigneten Rechtsrahmen für Gebühren sowie die Umsetzung der längst fälligen Grundsteuerreform.

Im Rahmen des Finanzausgleichs 2024 sind auch zusätzliche Aufgaben der Gemeinden im Bereich Klimaschutz und Klimawandelanpassung zu berücksichtigen. Hierfür braucht es eine bundesweit einheitliche, kontinuierliche Finanzierung von Investitionsprojekten, welche eine hohe Planungssicherheit für Gemeinden garantiert.

Der Österreichische Städtebund fordert die Schaffung geeigneter Rahmenbedingungen zur Absicherung der kommunalen Daseinsvorsorge:

- Berücksichtigung der unterschiedlichen Dynamiken in den Aufgabenbereichen der Gebietskörperschaften und Anpassung der vertikalen Verteilung, um die Finanzierbarkeit der kommunalen Leistungserbringung abzusichern
- Ausgleich der Mindereinnahmen aufgrund der gesetzten steuerpolitischen Maßnahmen des Bundes
- Sicherstellung der langfristigen Finanzierbarkeit der Bereiche Elementarpädagogik Ganztagschulen, Pflege und Krankenanstalten
- Keine Aushöhlung der gemeinschaftlichen Bundesabgaben, indem neue Einnahmequellen als gemeinschaftliche Bundesabgaben definiert werden (z.B. CO₂- Abgabe).
- Stärkung der kommunalen Abgabenautonomie, insbesondere durch Umsetzung der Grundsteuerreform
- Kontinuierliche Bereitstellung zusätzlicher Mittel zur Umsetzung der Aufgaben der Gemeinden im Bereich Klimaschutz und Klimawandelanpassung