

Berücksichtigung besonderer Lasten von zentralen Orten im Kärntner Transfersystem

Grundlagenstudie – Kurzfassung

26. März 2018

verfasst von

Dr.ⁱⁿ Karoline Mitterer

Assistenz

Mag.^a Anita Haindl

Marion Seisenbacher

Auftraggeber

Österreichischer Städtebund – Landesgruppe Kärnten

Inhaltsverzeichnis

I	Ausgangssituation und Projektziele	4
II	Zentrale Ergebnisse und Empfehlungen	5
1	Besondere Aufgabenlasten von zentralen Orten in Kärnten.....	5
2	Transferbeziehungen zwischen dem Land Kärnten und den Kärntner Gemeinden....	8
3	Empfehlungen für den Finanzausgleich	14
3.1	Zielkonkretisierung und Erstellen eines Transferkonzeptes	15
3.2	Stärkung der Gemeindeebene als Partner.....	18
3.3	Stärkung regionaler Zentren.....	19
3.4	Reduzieren der derzeitigen starken Verteilungswirkungen.....	20

I Ausgangssituation und Projektziele

Die einzelnen Gemeinden erfüllen unterschiedliche Aufgaben und Funktionen innerhalb einer Region und befinden sich in verschiedenem Ausmaß in vielfältigen räumlichen Beziehungen zu anderen Gemeinden. Insbesondere Städte erbringen Versorgungsleistungen, von welchen auch die Bevölkerung aus anderen Gemeinden einen Nutzen erzielt. Man denke beispielsweise an die Bereiche Öffentlicher Personennahverkehr sowie Kultur- oder Freizeiteinrichtungen. Hinzu kommt, dass Zentren etwa besondere organisatorische oder sozio-demografische Herausforderungen zu tragen haben. So bestehen höhere soziale Lasten, höhere Verwaltungskosten (beispielsweise durch die Funktion als Statutarstadt) oder mehr Kosten aufgrund der höheren Siedlungsdichte (höhere Ansprüche an die Infrastruktur).

Die derzeitige Abgeltung im Rahmen dieser zentralörtlichen Lasten erfolgt jedoch im Finanzausgleich zu wenig differenziert und nicht aufgabenbezogen. Mit dem neuen Finanzausgleichsgesetz 2017 wurde der Begriff der Aufgabenorientierung erstmals verankert und ein erster Schritt zum „Einstieg in den Umstieg“ gesetzt. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, wie eine stärkere Berücksichtigung der zentralörtlichen Funktion im Finanzausgleichssystem erfolgen kann.

Dabei zeigt sich, dass eine genaue Definition und Abgrenzung von zentralörtlichen Aufgaben sowie die Ermittlung des damit verbundenen Mehraufwandes für Städte schwierig ist. Dies wird dadurch verstärkt, dass es nur vereinzelt Studien zu diesen Themenstellungen gibt.¹ Insbesondere die Beantwortung der Fragestellung des tatsächlichen Mehraufwandes und die Festlegung der damit verbundenen notwendigen Ausgleichsmasse sind herausfordernd.

Angesichts des umfangreichen Fragenkomplexes bedarf es einer Eingrenzung der Fragestellungen. Im Zentrum der vorliegenden Studie steht eine Einschätzung zum Status Quo der Berücksichtigung zentralörtlicher Funktionen im Bereich der Transferbeziehungen zwischen Land Kärnten und den Kärntner Gemeinden sowie eine Übersicht über zentralörtliche Aufgaben in Kärntner Städten. Dem folgend werden die folgenden Zielsetzungen verfolgt:

- Analyse der Verteilungswirkungen im Kärntner Transfersystem;
- Übersicht zum Zusammenwirken verschiedener Finanzausgleichselemente (Ertragsanteile, Transfers, eigene Abgaben) und deren Auswirkungen auf die Städte – am Beispiel der Kärntner Bezirksstädte;
- Einschätzung, inwieweit im bestehenden Länder-Gemeinde-Transfersystem Rücksicht auf zentralörtliche Aufgaben genommen wird;
- Klären der Fragestellung, welche zentralörtlichen Aufgaben in den Kärntner Städten erbracht werden – anhand der drei Städte Klagenfurt, Sankt Veit an der Glan und Wolfsberg;
- Empfehlungen zur Weiterentwicklung des Kärntner Transfersystems.

¹ Wie etwa Ecoplan: Zentrumslasten der Städte, 2017; Mitterer et al.: Regionale Versorgungsfunktion von Gemeinden, 2016; Rosenfeld u. Heimpold: Macht Stadtluft die Kommunen reich?, 2010.

