

Finanzierung der kommunalen Daseinsvorsorge sichern

Kurzanalyse für den
Österreichischen Städtetag 2020
Endbericht

verfasst von

Mag. Peter Biwald, MMag. Clemens Hödl

Inhaltsverzeichnis

I	Zur Bedeutung der Daseinsvorsorge für die Lebensqualität	5
II	Finanzierung der Daseinsvorsorge	6
1	Entwicklung in einzelnen Feldern der Daseinsvorsorge - 2008 bis 2018	6
1.1	Bildung	6
1.2	Sport und Freizeit	7
1.3	Kultur.....	8
1.4	Wohnen.....	9
1.5	Infrastruktur.....	10
1.6	Öffentlicher Personennahverkehr (ÖPNV).....	11
1.7	Ver- und Entsorgung.....	12
1.8	Resümee.....	14
2	Wie werden die kommunalen Leistungen finanziert?.....	16
2.1	Auswirkungen der Covid-19-Krise	17
2.2	Finanzierung der Daseinsvorsorge sichern.....	19
III	Herausforderungen für die künftige Finanzierung der Daseinsvorsorge.....	20
1	Gebührenfinanzierung – Verwendung von Überschüssen der Gebührenhaushalte .	20
1.1	Begriff und Umfang der Kostendeckung	21
1.2	Verwendung von Überschüssen im inneren Zusammenhang mit dem Gebührenhaushalt	22
1.3	Weitere Bereiche, die in einem inneren Zusammenhang stehen könnten	24
1.4	Resümee.....	27
2	Gemeindeabgaben	27
2.1	Kommunalsteuer.....	28
2.2	Grundsteuer	30
2.3	Weitere Abgaben	30
3	Alternative: Genossenschaften.....	31

4	Alternative: Crowdfunding	34
5	Interkommunale Kooperationen	35
IV	Schlussfolgerungen und Erfordernisse.....	38
1	Daseinsvorsorge im weiteren Sinn sichert Arbeits- und Lebensqualität.....	38
2	Finanzierung der Daseinsvorsorge ist unterschiedlich ausgestaltet.....	38
3	Starke Dynamik bei der Entwicklung der lfd. Nettoausgaben und Nettoinvestitionen	39
4	Erfordernisse zur Sicherung der Daseinsvorsorge	40
4.1	Erfordernis 1 – Sicherung der Finanzierung der Daseinsvorsorge angesichts der COVID19-Krise.....	40
4.2	Erfordernis 2 - Absicherung und Stärkung der Abgabenautonomie	40
4.3	Erfordernis 3 – Alternative und gemeinschaftliche Organisations- und Finanzierungsformen stärken die Daseinsvorsorge.....	41
V	Anhang	42
1	Abbildungsverzeichnis.....	42
2	Tabellenverzeichnis	42
3	Literaturverzeichnis.....	42

I Zur Bedeutung der Daseinsvorsorge für die Lebensqualität

Die kommunale Daseinsvorsorge leistet wichtige Beiträge zur Lebensqualität und zur Entwicklung der Städte und Gemeinden als attraktive Arbeits-, Bildungs-, Freizeit- und Wohnstandorte. Die Anforderungen und damit verbundenen Ausgaben sind in diesen Bereichen in den letzten zehn Jahren stark gestiegen. Die Finanzierungsoptionen haben dabei nur eingeschränkt mitgehalten. So sind die Gemeindesteuern – insbesondere die Grundsteuer – nicht reformiert worden. Die Gebührenfinanzierung hat rechtliche Grenzen, deren Umfang und Auslegung unterschiedlich interpretiert werden.

Vor diesem Hintergrund stehen folgende **Ziele in dieser Kurzanalyse** im Mittelpunkt:

- Die Entwicklung der Nettoausgaben im Bereich der Daseinsvorsorge ist herausgearbeitet.
- Die zentralen Herausforderungen zur Sicherung der künftigen Finanzierung sind benannt und konkretisiert.
- Die Handlungserfordernisse und mögliche Alternativen zur Finanzierung der Daseinsvorsorge sind herausgearbeitet.

Die **kommunale Daseinsvorsorge ist vielfältig**. Im weiteren Sinn reicht sie von der Bildung (Kinderbetreuung und Grundschulen) über Kultur (Büchereien, Kulturveranstaltungen, Musikschulen) bis Straßen- und Verkehrsinfrastruktur – d.h. Gemeindestraßen, ÖPNV aber auch Breitbandausstattung. Ebenso sind die Freizeit- und Sportinfrastruktur mit den Freibädern, Sportplätzen und -hallen hinzuzuzählen. Einen wichtigen Kern der Daseinsvorsorge bildet die Ver- und Entsorgung mit der Wasserversorgung, Abwasserbeseitigung sowie Abfallbeseitigung. Angesichts der Entwicklungen im Immobilienmarkt ist auch Wohnen ein wichtiger Teil der Daseinsvorsorge.

Ebenso sind die **Formen der Leistungserbringung** vielseitig. So wird die Kinderbetreuung häufig von den Gemeinden selbst aber auch von privaten Trägern betrieben. Der ÖPNV wird von städtischen Unternehmen, regionalen Verbänden und beauftragten privaten Unternehmen erbracht. Die Wasserver- und Abwasserentsorgung erbringen die Gemeinden selbst, häufig auch Verbände oder kommunale Unternehmen.

Die **Finanzierung gestaltet sich unterschiedlich**. Während die Ver- und Entsorgung in der Regel nutzerfinanziert ist und hier aktuell die Fragen relevant sind, was Kostenüberschüsse sind und wie diese zu verwenden sind, sind die meisten anderen Bereiche nur teilweise nutzerfinanziert. Der offene Saldo der Kinderbetreuung wird großteils aus Steuermitteln der Gemeinde sowie teilweise aus Bundes- und Landesförderungen finanziert.

Die Gewährleistung und Finanzierung der Daseinsvorsorge und damit verbundene Alternativen stehen im Mittelpunkt dieser Analyse.

II Finanzierung der Daseinsvorsorge

1 Entwicklung in einzelnen Feldern der Daseinsvorsorge - 2008 bis 2018

Die Entwicklung der Ausgaben und deren Finanzierung (Einnahmen) werden für folgende Bereiche dargestellt und analysiert:

- Bildung – mit den Schulen, der Kinder- und Nachmittagsbetreuung;
- Sport und Freizeit – mit Sporthallen/-plätzen, Park- und Gartenanlagen, Frei- und Hallenbäder sowie Seilbahnen und Lifte;
- Kultur – mit den Museen, Musikschulen, Büchereien bis zu Kulturveranstaltungen und -pflege;
- Wohnen – mit den Aktivitäten im Bereich der Wohn- und Geschäftsgebäude;
- Infrastruktur – mit den Gemeindestraßen inkl. Reinigung und Beleuchtung, Wasser- und Schutzwasserbau sowie Wirtschaftshöfe;
- Öffentlicher Personennahverkehr – mit den Verkehrsbetrieben und damit verbundenen Zuschüssen;
- Wasserver-, Abwasserentsorgung sowie Abfallbeseitigung.

Bei der folgenden Analyse wird einerseits die Entwicklung der Nettoausgaben (ordentliche Einnahmen abzüglich ordentliche Ausgaben der Postenklassen 4 bis 8) sowie die Nettoinvestitionen (Investitionen abzüglich Zuschüsse und Einnahmen aus Vermögensveräußerungen) herausgearbeitet. Der Analysezeitraum erstreckt sich von 2008 (Jahr vor der Finanz- und Wirtschaftskrise) bis 2018.

1.1 Bildung

Im Bildungsbereich entwickeln sich die ordentlichen Einnahmen und Ausgaben wie folgt:

Tabelle 1: Bildung – Entwicklung Nettoausgaben 2008 - 2018

Ifd. Nettoausgaben Leistungsbereich Bildung						
	2008	2013	2018	Veränderung 2008-2013	Veränderung 2013-2018	Veränderung 2008-2018
	in Euro			in Prozent		
Ifd. Ausgaben	1.610.416.478	1.955.424.224	2.338.664.725	21,4%	19,6%	45,2%
Ifd. Einnahmen	503.330.155	679.236.108	818.504.831	34,9%	20,5%	62,6%
Ifd. Nettoausgaben	1.107.086.324	1.276.188.116	1.520.159.895	15,3%	19,1%	37,3%
Einnahmen aus Ertragsanteilen und gemeindeeigenen Steuern	7.715.205.994	8.705.569.936	10.195.125.154	12,8%	17,1%	32,1%
Anteil der Ifd. Nettoausgaben	14,3%	14,7%	14,9%	2,2%	1,7%	3,9%

Anmerkung: Ansatz UA 200, AB 21, 22, 23, 24, 25, 27, Postenklassen 4-8, HH 1, 2
 Quelle: Statistik Austria: Gemeindefinanzdaten; KDZ: eigene Berechnung 2020

Die Nettoausgaben für den Bildungsbereich steigen von 2008 bis 2018 um rund 37 Prozent. Der Anteil an der Entwicklung der Ertragsanteile und gemeindeeigenen Steuern ist auf 14,9 Prozent

leicht gesunken. Der Deckungsgrad der Bildungsausgaben durch direkte Einnahmen ist leicht von 31 Prozent auf 35 Prozent gestiegen.

Die Nettoinvestitionen haben sich wie folgt entwickelt:

- Die Investitionsausgaben haben sich fast verdoppelt – der Anstieg ist großteils seit 2013 erfolgt.
- Die Einnahmen – insbesondere aus Zuschüssen – sind nur um 60 Prozent gestiegen.
- Folglich haben sich die Nettoinvestitionen im Bildungsbereich seit 2008 mehr als verdoppelt.

Tabelle 2: Bildung – Entwicklung Nettoinvestitionen 2008 – 2018

Nettoinvestitionen Leistungsbereich Bildung						
	2008	2013	2018	Veränderung 2008-2013	Veränderung 2013-2018	Veränderung 2008-2018
	in Euro			in Prozent		
Ausgaben Investitionen	332.573.321	375.936.121	645.532.284	13,0%	71,7%	94,1%
Einnahmen Investitionen	202.056.104	221.448.770	323.653.596	9,6%	46,2%	60,2%
Nettoinvestitionen	130.517.217	154.487.351	321.878.688	18,4%	108,4%	146,6%

Anmerkung: Ansatz UA 200, AB 21, 22, 23, 24, 25, 27, Postenklasse 0, Postenunterklasse 77, 87; ordentlicher und außerordentlicher Haushalt

Quelle: Statistik Austria: Gemeindefinanzdaten; KDZ: eigene Berechnung 2020

1.2 Sport und Freizeit

Die Nettoausgaben für Sport und Freizeit steigen von 2008 bis 2018 um rund 14 Prozent. Der Anteil an der Entwicklung der Ertragsanteile und gemeindeeigenen Steuern ist auf 3,2 Prozent gesunken. Der Deckungsgrad der Ausgaben für Sport und Freizeit durch direkte Einnahmen ist leicht von 20 Prozent auf 24 Prozent gestiegen, was auf die stark steigenden Leistungserlöse (+53 Prozent) zurückzuführen ist.

Tabelle 3: Sport und Freizeit – Entwicklung Nettoausgaben 2008 - 2018

Ifd. Nettoausgaben Leistungsbereich Sport und Freizeit						
	2008	2013	2018	Veränderung 2008-2013	Veränderung 2013-2018	Veränderung 2008-2018
	in Euro			in Prozent		
Ifd. Ausgaben	354.437.755	382.555.588	425.840.547	7,9%	11,3%	20,1%
Ifd. Einnahmen	70.211.947	85.710.831	101.301.370	22,1%	18,2%	44,3%
Ifd. Nettoausgaben	284.225.808	296.844.757	324.539.177	4,4%	9,3%	14,2%
Einnahmen aus Ertragsanteilen und gemeindeeigenen Steuern	7.715.205.994	8.705.569.936	10.195.125.154	12,8%	17,1%	32,1%
Anteil der Ifd. Nettoausgaben	3,7%	3,4%	3,2%	-7,4%	-6,6%	-13,6%

Anmerkung: Ansatz UA 652, 815, 831, 833, 835, 898, AB 26, Postenklassen 4-8, HH 1, 2

Quelle: Statistik Austria: Gemeindefinanzdaten; KDZ: eigene Berechnung 2020

Die Nettoinvestitionen haben sich wie folgt entwickelt:

- Die Investitionsausgaben sind seit 2008 um 19 Prozent gestiegen – die Zunahme ist fast ausschließlich seit 2013 erfolgt.
- Die Einnahmen – insbesondere aus Zuschüssen – sind in ähnlichem Ausmaß gestiegen.
- Folglich haben die Nettoinvestitionen um rund 17 Prozent zugenommen.

Tabelle 4: Sport und Freizeit – Entwicklung Nettoinvestitionen 2008 – 2018

Nettoinvestitionen Leistungsbereich Sport und Freizeit						
	2008	2013	2018	Veränderung 2008-2013	Veränderung 2013-2018	Veränderung 2008-2018
	in Euro			in Prozent		
Ausgaben Investitionen	181.986.516	144.547.233	216.786.029	-20,6%	50,0%	19,1%
Einnahmen Investitionen	67.301.753	49.735.060	83.104.727	-26,1%	67,1%	23,5%
Nettoinvestitionen	114.684.763	94.812.173	133.681.302	-17,3%	41,0%	16,6%

Anmerkung: Ansatz UA 652, 815, 831, 833, 835, 898, AB 26, Postenklasse 0, Postenunterklasse 77, 87, ordentlicher und außerordentlicher Haushalt

Quelle: Statistik Austria: Gemeindefinanzdaten; KDZ: eigene Berechnung 2020

1.3 Kultur

Die Nettoausgaben für den Kulturbereich steigen von 2008 bis 2018 um rund 19 Prozent. Der Anteil an der Entwicklung der Ertragsanteile und gemeindeeigenen Steuern ist auf 3,9 Prozent gesunken. Der Deckungsgrad der Kulturausgaben durch direkte Einnahmen ist mit rund 29 Prozent gleichgeblieben.

Tabelle 5: Kulturbereich – Entwicklung Nettoausgaben 2008 - 2018

Ifd. Nettoausgaben Leistungsbereich Kultur						
	2008	2013	2018	Veränderung 2008-2013	Veränderung 2013-2018	Veränderung 2008-2018
	in Euro			in Prozent		
Ifd. Ausgaben	463.475.802	497.404.801	554.002.019	7,3%	11,4%	19,5%
Ifd. Einnahmen	134.663.832	146.245.315	161.472.757	8,6%	10,4%	19,9%
Ifd. Nettoausgaben	328.811.970	351.159.486	392.529.262	6,8%	11,8%	19,4%
Einnahmen aus Ertragsanteilen und gemeindeeigenen Steuern	7.715.205.994	8.705.569.936	10.195.125.154	12,8%	17,1%	32,1%
Anteil der Ifd. Nettoausgaben	4,3%	4,0%	3,9%	-5,4%	-4,6%	-9,7%

Anmerkung: Gruppe 3, Postenklassen 4-8, HH 1, 2,

Quelle: Statistik Austria: Gemeindefinanzdaten; KDZ: eigene Berechnung 2020

Die Nettoinvestitionen haben sich wie folgt entwickelt:

- Die Investitionsausgaben sind seit 2008 um 8 Prozent zurückgegangen, wobei seit 2013 eine Steigerung von 13,8 Prozent erfolgte.
- Die Einnahmen – insbesondere aus Zuschüssen – sind um 25 Prozent gesunken.

- Folglich sind die Nettoinvestitionen seit 2008 um 7,5 Prozent gestiegen, nach einem Rückgang zwischen 2008 und 2013 von 19,3 Prozent, ist seit 2013 ein Anstieg von 33,2 Prozent zu verzeichnen.

Tabelle 6: Kulturbereich – Entwicklung Nettoinvestitionen 2008 – 2018

Nettoinvestitionen Leistungsbereich Kultur						
	2008	2013	2018	Veränderung 2008-2013	Veränderung 2013-2018	Veränderung 2008-2018
	in Euro			in Prozent		
Ausgaben Investitionen	115.474.325	93.669.470	106.622.107	-18,9%	13,8%	-7,7%
Einnahmen Investitionen	54.210.864	44.199.462	40.751.221	-18,5%	-7,8%	-24,8%
Nettoinvestitionen	61.263.461	49.470.008	65.870.886	-19,3%	33,2%	7,5%

Anmerkung: Gruppe 3, Postenklasse 0, Postenunterklasse 77, 87, ordentlicher und außerordentlicher Haushalt;
Quelle: Statistik Austria: Gemeindefinanzdaten; KDZ: eigene Berechnung 2020

1.4 Wohnen

Die Nettoausgaben für den Bereich Wohn- und Geschäftsgebäude zeigen von 2008 bis 2018 durchwegs einen Überschuss, wobei die Ausgaben stärker als die Einnahmen steigen und sich damit der Überschuss um ein Fünftel – insbesondere seit 2013 – reduziert.

