

# ÖHW

## Das öffentliche Haushaltswesen in Österreich

Der neue Finanzausgleich 2017 bis 2021.

Zurück in die Zukunft: Das Projekt  
„online Buchhaltungs- und Bilanzierungshand-  
buch mit Kontierungsleitfaden für den Bund“.

Strukturreformen in Gemeinden –  
Wo stehen wir und wohin geht der Weg?  
Ein Bericht zum Verwaltungsmanagement-Tag  
2016 an der Johannes Kepler Universität Linz.

Zur Berücksichtigung regionaler Versorgungs-  
funktionen von Gemeinden in einem aufgaben-  
orientierten Finanzausgleich Österreichs.

Aktuelle Rechtsprechung –  
Interessantes für Gemeinden/Beispiele aus der  
zivil- und öffentlich-rechtlichen Judikatur.

Dr. Egon M o h r – Eine Würdigung.

Rubrik: Rezension und Hinweise.

**Jahrgang 57 (2016) • Heft 4**

INFOS – Mailto: [angela.grandl@vst.gv.at](mailto:angela.grandl@vst.gv.at)

Wikipedia: „ÖHW – Das öffentliche Haushaltswesen in Österreich“

# Zur Berücksichtigung regionaler Versorgungsfunktionen von Gemeinden in einem aufgabenorientierten Finanzausgleich Österreichs

Von

Dr.<sup>in</sup> Karoline Mitterer

Ass.-Prof. Dipl.-Ing. Dr. Johann Bröthaler

Univ.-Prof. Dr. Michael Getzner

Univ.-Ass. Dipl.-Ing. Dr. Hans Kramer

## 1 Einleitung



In den vergangenen Jahren wurde immer wieder die Frage nach einer stärkeren Aufgabenorientierung von Mittelzuweisungen an Gemeinden aus dem Finanzausgleich in Österreich diskutiert: Wie empirische Studien zeigen, sind die Lasten von Gemeinden in Bezug auf die Erbringung von regionalen Versorgungsfunktionen sehr ungleich verteilt

(z. B. IHS/KDZ/TU Wien, 2010). In jenen Gemeinden, die Versorgungsleistungen nicht nur für die eigenen Gemeindebürger/innen, sondern auch für umliegende Gebiete erbringen, entstehen Mehrausgaben, wenn diese Leistungen nicht durch direkte Entgelte von Nutzer/innen abgedeckt werden. Die derzeit bestehenden Aufteilungsschlüssel im Finanzausgleich (z. B. abgestufter Bevölkerungsschlüssel) berücksichtigen dies jedoch nur unzureichend, da insbesondere kleinregionale Zentren derzeit nicht gesondert entlastet werden. Für eine zielgerichtete aufgabenorientierte Differenzierung und Operationalisierung der tatsächlich geleisteten Versorgungsfunktionen im Finanzausgleich fehlte bislang eine geeignete empirische Grundlage.

Die Diskussion einer stärkeren Aufgabenorientierung des österreichischen Finanzausgleichs muss sich sowohl auf eine Erfassung und Bewertung der regionalen Versorgungsfunktionen von Gemeinden als auch auf konkrete Umsetzungsmöglichkeiten der Aufgabenorientierung im derzeit bestehenden komplizierten Geflecht finanzieller Beziehungen der Gebietskörperschaftsebenen beziehen. Dabei sind insbesondere folgende Dimensionen zu berücksichtigen (vgl. KDZ/TU Wien, 2016, S. 9<sup>1)</sup>):

<sup>1)</sup> Der vorliegende Beitrag stellt hauptsächlich die methodische Vorgangsweise und die Ergebnisse der Studie von KDZ/TU Wien (2016) zur Bestimmung der regionalen Versorgungsfunktion von Gemeinden in einer zusammengefassten und teilweise überarbeiteten Form dar.

- finanzwissenschaftliche und raumordnungspolitische Grundsätze der Bewertung der regionalen Versorgungsfunktionen von Gemeinden und Städten,
- Bewertung und begründete Auswahl/Reihung der einzelnen kommunalen Aufgabenfelder hinsichtlich ihrer möglichen Relevanz (Eignung) für den Finanzausgleich,
- Entwicklung von Indikatoren (abseits des abgestuften Bevölkerungsschlüssels) als Grundlage der Abgeltung der regionalen Versorgungsfunktionen; sowie
- Beurteilung der verfügbaren Datengrundlagen zur Bewertung der einzelnen Gemeinden hinsichtlich ihrer regionalen Versorgungsfunktion.

Im vorliegenden Beitrag wird auf diese Fragestellungen im Hinblick auf eine Berücksichtigung der regionalen Versorgungsfunktionen von Gemeinden in einem aufgabenorientierten Finanzausgleich Österreichs eingegangen.

## 2 Finanzwissenschaftliche und finanzausgleichspolitische Grundlagen

Eine theoretisch effiziente (d.h. auch anreizkompatible) Ausgestaltung des Finanzausgleichs wird grundsätzlich dann angenommen, wenn institutionell sowohl fiskalische Äquivalenz als auch Kongruenz und Konnexität bestehen.

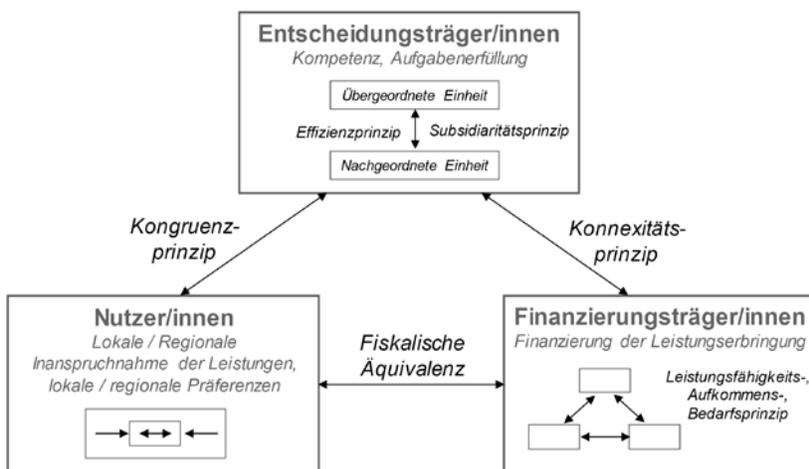


Abb. 1: Prinzipien einer effizienten lokalen Aufgabenerfüllung

Quelle: TU Wien/WIFO/KDZ/IHS (2011, S. 16).