II Zentrale Ergebnisse und Empfehlungen

1 Besondere Aufgabenlasten von zentralen Orten in Kärnten

Zentrale Orte weisen gegenüber kleineren Gemeinden ohne regionale Versorgungsfunktion mehrere zusätzliche Aufgabenbedarfe auf. Hierfür können insbesondere die folgenden Gründe genannt werden:²

- Zentralörtliche Einrichtungen, etwa in den Bereichen Bildung, Kultur, Gesundheit, Sport, Einkaufen, Behördenverwaltung, Förderstellen. In Klagenfurt finden sich auch Einrichtungen mit Ballungsraumwirkung wie etwa die Universität, das Stadion oder der Sitz der Landesregierung;
- Besondere Lasten aufgrund der hohen Pendlerverflechtungen, wie insbesondere Umweltprobleme (Feinstaubbelastung) oder die Bereitstellung der notwendigen Mobilitätsinfrastruktur (Stauvermeidung, Stärkung des öffentlichen Verkehrs);
- Höhere Bedarfe im Kinderbetreuungsbereich (z. B. Nachmittagsbetreuung an Schulen, Kleinkindbetreuung);
- Höhere Bedarfe an integrationsfördernden Maßnahmen (z. B. in bestimmten Stadtteilen von Klagenfurt);
- Städtetouristische Bedeutung, welche entsprechende Infrastrukturmaßnahmen nach sich zieht;
- Ausbau der Infrastruktur aufgrund von Bevölkerungszuwachs, wie etwa in den Bereichen Kinderbetreuung, Bildung, Straßeninfrastruktur, Ver- und Entsorgung;
- Schaffen von leistbarem Wohnraum im urbanen Gebiet;
- Städte als Verkehrsknotenpunkte bedingen entsprechende Verkehrskonzepte und die Bereitstellung von Infrastruktur (z. B. Park & Ride-Anlagen).

Im Rahmen der Fallstudien wurden weiters ausgewählte Aufgabenbereiche betrachtet, in welchen eine regionale Versorgungsfunktion bzw. besondere zentralörtliche Lasten zu erwarten waren. Nachfolgend die wichtigsten Ergebnisse in Tabelle 1.

In der folgenden Abbildung zeigt sich die Bedeutung der Pendlerverflechtungen innerhalb der in den Fallstudien betrachteten Regionen in Kärnten. Insbesondere die Stadt Klagenfurt fungiert hier als Arbeitszentrum. Doch auch die zentrale Bedeutung von Sankt Veit an der Glan sowie von Wolfsberg ist hier gut erkennbar.

Eine wichtige Herausforderungen der Zukunft wird die Bevölkerungsentwicklung sein (Abbildung 2: Bevölkerungsprognose 2017 bis 2030 nach Bezirken). Hier zeigen sich in Kärnten durchaus differenzierte Ergebnisse. Während es in den Städten – allen voran Klagenfurt und Villach – zu Zuwächsen kommen wird, trifft dies auf die weiteren Bezirke nicht zu. Dies verdeutlicht die unterschiedlichen Rahmenbedingungen, vor denen der ländliche Raum und die Städte stehen. Während die Städte ihre Infrastruktur kontinuierlich ausbauen müssen, bedarf es im ländlichen Raum gezielter Rückbaustrategien, welche insbesondere durch eine Stärkung der kleinregionalen Zentren im ländlichen Raum unterstützt werden können.

² Gemäß Fallstudien.

