

# Bestimmung der regionalen Versorgungsfunktion von Gemeinden

Endbericht, 11. Mai 2016

Projektteam:

**Karoline Mitterer, Anita Haindl, Nikola Hochholdinger**

(KDZ – Zentrum für Verwaltungsforschung)

**Johann Bröthaler, Michael Getzner**

(TU Wien, Fachbereich Finanzwissenschaft und Infrastrukturpolitik)

**Hans Kramar, Florian Strohmayer**

(TU Wien, Fachbereich Stadt- und Regionalforschung)



## Inhaltsverzeichnis

<b>I</b>	<b>Einleitung .....</b>	<b>6</b>
1	Ausgangssituation und Projektziele .....	6
1.1	Ausgangssituation .....	6
1.2	Projektziele .....	9
1.3	Aufbau und Inhalte.....	9
<b>II</b>	<b>Grundlagen.....</b>	<b>11</b>
1	Raumordnungspolitische Grundlagen .....	11
2	Ökonomische Grundlagen der öffentlichen Aufgabenerfüllung .....	16
2.1	Zur regionalen Inzidenz öffentlicher Aufgabenerfüllung.....	16
2.2	Aspekte der Effizienz öffentlicher Aufgabenerfüllung im föderalen Staat.....	20
2.3	Zur Aufgabentypisierung.....	25
<b>III</b>	<b>Bewertung kommunaler Aufgaben.....</b>	<b>27</b>
1	Grundannahmen zum Bewertungsschema und methodische Hinweise .....	28
2	Aufgabenbereiche und -felder .....	30
3	Bewertungskriterien .....	34
3.1	Block A: Qualitative und quantitative Merkmale der Aufgabenfelder.....	34
3.2	Block B: Bewertung der Kriterien.....	39
3.3	Block C: Gesamtbewertung.....	41
4	Ergebnis der Bewertung.....	44
5	Ergänzende Aspekte .....	46
<b>IV</b>	<b>Mögliche Indikatoren für ein Abgeltungsmodell der regionalen Versorgungsfunktionen im Finanzausgleich .....</b>	<b>48</b>
1	Vorgangsweise und methodische Hinweise.....	48
2	Aufgabenspezifische Indikatoren nach Aufgabenfeldern.....	51
2.1	Mögliche Indikatoren.....	51
2.2	Empfohlene Indikatoren für die höchstbewerteten Aufgabenfelder.....	55

3	Zeitnah umsetzbare Stellvertreter-Indikatoren .....	63
<b>V</b>	<b>Zentrale Ergebnisse und Perspektiven .....</b>	<b>68</b>
1	Zentrale Ergebnisse.....	68
2	Perspektiven für eine Modellumsetzung .....	72
2.1	Ausgestaltungsmöglichkeiten eines indikatorgebundenen Modells.....	73
2.2	Hinweise zur weiteren Umsetzung .....	76
<b>VI</b>	<b>Anhang .....</b>	<b>80</b>
1	Verzeichnisse.....	80
1.1	Abbildungsverzeichnis .....	80
1.2	Tabellenverzeichnis .....	80
1.3	Quellenverzeichnis .....	81



# I Einleitung

## 1 Ausgangssituation und Projektziele

### 1.1 Ausgangssituation

Die einzelnen Gemeinden erfüllen unterschiedliche Aufgaben und Funktionen innerhalb einer Region und befinden sich in unterschiedlichem Ausmaß in vielfältigen räumlichen Beziehungen zu anderen Gemeinden. Insbesondere Infrastrukturen in Städten erbringen häufig Versorgungsleistungen, von welchen auch die Bevölkerung aus anderen Gemeinden einen Nutzen erzielt.

#### **Regionale Versorgungsfunktion im Finanzausgleich**

Die räumliche Verteilung von verschiedenen wirtschaftlichen und sozialen Aktivitäten (Wohnen, Arbeiten, Freizeit, Mobilität, Versorgung) ist ein zentrales Thema in der Raumplanung. In den einzelnen Bundesländern bestehen Zentrale-Orte-Konzepte, die entweder deskriptiv die bestehenden Versorgungsfunktionen von Gemeinden abbilden oder die gewünschten Funktionen normativ festlegen. Dabei werden verschiedene Ausstattungs- oder Versorgungsstufen berücksichtigt, welche sich teilweise in den einzelnen Bundesländern sehr deutlich voneinander unterscheiden. Ein aktuelles und einheitliches Modell zu zentralen Orten in ganz Österreich besteht hingegen nicht. Aus Sicht der Raumplanung ist somit die Bestimmung der Bedeutung und der Verortung von Versorgungsfunktionen eine wesentliche Aufgabe.

Darüber hinaus ist die Abbildung der regionalen Versorgungsfunktion einer Gemeinde auch für die Finanzwirtschaft ein wichtiges Thema. Wie in der Finanzverfassung festgelegt, sind die für die Aufgaben einer Gebietskörperschaft (Gemeinde) notwendigen Einnahmen bereitzustellen. In diesem Zusammenhang beschäftigt sich insbesondere der Finanzausgleich mit der Mittelverteilung auf die einzelnen Gebietskörperschaften und somit mit den Beziehungen der einzelnen Gemeinden im Geflecht der finanziellen Beziehungen aller Gebietskörperschaften untereinander.

In den aktuellen Diskussionen und Verhandlungen zu einer Reform des Finanzausgleichsgesetzes wird auch eine stärker aufgabenorientierte Mittelverteilung thematisiert. Neben der Berücksichtigung von sozio-demografischen und geografisch-topografischen Indikatoren gibt es auch eine Reihe von Vorschlägen und Überlegungen, besondere Aufgabenlasten aufgrund der regionalen Versorgungsfunktion im Finanzausgleich eigens abzugelten.

Demnach erscheint die Entwicklung eines Modells zur Bestimmung der regionalen Versorgungsfunktion von Gemeinden (z.B. in den Bereichen Gesundheit, Bildung, öffentlicher Verkehr, technische Infrastrukturnetze, Verwaltung, Kultur, Sport- und Freizeit) notwendig, um den möglichen finanziellen Ausgleich für die angebotenen Leistungen unter bestimmten Annahmen abschätzen und festlegen zu können.

#### **Einschätzung zur aktuellen Situation**

Der Finanzausgleich kann die derzeitige regionale Versorgungsfunktion der Gemeinden nicht adäquat abbilden. Einerseits weist der abgestufte Bevölkerungsschlüssel eine zu geringe Differenzierung auf, um auf unterschiedlichen Funktionen der Gemeinden einzugehen, andererseits lässt die Einwohnerzahl einer Gemeinde in komplexen und funktional eng verflochtenen Siedlungsstrukturen nur in sehr beschränktem Ausmaß Rückschlüsse auf regionale Versorgungsfunk-

tionen zu. Insbesondere bei den Gemeinden unter 20.000 EW<sup>1</sup> befinden sich zahlreiche Gemeinden, die als kleinregionale Zentren mit entsprechenden zusätzlichen Aufgaben fungieren. Dieses Phänomen wird jedoch im aktuellen Finanzausgleichssystem nicht erfasst. Die Berücksichtigung der regionalen Versorgungsfunktion im österreichischen Finanzausgleich ist aus finanzwirtschaftlicher, raumplanerischer und methodischer Sicht jedoch keineswegs trivial und verlangt (wie die vorliegende Untersuchung zeigen wird) die eingehende Behandlung vieler Unsicherheiten und Ungewissheiten.

Bestehende Raumabgrenzungen zur Bestimmung der Zentralität von Gemeinden sind für die Fragestellungen im Zusammenhang mit dem Finanzausgleich ebenfalls nicht geeignet. So ist beispielsweise die bestehenden Abgrenzungen von Stadtregionen zu diesem Zweck nicht anwendbar, da auch zahlreiche Zentren in ländlichen Regionen ein erhöhtes Aufgabenniveau haben, welche hier jedoch nicht erfasst wären. Auch die bestehenden Zentrale-Orte-Konzepte in den Bundesländern sind für die Zwecke des Finanzausgleichs in der jetzigen Form nicht nutzbar, da sich die Konzepte je nach Bundesland sehr stark unterscheiden (z.B. unterschiedliche Anzahl an Zentralitätsstufen) und zum Teil als normative Vorgaben der Raumordnungspolitik – und nicht als Beschreibung tatsächlich verfügbarer Versorgungsfunktionen – zu verstehen sind. Darüber hinaus wird auf andere, in den letzten Jahren entstehenden Ansätze in der Raumentwicklung (z.B. Polyzentralität, funktionale Spezialisierung, Bildung von metropolitanen Stadtregionen) nicht in ausreichendem Maße eingegangen, bzw. ist eine Umsetzung dieser Konzepte in der Praxis des Finanzausgleichs mit zahlreichen insbesondere empirischen Problemen, behaftet.

### **Eckpunkte einer Modellentwicklung zur Bestimmung der regionalen Versorgungsfunktion**

In Ermangelung der Nutzbarkeit bestehender Modelle und Definitionen zur regionalen Versorgungsfunktion von Gemeinden und Städten ist es notwendig, ein geeignetes Modell zu entwickeln, welches im Finanzausgleich im Sinne einer verstärkten Aufgabenorientierung Anwendung finden könnte.

Konkret sollten die folgenden Ziele in einem solchen Modell verfolgt werden:

- ❑ *Ausreichende Differenzierung der Gemeinden:* Gemeinden übernehmen ihre Versorgungsfunktionen in verschiedenen Bereichen in unterschiedlicher Intensität. So kann eine Gemeinde ein wichtiges Arbeitszentrum sein (weil beispielsweise ein Leitbetrieb angesiedelt ist), jedoch kaum Leistungen im Kultur- und Freizeitbereich erbringen, die auch für die Bevölkerung der umliegenden Gemeinden attraktiv sind. Ein weiteres Beispiel wären Gemeinden mit großer Bedeutung als Schulstandort für die SchülerInnen aus der Region bei einem gleichzeitigen Defizit von Leistungen im Gesundheitsbereich.
- ❑ *Herstellen der fiskalischen Äquivalenz:* Im Sinne der Effizienz soll der Kreis der NutznießerInnen, KostenträgerInnen und EntscheidungsträgerInnen von regionalen öffentlichen Leistungen übereinstimmen. Da die NutzerInnen wesentlicher kommunaler Aufgaben häufig aus anderen Gemeinden kommen, stimmt in vielen Bereichen die Leistungserbringung nicht mit deren Finanzierung räumlich überein.
- ❑ *Fokus Finanzausgleich:* Im Rahmen des Finanzausgleichs wären nur jene Aufgaben abzugelten, in welchen es zu Mehrbelastungen der Gemeinden aufgrund ihrer regionalen Versorgungsfunktion kommt. Ein Modell zur Bestimmung der regionalen Versorgungsfunktion von Gemeinden im Sinne der Raumplanung wäre hingegen deutlich weiter ge-

<sup>1</sup> Diese werden derzeit über den Abgestuften Bevölkerungsschlüssel im Rahmen des Finanzausgleichs pro Kopf mit denselben Mitteln ausgestattet.

steckt, da dabei auch Aufgaben mitbedacht werden müssten, die nicht im Kompetenzbereich der Kommunen liegen oder keine öffentlichen Aufgabenbereiche im engeren Sinn darstellen. Ein Modell zur Bewertung der regionalen Versorgungsfunktionen der österreichischen Gemeinden sollte daher speziell auf die Belange des Finanzausgleichs Bezug nehmen.

- ❑ *Wirkungs- und Einzugsbereiche:* Die Wirkungs- und Einzugsbereiche der Angebote und somit die räumliche Verteilung der Nutzeffekte sind weitgehend unbekannt. Wesentliche Faktoren für die regionale Versorgungsfunktion sind jedoch die Lage im Raum, die Erreichbarkeitsverhältnisse und die Nähe zu anderen Zentren.
- ❑ *Definition und Abgrenzung der regionalen Versorgungsfunktion:* Das derzeitige Leistungsspektrum der Gemeinden ist sehr vielfältig. Es bedarf daher einer transparenten und nachvollziehbaren Definition und Abgrenzung jener Leistungen, die einerseits eine regionale Versorgungsfunktion erfüllen und sich andererseits in den kommunalen Finanzen niederschlagen.

### **Erschwerende Aspekte einer Modellentwicklung zur Bestimmung der regionalen Versorgungsfunktion**

Eine etwaige Modellkonstruktion wird begleitet von mehreren erschwerenden Aspekten:

- ❑ *Bundesweit uneinheitliche Definition:* Derzeit bestehen in den einzelnen Bundesländern teils sehr deutlich voneinander abweichende Zentrale-Orte-Konzepte, deren Erstellung in der Kompetenz der Bundesländer liegt. Eine Verknüpfung der bestehenden Zentrale-Orte-Konzepte mit dem Finanzausgleich müsste auf Basis eines einheitlichen Konzeptes für Zentralität erfolgen.
- ❑ *Datenverfügbarkeit:* Ein wesentlicher erschwerender Aspekt ist die mangelnde Datenverfügbarkeit. Vor allem im Freizeit-, Sport- und Kulturbereich gibt es keine einheitliche Erfassung der erbrachten Leistungen. In wenigen Bereichen bestehen ausreichende Daten zur Verfügung (z.B. Kinderbetreuungsbereich, Schulen), allerdings fehlen auch hier meist Informationen zum Einzugsbereich der NutzerInnen, die erst in aufwendigen Erhebungen erfasst werden müssten.
- ❑ *Zukünftige Anwendbarkeit:* In Folge dynamischer Bevölkerungs- und Siedlungsentwicklungen unterliegen die Funktionen von Gemeinden einer laufenden Veränderung, weshalb es notwendig sein wird, durch laufende Aktualisierung der Indikatoren den räumlichen Entwicklungstrends gerecht zu werden.
- ❑ *Abgrenzung der Funktionen nach Gemeinden:* Aufgrund zahlreicher interkommunaler Verflechtungen und der Funktionsteilung von Gemeinden ist eine Abgrenzung der Funktionen nach einzelnen Gemeinden nicht trivial. Vor allem in verdichteten Agglomerationsräumen sind die Verflechtungen so stark, dass eine eindeutige Typisierung der Gemeinden kaum möglich ist. Da Gemeindegrenzen in vielen Fällen nicht mehr den heutigen Funktionsräumen entsprechen, müssten hier neue Wege der Abgrenzung gefunden werden.
- ❑ *Heterogenität der Funktionsräume:* Innerhalb Österreichs finden sich sehr unterschiedliche Verflechtungen innerhalb von Gemeindegrenzen überschreitenden Agglomerationsräumen hinsichtlich Struktur, Ausrichtung und Intensität der Interaktionen und Relationen zwischen den Akteuren. Eine besondere Herausforderung stellt dabei die Stadtregion Wien und ihr Umland dar.

- ❑ *Frage der Zweckmäßigkeit des Angebotes:* Die Bestimmung der regionalen Versorgungsfunktion kann sich sowohl an normativen Vorgaben (beispielsweise bei einem Zentrale-Orte-Konzept) als auch an der vorhandenen Ausstattung mit zentralen Versorgungseinrichtungen orientieren. Hier ist zu klären, inwiefern eine Bewertung der regionalen Versorgungsfunktion am Ist-Zustand gerechtfertigt ist oder ob auch normative Vorgaben Einfluss finden sollten.
- ❑ *Mehrausgaben durch die regionalen Versorgungsfunktion:* Größere Gemeinden und Städte weisen nicht nur höhere Ausgaben aufgrund der regionalen Versorgungsfunktion auf (daher der Mitversorgung innerhalb eines Funktionsraumes), sondern tragen möglicherweise auch höhere Ausgaben aufgrund ihrer spezifischen sozio-demografischen Struktur (z.B. hohe Frauenerwerbsquote, hoher Migrantanteil, hoher Anteil an Personen mit Anspruch auf bedarfsorientierte Mindestsicherung) bzw. unterschiedlicher institutioneller Rahmenbedingungen (z.B. Bezirksverwaltungsagenden bei Statutarstädten). Die Abgrenzung in einzelnen Aufgabenbereichen stellt sich dabei als teilweise schwierig dar (z.B. hohe Kinderbetreuungsquote aufgrund von mitversorgten Kindern der Umlandgemeinden).

## 1.2 Projektziele

Zur Realisierung eines aufgabenorientierten Finanzausgleichs ist der Bezug auf die regionale Versorgungsfunktion von Städten und kleinregionalen Zentren notwendig. Dadurch würde im Optimalfall ein Lastenausgleich auf Gemeindeebene entstehen. Da die derzeitigen Konzepte zu zentralen Orten keine österreichweit einheitlichen Zuordnungen ermöglichen, bedarf es einer entsprechenden Bewertung der regionalen Versorgungsfunktion anhand von repräsentativen Indikatoren. Vor diesem Hintergrund verfolgt die vorliegende Grundlagenstudie folgende Ziele:

- ❑ Darstellen der Grundlagen und aktuellen Ansätze zur Bewertung der regionalen Versorgungsfunktion von Gemeinden und Städten;
- ❑ Entwickeln eines Schemas zur Bewertung der einzelnen kommunalen Aufgabenfelder hinsichtlich ihrer möglichen Relevanz für den Finanzausgleich;
- ❑ Auswahl an Indikatoren und Ableitung von Kriterien, welche für eine etwaige Modellentwicklung zur Abgeltung von regionalen Versorgungsfunktionen dienen könnten;
- ❑ Bestimmen und Bewerten der verfügbaren Datengrundlagen zur Bewertung der einzelnen Gemeinden hinsichtlich ihrer regionalen Versorgungsfunktion.

## 1.3 Aufbau und Inhalte

Bezogen auf die Projektziele unterteilt sich der Bericht in vier Teile.

In einem ersten Grundlagenkapitel werden die raumordnungspolitischen Grundlagen zu zentralen Orten erörtert und insbesondere auch die Aktualität und Vergleichbarkeit bestehender Konzepte dargestellt. Zudem werden ökonomische Grundlagen und relevante Begriffe (z.B. fiskalische Äquivalenz, externe Effekte / Spillovers) zur staatlichen Aufgabenerfüllung erörtert. Einerseits erfolgt eine Kurzdarstellung zur Theorie der regionalen Inzidenzanalyse, andererseits werden ausgewählte Dimensionen der Effizienz öffentlicher Aufgabenerfüllung im föderalen Staat dargestellt.

Im zweiten Teil wird die Methodik eines Bewertungsschemas zur Identifizierung von kommunalen Aufgaben, welche für die regionale Versorgungsfunktion relevant sind und eine Verletzung der

fiskalischen Äquivalenz erwarten lassen, vorgestellt. Danach werden die wesentlichen Ergebnisse der Bewertung der einzelnen identifizierten Aufgabenfelder dargestellt und erläutert.

Im dritten Teil wird der Schwerpunkt auf Indikatoren gelegt, die für ein etwaiges Modell zur Abgeltung der regionalen Versorgungsfunktion im Finanzausgleich relevant sein können. Zu diesem Zweck werden zunächst Indikatoren zur Bewertung der regionalen Versorgungsfunktion der Gemeinden für einzelne Aufgabenfelder vorgeschlagen und nach ihrer Aussagekraft und Anwendbarkeit bewertet und gereiht. Danach werden nach pragmatischen Gesichtspunkten der Datenverfügbarkeit aufgabenübergreifende Stellvertreter-Indikatoren gewählt, die leicht verfügbar sind und mehrere relevante Aufgabenfelder abdecken.

Im vierten Teil werden die zentralen Ergebnisse der Studie kurz zusammengefasst und daraus Perspektiven einer möglichen Umsetzung eines Modells zur Abgeltung der regionalen Versorgungsfunktion im Finanzausgleich abgeleitet.

## II Grundlagen

### 1 Raumordnungspolitische Grundlagen

Die Bereitstellung von Versorgungsleistungen für die ansässige Bevölkerung zur Abdeckung der Grundbedürfnisse ist eine wesentliche Aufgabe der Raumplanung und Raumordnung. Zu den grundlegenden menschlichen Bedürfnissen, den „Daseinsgrundfunktionen“ zählen neben „Wohnen“ und „Arbeiten“ meist die Bereiche „Bildung“, „Erholung“ und „Versorgung“, darüber hinaus werden gelegentlich auch „Mobilität“ und „Soziale Kontakte“ genannt. Die Befriedigung dieser Bedürfnisse, ist eine komplexe Aufgabe, die von unterschiedlichen (privaten wie staatlichen) Akteuren auf unterschiedlichen Standorten erbracht wird.

Aufbauend auf einem von Walter Christaller (1933) begründeten theoretischen Konzept beschreibt die Theorie der zentralen Orte die ideale Verteilung der unterschiedlichen Angebotsstandorte im Raum. Aufbauend auf einer Reihe idealtypischer Annahmen zu Bevölkerungsverteilung sowie Nachfrage- und Produktionsbedingungen besagt dieser Ansatz, dass die zur Befriedigung der Daseinsgrundfunktionen benötigten Güter und Dienstleistungen eine spezifische Reichweite aufweisen und daher über eine entsprechende Zentralität verfügen. Je mehr „zentrale“ Güter und Dienste eine Gemeinde anbietet, desto höher liegt diese Gemeinde in der Hierarchie der zentralen Orte.

Dieser einfache statische Ansatz zur Erklärung der räumlichen Hierarchie im Siedlungssystem anhand der dort angebotenen Versorgungsleistungen wurde in (1) theoretisch-methodischen Arbeiten (zur Formalisierung und Dynamisierung des Konzepts), (2) deskriptiv-analytischen Studien (zur Abbildung bestehender Siedlungssysteme) und (3) raumordnungspolitisch-normativen Konzepten (zur Konzeption von Steuerungs- und Planungsinstrumenten) angewandt und weiterentwickelt.<sup>2</sup>

In Deutschland, wo die Idee der zentralen Orte durch Christaller ihren Ausgang nahm und stetig weiterentwickelt wurde, gibt es inzwischen in allen 13 Flächenbundesländern Zentrale-Orte-Konzepte, die eine wesentliche Grundlage der Raumordnung der Länder darstellen. Obwohl die genaue Festlegung der zentralen Orte in der Kompetenz der Länder liegt, finden sich in allen Bundesländern vergleichbare Hierarchiestufen (Grundzentrum, Mittelzentrum, Oberzentrum) und ähnliche Ausweisungskriterien wie etwa die Einwohnerzahl, die Größe der Einzugsbereiche (unter Berücksichtigung der Erreichbarkeitserfordernisse), die Funktion als Verkehrsknoten, das Arbeitsplatzangebot oder die Anzahl der EinpendlerInnen.<sup>3</sup>

Auch im Deutschen Finanzausgleich sorgt die bedarfsgerechte Verteilung der Finanzmittel zwischen staatlichen Ebenen und kommunalen Gebietskörperschaften bis heute zu fortwährenden Diskussionen, ohne dass bislang eine annähernd abschließende Lösung gefunden wurde.<sup>4</sup> Auch hier klaffen die Bedarfseinschätzungen zwischen Gemeinden und Ländern häufig auseinander und haben bereits öfters zu Rechtsstreitigkeiten geführt. Da in allen Flächenbundesländern die Einwohnerzahl das Hauptkriterium bei der Verteilung der Mittel auf die Kommunen gilt, werden die höheren Leistungen und Bedarfe zentralörtlicher Gemeinden, die in der Regel mit der Gemeindegröße ansteigen, im Hauptansatz nicht berücksichtigt. Deshalb wird in den meisten Bundesländern im Nebenansatz zusätzlich ein Faktor, der mit der Gemeindegröße bis zu einer fest-

<sup>2</sup> siehe Kramar et al. 2004, 24.

<sup>3</sup> siehe BBR 2015, S.34f.

<sup>4</sup> BBR 2015, S. 115f.

gelegten Sockelgröße ansteigt, verwendet. Außerdem werden den Gemeinden für die Wahrnehmung bestimmter Aufgaben weitere Mittel aus dem kommunalen Finanzausgleich zugeführt.<sup>5</sup>

Der einzige Ansatz, die zentralörtlichen Funktionen der Österreichischen Gemeinden über das gesamte Bundesgebiet einheitlich zu erfassen, liefert eine umfassende wirtschaftsgeographische Studie aus dem Jahr 1978, in dem die AutorInnen das Angebot zentralörtlicher Dienste in den einzelnen Gemeinden erfassen und daraus den Rang der Gemeinde ableiten.<sup>6</sup> Sie unterscheiden dabei 5 Hierarchiestufen von öffentlichen und privaten Diensten (Dienste der unteren Stufe, der mittleren Stufe, der Viertelshauptstadt, der Landeshauptstadt, der Bundeshauptstadt) und leiten aus der Zahl der vorhandenen Angebote in den 5 Stufen eine Rangziffer und daraus den zentralörtlichen Rang jeder einzelnen Österreichischen Gemeinde ab. Die Klassifikation ergibt eine 10-stufige Hierarchie, in der Wien als Bundeshauptstadt die Stufe 10, die Landeshauptstädte die Stufen 9 und 8, die Viertelshauptstädte die Stufe 7 zugewiesen werden, während die Stufen 6, 5 und 4 auf Städte mittlerer Zentralität sowie die untersten drei Stufen 3, 2 und 1 auf Kleinstädte niedriger Zentralität entfallen.

Diese Klassifikation aller Städte und Gemeinden bildete eine wichtige Grundlage für die raumordnungspolitische Diskussion in Österreich, die in der Entwicklung von Zentrale-Orte-Konzepten in den 1970er Jahren mündete. Da die Raumplanung gemäß der Österreichischen Bundesverfassung (Artikel 15 B-VG) in der Kompetenz der Bundesländer liegt, erfolgte die Umsetzung des Zentralitätsansatzes (soweit dieser über die Raumplanung berücksichtigt wird) in den Ländern.

Dabei fällt auf, dass die österreichischen Bundesländer, wenn überhaupt, ihre Zentrale-Orte-Konzepte sehr unterschiedlich implementieren: So gibt es generell nur in sieben der neun Bundesländer eine Einteilung bzw. eine Strukturvorgabe, die dem Zentralen-Orte-Gedanken entspricht, in Wien bzw. in Vorarlberg gibt es derartige Planungsgrundlagen nicht. Aber auch in den restlichen Bundesländern ist die Umsetzung nicht einheitlich gestaltet: So stellt „Das System der Zentralen Orte in Tirol 2010“<sup>7</sup> eine durch das Amt der Tiroler Landesregierung ausgearbeitete Fachgrundlage dar, rechtlich verankert via Verordnung oder Gesetz ist diese allerdings nicht.

In den verbleibenden sechs Bundesländern Burgenland, Kärnten, Niederösterreich, Oberösterreich, Salzburg und der Steiermark sehen die jeweiligen Raumplanungs- bzw. Raumordnungsgesetze vor, die Zentrale-Orte-Strukturen in den entsprechenden räumlichen Entwicklungsprogrammen zu integrieren. Auch dabei gibt es noch Unterschiede: Während im Burgenland, in Niederösterreich und in Salzburg alle zentralen Orte in einem Entwicklungskonzept enthalten sind, sind diese in Kärnten in mehreren Konzepten für Teilregionen (die sich sogar stellenweise überlappen bzw. ergänzen, aber nicht das ganze Bundesland umfassen) festgelegt. In Oberösterreich und der Steiermark sind jeweils höhere Stufen in den landesweiten Programmen enthalten, die untersten Stufen („teilregionale Versorgungszentren“ in der Steiermark, „Kleinzentren“ in Oberösterreich) werden – sofern vorhanden – in regionalen Entwicklungs- bzw. Raumordnungsprogrammen festgelegt.

Wie die heterogene Art der Implementierung erahnen lässt, sind auch die verschiedenen Zentralitätsstufen sehr unterschiedlich bezeichnet bzw. definiert, wie die folgende Übersicht auf Basis der jeweiligen rechtlichen Grundlagen (siehe Quellenverzeichnis) verdeutlichen soll.

<sup>5</sup> vgl. Lenk und Hesse 2013.

<sup>6</sup> Bobek und Fesl, 1978.

<sup>7</sup> Amt der Tiroler Landesregierung, online.

Die Reihenfolge der Stufen ist stets absteigend dargestellt, d.h. die Stufe mit dem höchsten Rang ist zuerst genannt:

- ❑ Burgenland (3 Stufen): Zentrale der Orte der Stufe 3, Stufe 2, Stufe 1.  
Anmerkung: Zusätzlich zu den „zentralen Orten“ sind auch „Betriebs-, Gewerbe- und Industriestandorte“ in 2 Stufen, und „Tourismusstandorte“ in zwei unterschiedlichen Kategorien zu jeweils 2 Stufen festgelegt.
- ❑ Kärnten (5 Stufen): Oberzentrum, Mittelzentrum, Unterzentrum, Kleinzentrum und Kleinstzentrum.  
Anmerkung: In den Verordnungen findet sich auch der Begriff „tren“ für bestimmte ehemalige Gemeindehauptorte.
- ❑ Niederösterreich (6 Stufen): Stufe 6, Stufe 5, Stufe 4, Stufe 3, Stufe 2, Stufe 1.
- ❑ Oberösterreich (4 Stufen): Überregionale Zentren, Zentrale Orte im Stadtumlandbereich, Regionalzentren im ländlichen Raumen, Kleinzentren.
- ❑ Salzburg (5 Stufen): Stufe A, Stufe A\*, Stufe B, Stufe C, Stufe D.
- ❑ Steiermark (4 Stufen): Kernstädte, Regionale Zentren, Regionale Nebenzentren, teilregionale Versorgungszentren.
- ❑ Tirol (4 Stufen): Obere Stufe, Mittlere Stufe, Untere Stufe, Unterste Stufe.

In der ranghöchsten Stufe befindet sich in der Regel nur die jeweilige Landeshauptstadt. Einzig in Oberösterreich sind neben Linz auch Wels und Steyr als überregionales Zentrum geführt. Hinsichtlich der Bevölkerungszahlen<sup>8</sup> ist hier Vorsicht geboten: So sind beispielsweise sowohl Graz (274.207), Linz (197.427) als auch Eisenstadt (13.664) in der jeweils höchsten Klasse zu finden. Auch in der zweithöchsten Stufe ist kein einheitliches Bild im Landesvergleich gegeben: So sind meist Bezirkshauptstädte mit sehr unterschiedlicher Größe darin zu finden: In Salzburg sind in der Stufe A\* etwa Hallein mit 20.607 EinwohnerInnen oder Tamsweg (5.629) gelistet, in der Steiermark werden als Regionales Zentrum unter anderen Leoben (24.695), Feldbach (13.110) oder Murau (3.718) geführt. In Niederösterreich sind mit Krems (24.011) und Wiener Neustadt (43.002) zwar beide Statutarstädte in der Stufe 5. Allerdings befindet sich das bevölkerungsstarke Baden (25.331) gemeinsam mit dem deutlich kleineren Horn (6.461) in Stufe 4.

Auch bei der Betrachtung der anderen Seite der Skala fallen Unterschiede auf: Beispielsweise sind in Tirol alle 279 Gemeinden einer Stufe (der untersten) zugeordnet. In anderen Bundesländern sind deutlich weniger Gemeinden überhaupt in Erwägung gezogen, ein zentraler Ort zu sein. Beispielsweise sind in Salzburg oder Niederösterreich nur rund ein Viertel aller Gemeinden im Konzept als zentraler Ort erfasst, im Burgenland nur knapp 11 % (allerdings müssten hier sinngemäß auch die Betriebs-, Gewerbe- und Industriestandorte“ bzw. „Tourismusstandorte“ in Betracht gezogen werden, die sich von den zentralen Orten unterscheiden). Im einzig verfügbaren Oberösterreichischen regionalen Raumordnungsprogramm (Region Eferding) sind alle die Planungsregion umfassenden Gemeinden außer Eferding (dies ist ja bereits ein Regionalzentrum im ländlichen Raum) als "*Gemeinden mit kommunalen Grundversorgungsaufgaben (Gemeinden ohne Zentralität)*"<sup>9</sup> geführt.

Wie bereits eingangs angedeutet unterscheiden sich die Zentrale-Orte-Konzepte auch in ihrer Erhebungsart und Zielsetzung: In der Erläuterung zum Tiroler Konzept wird die angewandte Methode detailliert publiziert, der Schwerpunkt liegt hier auf der empirischen Erhebung der Struktur

<sup>8</sup> Anmerkung: Alle folgenden Bevölkerungszahlen beziehen sich auf das Jahr 2015 gemäß Statistik Austria, online. Die Einstufung der Orte ist den jeweiligen Konzepten entnommen

<sup>9</sup> § 3 Regionales Raumordnungsprogramm für die Region Eferding.

und der Existenz gewisser Einrichtungen und Diensten in den Gemeinden.<sup>10</sup> Auch in Oberösterreich wird dargelegt, dass die Einstufung auf "Ergebnisse der Raumforschung" zurückgeht und aufgrund ihrer Bedeutung und "dem Ausmaß der von ihren zentralen Einrichtungen wahrgenommenen Versorgungsfunktionen"<sup>11</sup> erfolgt.

Ebenso lässt in Niederösterreich die Art der Charakterisierung der Stufen den Schluss zu, dass der Bestand im Fokus steht. Im Burgenland wird bei der Definition von Zentralen Standorten sowohl ein deskriptiver als auch normativer Ansatz verwendet, indem betont wird, dass diese bereits ein gewisses Angebot aufweisen müssen, um als zentraler Standort geführt werden zu können, und zugleich auch erklärt wird, dass dort künftige Entwicklungsimpulse gesetzt werden sollen.<sup>12</sup>

Während in der Steiermark im Raumordnungsgesetz (§12 StROG) und in Salzburg bereits bei der Erklärung des Landesentwicklungsprogramms explizit angeführt wird, dass es sich dabei um keine Bestandsaussage handelt, sondern die angestrebte Struktur abgebildet wird (LEP 2003, 13), kann dies in Kärnten aus der Beschreibung der jeweiligen Entwicklungsabsichten je Ort geschlossen werden: "*Der Zentrale Ort Friesach ist als Unterzentrum so zu entwickeln, daß er seine Versorgungsfunktion auch für die Bevölkerung der angrenzenden Gemeinden erfüllen kann.*"<sup>13</sup>

Im Sinne der in dieser Studie zu klärenden Frage hinsichtlich der Aufgabenorientierung des Finanzausgleichs ist zu erwähnen, dass in allen Konzepten auf die Versorgung der Bevölkerung eingegangen wird. Dies erfolgt zwar auf höchst unterschiedliche Weise, kann aber dennoch als das Rückgrat der Ansätze interpretiert werden. Eine Besonderheit lässt sich im Salzburger Konzept finden, indem hier sowohl auf eine Funktionsteilung von nahegelegenen Orten als auch bei der Versorgungsfunktion der Stufe A, der Stadt Salzburg, auf die Mitversorgung der Bevölkerung anderer Bundesländer bzw. des benachbarten Auslands verwiesen wird: "*Der Zentrale Ort der Stufe A dient zur Versorgung der Bevölkerung mit Gütern und Dienstleistungen des spezialisierten, höheren Bedarfs. Seine Bedeutung für das Land Salzburg, für sein Einzugsgebiet im oberösterreichischen und bayerischen Grenzraum, für die Republik Österreich und den europäischen Raum soll gesichert werden [...]*"<sup>14</sup>.