Tabelle 7: Wohn- und Geschäftsgebäude – Entwicklung Nettoausgaben 2008 - 2018

Ifd. Nettoausgaben Leistungsbereich Wohnen						
	2008	2013	2018	Veränderung 2008-2013	Veränderung 2013-2018	Veränderung 2008-2018
	in Euro			in Prozent		
Ifd. Ausgaben	243.805.798	229.348.090	266.816.838	-5,9%	16,3%	9,4%
Ifd. Einnahmen	291.299.998	282.914.435	305.108.983	-2,9%	7,8%	4,7%
Ifd. Nettoausgaben	-47.494.199	-53.566.345	-38.292.145	12,8%	-28,5%	-19,4%
Einnahmen aus Ertragsanteilen und gemeindeeigenen Steuern	7.715.205.994	8.705.569.936	10.195.125.154	12,8%	17,1%	32,1%
Anteil der Ifd. Nettoausgaben	-	-	-	-	-	-

Anmerkung: Ansatz UA 846, 853, AB 48, Postenklassen 4-8, HH 1, 2
Quelle: Statistik Austria: Gemeindefinanzdaten; KDZ: eigene Berechnung 2020

Die Nettoinvestitionen haben sich wie folgt entwickelt:

- Die Investitionsausgaben sind seit 2008 um 17 Prozent gesunken, wobei zwischen 2008 und 2013 ein Rückgang von mehr als einem Drittel gegeben war, während ab 2013 ein Anstieg von +31,5 Prozent den Rückgang nicht ganz kompensieren konnte.
- Die Einnahmen – insbesondere aus Zuschüssen – haben sich seit 2013 fast halbiert.
- Folglich sind die Nettoinvestitionen von 2,9 Mio. Euro auf 51,7 Mio. Euro gestiegen.

Tabelle 8: Wohn- und Geschäftsgebäude – Entwicklung Nettoinvestitionen 2008 - 2018

Nettoinvestitionen Leistungsbereich Wohnen						
	2008	2013	2018	Veränderung 2008-2013	Veränderung 2013-2018	Veränderung 2008-2018
	in Euro			in Prozent		
Ausgaben Investitionen	165.898.796	105.215.933	138.398.675	-36,6%	31,5%	-16,6%
Einnahmen Investitionen	163.051.495	68.496.887	86.722.317	-58,0%	26,6%	-46,8%
Nettoinvestitionen	2.847.301	36.719.046	51.676.358	1189,6%	40,7%	1714,9%

Anmerkung: Ansatz UA 846, 853, AB 48, Postenklasse 0, Postenunterklasse 77, 87; ordentlicher und außerordentlicher Haushalt

Quelle: Statistik Austria: Gemeindefinanzdaten; KDZ: eigene Berechnung 2020

Die hohen Einnahmen aus Vermögensveräußerungen sind 2008 auf Verkäufe von Grundstücken und Gebäuden in Höhe von mehr als 90 Mio. Euro zurückzuführen. Im Hintergrund stand dabei die Ausgliederung von kommunalen Wohn- und Geschäftsimmobilen. Auch in den Jahren 2006 und 2007 waren die Veräußerungserlöse in diesem Segment mit 105 Mio. Euro bzw. 135 Mio. Euro wesentlich höher als in den Jahren ab 2009 bis 2018.

1.5 Infrastruktur

Die Nettoausgaben für den Infrastrukturbereich steigen von 2008 bis 2018 um rund 26 Prozent. Der Anteil an der Entwicklung der Ertragsanteile und gemeindeeigenen Steuern ist von 7,7 auf 7,3 Prozent gesunken. Der Deckungsgrad der Infrastrukturausgaben durch direkte Einnahmen ist mit rund 43 bis 45 Prozent konstant geblieben.

Tabelle 9: Infrastruktur – Entwicklung Nettoausgaben 2008 - 2018

Ifd. Nettoausgaben Leistungsbereich Infrastruktur						
	2008	2013	2018	Veränderung 2008-2013	Veränderung 2013-2018	Veränderung 2008-2018
	in Euro			in Prozent		
Ifd. Ausgaben	1.069.433.798	1.242.719.757	1.365.228.578	16,2%	9,9%	27,7%
Ifd. Einnahmen	478.107.234	540.831.906	617.644.743	13,1%	14,2%	29,2%
Ifd. Nettoausgaben	591.326.564	701.887.851	747.583.835	18,7%	6,5%	26,4%
Einnahmen aus Ertragsanteilen und gemeindeeigenen Steuern	7.715.205.994	8.705.569.936	10.195.125.154	12,8%	17,1%	32,1%
Anteil der Ifd. Nettoausgaben	7,7%	8,1%	7,3%	5,2%	-9,1%	-4,3%

Anmerkung: Ansatz UA 640, 814, 816, 820, 821, 839, AB 61, 62, 63, Postenklassen 4-8, HH 1, 2

Quelle: Statistik Austria: Gemeindefinanzdaten; KDZ: eigene Berechnung 2020

Die Nettoinvestitionen haben sich wie folgt entwickelt:

- Die Investitionsausgaben sind seit 2008 um 29 Prozent gestiegen, wobei zwischen 2008 und 2013 eine Stagnation gegeben war, und somit der Anstieg ab 2013 erfolgt ist.
- Die Einnahmen – insbesondere aus Zuschüssen – sind seit 2008 um rund 45 Prozent gestiegen.

- Folglich sind die Nettoinvestitionen zwischen 2008 und 2013 um 9,6 Prozent gesunken, um danach bis 2018 um 30,8 Prozent zu steigen – in Summe seit 2008 um 18,2 Prozent.

Tabelle 10: Infrastrukturbereich – Entwicklung Nettoinvestitionen 2008 - 2018

Nettoinvestitionen Leistungsbereich Infrastruktur						
	2008	2013	2018	Veränderung 2008-2013	Veränderung 2013-2018	Veränderung 2008-2018
	in Euro			in Prozent		
Ausgaben Investitionen	657.357.389	651.327.527	846.488.320	-0,9%	30,0%	28,8%
Einnahmen Investitionen	259.305.597	291.534.895	375.956.543	12,4%	29,0%	45,0%
Nettoinvestitionen	398.051.792	359.792.632	470.531.777	-9,6%	30,8%	18,2%

Anmerkung: Ansatz UA 640, 814, 816, 820, 821, 839, AB 61, 62, 63, Postenklasse 0, Postenunterklasse 77, 87; ordentlicher und außerordentlicher Haushalt

Quelle: Statistik Austria: Gemeindefinanzdaten; KDZ: eigene Berechnung 2020

1.6 Öffentlicher Personennahverkehr (ÖPNV)

Die Nettoausgaben für den ÖPNV sind zwischen 2008 und 2018 um rund 18 Prozent gesunken. Dabei sind die ordentlichen Ausgaben um fast 30 Prozent – insbesondere seit 2013 – gestiegen. Die ordentlichen Einnahmen haben sich vervierfacht, was insbesondere auf die Verdreifachung der Transfereinnahmen zurückzuführen ist. Grundsätzlich wird im ÖPNV-Bereich ein großer Teil der Leistungserbringung in ausgegliederten Einheiten (insbesondere kommunalen Unternehmen) erbracht.

Der Anteil an den Ertragsanteilen und gemeindeeigenen Steuern hat sich von 1,5 auf 0,9 Prozent reduziert. Der Deckungsgrad der ÖPNV-Ausgaben durch direkte Einnahmen ist mit rund 14 bis 46 Prozent gestiegen.

Tabelle 11: ÖPNV – Entwicklung Nettoausgaben 2008 - 2018

Ifd. Nettoausgaben Leistungsbereich ÖPNV						
	2008	2013	2018	Veränderung 2008-2013	Veränderung 2013-2018	Veränderung 2008-2018
	in Euro			in Prozent		
Ifd. Ausgaben	132.286.239	136.233.538	171.391.502	3,0%	25,8%	29,6%
Ifd. Einnahmen	18.768.909	32.865.194	78.599.372	75,1%	139,2%	318,8%
Ifd. Nettoausgaben	113.517.330	103.368.343	92.792.130	-8,9%	-10,2%	-18,3%
Einnahmen aus Ertragsanteilen und gemeindeeigenen Steuern	7.715.205.994	8.705.569.936	10.195.125.154	12,8%	17,1%	32,1%
Anteil der Ifd. Nettoausgaben	1,5%	1,2%	0,9%	-19,3%	-23,3%	-38,1%

Anmerkung: Ansatz UA 649, 875, AB 69, Postenklassen 4-8, HH 1, 2

Quelle: Statistik Austria: Gemeindefinanzdaten; KDZ: eigene Berechnung 2020

Die Nettoinvestitionen haben sich wie folgt entwickelt:

- ❑ Die Investitionsausgaben sind seit 2008 um 18 Prozent gestiegen, wobei zwischen 2008 und 2013 ein Anstieg von 58 Prozent gegeben war, während ab 2013 ein Rückgang von rund 26 Prozent zu verzeichnen war.
- ❑ Die Einnahmen – insbesondere aus Leistungserlösen und Zuschüssen – sind seit 2008 um rund 64 Prozent gestiegen.
- ❑ Die Nettoinvestitionen haben sich zwischen 2008 und 2013 fast versechsfacht. Bis 2018 ist ein Einnahmenüberschuss im Bereich ÖPNV zu verzeichnen.

Tabelle 12: ÖPNV – Entwicklung Nettoinvestitionen 2008 – 2018

Nettoinvestitionen Leistungsbereich ÖPNV						
	2008	2013	2018	Veränderung 2008-2013	Veränderung 2013-2018	Veränderung 2008-2018
	in Euro			in Prozent		
Ausgaben Investitionen	37.628.931	59.446.863	44.223.122	58,0%	-25,6%	17,5%
Einnahmen Investitionen	30.524.238	17.662.822	50.177.723	-42,1%	184,1%	64,4%
Nettoinvestitionen	7.104.693	41.784.041	-5.954.601	488,1%	-	-

Anmerkung: Ansatz UA 649, 875, AB 69, Postenklasse 0, Postenunterklasse 77, 87, ordentlicher und außerordentlicher HH;
Quelle: Statistik Austria: Gemeindefinanzdaten; KDZ: eigene Berechnung 2020

Die Ursachen für die hohen Investitionseinnahmen liegen darin, dass in zwei Landeshauptstädten hohe Einnahmen auf den Posten 080 – Beteiligungen bzw. 875 – Kapitaltransferzahlungen von Unternehmungen ausgewiesen werden.

1.7 Ver- und Entsorgung

Der Nettoüberschuss für den Bereich der Ver- und Entsorgung (Abwasser, Wasser, Abfall) ist zwischen 2008 und 2018 um rund 74 Prozent gestiegen. Während die ordentlichen Einnahmen um 25 Prozent gestiegen sind, sind die ordentliche Ausgaben nur um 9 Prozent höher. Die Tilgungsausgaben haben um 47 Prozent zugenommen. Die Nettoaussgaben nach Tilgungen haben sich seit 2008 verdoppelt – insbesondere seit 2013 ist ein starker Anstieg zu verzeichnen.

Tabelle 13: Ver- und Entsorgung – Entwicklung Nettoausgaben 2008 - 2018

Ifd. Nettoausgaben Leistungsbereich Wasserversorgung, Abwasser- und Müllbeseitigung						
	2008	2013	2018	Veränderung 2008-2013	Veränderung 2013-2018	Veränderung 2008-2018
	in Euro			in Prozent		
Ifd. Ausgaben	1.550.038.421	1.600.587.380	1.687.291.373	3,3%	5,4%	8,9%
Ifd. Einnahmen	2.090.511.025	2.327.225.134	2.629.884.890	11,3%	13,0%	25,8%
Ifd. Nettoausgaben	-540.472.604	-726.637.754	-942.593.517	34,4%	29,7%	74,4%
Tilgungsausgaben	309.669.871	491.440.085	455.341.518	58,7%	-7,3%	47,0%
Nettoausgaben nach Tilgungen	-230.802.733	-235.197.669	-487.251.999	1,9%	107,2%	111,1%
Einnahmen aus Ertragsanteilen und gemeindeeigenen Steuern	7.715.205.994	8.705.569.936	10.195.125.154	12,8%	17,1%	32,1%
Anteil der Ifd. Nettoausgaben	-	-	-	-	-	-

Anmerkung: Ansatz UA 810, 811, 813, 850, 851, 852, Postenklassen 4-8, HH 1, 2

Quelle: Statistik Austria: Gemeindefinanzdaten; KDZ: eigene Berechnung 2020

Die Nettoinvestitionen haben sich wie folgt entwickelt:

- Die Investitionsausgaben sind seit 2008 um 17 Prozent gesunken, wobei zwischen 2008 und 2013 ein Rückgang von rund 28 Prozent gegeben war, während dies ab 2013 mit einem Anstieg von rund 16 Prozent nicht vollständig kompensiert wurde.
- Die Einnahmen – insbesondere aus Zuschüssen – sind seit 2008 um rund 12 Prozent gesunken.
- Die Nettoinvestitionen haben sich zwischen 2008 und 2013 nahezu halbiert, danach sind sie bis 2018 um 46 Prozent gestiegen. In Summe sind die Nettoinvestitionen seit 2008 um 19 Prozent gesunken.

Tabelle 14: Ver- und Entsorgung – Entwicklung Nettoinvestitionen 2008 - 2018

Nettoinvestitionen Leistungsbereich Wasserversorgung, Abwasser- und Müllbeseitigung						
	2008	2013	2018	Veränderung 2008-2013	Veränderung 2013-2018	Veränderung 2008-2018
	in Euro			in Prozent		
Ausgaben Investitionen	731.041.721	524.696.990	607.008.657	-28,2%	15,7%	-17,0%
Einnahmen Investitionen	225.702.017	243.875.916	197.778.104	8,1%	-18,9%	-12,4%
Nettoinvestitionen	505.339.704	280.821.074	409.230.554	-44,4%	45,7%	-19,0%

Anmerkung: Ansatz UA 810, 811, 813, 850, 851, 852, Postenklasse 0, Postenunterklasse 77, 87, HH 1, 2, 5, 6, ordentlicher und außerordentlicher HH;

Quelle: Statistik Austria: Gemeindefinanzdaten; KDZ: eigene Berechnung 2020

Die Nettoausgaben nach Tilgungen (Überschuss ordentliche Gebarung) decken in folgendem Ausmaß die Netto-Investitionen:

- Im Jahr 2008 werden die Nettoinvestitionen zu rund 45 Prozent aus dem Überschuss der ordentlichen Gebarung (= Nettoausgaben nach Tilgungen) gedeckt. Es verbleibt eine Finanzierungslücke von 274,5 Mio. Euro.
- Im Jahr 2013 werden rund 80 Prozent der Nettoinvestitionen gedeckt – es verbleibt eine Finanzierungslücke von 45,6 Mio. Euro.

- Im Jahr 2018 gibt es einen Finanzierungsüberschuss nach Nettoinvestitionen von rund 78,0 Mio. Euro.

Tabelle 15: Ver- und Entsorgung - Deckung der Nettoinvestitionen durch ordentliche Gebarung 2008 - 2018

Deckung der Nettoinvestitionen durch ordentliche Gebarung						
	2008	2013	2018	Veränderung 2008-2013	Veränderung 2013-2018	Veränderung 2008-2018
	in Euro			in Prozent		
Nettoausgaben nach Tilg.	-230.802.733	-235.197.669	-487.251.999	1,9%	107,2%	111,1%
Nettoinvestitionen	505.339.704	280.821.074	409.230.554	-44,4%	45,7%	-19,0%
Differenz	274.536.971	45.623.405	-78.021.445	-83,4%	-271,0%	-128,4%

Quelle: Statistik Austria: Gemeindefinanzdaten; KDZ: eigene Berechnung 2020

1.8 Resümee

Zusammenfassend zeigt sich folgende Entwicklung der laufenden Nettoausgaben sowie Nettoinvestitionen. Im **Zeitraum 2008 bis 2018** gab es bei den **lfd. Nettoausgaben** die höchsten Zuwächse in den Bereichen der Bildung mit +471,1 Mio. Euro bzw. +37,3 Prozent, der Infrastruktur mit +156,3 Mio. Euro bzw. +19,4 Prozent sowie der Kultur mit +63,7 Mio. Euro bzw. +19,4 Prozent. Der Bildungsbereich ist in diesem Zeitraum auch stärker gestiegen als die Einnahmewachse bei den Ertragsanteilen und gemeindeeigenen Steuern. Im Bereich der Ver- und Entsorgung gab es wachsende Überschüsse nach Tilgungen (+256,4 Mio. Euro bzw. +111,1 Prozent), was auf einen stärkeren Anstieg der Gebührenerlöse als der lfd. Ausgaben zurückzuführen ist. Es handelt sich dabei jedoch um Ausgabenüberschüsse (und nicht Kostenüberschüsse).

Die **Nettoinvestitionen** sind am höchsten in den Bereichen Bildung (+191,4 Mio. Euro bzw. +146,6 Prozent), Infrastruktur (+72,5 Mio. Euro bzw. 18,2 Prozent) sowie Wohnen (+48,8 Mio. Euro, was einer Verzehnfachung entspricht) gestiegen. Rückgänge gab es bei der Ver- und Entsorgung (minus 96,1 Mio. Euro) sowie beim ÖPNV (minus 12,2 Mio. Euro aufgrund höherer Investitionszuschüsse).