Tabelle 1: Herausforderungen zentraler Orte in ausgewählten Aufgabenbereichen

Ausgewählte Aufgabenbereiche	Besondere Herausforderungen von zentralen Orten
Erholungsflächen	höherer Bedarf bei stärker verdichteten bzw. urbanisierten Regionen; städtetouristische Bedeutung von Parkanlagen; Wander- und Reitwege als Bestandteil regionaler Tourismuskonzepte
Sport- und Freizeiteinrichtungen	Bereitstellen von Einrichtungen mit regionaler und überregionaler Bedeutung; damit verbundene Zusatzausgaben für das Verkehrskonzept, Sicherheitskonzept, Übernachtungsmöglichkeiten etc.; finanzielle Unterstützung von Sport- und Freizeiteinrichtungen und Vereinen mit regionaler Bedeutung
Aus- und Weiterbildung	insbesondere Musikschulen stellen regionale Knotenpunkte dar; zusätzliche Leistungen im Rahmen der pädagogischen Beratungszentren für Inklusion; höherer Unterstützungsbedarf an Regelschulen bei Problemfällen (z.B. ADHS, Teilleistungsstörungen)
Tertiäre Bildung und Forschungseinrichtungen	Schaffen von Impulsen für die ganze Region; Schaffen der notwendigen Infrastruktur sowie Verkehrskonzepte
Öffentlicher Verkehr	Förderung des Umstieges auf den öffentlichen Verkehr zur Entlastung der Umwelt und zur Steigerung der Verkehrssicherheit; Erhöhung der Lebensqualität in urbanen Räumen; Setzen von zusätzlichen Schwerpunkten wie E-Mobilität; bessere Verbindung innerhalb ländlicher Regionen zum kleinregionalen Zentrum; Bereitstellen von Infrastruktur mit touristischer Bedeutung
Straßenverkehrsinfrastruktur	Instandhaltung und Schaffen von Infrastruktur mit überörtlicher Bedeutung (z.B. Kreisverkehre, Ampelanlagen, Straßenbeleuchtung); höhere Komplexität der Verkehrsplanung im urbanen Raum
Kunst-, Kultur- und Kultuseinrichtungen	Bereitstellen und Fördern von Einrichtungen mit regionaler und überregionaler Bedeutung; damit verbundene Zusatzausgaben für das Verkehrskonzept, Sicherheitskonzept, Übernachtungsmöglichkeiten etc.; Schaffen von wirtschaftlichen Impulsen für die Region
Pflege und Betreuung	höhere Dichte an Pflegeeinrichtungen in der Stadt
Kinder- und Jugendhilfe	Zusatzaufgabe insbesondere der Stadt Klagenfurt: hoher Anteil an Minderjährigen mit Bedarf an Erziehungshilfen; Erfüllung der Agenden der Bezirksverwaltungsbehörde
Soziale Einrichtungen und Leistungen	betrifft vor allem die Stadt Klagenfurt: hohe Dichte an sozialen Betreuungseinrichtungen und Beratungseinrichtungen; Erfüllen der Agenden der Bezirksverwaltungsbehörde
Feuerwehrwesen	in Klagenfurt besteht eine Berufsfeuerwehr; unterschiedliche Funktionen in Städten benötigen differenzierte Ausrüstung (z.B. für Industriestandorte mit Gefahrgut, Krankenanstalten, Großbetriebe, Autobahn)
Krankenanstalten	Zurverfügungstellen der Infrastruktur; in Klagenfurt ist der Aufwand für sanitäre Aufsicht, Epidemieaufsicht und Management bei Hochrisikoinfektionen größer als in den Bezirken
Tierheim	betrifft beispielsweise die Stadt Wolfsberg: Erhalten und Neuerrichten des Tierheimes

Quelle: KDZ: eigene Darstellung; auf Basis der Fallstudien.