In diesem Zusammenhang sei erwähnt, dass die Konzepte mehrheitlich auch dem Umstand von untrennbaren Verflechtungen im Stadt-Umlandbereich Rechnung tragen. So wird z.B. in Niederösterreich bei der Einstufung auch das „zentralörtliche Einzugsgebiet“, welches als „[...] der Bereich, aus dem die Bevölkerung des Umlandes zentrale Einrichtungen des zentralen Ortes bevorzugt in Anspruch nimmt [...]"<sup>15</sup> verstanden wird, berücksichtigt. Dies stellt eine Weiterentwicklung der Konzepte in den letzten zirka 15 Jahren dar.<sup>16</sup>

In Anbetracht bereits bestehender Zentrale-Orte-Konzepte in den meisten Österreichischen Bundesländern stellt sich die Frage, warum die regionale Versorgungsfunktion in diesem Projekt neu bewertet wird anstatt auf die existierenden Dokumente zurückzugreifen. Das Problem dabei stellt dabei die mangelnde Kompatibilität der verschiedenen Zentrale-Orte-Konzepte in den einzelnen Bundesländern dar, die sich vor allem in drei wesentlichen Unterschieden äußern.

<sup>10</sup> Amt der Tiroler Landesregierung, online, 5ff.

<sup>11</sup> § 6 Abs. 1, Oö. Landesraumordnungsprogramm 1998.

<sup>12</sup> Landesentwicklungsprogramm 2011, Anlage 3.1.1.

<sup>13</sup> Anlage 2.2.1 Entwicklungsprogramm politischer Bezirk St. Veit an der Glan.

<sup>14</sup> LEP 2013, 13.

<sup>15</sup> § 4 Raumordnungsprogramm Zentrale Orte.

<sup>16</sup> vgl. hierzu die Beschreibungen im Jahr 2004: Kramar et al., 2004, 27.

Die einzelnen Konzepte der Österreichischen Bundesländer

- sehen stark voneinander abweichende Stufen von Zentralörtlichkeit vor,
- beziehen sich auf unterschiedliche Zeitpunkte und
- haben in manchen Fällen eher deskriptiven (Bewertung bestehender zentralörtlicher Funktionen), in anderen Fällen vorwiegend normativen Charakter (strategische Festlegung von erwünschten Funktionen).

Neben der Heterogenität der Zentrale-Orte-Konzepte der Bundesländer erschwert auch noch die gemeinsame Tatsache, dass sie sich überwiegend auf privatwirtschaftlich angebotene Versorgungsleistungen (Handel, Dienstleistungen,...) beziehen, deren Verwendung für die Verteilung öffentlicher Gelder im Finanzausgleich nur zum Teil relevant erscheint. Zur Bestimmung der regionalen Versorgungsfunktion der Österreichischen Gemeinden muss daher ein bundesweit einheitliches Bewertungsschema entwickelt werden, das die in den Zentrale-Orte-Konzepten der Bundesländer erfassten Versorgungsleistungen mit den „klassischen“ (gemeindefiskalisch relevanten) kommunalen Aufgaben kombiniert.

Im Österreichischen Finanzausgleich wird das unterschiedliche Ausmaß der Gemeinden an regionalen Versorgungsfunktionen implizit durch den abgestuften Bevölkerungsschlüssel erfasst. Diese Regelung, die ihre Wurzeln bereits in der Zwischenkriegszeit hat, wird heute vielfach mit den überörtlichen Aufgaben der großen Städte argumentiert. Das Problem bei dieser Regelung liegt jedoch darin begründet, dass die Einwohnerzahl einer Gemeinde immer weniger über deren zentralörtliche Funktion aussagt. Durch die Siedlungsentwicklung der letzten Jahrzehnte, die in weiten Teilen Österreichs von Suburbanisierung, dem Zusammenwachsen von städtischen Agglomerationsräumen und der Entleerung ländlicher Gebiete geprägt war, der Mobilität der ArbeitnehmerInnen sowie administrative Veränderungen in der Gemeindestruktur (Gemeindegemeinschaften und Gemeindetrennungen) bilden die Gemeindegrenzen immer weniger die tatsächlichen Siedlungsstrukturen bzw. Funktionsräume ab. Folglich ist es schwierig, aus der bloßen Zahl der innerhalb des definierten Gemeindegebietes lebenden Menschen verlässliche Aussagen über die Urbanität und die Zentralität einer Gemeinde abzuleiten.

Die unterschiedlichen Faktoren, die der abgestufte Bevölkerungsschlüssel je nach Einwohnerzahl zur Gewichtung vorsieht, lassen sich daher immer weniger durch unterschiedliche regionale Versorgungsfunktionen rechtfertigen. So nehmen etwa kleine Bezirkshauptorte oder regionale Zentren im ländlichen Raum zwar erhebliche zentralörtliche Funktionen für ihr Umland wahr (z.B. Tamsweg), die sich aber nicht in der geringeren Einwohnerzahl ausdrücken. Im Gegensatz dazu gibt es vor allem im suburbanen Bereich der größeren Städte einwohnerstarke Gemeinden, die selbst kaum Versorgungsfunktionen übernehmen, weil diese Leistungen ohnehin in den größeren Zentren angeboten werden. In zusammengewachsenen Agglomerationsräumen aus Klein- und Mittelstädten gibt es wiederum häufig Funktionsteilungen, in denen sich einzelne Gemeinden spezialisieren und damit ihre Umgebung in bestimmten Teilbereichen mitversorgen. So ist etwa im Bundesland Salzburg explizit eine Funktionsteilung zwischen verschiedenen regionalen Zentren (z.B. Bischofshofen und St. Johann im Pongau, Saalfelden und Zell am See) vorgesehen.

In Folge dieser tiefgreifenden kontinuierlichen Veränderungen der Siedlungsstrukturen und Stadtsysteme in Österreich erscheint die Begründung des abgestuften Bevölkerungsschlüssels aus den unterschiedlichen regionalen Versorgungsfunktionen der Gemeinden zunehmend schwierig. Vielmehr ist darüber nachzudenken, inwieweit die tatsächlich wahrgenommenen zentralörtlichen Funktionen der Gemeinden möglichst objektiv, unverzerrt und vergleichbar erhoben werden können, um bei der Verteilung der Ertragsanteile berücksichtigt werden zu können.

## 2 Ökonomische Grundlagen der öffentlichen Aufgabenerfüllung

Aus ökonomischer Sicht ist die öffentliche Aufgabenerfüllung zumindest in zwei Dimensionen, nämlich hinsichtlich der Effizienz sowie der Verteilung (z.B. Ausgleich regionaler oder sozialer Disparitäten) zu betrachten. Für die vorliegende Untersuchung – und als wesentliches Motiv, die öffentliche Aufgabenerfüllung im Sinne der regionalen Versorgungsfunktion zu betrachten – steht die Effizienz der Bereitstellung, der Nutzung und der Finanzierung im Mittelpunkt. Die grundsätzliche Überlegung hierbei ist, dass – rein aus dem Blickwinkel der Effizienz – die räumliche Verteilung der drei genannten Elemente (Bereitstellung inklusive der entsprechenden politischen Entscheidung, Nutzung und Finanzierung) möglichst deckungsgleich sein soll (u.a. fiskalische Äquivalenz). Theoretische Bausteine dieser Betrachtung sind einerseits die regionale (d.h. räumliche) Inzidenz der Aufgabenerfüllung, andererseits räumliche Spillover-Effekte (externe Effekte) sowie die Typisierung der öffentlichen Aufgaben.

### 2.1 Zur regionalen Inzidenz öffentlicher Aufgabenerfüllung

Unter regionaler Inzidenz wird allgemein die räumliche Verteilung der Wirkungen von Einrichtungen (im Kontext regionalpolitischer Entscheidungen vor allem öffentlicher Einrichtungen) verstanden.<sup>17</sup>

Die regionale Inzidenzanalyse (RIA) der Bereitstellung einer bestimmten Leistung durch eine öffentliche Einrichtung ist eine Methode zur Erfassung der *regionalen (d.h. räumlichen) Verteilungswirkungen* dieser Vorgänge in Bezug auf die „Produktions-“ oder „Anbieterregion“ und die „Nachfragerregionen“, die über die Anbieterregion hinausgehen kann. Dabei wird untersucht, in welchem Ausmaß die einer bestimmten Region angehörigen Transaktoren von den bereitgestellten Leistungen der Einrichtung betroffen sind, und zwar in ihren Rollen

- a) als EmpfängerInnen oder GeberInnen von Zahlungsmitteln,
- b) als TeilnehmerInnen an der Herstellung der erforderlichen Kapazität und der vorgesehenen Leistung und damit als Bezieher der Faktorentgelte,
- c) als EmpfängerInnen und
- d) NutzerInnen der bereitgestellten Leistung.

Betrachtet werden hierbei jeweils in räumlicher Verteilung die Brutto- und Nettoeffekte für die verschiedenen Dimensionen der Inzidenz (a bis d).

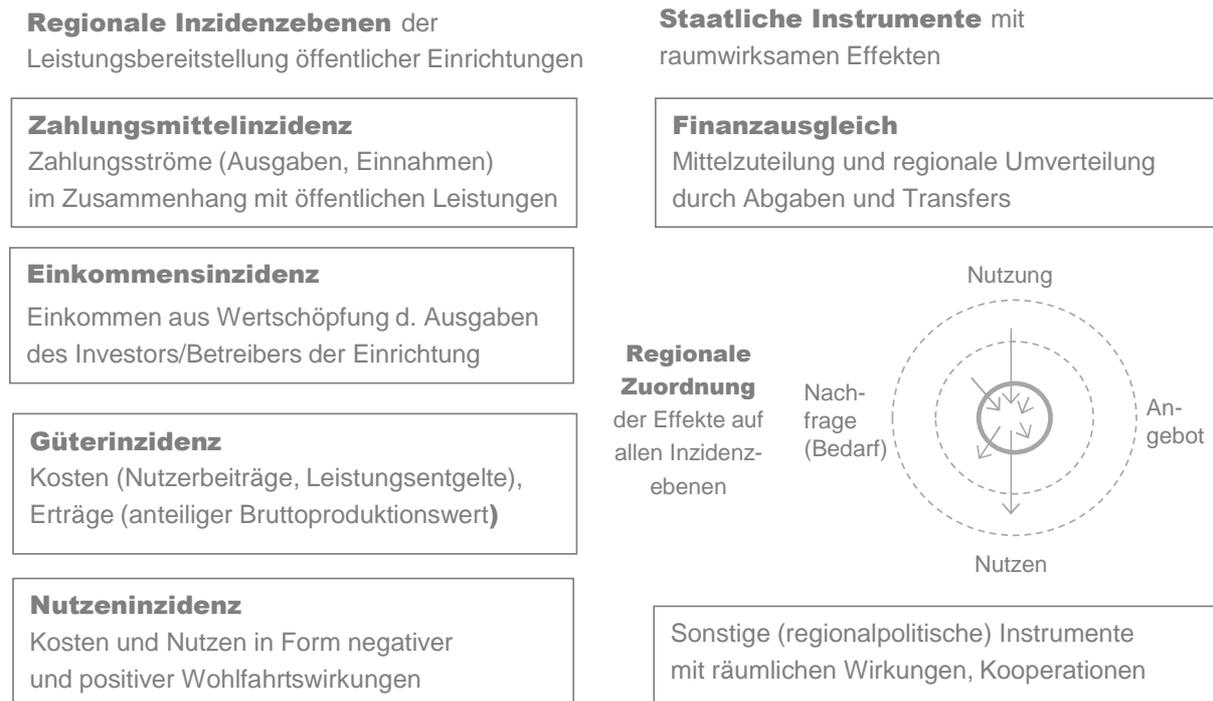
#### Methodische Grundlagen

Die RIA wird auf unterschiedlichen Betrachtungsebenen durchgeführt, auf denen verwandte, aber dennoch konzeptionell unterschiedliche Fragestellungen verfolgt und Variablen verwendet werden. Die Durchführung einer RIA ist methodisch aufwändig und fußt auf einer Reihe von ökonomischen Bewertungsverfahren (u.a. regionalökonomische und (gemeinde-)fiskalische Wirkungsanalysen, Erhebung des NutzerInnen-Verhaltens und deren Herkunft, betriebswirtschaftlich fundierte Statistiken der Einrichtungen). Vier Untersuchungsobjekte können Gegenstand einer RIA einer Leistungsbereitstellung sein: (1) für Zwecke der Finanzierung der Kapazitätserrichtung und der Leistungsproduktion fließende *Zahlungsmittel*, (2) daraus entstehende *Einkommen*, (3) dabei

<sup>17</sup> Frey et al., 2010.

in Anspruch genommene *Güter* (Sachgüter oder Dienstleistungen), und schließlich (4) lukrierter *Nutzen* aus deren Konsum (Abbildung 1). Jeweils geht es um die räumliche Verteilung dieser vier Dimensionen, und somit um die Analyse der räumlichen Verteilung der Finanzierung, des Konsums von Gütern und des Nutzens aus der Einrichtung. Frey und Brugger, die diese Methode für die Schweiz konzipierten, bezeichnen diese als „Inzidenzebenen“.<sup>18</sup>

### Abbildung 1: Regionale Inzidenz



Quelle: Eigene Darstellung, 2016.

### Ebenen der regionalen Inzidenz

#### Zahlungsinzidenz

Auf der Ebene der „Zahlungs(mittel)inzidenz“ werden die Regionsgrenzen überschreitenden *Zahlungsmittelströme* erfasst, die mit der vorangehenden Bruttovermögensbildung (Investitionsausgaben des Investors), mit der laufenden Produktion der betrachteten Leistung (Betriebsausgaben des Leistungsproduzenten, oft identisch mit dem Investor) und mit deren Inanspruchnahme (laufende Nutzerbeiträge bzw. Leistungsentgelte und allfällige ergänzende intragovernmentale Transferzahlungen der in den Nachfragerregionen angesiedelten Gebietskörperschaften an die Anbieterregion) verbunden sind.

#### Einkommensinzidenz

Auf der zweiten Ebene werden jene Ausgaben des Investors und des Betreibers der Einrichtung betrachtet, die Wertschöpfung induzieren und somit *Einkommenseffekte* bei den Inhabern der entsprechenden Produktionsfaktoren bewirken. Weitere Einkommenseffekte entstehen gegebenenfalls durch bestimmte Arten kalkulatorischen Aufwands ohne Ausgabencharakter (z. B. Ver-

<sup>18</sup> Frey und Brugger 1984, S. 41.

zinsung des eingesetzten Kapitals). Bestimmte Zahlungsmittel-Transaktionen, z. B. intragovernmentale Transfers sowie Darlehensaufnahme und -tilgungen, sind nicht einkommenswirksam und werden daher nicht erfasst. Auch die von den Nachfragerregionen in die Anbieterregion strömenden Nutzerbeiträge bzw. Leistungsentgelte sind keine einkommensschaffenden Transaktionen, sondern Transaktionen der Einkommens*verwendung* und daher für die Einkommens(entstehungs)inzidenz irrelevant.

### *Güterinzidenz*

Auf der dritten Ebene werden die Kosten und Erträge der Inanspruchnahme der betrieblich erzeugten Leistungen aus Sicht der Nutzer untersucht. Die *Kosten der Nutzung* der produzierten Leistungen aus Sicht der Transaktoren in den Nachfragerregionen sind die (die Produktionskosten nicht voll deckenden) *Nutzerbeiträge* bzw. die (kostendeckenden) *Leistungsentgelte*. Als *Ertrag der Nutzung* gilt der *Bruttoproduktionswert* der in Anspruch genommenen Güter (Betriebsausgaben und kalkulatorische Abschreibungen). Durch dessen nutzungsproportionale Aufteilung auf die Nachfragergruppen ergibt sich der Ertrag pro Nachfragerregion. Daraus lässt sich für jede Nachfragerregion die jeweilige aggregierte (positive oder negative) Differenz zwischen den in Anspruch genommenen BPW-Anteilen und den Nutzerbeiträgen bzw. Leistungsentgelten (zuzüglich allfälliger ergänzender intragovernmentaler Transferzahlungen) ableiten. Aus der bloßen Schaffung von Produktionskapazität resultieren wohl Einkommens-, aber keine Güterinzidenzeffekte.

### *Nutzeninzidenz*

Die Erfassung der Nutzeninzidenz basiert grundsätzlich auf den methodischen Grundlagen der Kosten-Nutzen-Analyse. Zu erfassen sind in diesem Zusammenhang die durch die Einrichtung entstehenden Nutzeffekte in Form der positiven Wohlfahrtswirkungen der NutzerInnen, denen in einer umfassenden Analyse auch die negativen Wirkungen (z.B. Kosten in Form von externen Umweltkosten) gegenüberzustellen sind. Während die Kosten-Nutzen-Analyse üblicherweise auf die Verteilungswirkungen in räumlicher und sozialer Hinsicht verzichtet, bietet sie dennoch die methodischen Grundlagen (Erfassung der Wohlfahrtswirkungen) als auch häufig die notwendigen Daten für die Beschreibung und Quantifizierung der Verteilung des Nutzens im Raum. Eine Erhebung der Nutzeffekte auf Basis der individuellen Bewertungen durch private Haushalte unter Anwendung der verschiedenen Bewertungsmethoden (z.B. Reisekostenmethode) kann eine genaue räumliche Verteilung des Nutzens ergeben. Die Erhebung der Nutzeninzidenz ist üblicherweise mit einem wesentlichen Aufwand verbunden, wobei die Unsicherheiten häufig zu einer größeren Bandbreite führen können.

### **Arten der regionalen Inzidenz**

In Anlehnung an R. A. Musgraves Arbeiten zur Überwälzung und Inzidenz von Steuern (1959) ist zwischen der *formalen* Inzidenz (ZahlerInnen/EmpfängerInnen gemäß gesetzlicher Vorschriften) und der *beabsichtigten* Inzidenz (politische Verteilungsziele) sowie letztlich der *effektiven* Inzidenz der Leistungsbereitstellung (faktisches Verteilungsergebnis bei einem der vier Untersuchungsobjekte) zu unterscheiden.

Abhängig vom Betrachtungshorizont kann weiters zwischen der *primären* Inzidenz (kurzfristige Effekte auf allen Inzidenzebenen) sowie der *sekundären* und *tertiären* Inzidenz (Berücksichtigung von Anpassungsreaktionen der Betroffenen bzw. gesamtwirtschaftlicher Anpassungsprozesse) unterschieden werden. Bei geplanten Projekten umfasst dies stufenweise mögliche zukünftige

Effekte, bei bestehenden Einrichtungen historische Ursachen oder Wechselwirkungen in der mittel- bis längerfristigen Perspektive.

### Ergebnisse und Grenzen einer Analyse der regionalen Inzidenz

Ergebnis der regionalen Inzidenzanalyse öffentlicher Einrichtungen sind die Netto-Effekte für die betrachteten Regionen auf den jeweiligen Inzidenzebenen (Saldo der Zuflüsse/Abflüsse der Zahlungsmittel, Einkommen, nutzungsbezogenen Kosten und Erträge bzw. Nutzen). Die regionale Inzidenzanalyse der Bereitstellung von Gütern durch öffentliche Einrichtungen erlaubt eine *verteilungspolitisch motivierte* Betrachtung der dadurch verursachten Besserstellung der Wirtschaftssubjekte in einer Anbieterregion und in den Nachfragerregionen (Gewinner und Verlierer und allfällig erwünschte Ausgleichsmaßnahmen).

Dass in jeder der Regionen der Kostendeckungsbeitrag an den Leistungsanbieter mit dem nutzerseitigen Leistungsertrag der Höhe nach wenigstens ungefähr übereinstimmt („fiskalische Äquivalenz“), gilt als notwendige Voraussetzung der Allokationseffizienz eines Leistungsangebots, das auch grenzüberschreitend in Anspruch genommen werden kann. Abweichungen von der fiskalischen Äquivalenz in der Form „positiver“ räumlicher externer Effekte der Leistungsbereitstellung (also von „Spillovers“ der Leistungsbereitstellung in einer Region zugunsten von Transaktoren in anderen Regionen), lassen ein im Vergleich zum optimalen Niveau zu geringes Angebot derartiger Leistungen erwarten. Allerdings werden oftmals *Abweichungen* von der fiskalischen Äquivalenz mit dem Ziel bewusst *angestrebt*, Regionen mit Entwicklungsrückstand durch derartige „Realtransfers“ zu fördern. Auch können andere Ziele (Produktion von positiven externen Effekten zugunsten sozial schwacher oder besonders zu fördernder Gruppen) zu einem wesentlichen Abweichen vom Prinzip der fiskalischen Äquivalenz führen. Darüber hinaus kann aufgrund der ökonomischen Eigenschaften der produzierten Güter und Dienstleistungen (z.B. öffentliche Güter) eine Einhebung von Leistungsentgelten nicht möglich bzw. auch nicht erwünscht sein (meritorische Güter).

Mit Hilfe der RIA könnte auch versucht werden, für einzelne (homogene) Leistungsarten *Funktionalregionen* zu bilden, die möglichst alle Kostenträger und Nutznießer einer Leistung umfassen und dadurch ein effizientes Angebot gewährleisten sollen. Derartige Funktionalregionen überlappen die Grenzen von Gebietskörperschaften oftmals notgedrungen (siehe auch Frey, 1997). Im Zuge der Bildung von Funktionalregionen können umverteilungsvermeidende Nutzungs- und Zahlungsvereinbarungen getroffen werden, wenn nicht bewusst *umverteilende* Vereinbarungen politisch gewünscht sind.

Die empirische Anwendung der regionalen Inzidenzanalyse beschränkt sich in der Praxis auf Untersuchungen für einzelne Einrichtungen, aus denen allenfalls allgemeine Muster der Positionen von „Gewinnern“ und „Verlierern“ bei Errichtung und Betrieb verschiedener Infrastruktureinrichtungen auf einzelnen Inzidenzebenen abgeleitet werden können.<sup>19</sup> Für den gezielten Einsatz infrastrukturpolitischer Instrumente für Zwecke der Regionalpolitik sind Anwendungen dieser Methode unerlässlich.

<sup>19</sup> Eine Reihe von schweizerischen Anwendungsfällen mit regionalpolitischer Orientierung findet sich etwa in Frey/Brugger (1984). Ein Beispiel einer Fallstudie in Österreich ist jene von J. Eibl et al. (1993).

### Anwendbarkeit der regionalen Inzidenz für den Finanzausgleich

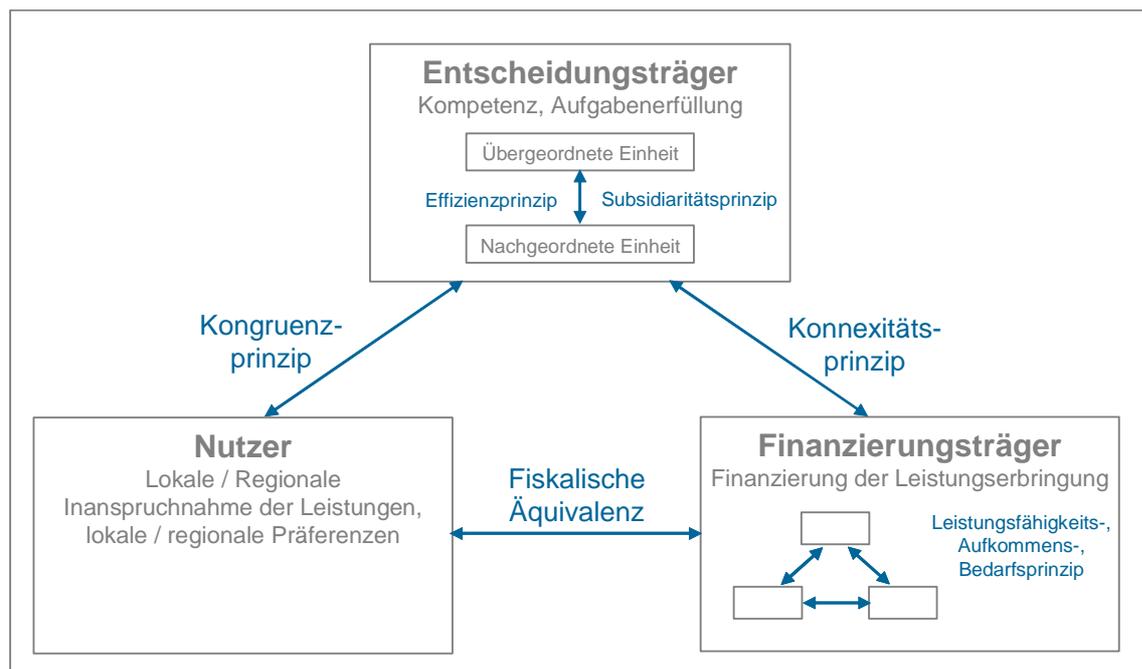
Für die Gestaltung eines aufgabenorientierten Finanzausgleichs dient die Methode der regionalen Inzidenzanalyse primär als konzeptioneller Rahmen. Es soll vor allem klargestellt werden, welche Effekte für die Begründung und Dimensionierung finanzieller Ausgleichsmaßnahmen auf den einzelnen Inzidenzebenen (meist nur die Zahlungsmitelebene) angesprochen werden und welche Effekte (v.a. aus Gründen der Komplexität) unberücksichtigt bleiben (abgabenbezogener Ressourcen- und Lastenausgleich gegenüber Nutzensausgleich).

Obwohl sich die Argumentation in der (finanzausgleichs)politischen Praxis auf alle Inzidenzebenen bezieht, ist eine empirische Anwendung der regionalen Inzidenzanalyse im Kontext des Finanzausgleichs nicht zielführend möglich. Hierfür müssten die methodischen und informativischen Voraussetzungen sowohl quantitativ als auch regional flächendeckend für die verschiedenen öffentlichen (kommunalen) Aufgabenbereiche gegeben sein. Für die Herstellung der fiskalischen Äquivalenz wäre eine exakte Datengrundlage zwar essentiell, in der Realität sind jedoch meist keine ausreichenden Daten verfügbar und die angewandten Erhebungs-, Berechnungs- und Bewertungsmethoden mit einer Reihe von Unsicherheiten behaftet, die die (aus ökonomischer Sicht wünschenswerte) Verwendung in Modellen des Finanzausgleichs wesentlich erschweren.

### 2.2 Aspekte der Effizienz öffentlicher Aufgabenerfüllung im föderalen Staat

Entsprechend den verschiedenen normativen Theorien des Föderalismus (z.B. Dezentralisierung, Skalenvorteile/-nachteile) kann ein föderaler Staatsaufbau effizienter sein als die zentralstaatliche Bereitstellung öffentlicher Güter und Dienstleistungen. Aus reinen Effizienzgesichtspunkten muss jedoch eine Reihe von Prinzipien und Rahmenbedingungen bei der Aufgabenerfüllung auf unterschiedlichen Ebenen sowie der Aufgabengestaltung und -finanzierung erfüllt sein (Abbildung 2).

Abbildung 2: Prinzipien der Aufgaben- und Mittelverteilung im föderalen Staat



Quelle: Bröthaler et al. (2011. S. 16).

Das **Konnexitätsprinzip** normiert die Kostentragung für Aufgaben der jeweiligen Gebietskörperschaften und zielt auf eine Übereinstimmung der EntscheidungsträgerInnen (Aufgaben- und Ausgabenverantwortung) mit den FinanzierungsträgerInnen (Einnahmenverantwortung) ab. Abweichungen durch gesetzliche Regelungen sind hierbei möglich und in der Praxis weit verbreitet.

**Fiskalische Äquivalenz** ist ein Prinzip der Deckungsgleichheit zwischen den NutznießerInnen eines öffentlichen Gutes und den Finanzierungsträgern. Demnach sollte eine räumliche Übereinstimmung zwischen der zuständigen Gebietskörperschaft, die zur teilweisen Finanzierung der öffentlichen Leistung über lokale/regionale Abgabeneinnahmen (neben nutzungsabhängigen Gebühren und Entgelten) beiträgt, und den NutzerInnen, die diese Abgaben leisten, gegeben sein.

Das **Kongruenzprinzip** bezieht sich auf die räumliche Identität der NutznießerInnen öffentlicher Leistungen und der Aufgabenverantwortlichen („Accountability“): Durch die direkte Verantwortung der EntscheidungsträgerInnen gegenüber den NutzerInnen (WählerInnen) soll eine wirtschaftliche, sparsame und zweckmäßige Aufgabenerfüllung erreicht werden. Hierzu können über die Finanzausgleichsreform hinausgehende institutionelle Reformschritte (z.B. Verankerung direktdemokratischer Instrumente in der lokalen Finanzpolitik) notwendig sein.

Eine grundlegende Reform des Finanzausgleichs setzt eine umfassende stufenweise Herangehensweise bei der Reform des gesamten föderalen Systems und Auseinandersetzung mit allen genannten Prinzipien voraus, zumal sich Problemstellungen mit vorgelagerten Reformentscheidungen (insbesondere der Aufgaben- und Kompetenzverteilung) grundlegend anders darstellen können. In der vorliegenden Studie steht das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz in Bezug auf den horizontalen Finanzausgleich der Gemeinden im Mittelpunkt. Bei einer diesbezüglich isolierten Betrachtung ist zu betonen, dass die vorliegende Untersuchung von der bestehenden Aufgaben- und Kompetenzverteilung sowie den bestehenden sonstigen Regelungen des Abgaben- und Transfersystems ausgehen muss, sich jedoch mangels Konkretisierung nicht auf einen allenfalls zweckmäßigeren Reformkontext beziehen kann.

Grundsätzlich ist aus ökonomischer Sicht davon auszugehen, dass die öffentliche Aufgabenerfüllung bei Verletzung des Prinzips der fiskalischen Äquivalenz ineffizient ist, wenn Gebietskörperschaften (in diesem Fall Gemeinden) aufgrund von Budgetknappheit Aufgaben im Bereich der Produktion positiver externer Effekte (siehe unten) nachkommen müssen.

### Räumliche externe Effekte (Spillovers)

Externe Effekte sind Wirkungen auf Dritte, denen keine marktmäßigen Entschädigungen gegenüberstehen. Die VerursacherInnen positiver externer Effekte werden nicht oder nicht zur Gänze dafür entschädigt, die VerursacherInnen negativer externer Effekte werden nicht oder nur zum Teil dafür belastet. Spillovers sind (positive oder negative) externe Effekte zwischen Regionen, die unentgeltlich (d.h. nicht über Marktbeziehungen) zustande kommen (Frey, 1984). Der Kreis der NutzerInnen verschiedener öffentlicher Leistungen stimmt nicht oder nicht vollständig mit dem Kreis der ZahlerInnen und/oder dem Kreis der EntscheidungsträgerInnen überein.

Verflechtungen über Gemeindegrenzen hinweg, die über Marktbeziehungen zu Stande kommen (z.B. Einkaufsbeziehungen), ergeben demnach keine unmittelbaren Spillover-Effekte. Indirekt können jedoch Spillover-Effekte durch eine ungleiche Verteilung (und Kostentragung) von negativen Umweltwirkungen entstehen (z.B. durch den durch öffentliche Einrichtungen induzierten Verkehr).

Im Zusammenhang mit dem kommunalen horizontalen Finanzausgleich sind Spillover-Effekte in erster Linie auf der Ebene der Gemeinden von Bedeutung, können aber auch zwischen verschiedenen Bundesländern auftreten. Wien wird in erster Linie als Gemeinde – mit Spillovers hinsichtlich anderer Gemeinden – betrachtet. Dadurch ergeben sich in weiterer Folge jedoch auch Verschiebungen zwischen den Bundesländern.<sup>20</sup> Im Hinblick auf Reformüberlegungen zum bundeseinheitlichen Finanzausgleich der Gemeinden wird hier jedoch nicht näher auf Bundesländer-Spillovers eingegangen.

Spillover-Effekte können eine Reihe von Problemen nach sich ziehen:

- ❑ Ineffizienzen und falsche Allokation von Ressourcen: Durch die fehlende Abdeckung der Kosten zur Produktion positiver Spillovers (z.B. Bereitstellung von Infrastrukturen für eine Region) werden diese Effekte in ökonomisch ineffizientem (d.h. zu geringem) Ausmaß produziert. Bei negativen Spillover-Effekten werden durch die fehlende Kostentragung der verursachenden Gemeinde beispielsweise BürgerInnen anderer Gemeinden übermäßig (d.h. ohne Kompensation) belastet.
- ❑ Durch die räumliche Verteilung der Effekte von Einrichtungen stellt sich häufig auch die Frage der Gerechtigkeit: BürgerInnen der Standortgemeinde bezahlen für den Nutzen von BürgerInnen von Gemeinden aus der Region, ohne dass letztere einen adäquaten Beitrag leisten. Die Auslagerung externer Kosten kann ebenfalls zu als ungerecht betrachteten Verteilungseffekten (sozial wie räumlich) führen.

### Typen von Spillovers (räumliche externe Effekte)

Externe Effekte können, wie oben bereits kurz ausgeführt, positiv (im Sinne der Erhöhung der Wohlfahrt außerhalb der „Anbieter“-Region/Gemeinde) oder negativ (externe Kosten, d.h. das Aufbürden von Kosten außerhalb der „Anbieter“-Region) sein. In Bezug auf die Fragestellung der vorliegenden Untersuchung können unterschiedliche Arten von räumlichen externen Effekten (Spillovers) auftreten:

- ❑ *Benützung von Infrastruktur* durch gemeindefremde Akteure (BürgerInnen, Unternehmen),
- ❑ *Schaffung eines regionalen öffentlichen Gutes* (z.B. in den Bereichen soziale Sicherheit oder Bildung: selbst wenn Güter/Dienstleistungen nur durch EinwohnerInnen der eigenen Gemeinde in Anspruch genommen werden),
- ❑ *Regionale Wirkungen von Einrichtungen* (z.B. in den Bereichen Verkehr, Umwelt oder Naturschutz),
- ❑ *Wirkungen durch Ausbau des lokalen Arbeitsplatzangebots bzw. von Nahversorgungsinfrastruktur* für die Lebensqualität und die soziale und wirtschaftliche Entwicklung einer gesamten Region.

### Ursachen von Spillovers

Grundsätzlich führen Spillover-Effekte dann zu ökonomischen Problemen, wenn der Verursacher dieser Effekte die Kosten bzw. Nutzeneffekte für andere (Betroffene außerhalb der Gemeinde/Region) nicht oder nur unvollständig in sein Entscheidungskalkül einbezieht. Aus Sicht der Infrastrukturökonomie sind einige ökonomische Gründe dafür ausschlaggebend, dass Infrastrukturen nicht flächendeckend, sondern konzentriert angeboten werden:

<sup>20</sup> Siehe hierzu etwa WSG/IFIP (1999).

### Angebotsseitige Ursachen

- Technisch-ökonomische Merkmale (z.B. Größenvorteile, Unteilbarkeiten, Verbundvorteile);
- Lokal verfügbare Ressourcen (z.B. Naturraum, Umweltressourcen);
- Finanzielle Ressourcen (z.B. unzureichende finanzielle Mittel für Bereitstellung)
- Politisch-institutionelle Begründungen (z.B. institutionelle Kapazitäten, Erfahrungen, Fehlanreize, Förderung/Verhinderung von Spillovers, Regional-/Raumordnungspolitik).

### Nachfrageseitige Ursachen

- Größe der potenziellen Nachfrage (z.B. Vergrößerung des lokalen/regionalen Marktes);
- (unterschiedliche) Präferenzen der lokalen/regionalen Bevölkerung;
- Fehlen eines entsprechenden Angebotes in der eigenen Gemeinde;
- Funktionale räumliche Entflechtung von Nutzungen (z.B. unterschiedliche Standorte für Wohnen, Arbeit, Bildung, Konsum, Freizeit, Erholung).