Abbildung 1 veranschaulicht, dass bei vollständiger Finanzierung kommunaler Aufgaben durch die Nutzer/innen (z.B. Gemeindebürger/innen) und bei institutioneller Deckung der Nutzer/innen mit den Entscheidungsträgern/innen (z.B. Gemeinderat: Aufgaben- und Ausgabenverantwortung; Verantwortlichkeit/

Accountability) sowie mit den Finanzierungsträgern/innen (z. B. Einhebung eigener Steuern oder Entgelte – Einnahmenverantwortung) die Rahmenbedingungen für eine effiziente Aufgabenerfüllung gegeben sind.<sup>2</sup>

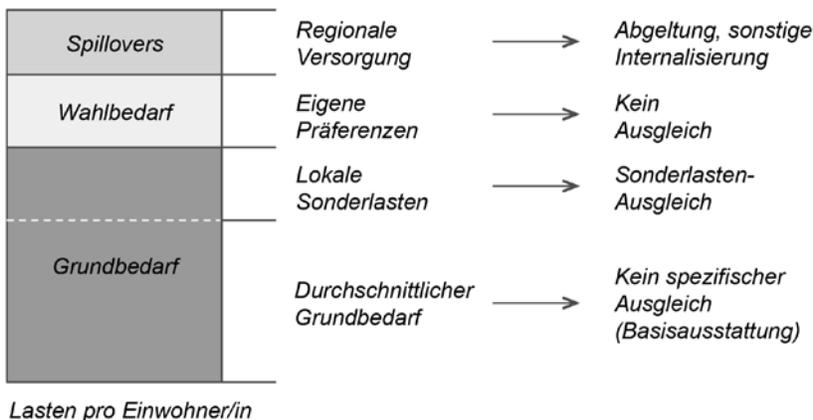
In der finanzpolitischen Praxis ist die ökonomisch effiziente Aufgabenerfüllung aus verschiedenen Gründen nicht erreichbar oder gewünscht, u. a. weil eine als ungerecht angesehene regionale oder soziale Verteilung im Rahmen des Finanzausgleichs gemildert oder beseitigt werden soll (z. B. Leistungsfähigkeitsprinzip; ähnliche Lebensbedingungen in den Gemeinden). Auch kann ein freier Zugang ohne (oder nur mit teilweiser) Finanzierung durch die Nutzer/innen (z. B. öffentliche und/oder meritorsche Güter, erwünschte Produktion positiver externer Nutzeffekte, Mindestgröße von Einrichtungen bei Skalenerträgen) effizient und verteilungspolitisch wirksam sein.

Für eine Aufgabenorientierung steht das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz in Bezug auf den horizontalen Finanzausgleich der Gemeinden im Mittelpunkt. Die derzeitige Anwendung des abgestuften Bevölkerungsschlüssels als wesentliche Grundlage für die Zuweisungen an Gemeinden geht von einer „Einheitsgemeinde“ ohne Berücksichtigung der regionalen Versorgungsfunktionen, bei denen die genannten Bedingungen insbesondere hinsichtlich der fiskalischen Äquivalenz in besonders hohem Ausmaß verletzt werden, aus. Letzteres ist vor allem bei positiven räumlichen externen Effekten (Spillover-Effekten) der Fall. Gemeinden, die positive externe Effekte produzieren, erhalten keine oder eine nur unzureichende Entschädigung (Frey, 1984).<sup>3</sup> Die Gruppe der tatsächlichen Nutzer/innen der Gemeindeleistung stimmt hierbei nicht (vollständig) mit den Zahler/innen (bzw. den Entscheidungsträger/innen) überein. Für die regionale Entwicklung können derartige Spillover-Effekte von großer Bedeutung sein (z. B. Eckey et al., 2007).

Die ökonomische Konsequenz von positiven Spillover-Effekten ist Ineffizienz: Durch die fehlende Nutzerfinanzierung zur Produktion positiver Spillovers (z. B. Bereitstellung von Infrastrukturen für eine Region) werden die öffentlichen Leistungen von der Standortgemeinde in zu geringem Ausmaß produziert. Darüber hinaus berühren diese Effekte auch Fragen der Gerechtigkeit: Bürger/innen der Standortgemeinde ermöglichen die Nutzung der Leistung durch Bürger/innen anderer Gemeinden. Abbildung 2 grenzt positive räumliche Spillover-Effekte von anderen Ausgabenlasten und deren möglicher Abgeltung ab. Neben der fiskalischen Äquivalenz und dem Bestehen von Spillover-Effekten kann ein weiteres Abgrenzungskriterium die gesetzliche Verpflichtung zur Produktion einer öffentlichen Leistung (Pflicht- vs. Wahlaufgabe) sein.

<sup>2</sup>) Darüber hinaus gibt es eine Reihe weiterer Annahmen, z. B. eine effiziente Aufgabenerfüllung per se (effizienter öffentlicher Sektor, effiziente Planung) sowie einen effizienten politischen Entscheidungsprozess, in welchem die Bürger/innen ihre wahren Präferenzen äußern und die Entscheidungsträger/innen entsprechend diesen Präferenzen handeln.

<sup>3</sup>) Selbstverständlich kann es auch zwischen Gebietskörperschaften anderer Ebenen Spillover-Effekte geben (siehe z. B. hinsichtlich der österreichischen Bundesländer WSG/IFIP, 1999).



*Abb. 2: Abgrenzung positiver räumlicher Spillover-Effekte von anderen Ausgabenlasten und deren Finanzierung*

Quelle: KDZ/ TU Wien (2016, S. 24) auf Basis EFD (2014).

Die Abgeltung oder Internalisierung von positiven räumlichen Spillover-Effekten durch die Aufgabenorientierung des Finanzausgleichs ist nur eine mögliche Option. Weitere Möglichkeiten sind beispielsweise (Zimmermann, 2009, S. 67 f.; Schaltegger, 2009):

- 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 und freiwillige interkommunale Kooperation sowie Verhandlungslösungen (im Sinne eines „lokalen/überörtlichen Finanzausgleichs“);
- verpflichtende Kooperation bei regionaler Aufgabenerfüllung.

Aus theoretischer Sicht ist bei der Berücksichtigung der regionalen Versorgungsfunktion (also positiver räumlicher Spillover-Effekte) im Rahmen der Aufgabenorientierung zu beachten, dass die zusätzlichen Abgeltungen aus dem Finanzausgleich nicht zu falschen und somit ineffizienten Anreizen (weder im Sinne einer Unter- noch einer Überproduktion) führen (siehe Abbildung 3). Das Ziel der Gestaltung der Aufgabenorientierung besteht somit in der Messung der regionalen Versorgungsfunktion durch geeignete Indikatoren (siehe Kapitel 5) sowie in der anreizkompatiblen und effizienten Kompensation für diese Zusatzlasten.

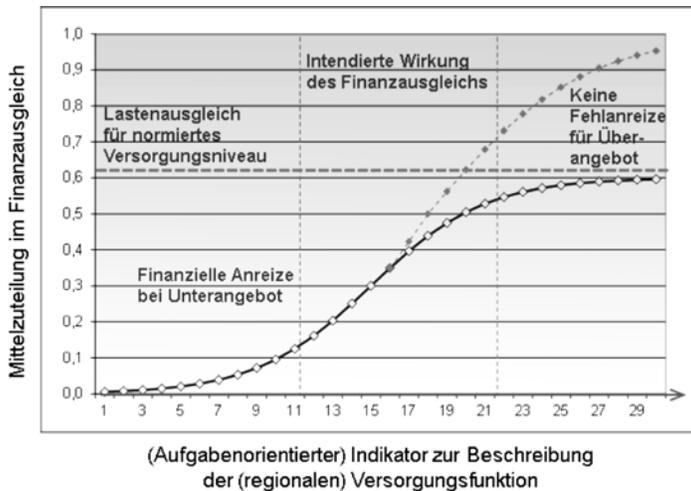


Abb. 3: Anreize bei Abgeltung der regionalen Versorgungsfunktion und Unter- bzw. Überangebot

Quelle: Eigene Darstellung (2016).