Abbildung 1: Pendlerverflechtungen, 2015

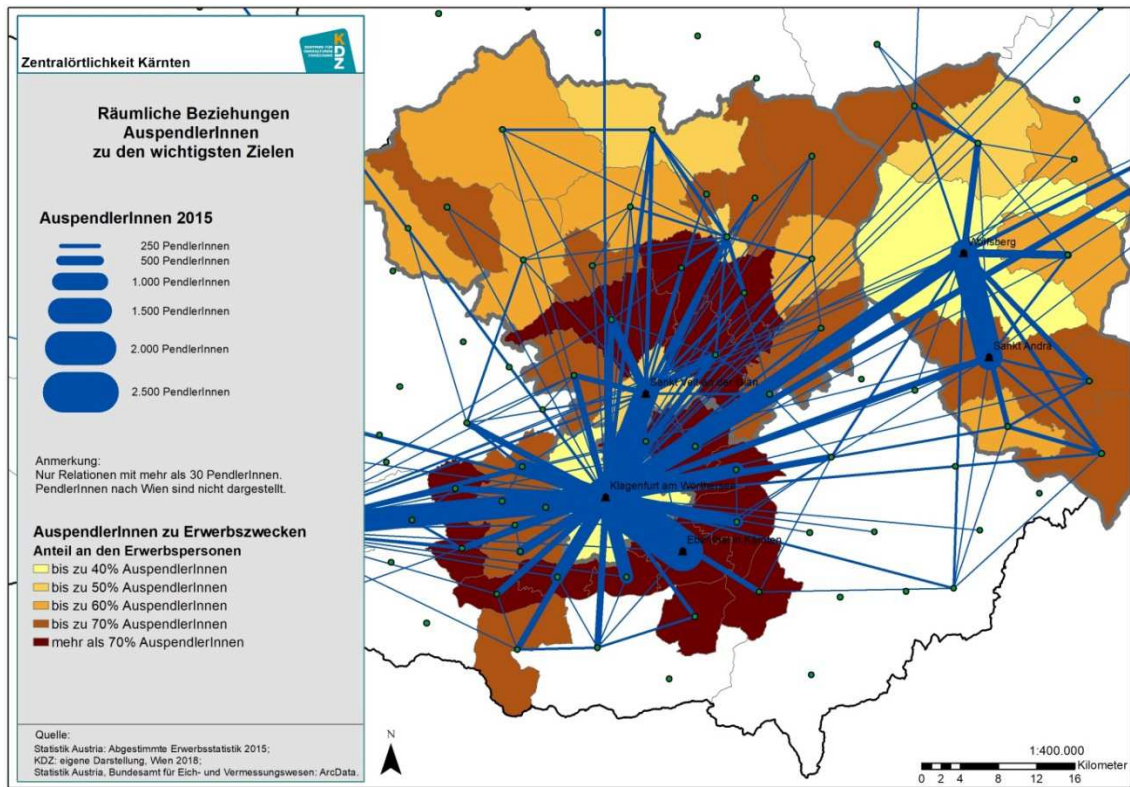
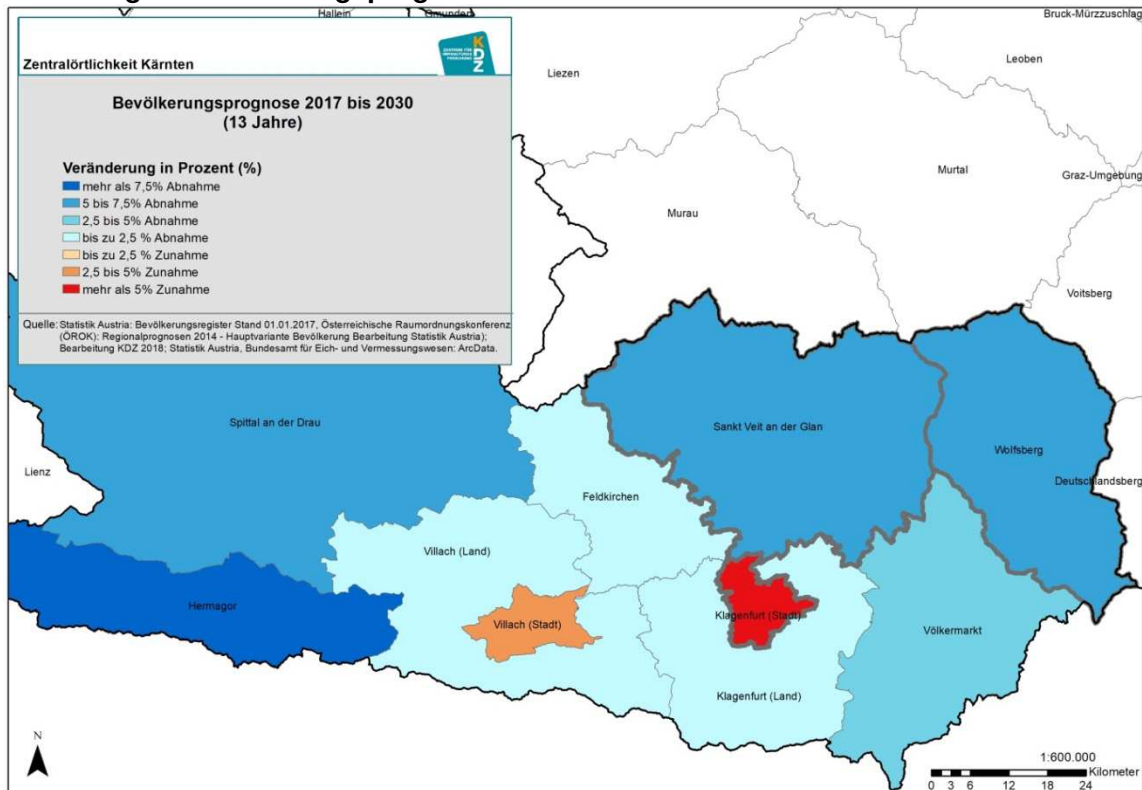


Abbildung 2: Bevölkerungsprognose 2017 bis 2030 nach Bezirken



2 Transferbeziehungen zwischen dem Land Kärnten und den Kärntner Gemeinden

Ein zeitgemäßer Finanzausgleich stellt eine ausreichende Basisfinanzierung für alle Gemeinden zur Verfügung, gleicht unterschiedliche Einnahmepotenziale aus und berücksichtigt auch unterschiedliche Bedarfe. Ein wesentlicher Aspekt ist dabei eine ausreichende Berücksichtigung von regionalen Spill-Overs sowie die Abgeltung von besonderen zentralörtlichen Lasten. Diese haben im Finanzausgleich im engeren Sinn – also im Rahmen der Ertragsanteilsverteilung – bisher mit dem abgestuften Bevölkerungsschlüssel in nur wenig differenzierter Weise Berücksichtigung gefunden, wenngleich dies eine bereits langjährige Forderung der finanzwirtschaftlichen Expertinnen und Experten³ ist.

Stärkung der Länder-Gemeinde-Transferbeziehungen durch das FAG 2017

Der Gemeinde-Finanzausgleich basiert auf zwei wesentlichen Elementen. Zum Einen erhalten die Gemeinden eine finanzielle Grundausstattung im Rahmen der bereits erwähnten Ertragsanteilsverteilung. Ein wesentliches Verteilungskriterium ist hierbei zwar der abgestufte Bevölkerungsschlüssel, welcher größeren Gemeinden auch höhere Mittel zuordnet. Die Differenzierung desselben kann jedoch als unzureichend eingeschätzt werden. So erhalten die Gemeinden unter 20.000 EW eine finanzielle Ausstattung pro Kopf in einem ähnlichen Ausmaß. Regionale Spill-Overs von Gemeinden unter 20.000 EW mit zentralörtlicher Funktion werden damit jedoch nicht ausreichend bei der Ertragsanteilsverteilung berücksichtigt.