### Berücksichtigung (Internalisierung) von Spillovers

Das Bestehen räumlicher Spillovers, die durch institutionelle Arrangements nicht berücksichtigt werden (z.B. räumlich unterschiedliche Verteilungen der Nutzung und der Kostentragung), führt grundsätzlich zu verzerrenden ökonomischen Anreizen und zur Fehlallokation von Ressourcen. Bei externen Kosten bestehen Anreize zur Überproduktion, bei externen Nutzeffekten zur Unterversorgung im Vergleich zu einer gesamtwirtschaftlichen Betrachtung. Zur Berücksichtigung räumlicher externer Effekte wurden eine Reihe von Instrumenten (Arrangements) vorgeschlagen.<sup>21</sup>

- Gestaffelte (bzw. räumlich differenzierte) Preisbildung;
- Privatisierung der Einrichtungen, wobei hier eine eventuell effiziente Bereitstellung und Preisgestaltung verschiedenen gesellschaftlichen Zielen (z.B. sozialer Ausgleich, Teilhabe, Zugang zu öffentlichen Dienstleistungen) entgegenstehen kann;
- Kommunale Entgeltlösungen;
- Freiwillige interkommunale Kooperation (z.B. im Sinne eines „lokalen/überörtlichen Finanzausgleichs“);
- Zusatzfinanzierung durch höhere Ebenen (vertikale, zweckgebunden ausgerichtete Transfers);
- Verpflichtende Kooperation/Aufgabenerfüllung;
- Besteuerung negativer externer Effekte durch Ausgleichsabgaben an betroffene Gemeinden.

Die Lösung von Spillover-Problemen kann auch durch eine geeignete Ausgestaltung des Finanzausgleichs im Sinne des Coase-Theorems durch die Internalisierung externer Effekte erfolgen.<sup>22</sup> Hierbei wird von einem direkten (zentral-)staatlichen Eingriff abgesehen, und Verhandlungslösungen der Vorrang gegeben, die nur unter gewissen Bedingungen (z.B. möglichst niedrige Transaktionskosten) effizient sind.

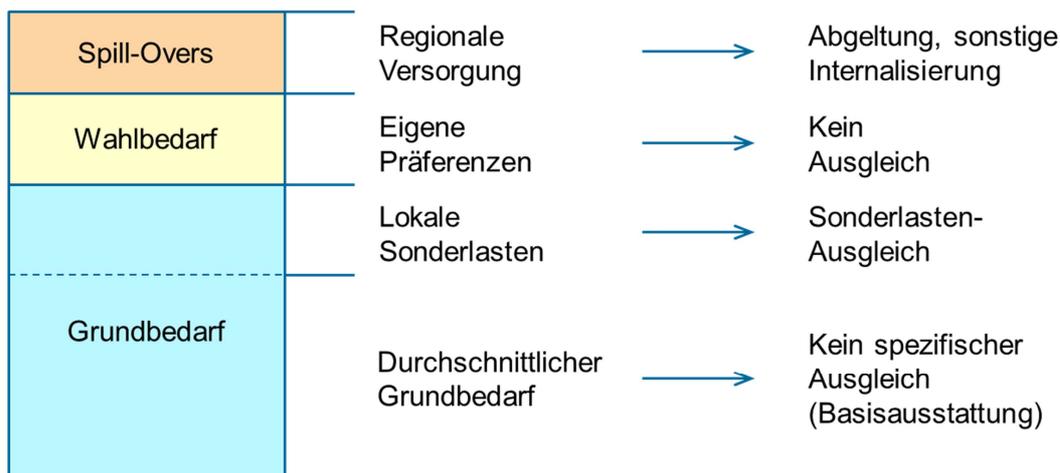
Neben dieser Betrachtung externer Effekte per se ist jedoch auch festzuhalten, dass die Erfüllung der meisten öffentlichen (lokalen, regionalen) Aufgaben mit externen Effekten (positiven wie ne-

<sup>21</sup> vgl. Zimmermann, 2009, S. 67 f.

<sup>22</sup> vgl. Schaltegger, 2009

gativen) verbunden ist. Inwiefern diese grundsätzlich im Finanzausgleich abgegolten werden sollen, ist – wie auch die Formulierung und Gestaltung des Finanzausgleichs – selbstverständlich eine politische Frage. Aus ökonomischer Sicht können sich aber einige Klassifikationen von Aufgaben, die externe Effekte verursachen können, ergeben. Abbildung 3 zeigt die Differenzierung der Ursachen unterschiedlicher Ausgabenlasten in Bezug auf den Grund- vs. Wahlbedarf, die räumliche Versorgung, sowie die möglichen Abgeltungen für externe Nutzeffekte der Versorgung. Während der Grundbedarf einer Gemeinde u.a. durch die Zuweisung von Ertragsanteilen aus dem Finanzausgleich und die Finanzierung lokaler Sonderlasten u.a. durch Zuschüsse (Transfers) gedeckt werden, ergibt sich bei lokalen Aufgaben, die rein auf Basis der eigenen Präferenzen der BürgerInnen erfüllt werden, ohne dass es sich hierbei im weiten Sinne um Pflichtaufgaben handelt (sog. Wahlbedarf), kein Argument für einen Ausgleich. Das Argument der räumlichen externen Effekte (Spillover-Effekte) kann somit als einzige Begründung für die Abgeltung spezifischer räumlicher Versorgungsaufgaben im Sinne der Abgeltung oder Internalisierung herangezogen werden.

**Abbildung 3: Differenzierung der Ursachen unterschiedlicher Ausgabenlasten**



Lasten pro Einwohner

Quelle: EFD: Neugestaltung des Finanzausgleichs 2014, S. 3; KDZ und TU Wien: eigene Darstellung 2016.

Ein Grundproblem der vorliegenden Untersuchung ist, dass – obwohl dem Problem räumlicher Nutzen-Spillover zwischen Gemeinden in der politischen Diskussion ein großes Gewicht beigegeben wird – die empirische Evidenz über ihre quantitative Bedeutung sehr spärlich ist. Insbesondere sind kaum belastbare Informationen (Erhebungen) über die räumliche Verteilung des Nutzens von lokalen Infrastrukturen vorhanden. Aus finanzpolitischer Sicht ist es jedoch wesentlich,

- das Ausmaß fiskalischer Externalitäten, sowie
- das Ausmaß der (bestehenden) Internalisierung externer Effekte im Detail beschreiben zu können.

Zudem ist es wichtig zu wissen, in welchen Bereichen der öffentlichen Ausgaben räumliche Nutzen-Spillover bestehen, um die Zahlungsströme des Finanzausgleichs zur Internalisierung der Externalitäten zielgerecht auszurichten.

## 2.3 Zur Aufgabentypisierung

Im Hinblick auf eine verstärkte Aufgabenorientierung des kommunalen Finanzausgleichs stellt sich die Frage, welche Aufgabenbereiche in welcher Differenzierung mit welchen aufgabenspezifischen Ausgleichszielsetzungen in einem Reformmodell abgebildet werden können bzw. sollen. Dabei ist grundsätzlich eine Zusammenfassung des detaillierten Aufgabenspektrums der Gemeinden in möglichst homogene Aufgabengruppen erforderlich.

In vorliegenden Untersuchungen zur Gemeindefinanzierung, die sich mit Blickrichtung auf einen aufgabenorientierten Finanzausgleich mit den (Netto-)Ausgabenlasten verschiedener Aufgabengruppen in verschiedenen Aufgabenbereichen auseinandersetzen, kommen verschiedene Aufgabengliederungen zur Anwendung.<sup>23</sup> Die Aufgabengliederung erfolgt zum Teil nach sachlichen Kriterien in Anlehnung an die haushaltsrechtliche funktionelle Gliederungssystematik. Zum Teil beziehen sich die Kriterien der Aufgabenklassifizierung auf gesetzliche Bestimmungen der Aufgabenerfüllung, Regelungen der Aufgabenfinanzierung oder die Reichweite des Angebots:

- ❑ Bröthaler et al. (2002) gliedern das Aufgabenspektrum der Gemeinden in *Basisaufgaben*, das sind die von allen Gemeinden auf Grund der gesetzlichen Bestimmungen wahrzunehmenden Kernaufgaben im eigenen und im übertragenen Wirkungsbereich, die eine Grundversorgung der Bevölkerung gewährleisten; *Ballungsraumspezifische Aufgaben*, die aus der hohen Bevölkerungsdichte, der spezifischen Bevölkerungsstruktur oder Komplexität größerer Verwaltungen resultieren; *Zentralörtliche Aufgaben*, deren Nutzeffekte die administrativen Grenzen der Standortgemeinde in wesentlichem Ausmaß überschreiten und demnach auch Nutznießern im engeren oder weiteren Umland zu Gute kommen, sowie Aufgaben, die für andere Gebietskörperschaften erbracht werden.
- ❑ Lehner (2003) untersucht die Ausgaben der Gemeinden in 18 Aufgabenbereichen, die sich aus der funktionellen Gliederung der Gemeindehaushalte (ausgewählte Vorschlagsabschnitte der Ansatz-Gliederung gemäß VRV 1997 idgF) ableiten.
- ❑ TU Wien/Wifo (2005) untersuchen die kommunale Aufgaben und den Finanzausgleich nach funktionellen Kriterien unter dem Gesichtspunkt der Nachhaltigkeit (ökologische Dimension und Nachhaltigkeit der räumlichen Siedlungsentwicklung).
- ❑ Bauer und Mitterer (2009) trennen *Basisaufgaben* (Pflichtaufgaben, Daseinsvorsorge) von Aufgaben mit strukturbedingten Lasten, *sozio-demografisch und geografisch-topografisch bestimmte Aufgabenlasten* sowie *Aufgabenlasten aus zentralörtlichen Funktionen*.
- ❑ Bauer et al. (2010) unterscheiden die Aufgaben im Hinblick darauf, welche Indikatoren bei einer Mittelverteilung im Finanzausgleich zur Anwendung kommen können, in *Basisaufgaben* (Teilung nach der Einwohnerzahl) und *Sonderlasten* (Teilung nach anderen aufgabenspezifischen Indikatoren in verschiedenen Aufgabengruppen).
- ❑ Promberger et al. (2015) differenzieren in *Kommunale Basisaufgaben*, bei denen gesetzliche Mindestanfordernisse an Quantität und Qualität oder eine Ko-Finanzierungspflicht für Aufgaben anderer Gebietskörperschaften für alle Gemeinden bestehen; *Über kommunale Basisaufgaben hinausgehende Aufgaben*, für die es keine rechtliche Verpflichtung

<sup>23</sup> Die finanzstatistische Definition erfolgt in allen Fällen durch Zuordnung aller oder einzelner Ansatz-Unterabschnitte (gemäß Anlage 2 der VRV 1997 idgF) zu den ausgewählten Aufgabentypen.

tung für Gemeinden gibt oder die nur bestimmte Gemeinden wahrzunehmen haben; *Aufgaben des Gebührenhaushaltes*, die über Gebühren ausgabendeckend zu finanzieren sind; *Wirtschaftliche Tätigkeiten*, die von gemeindeeigenen Betrieben und Unternehmen erbracht werden oder überwiegend nutzerfinanziert sind.

Allen Aufgabenklassifizierungen ist gemeinsam, dass bedeutende Unschärfen bei der finanzstatistischen Zuordnung der Aufgaben zu Aufgabentypen bestehen (wie auch in allen genannten Studien angemerkt), u.a. aufgrund gemeindeweiser Unterschiede bei der Verbuchung oder der Zuordnung von Bediensteten. Ebenso spielen (länderweise) unterschiedliche institutionelle Rahmenbedingungen der Aufgabenerfüllung sowie Unterschiede in Art, Ausmaß und Qualität der Leistungserbringung eine Rolle, die nicht ausreichend berücksichtigt werden können. Weiters kann der „Verpflichtungsgrad“ (im Sinne von Pflicht-, Ermessens- oder freiwilligen Aufgaben) bei einzelnen Aufgaben nicht ausreichend ermittelt werden. Zudem werden funktionale Verflechtungen weitgehend ausgeblendet und demnach etwa Leistungen in Aufgabenbereichen, die überwiegend durch Private bereitgestellt werden, in der Regel nicht einbezogen.

Vor allem aber sind die Ursachen unterschiedlicher Aufgabenlasten unzureichend erforscht: Dies betrifft Ausgabedeterminanten wie etwa technische und wirtschaftliche Faktoren der Aufgabenerfüllung, unterschiedliche Kosten je Leistungseinheit, Betriebsgrößenvorteile/-nachteile, mögliche Verbundvorteile bei Bereitstellung von Dienstleistungsbündeln, unterschiedliche Organisations- und Betriebsformen, Ausrichtung der Ausgaben nach den vorhandenen Mitteln ebenso wie funktionale Zusammenhänge mit strukturellen Merkmalen der Gemeinden. Im Zusammenhang mit Spillover-Effekten sind die ökonometrisch-statistischen Defizite vor allem durch fehlende Daten über die räumliche Verteilung der Nutzer begründet.

Angesichts der Vielfalt kommunaler Aufgaben und der Komplexität von Wirkungszusammenhängen wird im Finanzausgleich nur eine ganz stark vereinfachte Abbildung von pauschalen Aufgabenbereichen (in Form weniger ausgewählter Indikatoren) zur Anwendung kommen können. Im Folgenden wird demgegenüber für die begründete Auswahl von Aufgabenbereichen eine eher differenzierte Bewertung kommunaler Aufgaben durchgeführt, vor allem um aus theoretischer und empirischer Sicht zunächst möglichst breite Differenzierungen vorzunehmen, die hernach allenfalls aufgrund verschiedener praktisch-politischer Überlegungen wiederum auf wenige, tatsächlich für die Reform des Finanzausgleichs relevante und umsetzbare Aufgabenbereiche konzentriert werden.

### III Bewertung kommunaler Aufgaben

Im derzeitigen Finanzausgleich erfolgt die vielfach umstrittene und lange kritisierte Abgeltung zentralörtlicher Aufgaben im Rahmen der Verteilung der Steuermittel an die Gemeinden vorrangig nach dem Abgestuften Bevölkerungsschlüssel. Zur Erreichung des Zieles einer verstärkten Aufgabenorientierung im Finanzausgleich bedarf es grundsätzlich einer Differenzierung der bisherigen Mittelverteilung nicht nur nach der Einwohnerzahl, sondern auch nach aufgabenbezogenen Kriterien. Um die fiskalische Äquivalenz in kommunalen Aufgabenbereichen mit Spillover-Effekten zu verbessern, bedarf es einer entsprechenden Mittelumverteilung im Finanzausgleich im Sinne der Effizienz staatlicher (kommunaler) Aufgabenerfüllung. Nachfolgend werden kommunale Aufgabenfelder hinsichtlich ihrer regionalen Versorgungsfunktion bewertet, um eine Grundlage zur Abgeltung von Spillovers im Rahmen des Finanzausgleichs zu schaffen.

Hierzu wurde ein Bewertungsschema entwickelt, mit dem die gemeindefiskalisch relevanten Aufgabenfelder mit regionaler Versorgungsfunktion und potenziellen Spillover-Effekten näher eingegrenzt werden sollen (Abbildung 4). Als breite Ausgangsbasis wurden 14 Aufgabenbereiche definiert, welche sich in 45 Aufgabenfelder unterteilen. Es handelt sich hierbei um eine sachorientierte Gliederung und Systematisierung, die sich an den grundlegenden menschlichen Bedürfnissen und Ansprüchen an den Lebensraum („Daseinsgrundfunktionen“) orientiert.

Danach erfolgte eine Bewertung der einzelnen Aufgabenfelder. In Block A werden qualitative und quantitative Merkmale der Aufgabenfelder beschrieben, wie insbesondere institutionelle Rahmenbedingungen (z.B. Gesetzgebungskompetenz, Finanzierungsverantwortung), räumliche Effekte (vor allem Reichweite des Leistungsangebotes) sowie die finanzielle Relevanz für Gemeinden (NutzerInnen- und Ko-Finanzierung, Belastung des Haushalts mit Brutto- bzw. Nettoausgaben der Aufgabenerfüllung).

In Block B werden die Merkmale mithilfe von zehn Hauptkriterien zusammengefasst und bewertet. Die Bewertung eines Kriteriums ist dabei umso höher, desto eher eine Abgeltung regionaler Spillovers über den Finanzausgleich notwendig ist. Die Einstufung und Bewertung der Aufgaben anhand dieser Kriterien wurde vom Projektteam auf Basis von theoretischen (Raumplanung, Finanzwissenschaft, öffentliche Finanzwirtschaft) sowie insbesondere empirischen Überlegungen (u.a. Zuhilfenahme vielfältiger Statistiken und vorhandener Untersuchungen) vorgenommen.

Die zehn Hauptkriterien werden schließlich in Block C in eine Gesamtbewertung überführt. Im Zentrum stehen dabei die Reichweite des Angebotes, die funktionsspezifische Finanzierung sowie die gemeindefiskalische Relevanz. Mithilfe von Ausschlusskriterien wird gewährleistet, dass ausschließlich Aufgabenfelder mit regionaler Versorgungsfunktion betrachtet werden, bei welchen die Gemeinden eine Einflussmöglichkeit bzw. Finanzierungsverantwortung haben (Aufgaben mit zumindest überörtlicher Reichweite, Finanzierungsverantwortung bei der Gemeinde, nicht ausschließlich private Leistungserbringung). Basierend auf der Gesamtbewertung werden die zehn (bzw. aufgrund der Punktegleichheit dreizehn) Aufgabenfelder mit der höchsten Punktebewertung ausgewählt. Dieser Vorschlag stellt das Ergebnis des Bewertungsschemas dar.

Abbildung 4: Aufbau des Bewertungsschemas



Quelle: KDZ und TU Wien: eigene Darstellung 2016.

## 1 Grundannahmen zum Bewertungsschema und methodische Hinweise

### Bewertungsprinzipien und Annahmen

Dem Bewertungsschema liegen die folgenden Prinzipien und Annahmen zugrunde.

#### *Bewerten aller Aufgaben aller Gemeinden*

Im Bewertungsschema werden grundsätzlich alle Gemeinden (keine Einschränkung nach der Gemeindegröße oder sonstigen Kriterien) und alle kommunalen Aufgaben berücksichtigt. Dabei werden sowohl öffentliche Aufgaben der Gemeinden und übergeordneter Gebietskörperschaften (bei gemischter Aufgabenerfüllung/-finanzierung mit Beteiligung der Gemeinden) mit lokaler oder regionaler Versorgungsfunktion als auch private (unternehmerische und nicht gewinnorientierte) Aktivitäten innerhalb des Gemeindegebiets (wegen Bezugnahme zu Zentrale-Orte-Konzepten sowie potenziellen funktionalen Verflechtungen und externen Effekten) miteinbezogen. Jedes Aufgabenfeld wird anhand mehrerer Kriterien vollständig bewertet. Der Ausschluss einzelner Aufgabenfelder erfolgt nach der Bewertung.

#### *Verknüpfung mit Raumplanungsansätzen*

Das Bewertungsschema verschränkt Ansätze aus Raumplanung, öffentlicher Finanzwirtschaft sowie Finanzwissenschaft. So wird für die Abgrenzung der Aufgabenfelder sowohl auf bestehende Zentrale-Orte-Konzepte als auch auf die Haushaltsgliederung der Gemeindebudgets zurückgegriffen. Auch bei der Bewertung werden sowohl finanzwissenschaftliche, -wirtschaftliche als auch raumplanerische Aspekte berücksichtigt.

#### *Konzentration auf die finanzausgleichsrelevante regionale Versorgungsfunktion*

In die Bewertung werden sämtliche Aufgabenfelder miteinbezogen. Ziel des Bewertungsschemas ist es, insbesondere jene Aufgabenfelder herauszufiltern, die eine umfassende regionale Versorgungsfunktion darstellen und die finanzausgleichsrelevante Nettofinanzierungserfordernisse aus allgemeinen Haushaltsmitteln für die bereitstellenden Gemeinden nach sich ziehen. Es erfolgt dabei eine Konzentration auf die Gemeindefinanzen. Die Finanzierungserfordernisse aus Sicht

der Länder und des Bundes werden nur bei gemischter Finanzierung aller drei Gebietskörperschaftsebenen berücksichtigt.

#### *Keine Berücksichtigung von Sonderlasten zentraler Orte*

Der Fokus liegt ausschließlich auf der regionalen Versorgungsfunktion. Andere besondere Lasten von zentralen Orten im Rahmen von Basisaufgaben werden hier nicht berücksichtigt, wie beispielsweise Bezirksverwaltungsagenden in Statutarstädten oder Soziallasten in Städten.

#### *Abgeltung für große Städte und kleinregionale Zentren*

Die Bewertungskriterien werden so gewählt, dass die regionale Versorgungsfunktion sowohl von großen Städten als auch von kleinregionalen Zentren beurteilt werden kann. Grundannahme ist hierbei, dass innerhalb eines Modells zur Abgeltung der regionalen Versorgungsfunktion sowohl Stadtregionen als auch der ländliche Raum durch die Stärkung der Zentren gefördert werden soll.

#### *Bewerten des Status Quo – Reformnotwendigkeiten werden nicht berücksichtigt*

Bei der Bewertung wird auf bestehende institutionelle und finanzielle Rahmenbedingungen Rücksicht genommen. So werden die Zuständigkeiten der Gebietskörperschaftsebenen nach derzeitigen Bestimmungen berücksichtigt. Der Finanzierungsbedarf aus den allgemeinen Haushaltsmitteln wird auf Basis der derzeitigen Finanzierungsbestimmungen festgelegt (gemischte Finanzierung, Ko-Finanzierung, Nutzerfinanzierung). Es ist daher zu berücksichtigen, dass im Fall von veränderten Aufgaben-, Ausgaben- oder Einnahmenverantwortlichkeiten eine erneute Bewertung des jeweiligen Aufgabenfeldes vorzunehmen wäre. Eine Verknüpfung mit bestehenden bzw. derzeit diskutierten diesbezüglichen Reformoptionen besteht nicht (z.B. aufgabenorientierte Mittelverteilung im Bereich der Basisaufgaben, Reduzierung von Transferströmen, Stärkung der subnationalen Steuerautonomie, gebündelter Ressourcenausgleich).

#### *Keine Bewertung indirekter (externer) Effekte*

Indirekte (externe) Effekte wären zentrale Kriterien zur Bewertung der finanziellen Folgen der regionalen Versorgungsfunktion in den einzelnen Aufgabenfeldern. Aufgrund der mangelhaften bzw. fehlenden Datengrundlagen und der hohen Komplexität (Erfassung des räumlich verteilten Nutzens von Infrastruktureinrichtungen) können diese im Rahmen der Studie jedoch nicht im Detail aufgearbeitet und auch nicht exemplarisch quantifiziert werden.

Grundsätzlich wird angenommen, dass in jedem Aufgabenfeld, welches über die rein lokale Versorgungsfunktion hinausgeht, auch indirekte (externe) Effekte für andere Aufgabenbereiche bestehen. Diese können dabei sowohl positiv als auch negativ sein (z.B. Wertschöpfungseffekte für andere Branchen durch NutzerInnen des Versorgungsangebots, Emissionen durch eine höhere Verkehrsbelastung). In der Bewertung werden die indirekten Effekte daher ausgeblendet. Im Rahmen einer Gesamteinschätzung werden jedoch mögliche indirekte Effekte der Aufgabenfelder mit der höchsten finanzausgleichsrelevanten regionalen Versorgungsfunktion thematisiert.

#### *Keine Berücksichtigung externer Effekte (insb. Kosten) bei privaten Einrichtungen/Aktivitäten*

Externe Effekte privater Einrichtungen (Aktivitäten, Dienstleistungen, Produktion), die allenfalls auch eng mit öffentlichen (kommunalen) Aufgaben verflochten sind, wurden im Rahmen dieser Untersuchung nicht berücksichtigt.

### *Anwendung des Überwiegensprinzips bei heterogenen Aufgabenfeldern*

Innerhalb der Aufgabenfelder kann es zu einer gewissen Heterogenität kommen. Einerseits kann ein Aufgabenfeld sehr unterschiedliche konkrete Leistungsangebote beinhalten, welche teils unterschiedlich zu bewerten wären. Andererseits bestehen in verschiedenen Siedlungs- und Raumtypen auch unterschiedliche institutionelle Strukturen (z.B. ausgelagerte Organisationen, Gemeindeverbände). Das Leistungsangebot kann demnach je nach Schwerpunkt der regionalen Versorgungsfunktion sehr unterschiedlich sein (z.B. Gartenanlage für die örtliche Bevölkerung oder mit internationaler touristischer Bedeutung). Bei heterogenen Aufgabenfeldern wurde daher das Überwiegensprinzip angewendet und auf unterschiedliche Ausprägungen des Leistungsangebotes und der Leistungsorganisation nicht eingegangen.

### *Keine Einschätzung zu Über- oder Unterangebot*

In der vorliegenden Studie wird zwar die räumliche Verteilung des Angebotes erfasst, es erfolgt aber keine Beurteilung von lokalen oder regionalen Über- bzw. Unterangeboten (im Sinne der Effizienz der Aufgabenerfüllung) und es wird kein Bezug zu politisch-planerischen Festlegungen hinsichtlich der Erreichbarkeit von zentralörtlichen Versorgungsangeboten hergestellt.

### **Methodische Hinweise**

Zum Ablauf und zur Methodik der Bewertung der Aufgabenfelder sind folgende Aspekte der Umsetzung des Bewertungsschemas voranzustellen:

#### *Entwurf und Diskussion des Bewertungsmodells vor der empirischen Umsetzung*

Zur Gewährleistung der Transparenz und Nachvollziehbarkeit der Bewertung wurde vom Projektteam zunächst ein Entwurf inklusive der Beschreibung und Punktebewertung ohne Bezug auf konkrete Aufgabenfelder erarbeitet. Gerade bei einer derartigen Bewertung ist es wichtig, die empirische Befüllung eines Bewertungsschemas erst später im Arbeitsablauf zu erarbeiten, um mögliche Verzerrungen zu vermeiden.

#### *Abgrenzungsschwierigkeiten bei Design und Bewertung*

Eine Reihe von Abgrenzungsschwierigkeiten, die sich im Laufe der Bearbeitung im Bewertungsmodell ergaben, mussten durch das Projektteam gelöst werden. Dies betrifft insbesondere die funktionelle Zuordnung einzelner Budgetbereiche (Ansatz-Unterabschnitte gem. VRV 1997 idgF, z.B. im Bereich Pflichtschulen und Kultur) und zentralörtlicher Funktionen aus den Zentrale-Orte-Konzepten zu verschiedenen Aufgabenfeldern. Auch institutionelle Abgrenzungen der Gemeinden und weiterer Akteure auf Gemeinde- und Landesebene (z.B. bei Sozialhilfeverbänden) mussten pragmatisch in Hinblick auf das Projektziel erfolgen.

## **2 Aufgabenbereiche und -felder**

In die Betrachtung werden grundsätzlich nicht nur kommunale Leistungen einbezogen, sondern das gesamte Versorgungsangebot. Bei der sachlichen Gliederung der Aufgaben wird zum einen versucht, möglichst homogene Aufgabengruppen in Bezug auf die Versorgungsfunktionen zu bilden. Zum anderen berücksichtigt die Gruppierung der Aufgaben eine Differenzierung, die eine hierarchische Zuordnung zu Aufgaben in bestehenden Zentrale-Orte-Konzepten und zu kommunalen Budgets (auf Basis der funktionellen Gliederungssystematik gemäß VRV) erlaubt.

### Aufgabenbereiche

Das relevante Aufgabenspektrum wird in einem ersten Schritt nach sachlichen Gesichtspunkten in Hauptgruppen („Aufgabenbereiche“) gegliedert (Tabelle 1). Die Bildung der Aufgabenbereiche orientiert sich im Wesentlichen an den Grundversorgungsfunktionen und den Hauptkategorien der haushaltsrechtlich definierten Gliederungssystematik (Ansatz-Gruppen gemäß VRV).

**Tabelle 1: Ebene 1 – Aufgabenbereiche**

Nr.	Aufgabenbereich
<b>A</b>	Allgemeine Verwaltung
<b>B</b>	Öffentliche Ordnung und Sicherheit
<b>C</b>	Bildung und Kinderbetreuung
<b>D</b>	Kunst und Kultur
<b>E</b>	Soziales
<b>F</b>	Gesundheit
<b>G</b>	Verkehr und Kommunikation
<b>H</b>	Technische Infrastruktur
<b>I</b>	Sport, Freizeit und Erholung
<b>J</b>	Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen
<b>K</b>	Wirtschaft und Arbeit
<b>L</b>	Wohnen
<b>M</b>	Aufgabenübergreifende Bereiche
<b>N</b>	Sonstige Aufgaben - ohne unmittelbare Versorgungsfunktion

Quelle: KDZ und TU Wien: eigene Festlegung 2016.

Die Aufgabenbereiche A–L stehen nachfolgend im Hinblick auf die Bewertung der regionalen Versorgungsfunktion im Fokus.

Im Aufgabenbereich M „Aufgabenübergreifende Bereiche“ werden jene Ausgaben und Einnahmen der Gemeinden abgebildet, welche nicht eindeutig einer Versorgungsfunktion zugeordnet werden können. Dies sind beispielsweise Stadtwerke oder zusammengefasste Unternehmen. Dieser Aufgabenbereich wird nicht gesondert bewertet, aber bei der Beurteilung der gemeindefiskalischen Relevanz der einzelnen Aufgabenbereiche „mitgedacht“.

Der Aufgabenbereich N „Sonstige Aufgaben ohne unmittelbare Versorgungsfunktion“ umfasst jene kommunalen Ausgaben- und Einnahmenbereiche, welchen keine direkte Versorgungsfunktion zugeordnet werden kann. Dies sind insbesondere nicht funktionsspezifische Einnahmen (z.B. Ertragsanteile, eigene Steuern) und Ausgaben (z.B. Pensionen, Landesumlage).

## Aufgabenfelder

Jeder Aufgabenbereich wurde in mehrere Aufgabenfelder differenziert, wodurch insgesamt 45 Aufgabenfelder konzipiert wurden (siehe Tabelle 2). Bei der Gruppierung der Aufgabenfelder wurden folgende Punkte berücksichtigt:

- Inhaltliche Bündelung möglichst homogener Aufgabengruppen (ExpertInneneinschätzung);
- Erfassung von Diensten verschiedener Stufen in bestehenden Zentrale-Orte-Konzepten;
- Abschätzung der potenziellen Reichweite der Versorgungsfunktion hinsichtlich der Homogenität der Aufgaben;
- Gliederung nach Gebietskörperschaftsebenen (Trennung in Einrichtungen der Gemeinden, Länder und des Bundes – soweit zweckmäßig);
- Zweckmäßige Vereinfachung durch pauschale (nicht zu differenzierte) Gruppierung.

Die Aufgaben- und Finanzierungsverantwortung, Organisationsform oder Gemeindemerkmale (z.B. Gemeindegröße) sind bei der primär sachlichen Aufgabengliederung noch nachrangig.

Den einzelnen Aufgabenfeldern werden für eine Verknüpfung mit den Gemeindebudgets schließlich auf einer dritten Detaillierungsebene die einzelnen Ansatz-Unterabschnitte gemäß VRV zugeordnet. In jenen Fällen, in denen keine eindeutige Zuordnung von kommunalen Ausgaben-/Einnahmenbereichen zu Aufgabenfeldern möglich (z.B. Zuordnung gemeinsamer Kosten bei Pflichtschulen zu Volksschulen und Hauptschulen) war, erfolgte eine schwerpunktmäßige Zuordnung und zum Teil eine Zuordnung zum Aufgabenbereich M „Aufgabenübergreifende Bereiche“ (z.B. für zusammengefasste Unternehmen oder Bauhöfe). Die Zuordnung der Aufgabenfelder zu den einzelnen Ansatz-Unterabschnitten ist in weiterer Folge für die Beschreibung der finanziellen Relevanz für Gemeinden (Brutto-Ausgaben, Netto-Ausgaben, Nutzer- und Ko-Finanzierung in Block A) relevant.

Die Krankenanstalten- und Sozialhilfeumlagen wurden den Aufgabenfeldern Gesundheit bzw. Soziales zugeordnet, auch wenn kein direkter Zusammenhang zwischen der Höhe der Umlage und dem Infrastruktur- und Dienstleistungsangebot in der Gemeinde besteht. Ungeachtet des grundsätzlichen Vorschlages, dass Ko-Finanzierungen im Rahmen einer Finanzausgleichsreform deutlich reduziert werden sollten, unterbleibt eine gesonderte Betrachtung der zwei genannten Umlagen, da das derzeitige System des Finanzausgleichs als Basis der Bewertungen herangezogen wurde.