### 3 Zentrale-Orte-Konzepte als Grundlage eines aufgabenorientierten Finanzausgleichs

Die Bereitstellung von Versorgungsleistungen für die ansässige Bevölkerung zur Abdeckung von deren Grundbedürfnissen ist eine wesentliche Aufgabe der Raumplanung und Raumordnung. Die Befriedigung menschlicher Bedürfnisse wie „Wohnen“, „Arbeiten“, „Bildung“, „Erholung“ und „Versorgung“, „Mobilität“ oder „Soziale Kontakte“, 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. Je höher die Zentralität der Güter und Dienste, die ein Ort anbietet, desto größer dessen Einzugs- und Versorgungsgebiete und desto höher dessen Zentralität in der Hierarchie der zentralen Orte.

Dieser einfache statische Ansatz zur Erklärung räumlicher Hierarchien im Siedlungssystem anhand der dort angebotenen Versorgungsleistungen wurden 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 (siehe Kramar et al., 2004, S. 24). So gibt es etwa in Deutschland

in allen 13 Flächenbundesländern Zentrale-Orte-Konzepte, die eine wesentliche Grundlage der Raumordnung der Länder darstellen (siehe BBR, 2015), ohne dass diese in den Finanzausgleich zwischen staatlichen Ebenen und kommunalen Gebietskörperschaften einfließen. Auch wenn in allen Flächenbundesländern die höheren Leistungen und Bedarfe zentralörtlicher Gemeinden, die in der Regel mit der Gemeindegröße ansteigen, im Hauptansatz keine Berücksichtigung finden, werden jedoch den Gemeinden für die Wahrnehmung bestimmter Aufgaben zusätzliche Mittel aus dem kommunalen Finanzausgleich zugeführt (Lenk und Hesse, 2013).

Der einzige Ansatz, die zentralörtlichen Funktionen der Österreichischen Gemeinden über das gesamte Bundesgebiet einheitlich zu erfassen, liefert die Studie von Bobek und Fesl (1978), in der das Angebot zentralörtlicher Dienste in 5 Hierarchiestufen in den einzelnen Gemeinden erfasst und daraus deren Rang (zwischen 1 und 10) abgeleitet wird. 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 7 der 9 Bundesländer mündete. Der analytische Vergleich der bestehenden Konzepte bringt deren Heterogenität und mangelnde Kompatibilität deutlich zutage (siehe Kramar et al., 2004, S. 26). Die einzelnen Konzepte der Österreichischen Bundesländer

1. sehen stark voneinander abweichende Stufen von Zentralörtlichkeit vor,
2. beziehen sich auf unterschiedliche Zeitpunkte, und
3. haben in manchen Fällen eher deskriptiven Charakter (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, nicht aber auf deren Anwendung für Zuweisungen aus dem Finanzausgleich. 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, wie oben kurz ausgeführt, das unterschiedliche Ausmaß der Gemeinden an regionalen Versorgungsfunktionen implizit durch den abgestuften Bevölkerungsschlüssel erfasst. Diese Regelung wird heute vielfach mit den überörtlichen Aufgaben der großen Städte argumentiert. Die Annahme, dass sich aus der Anzahl der innerhalb des definierten Gemeindegebietes lebenden Menschen verlässliche Aussagen über die Urbanität und die Zentralität einer Gemeinde ableiten lassen, ist in Anbetracht immer komplexerer und heterogener Siedlungsstrukturen jedoch kritisch zu sehen.

In Folge von Suburbanisierungsprozessen, dem Zusammenwachsen von städtischen Agglomerationsräumen, der Entleerung ländlicher Gebiete sowie

administrativen Veränderungen (Gemeindezusammenlegungen) bilden die Gemeindegrenzen immer weniger die tatsächlichen Siedlungsstrukturen ab. Die unterschiedlichen Faktoren, die der abgestufte Bevölkerungsschlüssel je nach Einwohnerzahl zur Gewichtung vorsieht, lassen sich daher kaum mehr durch unterschiedliche regionale Versorgungsfunktionen rechtfertigen. So nehmen etwa kleine Bezirkshauptorte oder regionale Zentren im ländlichen Raum erhebliche zentralörtliche Funktionen für ihr Umland wahr, die sich nicht in ihrer geringeren Einwohnerzahl ausdrücken. Im Gegensatz dazu gibt es vor allem im suburbanen Bereich der größeren Städte einwohnerstarke Gemeinden, die selbst kaum Versorgungsfunktionen übernehmen und stark an den Leistungen der Zentren partizipieren. 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 (Polyzentralität).

In Folge dieser tiefgreifenden kontinuierlichen Veränderungen der Siedlungsstrukturen und Stadtssysteme 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 und nachvollziehbar erhoben werden können, um bei der Verteilung der Ertragsanteile im Finanzausgleich berücksichtigt werden zu können.

#### **4 Bewertung kommunaler Aufgabenbereiche hinsichtlich ihrer Eignung für einen aufgabenorientierten Finanzausgleich**

Um die fehlende fiskalische Äquivalenz in kommunalen Aufgabenbereichen mit Spillover-Effekten zu kompensieren, bedarf es einer entsprechenden Mittelumverteilung im Finanzausgleich im Sinne der (gesamtwirtschaftlichen) Effizienz staatlicher (kommunaler) Aufgabenerfüllung. Zu diesem Zwecke sind kommunale Aufgabenfelder danach zu bewerten, ob sie aufgrund relevanter räumlicher Spillovers im Rahmen des Finanzausgleichs ausgeglichen werden sollten.

Eine solche Bewertung erfolgt im Rahmen einer kürzlich erschienenen Studie (KDZ/TU Wien, 2016) für 45 kommunale Aufgabenfelder in 12 Aufgabenbereichen<sup>4</sup>, mit denen die wesentlichen „Daseinsgrundfunktionen“ (z. B. Wohnen, Bildung, Gesundheit, Arbeit, Erholung) der Menschen befriedigt werden. Dabei

<sup>4</sup>) Aufgabenfelder (Teilbereiche) in den Aufgabenbereichen 1. Allgemeine Verwaltung, 2. Öffentliche Ordnung und Sicherheit, 3. Bildung und Kinderbetreuung, 4. Kunst und Kultur, 5. Soziales, 6. Gesundheit, 7. Verkehr und Kommunikation, 8. Technische Infrastruktur, 9. Sport, Freizeit und Erholung, 10. Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen, 11. Wirtschaft und Arbeit und 12. Wohnen (einzelne aufgabenübergreifende Bereiche und sonstige Aufgaben ohne unmittelbare Versorgungsfunktion wurden klassifiziert und abgegrenzt, jedoch nicht separat bewertet).

werden die Aufgabenfelder anhand von qualitativen und quantitativen Kriterien hinsichtlich ihrer Relevanz für einen aufgabenorientierten Finanzausgleich bewertet. Insbesondere werden institutionelle Rahmenbedingungen (z. B. Gesetzgebungskompetenz, Finanzierungsverantwortung), räumliche Effekte (Reichweite des Leistungsangebotes) sowie die finanzielle Relevanz für Gemeinden (Höhe der Ausgaben und Einnahmen, insbesondere Ausmaß der Nutzer- und Ko-Finanzierung<sup>5</sup>) erfasst (siehe Tabelle 1).