Zum Anderen besteht ein Länder-Gemeinde-Finanzausgleich, welcher sowohl horizontale (Umverteilungseffekte zwischen den Gemeinden) als auch vertikale Elemente (Verschiebungen von der Gemeinde- zur Länderebene) aufweist. Mit dem Finanzausgleichsgesetz 2017 wurde die Verantwortung der Länder für diese Länder-Gemeinde-Transferbeziehungen gestärkt. So erfolgte eine Übertragung der bisherigen ressourcenausgleichenden Bundes-Finanzzuweisungen an die Länder, um einen konsistenten Finanzkraftausgleich innerhalb des Landes zu ermöglichen. Dabei wurde auch vereinbart, dass bei einer Neugestaltung der Länder-Gemeinde-Transferbeziehungen weitere landesrechtliche Finanzkraftregelungen berücksichtigt werden sollen. Nicht erwünschte Effekte der Finanzkraftregelungen sollen damit verhindert werden.⁴

Die Übernahme der bisherigen Bundes-Finanzkraftausgleichszahlungen (Gemeindekopfquotenausgleich) erfolgte derart, dass den Ländern die bisherigen vom Bund direkt an die Gemeinden übergebenen Mittel übertragen wurden und diese die zusätzlichen Mittel im Rahmen von aufgestockten Gemeinde-Bedarfszuweisungsmitteln an die Gemeinden weitergeben. Auch im Land Kärnten erfolgte daher eine Überarbeitung der Vergaberichtlinien zu den Gemeinde-Bedarfszuweisungen. Dabei erfolgte jedoch keine grundlegende Neugestaltung der bestehenden Regelungen, sondern es erfolgte eine Adaptierung der bisherigen Vergabevorschriften.

³ Vgl. Berger et al.: Förderung strukturschwacher Gemeinden, 2014; Mitterer: Abgeltung zentralörtlicher Funktionen, 2014; Bauer et al.: Verstärkte Aufgabenorientierung, 2010.

⁴ Ziele gemäß den Erläuterungen zum FAG 2017.

Umlagen: Hohe Bedeutung der Finanzkraft, stärkere Belastung von Städten

Bei der Landes-, Sozialhilfe-, Kinder- und Jugendhilfe- und Krankenanstaltenumlage erfolgt insgesamt keine Berücksichtigung des Ausmaßes der Zentralörtlichkeit. Vielmehr ist die Finanzkraft das entscheidende Verteilungskriterium auf Gemeindeebene.

Die Finanzkraft lässt jedoch keine Schlüsse auf die Aufgabenlast einer Gemeinde zu. So weisen die finanzkräftigen Gemeinden eine sehr große Heterogenität auf. So finden sich hier sowohl kleine als auch große Gemeinden, sowohl dienstleistungsorientierte Städte als auch Tourismusgemeinden.

Bei den weiteren fünf Umlagen steht die Volkszahl sowie konkrete Leistungsindikatoren im Vordergrund, sodass die Benachteiligung der Städte hier geringer ausfällt als bei den finanzkraftlastigen großen Umlagen. Aufgrund ihrer betragsmäßig aber geringeren Bedeutung, können die stark ressourcenausgleichenden Wirkungen insgesamt nicht abgeschwächt werden.

Insgesamt kommt es daher im Bereich der Umlagen zu keiner Entlastung der zentralen Orte, sondern zu einer Belastung.

Gemeinde-Bedarfszuweisungen: Ein zentralörtlicher Ausgleich wird durch den Bevölkerungsdichte-Ausgleich und weiteren Gemeindefinanzausgleich überkompensiert

Bei den Gemeinde-Bedarfszuweisungsmitteln ist im Grundrahmen ein „Zentralörtlicher Ausgleich“ vorgesehen, welcher 28 zentralen Orten (ausgenommen Klagenfurt und Villach) zugute kommt. Dieser wird jedoch durch den Bevölkerungsdichte-Ausgleich wieder weitgehend aufgehoben bzw. überkompensiert. So erhält eine Bezirksstadt insgesamt maximal 350.000 Euro, eine kleine Gemeinde unter 2.000 EW mit einer geringen Siedlungsdichte erhält 320.000 Euro und damit einen ähnlichen Sockelbetrag wie die großen Bezirksstädte (ausgenommen Klagenfurt und Villach). Ein mittlerer zentraler Ort mit 15.000 EW mit einer mittleren Siedlungsdichte erhält 300.000 Euro, ein mittlerer Orte mit 15.000 EW ohne zentralörtliche Funktion erhält 150.000 Euro.