Tabelle 2: Ebene 2 – Aufgabenfelder

Nr.	Aufgabenfeld	Beispiele
A1	Verwaltungseinrichtungen Gemeinden	Gemeindeamt, Gesonderte Verwaltung, Denkmalpflege
A2	Verwaltungseinrichtungen Bezirksverwaltung - exkl. Statutarstädte	Bezirksamt, Bezirksgericht, Arbeitsamt, Finanzamt
A3	Verwaltungseinrichtungen Land	Landesregierung, Landesgericht
A4	Verwaltungseinrichtungen Bund	Bundeseinrichtungen (Bundesministerium), Konsulate, Sozialversicherung, Kammern
B1	Sicherheit	Polizei, Landesverteidigung, Sicherheitsdienste
B2	Feuerwehrwesen, Katastrophen- und Zivilschutz	Feuerwehr, Lawinenschutz, Hochwasserschutz
C1	Institutionelle Kinder- und Schülerbetreuung	Tagesbetreuung und Kindergärten, Schulische Tagesbetreuung und Horte
C2	Volksschule	Volksschule
C3	Weiterer Pflichtschulbereich	Hauptschule/Neue Mittelschule, Polytechnische Schule, Sonderschule, Berufsschule
C4	Allgemein- und berufsbildende mittlere und höhere Schulen	AHS (Langform, nur Oberstufe, Sonderformen), Handels- und diverse Fachschulen, HTL, HAK, HBLA, Bakip, Bildungsanstalt für Sozialpädagogik
C5	Tertiäre Bildung und Forschungseinrichtungen	Universitäten und Hochschulen, Fachhochschulen, Forschungs- und Innovationszentren, Universitätskliniken
C6	Sonstige außerschulische Bildung	Musikschulen, Erwachsenenbildung
D1	Grundversorgende Kunst-, Kultur- und Kultureinrichtungen	Büchereien, Archive, Kinos, Videotheken, Museen, allgemeine Kulturförderung, Religionsgemeinschaften
D2	Übergeordnete Kunst- und Kultureinrichtungen	Theater, Konzertsäle, Museen und Galerien, Ausstellungen, Förderung von übergeordneten Kunst- und Kultureinrichtungen
D3	Kulturelle Einrichtungen und Veranstaltungen mit nationaler oder internationaler Bedeutung	Opern, Festspiele, Museen
E1	Pflege und Betreuung	Pflegeheime, Einrichtungen für Menschen mit besonderen Bedürfnissen, Kinder- und Jugendheime, Mobile Dienste, Altenwohnheime, Einrichtungen für betreutes und betreubares Wohnen
E2	Soziale Einrichtungen	Tagesbetreuung, Jugendzentren, Beratungsstellen, Sozialzentren, Obdachlosenheim, Asyl- und Flüchtlingsquartiere
F1	Medizinische Grundversorgung	Medizinische Bereichsversorgung (Gemeindearzt, Notdienst) und Beratung; Praktische Ärzte, Zahnärzte, Apotheke
F2	Fachmedizinische Versorgung	Fachärzte, Ergänzende medizinische Einrichtungen; Ausbildung im Gesundheitsdienst
F3	Krankenanstalten	Allgemeine Krankenanstalten, Schwerpunktkrankenhäuser
F4	Sonderheilanstalten, Kureinrichtungen	Kureinrichtungen, Pflegeanstalten
F5	Rettungswesen und Krankentransport	Rettungsdienste
G1	Straßenverkehrsinfrastruktur	Verkehrsflächen: Straßen, Parkflächen, Reinigung etc.
G2	Innerörtlicher öffentlicher Verkehr	Kommunaler ÖV (Infrastruktur und Verkehrsdienstleister)
G3	Öffentlicher Regional- und Fernverkehr	Regionallinien (Bus, Zug), Linienschiffe, Flughafen, Zentral-Bahnhöfe, Hafen
G4	Nicht-öffentlicher Verkehr	Gelegenheitsverkehr (z.B. Taxi, Mietwagen, Busreisen), Werksverkehr, Sonstiges (z.B. Car-Sharing)
G5	Information und (Tele-) Kommunikation	Post, IT-Dienstleistungen, Breitband
H1	Wasserversorgung und -entsorgung, Müllbeseitigung	Wasserversorgungs- und Aufbereitungsanlagen, Kläranlagen, Altstoffsammelzentren, Müllsortier- und Entsorgungsanlagen
H2	Energieversorgung	Kraftwerke, Fernwärme, erneuerbarer Energien
H3	Umwelt- und Naturschutz	Landschafts- und Forstpflge, Umweltschutz, Tierkörperbeseitigung, Reinhaltung der Luft, Naturschutzgebiete, Gewässer
I1	Allgemeine Sport- und Freizeiteinrichtungen	Fußballplatz, Skaterplatz, Leichtathletikplatz, Turnsäle, Fitness-Center, Förderung von Vereinsaktivitäten, Sportveranstaltungen und Sportprojekten
I2	Spezialisierte Sport- und Freizeiteinrichtungen	Hallenbäder, Thermalbäder, Tennishallen, Eislaufhallen, Kletterhallen, Sportstadien
I3	Erholungsflächen	Parkanlagen und Erholungsflächen, Wander- und Radroutennetz etc.
I4	Unterhaltungszentren und Freizeitparks	Stadthallen, Messen/Ausstellungen; Vergnügungsparks, Casinos, Kino-Center, Tanzlokale
J1	Güter und Dienstleistungen des täglichen Bedarfs	Einzelhandel, Lebensmittelgeschäft, Trafik, Frisör
J2	Bereitstellung spezialisierter Güter und Dienstleistungen	Fachbedarf, Tankstellen, Klavierstimmer, orthopädie Fachgeschäft, Medizinisches Labor, zahntechnisches Labor, Tanzschule, Autofahrschule, Hundeschule
J3	Wirtschaftsdienstleistungen	Rechtsanwalt, Wirtschaftstreuhänder, Notar, Bank, Raumplanungsbüro
J4	Einkaufszentren	Einkaufszentren, Möbelhäuser
J5	Gastronomie	Beherbergungs-, Gast-, Schankbetriebe
K1	Arbeitsplätze	Arbeitsplätze nach z.B. NACE-Systematik, nach Qualifikation
K2	Wirtschaftsförderung	Wirtschaftsförderung
K3	Tourismus	Tourismusförderung, Seilbahnen
L1	Wohnen	Wohnungen nach z.B. Wohnkategorien, Wohn- und Siedlungsstruktur
M1	Aufgabenübergreifende Bereiche	einzelnen Aufgabenbereichen nicht zuordenbare Gemeindeeinheiten, wie zusammengefasste Betriebe, Stadtwerke, wirtschaftliche Unternehmen, Bauhöfe
N1	Sonstige Aufgaben - ohne unmittelbare Versorgungsfunktion	Finanzwirtschaft, Pensionen

Quelle: KDZ und TU Wien: eigene Festlegung 2016.

### 3 Bewertungskriterien

Das folgende Kapitel orientiert sich am Aufbau und Ablauf der Bewertung der einzelnen Aufgabenfelder im Hinblick auf die regionale Versorgungsfunktion:

- ❑ **Block A: Qualitative und quantitative Merkmale der Aufgabenfelder:** Dieser erste Teil des Bewertungsschemas beschreibt die Aufgabenfelder grundsätzlich. Hierbei werden institutionelle Rahmenbedingungen, regionale Effekte und die finanzielle Gebarung der Gemeinden näher thematisiert.
- ❑ **Block B: Bewertung der Kriterien:** In einem zweiten Schritt erfolgt eine Bewertung anhand von zehn Kriterien. Der Bewertung liegt ein Punktesystem zugrunde, wobei jedes Kriterium maximal fünf Punkte erreichen kann.
- ❑ **Block C: Gesamtbewertung:** Schließlich fließt in einem dritten Schritt die Bewertung der zehn Kriterien aus Block B in eine Gesamtbewertung ein. Dadurch ergibt sich eine Reihung der Aufgabenfelder, welche Aufschluss u.a. über das mögliche Ausmaß der Verletzung der fiskalischen Äquivalenz gibt.

#### 3.1 Block A: Qualitative und quantitative Merkmale der Aufgabenfelder

Die einzelnen Aufgabenfelder werden anhand mehrerer Kriterien beschrieben. Die Kriterien geben Auskunft über

- ❑ *institutionelle Rahmenbedingungen* (Kompetenz und Zuständigkeit, ev. maßgeblicher Einfluss der Raumplanung, Zuständigkeit der Aufgabenerfüllung, überwiegende Finanzierungsverantwortung bei öffentlichen Leistungen, Pflicht- oder Ermessensaufgabe, Interkommunale Kooperation);
- ❑ *regionale Effekte* (Reichweite des Angebotes, externe Effekte, Ausmaß der Nutzung des Angebotes aus anderen Gemeinden); und
- ❑ *die finanzielle Gebarung der Gemeinden* (Ausmaß der Nutzerfinanzierung, Informationen zu Ausgaben und Netto-Ausgaben, länderweise Unterschiede der Ausgabenbelastung).

#### ***Institutionelle Rahmenbedingung***

*Kompetenz und Zuständigkeit:* Beurteilt wird in erster Linie die Gesetzgebungskompetenz. Eine Zuständigkeit wird auch dann unterstellt, wenn eine Gebietskörperschaftsebene wesentlichen Einfluss auf die konkrete Ausgestaltung des Aufgabenfeldes hat (Ausführungsregelungen). Es erfolgt somit eine Unterteilung nach Gebietskörperschaftsebenen.

*Einflussmöglichkeit der überörtlichen Raumplanung:* In einigen Versorgungsbereichen gibt es auf Bundesländerebene Konzepte zur Standortplanung von Versorgungseinrichtungen. So sind etwa alle Bundesländer verpflichtet, einen Krankenanstaltenplan zu erlassen oder Schulstandortkonzepte vorzulegen. In vielen der in der vorliegenden Studie untersuchten Versorgungsfeldern unterscheiden sich die vorhandenen Konzepte, Pläne und Strategien in den einzelnen Bundesländern (sofern überhaupt vorhanden) nach ihrem Verbindlichkeits- und Detaillierungsgrad sehr deutlich, weshalb eine detaillierte Einschätzung derzeit jedoch nicht möglich ist.

*Zuständigkeit der Aufgabenerfüllung:* Im Zentrum dieses Kriteriums steht die Aufgabenverantwortung (öffentlich, privat, gemischt). Dabei ist die tatsächliche Leistungserbringung (d.h. z.B. Leistungserbringung durch die Gemeinde selbst oder durch einen privaten Anbieter) nicht relevant.

*Überwiegende Finanzierungsverantwortung:* Dieses Kriterium stellt darauf ab, wer die finanziellen Netto-Lasten der Leistungserbringung überwiegend bzw. wesentlich trägt. Im Zentrum der Betrachtungen stehen die drei Gebietskörperschaftsebenen sowie der private Sektor.

*Pflicht- oder Ermessensaufgabe für alle Ebenen:*

Im Hinblick auf aufgabenorientierte Verteilungs- und Ausgleichsmechanismen im horizontalen Finanzausgleich wäre es zweckmäßig, Pflichtaufgaben gegenüber Ermessensaufgaben bzw. freiwilligen Aufgaben zu unterscheiden. Pflichtaufgaben wäre vor allem auch unter Anreizgesichtspunkten Priorität bei einer aufgabenorientierten Mittelverteilung einzuräumen.

Die Abgrenzung von Pflicht- und Ermessensaufgaben stellt sich allerdings als schwierig heraus, da für diesen Zweck keine adäquaten Definitionen und empirischen Belege vorliegen. Speziell in Aufgabenfeldern mit regionaler Versorgungsfunktion besteht auch eine Vermischung mit Pflicht- und Ermessensaufgaben übergeordneter Gebietskörperschaften.

Jedenfalls werden alle behördlichen Aufgaben, die in Artikel 118 (3) B-VG<sup>24</sup> genannt sind, in dieser Studie als verpflichtend wahrzunehmen angesehen (z.B. örtliche Sicherheitspolizei, örtliche Baupolizei, Rettungswesen). Ebenso erlaubt die Verfassung mit Art. 116 B-VG den Gemeinden im Rahmen der Privatwirtschaftsverwaltung tätig zu werden, sprich Leistungen freiwillig anzubieten. Es ist allerdings zu beachten, dass auch Aufgaben aus dem Bereich der Privatwirtschaftsverwaltung für Gemeinden verpflichtend wahrzunehmen sind, wenn diese über Gesetze den Gemeinden übertragen werden.<sup>25</sup> Beispielsweise ist nach dem Kärntner Kinderbetreuungsgesetz<sup>26</sup> das Anbieten von ausreichend vielen Kinderbetreuungseinrichtungen eine Pflichtaufgabe von Gemeinden.

*Pflichtaufgaben* sind somit dadurch gekennzeichnet, dass sowohl die Aufgabe dem Grunde nach, als auch die Höhe der dafür zu verwendenden finanziellen Mittel gesetzlich festgeschrieben ist. Bei *Ermessensaufgaben* kann die Gemeinde eigenständig im Rahmen ihrer finanziellen Möglichkeiten entscheiden, in welcher Art und in welchem Umfang sie die wahrzunehmende Aufgabe erfüllt.<sup>27</sup> Bei *freiwilligen Aufgaben* kann die Gemeinde gänzlich selbständig entscheiden, ob und wie eine Aufgabe wahrgenommen wird. Seitens der Gemeinde eingegangene Verpflichtungen, z.B. durch privatrechtliche Verträge, ändern hierbei nichts am grundsätzlichen Charakter der Aufgabe (Pflichtaufgaben versus Selbstverpflichtung durch politische Beschlüsse der Gebietskörperschaft oder eingegangene vertragliche Verpflichtungen).

In der vorliegenden Studie ist daher die Einschätzung, ob es sich um eine Pflicht- oder Ermessensaufgabe bzw. um eine freiwillige Leistung handelt, nach der zu erwartenden, üblichen Ausprägung durchgeführt worden. Eine eindeutige Zuordnung stellte sich dabei durchaus als schwierig heraus, weshalb teilweise die Bewertung auch in Bandbreiten ausgewiesen wurde.

<sup>24</sup> BGBl. Nr. 1/1930 idF BGBl. Nr. 51/2012

<sup>25</sup> vgl. Oppitz, F., Die Gemeinde: Organisation und Aufgaben aus rechtlicher Sicht (2013) S.130.

<sup>26</sup> LGBl. Nr 13/2011

<sup>27</sup> Die optionale finanzwirtschaftliche Gliederung gemäß VRV 1997 idgF, Anlage 4, weist eine weitgehend korrespondierende Definition von Pflichtausgaben auf. Pflichtausgaben sind demnach Ausgaben, zu deren Leistung die Gebietskörperschaft aufgrund von Gesetzen oder Verordnungen dem Grunde und der Höhe nach verpflichtet ist. Ermessensausgaben sind alle Ausgaben, die nicht zu den Pflichtausgaben gehören. Auf Landesebene liegt der Pflichtausgabenanteil im Bereich von 80 bis 90 % der Ausgaben, für die Gemeindeebene liegen allerdings keine empirischen Daten vor, da die optionale finanzwirtschaftliche Gliederung nur vereinzelt angewendet wird.

*Interkommunale Kooperation oder regionale Leistungserbringung durch Land/Bund:* Dieses Kriterium gibt das Ausmaß der interkommunalen Kooperation wider. Dabei wurde der Institutionalisierungsgrad, der Verpflichtungsgrad und die Häufigkeit der interkommunalen Kooperation berücksichtigt. Zusätzlich wurden Leistungen, welche nicht im Rahmen von interkommunalen Kooperationen, sondern auf regionaler Ebene durch Länder oder Bund erbracht werden, ebenfalls berücksichtigt und mit einem hohen Kooperationsstatus versehen. Bei den interkommunalen Kooperationen werden auch Beispiele für Kooperationen angeführt.

### **Räumliche Effekte**

*Reichweite des Angebotes:* Die Reichweite (lokal bis überregional) beschreibt die Größe des Einzugsbereiches, aus dem die Mehrheit der NutzerInnen die Leistung in Anspruch nehmen: Es ist nicht ausgeschlossen, dass einzelne NutzerInnen aus weiter entfernten Gebieten die angebotenen Leistungen in Anspruch nehmen. Je höher die Wahrscheinlichkeit, dass die NutzerInnen des Angebots nicht aus der Gemeinde kommen, desto höher wurde die Reichweite eines Aufgabenfeldes eingeschätzt. Die Reichweite der Angebote wurde von den AutorInnen aufgrund

- der räumlichen Dichte der angebotenen Einrichtungen, die diesem Aufgabenfeld zugeordnet werden können, und
- der in den untersuchten Zentrale-Orte-Konzepten zugewiesenen „Zentralörtlichkeit“ dieser Aufgabe bzw. Einrichtung eingeschätzt.

Das Ausmaß der außergemeindlichen Nutzung einer Einrichtung im Verhältnis zu jener durch lokale Akteure kann daraus allerdings nicht abgeleitet werden. Da die Aufgabenfelder oft heterogen sind und sich aus verschiedenen unterschiedlichen Aufgaben zusammensetzen, bezieht sich die Bewertung weiters in manchen Fällen auf ausgewählte Bereiche des gesamten Aufgabenfeldes, wobei die den Gemeinden zugerechneten staatlichen Tätigkeiten bevorzugt betrachtet wurden.

*Indirekte Effekte:* Als indirekte (externe) Effekte wurden alle positiven und negativen Auswirkungen erfasst, die durch das Angebot in einem Aufgabenfeld entstehen und über die intendierten Versorgungsleistungen hinausgehen. So entstehen etwa im Aufgabenfeld „Krankenanstalten“ nicht nur Gesundheitsleistungen, die von der Bevölkerung aus der Gemeinde selbst und aus umliegenden Gebieten in Anspruch genommen werden, sondern es werden auch Jobs und Wertschöpfung erwirtschaftet sowie Emissionen und Lärm erzeugt. Zudem kann eine Krankenanstalt für die Standortgemeinde einen erheblichen Imagegewinn bedeuten und andere ansässige Branchen (z.B. Einzelhandel, bestimmte Dienstleistungen) begünstigen. Die wesentlichen indirekten (externen) Effekte von kommunalen Versorgungsleistungen wurden in vier Kategorien zusammengefasst:

- negative Umwelteffekte (z.B. durch Emissionen, Verkehr, Versiegelung, Flächenverbrauch, Abfälle);
- positive Beschäftigungs- und Wertschöpfungseffekte (durch die Erbringung der Versorgungsleistung in der Gemeinde);
- positive Effekte für Handel, Dienstleistungen und Tourismus (durch zusätzliche Nachfrage von NutzerInnen der Versorgungseinrichtungen); und
- positive Effekte auf die Standort- und Wohnqualität inklusive des Imageeffekts (Standortaufwertung und Steigerung der Lebensqualität).

Da es bezüglich externer Effekte nur punktuell empirische Nachweise gibt, kann dieses Kriterium quantitativ nicht fundiert bewertet werden. Vor allem ist keine Aussage darüber möglich, wo die indirekten Effekte exakt auftreten (innerhalb oder außerhalb der Gemeinde?) und ob die positiven oder die negativen Effekte in der Standortgemeinde überwiegen. Die qualitative Einschätzung der AutorInnen beschränkt sich daher lediglich auf die Existenz von „deutlichen“ Effekten in diesen vier Kategorien (ja oder nein) und fließt folglich nicht in die Gesamtbewertung ein.

*Ausmaß der Nutzung des Angebotes aus anderen Gemeinden:* Dieses Kriterium wäre hoch relevant für den Finanzausgleich, würde aber für jedes einzelne Aufgabenfeld eine detaillierte empirische Analyse der Herkunft der NachfragerInnen erfordern. Da diese Vorgehensweise den Rahmen der Studie sprengen würde, fließt dieses Kriterium mangels Datengrundlage nicht in die Gesamtbewertung ein.

### **Finanzielle Relevanz für Gemeinden**

Für die Bewertung der finanziellen Relevanz der einzelnen Aufgabenfelder für Gemeinden werden im Rahmen dieser Studie ausgewählte budgetäre Kenngrößen auf Basis von Daten der Gemeindefinanzstatistik herangezogen:

- Gebarungsdaten für das Jahr 2014 der Gemeinden (Wien wird aufgrund seiner Sonderstellung separat ermittelt, jedoch in die Bewertung nicht einbezogen),
- bereinigt um intrabudgetäre Transaktionen (Zuführungen zwischen ordentlichem und außerordentlichem Haushalt, Vorjahresabwicklung),
- beschränkt auf Ausgaben und Einnahmen der laufenden Gebarung und Vermögensgebarung ohne Finanztransaktionen, wobei auf
- Pro-Kopf-Werte der Ausgaben und Einnahmen und Anteile Bezug genommen wird.

Dieser Kriterienbereich zielt bei der Bewertung der Aufgabenfelder zunächst darauf ab,

- ob bei der bestehenden Aufgabenteilung zwischen den Gebietskörperschaftsebenen und dem derzeitigen Ausmaß der Aufgabenerfüllung Ausgaben der Gemeinden in relevantem Ausmaß entstehen (bereinigte Brutto-Ausgaben).
- Zweitens wird die derzeitige Aufgabenfinanzierung berücksichtigt und auf den funktions-spezifischen Finanzierungsbedarf aus allgemeinen Haushaltsmitteln Bezug genommen (bereinigte Netto-Ausgaben).
- Drittens wird das derzeitige Ausmaß der Nutzer- und Ko-Finanzierung im Hinblick auf fiskalische Äquivalenz betrachtet.

### **Brutto-Ausgaben und Netto-Ausgaben**

Die *Ausgabenrelevanz* einzelner Aufgabenfelder (Kriterium 9 in Block B) kann grundsätzlich durch höhere Pro-Kopf-Ausgaben beim Durchschnitt der Gemeinden (hier Median) beschrieben werden. Im Hinblick auf eine regionale Versorgung durch einzelne Gemeinden wird im Speziellen die Ausgabenhöhe im obersten k-Quantil (mit  $k = \text{ca. } 2\%$ , d.h. das gewichtete Mittel der 50 Gemeinden mit den höchsten Pro-Kopf-Werten) je Aufgabenbereich ermittelt und für die Bewertung herangezogen.

Im Hinblick auf die *Diversität der Aufgabenlast* (Kriterium 10 in Block B) bei den finanzausgleichsrelevanten funktionsspezifischen Netto-Lasten wird vereinfacht die Differenz bei den Netto-Ausgaben pro Kopf zwischen dem obersten k-Quantil und dem Median dargestellt.

Bei der Beurteilung der Brutto-Ausgaben bzw. Netto-Ausgaben muss berücksichtigt werden, dass die in ausgelagerten Gesellschaften getätigten Leistungen hier nicht dargestellt sind (bzw. derzeit auch nicht in einem konsistenten Rahmen – aufgrund der vielfältigen Formen der Ausgliederungen – erhoben sind). Die AutorInnen weisen beim Bewertungsergebnis bei den einzelnen Aufgabenfeldern bei Bedarf auf diese Problematik hin.

#### *Nutzer- und Ko-Finanzierung*

*Ausmaß der Nutzerfinanzierung:* Für die Beurteilung der fiskalischen Äquivalenz ist der direkte Finanzierungsbeitrag durch die NutzerInnen von Bedeutung, der durch den Anteil der funktionspezifischen Gebühren und Leistungsentgelte an den Ausgaben (der laufenden und Vermögensgebarung ohne Finanztransaktionen) je Aufgabenfeld dargestellt wird. In der Folge wurde für alle Aufgabenfelder qualitativ eingeschätzt, in welchem Ausmaß der Aufgabenbereich im Gemeindebudget abgebildet ist und daher möglicherweise Verzerrungen bei den empirisch ermittelten Nutzerfinanzierungsanteilen vorliegen. Soweit Aufgabenfelder im Gemeindebudget weitgehend abgebildet sind, wurde der aus den Gemeindefinanzdaten errechnete Durchschnittswert der Gemeinden ohne Wien herangezogen. Soweit ein Aufgabenbereich nur unzureichend in den Budgets abgebildet ist – etwa wenn Leistungsentgelte überwiegend durch außerbudgetäre Einheiten vereinnahmt werden –, musste eine grobe qualitative Einschätzung der Nutzerfinanzierung (gering, mittel, hoch) für den gesamten, über das Gemeindebudget hinausgehenden Aufgabenbereich vorgenommen werden (z.B. Nutzerfinanzierung im öffentlichen Verkehr).

*Ko-Finanzierung kommunaler Aufgaben:* Bezugnehmend auf die derzeitige Aufgabenfinanzierung und derzeitigen funktionspezifischen Transferverflechtungen sind weiters horizontale Transfers auf Gemeindeebene oder vertikale Transfers übergeordneter Gebietskörperschaften für die Beurteilung der fiskalischen Äquivalenz zu berücksichtigen. Das Ausmaß der Ko-Finanzierung kommunaler Aufgaben wird durch den Anteil der intragovernmentalen Transfereinnahmen der Gemeinden (ohne Wien) an den Ausgaben (der laufenden und Vermögensgebarung ohne Finanztransaktionen) je Aufgabenfeld dargestellt.

#### *Länderweise Unterschiede der Netto-Ausgaben*

Zur Einschätzung, inwieweit sich die Netto-Ausgaben in den einzelnen Bundesländern unterscheiden, wird der maximale Unterschied der mittleren Netto-Ausgaben pro Kopf je Bundesland ausgewiesen. Wien wird hierbei aufgrund der mangelnden Vergleichbarkeit nicht berücksichtigt.

### 3.2 Block B: Bewertung der Kriterien

Insgesamt ergeben sich in Block B zehn Kriterien, welche auf der Merkmalsbeschreibung in Block A basieren und in weiterer Folge in die Gesamtbewertung in Block C einfließen. Die Bewertung der zehn Kriterien erfolgt nach einer Skala von 1 bis 5. Umso höher der Wert, desto höher wird in diesem Aufgabenfeld die regionale Versorgungsfunktion mit finanzausgleichsrelevanten Bezug bewertet. Es wird jeweils auf die aktuell gültige Situation abgestellt.

Im Folgenden werden die zehn Kriterien inkl. Begründung für die Bewertung dargestellt. Die ausgewählten Kriterien folgen dabei dem Ansatz, sowohl finanzwissenschaftliche, -wirtschaftliche als auch raumplanerische Aspekte zu berücksichtigen:

- 1. *Zuständigkeit der Aufgabenerfüllung*: Bei öffentlicher Leistungserbringung ist die regionale Versorgungsfunktion höher als bei privater Leistungserbringung.
- 2. *Überwiegende Finanzierungsverantwortung (bei öffentlichen Leistungen)*: Die Versorgungsfunktion einer Gemeinde ist am höchsten, wenn sie die alleinige Finanzierungsverantwortung innehat.
- 3. *Pflicht- oder Ermessensaufgabe*: Eine Pflichtaufgabe wird höher bewertet als eine Ermessensaufgabe.
- 4. *Interkommunale Kooperation*: Bei vielfältigen interkommunalen Kooperationen bestehen zahlreiche horizontale Transfers zur Annäherung an eine fiskalische Äquivalenz. Umso weniger interkommunale Kooperationen bestehen, desto stärker müssen finanzielle Ungleichheiten über vertikale Transfers ausgeglichen werden.
- 5. *Reichweite des Angebotes*: Je größer die Reichweite, desto höher ist die Wahrscheinlichkeit, dass die NutzerInnen nicht aus der Standortgemeinde kommen. Damit können mit der Reichweite eines Aufgabenfeldes die räumlichen Spillovers und die regionale Versorgungsfunktion des Angebots steigen.
- 6. *Externe Effekte auf andere Aufgabenfelder*: Umso mehr externe Effekte bei anderen Aufgabenfeldern entstehen, desto stärker bedarf es hier einer gesonderten Betrachtung. Mehr externe Effekte – unabhängig davon, ob sie positiv oder negativ sind – werden daher höher bewertet.
- 7. *Ausmaß der Nutzung des Angebotes aus anderen Gemeinden*: Eine höhere Nutzung des Angebotes durch BürgerInnen anderer Gemeinden wird höher bewertet.
- 8. *Nutzer- und Ko-Finanzierung*: Je stärker die Ausgaben durch Finanzierungsbeiträge der NutzerInnen oder Transfers gedeckt sind, desto weniger muss eine Abgeltung der Versorgungsfunktion über den Finanzausgleich erfolgen.
- 9. *Ausgabenrelevanz (kommunale Brutto-Ausgabenlasten)*: Ist ein Aufgabenfeld bei einem geringen Teil der Gemeinden mit besonders hohen Pro-Kopf-Ausgaben verbunden, ist die Ausgabenrelevanz am höchsten.
- 10. *Diversität der Ausgabenlast (kommunale Netto-Ausgabenlasten; daher unter Beachtung der derzeitigen funktionspezifischen Aufgabenfinanzierung)*: Bestehen bei nur wenigen Gemeinden sehr hohe Netto-Ausgaben im Vergleich zum Durchschnitt, wird die Diversität als hoch eingeschätzt.

Bei der hier dargestellten Auswahl an Kriterien ist jedoch darauf hinzuweisen, dass aus verschiedenen Gründen einzelne Kriterien nicht bewertet werden konnten (siehe hierzu auch nachfolgend Tabelle 3). Dies betrifft insbesondere:

- ❑ 3. *Pflicht- oder Ermessensaufgabe: bestehende unterschiedliche Einschätzungen zu Pflicht- und Ermessensaufgaben sowie freiwilligen Leistungen; fehlende anwendbare Definitionen*
- ❑ 4. *Interkommunale Kooperation: keine eindeutige Ableitung der fiskalischen Äquivalenz möglich, da das alleinige Vorhandensein einer interkommunalen Kooperation keine Schlüsse zu finanziellen Ausgleichen zulässt*
- ❑ 6. *Externe Effekte auf andere Aufgabenfelder: keine empirischen Daten verfügbar, auch qualitative Einschätzung ist nicht möglich*
- ❑ 7. *Ausmaß der Nutzung des Angebotes aus anderen Gemeinden: keine empirischen Daten verfügbar, auch qualitative Einschätzung ist nicht möglich*

In Summe konnten daher von den zehn Kriterien nur insgesamt sechs Kriterien tatsächlich bewertet werden. Zu den weiteren Kriterien sind unterschiedliche Einschätzungen anzumerken.

Mit den fehlenden Kriterien kommt erstens ein weiterer Forschungsbedarf zum Ausdruck. In der vorliegenden Studie wurde in einem ersten Schritt das gesamte kommunale Aufgabenspektrum untersucht, eine vertiefende Analyse ist erst in einem zweiten Schritt für ausgewählte finanzausgleichsrelevante Aufgabenfelder möglich.

Zweitens bestehen zum Teil empirische Defizite, die noch zu beheben wären. Insbesondere das empirische Ausmaß der außergemeindlichen Nutzung von Angeboten wäre für eine fundierte Beurteilung der Spillover-Abgeltung notwendig. Vertiefende Empirie wäre weiters bei interkommunaler Kooperation (Erhebung finanzieller Ausgleichsregelungen) und beim Verpflichtungsgrad (Analyse länderweiser gesetzlicher Grundlagen) sinnvoll. Stichprobenweise empirische Belege für ausgewählte Aufgabenbereiche könnten hier in einem ersten Schritt genügen.

Drittens ist zum Teil auf methodische oder definitorische Probleme zu verweisen. Im Hinblick auf die Anreizproblematik bei Ausgleichsverfahren wäre es etwa zweckmäßig, Pflichtaufgaben von freiwilligen Aufgaben zu trennen. Eine nähere gesetzesebasierte Analyse wäre hier möglich. Allerdings wäre eine deutliche differenziertere Aufgabenbetrachtung erforderlich, und selbst bei Teilaufgaben könnte eine Abgrenzung des Wahlbedarfs schwierig sein (siehe auch Abbildung 3).

Viertens können aus Gründen der Komplexität einzelne Kriterien als Begründung für die Modellierung und Dimensionierung von Ausgleichseffekten unberücksichtigt bleiben, Kriterien also bewusst weggelassen und in weiterer Folge auch nicht vertieft werden. Dies betrifft etwa indirekte Wirkungen der Aufgabenerfüllung, ebenso die Beschränkung auf die Zahlungsinzidenz und Nichtbeachtung weiterer Inzidenzebenen (etwa der Nutzeffekte).

Für das vorliegende Untersuchungsziel wird davon ausgegangen, dass die verbleibenden sechs Kriterien geeignet sind, die finanzwissenschaftliche, -wirtschaftliche und raumplanerische Dimension ausreichend abzudecken.

### 3.3 Block C: Gesamtbewertung

Im letzten Teil des Bewertungsschemas werden die in Block B bewerteten Kriterien zu einer Gesamtbewertung zusammengezogen. Diese erfolgt dabei in zwei Schritten:

- ❑ Gesamtbewertung I: Basierend auf den sechs bewerteten Kriterien erfolgt eine Gesamtbewertung mit den Schwerpunkten Reichweite des Angebotes, gemeindefiskalische Relevanz und fiskalische Äquivalenz.
- ❑ Gesamtbewertung II: Das Ergebnis wird unter Berücksichtigung von Ausschlusskriterien bereinigt.

#### **Gesamtbewertung I**

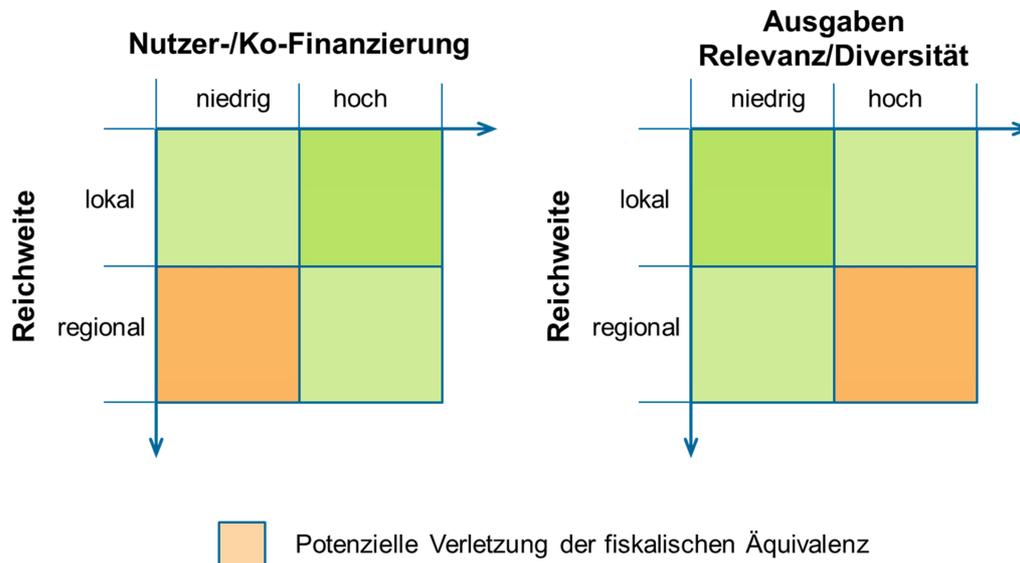
Eine erste Gesamtbewertung erfolgt nach drei Dimensionen, in die jeweils ausgewählte Kriterien einfließen:

- ❑ *Reichweite des Angebotes:* Die Reichweite des Angebotes ist ein wichtiger Hinweis, inwieweit eine regionale Versorgungsfunktion vorliegt oder nicht. Es wird angenommen, dass mit steigender Reichweite die Anteile an außergemeindlichen NutzerInnen – und damit bei geringer Nutzerfinanzierung auch die Spillovers – zunehmen und daher ein finanzieller Ausgleich über den Finanzausgleich notwendig sein kann.
- ❑ *Direkte Nutzer- und Ko-Finanzierung:* Dieser Themenblock stellt darauf ab, inwieweit die Ausgaben durch funktionspezifische Einnahmen (Nutzungsentgelte und Transfers anderer öffentlicher Rechtsträger) gedeckt werden. Der verbleibende Finanzierungsbedarf ist aus allgemeinen Haushaltsmitteln der Standortgemeinde zu decken, wodurch das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz bei übergemeindlicher Nutzung verletzt sein kann.
- ❑ *Gemeindefiskalische Relevanz:* In dieser Dimension sollen jene Aufgabenfelder herausgefiltert werden, die zum einen durch hohe Ausgabenlasten unabhängig von der Finanzierung bei einem (auch geringen) Teil und zum anderen durch besonders hohe Unterschiede bei den Netto-Lasten einzelner Gemeinden im Vergleich zum Durchschnitt gekennzeichnet sind.

In Abbildung 5 werden die drei Dimensionen dargestellt und hinsichtlich der potenziellen Verletzung der fiskalischen Äquivalenz in Bezug auf die regionale Versorgungsfunktion eingeschätzt. Demnach ist eine potenzielle Verletzung unter folgenden Bedingungen gegeben:

- ❑ Es besteht eine regionale Versorgungsfunktion (hohe Reichweite des Angebotes).
- ❑ Das Aufgabenfeld hat eine hohe gemeindefiskalische Relevanz/Diversität, betrifft wenige Gemeinden in sehr hohem Ausmaß und die Finanzierungsverantwortung liegt vorwiegend bei den Gemeinden.
- ❑ Die Ausgaben werden in einem geringen Maß durch Nutzer- und Ko-Finanzierung gedeckt.

Abbildung 5: Gesamtbewertung nach drei Dimensionen



Quelle: KDZ und TU Wien: eigene Darstellung 2016.

Dem folgend ergibt sich der Schluss, dass auszugleichende Spillovers dann vorliegen, wenn

- die Reichweite des Angebots groß ist,
- die Nutzer-/Ko-Finanzierung gering ist, und
- die fiskalische Relevanz bzw. Diversität hoch ist.