*Tabelle 1: Hauptkriterien zu den Bereichen „Reichweite des Angebots“, „Nutzer- und Ko-Finanzierung“ und „Relevanz/Diversität der Ausgaben“*

<b>Reichweite des Angebots</b>	<b>Nutzer- und Ko-Finanzierung</b>	<b>Relevanz/Diversität der Ausgaben</b>
Mittlere Reichweite des Angebots (in Stufen von lokal bis überregional)	Überwiegende Finanzierungsverantwortung der Gemeinden (stufenweise)	Zuständigkeit der Aufgabenerfüllung (stufenweise von öffentlich bis privat)
Zugewiesene Zentralörtlichkeit in Zentrale-Orte-Konzepten (teilw. n.v.)	Nutzerfinanzierungsanteil (Gebühren, Leistungsentgelte / Ausgaben)	Verpflichtungsgrad der Aufgabenerfüllung Pflicht/Ermessen/freiwillig (n.v.)
Ausmaß der Nutzung des Angebots aus anderen Gemeinden (n.v.)	Ko-Finanzierungsanteil (intergovernmentale Transfereinnahmen / Ausgaben)	Ausgabenrelevanz (Höhe der Brutto-Ausgaben pro Kopf)
Indirekte externe Effekte, räumliche Nutzenverteilung (n.v.)	Interkommunale Kooperation mit horizontalem Ausgleich (n.v.)	Diversität der Ausgaben (Unterschiede bei den Netto-Ausgaben pro Kopf)

n.v. (empirisch nicht verfügbar oder aufgrund Aufwand/Komplexität nicht oder nur schwierig bewertbar)

Quelle: KDZ/TU Wien (2016, S. 39 f.).

In einem ersten Schritt werden die einzelnen Merkmale je Aufgabenfeld bewertet. Die Bewertung eines Kriteriums fällt dabei umso höher aus, desto eher eine Abgeltung regionaler Spillover-Effekte über den Finanzausgleich im Sinne der Effizienz notwendig ist. Die Einstufung und Bewertung der Aufgaben anhand dieser Kriterien erfolgt durch die Autoren/innen auf Basis einer Reihe theoretischer (Raumplanung, Finanzwissenschaft, öffentliche Finanzwirtschaft) sowie insbesondere empirischer Belege (u. a. Zuhilfenahme von statistischen Daten und Analysen). Die erfassten Merkmale werden schließlich zu den drei Hauptkriterienbereichen „Reichweite des Angebots“, „Nutzer- und Ko-Finanzierung“ und „Relevanz/Diversität der Ausgaben“ zusammengefasst und in eine Gesamtbewertung der Aufgabenfelder übergeführt.

<sup>5</sup>) Die „Nutzerfinanzierung“ umfasst die direkte Finanzierung von Gemeindeeinrichtungen und -anlagen durch Nutzerinnen und Nutzern (private Haushalte, Betriebe) über Gebühren, Beiträge und Leistungsentgelte. Die „Ko-Finanzierung“ von Aufgaben umfasst funktionell zugeordnete vertikale Transfers übergeordneter Gebietskörperschaften (Bund, Land) und horizontale Transfers von Gemeinden an die Standortgemeinde.

Abbildung 4 zeigt graphisch jene Kombinationen der Ausprägung dieser drei Dimensionen, bei der die Wahrscheinlichkeit einer potenziellen Verletzung der fiskalischen Äquivalenz hoch ist. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn

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

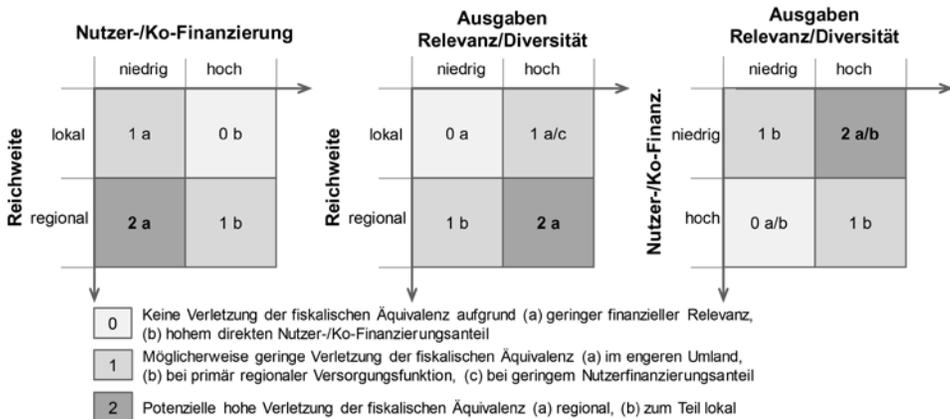


Abb. 4: Bewertung kommunaler Aufgabenfelder nach der Reichweite des Angebots, dem Ausmaß der Nutzer- und Ko-Finanzierung sowie der Relevanz/Diversität der Ausgaben hinsichtlich fiskalischer Äquivalenz

Quelle: KDZ/TU Wien (2016, S. 42); eigene Darstellung (2016).

Mithilfe von Ausschlusskriterien wird gewährleistet, dass nur Aufgabenfelder mit regionaler Versorgungsfunktion, bei denen die Gemeinden eine Einflussmöglichkeit haben, betrachtet werden. Dies betrifft nur Aufgaben mit zumindest überörtlicher Reichweite, einer Finanzierungsverantwortung bei der Gemeinde und einer nicht ausschließlich privaten Leistungserbringung.

Das Ergebnis des Bewertungsvorganges ist in Tabelle 2 ersichtlich. Die hier dargestellten Aufgabenfelder sind solche, bei welchen eine Abgeltung regionaler Spillover-Effekte (räumliche externe Nutzeffekte) über den Finanzausgleich notwendig erscheint. Die Reihung der Aufgabenfelder gibt jedoch keine Auskunft darüber, mit welchem Volumen eine Abgeltung über den Finanzausgleich sinnvoll sein kann. Je höher das Aufgabenfeld bewertet wird, desto stärker ist dessen regionale Versorgungsfunktion und desto höher ist (unter den derzeitigen rechtlichen und institutionellen Rahmenbedingungen<sup>6</sup>) der zusätzliche Finanzierungsdarf aus allgemeinen Haushaltsmitteln einzuschätzen. Die hier ausgewählten Aufgabenfelder sollten daher im Rahmen eines aufgabenorientierten Abgeltungsmodells im Finanzausgleich vornehmlich berücksichtigt werden.

<sup>6</sup>) Grundsätzlich ist in der vorliegenden Untersuchung von den bestehenden Kompetenzen und Aufgabenfeldern der Gebietskörperschaften sowie von der derzeitigen Finanzierungsstruktur auszugehen.