Damit erhält eine Bezirksstadt jedoch nur um 30.000 oder 80.000 Euro mehr als eine Gemeinde bis 2.000 EW, welche sie für investive Zwecke verwenden kann. Es kann davon ausgegangen werden, dass dieser Betrag nicht ausreicht, um die zentralörtlichen Aufgaben einer Bezirksstadt auch nur annähernd abzudecken.⁵

Tabelle 2: Exemplarische Berechnung des Bedarfszuweisungs-Grundrahmens

Einwohnerzahl	Siedlungsdichte	Zentralörtliche Funktion	Bevölkerungsdichte-Ausgleich	Zentralörtlicher Ausgleich	Bedarfszuweisungs-Grundrahmen	Differenz zu einer Bezirksstadt	Grundrahmen pro Kopf
1.000 EW	bis 40 EW/km ²	nein	320.000	0	320.000	30.000	320
1.000 EW	bis 40 EW/km ²	ja	320.000	25.000	345.000	5.000	345
1.000 EW	100 EW/km ²	nein	270.000	0	270.000	80.000	270
5.000 EW	100 EW/km ²	nein	270.000	0	270.000	80.000	54
5.000 EW	100 EW/km ²	ja	270.000	75.000	345.000	5.000	69
9.000 EW	100 EW/km ²	ja	270.000	100.000	370.000	-20.000	41
15.000 EW	über 180 EW/km ²	Bezirksstadt	150.000	200.000	350.000	0	23

Quelle: KDZ: eigene Darstellung 2018; auf Basis: Land Kärnten: Erläuterungen zum BZ-Verteilungsmodell 2018.

⁵ Siehe hierzu auch die Fallstudien im Endbericht.

Noch deutlicher wird die nicht ausreichende Berücksichtigung der zentralörtlichen Aufgaben im Grundrahmen bei einer Pro-Kopf-Betrachtung. So weisen die Gemeinden bis 2.000 EW deutlich höhere Pro-Kopf-Werte auf als die zentralen Orte. Eine Gemeinde mit 1.000 EW ohne zentralörtliche Funktion erhält etwa 320 Euro pro Kopf, eine Gemeinden mit 9.000 EW mit zentralörtlicher Funktion hingegen 41 Euro pro Kopf. Eine Bezirksstadt mit 15.000 EW erhält mit 23 Euro pro Kopf den niedrigsten Wert.

Diese Effekte werden durch den über den Grundrahmen hinausgehenden Gemeindefinanzausgleich noch verstärkt. Hierbei handelt es sich im überwiegenden Maße um einen Ressourcenausgleich, welcher in erster Linie kleinen, finanzschwachen Gemeinden zugute. Dies trifft auch auf den Umlagenausgleich zu, da dieser Gemeinden mit hoher Finanzkraft – wie dies auf zentrale Orte zutrifft – nicht zur Verfügung steht.

Die folgende Tabelle zeigt die laufenden Mittel der Bezirksstädte aus den Gemeinde-Bedarfszuweisungen. So bestehen durchschnittliche Pro-Kopf-Werte bei den Kärntner Gemeinden in der Höhe von 164 Euro pro Kopf, auf eine Bewohnerin bzw. einen Bewohner einer Bezirksstadt hingegen kommen nur 28 Euro. Besonders niedrige Werte 2018 bestehen in Klagenfurt und Villach mit 20 Euro pro Kopf.

Tabelle 3: Gemeinde-Bedarfszuweisungen der Bezirksstädte, 2018

	BZ-Grund- rahmen	Gemeinde- Finanz- ausgleich	BZ-gesamt	BZ-Grund- rahmen	Gemeinde- Finanz- ausgleich	BZ-gesamt
	in Euro			pro Kopf		
Feldkirchen	350.000	0	350.000	25	0	25
Hermagor	520.000	160.000	680.000	76	23	99
Klagenfurt*	Sondervereinbarung		2.000.000			20
St. Veit a.d. Glan	350.000	156.000	506.000	28	12	40
Spittal a.d. Drau	350.000	262.000	612.000	23	17	39
Villach*	Sondervereinbarung		1.200.000			20
Völkermarkt	470.000	200.000	670.000	43	18	61
Wolfsberg*	Sondervereinbarung		800.000			32
Kärnten gesamt**	38.670.000	22.745.000	61.415.000	103	61	164

* Sonderregelung ausserhalb des Bedarfszuweisungs-Verteilungsmodells

** exkl. Klagenfurt, Villach, Wolfsberg

Quelle: KDZ: eigene Darstellung; auf Basis Abteilung 3: BZ-Verteilungsmodell 2018; Auskunft Klagenfurt, Villach und Wolfsberg.

Ergänzend dazu ist noch darauf hinzuweisen, dass die Verknüpfung des Gemeinde-Bedarfszuweisungs-Verteilungsmodells mit den Zentrale-Orte-Konzepten grundsätzlich als durchaus positiv beurteilt werden kann. Eine verstärkte Verschränkung von finanziellen Aspekten und Konzepten der Raumplanung ist ein wichtiger Schritt für eine verbesserte Steuerung.⁶

⁶ Vgl. Mitterer: Reform des Finanzausgleichs unter Berücksichtigung regionalpolitischer Entwicklungen, 2013, S. 113 ff.; Frey: Starke Zentren, starke Alpen, 2008, S. 233 ff.