Die Tabelle 3 zeigt, welche Kriterien mit welchem Gewicht in die Gesamtbewertung der Aufgabenfelder einfließen. Die einzelnen Kriterien werden dabei den oben genannten drei Beurteilungsdimensionen zugeordnet. Aufgrund der hohen Komplexität bzw. mangelnden Empirie bei vier Kriterien (3. *Verpflichtungsgrad der Aufgabenerfüllung aus Gemeindesicht*, 4. *Interkommunale Kooperation oder Aufgabe Land/Bund*, 6. *Indirekte (externe) Effekte*, 7. *Ausmaß der Nutzung des Angebotes aus anderen Gemeinden*) konnten diese nicht bewertet werden und wurden daher auch nicht in die Gesamtbewertung einbezogen. Wir gehen jedoch davon aus, dass die Fragestellung mit den verbleibenden Kriterien ausreichend beantwortbar ist.

Die einzelnen Kriterien und Dimensionen werden im Rahmen einer Grundvariante zu gleichen Teilen gewichtet. Je nach politischer Priorisierung könnten in weiterer Folge jedoch auch weitere Varianten mit unterschiedlichen Gewichtungen vorgenommen werden.

**Tabelle 3: Dimensionen, Kriterien und deren Gewichtung für die Aufgabenbewertung**

Dimension	Kriterium	Gewichtung der Kriterien	Gewichtung
I. Reichweite des Angebotes	Reichweite des Angebotes	100%	33,3 %
	<i>Ausmaß der Nutzung des Angebotes aus anderen Gemeinden</i>	<i>nicht bewertbar (mangels Empirie)</i>	
	<i>Indirekte (externe) Effekte (Folgewirkungen)</i>	<i>nicht bewertbar (aufgrund Komplexität)</i>	
II. Direkte Nutzer- und Ko-Finanzierung	Überwiegende Finanzierungsverantwortung der Gemeinden (bei öffentlichen Leistungen)	50%	33,3 %
	Direkte Nutzer- und Ko-Finanzierung	50%	
	<i>Interkommunale Kooperation oder Aufgabe Land/Bund</i>	<i>nicht bewertbar (mangels Empirie über finanzielle Ausgleichsregelungen im Rahmen der Kooperationen)</i>	
	<i>Verpflichtungsgrad der Aufgabenerfüllung aus Gemeindesicht</i>	<i>nicht bewertbar (aufgrund Komplexität)</i>	
III. Gemeindefiskalische Relevanz	Zuständigkeit der Aufgabenerfüllung	25%	33,3 %
	Überwiegende Finanzierungsverantwortung (bei öffentlichen Leistungen)	25%	
	Ausgabenrelevanz (kommunale Brutto-Ausgabenlasten)	25%	
	Diversität der Ausgabenlast (kommunale Netto-Ausgabenlasten)	25%	

Quelle: KDZ und TU Wien: eigene Festlegung 2016.

**Gesamtbewertung II**

In einem weiteren Schritt wurden drei Ausschlusskriterien herangezogen:

- ❑ *Private Leistungserbringung*: Findet eine private bzw. vorwiegend private Leistungserbringung (gemäß Kriterium 1) statt, kann davon ausgegangen werden, dass das Aufgabenfeld nicht direkt finanzausgleichsrelevant sein kann.

- ❑ *Fehlende Finanzierungsverantwortung der Gemeinden:* Tragen die Gemeinden keine Finanzierungsverantwortung, ist dies ein Ausschlusskriterium. Eine geringe oder gemischte Finanzierungsverantwortung hingegen stellt kein Ausschlusskriterium dar.
- ❑ *Geringe räumliche Reichweite:* Ist bei der Leistungserbringung von einer primär lokalen Reichweite auszugehen, so wird dieses Aufgabenfeld ausgeschlossen, da nur regionale Versorgungsfunktionen abgegolten werden sollen.

Trifft ein Ausschlusskriterium zu, wird das gesamte Aufgabenfeld in der weiteren Betrachtung nicht mehr berücksichtigt.

## 4 Ergebnis der Bewertung

Alle betrachteten Aufgabenfelder wurden nach der oben beschriebenen Methodik bewertet. In Tabelle 4 finden sich jene Aufgabenfelder mit der höchsten Bewertung. Dabei ist vorgesehen, die zehn höchstbewerteten Aufgabenfelder herauszustreichen. Da die Aufgabenfelder D1, E2, I1, G3 und E1 dieselbe Punkteanzahl aufweisen, handelt es sich insgesamt um dreizehn Aufgabenfelder.

Die angeführte Punktebewertung zeigt, in welchem Ausmaß die einzelnen Aufgabenfelder für eine aufgabenorientierte Abgeltung der regionalen Versorgungsfunktion im Finanzausgleich relevant sind. Die Punkteanzahl von 5 Punkten weist dabei die höchste Relevanz auf. Bei einer Punkteanzahl von 0 Punkten besteht keine Relevanz.

Die Reihung der Aufgabenfelder gibt dabei keinerlei Auskunft darüber, mit welchem Volumen eine Abgeltung über den Finanzausgleich sinnvoll ist. Je höher das Aufgabenfeld bewertet wurde, desto stärker ist die regionale Versorgungsfunktion und desto höher ist potenziell der durch Spillover-Effekte verursachte Finanzierungsbedarf. Die hier ausgewählten Aufgabenfelder sind daher – basierend auf dem hier angewendeten Bewertungsvorgang – verstärkt geeignet, im Rahmen eines Abgeltungsmodells im Finanzausgleich berücksichtigt zu werden.

**Tabelle 4: Gesamtbewertung und Übersicht über die zehn höchstbewerteten Aufgabenfelder<sup>1)</sup>**

		Block C: Gesamtbewertung						
		Verletzung fiskalischer Äquivalenz			Gesamtbewertung I	Ausschlusskriterien		
Aufgabenfelder	I. Reichweite des Angebotes	II. Direkte Nutzer- und Ko-Finanzierung	III. gemeindefiskalische Relevanz	1 privat: überwiegend private Aufgabenerfüllung		2 keine Finanzierungsverantwortung der Gemeinden	5 nur lokale Reichweite	
F3	Krankenanstalten	4,0	3,5	3,8	1,0	1,0	1,0	3,8
K3	Tourismus	5,0	2,5	3,5	1,0	1,0	1,0	3,7
B2	Feuerwehren, Katastrophen- und Zivilschutz	2,0	4,0	4,8	1,0	1,0	1,0	3,6
H3	Umwelt- und Naturschutz	4,0	3,5	3,3	1,0	1,0	1,0	3,6
I3	Erholungsflächen	3,0	4,5	3,0	1,0	1,0	1,0	3,5
C5	Tertiäre Bildung und Forschungseinrichtungen	5,0	3,5	2,0	1,0	1,0	1,0	3,5
G2	Innerörtlicher öffentlicher Verkehr	3,0	4,0	3,5	1,0	1,0	1,0	3,5
G1	Straßenverkehrsinfrastruktur	3,0	3,0	4,3	1,0	1,0	1,0	3,4
D1	Grundversorgende Kunst-, Kultur- und Kultureinrichtungen	2,0	4,5	3,5	1,0	1,0	1,0	3,3
E2	Soziale Einrichtungen	2,0	4,0	4,0	1,0	1,0	1,0	3,3
I1	Allgemeine Sport- und Freizeiteinrichtungen	2,0	4,0	4,0	1,0	1,0	1,0	3,3
G3	öffentlicher Regional- und Fernverkehr	5,0	2,5	2,3	1,0	1,0	1,0	3,3
E1	Pflege und Betreuung	2,0	3,5	4,3	1,0	1,0	1,0	3,3

1) Bewertung der Aufgabenfelder hinsichtlich einer aufgabenorientierten Abgeltung regionaler Versorgungsfunktionen im Finanzausgleich von sehr relevant (=5) bis nicht relevant (=1).

Quelle: KDZ und TU Wien: eigene Darstellung 2016.

Ergänzend dazu ergaben sich die folgenden Aufgabenfelder, welche eine geringere Bewertung erhielten, aber dennoch im Rahmen einer Abgeltung der regionalen Versorgungsfunktion im Finanzausgleich berücksichtigt werden könnten, zumal keine Ausschlusskriterien zutreffen. Diese Aufgabenfelder werden hinsichtlich möglicher Indikatoren im nächsten Kapitel jedoch nicht näher beschrieben.

**Tabelle 5: Gesamtbewertung und Übersicht über weitere relevante Aufgabenfelder mit niedrigerer Punktbewertung<sup>1)</sup>**

		Block C: Gesamtbewertung						
		Verletzung fiskalischer Äquivalenz			Gesamtbewertung I	Ausschlusskriterien		
Aufgabenfelder	I. Reichweite des Angebotes	II. Direkte Nutzer- und Ko-Finanzierung	III. gemeindefiskalische Relevanz	1 privat: überwiegend private Aufgabenerfüllung		2 keine Finanzierungsverantwortung der Gemeinden	5 nur lokale Reichweite	
C3	Sonstiger Pflichtschulbereich	2,0	3,0	4,3	1,0	1,0	1,0	3,1
D3	Kulturelle Einrichtungen und Veranstaltungen mit nationaler oder internationaler Bedeutung	5,0	2,5	1,8	1,0	1,0	1,0	3,1
C6	Sonstige außerschulische Bildung	3,0	3,0	3,0	1,0	1,0	1,0	3,0
I2	Spezialisierte Sport- und Freizeiteinrichtungen	3,0	3,0	3,0	1,0	1,0	1,0	3,0
D2	Übergeordnete Kunst- und Kultureinrichtungen	4,0	3,0	2,0	1,0	1,0	1,0	3,0
F5	Rettungswesen und Krankentransport	3,0	4,0	2,0	1,0	1,0	1,0	3,0
G5	Information und (Tele-) Kommunikation	4,0	2,0	1,8	1,0	1,0	1,0	2,6

1) Bewertung der Aufgabenfelder hinsichtlich einer aufgabenorientierten Abgeltung regionaler Versorgungsfunktionen im Finanzausgleich von sehr relevant (=5) bis nicht relevant (=1).

Quelle: KDZ und TU Wien: eigene Darstellung 2016.

Daneben ergaben sich mehrere Aufgabenfelder, welche aufgrund der definierten Kriterien ausgeschlossen wurden.

**Tabelle 6: Gesamtbewertung und Übersicht über Aufgabenfelder, die jedoch auf Basis von Ausschlusskriterien nicht berücksichtigt werden<sup>1)</sup>**

		Block C: Gesamtbewertung							
		Verletzung fiskalischer Äquivalenz			Gesamtbewertung I	Ausschlusskriterien			Gesamtbewertung II
		I. Reichweite des Angebotes	II. Direkte Nutzer- und Ko-Finanzierung	III. gemeindefiskalische Relevanz		1 privat: überwiegend private Aufgabenerfüllung	2 keine Finanzierungsverantwortung der Gemeinden	5 nur lokale Reichweite	
Aufgabenfelder									
A1	Verwaltungseinrichtungen Gemeinden	1,0	5,0	5,0	3,7	1,0	1,0	0,0	0,0
A2	Verwaltungseinrichtungen Bezirksverwaltung - exkl. Statutarstädte	3,0	1,0	2,0	2,0	1,0	0,0	1,0	0,0
A3	Verwaltungseinrichtungen Land	5,0	1,0	2,0	2,7	1,0	0,0	1,0	0,0
A4	Verwaltungseinrichtungen Bund	5,0	1,0	2,0	2,7	1,0	0,0	1,0	0,0
B1	Sicherheit	2,0	3,0	2,5	2,5	1,0	0,0	1,0	0,0
C1	Institutionelle Kinder- und SchülerInnenbetreuung	1,0	3,5	4,8	3,1	1,0	1,0	0,0	0,0
C2	Volksschulen	1,0	4,0	4,8	3,3	1,0	1,0	0,0	0,0
C4	Weiterführende Schulen	3,0	2,0	2,0	2,3	1,0	0,0	1,0	0,0
F1	Medizinische Grundversorgung	2,0	2,5	1,5	2,0	1,0	0,0	1,0	0,0
F2	Fachmedizinische Versorgung	2,0	2,5	1,5	2,0	1,0	0,0	1,0	0,0
F4	Sonderheilanstalten, Kureinrichtungen	4,0	3,0	2,0	3,0	1,0	0,0	1,0	0,0
G4	Nicht-öffentlicher Verkehr	2,0	1,0	1,3	1,4	1,0	0,0	1,0	0,0
H1	Wasser- und -entsorgung, Müllbeseitigung	1,0	3,0	4,8	2,9	1,0	1,0	0,0	0,0
H2	Energieversorgung	4,0	1,0	2,3	2,4	1,0	0,0	1,0	0,0
I4	Unterhaltungszentren und Freizeitparks	3,0	1,0	2,3	2,1	1,0	0,0	1,0	0,0
J1	Güter und Dienstleistungen des täglichen Bedarfs	1,0	1,0	1,0	1,0	0,0	0,0	0,0	0,0
J2	Bereitstellung spezialisierter Güter und Dienstleistungen	3,0	1,0	1,0	1,7	0,0	0,0	1,0	0,0
J3	Wirtschaftsdienstleistungen	3,0	1,0	1,0	1,7	0,0	0,0	1,0	0,0
J4	Einkaufszentren	3,0	1,0	1,0	1,7	0,0	0,0	1,0	0,0
J5	Gastronomie	2,0	1,0	1,0	1,3	0,0	0,0	1,0	0,0
K1	Arbeitsplätze	3,0	1,0	1,0	1,7	0,0	0,0	1,0	0,0
K2	Wirtschaftsförderung	1,0	4,0	3,5	2,8	1,0	1,0	0,0	0,0
L1	Wohnen	1,0	1,5	3,3	1,9	1,0	0,0	0,0	0,0

1) Bewertung der Aufgabenfelder hinsichtlich einer aufgabenorientierten Abgeltung regionaler Versorgungsfunktionen im Finanzausgleich von sehr relevant (=5) bis nicht relevant (=1).

Quelle: KDZ und TU Wien: eigene Darstellung=2016.

## 5 Ergänzende Aspekte

Die Ergebnisse des Bewertungsschemas bilden die Grundlage für die Auswahl der im FAG zu berücksichtigenden Aufgabenfelder. Allerdings konnten in der Bewertung der Aufgabenfelder einige relevante Aspekte, welche in ein Modell zur Abgeltung der regionalen Versorgungsfunktion im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs einfließen könnten, nicht oder nur ungenau erfasst und damit nicht berücksichtigt werden. Dazu gehören insbesondere folgende Aspekte:

### Datenverwendbarkeit

Die Frage, inwieweit es empirische Daten zur Abbildung der Indikatoren für die Österreichischen Gemeinden gibt, die in der Lage sind, die unterschiedlichen regionalen Versorgungsfunktionen

der Gemeinden in ausreichender Qualität, Vollständigkeit und Regelmäßigkeit abzubilden, fließt zwar nicht in das Bewertungsschema in Kapitel III ein, wird aber bei den Optionen zur Implementierung im FAG-System in Kapitel IV aufgearbeitet und für die Empfehlung von geeigneten Indikatoren herangezogen.

### **Anreizkompatibilität**

Ohne Zweifel besteht bei einigen Aufgabenfeldern die Gefahr von falschen Anreizen, die zu nicht benötigten Überangeboten im Leistungsangebot führen können. Auf der anderen Seite gibt es auch Bereiche, die wegen unattraktiver Rahmenbedingungen für die Gemeinden tendenziell zu wenig angeboten werden und die besonderer finanzieller Zuwendungen bedürfen, um in ausreichender Menge und Qualität bereitgestellt zu werden. Die Frage, in welchen Bereichen ein Über- und in welchen ein Unterangebot besteht, kann in vielen Fällen jedoch nicht objektiv beurteilt werden und ist häufig eine Entscheidung der politischen EntscheidungsträgerInnen. Je nach politischem Willen muss aber möglich sein, gewünschte Aufgabenfelder im Verteilungsschlüssel höher und unerwünschte Bereiche niedriger zu gewichten, um die Möglichkeit einer gezielten Förderung von bestimmten Aufgabenfeldern zu ermöglichen. Auch kann im Rahmen der vorliegenden Untersuchung nicht detailliert erörtert werden, ob bzw. wo regionale Über- oder Unterversorgungen bestehen.

### **Pflicht-, Ermessensaufgabe oder freiwillige Aufgabe**

Die Frage, ob eine hoheitliche oder freiwillige Verpflichtung zur Leistungserfüllung besteht, ist in vielen Fällen nicht bundeseinheitlich geregelt, da in den einzelnen Bundesländern hier sehr unterschiedliche gesetzliche Rahmenbedingungen bestehen. Zudem würde die exakte Einschätzung dieses Kriteriums eine umfassende juristische Analyse vielfältiger Rechtsmaterien umfassen, die den Rahmen dieser Studie bei weitem sprengen würde.

### **Bundeseinheitlichkeit**

In vielen Aufgabenfeldern sind die gesetzlichen Rahmenbedingungen in den einzelnen Bundesländern sehr heterogen. Grundsätzlich wird ein bundeseinheitlicher Verteilungsschlüssel durch regionale Unterschiede bei der Aufgabenerfüllung oder Finanzierung der Aufgabenfelder aber erschwert. Es ist jedoch nicht Aufgabe eines bundesweit einheitlichen Finanzausgleichs im Rahmen der Ertragsanteilsverteilung, die bundesländerweisen Unterschiede in den Länder-Gemeinde-Finanzausgleichen zu berücksichtigen oder zu nivellieren. Sollten sich durch eine Neuverteilung der Ertragsanteile veränderte Verteilungswirkungen ergeben, wären daher die Länder-Gemeinde-Finanzausgleiche dementsprechend anzupassen (und nicht umgekehrt).

### **Indirekte (externe) Effekte**

Im Bewertungsschema werden vier Arten von indirekten Effekten auf andere Aufgabenfelder unterschieden und grob nach ihrer Häufigkeit in den einzelnen Aufgabenfeldern eingeschätzt (siehe Kapitel III 3). Da jedoch keine exakte Aussage über die Intensität der Effekte in den einzelnen Aufgabenfeldern möglich ist, kann nicht seriös bewertet werden, ob in den zu bewertenden Aufgabenfeldern die positiven (z.B. Beschäftigungs- und Wertschöpfungseffekte für Handel, Dienstleistungen und Tourismus, Hebung der Lebensqualität, Verbesserung des kommunalen Images) oder die negativen (z.B. Emissionen, Stau, Landschaftsbild) indirekten (externen) Effekte dominieren. Folglich kann keine Aussage darüber getroffen werden, ob eine Gemeinde von ihrer regionalen Versorgungsfunktion über indirekte Effekte profitiert oder benachteiligt wird.

## **IV Mögliche Indikatoren für ein Abgeltungsmodell der regionalen Versorgungsfunktionen im Finanzausgleich**

Basierend auf dem bisherigen Schritt der Auswahl relevanter Aufgabenfelder, welche in ein Modell zur Abgeltung der regionalen Versorgungsfunktion im Finanzausgleich einfließen sollten/können, erfolgt in einem nächsten Schritt eine Auseinandersetzung mit möglichen empirischen Indikatoren (Kriterien), auf Basis derer eine entsprechend angepasste Mittelzuteilung zur Abgeltung der regionalen Versorgungsfunktion im Finanzausgleich erfolgen kann..

Da einzelne Indikatoren nicht sämtliche Anforderungen erfüllen können, bedarf es einer entsprechenden Priorisierung. Infolgedessen wurden **zwei alternative Ansätze** entwickelt, welche nachfolgend näher ausgeführt werden:

- Aufgabenspezifische Indikatoren nach Aufgabenfeldern:** Für die einzelnen gemäß Bewertungsschema relevantesten Aufgabenfelder werden mögliche Indikatoren – unabhängig von der aktuellen Verfügbarkeit – definiert und von diesen jeweils ein aufgabenspezifischer Indikator je Aufgabenfeld abgeleitet. Dabei stehen die Anreizkompatibilität und Aussagekraft im Vordergrund.
- Zeitnah umsetzbare Stellvertreter-Indikatoren:** Bei diesem Indikatoren-Vorschlag steht die zeitlich kurz- bis mittelfristige Umsetzbarkeit im Fokus. Es wird dabei auf – im Wesentlichen – sofort verfügbare Indikatoren abgestellt, indem Stellvertreter-Indikatoren definiert werden. Diese gelten jeweils für mehrere Aufgabenfelder.

Während der erste Ansatz verstärkt auf einzelne Aufgabenfelder eingeht und daher eine tiefergehendere Differenzierung der Gemeinden ermöglicht, werden beim zweiten Ansatz der Stellvertreter-Indikatoren nur mehr wenige Indikatoren ohne direkten Aufgabenbezug herangezogen. Der erste Ansatz mit aufgabenspezifischen Indikatoren ist nur mittel- bis langfristig umsetzbar, da hier noch zahlreiche Datenerhebungen notwendig wären. Hingegen wurden mit den Stellvertreter-Indikatoren grundsätzlich Indikatoren ausgewählt, welche sofort verfügbar sind.

Für beide Ansätze gilt, dass auf Basis des konkreten Datensatzes weitergehende Analysen hinsichtlich der tatsächlichen Eignung für den Gemeinde-Finanzausgleich notwendig sind.

### **1 Vorgangsweise und methodische Hinweise**

Bei der Auswahl an Indikatoren wurden die folgenden Aspekte berücksichtigt.

#### **Orientierung an den Anforderungen an Indikatoren im Finanzausgleich**

Indikatoren, welche im Rahmen des Finanzausgleichssystems Anwendung finden, müssen hierbei bestimmte Anforderungen erfüllen, um für ein mögliches empirisches Modell verwendbar zu sein:

- Aussagekraft:**  
Der Indikator muss geeignet sein, die beabsichtigte Aufgabenstellung sachlich abzubilden.

- Datenverfügbarkeit:*
  - Vollständigkeit: Die Daten müssen für jede einzelne Gemeinde abgrenzbar zur Verfügung stehen.
  - Aktualität: Die Indikatoren müssen zeitnah (jährlich bzw. in FAG-Perioden) zur Verfügung stehen.
  - Aufwand: Die Daten sollten bereits vorhanden sein oder mit einem vertretbaren Aufwand erhoben werden können.
  - Datenschutz: Die Daten müssen datenschutzrechtlich verwendbar sein.
- Datenqualität* (Objektivität, Reliabilität, Validität, Rechtsverbindlichkeit):  
Die Datenqualität muss ausreichend hoch sein, um eine Vergleichbarkeit zwischen den Gemeinden im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben zu ermöglichen. Hierbei ist es von hoher Bedeutung, dass einheitliche Erhebungsgrundlagen und ausreichend Kontrollen zur Datenqualität bestehen.
- Anreizkompatibilität:* Von den Indikatoren dürfen keine negativen Anreizwirkungen (insb. Anreize für Ineffizienzen oder ein Überangebot) ausgehen.

Die hier angeführten Anforderungen wurden – soweit möglich – bei der Auswahl an Indikatoren berücksichtigt.

### **Verwendung von nutzungsbezogenen Indikatoren und Angebotsindikatoren**

Zentrales Kriterium für die Zuordnung potenzieller Indikatoren in Form von Leistungsdaten auf Ebene der Gemeinden ist die möglichst vollständige Abdeckung des jeweiligen Aufgabenfeldes. Daher wurde in einem ersten Schritt versucht, für alle Aufgabenfelder des Bewertungsrasters die Vielfalt an möglichen Indikatoren zur Beschreibung der Erfüllung der Versorgungsleistungen aufzuzeigen. Dabei wurden auf Grundlage verschiedener Datenquellen mehrere mögliche Kennwerte festgelegt, die prinzipiell in der Lage wären, die Versorgungsfunktion der einzelnen Gemeinden in den verschiedenen Aufgabenfeldern abzubilden. Hinsichtlich des Datenbezuges wurden die Indikatoren vier Kategorien zugeteilt:

- Nutzungsbezogene Indikatoren am Angebotsstandort;
- Kapazitäten (Angebot);
- Beschäftigte (Angebot); und
- Zahl der Standorte (Angebot).

Die Zuordnung zu den obigen vier Kategorien ist insofern von Relevanz, da bei der Auswahl der empfohlenen Indikatoren die Annahme der Priorisierung von nutzungs- vor angebotsbezogenen Indikatoren gilt, um eine negative Anreizwirkung im Modell zu vermeiden. Bestimmend für die Modelleignung der Indikatoren bzw. der Daten ist auch die Art der jeweiligen Aufgabe (Pflicht- oder Ermessensaufgabe, Sicherstellung eines Grundangebotes), so dass die Auswahl und Beurteilung individuell für jedes Aufgabenfeld erfolgen muss.

### **Unterschiedliche Schwerpunktsetzung**

*Vorschlag: Aufgabenspezifische Indikatoren nach Aufgabenfeldern*

Die Empfehlung basiert vorwiegend auf dem Kriterium der **Aussagekraft**. Dabei wird beurteilt, inwieweit das Leistungsspektrum des Aufgabenfeldes mit dem Indikator abgedeckt werden kann.

Es gilt, dass die Aussagequalität dann am höchsten ist, wenn auf die konkret genutzten Leistungen Bezug genommen werden kann. Die Anzahl der Beschäftigten oder die Zahl der Standorte stehen hingegen nicht direkt in Bezug zum Umfang der erforderlichen bzw. auch der erbrachten Leistungen und sind daher als weniger aussagekräftig zu werten. Grundlegendes Ziel ist die Auswahl eines einzigen Indikators. In Einzelfällen sind zwei Indikatoren pro Aufgabenfeld erforderlich, um die regionale Versorgungsfunktion besser/vollständiger darzustellen. Beispielsweise wird im Aufgabenfeld G1 Straßenverkehrsinfrastruktur eine Kombination eines nachfragebezogenen Indikators (Verkehrsbelastung) mit einem angebotsbezogenen Indikator (Verkehrsfläche) als optimal erachtet.

Weiters wird ein Indikator auf positive und negative **Anreizwirkungen** (Über- und Unterangebot) im Rahmen des Modells für den Finanzausgleich überprüft, da den Indikatoren im Finanzausgleich auch lenkungspolitische Wirkungen zukommen. In vielen Aufgabenfeldern sind daher Indikatoren, welche Kapazitäten beschreiben, aufgrund möglicher negativer Anreizwirkungen nicht für das Modell geeignet.

Der **Datenverfügbarkeit und -qualität** (Vollständigkeit, Verlässlichkeit, Aktualität, etc.) wird bei der Auswahl eine geringere Bedeutung beigemessen, da in einigen Feldern zum Zweck der flächendeckenden Verfügbarkeit der Leistungsdaten auf Gemeindeebene Datenerhebungen erfolgen müssten. Eine Differenzierung in inner- und außergemeindliche Inanspruchnahme der Leistungen wird ebenfalls noch nicht näher beurteilt.

*Vorschlag: Zeitnah umsetzbare Stellvertreter-Indikatoren*

Bei diesem Vorschlag wurde die Datenverfügbarkeit gegenüber der Aussagekraft vorgereicht. Dies bedeutet, dass die hier vorgeschlagenen Indikatoren die tatsächlichen regionalen Versorgungsleistungen nach einzelnen Aufgabenfeldern nur indirekt abdecken und die Wirkungsketten oftmals nur schwierig darstellbar sind. Der zusätzlich Verwaltungsaufwand für die Erhebung der Indikatoren ist hier geringer einzuschätzen (inwieweit bei den Daten Rechtsverbindlichkeit hergestellt werden kann, wird hier noch nicht beurteilt).

### **Verwendung von Absolutgrößen**

Mögliche Indikatoren werden nachfolgend grundsätzlich in Form von Absolutgrößen (im Sinne von Erhebungsvariablen) bestimmt. Erst mit der Entwicklung des Finanzausgleichsmodells ist festzulegen, inwieweit die Indikatoren allenfalls in Relation (d.h. gewichtet) zu anderen Größen in das Modell einfließen sollen (z.B. Beförderungsfälle je EinwohnerIn, Schulkinder je Kinder der jeweiligen Altersgruppe). Sämtliche Indikatoren könnten grundsätzlich in Relation zur Bevölkerung gesetzt werden.

Neben Absolut- und Relationsgrößen, die sich auf einen speziellen Zeitraum/Zeitpunkt beziehen, könnten als Indikatoren auch Entwicklungen über einen Zeitraum herangezogen werden, um positive Anreize für Verbesserungen über den Finanzausgleich zu „belohnen“, z.B. Verbesserung der Wasser-/Luftqualität oder Einsparungen/Reduktion von Emissionen.

## **2 Aufgabenspezifische Indikatoren nach Aufgabenfeldern**

Die im Bewertungsschema identifizierten relevanten Aufgabenfelder (z.B. Aufgabenfeld E2 Soziale Einrichtungen) sollen mithilfe von Indikatoren über ein Modell zur Abgeltung der regionalen Versorgungsfunktion in den kommunalen Finanzausgleich einfließen. Nachfolgend werden die Vorgangsweise und die Ergebnisse der Bestimmung und Auswahl möglicher aufgabenspezifischer Indikatoren nach Aufgabenfeldern beschrieben.

### **2.1 Mögliche Indikatoren**

Im Folgenden wird eine Übersicht der möglichen Indikatoren und Grunddaten zu den einzelnen Aufgabenfeldern gegeben. Die tatsächliche Verfügbarkeit der Daten und deren Qualität ist zunächst nicht berücksichtigt. Erst in einem weiteren, zweiten Schritt wird für ausgewählte Indikatoren eine qualitative Einschätzung zu wesentlichen Aspekten der Modelleignung gegeben.

Die möglichen Indikatoren unterscheiden sich deutlich in ihrer Aussagekraft und Genauigkeit. Entsprechend der Zuordnung zu den vier unterschiedenen Kategorien (Nutzungsbezogene Indikatoren am Angebotsstandort, Kapazitäten, Beschäftigte und Zahl der Standorte) können die gelisteten Indikatoren hinsichtlich ihrer Aussagekraft für das jeweilige Aufgabenfeld folgendermaßen bewertet werden:<sup>28</sup>

Die bloße Erfassung der Zahl der Angebotsstandorte ist die ungenaueste Art der Beschreibung des Angebots in einem Aufgabenfeld, da Angebotsstandorte (z.B. Spitäler, Bildungseinrichtungen) sehr unterschiedliche Größen aufweisen können. Die Zahl der Beschäftigten in der (laut ÖNACE-Systematik zugeordneten) entsprechenden Branche berücksichtigt zwar die Größe der Einrichtungen, jedoch werden hier teilweise Beschäftigte mitgerechnet, die in der Verwaltung oder Organisation der Betriebe beschäftigt sind und keine Versorgungsleistungen erbringen.

Am besten wird das Leistungsangebot über die tatsächlich angebotenen Kapazitäten (z.B. Spitalsbetten, Kindergartenplätze, Straßenverkehrsfläche, Sportplatzflächen) abgebildet, allerdings werden damit auch Überangebote, die nicht nachgefragt werden, erfasst, was bei einer Umsetzung im Finanzausgleich zu Fehlanreizen führen kann.

Die bestgeeigneten Kennwerte zur Abbildung der regionalen Versorgungsfunktionen von Gemeinden sind daher stets nutzungsbezogene Indikatoren, die die tatsächlich erbrachten Versorgungsleistungen (z.B. Zahl der Rettungseinsätze, Beförderungsfälle im ÖPNV, Menge des entsorgten Mülls, Anzahl betreuter Personen) abbilden.

In der Regel ist die Verfügbarkeit von geeigneten Daten jedoch der Aussagekraft der Indikatoren entgegengesetzt: Je besser ein Indikator geeignet erscheint, desto schlechter ist meist das Angebot an vollständigen und verlässlichen Datenquellen. Die Auswahl und Empfehlung eines konkreten Indikators zur Abbildung der regionalen Versorgungsfunktion einer Gemeinde in einem bestimmten Aufgabenfeld ist immer mit einem Zielkonflikt zwischen der Optimierung der Aussagekraft des Indikators und der praktisch-empirischen Einschätzung der konkreten Datenverfügbarkeit in der Praxis. Die nachfolgende Tabelle listet mehrere mögliche Indikatoren nach den vier unterschiedenen Kategorien auf, ohne die Vollständigkeit, Verlässlichkeit und Verfügbarkeit von Daten in der Praxis zu berücksichtigen.

<sup>28</sup> Im Hinblick auf die vielfältigen Probleme der Findung und hernach Berücksichtigung von Indikatoren für eine effiziente Mittelzuteilung ist grundsätzlich festzuhalten, dass die im Rahmen dieser Untersuchung erörterten und vorgeschlagenen Indikatoren nur „Second-best“-Indikatoren sind. Aus theoretischer Sicht können Indikatoren gefunden werden, die „first-best“ sind – empirisch-praktisch muss jedoch mit vorhandenen Indikatoren das Auslangen gefunden werden.

Tabelle 7 : Mögliche Indikatoren für die Aufgabefelder A1 bis D3

Aufgabefelder		1. Nutzungsbezogene Indikatoren am Angebotsstandort	2. Kapazitäten (Angebot)	3. Beschäftigte (Angebot)	4. Zahl der Standorte (Angebot)
A1	Verwaltungseinrichtungen Gemeinden	Kundenfrequenz, Bearbeitungsfälle		Beschäftigte in der Gemeindeverwaltung	
A2	Verwaltungseinrichtungen Bezirksverwaltung - exkl. Statutarstädte	Kundenfrequenz, Bearbeitungsfälle		Beschäftigte in der Bezirksverwaltung	Zahl der Bezirksverwaltungseinrichtungen
A3	Verwaltungseinrichtungen Land	Kundenfrequenz, Bearbeitungsfälle		Beschäftigte in der Landesverwaltung	Zahl der Landesverwaltungseinrichtungen
A4	Verwaltungseinrichtungen Bund	Kundenfrequenz, Bearbeitungsfälle		Beschäftigte in der Bundesverwaltung	Zahl der Bundesverwaltungseinrichtungen
B1	Sicherheit	Anzahl der Einsätze, Anzahl der Delikte		Beschäftigte im Bereich Öffentliche Sicherheit	
B2	Feuerwehren, Katastrophen- und Zivilschutz	Anzahl der Einsätze, Einsatzstunden	Ausstattung des Fuhrparks (Einsatzfahrzeuge und Sondereinsatzfahrzeuge)	Beschäftigte bei der Feuerwehr	Zahl der Feuerwehren
C1	Institutionelle Kinder- und SchülerInnenbetreuung	Anzahl betreute Kinder, Betreuungsstunden	Kindergartenplätze	Beschäftigte in Kindergärten (ÖNACE 85.1)	Zahl der Kindergärten
C2	Volksschulen	Anzahl SchülerInnen am Schulstandort	Anzahl Klassen	Beschäftigte in Volksschulen (ÖNACE 85.2), Anzahl LehrerInnen	Zahl der Volksschulen
C3	Sonstiger Pflichtschulbereich	Anzahl SchülerInnen am Schulstandort	Anzahl Klassen	Beschäftigte in Pflichtschulen (ÖNACE 85.31-1), Anzahl LehrerInnen	Zahl der Pflichtschulen
C4	Allgemein- und berufsbildende mittlere und höhere Schulen	Anzahl SchülerInnen am Schulstandort	Anzahl Klassen	Beschäftigte in weiterführenden Schulen (ÖNACE 85.31-2, 85.32), Anzahl LehrerInnen	Zahl der weiterführenden Schulen
C5	Tertiäre Bildung und Forschungseinrichtungen	Anzahl Studierende auf Universitäten und Fachhochschulen	Anzahl der angebotenen Studien	Beschäftigte im tertiären Unterricht (ÖNACE 85.4)	Anzahl Universitäten und Fachhochschulen, Anzahl Fakultäten, Anzahl Institute
C6	Sonstige außerschulische Bildung	Anzahl SchülerInnen in Musikschulen, Volkshochschulen und allen weiteren Bildungseinrichtungen TeilnehmerInnen außerschulischer Bildungsangebote	Anzahl der angebotenen Kurse	Beschäftigte in sonstigem Unterricht (ÖNACE 85.5)	Zahl der Musikschulen und anderer außerschulischer Bildungseinrichtungen
D1	Grundversorgende Kunst-, Kultur- und Kultureinrichtungen	Anzahl BesucherInnen in Museen, Büchereien und Kinos		Beschäftigt in Bibliotheken(ÖNACE 91.01) und Museen (ÖNACE 91.02)	Anzahl von Kinos, Büchereien,...
D2	Übergeordnete Kunst- und Kultureinrichtungen	Anzahl BesucherInnen in Theatern und Konzertsälen	Zahl der Aufführungen		Anzahl von Theatern, Konzertsälen, Museen,...
D3	Kulturelle Einrichtungen und Veranstaltungen mit nationaler oder internationaler Bedeutung	Anzahl BesucherInnen in Opernhäusern, Nüchtingungen	Zahl der Aufführungen		Anzahl von Theatern, Konzertsälen, Museen,...