*Tabelle 2: Gesamtbewertung und Reibung relevanter Aufgabenfelder nach der Eignung für eine aufgabenorientierte Abgeltung von Spillover-Effekten im Finanzausgleich*

Aufgabenfelder	Hauptkriterien hinsichtlich Verletzung fiskalischer Äquivalenz			Gesamtbewertung
	I. Reichweite des Angebotes	II. Direkte Nutzer- und Ko-Finanzierung	III. gemeinde-fiskalische Relevanz	
Krankenanstalten	4,0	3,5	3,8	<b>3,8</b>
Tourismus	5,0	2,5	3,5	<b>3,7</b>
Feuerwehrwesen, Katastrophen- und Zivilschutz	2,0	4,0	4,8	<b>3,6</b>
Umwelt- und Naturschutz	4,0	3,5	3,3	<b>3,6</b>
Erholungsflächen	3,0	4,5	3,0	<b>3,5</b>
Tertiäre Bildung und Forschungseinrichtungen	5,0	3,5	2,0	<b>3,5</b>
Innerörtlicher öffentlicher Verkehr	3,0	4,0	3,5	<b>3,5</b>
Straßenverkehrsinfrastruktur	3,0	3,0	4,3	<b>3,4</b>
Grundversorgende Kunst-, Kultur- und Kultuseinrichtungen	2,0	4,5	3,5	<b>3,3</b>
Soziale Einrichtungen	2,0	4,0	4,0	<b>3,3</b>
Allgemeine Sport- und Freizeiteinrichtungen	2,0	4,0	4,0	<b>3,3</b>
öffentlicher Regional- und Fernverkehr	5,0	2,5	2,3	<b>3,3</b>
Pflege und Betreuung	2,0	3,5	4,3	<b>3,3</b>
Sonstiger Pflichtschulbereich	2,0	3,0	4,3	<b>3,1</b>
Kulturelle Einrichtungen und Veranstaltungen mit (inter)nationaler Bedeutung	5,0	2,5	1,8	<b>3,1</b>
Sonstige außerschulische Bildung	3,0	3,0	3,0	<b>3,0</b>
Spezialisierte Sport- und Freizeiteinrichtungen	3,0	3,0	3,0	<b>3,0</b>
Übergeordnete Kunst- und Kultureinrichtungen	4,0	3,0	2,0	<b>3,0</b>
Rettungswesen und Krankentransport	3,0	4,0	2,0	<b>3,0</b>
Information und (Tele-) Kommunikation	4,0	2,0	1,8	<b>2,6</b>

*Anmerkung: Die Punktebewertung der „Gesamtbewertung“ stellen die Durchschnittspunkte aus einer Vielzahl von Einzelindikatoren, die in der Tabelle in drei Gruppen (I. bis III.) als wesentliche Elemente der „fiskalischen Äquivalenz“ bewertet werden, dar, wobei der Wert 5 eine vollständige Verletzung der fiskalischen Äquivalenz, und der Wert 1 eine vollständige Berücksichtigung der fiskalischen Äquivalenz nach derzeitigem Stand ausdrückt.*

Quelle: KDZ/TU Wien (2016, S. 45).

Die Bewertung der einzelnen Aufgabenfelder erweist sich dabei als sehr komplexer Prozess, der zahlreiche methodische Einschränkungen aufweist:

- Es erfolgt eine Konzentration auf die finanzausgleichsrelevante regionale Versorgungsfunktion. Die Finanzierungserfordernisse aus Sicht der Länder und des Bundes werden nur bei gemischter Finanzierung aller drei Gebietskörperschaftsebenen berücksichtigt.
- Der Schwerpunkt der Bewertung liegt ausschließlich auf der regionalen Versorgungsfunktion. Andere besondere Lasten von zentralen Orten im Rahmen von Basisaufgaben werden hier nicht berücksichtigt (z. B. Bezirksverwaltungsagenden in Statutarstädten oder Soziallasten in Städten).
- Es wird auf bestehende institutionelle und finanzielle Rahmenbedingungen Bezug genommen. Reformnotwendigkeiten oder etwaige Veränderungen im Finanzausgleichssystem werden nicht berücksichtigt.
- 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 der Erfassung des räumlich verteilten Nutzens von Versorgungsleistungen können diese im Rahmen der Studie jedoch nicht ausreichend aufgearbeitet werden.

Die Ergebnisse des Bewertungsschemas bilden die Grundlage für die Auswahl der im FAG zu berücksichtigenden Aufgabenfelder.

## **5 Indikatoren zur Berücksichtigung der Aufgabenorientierung im Finanzausgleich**

### *5.1 Grundsätzliche Optionen zu Indikatoren der Aufgabenorientierung*

Basierend auf der Auswahl relevanter Aufgabenfelder, die in ein Modell zur Abgeltung der regionalen Versorgungsfunktion im Finanzausgleich einfließen können, werden in einem nächsten Schritt Überlegungen zur Festlegung von empirischen Indikatoren angestellt, auf deren Basis eine gerechte Mittelzuteilung zur Abgeltung der regionalen Versorgungsfunktion im Finanzausgleich erfolgen könnte.

Da nicht alle möglichen bzw. notwendigen Indikatoren sämtliche Anforderungen (z. B. sofortige Verfügbarkeit, Aussagekraft) im Hinblick auf eine rechtlich und organisatorisch gesicherte Umsetzung im Finanzausgleichsgesetz erfüllen können, bedarf es einer entsprechenden Priorisierung.<sup>7</sup> Dabei ergeben sich zwei mögliche Ansätze:

<sup>7)</sup> Abseits von Indikatoren, die theoretisch optimal im Sinne der Effizienz und Anreizkompatibilität sind, ist zu berücksichtigen, dass die Aufgabenorientierung des Finanzausgleichs auch hinsichtlich der Umsetzungs- und Transaktionskosten machbar sein sollte, d. h. dass allfällige Effizienzgewinne nicht durch überproportional hohe Kosten aufgewogen werden.

- Aufgabenspezifische Indikatoren nach Aufgabenfeldern: Für die einzelnen Aufgabenfelder werden unabhängig von der aktuellen Verfügbarkeit von Daten mögliche geeignete Indikatoren vorgeschlagen. Aus diesen wird jener Indikator, der die höchste Anreizkompatibilität und Aussagekraft besitzt, ausgewählt.
- Stellvertreter-Indikatoren: Bei diesem Indikatoren-Vorschlag steht die unmittelbare praktische Umsetzbarkeit im Fokus. Es wird dabei im Wesentlichen auf sofort verfügbare Indikatoren abgestellt, die nicht jedes Aufgabenfeld einzeln exakt repräsentieren, sondern mehrere Aufgabenfelder zusammen grob abdecken.

Während der erste Ansatz verstärkt auf einzelne Aufgabenfelder eingeht und daher eine bessere Differenzierung der Gemeinden ermöglicht, werden beim zweiten Ansatz nur mehr wenige Indikatoren ohne direkten Aufgabenbezug herangezogen. Der erste Ansatz ist nur mittel- bis langfristig umsetzbar, da hier noch zahlreiche (und vor allem regelmäßige) zusätzliche Datenerhebungen notwendig wären. Hingegen können mit den Stellvertreter-Indikatoren grundsätzlich Daten verwendet werden, welche sofort verfügbar, gleichzeitig aber weniger treffsicher sind. Für beide Ansätze gilt, dass auf Basis des konkreten Datensatzes weitergehende Analysen hinsichtlich der tatsächlichen Eignung für den Gemeinde-Finanzausgleich benötigt werden.