Tabelle 16: Lfd. Nettoausgaben und Netto-Investitionen, Veränderung 2008 - 2018

2008-2018 Veränderung	Lfd. Nettoausgaben		Netto-Investitionen	
	in Mio. Euro	in %	in Mio. Euro	in %
Bildung	471,1	37,3	191,4	146,6
Sport und Freizeit	40,3	14,2	19,0	16,6
Kultur	63,7	19,4	4,6	7,5
Wohnen	9,2	19,4	48,8	1714,9
Infrastruktur	156,3	26,4	72,5	18,2
ÖPNV	-20,7	-18,3	-12,2	
Ver- und Entsorgung	-256,4	111,1	-96,1	-19,0
Ertragsanteile+eigene Steuern		32,1		

Quelle: Statistik Austria: Gemeindefinanzdaten; KDZ: eigene Berechnung 2020

In Summe waren im Zeitraum 2008 bis 2018 die Mehrausgaben im Bildungsbereich mit +662,5 Mio. Euro sowie im Infrastrukturbereich mit +228,8 Mio. Euro am höchsten.

Für den **Zeitraum 2013 bis 2018** zeigt sich folgendes Bild. Die **laufenden Nettoausgaben** sind im Bereich der Bildung um 243,9 Mio. Euro bzw. 19,6 Prozent gestiegen. Die zweithöchsten Werte finden sich in den Bereichen der Infrastruktur (+45,7 Mio. Euro bzw. +6,5 Prozent) und der Kultur (+41,3 Mio. Euro bzw. +11,8 Prozent). Im Bereich der Ver- und Entsorgung ist der Überschuss nach Tilgungen um 252,1 Mio. Euro bzw. 107,2 Prozent gestiegen. Die laufenden Nettoausgaben in den Bereichen Bildung und Wohnen sind stärker als die Steuereinnahmen gestiegen.

Die **Netto-Investitionen** sind in den Bereichen Bildung (+167,4 Mio. Euro bzw. +108,4 Prozent), Infrastruktur (+110,7 Mio. Euro bzw. +30,8 Prozent) sowie Sport und Freizeit (+38,9 Mio. Euro bzw. +41,0 Prozent) am stärksten gestiegen. Rückgänge gab es insbesondere bei der Ver- und Entsorgung.

Tabelle 17: Lfd. Nettoausgaben und Netto-Investitionen, Veränderung 2013 - 2018

2013-2018 Veränderung	Lfd. Nettoausgaben		Netto-Investitionen	
	in Mio. Euro	in %	in Mio. Euro	in %
Bildung	243,9	19,6	167,4	108,4
Sport und Freizeit	27,7	9,3	38,9	41,0
Kultur	41,3	11,8	16,4	33,2
Wohnen	15,3	28,5	15,0	40,7
Infrastruktur	45,7	6,5	110,7	30,8
ÖPNV	-10,6	-10,2	-47,8	
Ver- und Entsorgung	-252,1	107,2	-128,4	45,7
Ertragsanteile+eigene Steuern		17,1		

Quelle: Statistik Austria: Gemeindefinanzdaten; KDZ: eigene Berechnung 2020

Zusammenfassend zeigt sich, dass der Bildungsbereich die stärksten Zuwächse bei den Nettoausgaben für den laufenden Betrieb und die Investitionen ausweist – d.h. hier war in den letzten 10 Jahren auch der höchste zusätzliche Investitionsbedarf. Diesem Bereich folgt jener der Infrastruktur. Die Ver- und Entsorgung finanziert sich direkt aus den Nutzerbeiträgen (Gebühren). Die Investitionen sind in diesem Bereich rückläufig, was einerseits auf den hohen Ausbau und Anschlussgrad¹ zurückzuführen sein dürfte. Andererseits hat der Rechnungshof in einem aktuellen Bericht festgehalten, dass im Zeitraum 2014 bis 2018 die für den Werterhalt der Anlagen notwendigen Sanierungsraten sowohl bei der Trinkwasserversorgung als auch bei der Abwasserentsorgung deutlich unterschritten werden.² Im ÖPNV-Bereich erfolgt ein Großteil der Ausgaben in ausgliederten Verkehrsunternehmen bzw. den Verkehrsverbänden – die Gemeindebudgets bilden hier nur einen Bruchteil ab.

¹ 2018 waren rund 95 Prozent der Haushalte an das öffentliche Kanalnetz angeschlossen, der Anschlussgrad an die zentrale Wasserversorgung war rund 92 Prozent; Quelle: Rechnungshof: Förderungen in der Siedlungswasserwirtschaft, Reihe Bund 2020/46, S. 28

²: „Das Leistungsnetz für Wasser und Abwasser weist eine wirtschaftliche Nutzungsdauer von rd. 50 Jahren auf. Für den Werterhalt ist daher rechnerisch eine durchschnittliche Sanierungsrate von 2% pro Jahr zu erreichen. Je nach Errichtungszeitpunkt und verwendeten Materialien ging der ÖWAV von einer tatsächlichen Lebensdauer der Anlagen zwischen 50 und 100 Jahren aus. Im überprüften Zeitraum lagen die Sanierungsraten wesentlich niedriger, als dies für den Werterhalt notwendig gewesen wäre. Im Bereich der Abwasserentsorgung wurde durchschnittlich nur 0,1% und im Bereich der Trinkwasserversorgung 0,3% des Gesamtnetzes pro Jahr saniert. Dies Daten bezogen sich auf den geförderten Bereich des Leistungsnetzes, da dem Landwirtschaftsministerium für den nicht geförderten Bereich keine Daten der Betreiber vorlagen.“ Rechnungshof, Reihe Bund 2020/46, S. 32/33

2 Wie werden die kommunalen Leistungen finanziert?

2018 haben die Gemeinden (ohne Wien) Steuern in Höhe von 10,4 Mrd. Euro eingenommen, was 60 Prozent der laufenden Einnahmen entspricht. Dieses Steuervolumen setzt sich aus den Ertragsanteilen an den gemeinschaftlichen Bundesabgaben mit 6,7 Mrd. Euro und aus den gemeindeeigenen Steuern mit 3,7 Mrd. Euro (insbesondere Kommunalsteuer mit 2,5 Mrd. Euro, Grundsteuer mit 0,6 Mrd. Euro und Fremdenverkehrsabgabe mit 0,3 Mrd. Euro) zusammen. Die Steuereinnahmen dienen den Gemeinden dazu, jene Ausgaben zu bedecken, die nicht nutzerfinanziert sind. Nutzerfinanzierte Einnahmen sind Einnahmen aus Gebühren (2018: 2,1 Mrd. Euro), Einnahmen aus Leistungserlösen (2018: 1,8 Mrd. Euro) sowie Einnahmen aus der wirtschaftlichen Tätigkeit (2018: 0,5 Mrd. Euro). In Summe betragen die nutzerfinanzierten Einnahmen 4,4 Mrd. Euro bzw. 26 Prozent der laufenden Einnahmen.

Die Steuereinnahmen von 10,4 Mrd. Euro dienen im ersten Schritt dazu jene Bereiche zu finanzieren, wo keine oder nur unwesentliche Nutzerbeiträge geleistet werden. Dies sind die Bereiche der Politik, Verwaltung sowie der öffentlichen Ordnung mit Nettoausgaben von 2,3 Mrd. Euro im Jahr 2018 (Gruppe 0 und 1) sowie Soziales und Gesundheit mit Nettoausgaben von 3,3 Mrd. Euro im Jahr 2018 (Gruppe 4 und 5).

Die verbleibenden Steuereinnahmen von 4,8 Mrd. Euro stehen für die Finanzierung der Daseinsvorsorge vor Ort zur Verfügung. Die Finanzierung ist dabei unterschiedlich ausgestaltet:

- ❑ Bereiche wie die Ver- und Entsorgung werden ausschließlich durch die NutzerInnen (Gebühren) sowie durch Zuschüsse anderer öffentlicher Träger finanziert – was auch in der aktuellen Krise grundsätzlich gesichert sein sollte.
- ❑ Die anderen Bereiche der Daseinsvorsorge – insbesondere Bildung, Kultur, Straßen- und Verkehrsinfrastruktur sowie Freizeit, Sport und Wohnen - sind größtenteils durch allgemeine Steuermittel finanziert.

In Summe mussten in den zuletzt genannten Bereichen der Daseinsvorsorge im Jahr 2018 Nettoausgaben von 3,0 Mrd. Euro bzw. rund 59 Prozent der laufenden Ausgaben durch Steuermittel der Gemeinden finanziert werden. Dazu kamen noch rund 2,0 Mrd. Euro Investitionen, die zu fast 1 Mrd. Euro aus Investitionszuschüssen (Bund, Länder und Bedarfszuweisungsmittel) finanziert wurden. Offen blieb eine Mrd. Euro, die ebenfalls aus Steuererträgen (Ertragsanteile, Gemeindesteuern) und Darlehensaufnahmen finanziert wurde.

In Summe sind in diesen Bereichen der Daseinsvorsorge rund 4,0 Mrd. Euro aus den verbleibenden Steuermitteln zu finanzieren, was sich 2018 (und höchstwahrscheinlich 2019) auch ausging.

Tabelle 18: Nettoausgaben und Investitionen, in Mio. Euro, 2018 (Gemeinden ohne Wien)

in Mio. Euro	Laufende Ausgaben	Laufende Einnahmen	Nettoausgaben	Anteil an Ausgaben	Investive Ausgaben	Investitionszuschüsse
Bildung	2.339	819	1.520	65%	646	327
Kultur	554	161	393	71%	107	41
Infrastruktur/ÖPNV	1.537	696	840	55%	891	426
Sport/Freizeit	426	101	325	76%	216	83
Wohnen	266	305	-39	-15%	138	87
Summe	5.121	2.083	3.039	59%	1.998	964

Quelle: KDZ 2020, auf Basis Statistik Austria Gemeindefinanzdaten 2018; Lfd. Ausgaben und Einnahmen umfassen Postenklassen 4 bis 8; Investitionen umfassen Postenklasse 0, Postenunterklasse 77, 87

2.1 Auswirkungen der Covid-19-Krise

Die Corona-Krise stellt die österreichischen Gemeinden in den Jahren 2020/2021 vor zahlreiche Herausforderungen. Insbesondere die Mindereinnahmen bei der Kommunalsteuer, den Fremdenverkehrsabgaben und den Ertragsanteilen reißen Löcher in die Gemeindehaushalte. Die Auswirkungen der Corona-Krise bleiben jedoch nicht auf das Jahr 2020/2021 beschränkt, sie werden noch bis 2023/2024 nachwirken. Dies insbesondere, da die Maßnahmen des Konjunkturstärkungsgesetzes des Bundes sowie der zweite Lockdown im November/Dezember 2020 die finanzielle Situation der Städte und Gemeinden noch zusätzlich belasten wird.

Starke Einnahmeneinbrüche sind Faktum

Die Jahre 2020/2021 sind stark geprägt von Einnahmerrückgängen aufgrund der Corona-Krise: In Summe werden geringere Einnahmen von insgesamt 2,8 bis 3,0 Mrd. Euro (inkl. Wien) für die Jahre 2020 und 2021 erwartet, das sind 1,4 bis 1,5 Mrd. Euro p.a. Dies setzt sich zusammen aus dem Rückgang folgender drei zentraler Einnahmen:

Die Gemeinde-Ertragsanteile (2019 rund 11,1 Mrd. Euro) werden laut BMF-Prognose vom 26.11.2020 (erstellt vor dem zweiten Lockdown ab 14.11.2020) im Jahr 2020 um 8,8 Prozent bzw. 971 Mio. Euro niedriger sein als 2019. Für 2021 wird ein weiterer Rückgang von 2,8 Prozent bzw. 283 Mio. Euro erwartet. In Summe belaufen sich die Mindereinnahmen aus Ertragsanteilen in den beiden Jahren auf rund 2,2 Mrd. Euro gegenüber dem Jahr 2019. Der Rückgang zwischen 2019 und 2021 summiert sich somit auf rund 11,4 Prozent, der zweite Lockdown lässt für 2021 einen weiteren Rückgang um jedenfalls einen halben bis einen Prozentpunkt für das Jahr 2021 erwarten.

Die Kommunalsteuer ist mit rund 3,5 Mrd. Euro (2019) die wichtigste gemeindeeigene Steuer und nunmehr von der steigenden Arbeitslosigkeit und der Kurzarbeit betroffen. Die höhere Arbeitslosenzahl führt zu einem Komplettausfall, die Kurzarbeit aufgrund der Ausnahme des Kurzarbeitsanteils von der Kommunalsteuer zu einem Detailausfall. Auf Basis einer KDZ-Prognose Anfang Dezember 2020 wird die Kommunalsteuer 2020 um rund 260 bis 290 Mio. Euro unter den Werten von 2019 sein, im Jahr 2021 noch um voraussichtlich 130 bis 140 Mio. Euro. In Summe beträgt der Rückgang in den beiden Jahren 390 bis 430 Mio. Euro – das sind minus 6 Prozent p.a.

Die Fremdenverkehrsgabe bildet mit rund 360 Mio. Euro (2019) knapp ein Zehntel der eigenen Abgaben ab. Sie wird im Jahr 2020 um 30 bis 50 Prozent bzw. um 100 bis 180 Mio. Euro unter dem Vorjahreswert liegen. Für 2021 ist eine Erholung möglich, jedoch werden höchstens 60 bis 80 Prozent des Wertes von 2019 erreichbar sein – gesamt ein Minus von 70 bis 140 Mio. Euro gegenüber dem Referenzjahr. In Summe wird der Rückgang in den beiden Jahren 170 bis 320 Mio. Euro betragen.

Ausgaben wachsen vorerst weiter

Auf der Ausgabenseite sind die wichtigsten Positionen der Personalaufwand, der Verwaltungs- und Betriebsaufwand sowie die Transfers an Träger öffentlichen Rechts (in der Regel an die Länder für Sozialhilfe, Krankenanstalten und Landesumlage) sowie an sonstige Institutionen (externe Leistungserbringer wie auch Vereine). In Summe umfassen diese vier Positionen 90 Prozent der laufenden Ausgaben und sie werden in den nächsten Jahren voraussichtlich zwischen 3 und 5 Prozent p.a. wachsen, sofern keine wesentlichen Konsolidierungsmaßnahmen inkl. Leistungskürzungen gesetzt werden.

Auswirkungen auf die finanziellen Spielräume

In einer aktuellen Gemeindefinanzprognose von Anfang Dezember 2020 für die Gemeinden ohne Wien³ wird ein Rückgang des Überschusses der laufenden Gebarung von 2.077 Mio. Euro (2019) auf 994 Mio. Euro (2020) sowie 581 Mio. Euro (2021) erwartet. In Summe sinkt der Spielraum für Investitionen um 1.083 Mio. Euro im Jahr 2020 und um weitere 1.496 Mio. Euro 2021 – das sind 2.579 Mio. Euro in den beiden Jahren. Bis 2024 ist eine Erholung auf rund 1.200 Mio. Euro zu erwarten – die Lücke in der laufenden Gebarung für Investitionen erhöht sich im Zeitraum 2022 bis 2024 um weitere 2.800 Mio. Euro.

Ein Ersatz des Ausfalls der Kommunalsteuer und Fremdenverkehrsabgabe für die Jahre 2020/2021 sowie der Hälfte der Ertragsanteile für diesen Zeitraum würde bis zu 1,5 Mrd. Euro des geringeren Überschusses und damit des Investitionsspielraums der Gemeinden kompensieren.

Ohne eine solche Kompensation müssten die Gemeinden zwischen 2021 und 2024 8 bis 10 Prozent des Personal-, Verwaltungs- und Betriebsaufwands sowie der Zuwendungen an externe Leistungserbringer und Vereine reduzieren. Im Personalbereich wären dies bis zu 7.000 bis 8.000 Dienstposten.

Corona-Pakete der Länder bringen noch wenig frisches Geld

Insgesamt wurden von den Ländern Gemeindepakete in Höhe von rund 2,85 Mrd. Euro präsentiert. Darin enthalten sind frische Landesmittel von rund 362 Mio. Euro oder 13 Prozent.⁴ Die Differenz betrifft bereits vorher zugesagte/vereinbarte Förderungen, die Aufstockung von Kassenkrediten, leichtere Aufnahmen von Schulden, Umschichtung von BZ-Mitteln zum Haushaltsausgleich (anstatt Investitionen), u.ä.

³ Siehe Gemeindefinanzprognose Dezember 2020 auf www.kdz.eu

⁴ Österreichischer Gemeindebund, Corona-Pakete der Länder für die Gemeindeebene, Wien 2020, Stand 10.11.2020

2.2 Finanzierung der Daseinsvorsorge sichern

In den Jahren 2020 und 2021 fehlen insgesamt 2 bis 2,5 Mrd. Euro zur Finanzierung der Daseinsvorsorge (inklusive Wien 2,8 bis 3 Mrd. Euro). Das Kommunale Investitionspaket des Bundes (KIP) kann dies mit einer Milliarde Euro Investitionszuschuss verteilt auf zwei Jahre nicht ausgleichen. Auch die knapp 300 Mio. Euro zusätzlichen Zuschüsse der Länder gleichen dies nicht aus. Damit fehlen in den zentralen Bereichen der kommunalen Daseinsvorsorge (Gemeinden ohne Wien) bis zu 1,2 Mrd. Euro.