Gemeinde-Bedarfszuweisung: Sonderregelung für Klagenfurt und Villach kann die zentralörtlichen Aufgaben nicht ausreichend abdecken

Die beiden Städte Klagenfurt und Villach sind von den sonst für alle Kärntner Gemeinden geltenden Vorschriften zur Weitergabe der Gemeinde-Bedarfszuweisungen ausgenommen. Die beiden Städte sind hierbei auf Sonderregelungen im Verhandlungswege angewiesen. Die derart zugewiesenen Beträge liegen pro Kopf massiv unter dem Kärntner Durchschnitt. So erhielt die Stadt Klagenfurt 2.017 Euro pro Kopf für das Jahr 2018, die Stadt Villach 20 Euro pro Kopf. Im Vergleich dazu erhält eine Bezirksstadt mit 15.000 EW 23 Euro pro Kopf. Die Kärntner Gemeinden erhalten durchschnittlich 164 Euro pro Kopf aus dem Gemeinde-Bedarfszuweisungs-Verteilungsmodell.

Angesichts der doch beträchtlichen zusätzlichen Aufgabenerfordernisse der Städte Klagenfurt und Villach – wie etwa in den Bereichen öffentlicher Personennahverkehr oder Kultur- und Sporteinrichtungen – ist dieser Betrag daher als nicht ausreichend einzuschätzen. Dies wird für Klagenfurt sowie durch die Auswertungen zu den Netto-Ausgaben transparent. Auch die zusätzlichen Ausgaben aufgrund der Bezirksverwaltungsfunktion können hiermit nicht abgegolten werden.

Insgesamt erhalten die beiden Städte Klagenfurt und Villach nur fünf Prozent der Gemeinde-Bedarfszuweisungsmittel. Der Anteil an der Kärntner Bevölkerung liegt bei 29 Prozent.

Landesförderungen: Keine lastenausgleichenden Elemente

Sämtlichen Landesförderungen ist gemein, dass bei den Vergabekriterien das Ausmaß der Zentralörtlichkeit einer Gemeinde nicht berücksichtigt ist. Durch die Abhängigkeit der Förderhöhe von „zumutbaren Eigenleistungen des Förderungswerbers“ besteht ein Ermessensspielraum für das Land Kärnten. In der Praxis dürfte dieser jedoch selten ausgenutzt werden.

Insgesamt wirkt das System dennoch klar zugunsten kleiner Gemeinden, wie dies die empirischen Analysen der Transferströme nahelegen.

Berücksichtigung von Spill-Overs in nur sehr geringem Ausmaß

Durch die engen Verflechtungen zwischen den Gemeinden, vor allem in den Bereichen der Berufs- und Schülerpendlerinnen und -pendler oder bei der Nutzung von Freizeit- oder Einkaufsmöglichkeiten, kommt es zwischen den Gemeinden zu mehrfachen Wechselbeziehungen. So profitieren zentrale Orte von Arbeitseinpenderinnen und -einpendlern, da sich dies positiv auf die Kommunalsteuereinnahmen auswirkt. Gleichzeitig entstehen den Arbeitsorten dadurch jedoch auch Mehrausgaben, da sie eine entsprechend ausgebaute Infrastruktur zur Verfügung stellen müssen. Zusätzlich bieten zentrale Orte auch verstärkt Sport-, Kultur- und Freizeiteinrichtungen an, welche nicht nur von der gemeindeeigenen Bevölkerung, sondern von der Bevölkerung der gesamten Region genutzt werden. Da solche Einrichtungen in der Regel nicht kostendeckend geführt werden können, kommen die zentralen Orte hier für die Kosten der gesamten Region auf, ohne diese von den umliegenden Gemeinden entsprechend abgegolten zu bekommen.

Im Rahmen des Finanzausgleichs bestehen mehrere Möglichkeiten, dies zu lösen. Ein sehr häufig gewählter Ansatz ist die Bildung von Gemeindeverbänden – etwa im Bereich der Schulverbände oder auch bei Musikschulen, wodurch ein interkommunaler Austausch erfolgt. Doch auch durch die Ausgestaltung der Länder-Gemeinde-Transferbeziehungen können entsprechende Ausgleichsmöglichkeiten geschaffen werden. Ein häufiges und im

Finanzausgleichsgesetz explizit verankertes Prinzip ist die Förderung der interkommunalen Zusammenarbeit bzw. von Gemeindezusammenlegungen.

Im Förderkatalog des Landes findet sich nur eine einzige Förderung, welche explizit die Förderung der interkommunalen Zusammenarbeit vorsieht. Bei den weiteren Förderprogrammen ist gemäß den öffentlich zugänglichen Förderrichtlinien keine gezielte Förderung der interkommunalen Zusammenarbeit vorgesehen. Auch bei den Gemeinde-Bedarfszuweisungsmitteln ist im Rahmen des Bedarfszuweisungs-Verteilungsmodells – entgegen der Vorgaben des Finanzausgleichsgesetzes 2017 – noch keine Berücksichtigung der interkommunalen Zusammenarbeit integriert.