## *5.2 Aufgabenspezifische Indikatoren nach Aufgabenfeldern*

Für sämtliche Aufgabenfelder werden im Vorschlag von KDZ/TU Wien (2016, S. 52) nutzungsbezogene Indikatoren am Angebotsstandort (z. B. Anzahl der Nutzer/innen), Kapazitäten, Beschäftigte und die Zahl an Standorten herausgearbeitet.

Dabei ist die bloße Erfassung der Zahl der Angebotsstandorte 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. Noch genauer wird das Leistungsangebot über die tatsächlich angebotenen Kapazitäten (z. B. Zahl der 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 regional zugeordnete nutzungsbezogene Indikatoren, die die tatsächlich erbrachten Versorgungsleistungen (z. B. Zahl der Rettungseinsätze, Beförderungsfälle im ÖPNV, betreuten Personen) abbilden. In der Regel ist die Verfügbarkeit von geeigneten Daten jedoch der Aussagekraft der Indikatoren

entgegengesetzt. Auswahl und Empfehlung eines konkreten Indikators zur Abbildung der regionalen Versorgungsfunktion einer Gemeinde in einem bestimmten Aufgabenfeld ist daher eine Gratwanderung zwischen der idealtypischen Optimierung der Aussagekraft des Indikators und der pragmatischen Abschätzung der konkreten Datenverfügbarkeit in der Praxis.

In Tabelle 3 (*Seite 58*) werden für die ausgewählten Aufgabenfelder, denen bei der Gesamtbewertung die höchste finanzausgleichsrelevante regionale Versorgungsfunktion zukommt, geeignete Indikatoren sowie Hinweise auf deren Verfügbarkeit angeführt.

### *5.3 Stellvertreter-Indikatoren*

Während die Festlegung aufgabenspezifischer Indikatoren einen hohen Differenzierungsgrad ermöglicht, dafür aber in der Regel einen großen Erhebungsaufwand verlangt, sind Stellvertreter-Indikatoren mit geringerem Aufwand und in kürzerer Zeit umsetzbar. Im Mittelpunkt dieses Vorschlages liegt die sofortige und damit kostengünstige Verfügbarkeit geeigneter Daten (insbesondere im Rahmen der Amtlichen Statistik). Dieser Ansatz stellt keinen direkten Bezug zu den konkreten Leistungen in den zuvor bestimmten relevanten Aufgabenfeldern her, sondern greift auf alternative Indikatoren zurück, die einen groben Hinweis auf erbrachte Versorgungsleistungen in mehreren Aufgabenfeldern liefern können.

In Tabelle 4 (*Seite 59*) sind empfohlene Stellvertreter-Indikatoren für die relevanten Aufgabenfelder angeführt. Der vorliegenden Zuordnung der Stellvertreter-Indikatoren zu einzelnen Aufgabenbereichen liegen zumeist keine empirisch vollständig belegten Wirkungsketten zugrunde, die Zusammenhänge und Überlappungen müssten in einer detaillierteren Betrachtung noch genauer überprüft werden. Zudem gehen die Stellvertreter-Indikatoren häufig über die Wirkung auf die angeführten Aufgabenfelder hinaus. Mögliche Ersatz-Indikatoren sind angesichts der aktuellen Datenlage demnach die Anzahl an Nächtigungen, Einpendler/innen (zur Erreichung des Arbeitsplatzes sowie der Ausbildungseinrichtungen), Beschäftigten im Sozialwesen, sowie Beschäftigten für Sport, Unterhaltung und Erholung. Für die Aufgabenfelder Feuerwehr, Umwelt- und Naturschutz, Erholungsflächen und Grundversorgende Kunst und Kultur konnten keine empirisch verfügbaren Stellvertreter-Indikatoren zugeordnet werden.

Tabelle 3: Empfohlene Indikatoren in ausgewählten Aufgabenfeldern

Aufgabenfelder	empfohlene Indikatoren	Begründung für Empfehlung	Datenverfügbarkeit
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
Tourismus	Nächtigungen oder kein Indikator	nutzungsbezogener Indikator am Angebotsstandort, um negative Anreize zu verhindern	Datenverfügbarkeit gegeben (Tourismusstatistik)
Feuerwehrwesen, Katastrophen- und Zivilschutz	Einsatzstunden der Feuerwehren; Ausstattung des Fuhrparks	Kombination Angebot und Nachfrage sichert Mindestangebot	Erhebung notwendig
Umwelt- und Naturschutz	kein Indikator	keine unmittelbare Einflussmöglichkeit durch Gemeinden	
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)
Tertiäre Bildung und Forschungseinrichtungen	Anzahl Studierende	nutzungsbezogener Indikator am Angebotsstandort, um negative Anreize zu verhindern	Datenverfügbarkeit gegeben (Hochschulstatistik)
Innerörtlicher öffentlicher Verkehr	Beförderungsfälle (beförderte Personen), Betriebsleistung (gefährte km)	Kombination Angebot und Nachfrage, da Grundangebot bei der Infrastruktur notwendig ist	flächendeckende Erhebung notwendig (teils Österreichs Städte in Zahlen)
Straßenverkehrsinfrastruktur	Straßenverkehrsfläche; Verkehrsbelastung	Kombination Angebot und Nachfrage, da Grundangebot bei der Infrastruktur notwendig ist	Erhebung notwendig (Verkehrsbelastung); Datenverfügbarkeit gegeben (Straßenverkehrsfläche - BEV)
Grundversorgende Kunst-, Kultur- und Kultuseinrichtungen	Anzahl Besucher/innen in Museen, Büchereien und Kinos	nutzungsbezogener Indikator am Angebotsstandort, um negative Anreize zu verhindern	flächendeckende Erhebung notwendig (teils Österreichs Städte in Zahlen)
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)
Allgemeine Sport- und Freizeiteinrichtungen	Besucher/innen bzw. Nutzer/innen	nutzungsbezogener Indikator am Angebotsstandort, um negative Anreize zu verhindern	flächendeckende Erhebung notwendig (teils Österreichs Städte in Zahlen)
Öffentlicher Regional- und Fernverkehr	kein Indikator	keine unmittelbare Einflussmöglichkeit durch Gemeinden; geringe gemeindefiskalische Relevanz	
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	gemeindeweise Erhebung notwendig (Pflegedienstleistungsstatistik derzeit nur nach Bundesland - mit schwieriger Vergleichbarkeit zwischen den Bundesländern)

Quelle: KDZ/TU Wien (2016, S. 55).

*Tabelle 4: Empfohlene Stellvertreter-Indikatoren zur kostengünstigen und rascheren Umsetzung der Aufgabenorientierung im Finanzausgleich*

Aufgabenfelder	Nächtigungen (Beherbergungsstatistik)	EinpenderInnen (Pendelzielstatistik)		Beschäftigte (Abgestimmte Erwerbsstatistik)	
		Beruf	Ausbildung	Sport, Unterhaltung, Erholung	Sozialwesen, Gesundheit
Krankenanstalten					X
Tourismus	X				
Feuerwehrwesen, Katastrophen- und Zivilschutz	kein Indikator				
Umwelt- und Naturschutz	kein Indikator				
Erholungsflächen	kein Indikator				
Tertiäre Bildung und Forschungseinrichtungen			X		
Innerörtlicher öffentlicher Verkehr		X	X		
Straßenverkehrsinfrastruktur		X	X		
Grundversorgende Kunst-, Kultur- und Kultuseinrichtungen	kein Indikator				
Soziale Einrichtungen					X
Allgemeine Sport- und Freizeiteinrichtungen				X	
Öffentlicher Regional- und Fernverkehr		X	X		
Pflege und Betreuung					X

Quelle: KDZ/TU Wien (2016, S. 66).