Das aktuelle Risiko ist, dass die nicht nutzerfinanzierte Daseinsvorsorge aufgrund des Einbruchs der Steuermittel zurückgefahren werden muss – d.h. Kürzen, Qualität senken, Zusperrern. Für die Lebensqualität vor Ort und in der Region bedeutet dies Verschlechterungen. Andere Optionen zur Haushaltskonsolidierung sollten daher prioritär berücksichtigt werden, wobei diese insbesondere auch in Strukturreformen liegen: regional flächendeckende Zusammenarbeit in der Daseinsvorsorge (Reformansatz Kooperationen) sowie alternative Finanzierungsquellen (Bürgergruppen wie z.B. Genossenschaften oder Crowdfunding). Die künftige Absicherung der kommunalen Daseinsvorsorge bedarf kreativer und v.a. gemeinschaftlicher und regionaler Wege – auch zur Sicherung der Gemeindeautonomie.

Weitere Unterstützung von Bund und Ländern erforderlich

Ohne Gegenmaßnahmen sind somit nicht nur die Investitionen, sondern auch Teile der Daseinsvorsorge stark betroffen. Dies erfordert ein „nachhaltiges“ Hilfspaket für Gemeinden, um die Versorgung der Bevölkerung mit Leistungen aus der Daseinsvorsorge zu sichern und einen Investitionsrückstau zu vermeiden. Es ist hierzu ein zumindest teilweiser Ausgleich der laufenden Einnahmeneinbußen erforderlich: Ersatz des Ausfalls der Kommunalsteuer und Fremdenverkehrsabgabe für 2020 zur Gänze, der Ausfälle bei den Ertragsanteile für 2020 und 2021 zur Hälfte, sowie des Ausfalls der Leistungsentgelte Kinderbetreuung/Schulen würde den Gemeinden (inkl. Wien) rund 1,5 Mrd. Euro bringen.

Weiters sind die gemeindeeigenen Abgaben abzusichern – dies erfordert eine Reform der Grundsteuer, eine Reduktion der Kommunalsteuer-Befreiungen und eine Klärung der Verwendung von Kostenüberschüssen von Gebührenhaushalten.

III Herausforderungen für die künftige Finanzierung der Daseinsvorsorge

In diesem Abschnitt werden aktuelle Herausforderungen der künftigen Finanzierung der Daseinsvorsorge, die über die aktuelle Gesundheits- und Finanzkrise hinausgehen, analysiert:

- ❑ die Gebührenfinanzierung – und die Verwendung von Überschüssen im inneren Zusammenhang;
- ❑ die Gemeindeabgaben – mit dem Reformbedarf der Kommunalsteuer und Grundsteuer;
- ❑ Alternative Organisationsformen – wie Genossenschaften, Crowdfunding und verstärkte Kooperationen.

1 Gebührenfinanzierung – Verwendung von Überschüssen der Gebührenhaushalte

Die Bereiche der Wasserversorgung, Abwasserentsorgung sowie Abfallbeseitigung werden in der Regel durch Gebühren für die Benützung von Gemeindeeinrichtungen finanziert. Dabei handelt es sich um eine Abgabe, mit Regelungen zur Gebührenhöhe im Finanzausgleichsgesetz und Landesgesetzen sowie in der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs.

In Summe zeigt die Entwicklung der Gebühreneinnahmen seit 2009 folgendes Bild:

- ❑ Die Gebühreneinnahmen sind 2018 mit 2,1 Mrd. Euro rund 12 Prozent der laufenden Einnahmen. Dieser Anteil ist seit 2009 nahezu gleichgeblieben.
- ❑ Die Gebühren betragen mit 2,1 Mrd. Euro rund 30 Prozent der Ertragsanteile und fast 60 Prozent der eigenen Steuern.
- ❑ Die Gebühreneinnahmen sind um 34 Prozent gestiegen, etwas geringer als die Ertragsanteile und gemeindeeigenen Steuern.
- ❑ In Summe liegt der Anstieg etwas über der Inflation (VPI zwischen 2009 und 2018 +20 Prozent) und dem Bevölkerungswachstum (2009 bis 2018 +7 Prozent).

Tabelle 19: Entwicklung der Gebühreneinnahmen im Vergleich zu den laufenden Einnahmen 2009 – 2018, Gemeinden ohne Wien, in Mio. Euro

Bezeichnung	Laufende Gebarung der Gemeinden							Index 2018	
	2009	2010	2014	2015	2016	2017	2018	2009 = 100	2014 = 100
Einnahmen der laufenden Gebarung in Mio. Euro									
Eigene Steuern	2.710	2.800	3.210	3.286	3.421	3.530	3.715	137	116
Ertragsanteile	4.879	4.822	5.953	6.146	6.249	6.376	6.669	137	112
Gebühren für die Benützung von Gemeindeeinrichtungen und -anlagen	1.558	1.602	1.854	1.895	1.962	2.016	2.093	134	113
Einnahmen aus Leistungen	1.323	1.376	1.550	1.608	1.662	1.707	1.770	134	114
Einnahmen aus Besitz und wirtschaftlicher Tätigkeit	448	434	483	456	465	482	508	113	105
Laufende Transferzahlungen von Trägern des öffentlichen Rechts	872	982	1.021	1.049	1.110	1.304	1.451	167	142
Sonstige laufende Transfereinnahmen	191	197	177	178	187	189	198	104	112
Gewinnentnahmen der Gemeinden von Unternehmungen und marktbestimmten Betrieben der Gemeinde	201	231	287	278	288	264	211	105	74
Einnahmen aus Veräußerungen und sonstigen Einnahmen	581	603	620	691	622	619	630	108	102
Summe 1: Einnahmen der laufenden Gebarung	12.762	13.047	15.152	15.587	15.967	16.487	17.245	135	114

Quelle: KDZ: eigene Berechnung 2020 auf Basis Statistik Austria: Gemeindefinanzdaten 2009 bis 2018.

Im Jahr 2018 decken die Gebührenerlöse von rund 2,09 Mrd. Euro die laufenden Ausgaben von 1,69 Mrd. Euro, einen Teil der Abschreibungen in Form von Tilgungen (0,46 Mrd. Euro) sowie einen Teil der Nettoinvestitionen (in Summe 0,41 Mrd. Euro).

Die Gebühren stellen somit eine stabile Finanzierung für die Ver- und Entsorgung dar, die sich als sehr krisenfest erweist. Angesichts der seit dem FAG 1993 bestehenden Möglichkeiten der kostenüberdeckenden Gebühren, sind – zuletzt auch aufgrund von Prüfungen des Rechnungshofes – für die Gebührenhaushalte insbesondere folgende Fragestellungen relevant geworden:

- Was umfasst der Begriff „Kostendeckung“?
- Was sind Überschüsse und wie sind sie zu verwenden?

1.1 Begriff und Umfang der Kostendeckung

Das **FAG 2017** (§ 17 Abs. 3 Zi.4) regelt hinsichtlich der **Gebührenhöhe**, dass Gebühren für die Benützung von Gemeindeeinrichtungen bis zu einem Ausmaß, bei dem der mutmaßliche Jahresertrag der Gebühren **das doppelte Jahresefordernis für die Erhaltung und den Betrieb der Einrichtung oder Anlage sowie für die Verzinsung und Tilgung der Errichtungskosten unter Berücksichtigung einer die Art der Einrichtung oder Anlage entsprechenden Lebensdauer nicht übersteigt**. Folglich sind die Ermittlung des Jahresefordernisses, die Bestimmung der Höhe der Überschüsse und deren Verwendung zentrale Fragen der Rechtsprechung, der Prüfung der Gebührenhaushalte wie auch der kommunalpolitischen Praxis.

Für die **Beurteilung des Ausmaßes der Kostendeckung** sind nach §17 Abs. 3 Zi.4 FAG 2017 das Jahresefordernis für die Erhaltung und den Betrieb der Einrichtung oder Anlage sowie für die Verzinsung und Tilgung der Errichtungskosten unter Berücksichtigung einer die Art der Einrichtung oder Anlage entsprechenden Lebensdauer zu Grunde zu legen. **Die Kosten für die Erhaltung und den Betrieb der Einrichtung oder Anlage umfasst neben den laufenden Betriebskosten insbesondere auch die Verwaltungsgemeinkosten, da sie für Erhaltung und Betrieb erforderlich sind**. Die Verzinsung der Errichtungskosten umfasst neben den Zinsen auf Fremdkapital auch jene für das eingesetzte Eigenkapital. Die Tilgung der Errichtungskosten entsprechend der Nutzungsdauer der Einrichtung oder Anlage meint die Abschreibungen vom Anschaffungs- und Herstellungswert auf Basis der betriebsnotwendigen Nutzungsdauer. **Da der Gesetzgeber von Tilgung der Errichtungskosten und nicht von der Tilgung von Darlehen spricht, normiert er das Heranziehen von kalkulatorischen Abschreibungen als Grundlage für die Kostenermittlung und schließlich für die Beurteilung der Höhe der Überschüsse**.

Der **Verfassungsgerichtshof** anerkannte in seiner **Rechtsprechung**, dass der **Gebührenkalkulation ein betriebswirtschaftlicher Kostenbegriff zugrunde gelegt** wird (u.a. VfSlg 7583/1975; 8847/1980 und zuletzt Geschäftszahl B462/2013). Dies wurde auch beim 7. „Wiener Symposium der städtischen Kontrolleinrichtungen“ im April 2017 zum Thema „Prüfung von Gebühren“ festgehalten. So schreibt der Vertreter des Verfassungsgerichtshofes, Herr Dr. Stefan Leo Frank dazu Folgendes: „Als Bezugspunkt für die Festsetzung der Gebührenhöhe dient sonach das Jahresefordernis, das sind jene Kosten, die der Gemeinde bei einer sparsamen,

wirtschaftlichen und zweckmäßigen Errichtung und einem ebensolchen Betrieb der Einrichtung (Anlage) insgesamt erwachsen. Zur **Ermittlung des Jahreserfordernisses** ist vom standardisierten (sachlich und zeitlich abgegrenzten), um gewisse kalkulatorische Zusatzkosten (kalkulatorische Abschreibungen, Zinsen, Miete, Wagnisse) erhöhten Werteinsatz zur Leistungserstellung („Selbstkosten“) auszugehen.“⁵

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass es zur Beurteilung, wie weit das Jahreserfordernis gedeckt oder überschritten wurde, der betriebswirtschaftlich ermittelten Kosten bedarf.

1.2 Verwendung von Überschüssen im inneren Zusammenhang mit dem Gebührenhaushalt

Die Überschüsse in den Gebührenhaushalten entsprechen **jenem Wert, der über dem auf Basis der betriebswirtschaftlichen Kosten ermittelten Jahreserfordernis liegt**. Somit sind die Kosten und nicht die kameralen Ausgaben des Rechnungsabschlusses der Maßstab. Diese **Überschüsse bei den Kosten sind in einem inneren Zusammenhang mit der Gebühreneinrichtung zu verwenden**. Die Differenz zwischen Kosten und Ausgaben ist ein Liquiditäts-, jedoch kein Kostenüberschuss.

Die über die Vollkosten hinausgehenden **Überschüsse** der Gebührenhaushalte sind in einem **inneren und sachlichen Zusammenhang mit der Gebühreneinrichtung zu verwenden**. Die Erläuterungen zum FAG 2017⁶ sowie die Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs⁷ sehen in folgenden Fällen einen inneren Zusammenhang:

- Überschüsse werden **im Gebührenhaushalt belassen** (z.B. als Rücklagen);
- Folgekosten**, die im Zusammenhang mit den Gebühreneinrichtungen stehen (z.B. Straßeninstandsetzung aufgrund der Baumaßnahmen im Abwasser- und Wasserbereich);
- Verfolgen von Lenkungszielen**, z.B. ökologische wie das Schaffen von Anreizen zum sorgsamem Wasserverbrauch oder zur Mülltrennung bzw. Reduktion des Abwasser- oder Abfallaufkommens, **und deren Erreichung**;
- Abdecken von Kostenunterdeckungen aus Vor-Perioden**, wobei dabei der Verfassungsgerichtshof einen Durchrechnungszeitraum von bis zu 10 Jahren anerkennt.

Die Rechtsprechung kann in die Richtung konkretisiert werden, dass etwa **aus ökologischen Gründen (z.B. Eindämmung des Anstiegs des Wasserverbrauchs oder Abwasseraufkommens) erzielte Überschüsse** des Gebührenhaushalts zumindest in einem zeitlich beschränkten Ausmaß **auch für den allgemeinen Haushalt verwendet werden dürfen**.
Inwiefern die Gebührenüberschüsse in einem inneren Zusammenhang mit dem

⁵ Frank, Stefan Leo: Gebühren für die Benützung von Gemeindevorrichtungen und –anlagen – Verfassungsrechtliche Gesichtspunkte, in: Österreichischer Städtebund (Hrsg.): Prüfung von Gebühren, Wien 2017; S. 19

⁶ In den Erläuterungen zum FAG 2017 sind die Motive für das doppelte Jahreserfordernis wie folgt beschrieben: „Es sollte gestattet sein durch kostendeckende Gebühren ökologische Lenkungseffekte in Form der Schaffung von Anreizen für eine sparsame Nutzung der Ressourcen herbeizuführen, es sollte eine stärkere Betonung des Verursacherprinzips ermöglicht werden und es sollte auf dem Umweg über das Gesamtdeckungsprinzip gestattet sein, Einnahmenüberschüsse des einen Gebührenhaushalts zu nicht kostendeckenden Gebührenhaushalten zu transferieren.“ Der Verfassungsgerichtshof hat keine Bedenken in Hinblick auf die Verfassungskonformität dieser Bestimmung geäußert (VfSlg 16.319/2001), jedoch festgehalten, dass diese Ermächtigung so zu verstehen ist, dass „ihre Ausschöpfung nur aus Gründen in Betracht kommt, die mit der betreffenden Einrichtung in einem inneren Zusammenhang stehen, sei es, dass Folgekosten der Einrichtung finanziert werden, sei es, dass mit einen solchen Gebühren Lenkungsziele (z.B. ökologischer Art) verfolgt oder Rücklagen für eine Ausweitung der Einrichtung oder Anlage etc. gebildet werden sollen.“ – siehe Kremser/Maschek: Das FAG 2017, S. 295/296, in: Bauer, H., Biwald P., Mitterer, K., Thöni, E. (Herausgeber): Finanzausgleich 2017: Ein Handbuch – mit Kommentar zum FAG 2017, Wien-Graz, 2017

⁷ Siehe VfSlg. 16.319/2001, VfSlg. 19.859/2014, VfGH zum Wiener Abfallwirtschaftsgesetz, Entscheidungsdatum: 11.03.2014, Geschäftszahl B462/2013 ua,

Gebührenhaushalt stehen, d.h. wie weit die Wirkung des reduzierten Anstiegs des Wasserverbrauchs mit der Gebührenhöhe auch erreicht wird, ist in einem mehrjährigen Zeitraum von bis zu 10 Jahren zu beurteilen. **Wird die angestrebte Wirkung erreicht, sind die Überschüsse in einem sachlichen Zusammenhang mit dem Gebührenhaushalt verwendet, auch wenn die Überschüsse in den allgemeinen Haushalt einfließen.**

Dies wird auch von Herrn Frank als **Vertreter des Verfassungsgerichtshofs** in seinem bereits genannten Beitrag aus 2017 bestätigt: „Eine Kostenüberdeckung ist vielmehr davon abhängig, dass es dafür Gründe gibt, die mit der jeweiligen Einrichtung oder Anlage in einem „inneren“ Zusammenhang stehen, sei es die Deckung von Folgekosten (etwa für die Neugestaltung einer Straße infolge von Kanalbauarbeiten), die Schaffung von Anreizen für eine sparsamere Benützung der Einrichtung oder Anlage, die Bildung von Rücklagen oder die Vermeidung von „Rechtsunsicherheiten“ in Bezug auf die Verrechenbarkeit bestimmter Kosten oder von Rechtsstreitigkeiten in Jahren mit unerwartet günstiger Einnahmenentwicklung (FN: VfSlg 16.319/2001, 19.859/2014)“.⁸

Der Verfassungsgerichtshof hat den Gemeinden in seiner Rechtsprechung⁹ zur Vermeidung größerer jährlicher Sprünge in der Gebührenhöhe eine langfristige Gebührenkalkulation zugestanden. Die Frage, ob eine gegebene Kostenüberdeckung dem FAG entspricht, stellt sich daher erst dann, wenn über einen längeren Zeitraum (etwa zehn Jahre) Überschüsse erzielt und der Einrichtung oder Anlage auf Dauer entzogen werden. Die einmal gewählten Kalkulationsgrundlagen dürfen dabei jedoch nicht geändert werden.