Quelle: KDZ und TU Wien: eigene Darstellung 2016.

Tabelle 8: Mögliche Indikatoren für die Aufgabenfelder E1 bis G5

Aufgabenfelder	1. Nutzungsbezogene Indikatoren am Angebotsstandort	2. Kapazitäten (Angebot)	3. Beschäftigte (Angebot)	4. Zahl der Standorte (Angebot)
E1	Pflege und Betreuung	Anzahl betreuter Personen, PflegegeldbezieherInnen	Zahl der Plätze in Pflege- und Altenheimen	Beschäftigte in Pflege- und Altenheimen (ÖNACE 87.1, 87.3)
E2	Soziale Einrichtungen	Anzahl der Beratungen, wohnversorgte bzw. betreute Personen, Klientenfrequenz, BMS-BezieherInnen	Zahl der Plätze in den Einrichtungen (z.B. Schlafplätze)	Zahl der Einrichtungen (Tagesbetreuungs- und Jugendzentren, Beratungsstellen, Wohnheime)
F1	Medizinische Grundversorgung	Behandelte Patienten, Kunden-/Patientenfrequenz	Niedergelassene AllgemeinmedizinerInnen, Zahl der Apotheken	Beschäftigte in Arztpraxen für Allgemeinmedizin (ÖNACE 86.21) und Apotheken (ÖNACE 47.73)
F2	Fachmedizinische Versorgung	Behandelte Patienten	Niedergelassene FachärztInnen	Beschäftigte in Facharztpraxen (ÖNACE 86.22)
F3	Krankenanstalten	Belagstage, LKF-Punkte (leistungsbezogene Abrechnung)	Zahl der systemisierten Betten in allgemeinen Krankenanstalten	Beschäftigte in Krankenhäusern (ÖNACE 86.1)
F4	Sonderheilanstalten, Kureinrichtungen	Belagstage	Zahl der systemisierten Betten in Sonderheilanstalten, Sanatorien und Pflegeanstalten für chronisch Kranke	Zahl der Sonderkrankenanstalten, Sanatorien und Pflegeanstalten für chronisch Kranke
F5	Rettungswesen und Krankentransport	Zahl der Rettungseinsätze, Einsatzstunden		Beschäftigte Krankentransporte und Rettungsdienste (ÖNACE 86.90-1)
G1	Straßenverkehrsinfrastruktur	Verkehrsbelastung (z.B. KFZ-Zählungen), PendlerInnenvolumen (Ein- und AuspendlerInnen)	Straßenverkehrsfläche (BEV), Straßenlänge (ÖSTIZ)	
G2	Innerörtlicher öffentlicher Verkehr	Beförderungsfälle, Personenkilometer, KundInnenfrequenz an Verkehrsknotenpunkten, PendlerInnenvolumen (Binnen-, Ein- und AuspendlerInnen)	Betriebsleistung (gefahrne Kilometer) und Streckenlänge Straßenbahn, O-Bus und Autobus (Österreichs Städte in Zahlen)	
G3	Öffentlicher Regional- und Fernverkehr	Beförderungsfälle (z.B. Bus, Bahnhof, Flughafen), PendlerInnenvolumen (Ein- und AuspendlerInnen)	Betriebsleistung (gefahrne km), Zahl der haltenden Züge (Bahn), Zahl der Abflüge bzw. Landungen (Flug)	Beschäftigte Eisenbahn (ÖNACE 49.1 und 49.2), Schifffahrt (ÖNACE 50) und Luftfahrt (ÖNACE 51)
G4	Nicht-öffentlicher Verkehr	Beförderungsfälle in Taxis	Zahl der Taxis, Car-Sharing Fahrzeuge	Beschäftigte Taxis (ÖNACE 49.32)
G5	Information und (Tele-)Kommunikation	Zahl der zugestellten Sendungen	Länge des Breitbandnetzes	Beschäftigte Post (ÖNACE 53), Telekommunikation (ÖNACE 61)

Quelle: KDZ und TU Wien: eigene Darstellung 2016.

Tabelle 9: Mögliche Indikatoren für die Aufgabefelder H1 bis N1

Aufgabefelder	1. Nutzungsbezogene Indikatoren am Angebotsstandort	2. Kapazitäten (Angebot)	3. Beschäftigte (Angebot)	4. Zahl der Standorte (Angebot)
H1	Wasserversorgung und -entsorgung, Müllbeseitigung	Wasserverbrauch, Abwassermenge und Abfallmengen	Länge des Wasserver- und entsorgungsnetzes	Beschäftigte Wasserver- und entsorgung (ÖNACE 36,37) und Beseitigung von Abfällen
H2	Energieversorgung	Energieverbrauch (Strom und Wärme)	Länge des Stromnetzes, Länge des Fernwärmenetzes	Beschäftigte Energieversorgung (ÖNACE 35)
H3	Umwelt- und Naturschutz	Wassergüte, Luftgüte: Emissionen und Immissionen, Lärmbelastung,	Fläche Naturschutzgebiete, Grün- und Wasserflächen	
I1	Allgemeine Sport- und Freizeiteinrichtungen	BesucherInnen bzw. NutzerInnen	Nutzflächen für allgemeine Sport- und Freizeiteinrichtungen	Beschäftigte Sport (ÖNACE 93.1)
I2	Spezialisierte Sport- und Freizeiteinrichtungen	BesucherInnen bzw. NutzerInnen	Nutzflächen für spezialisierte Sport- und Freizeiteinrichtungen	Zahl allgemeiner Sport- und Freizeiteinrichtungen
I3	Erholungsflächen	NutzerInnen	Fläche Parkanlagen, Fläche Kinderspielplätze, Fläche Grün- und Wasserflächen, Länge des Wander- und Radwegenetzes	Zahl spezialisierter Sport- und Freizeiteinrichtungen
I4	Unterhaltungszentren und Freizeitparks	BesucherInnen	Nutzflächen für Unterhaltungszentren und Freizeitparks	Zahl Parkanlagen und Kinderspielplätze
J1	Güter und Dienstleistungen des täglichen Bedarfs	Umsatz und KundInnenfrequenz		Beschäftigte in Vergnügungs- und Themenparks (ÖNACE 93.21), Kinos (ÖNACE 59.14)
J2	Bereitstellung spezialisierter Güter und Dienstleistungen	Umsatz und KundInnenfrequenz		Beschäftigte im Einzelhandel mit Nahrungsmitteln (ÖNACE 47.2)
J3	Wirtschaftsdienstleistungen	Umsatz und KundInnenfrequenz		Beschäftigte im Einzelhandel (ÖNACE 47 ohne 47.2)
J4	Einkaufszentren	Umsatz und KundInnenfrequenz	Verkaufsflächen in	Beschäftigte in Wirtschaftsdienstleistungen (ÖNACE 69, 70, 71, 72, 73)
J5	Gastronomie	Umsatz und KundInnenfrequenz		Zahl der Einkaufszentren
K1	Arbeitsplätze	ErwerbsspendlerInnen		Beschäftigte in der Gastronomie (ÖNACE 56)
K2	Wirtschaftsförderung	Summe Förderungen für Betriebe		Summe der Beschäftigten
K3	Tourismus	Zahl der Nächtigungen	Zahl der Fremdenbetten	Zahl der Arbeitsstätten
L1	Wohnen		Wohnungen und Wohnungsqualität	Beschäftigte Beherbergung (ÖNACE 55)
M1	<i>Aufgabenübergreifende Bereiche</i>			
N1	<i>Sonstige Aufgaben - ohne unmittelbare Versorgungsfunktion</i>			

Quelle: KDZ und TU Wien: eigene Darstellung 2016.

## 2.2 Empfohlene Indikatoren für die höchstbewerteten Aufgabenfelder

Auf Basis der obigen Überlegungen werden im Folgenden Indikatoren für jene 13 Aufgabenfelder, denen bei der Gesamtbewertung II (Block C) die höchste finanzausgleichsrelevante regionale Versorgungsfunktion zukommt, erörtert und schlussendlich für die mögliche Verwendung in einem Modell empfohlen. In der folgenden Übersicht erfolgt pro Aufgabenfeld eine Empfehlung für einen Indikator. Weiters wird die Begründung kurz ausgeführt und ein Hinweis zur Datenverfügbarkeit gegeben.

**Tabelle 10: Empfohlene Indikatoren in ausgewählten Aufgabenfeldern**

Aufgabenfelder	empfohlene Indikatoren	Begründung für Empfehlung	Datenverfügbarkeit
F3 Krankenanstalten	Belagstage	durch Ko-Finanzierung relevant; da von Gemeinden im Wesentlichen nicht beeinflussbar, sind keine negativen Anreizwirkungen auf Gemeindeebene zu erwarten	Krankenanstaltenstatistik nach einzelnen Standorten vorhanden
K3 Tourismus	Nächtigungen oder kein Indikator	nutzungsbezogener Indikator am Angebotsstandort, um negative Anreize zu verhindern	Datenverfügbarkeit gegeben (Tourismusstatistik)
B2 Feuerwehren, Katastrophen- und Zivilschutz	Einsatzstunden der Feuerwehren; Ausstattung des Fuhrparks	Kombination Angebot und Nachfrage sichert Mindestangebot	Erhebung notwendig
H3 Umwelt- und Naturschutz	kein Indikator	keine unmittelbare Einflussmöglichkeit durch Gemeinden	
I3 Erholungsflächen	Fläche Parkanlagen und Kinderspielplätze	angebotsbezogene Indikatoren, da hier negative Anreize ausgeschlossen werden können; zu hoher Erhebungsaufwand von nutzungsbezogenen Indikatoren	flächendeckende Erhebung notwendig (teils Österreichs Städte in Zahlen)
C5 Tertiäre Bildung und Forschungseinrichtungen	Anzahl Studierende	nutzungsbezogener Indikator am Angebotsstandort, um negative Anreize zu verhindern	Datenverfügbarkeit gegeben (Hochschulstatistik)
G2 Innerörtlicher öffentlicher Verkehr	Beförderungsfälle (beförderte Personen), Betriebsleistung (gefahrte km)	Kombination Angebot und Nachfrage, da Grundangebot bei der Infrastruktur notwendig ist	flächendeckende Erhebung notwendig (teils Österreichs Städte in Zahlen)
G1 Straßenverkehrsinfrastruktur	Straßenverkehrsfläche; Verkehrsbelastung	Kombination Angebot und Nachfrage, da Grundangebot bei der Infrastruktur notwendig ist	Erhebung notwendig (Verkehrsbelastung); Datenverfügbarkeit gegeben (Straßenverkehrsfläche - BEV)
D1 Grundversorgende Kunst-, Kultur- und Kultureinrichtungen	Anzahl BesucherInnen in Museen, Büchereien und Kinos	nutzungsbezogener Indikator am Angebotsstandort, um negative Anreize zu verhindern	flächendeckende Erhebung notwendig (teils Österreichs Städte in Zahlen)
E2 Soziale Einrichtungen	Anzahl der Plätze in den Einrichtungen; Anzahl der Beschäftigten im Sozialwesen	nutzungsbezogene Indikatoren nicht möglich, aufgrund Inhomogenität Kombination aus zwei angebotsbezogenen Indikatoren	Erhebung notwendig (Anzahl Plätze); Datenverfügbarkeit gegeben (Beschäftigte: Erwerbsstatistik: ÖNACE 88)
I1 Allgemeine Sport- und Freizeiteinrichtungen	BesucherInnen bzw. NutzerInnen	nutzungsbezogener Indikator am Angebotsstandort, um negative Anreize zu verhindern	flächendeckende Erhebung notwendig (teils Österreichs Städte in Zahlen)
G3 Öffentlicher Regional- und Fernverkehr	kein Indikator	keine unmittelbare Einflussmöglichkeit durch Gemeinden; geringe gemeindefiskalische Relevanz	
E1 Pflege und Betreuung	Anzahl der betreuten Personen	durch Ko-Finanzierung relevant; da von Gemeinden im Wesentlichen nicht beeinflussbar, sind keine negativen Anreizwirkungen auf Gemeindeebene zu erwarten	gemeindefiskalische Erhebung notwendig (Pflegedienstleistungsstatistik derzeit nur nach Bundesland - mit schwieriger Vergleichbarkeit zwischen den Bundesländern)

Quelle: KDZ und TU Wien: eigene Darstellung 2016.

Neben der oftmals mangelnden Datenverfügbarkeit muss noch auf weitere Einschränkungen in den einzelnen Aufgabenfeldern hingewiesen werden, welche bei den Ausführungen bei den einzelnen vorgeschlagenen Indikatoren zu berücksichtigen sind:

- ❑ *Fehlende Einflussmöglichkeit durch die Gemeinde:* In einzelnen Aufgabenfeldern können die konkreten Aufgaben nicht direkt von den Gemeinden beeinflusst werden.
- ❑ *Hoher Anteil an lokaler Versorgungsfunktion:* Einzelne Aufgabenfelder umfassen Aufgaben mit sowohl lokalen als auch überregionalen Wirkungen. Eine Abgrenzung auf Basis des Leistungsindikators ist jedoch oftmals nicht möglich. So kann ein Kinderspielplatz sowohl einen lokalen als auch einen überörtlichen Charakter aufweisen.
- ❑ *Gemeinde deckt nur geringen Teil des Leistungsspektrums ab:* In einigen Aufgabenfeldern übernehmen die Gemeinden einen nur geringen Teil des gesamten Leistungsspektrums. Dies trifft beispielsweise auf den Bereich der tertiären Bildung zu, wo die Gemeinden vorrangig im Bereich der Fachhochschulen involviert sind.
- ❑ *Auseinanderfallen von Leistungen und Ausgabenhöhe:* Im Bereich der Ko-Finanzierungsregelungen besteht für die Gemeinden kein direkter Bezug zwischen Leistungsangebot in der Gemeinde und der tatsächlichen Ausgabenbelastung (Umlagenhöhe).

**Tabelle 11: Einschränkungen zu den einzelnen Aufgabenfeldern**

Aufgabenfelder	Einschränkungen			
	keine oder geringe Einflussmöglichkeit durch die Gemeinde	höherer Anteil an lokaler Versorgungsfunktion	Gemeinde deckt nur geringen Teil des Leistungsspektrums ab	Auseinanderfallen von Leistung und Ausgabenhöhe
F3 Krankenanstalten				
K3 Tourismus				
B2 Feuerwehrwesen, Katastrophen- und Zivilschutz				
H3 Umwelt- und Naturschutz				
I3 Erholungsflächen				
C5 Tertiäre Bildung und Forschungseinrichtungen				
G2 Innerörtliches ÖPNV-Angebot				
G1 Straßenverkehrsinfrastruktur				
D1 Grundversorgende Kunst- und Kultureinrichtungen				
E2 Soziale Einrichtungen				
I1 Allgemeine Sport- und Freizeiteinrichtungen				
G3 Regional- und Fernverkehr (öffentlicher Verkehr)				
E1 Pflege und Betreuung				

Quelle: KDZ und TU Wien: eigene Darstellung 2016.

Nachfolgend werden die einzelnen Aufgabenfelder näher ausgeführt.

### **Krankenanstalten (F3)**

(Allgemeine Krankenanstalten, Schwerpunktkrankenhäuser)

Empfohlener Indikator: Anzahl der Belagstage (*Krankenanstaltenstatistik*)

Die Krankenanstalten liegen grundsätzlich im Kompetenzbereich der Länder, weshalb die Gemeinden kaum Einflussmöglichkeiten auf das Leistungsangebot nehmen können. Aufgrund des hohen Ausmaßes an Ko-Finanzierung für den Krankenanstaltenbereich in Form von Umlagen ist dieser Bereich jedoch mit einer hohen fiskalischen Relevanz für die Gemeindeebene verbunden.

Der Indikator Belagstage könnte grundsätzlich zu negativen Anreizwirkungen führen und damit die Effizienz im Krankenanstaltenbereich reduzieren. Da jedoch der Indikator Belagstage durch die Gemeinden selbst nicht beeinflusst werden kann, sind in diesem Fall auch keine negativen Anreizwirkungen im Rahmen eines Gemeinde-Finanzausgleichs zu erwarten.

Problematisch zeigt sich hingegen, dass sich die Höhe der Umlagenbelastung in den Gemeinden nicht am konkreten Angebot bemisst, sondern meist an die Finanzkraft und die Einwohnerzahl der Gemeinde gekoppelt ist. Eine zusätzliche Abgeltung für diese regionale Versorgungsfunktion sollte daher so gestaltet sein, dass die jeweiligen Gemeindehaushalte tatsächlich entlastet werden, und nicht die Länder im Zuge ihres Umlagensystems diese zusätzlichen Abgeltungen abschöpfen.

Grundsätzlich werden die Daten im Zuge der Krankenanstaltenstatistik nach einzelnen Standorten gesammelt. Es kann davon ausgegangen werden, dass eine gemeindeweise Zuteilung möglich ist.

### **Tourismus (K3)**

(Tourismusförderung, Seilbahnen)

Empfohlener Indikator: Nächtigungen (*Tourismusstatistik*) bzw. keiner

Dieser Indikator dient als positiver Anreiz, das Tourismusangebot entsprechend der Nachfrage auszubauen.

Die Datenverfügbarkeit ist über die Tourismusstatistik flächendeckend gegeben, der Tagestourismus wird jedoch nicht durch Nächtigungszahlen abgebildet.

Die Anziehungskraft einer Stadt für den Tourismus ergibt sich aus dem Mix der Angebote in mehreren Aufgabenfeldern, z.B. Kultur, Sport und Freizeit, Gastronomie, Erholungsflächen. Indikatoren dieser Aufgabenfelder könnten ergänzend den Tagestourismus abbilden. Naturräumliche Rahmenbedingungen können von den einzelnen Gemeinden nicht beeinflusst werden, z.B. Wintersport, Badeseen.

Bei der Verwendung dieses Indikators ist jedoch darauf hinzuweisen, dass der Tourismus in hohem Maße vom privaten Sektor abgedeckt wird. Für die Gemeinden entstehen vorwiegend indirekte Effekte durch die Bereitstellung zusätzlicher Infrastruktur. Gleichzeitig profitieren stark touristisch geprägte Gemeinden auch von hohen Kommunalsteuereinnahmen. Nur vereinzelt werden Tourismuseinrichtungen auch von Gemeinden betrieben; zumeist dann, wenn diese privatwirtschaftlich nicht effizient geführt werden können.

Folgt man dem Ansatz, dass verstärkt direkte Auswirkungen in den Gemeindebudgets abgedeckt werden sollen, kann das Aufgabenfeld Tourismus als nur bedingt geeignet angesehen werden.

## **Feuerwehren, Katastrophen- und Zivilschutz (B2)**

(Feuerwehr, Lawinenschutz, Hochwasserschutz)

Empfohlene Indikatoren: Einsatzstunden der Feuerwehren; Ausstattung des Fuhrparks (*Erhebung*)

Da ein Mindestangebot zum Schutz der Bevölkerung bereitgestellt werden muss, wird eine Kombination aus Einsatzstunden (erbrachte Leistung) und der Ausstattung des Fuhrparks der Feuerwehren (Angebot) empfohlen.

Bei öffentlichen Gütern der Sicherheit darf nicht nur die Nutzung, sondern muss auch auf das bereitgestellte Angebot Bezug genommen werden. Um negative Anreize eines Überangebotes zu vermeiden, sind die gewünschten (notwendigen und effizienten) regionalen Versorgungsstandards vorab zu definieren (z.B. hinsichtlich Einsatzzeiten oder Zeit zwischen einem Notruf und dem Eintreffen der Sicherheitskräfte).

Es ist davon auszugehen, dass die Daten bei den jeweiligen einzelnen Feuerwehren vorliegen, jedoch gibt es keine österreichweite flächendeckende Feuerwehrstatistik. Über die Datenqualität kann keine Aussage getroffen werden.

Die Anzahl der Beschäftigten eignet sich nicht als Indikator, da in diesem Fall nur die Berufsfeuerwehren erfasst sind. Ehrenamtliche HelferInnen bei freiwilligen Feuerwehren sind bei den Beschäftigten der Erwerbsstatistik (ÖNACE 84.25) nicht inkludiert.

Beim Aufgabenfeld Feuerwehren, Katastrophen- und Zivilschutz ist darauf hinzuweisen, dass ein wesentlicher Teil des Aufgabenspektrums einen rein lokalen Bezug aufweist.

## **Umwelt- und Naturschutz (H3)**

(Landschafts- und Forstpflge, Umweltschutz, Tierkörperbeseitigung, Reinhaltung der Luft, Naturschutzgebiete, Gewässer)

Empfohlener Indikator: keiner

Es kann kein Indikator bestimmt werden, da eine einzelne Gemeinde nur wenig Steuerungseinfluss hat, z.B. hinsichtlich der Luftgüte (Immissionen) oder der Wassergüte bei fließenden Gewässern. Ebenso sind die genannten Indikatoren „Wirkungsindikatoren“, die sich aus dem Zusammenspiel vielfältiger Faktoren ergeben. Die Gemeinde selbst hat nur einen geringen Lenkungsspielraum.

Naturräumliche und klimatische Rahmenbedingungen können von den einzelnen Gemeinden ebenfalls nicht beeinflusst werden (z.B. Beckenlage von Graz im Vergleich zur Lage Wiens; Anteil stadt- bzw. gemeindenaher Waldflächen).

Andere mögliche Leistungsindikatoren:

- Belohnung von Gemeinden, die ihre Emissionen reduzieren;
- Fördermaßnahmen zum Energiesparen, z.B. Förderungen für Energieeffizienz (Sanierungsförderung, erneuerbare Energieformen);
- Maßnahmen zur Förderung des ÖPNV und Verringerung des privaten Kraftfahrzeugverkehrs;
- Verhinderung der Zersiedelung und der Versiegelung von Flächen.

### **Erholungsflächen (I3)**

(Parkanlagen und Erholungsflächen, Wander- und Radroutennetz etc.)

Empfohlener Indikator: Fläche der Parkanlagen und Fläche bzw. Anzahl an Kinderspielplätzen  
(*Erhebung*)

Da die NutzerInnen (nutzungsbezogener Indikator) von öffentlichen frei zugänglichen Erholungsflächen nicht erfassbar sind (zu hoher Aufwand), kann nur ein angebotsbezogener Indikator Anwendung finden. Ähnlich wie bei der Versorgungsfunktion B2 wäre es hierbei sinnvoll, einen gewissen Versorgungsstandard festzulegen, um bei Heranziehung eines angebotsorientierten Indikators nicht problematische Anreizwirkungen in ländlich geprägten Gemeinden zu verursachen (z.B. durch einfache Umwidmungen von Flächen). Anreizwirkungen können vermutlich in städtischen Räumen aufgrund der flächenmäßigen und baulichen Einschränkungen vernachlässigt werden.

Daten liegen nur für wenige Städte im Rahmen der Publikation „Österreichs Städte in Zahlen“ vor. Eine flächendeckende Erhebung müsste erst durchgeführt werden.

Beim Aufgabenfeld Erholungsflächen ist auf die schwierige Abgrenzbarkeit der Reichweite hinzuweisen. So kann hier eine rein lokale Reichweite bestehen (z.B. Kinderspielplatz im Grätzel) oder aber auch eine deutlich überregionale Reichweite (z.B. große Gärten mit touristischer Bedeutung). Die regionale Versorgungsfunktion trifft daher nur auf einen Teil der Parkanlagen und Kinderspielplätze zu.

### **Tertiäre Bildung und Forschungseinrichtungen (C5)**

(Universitäten und Hochschulen, Fachhochschulen, Forschungs- und Innovationszentren, Universitätskliniken)

Empfohlener Indikator: Anzahl Studierende (*Hochschulstatistik*)

Dieser Indikator dient als positiver Anreiz, das Bildungsangebot entsprechend der Nachfrage auszubauen. Da der tertiäre Bildungs- und Forschungsbereich in der Regel nur in geringem Maße von den Gemeinden selbst beeinflusst werden kann, ist dieser Indikator im Sinne der Anreizwirkung jedoch nur bedingt geeignet.

Für die Gemeindeebene von besonderer Bedeutung ist hingegen der Fachhochschulbereich. Hier tragen einzelne Städte nennenswerte Ko-Finanzierungen für Fachhochschulstandorte, welche in diesem Zusammenhang von Relevanz sind. Es wäre daher der Indikator Anzahl der Studierenden an Fachhochschulen zu bevorzugen. Es muss jedoch darauf hingewiesen werden, dass dieser Indikator nur einen geringen Teil des gesamten Aufgabenfeldes abdeckt.

Datenverfügbarkeit und Datenqualität: die Hochschulstatistik der Statistik Austria ist jährlich flächendeckend verfügbar und mit hoher Qualität zu bewerten. Zu Forschungseinrichtungen gibt es jedoch keine Informationen. Deshalb wird dieses Aufgabenfeld mit dem hier empfohlenen Indikator nicht vollständig abgedeckt.

### **Innerörtliches ÖPNV-Angebot (G2)**

(Kommunaler ÖV (Infrastruktur und Verkehrsdienstleister))

Empfohlener Indikator: Beförderungsfälle, Betriebsleistung (gefahrte km) (*Erhebung*)

Da der innerstädtische ÖPNV vor allem in Städten mit wesentlichen Infrastrukturkosten verbunden ist, wird eine Kombination aus nachfrage- und angebotsbezogenen Indikatoren vorgeschlagen.

Der Indikator Beförderungsfälle dient als positiver Anreiz, das innerörtliche ÖPNV-Angebot entsprechend der Nachfrage auszubauen.

Unberücksichtigt bleibt hierbei jedoch der steuerpolitische Aspekt der Förderung des ÖPNV:

- grundsätzliche Förderung des ÖPNV aus Gründen des Umweltschutzes und der Erreichbarkeit; Veränderung des Modal Split;
- Grundangebot zur Sicherstellung der Mobilität aller Bevölkerungsgruppen (soziale Teilhabe).

Als ergänzenden Angebotsindikator wird die Betriebsleistung (gefahrte Kilometer oder Platz- bzw. Personenkilometer) vorgeschlagen, welcher jedoch ebenfalls nicht flächendeckend für alle Gemeinden verfügbar ist und im Rahmen einer Erhebung generiert werden müsste. Generell gibt es für den ÖPNV keine flächendeckenden und in gleicher Form erhobenen Daten (einige Länder führen Kraffahrlinienbetriebsstatistiken, in denen eine Reihe von möglichen Leistungsindikatoren enthalten ist).

### **Straßenverkehrsinfrastruktur (G1)**

(Verkehrsflächen: Straßen, Parkflächen, Reinigung etc.)

Empfohlene Indikatoren: Straßenverkehrsfläche (*BEV*); Verkehrsbelastung (*Erhebung*)

Um negative Anreize für ein Überangebot zu vermeiden und dennoch auch das grundsätzliche Infrastrukturangebot zu berücksichtigen, wird eine Kombination der Straßenverkehrsfläche mit dem nutzungsbezogenen Indikator Verkehrsbelastung empfohlen. Der Indikator Verkehrsbelastung müsste jedoch erst flächendeckend erhoben werden.

Alternativ kann die Straßenverkehrsfläche auch als einziger Indikator für dieses Aufgabenfeld eingesetzt werden, da die Datenverfügbarkeit flächendeckend gegeben ist. Es ist jedoch darauf hinzuweisen, dass die Daten nur gesamthaft und nicht differenziert nach dem Erhalter der Straße verfügbar sind.

Im Aufgabenfeld Straßenverkehrsinfrastruktur ist darauf zu verweisen, dass hier jedenfalls eine weitere Differenzierung nach Straßentyp (Hauptstraße bis Güterweg) notwendig wäre, um verstärkt auf die Straßenverkehrsinfrastruktur mit überörtlicher Wirkung abstellen zu können.

### **Grundversorgende Kunst- und Kultureinrichtungen (D1)**

(Büchereien, Archive, Kinos, Videotheken, Museen, allgemeine Kulturförderung, Religionsgemeinschaften)

Empfohlener Indikator: Anzahl BesucherInnen in Museen, Büchereien und Kinos (*Österreichs Städte in Zahlen*)

Dieser Indikator dient als positiver Anreiz, das grundversorgende Kunst- und Kulturangebot entsprechend der Nachfrage zu sichern bzw. auszubauen.

Datenverfügbarkeit und Datenqualität: Die Anzahl der BesucherInnen ist aufgrund der freiwilligen Erhebung im Rahmen der Publikation Österreichs Städte in Zahlen nur eingeschränkt für einige Städte und nicht flächendeckend gegeben. Die Datenerhebung wird aufgrund der vielen privaten Anbieter (z.B. Kinos, Museumsvereine) erschwert. Es ist auch darauf zu verweisen, dass eine flächendeckende und kontinuierliche Erhebung mit einem deutlichen Mehraufwand verbunden wäre.

Beim Bereich der Kunst- und Kultureinrichtungen muss auch nochmals darauf verwiesen werden, dass die Abgrenzung in grundversorgende und übergeordnete Einrichtungen fließend ist und daher der Kunst- und Kulturbereich in seiner Ganzheit Einfluss finden müsste. Auch muss auf den hohen Anteil an privaten Leistungserbringern hingewiesen werden.

### **Soziale Einrichtungen (E2)**

(Tagesbetreuung, Jugendzentrum, Beratungsstellen, Sozialzentren, Obdachlosenheime, Asylwerber- und Flüchtlingsquartiere)

Empfohlene Indikatoren: Anzahl der Plätze in den Einrichtungen (*Erhebung*); Anzahl der Beschäftigten im Sozialwesen (*Erwerbsstatistik: ÖNACE 88*)

Für das Aufgabenfeld Soziale Einrichtungen wird eine Kombination aus zwei angebotsbezogenen Indikatoren empfohlen, da dieses Aufgabenfeld sehr unterschiedliche Einrichtungen umfasst. Die Inhomogenität des Angebotes in Bezug auf die erforderliche Betreuungsintensität sowie anonyme Beratungsleistungen machen eine Erhebung nutzungsbezogener Daten unmöglich bzw. sind wenig aussagekräftig.

Im Sozialbereich wird tendenziell von einem Unterangebot ausgegangen, sodass bei den empfohlenen Indikatoren eine negative Anreizwirkung eines Überangebotes zumindest derzeit nicht absehbar ist.

Die Datenverfügbarkeit ist jedoch sehr eingeschränkt über die Erwerbsstatistik gegeben, da erst eine Erhebung über die Anzahl der Plätze in den einzelnen Einrichtungen durchgeführt werden müsste. Der Indikator der Beschäftigten im Sozialwesen geht über die hier definierten sozialen Einrichtungen hinaus, wäre aber eine verlässliche und regelmäßig aktualisierte Datengrundlage.

### **Allgemeine Sport- und Freizeiteinrichtungen (I1)**

(Fußballplatz, Skaterplatz, Leichtathletikplatz, Turnsäle, Fitness-Center, Förderung von Vereinsaktivitäten, Sportveranstaltungen und Sportprojekten)

Empfohlener Indikator: BesucherInnen bzw. NutzerInnen (*Erhebung*)

Bei diesem Aufgabenfeld sollten angebotsbezogene Indikatoren ausgeschlossen werden, da leicht eine negative Anreizwirkung für ein Überangebot entstehen würde. Da es sich hierbei um keine Grundversorgungseinrichtungen im engeren Sinn handelt, sollte nur ein nutzungsbezogener Indikator Anwendung finden.

Die Datenerhebung für einen nutzungsbezogenen Indikator müsste erst erfolgen und wird aufgrund teilweiser privater Anbieter zusätzlich erschwert. Es ist auch darauf zu verweisen, dass eine flächendeckende und kontinuierliche Erhebung mit einem deutlichen Mehraufwand verbunden wäre.

Beim Bereich der Sport- und Freizeiteinrichtungen muss auch nochmals darauf verwiesen werden, dass die Abgrenzung in allgemeine und spezialisierte Einrichtungen fließend ist und daher

der Sport- und Freizeitbereich in seiner Ganzheit Einfluss finden müsste. Auch ist darauf zu verweisen, dass wesentliche Leistungen durch private Anbieter erbracht werden.

### **Regional- und Fernverkehr ÖV (G3)**

(Regionallinien (Bus, Zug), Linienschiffe, Flughafen, Zentral-Bahnhöfe, Hafen)

Empfohlene Indikatoren: keiner

Dieses Aufgabenfeld ist zwar durch eine hohe Reichweite und ein mittleres Niveau der anteiligen direkten Nutzerfinanzierung gekennzeichnet. Die gemeindefiskalische Relevanz ist jedoch insgesamt eher gering (zum Teil erfolgt Ko-Finanzierung von z.B. Bahnhöfen). Die Gemeinden haben zudem keinen wesentlichen Einfluss auf das Angebot im Regional- und Fernverkehr. Das Aufgabenfeld ist demnach für eine pauschale aufgabenbezogene Abgeltung im Gemeindefinanzausgleich weniger geeignet.

### **Pflege und Betreuung (E1)**

(Pflegeheime, Einrichtungen für Menschen mit besonderen Bedürfnissen, Kinder- und Jugendheime, Mobile Dienste, Altenwohnheime, Einrichtungen für betreutes und betreubares Wohnen)

Empfohlener Indikator: Anzahl betreuter Personen in der stationären und teilstationären Pflege und Betreuung (*Pflegedienstleistungsstatistik oder Erhebung*)

Wie auch beim Krankenanstaltenbereich handelt es sich auch beim Aufgabenfeld Pflege und Betreuung um einen wesentlichen Ko-Finanzierungsbereich, indem Gemeinden zur Finanzierung des Pflegebereiches mittragen. Hingegen sind die Mitbestimmungsrechte und die Möglichkeiten, das Leistungsangebot zu bestimmen, in den meisten Bundesländern stark eingeschränkt.

Da das Leistungsangebot von den einzelnen Gemeinden in der Regel nicht beeinflusst werden kann, sind auch keine negativen Anreizwirkungen zu erwarten.

Auch im Bereich Pflege und Betreuung muss darauf hingewiesen werden, dass die Umlagenbemessung vom tatsächlichen Leistungsangebot unabhängig ist, da sich die Umlage an der Höhe der Finanzkraft bemisst.