## 6 Zusammenfassung und Diskussion: Finanzausgleichsgesetz 2017 und Ausblick

### 6.1 Fehlende Berücksichtigung der regionalen Versorgungsfunktion im Finanzausgleichsgesetz 2017

Im paktierten Finanzausgleichsgesetz 2017 (FAG 2017) wird die Aufgabenorientierung erstmals explizit verankert. Ab dem Jahr 2018 soll ein Pilotprojekt im Bereich der Kinderbetreuung begonnen werden, im Jahr 2019 im Bereich der Pflichtschulen. Eine differenzierte Berücksichtigung der regionalen Versorgungsfunktion wurde zwar im Rahmen der Finanzausgleichsverhandlungen im Herbst 2016 auf Basis der oben dargestellten Studienergebnisse eingehend diskutiert, aber letztlich nicht beschlossen. Mit dem FAG 2017 werden nun insgesamt mehr Mittel nach dem abgestuften Bevölkerungsschlüssel verteilt: statt wie bisher 86

Prozent sollen es nun über 95 Prozent sein. Aus Sicht der Aufgabenorientierung ist diese Steigerung jedoch eher eine Abkehr als eine Stützung eines aufgabenorientierten Konzepts, da nicht ausreichend differenziert auf die Lasten der einzelnen Gemeinden eingegangen wird.

Gemeinden ab 10.000 Einwohner/innen erhalten zusätzlich zu den Mitteln aus dem Abgestuften Bevölkerungsschlüssel auch pauschale Pro-Kopf-Beträge je Bundesland und Einwohnerklasse, allerdings orientieren sich diese Pauschalwerte in erster Linie an bisherigen Verteilungsprozessen und nicht nach den tatsächlichen Bedarfen dieser Gemeinden.

Zusätzlich wird für Gemeinden unter 10.000 Einwohner/innen mit dem Indikator der Nächtigungszahlen ein zusätzlicher Verteilungsparameter eingeführt. Dieser kann jedoch alleine keine regionale Versorgungsfunktion abdecken, sondern bevorzugt in erster Linie touristische Zentren. Kleinregionale Zentren ohne touristische Bedeutung hingegen bekommen nun sogar weniger Mittel aus dem Finanzausgleich, da gleichzeitig der Getränkesteuerausgleich entfällt. Die Funktion als Dienstleistungs-, Handels- oder Arbeitszentrum wird nicht berücksichtigt.

In Summe zeigt sich, dass das Thema der Aufgabenorientierung im FAG 2017 nicht ganzheitlich aufgegriffen wird. Es wurden noch keine grundsätzlichen Perspektiven für einen aufgabenorientierten Lastenausgleich geschaffen, sondern hauptsächlich punktuelle Maßnahmen gesetzt, wobei das Thema der regionalen Versorgungsfunktionen ausgeblendet bleibt. Umso wichtiger wäre es nun, ein solches Modell zum Ausgleich der regionalen Versorgungsleistungen von Gemeinden konkret auszugestalten, konkrete Umsetzungsmöglichkeiten zu diskutieren und mit anderen Reformelementen des Finanzausgleichs abzustimmen.

Der Reformprozess sollte sich nicht nur auf die Einbeziehung von regionalen Versorgungsfunktionen beschränken, sondern auch andere Teile des Finanzausgleichs im Sinne einer systemischen Reform des primären, sekundären und tertiären Finanzausgleichs einbeziehen. Die bundesweit einheitliche Ertragsanteilsverteilung und die je nach Bundesland unterschiedlichen Transfersysteme zwischen Ländern und Gemeinden müssen daher aufeinander abgestimmt werden. Insgesamt ist dabei von allen Beteiligten auf ein Gleichgewicht zwischen Lasten- und Ressourcenausgleich zu achten.

## *6.2 Perspektiven und Umsetzungsmöglichkeiten eines indikatorgebundenen Modells*

Die Bewertung der einzelnen Aufgabenfelder und die Empfehlungen für mögliche Indikatoren bilden die Basis für ein zu erarbeitendes Modell zur Abgeltung der regionalen Versorgungsfunktion im Rahmen des horizontalen Finanzausgleichs. Dafür bedarf es jedoch noch zahlreicher weiterer Konkretisierungen, beispielsweise hinsichtlich der Positionierung des Moduls zur regionalen Versorgungsfunktion im gesamten Finanzausgleichssystem und zu anderen geplanten Reformen.

In weiterer Folge gilt es zu klären, wie ein Modell zur Abgeltung der regionalen Versorgungsfunktion im Finanzausgleich konkret ausgestaltet sein kann. Grundsätzlich sind die Möglichkeiten der Implementierung eines Modells, mit dem kommunale Versorgungsleistungen, die über Gemeindegrenzen hinausgehen, abgegolten werden können, äußerst vielfältig. Die Autor/innen sehen vor allem zwei Varianten eines indikatorgebundenen Modells:

Das Modell der Gemeindetypisierung weist mithilfe von Indikatoren jeder Gemeinde einen bestimmten Grad an regionaler Versorgungsfunktion zu. Je höher der Versorgungsgrad ist, desto höher könnte die finanzielle Abgeltung sein.

Die alternative Mittelzuweisung an Gemeinden erfolgt auf Basis von Stellvertreter-Indikatoren: Die Mittel sollten nach dem entsprechenden Indikatorwert (z. B. Betrag je Leistungseinheit) vergeben werden.

Diese beiden Ansätze unterscheiden sich grundsätzlich in mehreren relevanten Merkmalen (siehe Tabelle 5), die bei einer konkreten Implementierung gegeneinander abgewogen werden müssten.

*Tabelle 5: Ausgestaltungsmöglichkeiten eines indikatorgebundenen Modells zur Abgeltung der regionalen Versorgungsfunktion im Finanzausgleich*

	<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/TU Wien (2016, S. 74).