Der **10-jährige-Durchrechnungszeitraum** ist aus Sicht des KDZ **rollierend zu betrachten**. Es scheidet immer das letzte (11.) Jahr aus und wäre dem Gebührenhaushalt zurückzuführen. Bei einer Verwendung der Überschüsse im inneren und sachlichen Zusammenhang ist dies jedoch nicht erforderlich.

Folglich müssen **Überschüsse aus Erträgen und Kosten einer gebührenfähigen Gemeindeeinrichtung in einem inneren Zusammenhang mit dem Gebührenhaushalt verwendet** werden, wobei die 10-Jahres-Perspektive zu berücksichtigen ist. Überschüsse, die sich aus der **Differenz der betriebswirtschaftlichen Kosten und der kameralen Ausgaben ergeben, sind daher von der Verwendungsbeschränkung nicht betroffen**. Sie bilden Zahlungsüberschüsse (und keine Kostenüberschüsse), die in den allgemeinen Haushalt ohne Verwendungszweck einfließen können.

Der **Österreichische Wasser- und Abfallwirtschaftsverband** hält im Arbeitsbehelf 48¹⁰ Folgendes zur Verwendung von Überschüssen im inneren Zusammenhang fest und folgt damit dem vorher dargestellten Weg: Zusätzliche Aufwendungen bis maximal 100 Prozent des einfachen Jahreserfordernisses (= 100 Prozent Deckung der Vollkosten), welche im inneren Zusammenhang mit den Abwasserentsorgungsleistungen stehen, müssen z.B. für

- Liquiditätserfordernis zur Finanzierung des lfd. Betriebes inkl. Darlehensrückzahlungen
- Reservenauflauf für Sanierung, Reinvestition, Erweiterung
- Anteilige Baukosten für Straßen, Hochwasserschutz etc.

⁸ Frank, Prüfung von Gebühren, S. 18/19

⁹ VfSlg 8847/1980, 11.559/1987 sowie 19.859/2014

¹⁰ ÖWAV-Arbeitsbehelf 48, Grundlagen und Aufbau einer Gebührenkalkulation in der Abwasserentsorgung, Wien 2016, S. 22

- Sonstiges – z.B. Wertansätze für Lenkungsziele verwendet werden.

1.3 Weitere Bereiche, die in einem inneren Zusammenhang stehen könnten

Die nachfolgenden Optionen basieren auf dem Wissen und der begründeten Einschätzung einschlägiger ExpertInnen im Gebührenbereich und des KDZ. Trotzdem gilt der Grundsatz, dass insbesondere bei den Fragen zum inneren Zusammenhang erst die Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs 100%-ige Sicherheit geben wird. Ein solcher Spruch liegt für die folgenden Bereiche noch nicht vor. Dies setzt jedoch voraus, dass die fachlich begründete Vorgehensweise und Anwendung der folgenden Punkte in der Praxis zuerst auch umgesetzt werden.

Hochwasserschutzmaßnahmen

Die mit Hochwasserschutzmaßnahmen verbundenen Aufwendungen (laufende Betreuung bzw. Abschreibungen von Investitionen unter Berücksichtigung der anteiligen Investitionszuschüsse) sind dann **(Folge)Kosten der Abwasserbeseitigung, wenn dies HWS-Maßnahmen zum Schutz der Abwasserversorgungsanlage (Sammelkanäle, Rückhaltebecken, Kläranlagen) sind**. Nachdem Hochwasserschutzmaßnahmen eine vielfältige Schutzfunktion (Privateigentum, öffentliches Gut, öffentliche Betriebe – und damit Abwasserbeseitigung) haben, können die damit verbundenen Kosten nur anteilig für den Schutz der Abwasserbeseitigungs- und Wasserversorgungsanlagen in einem inneren Zusammenhang mit den Gebührenhaushalten verrechnet werden.

Wie kann der Anteil ermittelt werden?

- Option 1 - möglicher Schaden eines Hochwasserereignisses (z.B. auf Basis von Schäden vergangener Hochwässer aus 2002 und 2012) umgelegt auf den Zeitraum der wiederkehrenden extremen Hochwässer (z.B. 10 Jahre)
- Option 2 – Aufteilung der HWS-Kosten (lfd. Kosten plus anteilige Abschreibungen inkl. Zinsen) zu je einem Drittel auf Privateigentum öffentliches Gut (Straßen) und Ver- und Entsorgung. Anteil für Ver- und Entsorgung wird je zur Hälfte der Abwasserbeseitigung und der Wasserversorgung zugerechnet.

Konkrete Umsetzung

Nicht gedeckte Kosten der HWS-Maßnahmen werden im Nachweis der Überschussverwendung im inneren Zusammenhang mit den beiden Gebührenhaushalten angeführt - in einer gesonderten Darstellung zur Verwendung der Kostenüberschüsse im inneren Zusammenhang.

Klimaschutzmaßnahmen

Damit verbunden ist die **Frage**, wie weit Klimaschutzmaßnahmen und damit verbundene Kosten im inneren Zusammenhang mit den Gebührenhaushalten stehen. D.h., wie weit tragen Maßnahmen zur CO₂-Reduktion (Ausbau ÖPNV, Förderung Solaranlagen, Wärmedämmung, E-Autos, Dekarbonisierung kommunaler Gebäude) zur Sicherung der Ressource Wasser bei. Falls ein **Zusammenhang zwischen Maßnahmen zur CO₂-Reduktion und der Sicherung/Verbesserung der Daseinsvorsorge im Bereich der Ver- und Entsorgung** (Sicherung Wasserquellen, Gewährleistung der erforderlichen Niederschlagsmengen, u.ä.)

gegeben bzw. erkennbar ist, könnte ein Teil der Aufwendungen im Klimaschutzbereich im inneren Zusammenhang mit den Gebührenhaushalten gesehen werden.

Konkretes Beispiel: Können die (einmaligen und laufenden) Kosten für das Pflanzen eines Baumes auf öffentlichem Gut (z.B. auf einem innerstädtischen Platz) zumindest anteilig dem Gebührenhaushalt Abwasser angelastet werden?

Grundsätzlich ja, wenn man es entsprechend (lenkungspolitisch) argumentieren kann. Das Pflanzen führt dazu, dass es in einem bestimmten Ausmaß zur Flächenentsiegelung kommt und daher die Regenwässer insoweit nicht mehr über die öffentliche Kanalanlage beseitigt werden (müssen), sondern direkt an Ort und Stelle dem Boden zugeführt werden/versickern.

Freilich greift diese Argumentation für Fälle nicht, wo man etwa Aufforstungen im Auge hat, also das (Nach-) Pflanzen von Bäumen in städtischen Waldgebieten. Hier ist es aktuell nicht vorstellbar, dass der VfGH im Prüfungsfall noch anerkennen würde, dass ein innerer Zusammenhang der Wiederaufforstungskosten mit dem Gebührenhaushalt Abwasser in Frage kommt.

Welche Kosten im Klimaschutzbereich kommen für den inneren Zusammenhang mit den Gebührenhaushalten grundsätzlich in Betracht?

- Ausbau ÖPNV – lfd. Kosten und anteilige Abschreibungen (Investitionskosten auf Nutzungsdauer aufgeteilt)
- Förderung Solaranlagen, Wärmedämmungsmaßnahmen, Windräder, E-Autos, ...
- Wärmedämmung öffentlicher Gebäude – anteilige Investitionskosten (Abschreibungen)
- Maßnahmen zur Entsiegelung von öffentlichen Flächen, Schaffung von Hitzeinseln – lfd. Kosten und anteilige Investitionskosten (Abschreibungen)

Konkrete Umsetzung

Nicht gedeckte Kosten der Klimaschutz-Maßnahmen werden im Nachweis der Überschussverwendung im inneren Zusammenhang mit den beiden Gebührenhaushalten angeführt - in einer gesonderten Darstellung zur Verwendung der Kostenüberschüsse im inneren Zusammenhang.

Öffentliche WC-Anlagen als Teil der Abwasserbeseitigung

Die **Schlüsselfrage** ist, ob und wie weit öffentliche WC-Anlagen als Teil der Abwasserbeseitigung zu sehen sind. Falls dies zutrifft wäre der Abgang der öffentlichen WC-Anlage als innerer Zusammenhang mit allfälligen Überschüssen im Bereich Abwasserbeseitigung zu verrechnen.

Die Abwasserbeseitigung umfasst grundsätzlich das Einleiten, Sammeln und Reinigen von Abwässern von Privathaushalten, Unternehmen, öffentlichen Einrichtungen (wozu grundsätzlich auch öffentliche WC-Anlagen zählen) sowie auch aus öffentlichem Grund/Gut. Unter diesem Aspekt wäre der Abgang von öffentlichen WC-Anlagen als Kostenbestandteil mit der Abwasserbeseitigung verrechenbar.

Deshalb können **unserem Ermessen nach**, durchaus auch laufende aber auch Investitionskosten in öffentliche WC-Anlagen vollständig dem Gebührenhaushalt Abwasser zugeordnet werden.

Bei einem **möglichen Verfahren könnte folgender Einwand** eingebracht werden: Diese öffentlichen WC-Anlagen werden nicht nur von GebührenschuldnerInnen der jeweiligen Gemeinde benutzt, sondern auch von Auswärtigen z.B. PendlerInnen oder TouristInnen und deshalb dürften die Kosten für die WC-Anlagen – wenn überhaupt – nur anteilig dem Gebührenhaushalt Abwasser angelastet werden.

Dem Argument kann Folgendes entgegnet werden:

In jenen Gemeinden – und das sind in Österreich fast 100% - die keine gesonderte Tarifierung der Oberflächen-/Regenwässer haben, werden die Kosten für die Entsorgung dieser Wässer in die Gebühren eingerechnet. Nun werden aber die öffentlichen Flächen (z.B. in Stadtgemeinde A der Hauptplatz), auf denen diese Regenwässer anfallen, ja nicht nur von städtischen (Kanal-) GebührenschuldnerInnen benutzt, sondern auch von z.B. PendlerInnen und Touristen. Dennoch wurde – soweit ersichtlich – bis dato von keinem Höchstgericht gefordert, dass hier die Kosten der Oberflächenwässerentsorgung nur anteilig in die Kanalgebühren eingerechnet werden dürfen. Freilich muss man sagen, dass diese Frage nach unserem Wissensstand in dieser Form auch noch nicht Gegenstand eines VO-Prüfungsverfahrens war.

Resümee: Man sollte die Kosten für die WC-Anlagen zu 100% in den Gebührenhaushalt Abwasser einbeziehen. In einem VO-Prüfungsverfahren muss man dann aber allenfalls damit rechnen, dass der VfGH ausspricht, dass diese Kosten eben nicht zu 100% in die Gebühren eingerechnet werden dürfen, sondern um den „Touristenanteil“ zu mindern sind. Allenfalls – auch das wäre natürlich nicht ganz ausgeschlossen – verneint der VfGH überhaupt jeden inneren Zusammenhang und vermeint, dass die Kosten für öffentliche WC-Anlagen – wie etwa jene für Parkbänke – vollständig aus dem allgemeinen Haushalt getragen werden müssen.

Konkrete Umsetzung

Nicht gedeckte Kosten der öffentlichen WC-Anlagen werden im Nachweise der Überschussverwendung im inneren Zusammenhang mit dem Gebührenhaushalt angeführt – in einer gesonderten Darstellung zur Verwendung der Kostenüberschüsse im inneren Zusammenhang.

Resümee zur Ausgangsfrage, ob ein Wertansatz für den inneren Zusammenhang in der Gebührenkalkulation ausgewiesen werden kann:

Ein **Wertansatz** kann unseres Erachtens **grundsätzlich berücksichtigt werden**. Für die Ermittlung der konkreten Höhe dieses Ansatzes wäre es aber erforderlich, die monetäre, betragsmäßige Bewertung der Erreichung der lenkungspolitischen Ziele vorzunehmen. So könnten hier **beispielweise – neben den anteiligen Folgekosten im Straßenbau - folgende Positionen** aufgenommen werden:

- Hochwasserschutz - nicht gedeckte Kosten der HWS-Maßnahmen, falls sie nicht bereits in die Kostenermittlung Abwasserentsorgung sowie Wasserversorgung aufgenommen wurden;

- Klimaschutz - nicht gedeckte Kosten der Klimaschutz-Maßnahmen, falls sie nicht bereits in die Kostenermittlung Abwasserentsorgung sowie Wasserversorgung aufgenommen wurden;
- Öffentliche WC-Anlagen - nicht gedeckte Kosten der öffentlichen WC-Anlagen, falls sie nicht bereits in die Kostenermittlung Abwasserentsorgung aufgenommen wurden.

1.4 Resümee

Zusammenfassend bedarf es im Bereich der Gebührenhaushalte folgender Klärungen bzw. Festlegungen:

- einheitliche Anwendung, dass der Maßstab der betriebswirtschaftlichen Kosten die Basis für die Höhe der Kostenüberschüsse ist;
- weitere Konkretisierung jener Bereiche, deren Folgekosten im inneren Zusammenhang mit dem Gebührenhaushalt stehen;
- Konkretisierung wie das Erreichen lenkungspolitischer Ziele nachvollziehbar zu dokumentieren ist (von der Zielfestsetzung über die Zielverfolgung bis zur Erreichung);
- Klärung, dass bei dem Erreichen lenkungspolitischer Ziele verbleibende Kostenüberschüsse auch dann im inneren Zusammenhang verwendet wurden, wenn diese in den allgemeinen Haushalt eingeflossen sind.

Eine Infrastrukturabgabe/-beitrag, die/der beispielweise bis zu 100 Prozent der kostendeckenden Gebühr von den Gemeinden eingehoben werden kann, um diesen Beitrag für Folgekosten der Gebührenhaushalte in anderen Bereichen, lenkungspolitische Ziele sowie zur Finanzierung der kommunalen Daseinsvorsorge verwenden zu können, würde der kommunalen Abgaben- und Gemeindeautonomie sowie der Verwaltungsökonomie dienen.

2 Gemeindeabgaben

Die Gemeindeabgaben (ohne Wien) beliefen sich im Jahr 2018 auf 3,7 Mrd. Euro, gegenüber 2009 war ein Anstieg von 37 Prozent zu verzeichnen. Die größte Position ist die Kommunalsteuer mit 2,5 Mrd. Euro, die gegenüber 2009 um 44 Prozent angestiegen ist. Dieser folgt die Grundsteuer mit 603 Mio. Euro (+23 Prozent) sowie die Fremdverkehrsabgaben mit 315 Mio. Euro (+28 Prozent).

Tabelle 20: Entwicklung des Aufkommens der Gemeindeabgaben in Mio. Euro, 2009-2018

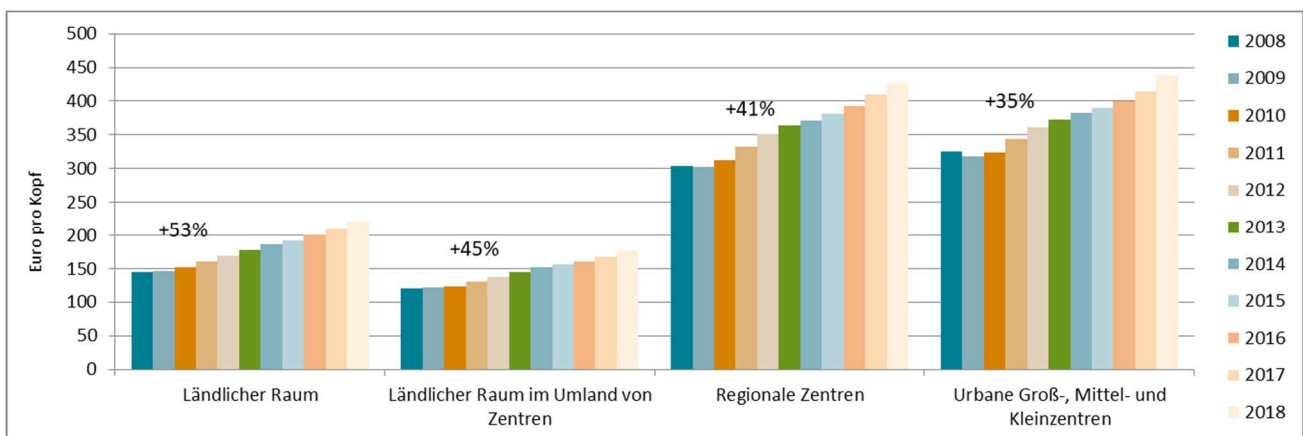
	Entwicklung des Aufkommens der Gemeindeabgaben							Index 2018	
	2009	2010	2014	2015	2016	2017	2018	2009 = 100	2014 = 100
	in Mio. Euro								
Kommunalsteuer	1.711	1.750	2.089	2.153	2.235	2.322	2.457	144	118
Grundsteuer	491	505	547	562	568	583	603	123	110
Interessentenbeiträge	66	68	65	65	70	73	76	116	117
Fremdenverkehrsabgabe, Orts- und Kurtaxen	246	252	246	254	283	298	315	128	128
Sonstige Gemeindeabgaben	179	208	250	241	253	243	251	140	101
gesamt	2.693	2.783	3.198	3.275	3.410	3.518	3.702	137	116

Quelle: KDZ: eigene Berechnung 2020 auf Basis Statistik Austria: Gemeindefinanzdaten 2009 bis 2018.