Grundsätzlich werden ausgewählte Daten in den jeweiligen Pflege- und Betreuungsformen im Rahmen der Pflegedienstleistungsstatistik gesammelt und auf Ebene der österreichischen Bundesländer veröffentlicht. Auf Ebene der Gemeinden werden aktuell keine Auswertungen und Daten aus dieser Statistik bereitgestellt, eine mögliche künftige Verfügbarkeit ist unklar. Darüber hinaus bestehen aufgrund der stark unterschiedlichen Rahmenbedingungen in den Bundesländern Einschränkungen bezüglich der Vergleichbarkeit der Daten und damit auch der Datenqualität. Auch im Rahmen der Publikation Österreichs Städte in Zahlen liegen die entsprechenden Daten nur für wenige Städte vor und sind aufgrund der unterschiedlichen Systeme in den Bundesländern nur bedingt vergleichbar, so dass eine flächendeckende Erhebung durchgeführt werden müsste.

### **3 Zeitnah umsetzbare Stellvertreter-Indikatoren**

Während beim zuvor dargestellten Vorschlag für aufgabenspezifische Indikatoren ein hoher Differenzierungsgrad auf Basis einer Vielzahl an Aufgabenfeldern, zugleich jedoch ein hoher, möglicherweise schwer bewältigbarer Erhebungsaufwand vorliegt, erfolgt im nachfolgenden Vorschlag zu zeitnah umsetzbaren Stellvertreter-Indikatoren eine generalisierende Zusammenfassung auf Basis von insgesamt nur fünf stellvertretenden Indikatoren.

Hierbei erfolgt kein direkter Bezug zu den konkreten Leistungen in den zuvor bestimmten relevanten Aufgabenfeldern. Vielmehr werden hier alternative Indikatoren verwendet, welche Einflussfaktoren für die Leistungen in den Aufgabenfeldern darstellen. Die Wahl erfolgt hierbei, indem sich ein Indikator auf mehrere Aufgabenfelder beziehen kann.

Im Mittelpunkt dieses Vorschlages liegt die sofortige Datenverfügbarkeit. Bei den vorgeschlagenen Indikatoren handelt es sich daher um solche, welche auch bereits jetzt von der Statistik Austria erhoben werden. Es ist davon auszugehen, dass durch die Erhebung durch die Statistik Austria eine ausreichende Datenqualität gegeben ist und damit die Anwendbarkeit für den Finanzausgleich grundsätzlich möglich sein müsste. Es muss an dieser Stelle jedoch darauf verwiesen werden, dass eine endgültige Einschätzung der Datenqualität nur nach weiteren Analysen des konkreten Datensatzes möglich ist.

Neben der zeitnahen Umsetzbarkeit weist dieser Vorschlag auch eine geringere Komplexität (aufgrund der geringeren Anzahl an Indikatoren) und einen geringeren Aufwand bei der Datenerhebung auf. Nachteilig ist hingegen der niedrigere direkte Leistungsbezug zu sehen.

Grundsätzlich steht eine größere Auswahl an generellen Indikatoren zur Verfügung, welche keinen direkten Leistungsbezug zu einzelnen Aufgabenfeldern aufweisen und die Leistungserbringung nur stark eingeschränkt abbilden. In Tabelle 12 wird ein grundsätzlicher Überblick zu den verfügbaren Indikatoren gegeben.

Hierbei werden im Wesentlichen jene Datensätze angeführt, welche einerseits sofort und flächendeckend verfügbar sind, andererseits eine hohe Datenqualität erwarten lassen. Der Großteil der Datenbanken wird hierbei von der Statistik Austria zur Verfügung gestellt. Ergänzend finden sich auch Datensätze der Österreichischen Ärzte-, Zahnärzte- sowie Apothekerkammer sowie die Krankenanstaltenstatistik.

Zusätzlich zu den hier dargestellten Datensätzen bestehen noch weitere Datenquellen, welche jedoch nicht den notwendigen Kriterien entsprechen. Hervorzuheben ist hierbei noch die Statistik „Österreichs Städte in Zahlen“ vom Österreichischen Städtebund, in welchem für insgesamt 242 Städte und Gemeinden konkrete Struktur- und Leistungsdaten erhoben wurden. Damit besteht keine flächendeckende Erhebung. Mittelfristig wäre eine Ausweitung auf die gesamte Gemeindeebene aber grundsätzlich möglich. Einen Überblick über die Themenbereiche und erhobenen Indikatoren im Rahmen dieser Publikation bietet Tabelle 13.

**Tabelle 12: Verfügbare Indikatoren**

Quelle	Datenbank	Inhalte
Statistik Austria	Kindertagesheimstatistik	Anzahl der Einrichtungen (Krippen, Kindergärten, altersgemischte Gruppen, Horte) Einrichtungen nach Erhalter Anzahl der betreuten Kinder (nach Alter) Personal (in VZÄ)
Statistik Austria	Gemeindefinanzdaten	Querschnitt Basisdaten 3 Steller
Statistik Austria	Abgestimmte Erwerbsstatistik und Registerzählung	Die veröffentlichten Merkmale kommen aus den Bereichen Demografie, Bildung, Erwerbsstatistik, Pendelzielstatistik sowie Haushalte und Familien. <u>Bevölkerung</u> nach Altersgruppen, Geschlecht, Staatsangehörigkeit <u>Bildung</u> Bildungsstand der Bevölkerung (höchst abgeschlossene Ausbildung) <u>Erwerbsstatistik</u> Erwerbstätige nach Wohnort, Geschlecht, Altersklassen und wirtschaftlicher Zugehörigkeit der Arbeitsstätte (ÖNACE-Abschnitte) Arbeitslose Personen nach Wohnort, Geschlecht und Altersklassen Beschäftigte nach wirtschaftlicher Zugehörigkeit der Arbeitsstätte (ÖNACE-Abschnitte) Arbeitsstättenzählung <u>Pendelzielstatistik</u> Ein-/Aus-/Binnen-PendlerInnen zu Erwerbszwecken Ein-/Aus-/Binnen-PendlerInnen zu Bildungszwecken <u>Haushalte und Familien</u> Anzahl Privathaushalte und in Privathaushalten lebende Personen Anzahl Personen nach Lebensformen Anzahl Personen nach Haushaltsformen <u>Gebäude- und Wohnungsregister</u> Anzahl Gebäude und Wohnungen Wohnsitzangabe einer Wohnung Anzahl der Personen mit HWS in einer Wohnung Nutzfläche in Quadratmetern Anzahl der Räume Ausstattungskategorie
Statistik Austria	Bevölkerungsregister	Bevölkerung (Hauptwohnsitze) nach soziodemografischen Merkmalen
Statistik Austria	Schulstatistik	Anzahl der Einrichtungen Anzahl Schülerinnen und Schüler
Statistik Austria	Hochschulstatistik	Anzahl der Einrichtungen Anzahl der ordentlichen Studierenden
Statistik Austria	Beherbergungsstatistik Tourismus Bestandsstatistik	Anzahl Beherbergungsbetriebe und Privatquartiere Anzahl Ankünfte und Nächtigungen Anzahl Betten
Österreichische Ärztekammer	Daten von Ärztekammer	Anzahl der niedergelassenen ÄrztInnen und FachärztInnen
Österreichische Zahnärztekammer	Daten von Zahnärztekammer	Anzahl der niedergelassenen ZahnärztInnen
Österreichische Apothekerkammer	Daten von Apothekerkammer	Anzahl der Apotheken und Art der Apotheke (Öffentliche, Filial- oder Krankenhausapotheke)
Bundesministerium für Gesundheit	Krankenanstaltenstatistik	Standort Förderzugehörigkeit Versorgungssektor Versorgungsbereich KA-Typ Systemisierte Betten

Quelle: KDZ und TU Wien: eigene Darstellung 2016.

**Tabelle 13: Themenbereiche in „Österreichs Städte in Zahlen“**

Quelle	Bereich	Inhalte
Städtebefragung	Kinderbetreuung	Betreuung durch Tageseltern (Tageseltern, betreute Kinder nach Alter) Nachmittagsbetreuung an Schulen (betreute Kinder nach Alter)
Städtebefragung	Bildung	Musikschulen (Einrichtungen, Fächer, SchülerInnen) Volkshochschulen (Einrichtungen, Kurse, TeilnehmerInnen) Weitere Bildungseinrichtungen (Einrichtungen, Kurse, TeilnehmerInnen) Bibliotheken (Einrichtungen, NutzerInnen, Bücher/Objekte) Archive (Einrichtungen, NutzerInnen, Bücher/Objekte)
Städtebefragung	Kultur	Opernhäuser (Einrichtungen, Aufführungen, BesucherInnen) Theater und Kellertheater (Einrichtungen, Aufführungen, BesucherInnen) Konzertsäle (Einrichtungen, Aufführungen, BesucherInnen) Kino bzw. Lichtspieltheater (Einrichtungen, Aufführungen, BesucherInnen) Museen (Einrichtungen, Ausstellungsfläche, BesucherInnen)
Städtebefragung	Politik und Verwaltung	Öffentliche Bedienstete Bedienstete in ausgegliederten Unternehmen Pensionsempfänger Politische Organe (BürgermeisterIn, VizebürgermeisterIn, Städt/rätInnen, GemeinderätInnen) Wahlergebnisse (Beteiligung, Ergebnisse)
Städtebefragung	Verkehrsflächen	Öffentliche Straßen (Länge Straßen gesamt, Gemeindestraßen, Fußgängerzonen, Begegnungszonen, Radfahranlagen) Tiefgaragen und Parkhäuser Park&Ride Anlagen Ladestationen Elektrofahrzeuge
Städtebefragung	ÖPNV	ÖPNV Linien (Anzahl und Streckenlänge U-Bahn, Straßenbahn, Autobus)
Städtebefragung	Sport- und Erholungseinrichtungen	Parkanlagen und Kinderspielplätze (Anzahl der Anlagen und Flächen) Hallen- und Sommerbäder (Anzahl, Nutzfläche) Sportanlagen Indoor und Outdoor (Anzahl und Fläche) Grün- und Wasserflächen (Fläche)
Städtebefragung	Technische Infrastruktur	Wasser und Abwasser (Leitungen nach Alter und Länge) Abfallaufkommen (Menge) Wärmeversorgung (Art der Energieträger) Energieverbrauch (Wärme, Strom)

Quelle: KDZ und TU Wien: eigene Darstellung 2016 auf Basis: Österreichischer Städtebund: Österreichs Städte in Zahlen, 2016.

Nachfolgend werden in Tabelle 14 die empfohlenen Stellvertreter-Indikatoren dargestellt. Hierbei wurden insgesamt fünf Indikatoren gewählt, welche im weiteren Sinn neun der insgesamt dreizehn im Kapitel III Bewertung kommunaler Aufgaben definierten relevanten Aufgabenfelder umfassen. Es ist hierbei darauf hinzuweisen, dass der vorliegenden Zuordnung der Stellvertreter-

Indikatoren zu einzelnen Aufgabenbereiche zumeist keine empirisch belegten Wirkungsketten zugrunde liegen. Die entsprechenden Zusammenhänge müssten vielmehr in einem weiteren Schritt noch überprüft werden.

Weiters gehen die Stellvertreter-Indikatoren meist über die Wirkung auf die hier angeführten Aufgabenfelder hinaus, da diese auch auf andere – hier nicht angeführte – Aufgabenfelder einwirken. Die folgende Tabelle 14 ist daher eher als Orientierungshilfe zu sehen.

Basierend auf den bisherigen Ausführungen empfehlen wir die folgenden fünf Stellvertreter-Indikatoren:

- Zahl der Nächtigungen
- Zahl der EinpendlerInnen zur Erreichung des Arbeitsplatzes
- Zahl der EinpendlerInnen zur Erreichung der Ausbildungseinrichtungen
- Zahl der Beschäftigten im Sozialwesen
- Zahl der Beschäftigten für Sport, Unterhaltung und Erholung

Für die Aufgabenfelder B2 (Feuerwehr), H3 (Umwelt- und Naturschutz), I3 (Erholungsflächen) und D1 (Grundversorgende Kunst und Kultur) konnten keine stellvertretenden Indikatoren zugeordnet werden. Es stehen für diese Aufgabenfelder auch keine anderen sofort verfügbaren Indikatoren bereit.

**Tabelle 14: Empfohlene Stellvertreter-Indikatoren**

Aufgabenfelder	Näch- tigungen (Beher- bergungs- statistik)	EinpendlerInnen (Pendelzielstatistik)		Beschäftigte (Abgestimmte Erwerbsstatistik)	
		Beruf	Ausbildung	Sport, Unterhaltung, Erholung	Sozialwesen, Gesundheit
F3 Krankenanstalten					
K3 Tourismus					
B2 Feuerwehrwesen, Katastrophen- und Zivilschutz		kein Indikator			
H3 Umwelt- und Naturschutz		kein Indikator			
I3 Erholungsflächen		kein Indikator			
C5 Tertiäre Bildung und Forschungseinrichtungen					
G2 Innerörtlicher öffentlicher Verkehr					
G1 Straßenverkehrsinfrastruktur					
D1 Grundversorgende Kunst-, Kultur- und Kultuseinrichtungen		kein Indikator			
E2 Soziale Einrichtungen					
I1 Allgemeine Sport- und Freizeiteinrichtungen					
G3 Öffentlicher Regional- und Fernverkehr					
E1 Pflege und Betreuung					

Quelle: KDZ und TU Wien: eigene Darstellung 2016.

### Zahl der Nächtigungen (Beherbergungsstatistik)

Dieser Indikator kann in erster Linie dem Aufgabenfeld Tourismus zugeordnet werden. Stellvertretend kann er Hinweise im Zusammenhang mit übergeordneten Kunst- und Kultureinrichtungen (z.B. Oper) sowie spezialisierten Sport- und Freizeiteinrichtungen (z.B. Stadium) geben.

Bei einer Anwendung des Indikators Nächtigungen im Finanzausgleichssystem ist darauf hinzuweisen, dass ein Grosteil der Tourismusausgaben im privaten Sektor erfolgt und für die Gemeinden insbesondere indirekte Effekte entstehen. Insbesondere in starken Tourismuszentren ist davon auszugehen, dass die Gemeinden selbst kaum Leistungen erbringen. Anders verhält es sich in weniger stark touristisch geprägten Regionen, in welchen die öffentliche Hand Tourismuseinrichtungen zur Belebung der Region (meist nicht kostendeckend) führen.

Die indirekten Effekte sind in Zusammenhang mit Nächtigungen sehr vielfältig einzuschätzen. Eine hohe Zahl an Nächtigungen induziert ein erhohotes Arbeitsplatzangebot und daher auch höhere Kommunalsteuereinnahmen für die Gemeinden. Gleichzeitig entstehen den Gemeinden auch zusätzliche Infrastrukturausgaben, beispielsweise für den Ver- und Entsorgungsbereich oder der Straeninfrastruktur. Hinsichtlich der Treffsicherheit dieses Indikators empfehlen wir weiterführende Untersuchungen.

**Zahl der EinpendlerInnen (Beruf, Ausbildung)**

(Abgestimmte Erwerbsstatistik)

Die Zahl der EinpendlerInnen kann dem Aufgabenfeld C5 (Tertiäre Bildung und Forschungseinrichtungen) und den Aufgabenfeldern G1-G3 (Straßenverkehrsinfrastruktur, Innerrortlicher ÖPNV, Regional- und Fernverkehr) zugeordnet werden. Das Ausmaß an Pendlerbewegungen bestimmt eine Vielzahl an indirekten Effekten, erzeugt im Bereich Verkehr direkte Ausgaben. Insofern erscheint der Bereich Verkehr geeignet, stellvertretend einen Teil der indirekten Effekte abzubilden.

**Zahl der Beschäftigten (Gesundheits- und Sozialwesen; Sport, Unterhaltung und Erholung)**

(Abgestimmte Erwerbsstatistik)

Um das Aufgabenfeld I1 (Allgemeine Sport- und Freizeiteinrichtungen) abzubilden wird auf die Zahl der Beschäftigten gemäß abgestimmter Erwerbsstatistik (ÖNACE R93<sup>29</sup>) zurückgegriffen. Die Aufgabenfelder F3 (Krankenanstalten), E2 (Soziale Einrichtungen) und E1 (Pflege und Betreuung) können mit den Beschäftigten im Gesundheits- und Sozialwesen (ÖNACE Q86-88) abgebildet werden. Zur besseren Überblick findet sich nachfolgend ein Überblick über die grundsätzlich in der abgestimmten Erwerbsstatistik verfügbaren Abschnitte.

Damit werden zwei Beschäftigungsbereiche herausgegriffen, welche zumindest teilweise die genannten Aufgabenfelder abdecken können. Die Abschnitte wurden hierbei breit genug gewählt, um nicht in Abgrenzungsprobleme von Aufgaben zu kommen.

**Tabelle 15: Differenzierung in der Erwerbsstatistik**

ÖNACE-Abschnitte					
Land- und Forstwirtschaft	Bergbau	Grundstück- und Wohnungswesen	Energieversorgung	Wasserversorgung und Abfallentsorgung	Exterritoriale Organisationen
Herstellung von Waren	Verkehr	Beherbergung und Gastronomie	Information und Kommunikation	Finanz- und Versicherungsleistungen	Private Haushalte
Freiberufliche/ techn. Dienstleistungen	Handel	Öffentliche Verwaltung	Erziehung und Unterricht	Gesundheits- und Sozialwesen	Kunst, Unterhaltung und Erholung
Sonst. Dienstleistungen	Bau	Sonst. wirtschaftl. Dienstleistungen	unbekannte Wirtschaftstätigkeit		

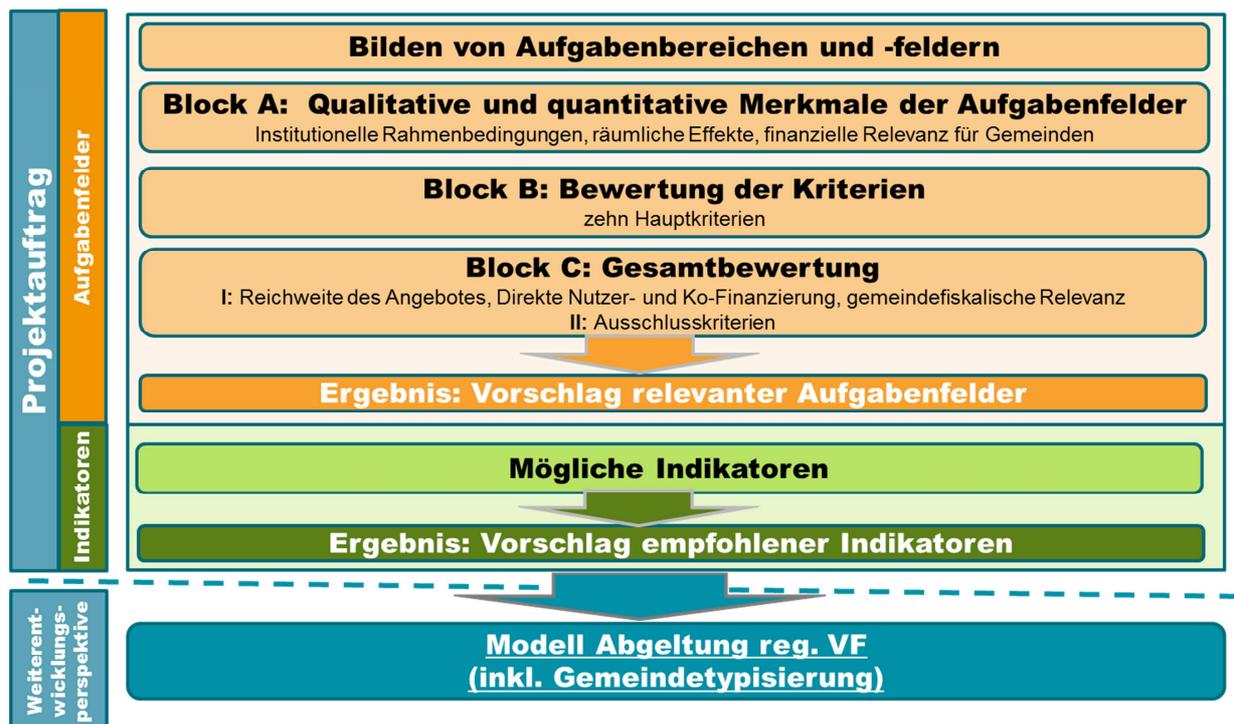
<sup>29</sup> Erbringung von Dienstleistungen des Sports, der Unterhaltung und der Erholung

## V Zentrale Ergebnisse und Perspektiven

### 1 Zentrale Ergebnisse

Im Zentrum der vorliegenden Studie stand die Entwicklung eines Bewertungsschemas zur Bewertung der regionalen Versorgungsfunktion von Gemeinden. Ergänzend erfolgte eine Einschätzung zu möglichen Indikatoren, welche zur Abgeltung der regionalen Versorgungsfunktion im Finanzausgleich herangezogen werden könnten. Die Bewertung der einzelnen Aufgabenfelder und die Empfehlungen für mögliche Indikatoren bilden die Basis für ein noch zu erarbeitendes Modell zur Abgeltung der regionalen Versorgungsfunktion im Rahmen des horizontalen Finanzausgleichs (Abbildung 6).

**Abbildung 6: Bewertung der regionalen Versorgungsfunktionen der Gemeinden und der Indikatoren als Grundlage für ein Modell zur Abgeltung der regionalen Versorgungsfunktion im österreichischen Finanzausgleich (Projektschritte)**



Quelle: KDZ und TU Wien: eigene Darstellung 2016.

#### Bewerten der Aufgabenfelder

Als Ausgangsbasis wurden 14 Aufgabenbereiche definiert, welche sich in insgesamt 45 Aufgabenfelder unterteilen. Es handelt sich hierbei um eine sachorientierte Gliederung und Systematisierung, welche sich unter anderem an den Grundversorgungsfunktionen orientiert.

Danach erfolgte eine Bewertung der einzelnen Aufgabenfelder mithilfe bestimmter Kriterien. In Block A werden qualitative und quantitative Merkmale der Aufgabenfelder beschrieben, wie insbesondere institutionelle Rahmenbedingungen (z.B. Gesetzgebungskompetenz, Finanzierungs-

verantwortung), räumliche Effekte (vor allem Reichweite des Leistungsangebotes) sowie die finanzielle Relevanz für Gemeinden (NutzerInnen- und Ko-Finanzierung, Belastung des Haushalts mit Brutto- bzw. Nettoausgaben der Aufgabenerfüllung).

In Block B wurden die Merkmale mithilfe von zehn Hauptkriterien zusammengefasst und bewertet. Die Bewertung ist dabei umso höher, desto eher eine Abgeltung regionaler Spillovers (räumliche externe Nutzeffekte) über den Finanzausgleich auf Basis der Kriterien notwendig ist.

Die zehn Hauptkriterien wurden schließlich in Block C in eine Gesamtbewertung überführt. Im Zentrum stehen dabei die Reichweite des Angebotes, die funktionspezifische Finanzierung sowie die gemeindefiskalische Relevanz. Mithilfe von Ausschlusskriterien wird gewährleistet, dass ausschließlich Aufgabenfelder mit regionaler Versorgungsfunktion betrachtet werden, bei welchen die Gemeinden eine Einflussmöglichkeit haben (Aufgaben mit zumindest überörtlicher Reichweite, Finanzierungsverantwortung bei der Gemeinde, nicht ausschließlich private Leistungserbringung).

Basierend auf der Gesamtbewertung wurden jene Aufgabenfelder mit den zehn höchsten Punktbewertungen ausgewählt (Tabelle 16), insgesamt ergibt dies 13 Aufgabenfelder.

**Tabelle 16: Gesamtbewertung relevanter Aufgabenfelder**

Aufgabenfelder	Verletzung fiskalischer Äquivalenz			Gesamtbewertung I	Ausschlusskriterien			Gesamtbewertung II
	I. Reichweite des Angebotes	II. Direkte Nutzer- und Ko-Finanzierung	III. gemeindefiskalische Relevanz		1 privat: überwiegend private Aufgabenerfüllung	2 keine Finanzierungsverantwortung der Gemeinden	5 nur lokale Reichweite	
F3 Krankenanstalten	4,0	3,5	3,8	3,8	1,0	1,0	1,0	3,8
K3 Tourismus	5,0	2,5	3,5	3,7	1,0	1,0	1,0	3,7
B2 Feuerwehrwesen, Katastrophen- und Zivilschutz	2,0	4,0	4,8	3,6	1,0	1,0	1,0	3,6
H3 Umwelt- und Naturschutz	4,0	3,5	3,3	3,6	1,0	1,0	1,0	3,6
I3 Erholungsflächen	3,0	4,5	3,0	3,5	1,0	1,0	1,0	3,5
C5 Tertiäre Bildung und Forschungseinrichtungen	5,0	3,5	2,0	3,5	1,0	1,0	1,0	3,5
G2 Innerörtlicher öffentlicher Verkehr	3,0	4,0	3,5	3,5	1,0	1,0	1,0	3,5
G1 Straßenverkehrsinfrastruktur	3,0	3,0	4,3	3,4	1,0	1,0	1,0	3,4
D1 Grundversorgende Kunst-, Kultur- und Kultuseinrichtungen	2,0	4,5	3,5	3,3	1,0	1,0	1,0	3,3
E2 Soziale Einrichtungen	2,0	4,0	4,0	3,3	1,0	1,0	1,0	3,3
I1 Allgemeine Sport- und Freizeiteinrichtungen	2,0	4,0	4,0	3,3	1,0	1,0	1,0	3,3
G3 öffentlicher Regional- und Fernverkehr	5,0	2,5	2,3	3,3	1,0	1,0	1,0	3,3
E1 Pflege und Betreuung	2,0	3,5	4,3	3,3	1,0	1,0	1,0	3,3
C3 Sonstiger Pflichtschulbereich	2,0	3,0	4,3	3,1	1,0	1,0	1,0	3,1
D3 Kulturelle Einrichtungen und Veranstaltungen mit nationaler oder internationaler Bedeutung	5,0	2,5	1,8	3,1	1,0	1,0	1,0	3,1
C6 Sonstige außerschulische Bildung	3,0	3,0	3,0	3,0	1,0	1,0	1,0	3,0
I2 Spezialisierte Sport- und Freizeiteinrichtungen	3,0	3,0	3,0	3,0	1,0	1,0	1,0	3,0
D2 Übergeordnete Kunst- und Kultureinrichtungen	4,0	3,0	2,0	3,0	1,0	1,0	1,0	3,0
F5 Rettungswesen und Krankentransport	3,0	4,0	2,0	3,0	1,0	1,0	1,0	3,0
G5 Information und (Tele-) Kommunikation	4,0	2,0	1,8	2,6	1,0	1,0	1,0	2,6

Quelle: KDZ und TU Wien: eigene Darstellung 2016.

Die Reihung der Aufgabenfelder gibt dabei keinerlei Auskunft darüber, mit welchem Volumen eine Abgeltung über den Finanzausgleich sinnvoll ist. Je höher das Aufgabenfeld bewertet wurde,

desto stärker ist die regionale Versorgungsfunktion und desto höher ist der zusätzliche Finanzierungsbedarf aus allgemeinen Haushaltsmitteln aufgrund von Spillover-Effekten einzuschätzen. Die hier ausgewählten Aufgabenfelder sind daher – basierend auf dem hier angewendeten Bewertungsvorgang – verstärkt geeignet, im Rahmen eines Abgeltungsmodells im Finanzausgleich berücksichtigt zu werden.

Es ist weiters darauf zu verweisen, dass die hier erfolgte Bewertung keine abschließende Entscheidungsgrundlage sein kann, da noch weitere Entscheidungsparameter zu klären sind. So konnten in der Bewertung der Aufgabenfelder einige relevante Aspekte, welche in ein Modell zur Abgeltung der regionalen Versorgungsfunktion im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs einfließen könnten, nicht oder nur ungenau erfasst und damit nicht berücksichtigt werden. Hier sind insbesondere die Datenverwendbarkeit (insbesondere Verfügbarkeit hinsichtlich Qualität und Vollständigkeit), Anreizkompatibilität (Vermeidung von Über- oder Unterangebot), Pflicht- oder Ermessensaufgaben (juristische und politische Abklärung), Bundeseinheitlichkeit (unterschiedliche Rahmenbedingungen nach Bundesländern) und indirekte Effekte (positive sowie negative externe Effekte, z.B. Emissionen) zu nennen.

### Indikatoren

In einem zweiten Schritt wurden mögliche Indikatoren für die Abgeltung der regionalen Versorgungsfunktion im Finanzausgleich erörtert.

Da einzelne Indikatoren nicht sämtliche Anforderungen (z.B. sofortige Verfügbarkeit, Aussagekraft) erfüllen können, bedarf es einer entsprechenden Priorisierung. Infolgedessen wurden **zwei alternative Ansätze** entwickelt, welche näher ausgeführt wurden:

- ❑ **Aufgabenspezifische Indikatoren nach Aufgabenfeldern:** Für die einzelnen gemäß Bewertungsschema relevantesten Aufgabenfelder werden mögliche Indikatoren – unabhängig von der aktuellen Verfügbarkeit – definiert und von diesen jeweils ein aufgabenspezifischer Indikator je Aufgabenfeld abgeleitet. Dabei stehen die Anreizkompatibilität und Aussagekraft im Vordergrund.
- ❑ **Zeitnah umsetzbare Stellvertreter-Indikatoren:** Bei diesem Indikatoren-Vorschlag steht die zeitlich mittelfristige Umsetzbarkeit im Fokus. Es wird dabei auf – im Wesentlichen – sofort verfügbare Indikatoren abgestellt, indem Stellvertreter-Indikatoren definiert werden. Diese gelten jeweils für mehrere Aufgabenfelder.

Während der erste Ansatz verstärkt auf einzelne Aufgabenfelder eingeht und daher eine ausreichende Differenzierung der Gemeinden ermöglicht, werden beim zweiten Ansatz der Stellvertreter-Indikatoren nur mehr wenige Indikatoren ohne direkten Aufgabenbezug herangezogen. Der erste Ansatz mit aufgabenspezifischen Indikatoren ist nur mittel- bis langfristig umsetzbar, da hier noch zahlreiche Datenerhebungen notwendig wären. Hingegen wurden mit den Stellvertreter-Indikatoren grundsätzlich Indikatoren ausgewählt, welche sofort verfügbar sind.

Für beide Ansätze gilt, dass auf Basis des konkreten Datensatzes weitergehende Analysen hinsichtlich der tatsächlichen Eignung für den Gemeinde-Finanzausgleich notwendig sind.

#### *Aufgabenspezifische Indikatoren nach Aufgabenfeldern*

Für die höchst bewerteten Aufgabenfelder (13 Aufgabenfelder) aus dem zuvor beschriebenen Bewertungsschema werden Indikatoren vorgeschlagen. Dabei werden einerseits nutzungsbezogene Indikatoren am Angebotsstandort, andererseits angebotsbezogene Indikatoren dargestellt.

Weiters wurden die Datenverfügbarkeit, die Anreizkompatibilität und der Aufwand für weitere Erhebung mitberücksichtigt.

**Tabelle 17: Aufgabenspezifische Indikatoren in ausgewählten Aufgabenfeldern**

Aufgabenfelder	empfohlene Indikatoren	Begründung für Empfehlung	Datenverfügbarkeit
F3 Krankenanstalten	Belagstage	durch Ko-Finanzierung relevant; da von Gemeinden im Wesentlichen nicht beeinflussbar, sind keine negativen Anreizwirkungen auf Gemeindeebene zu erwarten	Krankenanstaltenstatistik nach einzelnen Standorten vorhanden
K3 Tourismus	Nächtigungen oder kein Indikator	nutzungsbezogener Indikator am Angebotsstandort, um negative Anreize zu verhindern	Datenverfügbarkeit gegeben (Tourismusstatistik)
B2 Feuerwehrwesen, Katastrophen- und Zivilschutz	Einsatzstunden der Feuerwehren; Ausstattung des Fuhrparks	Kombination Angebot und Nachfrage sichert Mindestangebot	Erhebung notwendig
H3 Umwelt- und Naturschutz	kein Indikator	keine unmittelbare Einflussmöglichkeit durch Gemeinden	
I3 Erholungsflächen	Fläche Parkanlagen und Kinderspielplätze	angebotsbezogene Indikatoren, da hier negative Anreize ausgeschlossen werden können; zu hoher Erhebungsaufwand von nutzungsbezogenen Indikatoren	flächendeckende Erhebung notwendig (teils Österreichs Städte in Zahlen)
C5 Tertiäre Bildung und Forschungseinrichtungen	Anzahl Studierende	nutzungsbezogener Indikator am Angebotsstandort, um negative Anreize zu verhindern	Datenverfügbarkeit gegeben (Hochschulstatistik)
G2 Innerörtlicher öffentlicher Verkehr	Beförderungsfälle (beförderte Personen), Betriebsleistung (gefahrte km)	Kombination Angebot und Nachfrage, da Grundangebot bei der Infrastruktur notwendig ist	flächendeckende Erhebung notwendig (teils Österreichs Städte in Zahlen)
G1 Straßenverkehrsinfrastruktur	Straßenverkehrsfläche; Verkehrsbelastung	Kombination Angebot und Nachfrage, da Grundangebot bei der Infrastruktur notwendig ist	Erhebung notwendig (Verkehrsbelastung); Datenverfügbarkeit gegeben (Straßenverkehrsfläche - BEV)
D1 Grundversorgende Kunst-, Kultur- und Kultuseinrichtungen	Anzahl BesucherInnen in Museen, Büchereien und Kinos	nutzungsbezogener Indikator am Angebotsstandort, um negative Anreize zu verhindern	flächendeckende Erhebung notwendig (teils Österreichs Städte in Zahlen)
E2 Soziale Einrichtungen	Anzahl der Plätze in den Einrichtungen; Anzahl der Beschäftigten im Sozialwesen	nutzungsbezogene Indikatoren nicht möglich, aufgrund Inhomogenität Kombination aus zwei angebotsbezogenen Indikatoren	Erhebung notwendig (Anzahl Plätze); Datenverfügbarkeit gegeben (Beschäftigte: Erwerbsstatistik: ÖNACE 88)
I1 Allgemeine Sport- und Freizeiteinrichtungen	BesucherInnen bzw. NutzerInnen	nutzungsbezogener Indikator am Angebotsstandort, um negative Anreize zu verhindern	flächendeckende Erhebung notwendig (teils Österreichs Städte in Zahlen)
G3 Öffentlicher Regional- und Fernverkehr	kein Indikator	keine unmittelbare Einflussmöglichkeit durch Gemeinden; geringe gemeindefiskalische Relevanz	
E1 Pflege und Betreuung	Anzahl der betreuten Personen	durch Ko-Finanzierung relevant; da von Gemeinden im Wesentlichen nicht beeinflussbar, sind keine negativen Anreizwirkungen auf Gemeindeebene zu erwarten	gemeindegewise Erhebung notwendig (Pflegedienstleistungsstatistik derzeit nur nach Bundesland - mit schwieriger Vergleichbarkeit zwischen den Bundesländern)

Quelle: KDZ und TU Wien: eigene Darstellung 2016.

*Zeitnah umsetzbare Stellvertreter-Indikatoren*

Der zuvor dargestellte Vorschlag setzt den Schwerpunkt auf eine möglichst sachgerechte Abbildung der einzelnen Aufgabenfelder. Setzt man hingegen den Schwerpunkt auf die sofortige Datenverfügbarkeit muss ein Einsatz mittels Stellvertreter-Indikatoren gewählt werden.