### 6.3 Offene Fragen zur Berücksichtigung der regionalen Versorgungsfunktion im Finanzausgleich

Bevor ein Modell zur Abgeltung der regionalen Versorgungsfunktion im Finanzausgleich integriert werden kann, gilt es noch eine Vielzahl an offenen Fragestellungen für eine begründete Auswahl der Aufgabenbereiche und Dimensionierung der gewünschten Umverteilungswirkungen (in erster Linie politisch) zu klären. In Anbetracht der vielfältigen Ausgestaltungsmöglichkeiten der Abgeltung der regionalen Versorgungsfunktion sollten die konkreten Zielsetzungen des Modells jedenfalls vorab festgelegt werden. Dies betrifft insbesondere die verteilungs- und raumordnungspolitischen Zielsetzungen und die daraus resultierenden Verteilungs- und Effizienzwirkungen eines solchen Modells. Weiters sollten bereits im Vorfeld die folgenden Fragen geklärt werden:

- Umfang des Reformkonzepts: Soll dieses Modell in den bestehenden oder einen grundsätzlich reformierten Gemeinde-Finanzausgleich integriert werden?
- Zusammenspiel mit anderen Reformbereichen: Welche Finanzausgleichselemente spielen wie zusammen (z. B. aufgabenorientierte Mittelverteilung für Basisaufgaben sowie Sonderlasten, Ressourcenausgleich, Transferbeziehungen zwischen Ländern und Gemeinden)?
- Volumen/Verhältnis zum sonstigen Verteilungsvolumen: Wie hoch soll das dadurch zu verteilende Volumen sein?
- Anspruch an Datenqualität: Steht die kurzfristige Datenverfügbarkeit im Vordergrund oder soll ein möglichst breiter Ansatz mit direktem Leistungsbezug gewählt werden?
- Gewichtung der einzelnen Indikatoren: Wie sollen die einzelnen Indikatoren (je nach zu verteilendem Volumen und der Zielsetzung) gegeneinander gewichtet werden?
- Verlauf der Abgeltungshöhe: Welcher regionale Versorgungsgrad ist in welchem Ausmaß abzugelten? Wie kann Überproduktion vermieden werden?
- Umsetzungszeitraum: Wie sollte der Umsetzungszeitraum für ein solches Modell bemessen sein?

Grundsätzlich erscheint aus Sicht der Autor/innen ein Modell der Aufgabenorientierung sinnvoll und auch in der Praxis umsetzbar. Dabei sind jedoch auch grundsätzliche Fragen im Zusammenhang mit einer Gesamtreform des Finanzausgleichs zu klären:

- Welches Föderalismus-Modell wird in Zukunft angestrebt (z. B. Wettbewerbs- vs. kooperativer Föderalismus, Ausmaß der Eigenfinanzierungsverantwortung der Gebietskörperschaften)?
- Welche Effizienz- und Anreizwirkungen werden mit einer Reform erzielt (z. B. Vermeidung einer ineffizienten Bereitstellung öffentlicher Leistungen)? Wie sind Effizienz und Verteilungswirkungen des derzeitigen Finanzausgleichs zu bewerten?

- Welche regionalpolitischen Gesichtspunkte ergeben sich aus einem solchen Modell (z. B. Stärkung von regionalen Zentren versus Dezentralisierung von Leistungen, Abbau versus Verstärkung von Disparitäten)?

Diese Fragen sind trotz der vielfältigen Reformbemühungen und -diskussionen (z. B. Verfassungskonvent) nach wie vor politisch ungeklärt. Das Dilemma im politischen Verhandlungsprozess besteht jedoch darin, dass das derzeitige Föderalismus- und Finanzausgleichssystem in seinen verschiedenen Wirkungen zwar teilweise widersprüchlich ist, eine verstärkte Aufgabenorientierung jedoch nicht dazu führen darf, ein ohnehin wenig transparentes System noch komplizierter und weniger nachvollziehbar zu gestalten.

## Quellenverzeichnis

- BBR (2015), Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, 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).
- Bobek, H., Fesl, M. (1978) Das System der zentralen Orte Österreichs: eine empirische Untersuchung. Hermann Böhlau Verlag: Wien/Köln.
- Christaller, W. (1933), Die zentralen Orte in Süddeutschland. Gustav Fischer, Jena.
- Eckey, H.-F.; Kosfeld, R., Türk, M. (2007), Regionale Entwicklung mit und ohne räumliche Spillover-Effekte. Jahrbuch für Regionalwissenschaft 27 (1), 23–42.
- EFD (2014), 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.
- FAG 2017, Paktum über den Finanzausgleich ab dem Jahr 2017, [www.bmf.gv.at](http://www.bmf.gv.at) (Nov. 2016), sowie Regierungsvorlage zum Bundesgesetz, mit dem ein Finanzausgleichsgesetz 2017 erlassen wird sowie das Finanzausgleichsgesetz 1997, das Finanzausgleichsgesetz 2001, das Finanzausgleichsgesetz 2005, das Finanzausgleichsgesetz 2008, das Umweltförderungsgesetz, das Gesundheits- und Sozialbereich-Beihilfengesetz und das Bundespflegegeldgesetz geändert werden und das Bedarfszuweisungsgesetz aufgehoben wird, [ris.bka.gv.at](http://ris.bka.gv.at) (Nov. 2016), Wien.
- Frey, R. L., Brugger, E. A. (1984), Infrastruktur, Spillovers und Regionalpolitik, Methode und praktische Anwendung der Inzidenzanalyse in der Schweiz, Rüegger, Diessenhofen.
- IHS/KDZ/TU Wien (2010), Bauer, H., Biwald, P., Bröthaler, J., Getzner, M., Hochholdinger, N., Reis, S., Schuh, U., Strohnner, L., Grundsätzliche Reform des Finanzausgleichs: Verstärkte Aufgabenorientierung, Studie des IHS – Institut für Höhere Studien in Kooperation mit KDZ – Zentrum für Verwaltungsforschung und TU Wien – Technische Universität Wien (Fachbereich Finanzwissenschaft und Infrastrukturpolitik) im Auftrag des Bundesministeriums für Finanzen, Wien, November 2010.
- KDZ/TU Wien (2016), Mitterer, K., Haindl, A., Hochholdinger, N., Bröthaler, J., Getzner, M., Kramar, H., Strohmayer, F., Bestimmung der regionalen Versorgungsfunktion von Gemeinden, Studie des KDZ – Zentrum für Verwaltungsforschung und der TU Wien – Technische Universität Wien (Fachbereich Finanzwissenschaft und Infrastrukturpolitik und Fachbereich Stadt- und Regionalforschung) im Auftrag des Bundesministeriums für Finanzen, [www.bmf.gv.at](http://www.bmf.gv.at) (Studien zur Reform des Finanzausgleichs, Nov. 2016), Wien.
- Kramar, H., Giffinger, R., Lunak, D. (2004), Zentrale Orte: Ein zukunftsweisendes Konzept für das Stadtsystem in Österreich? in FORUM Raumplanung, 2/2004, S.21–32.
- Lenk, T., Hesse, M. (2013), Synoptische Darstellung der kommunalen Finanzausgleichssysteme der Länder aus finanzwissenschaftlicher Perspektive, Studie im Auftrag des Landesrechnungshofs Mecklenburg-Vorpommern.
- Schaltegger, C. (2009), Zum Problem räumlicher Nutzen-Spillover zentralörtlicher Leistungen: Einige empirische Ergebnisse aus dem Schweizer Föderalismus, Universität Basel, Basel.

TU Wien/WIFO/KDZ/IHS (2011), Bröthaler, J.; Getzner, M., Pitlik, H.; Schratzenstaller, M.; Biwald, P.; Bauer, H.; Schuh, U.; Strohner, L., Grundlegende Reform des Finanzausgleichs. Reformoptionen und Reformstrategien. Studie der TU Wien (Fachbereich Finanzwissenschaft und Infrastrukturpolitik) in Kooperation mit WIFO – Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung, KDZ – Zentrum für Verwaltungsforschung KDZ und IHS – Institut für Höhere Studien im Auftrag des Bundesministeriums für Finanzen, Wien.

WSG/IFIP (1999), 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.

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