2.1 Kommunalsteuer

Die Kommunalsteuer ist eine dynamische Gemeindeabgabe, ist sie doch seit 2009 um 44 Prozent gestiegen. Die Entwicklung nach Raumtypen zeigt, dass die höchsten Kommunalsteuereinnahmen in den regionalen Zentren sowie urbanen Groß-, Mittel- und Kleinzentren gegeben sind, dort jedoch die Dynamik in den letzten 10 Jahren unterdurchschnittlich war. Die geringsten Erträge haben die Gemeinden im ländlichen Raum im Umland von Zentren. Dazwischen liegen die Gemeinden im ländlichen Raum – jene mit der stärksten Dynamik in den letzten 10 Jahren.

Abbildung 1: Entwicklung der Kommunalsteuereinnahmen pro Kopf nach Raumtypen, 2008 bis 2018



Quelle: KDZ: eigene Berechnung 2020; auf Basis Statistik Austria: Gemeindefinanzdaten 2009 bis 2018.

Die Kritikpunkte betreffend Kommunalsteuer umfassen folgende Bereiche:

- Erhöhung der Lohnnebenkosten und damit Verteuerung des Faktors Arbeit;
- hoher Anteil an Kommunalsteuerbefreiungen;
- konjunkturelle Schwankungen;
- Standortwettbewerb um Betriebsansiedelungen aufgrund der Kommunalsteuer.

Die Kommunalsteuer bildet mit rund 3 Prozent einen **geringen Anteil an den Lohnnebenkosten** von rund 30 Prozent. Mit der Kommunalsteuer wird den Gemeinden jedoch eine Abgeltung für die Bereitstellung von Infrastruktur (insbesondere Straßen, ÖPNV) gegeben, die direkt mit den Arbeitsplätzen in der Gemeinde (z.B. durch Einpendeln) verbunden ist.

Von der Kommunalsteuer befreit sind insbesondere öffentliche Körperschaften (Bund, Länder, Gemeinden) sowie mild- und gemeinnützige Organisationen. Die damit verbunden entgangene Kommunalsteuer betrifft insbesondere jene Gemeinden, die am Standort eine größere Zahl solcher Körperschaften haben und dafür die erforderliche öffentliche Infrastruktur bereitstellen müssen.

Die Kommunalsteuer ist auch **konjunkturellen Schwankungen** ausgesetzt. In der aktuellen Gesundheitskrise zeigt sich dies noch verstärkt, da sich nicht nur die steigende Arbeitslosigkeit in einem geringeren Steueraufkommen niederschlägt, sondern mit der Konstruktion der Kurzarbeit (Lohnanteil Kurzarbeit ist – im Gegensatz zur Lohnsteuer und den Sozialversicherungsbeiträgen – nicht abgabepflichtig) noch eine einseitige Verschärfung zu Lasten der Gemeinden erfolgt. Der Kommunalsteuerrückgang im Jahr 2020 von rund 250 bis 280 Mio. Euro gegenüber 2019 ist zu zwei Drittel auf die Kurzarbeit zurückzuführen.

Die Kommunalsteuer fördert auch den **Standortwettbewerb um Betriebsansiedlungen** und damit teilweise auch einen Beitrag zur Zersiedelung. Eine Alternative dazu sind interkommunale Kooperationen bei Betriebsansiedlungen, bei denen die Gemeinden gemeinsam ihre Betriebsgebiete vermarkten und betreiben und sich die damit verbundene Kommunalsteuer teilen. Zahlreiche Praxisbeispiele finden sich in Oberösterreich (INKOBA)¹¹, ein aktuelles Beispiel wurde beim diesjährigen digitalen Österreichischen Städtetag mit dem Flächenmanagement von 15 Gemeinden im Lienz Talboden vorgestellt.¹² Die Aufteilung der Kommunalsteuer erfolgt dabei nach Standortpriorität im Verhältnis 50 Prozent der Kommunalsteuer für die Standortgemeinde, 50 Prozent werden auf die restlichen Gemeinden aufgeteilt -unabhängig davon, ob eine Gemeinde eine Fläche für Gewerbe und Industrie einbringen kann. Ein weiterer wichtiger Effekt der Lienz Kooperation ist, dass damit der Flächenbedarf in der Region für die nächsten 15 Jahre gesichert ist.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass

- die Kommunalsteuer eine zentrale gemeindeeigene Steuer zur Finanzierung der Daseinsvorsorge ist,
- ihre Finanzierungsfunktion es allerdings auch erfordert, das Ausmaß der Befreiungstatbestände künftig zu reduzieren,
- sie in künftigen Krisensituationen wie die Abgaben auf Bundesebene behandelt werden sollte sowie
- im Sinne eines regionalen Flächenmanagements und Wirtschaftspolitik interkommunale Kooperationsmodelle forciert werden sollten.

¹¹ In Oberösterreich bestehen 28 gemeindeübergreifende Kooperationsgemeinschaften, in denen 276 von 438 Gemeinden gemeinsam Standorte entwickeln und Betriebe ansiedeln. Das ergibt eine INKOBA Beteiligungsquote von 63 %. Quelle: <https://standortooe.at/erfolgskonzept-wirtschaftsparks-inkoba> (16.12.2020)

¹² Elisabeth Blanik, Gemeindekooperationen am Beispiel des Bezirk Lienz, Präsentation im Online-Arbeitskreis Finanzierung der Daseinsvorsorge am 12.11.2020, Download unter <https://www.staedtetag.at/programm/12-11-2020-ak1/>

2.2 Grundsteuer

Die Grundsteuer ist in den letzten 10 Jahren um 23 Prozent gestiegen und halb so hoch wie die Kommunalsteuer. Ursache dafür ist die unterlassene Grundsteuerreform, die die geringe Dynamik begünstigt.

Der aktuelle Reformstatus wird in den Fact-Sheets-Finanzausgleich wie folgt zusammengefasst¹³:

Der Einheitswert (ausgenommen landwirtschaftliche Flächen) ist zuletzt in den 1980er-Jahren angehoben worden, die Steuer ist seitdem nicht mit der Inflationsrate angepasst worden. Hinzu kommen zahlreiche Befreiungstatbestände, welche die Einnahmen der Gemeinden weiter reduzieren. Durch Streichen der länderspezifischen Befreiungen könnte das Grundsteueraufkommen um geschätzt 15 Prozent erhöht werden. Längst überfällig ist auch eine neue Hauptfeststellung der Einheitswerte. Da den Finanzämtern Personal fehlt, bleibt eine Feststellung seit Jahrzehnten ungelöst. Hinzu kommt, dass der Verfassungsgerichtshof die sachliche Rechtfertigung der Einheitswerte als Besteuerungsgrundlage mehr und mehr in Zweifel zieht, was im Falle der Erbschafts- und Schenkungssteuer sowie Teilen der Grunderwerbsteuer zu Gesetzesaufhebungen führte.

Mit dem Paktum zum FAG 2017 wurde eine Arbeitsgruppe „Grundsteuer“ eingerichtet, welche bis Mitte des Jahres 2017 auch eine Stärkung der Abgabenautonomie der Gemeinden durch eine Reform der Grundsteuer vorbereiten hätte sollen. Intensiv diskutiert wurde hierbei das „Altenglbacher Modell“. Wichtige Eckpunkte dieses Modells sind:¹⁴

- letztmalige, deutlich vereinfachte Hauptfeststellung von Nutzfläche, Ausführung und Erhaltungszustand;
- bei der Bewertung von Grund und Boden: Reduzierung auf die beiden Bodenkategorien Bauland sowie Grünland und sonstige Widmungen;
- bei der Bewertung von Gebäuden: Reduzierung der Gebäudekategorien auf Wohnzwecke, geförderter Wohnbau sowie Sonstiges;
- Entfall umfangreicher Abschläge und Befreiungen;
- laufende Valorisierung über einen Regionalindex (eine Mischung aus Kaufpreis- und Baupreisentwicklung in einer Region);
- Möglichkeit des Steuerpflichtigen, per Individualantrag einen niedrigeren Liegenschaftswert glaubhaft zu machen.

Die Arbeitsgruppe wurde inzwischen ohne Ergebnis eingestellt. Die notwendige Reform zur Sicherung der Abgabenautonomie und Finanzierung der Daseinsvorsorge ist weiterhin offen.

2.3 Weitere Abgaben

Mit der aktuellen Gesundheitskrise ist auch die Fremdenverkehrsabgabe inkl. Ortstaxen in den Fokus gelangt. Mit rund 315 Mio. Euro (350 Mio. Euro inkl. Wien) bildet sie weniger als 10 Prozent der gemeindeeigenen Steuern. Im Jahr 2020 wird sie jedoch um 50 Prozent einbrechen,

¹³ Siehe Mitterer, Karoline; Pichler, Daliah: Finanzausgleich Kompakt - Fact Sheets 2020 zum Finanzausgleich mit Fokus auf Gemeinden, KDZ, Wien, April 2020, S. 34/35

¹⁴ Vgl. Gschwandtner; Puchner: Bewertungs- und Grundsteuerreform nach dem „Altenglbacher Modell“ (in: Klug: Reform der Gemeindesteuern), 2015.

auch für 2021 ist ein Rückgang gegenüber 2018/2019 zu erwarten. Davon sind insbesondere Tourismusgemeinden und deren Finanzierung der Daseinsvorsorge betroffen.

3 Alternative: Genossenschaften

Genossenschaften sind eine Organisationsform, deren Entstehung Anfang des 19. Jahrhunderts begann und seit einiger Zeit eine Renaissance erfährt, nicht zuletzt im Kontext der landesweit geführten Diskussion um die Sicherstellung der kommunalen Daseinsvorsorge.

Dieser Abschnitt widmet sich folgenden Fragestellungen¹⁵:

- In welchen Bereichen ist eine Genossenschaftsgründung möglich?
- Worauf ist bei Gründung einer Genossenschaft zu achten?
- Welche zentralen Fragen sind zu berücksichtigen?

In welchen Bereichen ist eine Genossenschaftsgründung möglich?

Genossenschaften wurden und werden gegründet, um mit anderen zusammen in einer Gemeinschaft Aufgaben zu lösen, die im Sinne der Gemeinschaft sind und alleine nicht zu bewältigen sind. Genossenschaften bezwecken einen gemeinschaftlichen Geschäftsbetrieb als Erwerbs- und Wirtschaftsgenossenschaft, sie dienen der Förderung des Erwerbs oder der Wirtschaft ihrer Mitglieder oder deren soziale oder kulturelle Belange.

Genossenschaften dienen dem Gemeinwohl und erfüllen in der Regel Aufgaben der Daseinsvorsorge für und in einer Gemeinschaft. Genossenschaften entstanden im 19. Jahrhundert zur Lösung einer sozialen Frage mit dem Auftrag, der Förderung der Wirtschaft und des Erwerbs ihrer Mitglieder zu dienen.

Im Rahmen der Daseinsvorsorge gilt es die per Gesetz den Gemeinden als sogenannte Pflichtaufgaben zugewiesenen Tätigkeiten von denjenigen, deren Erfüllung den Gemeinden freigestellt sind, abzugrenzen. Letztere können von den Gemeinden aufgrund finanzieller Zwänge häufig nicht oder nicht mehr in ausreichendem Maße erledigt werden. Vor diesem Hintergrund haben Genossenschaften ein Comeback. Gerade bei der Lösung von zahlreichen Aufgaben können sie ihren Beitrag leisten:

- Energiegenossenschaften;
- Mobilitätsgenossenschaften (z.B. Car-Sharing, Fahrdienste);
- Einkaufsgenossenschaften;
- Infrastrukturgenoossenschaften (z.B. Abfallbeseitigung, Co-Working);
- Betreiber-genossenschaften (z.B. Dorfläden, Gaststätten, Freibäder, kulturelle Einrichtungen, Sportanlagen);
- Betreuungsgenoossenschaften (z.B. Pflegebereich);
- Sozialgenossenschaften (z.B. Bildung, Jugend, Familie, Kultur, Gesundheit, Integration);
- Breitband und Datengenoossenschaften.

Genossenschaften sind ein Pendant zum freien Spiel der Kräfte auf dem Markt und erhöhen die Diversität gegen Monopolstellungen.

¹⁵ Die Beantwortung dieser Fragestellungen basiert auf einer Ausarbeitung von Dipl. Ing. Meinolf Kühn (Urban Classic Consulting – Wien), der uns diese dankenswerterweise zur Verwendung überlassen hat.

Worauf ist bei Gründung einer Genossenschaft zu achten?

Genossenschaften müssen sich im rechtlichen Rahmen bewegen, sie unterliegen normierten Gründungs- und Prüfungsregelungen und müssen die Einhaltung von Regelungen gegenüber der Prüfungsinstanz nachweisen. In wirtschaftlicher Hinsicht müssen sie stabil sein und dürfen keinen Verlust machen, sondern zumindest eine schwarze Null schreiben, Gewinne dürfen erzielt werden.

Genossenschaften sind demokratisch legitimiert, in der Satzung ist alles Wichtige geregelt, die freiwillige Mitgliedschaft und der Austritt, vor allem aber der Genossenschaftszweck, den es zu verfolgen gilt mit einer Gemeinschaft, bei der jedes Mitglied eine Stimme hat und mindestens einen Genossenschaftsanteil gezeichnet hat.

Je nach Genossenschaftszweck muss die wirtschaftliche Tragfähigkeit ausgestaltet werden. Der Gesetzgeber schreibt hier keine Mindestausstattung mit finanziellen Mitteln vor. Vor dem Hintergrund der Aufgabenerledigung erfolgt nach betriebswirtschaftlichen Kriterien die Finanzstruktur und Kapitalbeschaffung.

Welche zentralen Fragen sind zu berücksichtigen?

Die Gründungsmitglieder, in Österreich mindestens zwei, in Deutschland drei, sollten den Genossenschaftszweck genauestens definieren und festlegen sowie darlegen, inwieweit dieser geplante Geschäftsbetrieb einzuordnen ist in das Gefüge von Genossenschaften, dem Aufgabenzweck im Sinne der Daseinsvorsorge und welchen Kreis von Mitgliedern man ansprechen möchte. Diese Klarstellungen sind deshalb wichtig, weil sie im Rahmen der Prüfung vom Genossenschaftsverband erhoben werden, um sicherzustellen, dass die Aufgabenerledigung im Sinne einer sozialen Gemeinschaft erfolgt und im öffentlichen Interesse ist.

Es ist unerlässlich, für die neue Genossenschaft einen Businessplan zu erarbeiten, um die wirtschaftliche Tragfähigkeit der Genossenschaft sicherzustellen. Die Prüfungs- und Revisionsverbände achten darauf, dass die Mitglieder der Genossenschaft durch die Mitgliedschaft keinen wirtschaftlichen Risiken ausgesetzt werden. Dies ist umso wichtiger, als neuere Genossenschaften das Denken anderer Geschäftsformen implementieren und im Zuge dessen eher geneigt sind, größere Risiken einzugehen und einen gesteigerten Wachstumskurs anzustreben, was eigentlich nicht im Sinne der klassischen Genossenschaft angelegt ist. Gerade bei heute teilweise angestrebten hybriden Genossenschaftsformen wäre dies ein Kriterium.

Der Satzung der Genossenschaft ist höchste Aufmerksamkeit zu schenken, sie enthält alle wichtigen Details des Geschäftsbetriebs, des Genossenschaftszwecks, die wirtschaftliche Tragfähigkeit, die Mitgliedschaften, die Geschäftsanteile, die Mitgliederwerbung, die Organe der Genossenschaft, Beitritt und Kündigung.

Genossenschaften sind auf Dauer angelegt; auch wenn die Mitgliedschaft freiwillig ist und eine Kündigung entsprechend der Satzung jederzeit möglich ist, so ist doch der Geschäftsbetrieb sicherzustellen, um auch eingegangene Verpflichtungen einhalten zu können. Genossenschaften sind von Seriosität geprägt und sollten auch nur vor diesem Hintergrund gegründet werden.

Genossenschaften auf kommunaler Ebene neu denken

Beispiel Datengenossenschaft

Im Rahmen des virtuellen Österreichischen Städtetages 2020 wurde als neuer Ansatz die Datengenossenschaft eingebracht.¹⁶ Daten sind bekanntlich das „neue Öl“ sowie eine zentrale Ressource. Die Verarbeitung und Nutzung der Daten einer Gemeinde bzw. einer Region wird zu einem wichtigen Asset einer künftigen Gemeinde- und Regionalentwicklung. Das beginnt beim sicheren Verwahren – unabhängig von großen Datenverarbeitungsanbietern, bis hin zur Nutzung für jenen regionalen Personenkreis, der die Daten beisteuert und auch direkt profitieren soll. Ein Ansatz ist eine regionale Datengenossenschaft, in der die Gemeinden bei der Datenerfassung, -bearbeitung und -nutzung zusammenarbeiten – gemeinsam mit der interessierten Zivilgesellschaft.