**Tabelle 18: Empfohlene Stellvertreter-Indikatoren**

Aufgabenfelder		Nächtigungen (Beherbungsstatistik)	EinpenderInnen (Pendelzielstatistik)		Beschäftigte (Abgestimmte Erwerbsstatistik)	
			Beruf	Ausbildung	Sport, Unterhaltung, Erholung	Sozialwesen, Gesundheit
F3	Krankenanstalten					
K3	Tourismus					
B2	Feuerwehrwesen, Katastrophen- und Zivilschutz	kein Indikator				
H3	Umwelt- und Naturschutz	kein Indikator				
I3	Erholungsflächen	kein Indikator				
C5	Tertiäre Bildung und Forschungseinrichtungen					
G2	Innerörtlicher öffentlicher Verkehr					
G1	Straßenverkehrsinfrastruktur					
D1	Grundversorgende Kunst-, Kultur- und Kultuseinrichtungen	kein Indikator				
E2	Soziale Einrichtungen					
I1	Allgemeine Sport- und Freizeiteinrichtungen					
G3	Öffentlicher Regional- und Fernverkehr					
E1	Pflege und Betreuung					

Quelle: KDZ und TU Wien: eigene Darstellung 2016.

Neben der zeitnahen Umsetzbarkeit weist dieser Vorschlag auch eine geringere Komplexität (aufgrund der geringeren Anzahl an Indikatoren) und einen geringeren Aufwand bei der Datenerhebung auf. Nachteilig ist hingegen der niedrigere direkte Leistungsbezug zu sehen.

**2 Perspektiven für eine Modellumsetzung**

Aus der bisher dargestellten Entwicklung eines Bewertungsschemas resultierte eine erste Empfehlung, welche Aufgabenfelder und Indikatoren für ein Modell zur Abgeltung der regionalen Versorgungsfunktion im Finanzausgleich in unterschiedlichem Ausmaß geeignet sind. Um die regionale Versorgungsfunktion über den Finanzausgleich tatsächlich abgeltet zu können, bedarf es jedoch noch zahlreicher weiterer Konkretisierungen, welche durch die Finanzausgleichspartner vorzunehmen sind.

So bedarf es insbesondere einer Reihe von Klarstellungen hinsichtlich der speziellen Rahmenbedingungen einer Finanzausgleichsreform. Weiters gilt es die Positionierung eines Moduls zur

regionalen Versorgungsfunktion im gesamten Finanzausgleichssystem zu klären und Interdependenzen zu anderen (geplanten) Verteilungsschritten zu diskutieren.

Im Folgenden sollen ergänzend zu den zuvor dargestellten Ergebnissen verschiedene Perspektiven einer Modellumsetzung diskutiert werden. Hierzu werden in einem ersten Schritt grundsätzliche Ausgestaltungsmöglichkeiten eines indikatorgebundenen Modells vorgestellt. Daran anschließend wird eine mögliche Verortung im Finanzausgleichssystem und weitere notwendige Schritte diskutiert.

## 2.1 Ausgestaltungsmöglichkeiten eines indikatorgebundenen Modells

Die Ausgestaltungsmöglichkeiten eines Modells zur Abgeltung der regionalen Versorgungsfunktion sind äußerst vielfältig. Im Nachfolgenden wird auf zwei Varianten eines indikatorgebundenen Modells näher eingegangen.

Indikatorgebundene Modelle weisen insgesamt folgende Vorteile auf:

- Flexible Umsetzung im Finanzausgleich: Es besteht eine Modellvielfalt sowie eine hohe Anpassungsfähigkeit bei Veränderungen im Finanzausgleichssystem.
- Dynamik bei periodisch (jährlich) erhobenen Indikatoren: Es besteht grundsätzlich die Möglichkeit einer jährlichen Erhebung.
- Objektivität bei sachgerechten Indikatoren: Bei entsprechender Auswahl der Indikatoren ist von einer adäquaten Nachvollziehbarkeit und Objektivität auszugehen.
- Differenzierung durch eine Vielzahl an Indikatoren: Eine ausreichende Anzahl an Indikatoren gewährleistet eine sachgerechtere Differenzierung zwischen den Gemeinden.
- Direkter Aufgabenbezug ermöglicht Lastenausgleich: Durch den Einbezug von aufgabenorientierten Indikatoren kann ein verstärkter Lastenausgleich im Finanzausgleichssystem gewährleistet werden.

Hingegen können die folgenden Nachteile genannt werden:

- Länderweise Unterschiede durch unterschiedliche rechtliche und institutionelle Rahmenbedingungen: Teilweise bestehen sehr unterschiedliche Rahmenbedingungen (z.B. unterschiedliche Leistungsvorgaben, Ko-Finanzierungsregelungen) in den einzelnen Bundesländern, auf welche mithilfe von einheitlichen Indikatoren nicht näher eingegangen werden kann.
- Verwaltungsaufwand bei jährlicher Dynamisierung: Insbesondere mit einer jährlichen Dynamisierung ist ein zusätzlicher Verwaltungsaufwand verbunden.
- Komplexität bei Differenzierung durch eine höhere Anzahl an Indikatoren: Eine hohe Anzahl der Indikatoren verringert die Nachvollziehbarkeit und Transparenz. Eine geringere Anzahl an Indikatoren führt hingegen zu einer niedrigeren Differenzierung.

Nachfolgend werden **zwei Varianten von indikatorgebundenen Modellen** näher ausgeführt:

- Modell Gemeindetypisierung:** Mithilfe von Indikatoren wird jeder Gemeinde ein bestimmter Grad der regionalen Versorgungsfunktion zugewiesen. Je höher der Versorgungsgrad ist, desto höher ist auch die finanzielle Abgeltung.

- ❑ **Modell Stellvertreter-Indikatoren:** Die Mittelverteilung erfolgt anhand einzelner ausgewählter Stellvertreter-Indikatoren. Die Mittel werden im Ausmaß des Indikators vergeben (z.B. Betrag je Leistungseinheit).

In Tabelle 19 werden die wichtigsten Eckpunkte zu den genannten Modellvarianten dargestellt.

**Tabelle 19: Ausgestaltungsmöglichkeiten eines indikatorgebundenen Modells**

	<b>Modell Gemeindetypisierung</b>	<b>Modell Stellvertreter-Indikatoren</b>
Grundannahme	Gemeindetypisierung auf Basis von Indikatoren	Mittelverteilung anhand einzelner ausgewählter Aufgabenfelder/Stellvertreter-Indikatoren
Abgeltung im Finanzausgleich	Unterschiedliche Pauschalwerte in Abhängigkeit des Versorgungsgrades	Gleicher Pauschalwert je Indikator
Ausgabenverlauf	Wenige Versorgungsstufen (bis stetiger Verlauf)	kontinuierlicher Verlauf
Gemeindetypisierung	erfolgt durch ExpertInnen (bei erstmaliger Erstellung ist Forschungsarbeit notwendig)	keine
Dynamisierung	periodisch	jährlich
Zahl zugrundeliegender Indikatoren	größeres Set	geringe Anzahl
Einflussmöglichkeit durch Gemeinden	geringer	höher

Quelle: KDZ und TU Wien: eigene Darstellung 2016.

## Modell Gemeindetypisierung

### Modellbeschreibung

Anhand von ausgewählten Aufgabenfeldern und Indikatoren erfolgt eine Gemeindetypisierung in Abhängigkeit des Ausmaßes an regionaler Versorgungsfunktion. Je nach Versorgungsgrad erfolgt eine Abgeltung der regionalen Versorgungsfunktion im Rahmen des Finanzausgleichs mittels unterschiedlicher Pauschalwerte.

### Eckpunkte

- ❑ Abgeltung im Finanzausgleich: Unterschiedliche Pauschalwerte je nach regionalem Versorgungsfunktionsausmaß.
- ❑ Ausgabenverlauf: Grundsätzlich sind sowohl wenige Stufen der regionalen Versorgungsfunktion als auch ein laufender Verlauf des Ausmaßes der regionalen Versorgungsfunktion möglich.  
Es kann ein einzelner Grad an regionaler Versorgungsfunktion ermittelt werden oder auf unterschiedliche Versorgungsfunktionen differenziert abgestellt werden (z.B. unterschiedlicher Grad im Bereich Arbeiten oder Freizeit).  
Die praktikabelste Lösung wird ein Bilden weniger Stufen der regionalen Versorgungsfunktion sein.

- ❑ Gemeindetypisierung: Jeder einzelnen Gemeinde wird ein Versorgungsgrad zugewiesen und es erfolgt eine Zuordnung zu Gemeindetypen mit unterschiedlichem Versorgungsgrad. Die erstmalige Erstellung wird im Rahmen einer Forschungsarbeit notwendig sein.
- ❑ Dynamisierung: Valorisierte Pauschalwerte während der gesamten Finanzausgleichsperiode je nach Stufe. Die Stufenzuordnung sollte aufgrund des höheren Aufwandes periodisch (und nicht jährlich) erfolgen.
- ❑ Zahl zugrundeliegender Indikatoren: Ein breiteres Set an Indikatoren ermöglicht eine ganzheitlichere Betrachtung und ausreichende Differenzierung der Gemeinden.
- ❑ Auswahl der Indikatoren: Die ausgewählten Indikatoren müssen geeignet sein, um die regionale Versorgungsfunktion einer Gemeinde ganzheitlich abzubilden. Bei einer Gemeindetypisierung wird daher eine höhere Gewichtung der Reichweite des Angebotes zu diskutieren sein.
- ❑ Einflussmöglichkeit durch Gemeinden: Durch das höhere Set an Indikatoren und die geringere Dynamisierung ist die Einflussmöglichkeit geringer einzuschätzen als beim Modell der Stellvertreter-Indikatoren.

## Modell Stellvertreter-Indikatoren

### Modellbeschreibung

Es erfolgt keine Gemeindetypisierung, sondern die Verteilung der Mittel erfolgt ausschließlich über Stellvertreter-Indikatoren. Es besteht ein geringes Set an Indikatoren, welche geeignet sind, eine ausreichende Differenzierung zwischen den Gemeinden hinsichtlich der regionalen Versorgungsfunktion zu ermöglichen.

### Eckpunkte

- ❑ Abgeltung im Finanzausgleich: Pauschalwerte je nach Ausprägung des Indikators (z.B. Pauschalwert pro Streckenlänge Straßenbahn, Pauschalwert pro EinpendlerIn). Die Gewichtung der einzelnen Indikatoren ist von der politischen Zielsetzung abhängig.
- ❑ Ausgabenverlauf: Pro Leistungseinheit besteht der selbe Pauschalwert.
- ❑ Gemeindetypisierung: Erfolgt nicht.
- ❑ Dynamisierung: Durch eine jährliche Valorisierung der Pauschalwerte und eine jährliche Ermittlung der Indikatoren wäre eine Dynamisierung gewährleistet.
- ❑ Zahl zugrundeliegender Indikatoren: Umso mehr Indikatoren eingesetzt werden, desto stärker könne unterschiedliche Bereiche der regionalen Versorgungsfunktion eingesetzt werden.
- ❑ Auswahl der Indikatoren: Die Indikatoren müssen geeignet sein, die regionale Versorgungsfunktion stellvertretend abzubilden. Eine hohe Zahl an Indikatoren erhöht jedoch die Komplexität.
- ❑ Einflussmöglichkeit durch Gemeinden: Bei nur wenigen Indikatoren muss verstärkt darauf geachtet werden, dass keine negativen Anreize bei den Gemeinden entstehen.

## 2.2 Hinweise zur weiteren Umsetzung

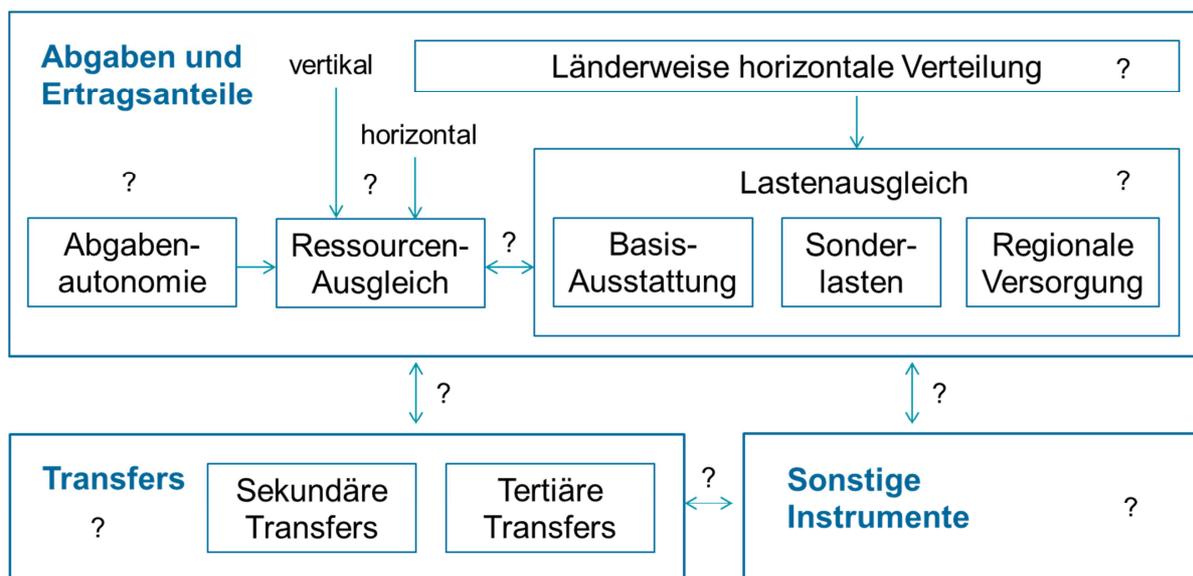
### Positionierung im Finanzausgleichssystem

Für eine weiterführende Entwicklung eines Modells zur Abgeltung der regionalen Versorgungsfunktion (mit Fokus Internalisierung von Spillovers) wären vorab wesentliche Fragestellungen und Abstimmungserfordernisse zu den weiteren Reformperspektiven des Finanzausgleichs (im Rahmen einer Gesamtreform oder einer stufenweisen Weiterentwicklung) zu klären (Abbildung 7).

Insbesondere zu nennen sind hier:

- ❑ inwieweit die bestehenden Vorwegabzüge (für gemeinschaftliche Aufgabenfinanzierung) zu berücksichtigen sind,
- ❑ welche Regelungen zum horizontalen Finanzausgleich auf Gemeindeebene (gemeindeweise Unterverteilung) auch bei der länderweisen Verteilung der Gemeindeertragsanteile zu berücksichtigen sind,
- ❑ inwieweit Interdependenzen in Bezug auf Regelungen zu Abgabenautonomie und des Ressourcenausgleichs zu berücksichtigen sind,
- ❑ welche weiteren Elemente eines Lastenausgleichs ergänzend zum oder substitutiv für den Abgestuften Bevölkerungsschlüssel zur Anwendung kommen sollen,
- ❑ welche Bedeutung eine Abgeltung der regionalen Versorgungsfunktion im Verhältnis zur Abgeltung von Sonderlasten erhalten soll (inkl. Klären von Abgrenzungsschwierigkeiten),
- ❑ welche Bestandteile des bundesweiten und länderinternen Transfersystems in die Reform einbezogen werden und inwiefern weitere Instrumente des Finanzausgleichs (etwa Verhandlungslösungen) zur Anwendung kommen,
- ❑ in weiterer Folge schließlich auch das intendierte (politisch festzulegende) Volumen der einzelnen Schritte bei der Abgabenteilung.

Abbildung 7: Mögliche Positionierung im (neuen) kommunalen Finanzausgleich



Quelle: KDZ und TU Wien: eigene Darstellung 2016.

### Vor- und Nachteile gegenüber bestehender Verteilungsinstrumente

Ein Modell zur Abgeltung der regionalen Versorgungsfunktion kann – je nach Ausgestaltung – unterschiedliche Konsequenzen nach sich ziehen. Beispielhaft zu nennen sind hier:

- ❑ Eine Abstimmung auf die regionale Versorgungsfunktion ist gegenüber der bestehenden Einstufung im Rahmen des abgestuften Bevölkerungsschlüssels differenzierter und ermöglicht einen effizienteren und effektiveren Lastenausgleich.
- ❑ Die Komplexität des Gemeinde-Finanzausgleichs sollte insgesamt nicht erhöht, sondern tendenziell reduziert werden. Dies wäre am besten durch eine Gesamtreform zu erreichen, indem bestehende Verteilungsmechanismen (vom ABS bis zum Getränkesteuer-ausgleich und in letzter Konsequenz Transferbeziehungen zwischen Ländern und Gemeinden) von einem neuen reformierten Gesamtkonzept ersetzt werden.

### Offene Fragestellungen

Bevor ein Modell zur Abgeltung der regionalen Versorgungsfunktion im Finanzausgleich integriert werden kann, gilt es noch eine Vielzahl an offenen Fragestellungen – in erster Linie politisch – zu klären. Jedenfalls sollte geklärt werden, welche konkreten Zielsetzungen mit diesem Modell verfolgt werden sollen, da je nach Zielsetzung auch ein Modell zur Abgeltung der regionalen Versorgungsfunktion unterschiedlich auszugestalten ist. Dies betrifft insbesondere die damit verfolgten Verteilungswirkungen als auch eine etwaige engere Knüpfung an raumplanungspolitische Zielsetzungen.

Jedenfalls zu klären sind die folgenden Fragestellungen:

#### ***Umfang des Reformkonzepts***

Soll dieses Modell in den bestehenden Gemeinde-Finanzausgleich integriert werden oder in einen reformierten Finanzausgleich?

Das hier vorgelegte Bewertungsschema basiert auf der Annahme, dass keine weiteren Reformelemente umgesetzt werden und ein Modell zur Abgeltung der regionalen Versorgungsfunktion daher in den bestehenden Finanzausgleich integriert wird. Sollten Reformen im Finanzausgleich erfolgen, bedarf es einer Neuberechnung des Bewertungsschemas.

Eine isolierte Implementierung in das bestehende Finanzausgleichssystem birgt jedoch die Gefahr, dass die bereits jetzt nur schwer nachvollziehbaren allokativen Verteilungswirkungen noch komplexer werden. Aufgrund der hohen Komplexität des bestehenden Systems wären jedenfalls Übergangsregelungen notwendig.

#### ***Zusammenspiel mit anderen Reformbereichen***

Eine Gesamtreform wäre grundsätzlich einer punktuellen Reform vorzuziehen, um den komplexen Beziehungen der einzelnen Finanzausgleichselemente gerecht zu werden. In diesem Zusammenhang ist die Implementierung einer Abgeltung der regionalen Versorgungsfunktion von der Gesamtkonzeption eines reformierten Finanzausgleichs abhängig. Insbesondere wäre daher zu klären, welche Finanzausgleichselemente in welcher Form zusammenspielen:

- ❑ Ein reformierter Lastenausgleich beinhaltet Elemente sowohl für eine aufgabenorientierte Mittelverteilung für Basisaufgaben und Sonderlasten (z.B. anhand von sozio-demografischen oder geografisch-topografischen Indikatoren) als auch für eine Abgel-

tung der regionalen Versorgung. Entsprechend wäre auch eine aufgabenorientierte Mittelverteilung für Basisaufgaben sowie Sonderlasten zu definieren.

- Es bedarf sowohl einer Reform des Lasten- als auch des Ressourcenausgleichs. Durch Veränderungen im Lastenausgleich führt dies im derzeitigen System auch zu veränderten Verteilungswirkungen im Ressourcenausgleich. Entsprechend wäre der Ressourcenausgleich zu bündeln und neu zu definieren. Generell ist eine klare Trennung von Lasten- und Ressourcenausgleich zu empfehlen.
- Parallel zur Frage des ausreichenden Lastenausgleichs ist auch eine deutliche Entflechtung der Transferbeziehungen zwischen Ländern und Gemeinden anzustreben. Dies gewinnt insbesondere an Bedeutung, wenn eine Abgeltung der regionalen Versorgungsfunktion als teilweisen Ersatz für den abgestuften Bevölkerungsschlüssel gelten soll.
- Die verschiedenen Umlagen, die von den Gemeinden an die Länder abgeführt werden (müssen), dürfen den Lastenausgleich im Rahmen der Abgeltung der regionalen Versorgungsfunktion nicht konterkarieren. Durch geeignete Regelungen ist daher sicher zu stellen, dass die Länder durch entsprechende Regelungen die zusätzlichen Abgeltungen an die Gemeinden nicht abschöpfen.

#### ***Volumen/Verhältnis zum sonstigen Verteilungsvolumen***

Weiters gilt es, das zu verteilende Volumen festzulegen.

- Das Volumen ist in Abhängigkeit der Zielsetzungen festzusetzen.
- Das Volumen sollte ausreichend groß gewählt werden, um einerseits die Finanzierung der zentralörtlichen Funktion der großen Städte (inkl. Wien) zu sichern und andererseits gezielt kleinregionale Zentren im ländlichen Raum zu stützen.
- Es ist zu klären, in welchem Ausmaß freiwillige Leistungen abgegolten werden sollen, da diese ebenfalls für die regionale Versorgungsfunktion bestimmend sind.

#### ***Anspruch an Datenqualität***

Es ist zu klären, welche Zielsetzungen mit der Auswahl an Indikatoren verbunden sind. So ist insbesondere relevant, inwieweit die kurzfristige Datenverfügbarkeit und damit auch Modellumsetzung im Vordergrund steht (wie dies unserem Vorschlag zu kurzfristig verfügbaren Stellvertreter-Indikatoren entsprechen würde) oder ein möglichst breiter Ansatz mit direktem Leistungsbezug (entsprechend den vorgeschlagenen aufgabenspezifischen Indikatoren) gewählt werden soll.

Es ist weiters zu klären, welche sonstigen Ansprüche an Indikatoren gestellt werden (z.B. jährliche Aktualisierbarkeit). Gesicherte Daten sind nur über ein zentrales amtliches Register möglich, in welchem alle öffentlichen Einheiten integriert sind (daher optimalerweise auch inkl. ausgelagerten Einheiten).

***Gewichtung der einzelnen Indikatoren***

Je nach zu verteilendem Volumen und Zielsetzung bedarf es einer unterschiedlichen Gewichtung der einzelnen Indikatoren im Rahmen einer Abgeltung der regionalen Versorgungsfunktion.

***Verlauf der Abgeltungshöhe***

Es ist grundsätzlich festzulegen, ab welchem regionalen Versorgungsgrad eine Abgeltung bestehen soll. Es wären weitere nähere Untersuchungen zum Verlauf der Abgeltungshöhe vorzunehmen (z.B. linearer Verlauf? Maximalwerte?).

***Umsetzungszeitraum***

Der konkrete Umsetzungszeitraum ist festzulegen. Eine kurzfristige Umsetzung ist dabei nur auf Basis von bestehenden Daten möglich. Eine umfassende Gesamtbewertung ist hingegen aufgrund von Datenproblemen in einzelnen Teilbereichen nicht möglich. Eine mittel- bis langfristige Umsetzung würde hingegen zusätzlicher Datenerhebungen bedürfen, um eine ausreichende statistische Sicherheit der Datensätze zu garantieren.

## **VI Anhang**

### **1 Verzeichnisse**

#### **1.1 Abbildungsverzeichnis**

Abbildung 1: Regionale Inzidenz.....	17
Abbildung 2: Prinzipien der Aufgaben- und Mittelverteilung im föderalen Staat .....	20
Abbildung 3: Differenzierung der Ursachen unterschiedlicher Ausgabenlasten .....	24
Abbildung 4: Aufbau des Bewertungsschemas .....	28
Abbildung 5: Gesamtbewertung nach drei Dimensionen.....	42
Abbildung 6: Bewertung der regionalen Versorgungsfunktionen der Gemeinden und der Indikatoren als Grundlage für ein Modell zur Abgeltung der regionalen Versorgungsfunktion im österreichischen Finanzausgleich (Projektschritte) .....	68
Abbildung 7: Mögliche Positionierung im (neuen) kommunalen Finanzausgleich .....	76

#### **1.2 Tabellenverzeichnis**

Tabelle 1: Ebene 1 – Aufgabenbereiche.....	31
Tabelle 2: Ebene 2 – Aufgabenfelder .....	33
Tabelle 3: Dimensionen, Kriterien und deren Gewichtung für die Aufgabenbewertung .....	43
Tabelle 4: Gesamtbewertung und Übersicht über die zehn höchstbewerteten Aufgabenfelder <sup>1)</sup> .	45
Tabelle 5: Gesamtbewertung und Übersicht über weitere relevante Aufgabenfelder mit niedrigerer Punktbewertung <sup>1)</sup> .....	45
Tabelle 6: Gesamtbewertung und Übersicht über Aufgabenfelder, die jedoch auf Basis von Ausschlusskriterien nicht berücksichtigt werden <sup>1)</sup> .....	46
Tabelle 7: Mögliche Indikatoren für die Aufgabenfelder A1 bis D3 .....	52
Tabelle 8: Mögliche Indikatoren für die Aufgabenfelder E1 bis G5 .....	53
Tabelle 9: Mögliche Indikatoren für die Aufgabenfelder H1 bis N1 .....	54
Tabelle 10: Empfohlene Indikatoren in ausgewählten Aufgabenfeldern .....	55
Tabelle 11: Einschränkungen zu den einzelnen Aufgabenfeldern .....	56
Tabelle 12: Verfügbare Indikatoren.....	64
Tabelle 13:Themenbereiche in „Österreichs Städte in Zahlen“ .....	65
Tabelle 14: Empfohlene Stellvertreter-Indikatoren .....	66
Tabelle 15: Differenzierung in der Erwerbsstatistik .....	67
Tabelle 16: Gesamtbewertung relevanter Aufgabenfelder .....	69
Tabelle 17: Aufgabenspezifische Indikatoren in ausgewählten Aufgabenfeldern .....	71
Tabelle 18: Empfohlene Stellvertreter-Indikatoren .....	72
Tabelle 19: Ausgestaltungsmöglichkeiten eines indikatorgebundenen Modells .....	74

### 1.3 Quellenverzeichnis

Amt der Salzburger Landesregierung: Landesentwicklungsprogramm 2003, Entwicklungskonzepte und Programme, Heft 3. Salzburg 2003.

Amt der Tiroler Landesregierung: Das System der Zentralen Orte in Tirol 2010. Innsbruck 2010.

Bauer, H.; Biwald, P.; Bröthaler, J.; Getzner, M.; Hochholdingner, N.; Reis, S.; Schuh, U.; Strohnner, L.: Grundsätzliche Reform des Finanzausgleichs: Verstärkte Aufgabenorientierung, Studie des IHS in Kooperation mit KDZ und TU Wien im Auftrag des Bundesministeriums für Finanzen. Wien 2010.

Bobek, H., Fesl, M.: Das System der zentralen Orte Österreichs: eine empirische Untersuchung. Hermann Böhlaus Verlag. Wien-Köln 1978.

Bröthaler, J.: Aufgabenspezifische Gemeindefinanzierung, Finanzierungserfordernisse nach Aufgabentypen und Gemeindegrößenklassen 2005, Studie im Auftrag des Österreichischen Städtebundes. Wien 2007.

Bröthaler, J.; Getzner, M.; Pitlik, H.; Schratzenstaller, M.; Biwald, P.; Bauer, H.; Schuh, U.; Strohnner, L.: Grundlegende Reform des Finanzausgleichs. Reformoptionen und Reformstrategien. Studie der TU Wien in Kooperation mit WIFO, KDZ und IHS im Auftrag des Bundesministeriums für Finanzen. Wien 2010.

Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR): Reform der Zentrale-Orte-Konzepte in den Ländern und Folgen für Siedlungsstruktur und Daseinsvorsorge. Forschungsbericht im Rahmen des Forschungsprogramms „Allgemeine Ressortforschung“ des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI). 2015

Eibl, J., Gantner, M., Altmann, A.: Standortwirkungen der Universitätskliniken Innsbruck, Modell und empirische Ergebnisse, Band 196/IV des Forschungsprojektes Standortwirkungen punktueller Infrastruktureinrichtungen - am Beispiel der Universitätskliniken Innsbruck, hrsg. von M. Gantner, Universität Innsbruck. 1993.

Eidgenössisches Finanzdepartement (EFD) und Konferenz der Kantonsregierungen (KdK), Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenverteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA), Lastenausgleich des Bundes, NFA Faktenblatt 7, [www.efd.admin.ch](http://www.efd.admin.ch). Bern 2014.

Frey, R. L., Brügger, E. A.: Infrastruktur, Spillovers und Regionalpolitik, Methode und praktische Anwendung der Inzidenzanalyse in der Schweiz, Rüegger. Diessenhofen 1984.

Frey, R. L., Schaltegger, S., Gmünder, M.: Räumliche Ökonomie: Theoretische Grundlagen. CREMA (Center for Research in Economics, Management and the Arts). Basel-Zürich 2010.

Kramar, H., Giffinger, R., Lunak, D.: Zentrale Orte: Ein zukunftsweisendes Konzept für das Stadtsystem in Österreich? In: FORUM Raumplanung, 2/2004. 2004, S.21-32.

Lehner, G.: Aufgabenorientierter Finanzausgleich, Studie des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung im Auftrag des Österreichischen Gemeindebundes. Wien 2015.

Lenk, T., Hesse, M.: Synoptische Darstellung der kommunalen Finanzausgleichssysteme der Länder aus finanzwissenschaftlicher Perspektive, Studie im Auftrag des Landesrechnungshofs Mecklenburg-Vorpommern. 2013.

Mitterer, K.; Haindl, A.; Hödl, C.: Aufgabenerfordernisse der Gemeinden und Mittelverteilung im Gemeinde-Finanzausgleich. Österreichischer Städtetag 2014; KDZ-Studie Wien 2014.

Oppitz, F.: Die Gemeinde: Organisation und Aufgaben aus rechtlicher Sicht. In: Stainer-Hämmerele, K. (Hrsg.): Handbuch Gemeindepolitik. 2013. (123) 130.

Promberger, K., Mayr, C., Ohnewas, Y.: Analyse der Gemeindefinanzen vor dem Hintergrund eines aufgabenorientierten Finanzausgleichs, RFG 03/2015. Wien 2015.

Schaltegger, C.: Zum Problem räumlicher Nutzen-Spillover zentralörtlicher Leistungen: Einige empirische Ergebnisse aus dem Schweizer Föderalismus, Universität Basel. Basel 2009.

Schönbäck, W., Bröthaler, J.: Zur "Umwegrentabilität" öffentlicher Ausgaben - Konzepte und Methoden zur Messung der überbetrieblichen Wirkungen staatlicher Aktivitäten. In: Theurl, E., Winner, H., Sausgruber, R. (Hrsg.): Kompendium der österreichischen Finanzpolitik, Springer. Wien-New York 2002, S. 597-648.

Stainer-Hämmerele, K. (Hrsg.): Handbuch Gemeindepolitik. 2013. (123) 130.

Statistik Austria, Einwohnerzahl 1.1.2015 nach Gemeinden, Gebietsstand 1.1.2015. In: [www.statistik.at](http://www.statistik.at) [Download: 12.04.2016].

TU Wien/Wifo: Nachhaltigkeit des österreichischen Finanzausgleichs – Status quo und Optionen, Studie des Fachbereichs Finanzwissenschaft und Infrastrukturpolitik im Department für Raumplanung der Technischen Universität Wien (Schönbäck, W. Fröschl, L., Gutheil, G., Bröthaler, J.) und des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung (Schratzenstaller, M., Kletzan, D.) im Auftrag des Bundesministeriums für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft, WIFO-Monographien 12/2005. Wien 2005.

WSG/IFIP: Stadt-Umland-Probleme in der Agglomeration Wien und innovative Problemlösungsperspektiven: Vorstudie zu Konflikten bei der öffentlichen Aufgabenerfüllung, Studie des Instituts für Wirtschafts- und Sozialgeographie (WSG) der WU Wien und des Instituts für Finanzwissenschaft und Infrastrukturpolitik (IFIP) der TU Wien im Auftrag des Dr. Karl-Lueger-Instituts. Wien 1999.

Zimmermann, H.; Henke, K.-D.: Finanzwissenschaft. Eine Einführung in die Lehre von der öffentlichen Finanzwirtschaft. 10. Auflage. München 2009.

## Rechtsquellen

Österreich (Bund):

Bundes-Verfassungsgesetz, BGBl. Nr. 1/1930 idF BGBl. I Nr. 102/2014.

Burgenland:

Burgenländisches Raumplanungsgesetz, LGBl. Nr. 18/1969, idF LGBl. Nr. 44/2015.

Landesentwicklungsprogramm 2011, LGBl. Nr. 71/2011.

**Kärnten:**

Kärntner Raumordnungsgesetz, LGBl Nr 76/1969 idF LGBl Nr. 136/2001.  
Entwicklungsprogramm Kärntner Zentralraum, LGBl Nr. 40/1977.  
Entwicklungsprogramm Raum Villach, LGBl Nr. 39/1977.  
Entwicklungsprogramm politischer Bezirk St. Veit an der Glan, LGBl Nr. 37/1983.  
Entwicklungsprogramm Raum Klagenfurt, LGBl Nr 19/1981 idF: LGBl Nr. 76/2008

**Niederösterreich:**

NÖ Raumordnungsgesetz 2014, LGBl. Nr. 3/2015.  
Zentrale-Orte-Raumordnungsprogramm, LGBl. Nr. 8000/24.

**Oberösterreich:**

Oö. Raumordnungsgesetz 1994, LGBl.Nr. 114/1993 idF LGBl.Nr. 69/2015.  
Oö. Landesraumordnungsprogramm 1998, LGBl. Nr. 72/1998.  
Regionales Raumordnungsprogramm für die Region Eferding, LGBl. Nr. 114/2007.

**Salzburg:**

Salzburger Raumordnungsgesetz 2009, LGBl Nr. 30/2009 idF LGBl Nr. 9/2016.  
Verordnung der Salzburger Landesregierung vom 30. September 2003 zur Verbindlicherklärung des Landesentwicklungsprogramms, LGBl Nr 94/2003.

**Steiermark:**

Steiermärkisches Raumordnungsgesetz 2010, LGBl. Nr. 49/2010 idF LGBl. Nr. 139/2015.  
Landesentwicklungsprogramm 2009 LGBl. Nr. 75/2009 idF LGBl. Nr. 37/2012.  
Regionales Entwicklungsprogramm für die Planungsregion (politischer Bezirk) Bruck an der Mur) 2004, LGBl. Nr. 5/2005.

**Tirol:**

Raumordnungsgesetz 2011, LGBl. Nr. 56/2011.

**Vorarlberg:**

Raumplanungsgesetz LGBl. Nr. 39/1996 idF LGBL. Nr. 54/2015.

**Statistische Quellen**

Bundesministerium für Gesundheit: Krankenanstaltenstatistik  
Österreichische Apothekerkammer: Standorte Apotheken  
Österreichische Ärztekammer: niedergelassene ÄrztInnen  
Österreichische Zahnärztekammer: niedergelassene ZahnärztInnen

**Statistik Austria:**

- Kindertagesheimstatistik
- Gemeindefinanzdaten
- Abgestimmte Erwerbsstatistik und Registerzählung
- Bevölkerungsregister
- Schulstatistik
- Hochschulstatistik
- Beherbergungsstatistik und Tourismus Bestandsstatistik

Städtebund Österreich: Österreichs Städte in Zahlen 2016, Wien.

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