Beispiel Sozialgenossenschaft

Zur Sicherung der Daseinsvorsorge und Pflege wird auch verstärkt auf die Einbindung des bürgerschaftlichen Engagements in Versorgungsketten mit professionellen Akteuren geachtet. Dafür gibt es verschiedene Organisations- und Tätigkeitsformen freiwillig Engagierter im Bereich der Alltagshilfen für ältere Menschen. In einem Beitrag zu Sozialgenossenschaften¹⁷ steht in der genossenschaftlichen Form „die Förderung der Lebensqualität durch die Organisation, Vermittlung oder Erbringung definierter Dienstleistungen (u. a. Versorgung, Mobilität, Betreuung, Kommunikation) für Menschen in verschiedenen Lebensphasen im Mittelpunkt. Der Leistungserbringer ist eine Bürgerhilfeassoziation, die ihren Mitgliedern verschiedene Angebote zur Verfügung stellt. In einigen Fällen verstehen sich die Akteure in diesem Modell selbst als Partner der öffentlichen Daseinsvorsorge.“¹⁸

Beispiel Infrastrukturgenossenschaft

Der Beitrag von Infrastrukturgenossenschaften zur Daseinsvorsorge wird differenziert gesehen. Eine Analyse der Pros und Contras¹⁹ sieht zusammenfassend, dass das „Konzept einer Infrastrukturgenossenschaft ein möglicher Weg für BürgerInnen ist, um alleine oder in Kooperation mit Kommunen in einzelnen Bereichen der Daseinsvorsorge bestandsbewahrend, gestaltend und intervenierend Aktivitäten zu entfalten. Dadurch können zusätzliche Potenziale der Sozialgestaltung und der Übernahme von Verantwortung erschlossen werden. Es handelt sich deshalb auch um einen Beitrag zur Ermöglichung nachhaltiger bürgerschaftlicher Partizipation.“²⁰

Resümee

Merkmale und teilweise auch Herausforderungen für die Nutzung des Genossenschaftsansatzes für die kommunale und regionale Daseinsvorsorge ist, dass ein engagiertes Handeln der Bürgerinnen und Bürger notwendig ist, die Genossenschaft ein wirtschaftliches Unternehmen ist, in die sich die Gemeinde einbringt, eine kommunale Tätigkeit ausgegliedert wird – für die weiterhin ein kommunaler Zuschuss erforderlich sein wird. Wichtig ist, dass es keine

¹⁶ Michaela, Schaffhauser-Linzatti, Genossenschaften und Kommunen; Beitrag zum Online-Arbeitskreis Finanzierung der Daseinsvorsorge am 12.11.2020; Download unter <https://www.staedtetag.at/programm/12-11-2020-ak1/>

¹⁷ B. Solf-Leipold*, A. Boos-Krüger, E. Henger, C. Schönberger: Bürgerhilfevereine, Sozialgenossenschaften „und Co“ in ländlichen Räumen als Partner der öffentlichen Daseinsvorsorge und Pflege, in Zeitschrift für das gesamte Genossenschaftswesen (ZfgG) 2018; 68(2): S. 101–121

¹⁸ Siehe ZfgG 2018, 68(29), S. 113

¹⁹ Winfried Kluth, Der Beitrag von Infrastrukturgenossenschaften zur Daseinsvorsorge; in Zeitschrift für das gesamte Genossenschaftswesen (ZfgG) 2019; 69(2): S. 117–132

²⁰ Winfried Kluth ZfgG 2019, S. 132

Standardlösung gibt und der Genossenschaftsansatz eine Ergänzung zur Sicherung der Daseinsvorsorge vor Ort sein kann.

4 Alternative: Crowdfunding

Das Wort setzt sich aus den englischen Wörtern crowd ‚Menge, ‚Menschenmasse‘ und funding ‚Finanzierung‘ zusammen. Als Verdeutschung wird fallweise auch ‚Schwarmfinanzierung‘ verwendet. Damit verbunden ist der Ansatz, dass durch viele, „kleine“ finanzielle Beiträge ein Projekt finanziert wird.²¹ Die Merkmale des Crowdfunding sind somit

- Finanzierung durch viele = „Schwarmfinanzierung“;
- Internet-gestützte Finanzierung durch „die Vielen“;
- Projekt- und Produktfinanzierung.

Grundsätzlich gibt es vier Formen des Crowfundings:

- Spenden-basiertes Crowdfunding** (Crowddonation bzw. Donation-Based Crowdfunding) – die Spende ohne materielle oder finanzielle Gegenleistung steht im Mittelpunkt;
- Klassisches Crowdfunding bzw. belohnendes Crowdfunding** (Crowdfunding bzw. Reward-Based Crowdfunding) – die Spender bzw. Unterstützer erhalten ein nicht-finanzielles Dankeschön;
- Verleihendes Crowdfunding** (Lending-Based Crowdfunding bzw. Crowd Lending): „die Vielen“ verleihen Geld an Projektinitiatoren, welches später – verzinst oder unverzinst - zurückgezahlt wird;
- Investierendes Crowdfunding** (Equity-Based Crowdfunding bzw. Crowd Investing) – die Unterstützer erhalten Anteile am Projekt.

Beispiele in der kommunalen Praxis können die LED-Umstellung, die Freibadsanierung, die Erweiterung der Kultureinrichtung, u.ä. sein.

Beispiel Hallenbad der Marktgemeinde Ramsau

Dieses Projekt ist Teil der Mittelaufbringung für die Neugestaltung der bestehenden Badelandschaft, die ursprünglich 1971 erbaut wurde, mit dem Ziel ein attraktives und zeitgemäßes Angebot für den Tourismus und die Bürger zu schaffen. Ramsau am Dachstein zählt zu den führenden Tourismusgemeinden der Steiermark. Das jährliche Nächtigungspotential beträgt rund 700.000. Eine Besonderheit ist, dass es eine Ganzjahresdestination darstellt. Winter- und Sommersaisonen sind zahlenmäßig in etwa gleichgestellt.

Bei dem Projekt „Hallenbad“ handelt es sich um eine „Baustein-Kampagne“ (Vorverkauf von Gutscheinen). Die Kunden kaufen im Vorverkauf Gutscheine und erhalten aufgrund der Vorauszahlung und der verzögerten Einlösbarkeit einen Stammkundenrabatt in Höhe von 30 Prozent - die Gutscheine können im Schwimmbad, auf der Rollerstrecke und auch für Reisen der Ramsauer Verkehrsbetriebe eingelöst werden.

²¹ Siehe dazu den Beitrag von Henrik Scheller, Koproduktive Finanzierung von Infrastruktur und Daseinsvorsorge, im Rahmen des Österreichischen Städtetages 2020, im Online-Arbeitskreis Finanzierung der Daseinsvorsorge am 12.11.2020, Download unter <https://www.staedtetag.at/programm/12-11-2020-ak1/>

Die gekauften Bausteine beinhalten einen Mehrwert in Höhe von 30 Prozent. Das Sparguthaben wird mit 30 Prozent verzinst und in Form von Gutscheinen vergeben.

Tabelle 21: Ramsauer Hallenbad – Crowdfunding - Bausteinsystem

BAUSTEINE	INVESTITION	VERZINSUNG	GUTSCHEINWERT
1	150 Euro	30%	195 Euro
2	300 Euro	30%	390 Euro
3	450 Euro	30%	585 Euro
4	600 Euro	30%	780 Euro
5	750 Euro	30%	975 Euro

Quelle: <https://1000x1000.at/hallenbad>

Das Fundingminimum ist 150.000 Euro, das -maximum 250.000 Euro, die aktuelle Unterstützungssumme 166.740 Euro von 62 Unterstützern.²²

Resümee

Crowdfunding ist ein ergänzender Ansatz zur Projektfinanzierung, bei dem interessierte BürgerInnen und lokale Gruppen ihren finanziellen Beitrag zur Umsetzung eines kommunalen Projekts leisten können. Damit verbunden ist nicht nur die leichtere Umsetzung solcher Projekte, sondern auch die finanzielle Beteiligung bestimmter Gruppen und deren höhere Bindung an das und mit dem Projekt.

5 Interkommunale Kooperationen

Nach wie vor sind Kooperations- und Fusionsprojekte in Österreich ein aktuelles Thema, vor allem wenn es um Fragen der regionalen Stärkung sowie der engeren und wirtschaftlicheren Zusammenarbeit von Städten und Gemeinden geht. Nicht zuletzt durch die steirischen Gemeindefusionen inspiriert, haben Gemeindekooperationen und Fusionen wieder neuen Schwung auch in den anderen Bundesländern bekommen. Unterschiedliche Initiativen auf Ebene der Städte und Gemeinden, Regionalentwicklungsprogramme sowie Förderschienen der Bundesländer unterstreichen die hohe Relevanz des Themas.²³

Aktuelle Projekte dazu sind u.a. der Gemeindeverband Wirtschaftshof Aschachtal sowie die Kooperation Zukunftsraum Eferding. Die Potenziale einer kooperativen Lösung für die Daseinsvorsorge zeigt auch das Beispiel des Gemeindeverbandes Krems.²⁴

²² Quelle: <https://1000x1000.at/hallenbad>; Abfrage: 27.11.2020, 15.33 Uhr

²³ Siehe dazu auch den Beitrag von Biwald, Peter; Parzer, Philip: Gemeinsam stärker – Chancen und Perspektiven interkommunaler Zusammenarbeit; in: Biwald/Mitterer/Prorok/Wirth (Hrsg.): Nachhaltig wirken – Impulse für den öffentlichen Sektor; Wien-Graz 2019, S. 92-107

²⁴ Diese drei Beispiele werden im aktuellen Forum Public Management, Daseinsvorsorge sichern, 2/2020 <https://www.kdz.eu/de/content/forum-public-management-ausgabe-2020>

Umfassende Kooperationen finden und umsetzen²⁵

Umfassende Kooperationen – im Sinne einer gemeinsamen Planungs- und Verwaltungsregion von mehreren Gemeinden (in Folge genannt Kooperationsregion) – haben im Vergleich zu kleinteiligen Kooperationslösungen einzelner Leistungsbereiche einen vielfältigen Nutzen:

Größere Zukunftsfähigkeit für die Gemeinden der Region

Kooperationsregion zu sein bedeutet zunächst einmal, eine durch selbstständige Gemeinden gemeinsam getragene Verantwortung für die Entwicklung der gesamten Region anzunehmen und daraus die Chance zu ziehen, zukünftige Herausforderungen besser bewältigen zu können. Analog zur Gemeindekooperation in einzelnen Aufgabenfeldern bedeutet die Bildung einer Planungs- und Verwaltungsregion daher keinen Verlust an „Eigenständigkeit“ bei den Gemeinden, bei gleichzeitig erweiterten Handlungsspielräumen für die eigene Gemeinde durch die Kooperation.

Die Kooperationsregion entspricht eher der täglichen Lebenswelt der Bewohnerinnen und Bewohner, indem immer häufiger die Daseinsfunktionen Arbeiten, Wohnen, Bildung und Freizeit nicht ausschließlich auf den eigenen Wohnort beschränkt sind, sondern an unterschiedlichen (und zeitlich – lebensphasenabhängig – immer wieder wechselnden) Orten nachgefragt werden.

Demzufolge bietet regionale Politik generell die Chance zu einer noch besser auf die Anforderungen der Menschen abgestellte Politik. Auch können die in der Kooperationsregion zusammengefassten Städte und Gemeinden ihre sehr unterschiedlichen Potenziale gemeinsam nutzen und bündeln. Etwa durch überörtliche Lösungen im Verkehr (Netz- und Fahrscheinverbund, abgestimmte Takte und Linien etc.), gemeinsame Nutzung/Ausbau der harten und auch weichen Standortpotenziale – etwa durch größere und qualitativ hochwertige Projekte im Bereich Kultur und Freizeit, einheitliche Nutzungsmöglichkeiten von Betreuungsangeboten.

Höhere Strategie- und Problemlösungskompetenz

Eine dauerhafte übergemeindliche Zusammenarbeit als Kooperationsregion bietet die Möglichkeit wichtige strategische Zukunftsfelder, wo die anstehenden Herausforderungen für die einzelnen Gemeinden nicht auf der Ebene jeder einzelnen Gemeinde zureichend gelöst werden können, und bei denen es einen starken regionalen Raumbezug gibt (z.B. Verkehr oder auch Wirtschaftsentwicklung), gemeinsam bewältigen zu können.

Nutzung von Synergien durch eine optimierte Organisation der kommunalen Aufgabenerledigung

Ein wesentliches Element des Zusammenwirkens mehrerer Gemeinden als Kooperationsregion besteht darin, neue kooperative Partnerschaften anzustoßen und zu koordinieren, wobei es hier nicht nur um die klassischen zwischengemeindlichen Kooperationen, sondern um ein erweitertes Verständnis von Zusammenarbeit gehen sollte.

Auf der Ebene der Kooperationsregion wäre dann zu entscheiden, in welcher Weise kommunale Aufgaben/Services gemeinschaftlich in der Kernraumregion organisiert werden können mit dem

²⁵ In Anlehnung an Biwald/Parzer, 2019, S. 104-106 – Name der Publikation fehlt!

Ziel, ökonomische Vorteile für die beteiligten Gemeinden und/oder Qualitätsvorteile für die Bürgerinnen und Bürger zu lukrieren.

Zusammenfassend können folgende wichtige **Grundsätze für eine Stärkung der Gemeindestrukturen und damit der kommunalen Daseinsvorsorge** mitgenommen werden:

- Am Anfang bedarf es eines festen politischen Willens zur Zusammenarbeit.
- Der Mehrwert und Nutzen der Kooperation muss für alle sichtbar und greifbar werden.
- Ein wichtiges Prinzip für den Erfolg ist „Geben und Nehmen“ und kein "The Winner takes it all".
- Ein strukturierter und extern moderierter Prozess entlastet die Startphase.
- Die qualitativen und finanziellen Vorteile von Kooperationen wie auch von Fusionen müssen erarbeitet werden und sind häufig erst mittelfristig realisierbar. Es gibt keinen Schnellschuss wie auch keine Selbstläufer.

IV Schlussfolgerungen und Erfordernisse

1 Daseinsvorsorge im weiteren Sinn sichert Arbeits- und Lebensqualität

Die Daseinsvorsorge im weiteren Sinn trägt wesentlich zur Arbeits- und Lebensqualität in der Stadt, Gemeinde und Region bei. Sie ist weitgefasst und erstreckt sich von der Bildung (Kinderbetreuung und Grundschulen) über Kultur (Büchereien, Kulturveranstaltungen, Musikschulen) bis Straßen- und Verkehrsinfrastruktur – d.h. Gemeindestraßen, ÖPNV aber auch Breitbandausstattung. Ebenso ist die Freizeit- und Sportinfrastruktur mit den Freibädern, Sportplätzen und -hallen hinzuzuzählen. Einen wichtigen Kern der Daseinsvorsorge bildet die Ver- und Entsorgung mit der Wasserversorgung, Abwasserbeseitigung sowie Abfallbeseitigung. Angesichts der Entwicklungen im Immobilienmarkt ist auch Wohnen ein wichtiger Teil der Daseinsvorsorge.

2 Finanzierung der Daseinsvorsorge ist unterschiedlich ausgestaltet

Die **Finanzierung ist dabei unterschiedlich** ausgestaltet:

- Bereiche wie die Ver- und Entsorgung werden ausschließlich durch die NutzerInnen (Gebühren) sowie durch Zuschüsse anderer öffentlicher Träger finanziert – was auch in der aktuellen Krise grundsätzlich gesichert ist.
- Die anderen Bereiche der Daseinsvorsorge – insbesondere Bildung, Kultur, Straßen- und Verkehrsinfrastruktur sowie Freizeit, Sport und Wohnen – sind großteils durch allgemeine Steuermittel finanziert.

Im Jahr 2018 haben die Gemeinden (ohne Wien) **Steuern** in Höhe von 10,4 Mrd. Euro eingenommen, was **60 Prozent der laufenden Einnahmen** entspricht:

- Dieses Steuervolumen setzt sich aus den Ertragsanteilen an den gemeinschaftlichen Bundesabgaben mit 6,7 Mrd. Euro und aus den gemeindeeigenen Steuern mit 3,7 Mrd. Euro (insbesondere Kommunalsteuer mit 2,5 Mrd. Euro, Grundsteuer mit 0,6 Mrd. Euro und Fremdenverkehrsabgabe mit 0,3 Mrd. Euro) zusammen.
- Die Steuereinnahmen dienen den Gemeinden dazu, jene Ausgaben zu bedecken, die nicht nutzerfinanziert sind.

Nutzerfinanzierte Einnahmen aus Gebühren (2018: 2,1 Mrd. Euro), Leistungserlösen (2018: 1,8 Mrd. Euro) sowie Einnahmen aus der wirtschaftlichen Tätigkeit (2018: 0,5 Mrd. Euro) decken die Ausgaben der Ver- und Entsorgung vollständig und die anderen Bereiche der Daseinsvorsorge im geringen Maße ab.

Die Steuereinnahmen von 10,4 Mrd. Euro dienen im ersten Schritt dazu jene Bereiche zu finanzieren, wo keine oder nur unwesentliche Nutzerbeiträge geleistet werden. Dies sind die Bereiche der Politik, Verwaltung sowie der öffentlichen Ordnung mit Nettoausgaben von 2,3 Mrd. Euro im Jahr 2018 (Gruppe 0 und 1) sowie Soziales und Gesundheit mit Nettoausgaben von 3,3 Mrd. Euro im Jahr 2018 (Gruppe 4 und 5).

Die verbleibenden Steuereinnahmen von 4,8 Mrd. Euro stehen für die **Finanzierung der Daseinsvorsorge vor Ort** zur Verfügung. In Summe mussten in den zuletzt genannten Bereichen der Daseinsvorsorge im Jahr 2018 Nettoausgaben von 3,0 Mrd. Euro bzw. rund 59 Prozent der laufenden Ausgaben durch Steuermittel der Gemeinden finanziert werden. Dazu kamen noch rund 2,0 Mrd. Euro Investitionen, die zu fast 1 Mrd. Euro aus Investitionszuschüssen (Bund, Länder und Bedarfszuweisungsmittel) finanziert wurden. Offen blieb eine Mrd. Euro, die ebenfalls aus Steuererträgen (Ertragsanteile, Gemeindesteuern) und Darlehensaufnahmen finanziert wurde.

In Summe sind in diesen Bereichen der Daseinsvorsorge rund 4,0 Mrd. Euro aus den verbleibenden Steuermitteln zu finanzieren, was sich 2018/2019 auch ausging.

3 Starke Dynamik bei der Entwicklung der lfd. Nettoausgaben und Nettoinvestitionen

Im **Zeitraum 2008 bis 2018** gab es bei den **lfd. Nettoausgaben** die höchsten Zuwächse in den Bereichen der Bildung mit +471,1 Mio. Euro bzw. +37,3 Prozent, der Infrastruktur mit +156,3 Mio. Euro bzw. +19,4 Prozent sowie der Kultur mit +63,7 Mio. Euro bzw. +19,4 Prozent. Der Bildungsbereich ist in diesem Zeitraum auch stärker gestiegen als die Einnahmenezuwächse bei den Ertragsanteilen und gemeindeeigenen Steuern. Im Bereich der Ver- und Entsorgung gab es wachsende Überschüsse nach Tilgungen (+256,4 Mio. Euro bzw. +111,1 Prozent), was auf einen stärkeren Anstieg der Gebührenerlöse als der lfd. Ausgaben zurückzuführen ist. Es handelt sich dabei jedoch um Ausgabenüberschüsse (und nicht Kostenüberschüsse).

Die **Nettoinvestitionen** sind am höchsten in den Bereichen Bildung (+191,4 Mio. Euro bzw. +146,6 Prozent), Infrastruktur (+72,5 Mio. Euro bzw. 18,2 Prozent) sowie Wohnen (+48,8 Mio. Euro, was einer Verzehnfachung entspricht) gestiegen. Rückgänge gab es bei der Ver- und Entsorgung (minus 96,1 Mio. Euro) sowie beim ÖPNV (minus 12,2 Mio. Euro aufgrund höherer Investitionszuschüsse).

Zusammenfassend zeigt sich, dass der Bildungsbereich die stärksten Zuwächse bei den Nettoausgaben für den laufenden Betrieb und die Investitionen ausweist – d.h. hier war in den letzten 10 Jahren auch der höchste zusätzliche Investitionsbedarf. Diesem Bereich folgt jener der Infrastruktur. Die Ver- und Entsorgung finanziert sich direkt aus den Nutzerbeiträgen (Gebühren). Die Investitionen sind in diesem Bereich rückläufig, was einerseits auf den hohen Ausbau und Anschlussgrad²⁶ zurückzuführen sein dürfte. Andererseits hat der Rechnungshof in einem aktuellen Bericht festgehalten, dass im Zeitraum 2014 bis 2018 die für den Werterhalt der Anlagen notwendigen Sanierungsraten sowohl bei der Trinkwasserversorgung als auch bei der Abwasserentsorgung deutlich unterschritten werden.²⁷ Im ÖPNV-Bereich erfolgt ein Großteil der Ausgaben in ausgliederten Verkehrsunternehmen bzw. den Verkehrsverbänden – die Gemeindebudgets bilden hier nur einen Bruchteil ab.

²⁶ 2018 waren rund 95 Prozent der Haushalte an das öffentliche Kanalnetz angeschlossen, der Anschlussgrad an die zentrale Wasserversorgung war rund 92 Prozent; Quelle: Rechnungshof: Förderungen in der Siedlungswasserwirtschaft, Reihe Bund 2020/46, S. 28

²⁷ Rechnungshof 2020, S. 32/33

4 Erfordernisse zur Sicherung der Daseinsvorsorge

4.1 Erfordernis 1 – Sicherung der Finanzierung der Daseinsvorsorge angesichts der COVID19-Krise

In den Jahren 2020 und 2021 fehlen insgesamt 2 bis 2,5 Mrd. Euro zu Finanzierung der Daseinsvorsorge (inklusive Wien 2,8 bis 3 Mrd. Euro). Das Kommunale Investitionspaket des Bundes (KIP) kann dies mit einer Milliarde Euro Investitionszuschuss verteilt auf zwei Jahre nicht ausgleichen. Auch die knapp 300 Mio. Euro zusätzlichen Zuschüsse der Länder gleichen dies nicht aus. Damit fehlen in den zentralen Bereichen der kommunalen Daseinsvorsorge (Gemeinden ohne Wien) jedenfalls 1,2 Mrd. Euro.

Das aktuelle Risiko ist, dass die nicht nutzerfinanzierte Daseinsvorsorge aufgrund des Einbruchs der Steuermittel zurückgefahren werden muss – d.h. Kürzen, Qualität senken, Zusperrern. Für die Lebensqualität vor Ort und in der Region bedeutet dies Verschlechterungen.

Weitere Unterstützung von Bund und Ländern erforderlich

Ohne Gegenmaßnahmen sind somit nicht nur die Investitionen, sondern auch Teile der Daseinsvorsorge stark betroffen. Dies erfordert ein nachhaltiges Hilfspaket für Gemeinden, um die Versorgung der Bevölkerung mit Leistungen aus der Daseinsvorsorge zu sichern und einen Investitionsrückstau zu vermeiden. Es ist hierzu ein zumindest teilweiser Ausgleich der laufenden Einnahmeneinbußen erforderlich: Ersatz des Ausfalls der Kommunalsteuer und Fremdenverkehrsabgabe für 2020 zur Gänze, der Ausfälle bei den Ertragsanteile für 2020 und 2021 zur Hälfte sowie des Ausfalls der Leistungsentgelte Kinderbetreuung/Schulen würde den Gemeinden (inkl. Wien) rund 1,5 Mrd. Euro bringen.

4.2 Erfordernis 2 - Absicherung und Stärkung der Abgabenautonomie

Eine Sicherung und ein Ausbau der Gemeindeabgabenautonomie stärkt auch die Finanzierung der Gemeinden.

Für den **Gebührenbereich** bedarf es dabei folgender Klärungen bzw. Festlegungen:

- einheitliche Anwendung, dass der Maßstab der betriebswirtschaftlichen Kosten die Basis für die Höhe der Kostenüberschüsse ist;
- weitere Konkretisierung jener Bereiche, deren Folgekosten im inneren Zusammenhang mit dem Gebührenhaushalt stehen;
- Konkretisierung, wie das Erreichen lenkungspolitischer Ziele nachvollziehbar zu dokumentieren ist (von der Zielfestsetzung über die Zielverfolgung bis zur Erreichung);
- Klärung, dass bei dem Erreichen lenkungspolitischer Ziele verbleibende Kostenüberschüsse auch dann im inneren Zusammenhang verwendet wurden, wenn diese in den allgemeinen Haushalt eingeflossen sind.

Eine Infrastrukturabgabe/-beitrag, die/der beispielweise bis zu 100 Prozent der kostendeckenden Gebühr von den Gemeinden eingehoben werden kann, um diesen Beitrag für Folgekosten der Gebührenhaushalte in anderen Bereichen, lenkungspolitische Ziele sowie zur Finanzierung der kommunalen Daseinsvorsorge verwenden zu können, würde der Abgaben- und Gemeindeautonomie sowie der Verwaltungsökonomie dienen.

Zur **Kommunalsteuer** kann festgehalten werden, dass

- diese eine zentrale gemeindeeigene Steuer zur Finanzierung der Daseinsvorsorge ist,
- ihre Finanzierungsfunktion für die Daseinsvorsorge es allerdings auch erfordert, das Ausmaß der Befreiungstatbestände künftig zu reduzieren,
- sie in künftigen Krisensituationen wie die Abgaben auf Bundesebene behandelt werden sollte,
- im Sinne von regional abgestimmtem Flächenmanagement und Wirtschaftspolitik interkommunale Kooperationsmodelle forciert werden sollten.

Die **Grundsteuer** erfordert eine Reform zur rechtlichen Absicherung, administrativen Vereinfachung und als wichtige Finanzierungsstütze für die kommunale Daseinsvorsorge.

4.3 Erfordernis 3 – Alternative und gemeinschaftliche Organisations- und Finanzierungsformen stärken die Daseinsvorsorge

Alternative Optionen zur reinen Haushaltskonsolidierung („Kürzen und streichen“) sollten prioritär berücksichtigt werden, wobei diese insbesondere auch in Strukturreformen („anders und gemeinschaftlich organisieren“) liegen: regional flächendeckende Zusammenarbeit in der Daseinsvorsorge (Reformansatz Kooperationen) sowie alternative Finanzierungsquellen (Bürgergruppen wie z.B. Genossenschaften oder Crowdfunding). Die künftige Absicherung der kommunalen Daseinsvorsorge bedarf kreativer und v.a. gemeinschaftlicher und regionaler Wege – auch zur Sicherung der Gemeindeautonomie.

Die Ansätze der Genossenschaften und des Crowdfunding sind ergänzende Modelle zur Organisation und Finanzierung der Daseinsvorsorge. Ein umfassendes und flächendeckendes Kooperationsmodell bringt für die Erbringung der Daseinsvorsorge einen großen Nutzen in Form von Leistungssicherung, Qualitätsvorteilen und Effizienzgewinnen.

V Anhang

1 Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Entwicklung der Kommunalsteuereinnahmen pro Kopf nach Raumtypen, 2008 bis 2018	28
---	----

2 Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Bildung – Entwicklung Nettoausgaben 2008 - 2018	6
Tabelle 2: Bildung – Entwicklung Nettoinvestitionen 2008 – 2018	7
Tabelle 3: Sport und Freizeit – Entwicklung Nettoausgaben 2008 - 2018	7
Tabelle 4: Sport und Freizeit – Entwicklung Nettoinvestitionen 2008 – 2018	8
Tabelle 5: Kulturbereich – Entwicklung Nettoausgaben 2008 - 2018	8
Tabelle 6: Kulturbereich – Entwicklung Nettoinvestitionen 2008 – 2018	9
Tabelle 7: Wohn- und Geschäftsgebäude – Entwicklung Nettoausgaben 2008 - 2018	9
Tabelle 8: Wohn- und Geschäftsgebäude – Entwicklung Nettoinvestitionen 2008 - 2018	10
Tabelle 9: Infrastruktur – Entwicklung Nettoausgaben 2008 - 2018	10
Tabelle 10: Infrastrukturbereich – Entwicklung Nettoinvestitionen 2008 - 2018	11
Tabelle 11: ÖPNV – Entwicklung Nettoausgaben 2008 - 2018	11
Tabelle 12: ÖPNV – Entwicklung Nettoinvestitionen 2008 – 2018	12
Tabelle 13: Ver- und Entsorgung – Entwicklung Nettoausgaben 2008 - 2018	13
Tabelle 14: Ver- und Entsorgung – Entwicklung Nettoinvestitionen 2008 - 2018	13
Tabelle 15: Ver- und Entsorgung - Deckung der Nettoinvestitionen durch ordentliche Gebarung 2008 - 2018	14
Tabelle 16: Lfd. Nettoausgaben und Netto-Investitionen, Veränderung 2008 - 2018	14
Tabelle 17: Lfd. Nettoausgaben und Netto-Investitionen, Veränderung 2013 - 2018	15
Tabelle 18: Nettoausgaben und Investitionen, in Mio. Euro, 2018 (Gemeinden ohne Wien)	17
Tabelle 19: Entwicklung der Gebühreneinnahmen im Vergleich zu den laufenden Einnahmen 2009 – 2018, Gemeinden ohne Wien, in Mio. Euro	20
Tabelle 20: Entwicklung des Aufkommens der Gemeindeabgaben in Mio. Euro, 2009-2018	28
Tabelle 21: Ramsauer Hallenbad – Crowdfunding - Bausteinsystem	35

3 Literaturverzeichnis

Biwald/Mitterer/Prorok/Wirth (Hrsg.): Nachhaltig wirken – Impulse für den öffentlichen Sektor; Wien-Graz 2019

Biwald, Peter; Parzer, Philip: Gemeinsam stärker – Chancen und Perspektiven interkommunaler Zusammenarbeit; in: Biwald/Mitterer/Prorok/Wirth (Hrsg.): Nachhaltig wirken – Impulse für den öffentlichen Sektor; Wien-Graz 2019, S. 92-107

Elisbeth Blanik, Gemeindekooperationen am Beispiel des Bezirk Lienz, Präsentation im Online-Arbeitskreis Finanzierung der Daseinsvorsorge am 12.11.2020, Download unter <https://www.staedtetag.at/programm/12-11-2020-ak1/>

- Forum Public Management (FPM) 2/2020: Daseinsvorsorge sichern;
<https://www.kdz.eu/de/content/forum-public-management-ausgabe-2020>
- Frank, Stefan Leo: Gebühren für die Benützung von Gemeindeeinrichtungen und –anlagen – Verfassungsrechtliche Gesichtspunkte, in: Österreichischer Städtebund (Hrsg.): Prüfung von Gebühren, Wien 2017; S. 19
- Gschwandtner, Konrad; Puchner, Oliver: Bewertungs- und Grundsteuerreform nach dem „Altlenbacher Modell“ (in: Klug: Reform der Gemeindesteuern), 2015.
- Kluth, Winfried: Der Beitrag von Infrastrukturgenossenschaften zur Daseinsvorsorge; in Zeitschrift für das gesamte Genossenschaftswesen (ZfgG) 2019; 69(2): S. 117–132
- Kremser, Michael, Maschek, Markus: Das FAG 2017, S. 295/296, in: Bauer, H., Biwald P., Mitterer, K., Thöni, E. (Herausgeber): Finanzausgleich 2017: Ein Handbuch – mit Kommentar zum FAG 2017, Wien-Graz, 2017
- Kühn, Meinolf: Genossenschaften – eine Alternative für die kommunale Daseinsvorsorge, Unveröffentlichtes Manuskript, Wien 2020
- Mitterer, Karoline; Pichler, Daliah: Finanzausgleich Kompakt - Fact Sheets 2020 zum Finanzausgleich mit Fokus auf Gemeinden, KDZ, Wien, April 2020, S. 34/35
- Österreichischer Gemeindebund, Corona-Pakete der Länder für die Gemeindeebene, Wien 2020, Stand 10.11.2020
- Österreichischer Städtebund (Hrsg.): Prüfung von Gebühren, Wien 2017
- Österreichischer Wasser- und Abfallwirtschaftsverband: Grundlagen und Aufbau einer Gebührenkalkulation in der Abwasserentsorgung, ÖWAV-Arbeitsbehelf 48, Wien 2016,
- Rechnungshof: Förderungen in der Siedlungswasserwirtschaft, Reihe Bund 2020/46
- Schaffhauser-Linzatti, Michaela: Genossenschaften und Kommunen; Beitrag zum Online-Arbeitskreis Finanzierung der Daseinsvorsorge am 12.11.2020; Download unter <https://www.staedtetag.at/programm/12-11-2020-ak1/>
- Scheller, Henrik: Koproduktive Finanzierung von Infrastruktur und Daseinsvorsorge, im Rahmen des Österreichischen Städtetages 2020, im Online-Arbeitskreis Finanzierung der Daseinsvorsorge am 12.11.2020, Download unter <https://www.staedtetag.at/programm/12-11-2020-ak1/>
- Solf-Leipold/Boos-Krüger/Henger, Schönberger: Bürgerhilfevereine, Sozialgenossenschaften „und Co“ in ländlichen Räumen als Partner der öffentlichen Daseinsvorsorge und Pflege, in Zeitschrift für das gesamte Genossenschaftswesen (ZfgG) 2018; 68(2): S. 101–121
- VfSlg. 16.319/2001
- VfSlg. 19.859/2014, VfGH zum Wiener Abfallwirtschaftsgesetz, Entscheidungsdatum: 11.03.2014, Geschäftszahl B462/2013 ua.

K
D
Z

KDZ
Zentrum für Verwaltungsforschung

Guglgasse 13 · A-1110 Wien
T: +43 1 892 34 92-0 · F: -20
institut@kdz.or.at · www.kdz.or.at