Insgesamt ist daher erkennbar, dass der Ausgleich von regionalen Spill-Overs im bestehenden Länder-Gemeinde-Finanzausgleich noch keine Rolle spielt.

Starke Umverteilungswirkungen der Land-Gemeinde-Transferbeziehungen

Die empirischen Evidenzen weisen eine stark umverteilende Wirkung der Land-Gemeinde-Transferbeziehungen in Kärnten auf, wie sich dies insbesondere bei einer Betrachtung der Finanzkraft vor und nach Transfers zeigt (Abbildung 3). Man sieht einerseits, dass mit den Transferbeziehungen ein sehr hohes Transfervolumen bewegt wird. Andererseits kommt es zu einer eindeutigen Verschiebung der Finanzmittel von den mittleren und größeren Gemeinden hin zu den kleineren Gemeinden. Dies führt dazu, dass grundsätzlich finanzkräftige Gemeinden und Städte aufgrund der enormen Finanzkraftabschöpfung finanziell schlechter dastehen können, als ursprünglich finanzschwache Gemeinden.

So bestehen in Kärnten insgesamt zehn (!) Umlagen und Beiträge⁷, welche im Rahmen von Abzügen bei den Gemeinde-Ertragsanteilen von den Ländern einbehalten werden und diese teils im Rahmen von Förderprogrammen wieder an die Gemeindeebene verteilt werden. Die gewählten Verteilungskriterien wirken dabei insgesamt stark ressourcenausgleichend, da die Finanzkraft insbesondere bei den großen Umlagen (Landesumlage, Sozialhilfeumlage, Kinder- und Jugendhilfeumlage, Krankenanstaltenumlage) eine hohe Bedeutung spielt. Bei den weiteren Umlagen und Beiträgen finden sich teils auch aufgabenbezogene Verteilungskriterien (etwa beim Verkehr).

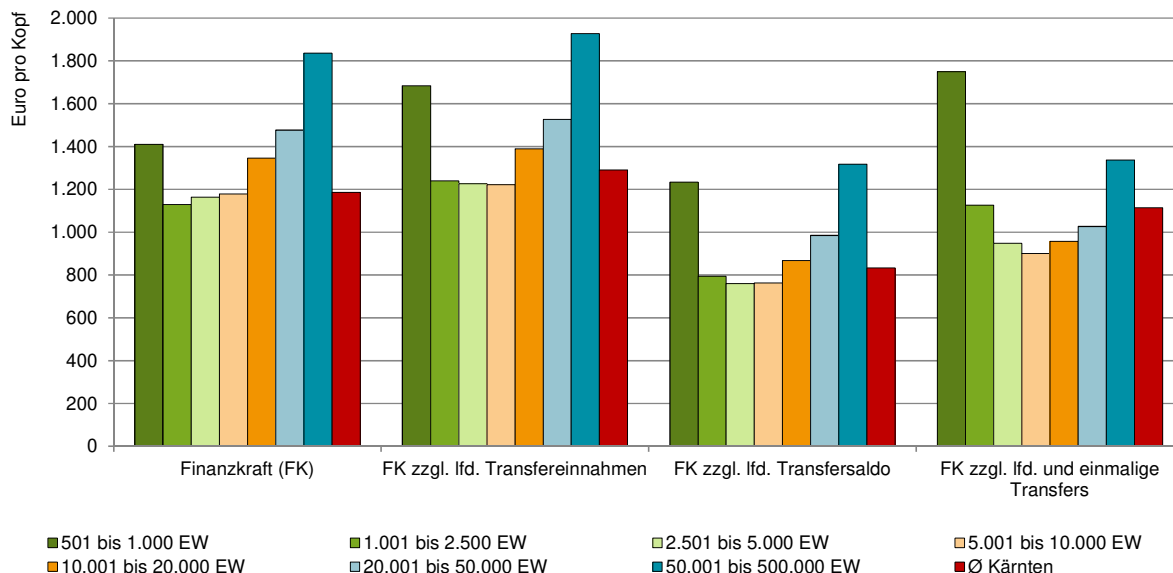
Insbesondere durch die Förderungen kommt es nochmals zu einer deutlichen Verschiebung zwischen den Gemeindeklassen. Dies liegt einerseits an der Auswahl an laufenden Förderprogrammen, welche verstärkt auch kleineren Gemeinden zugute kommen⁸, andererseits zeigt sich insbesondere im Bereich der einmaligen Transfers nochmals eine sehr deutliche Verschiebung zu den kleineren Gemeinden hin⁹. Dies legt nahe, dass vor allem Investitionszuschüsse, welche im Ermessen des Landes liegen, zugunsten kleinerer und strukturschwacher Gemeinden gehen. Bei den kleinsten Gemeinden finden sich weiters auch Tourismusembedungen, welche ebenfalls größere Investitionsbedarfe aufweisen, da diese zusätzliche Infrastruktur für den Tourismusbereich zur Verfügung stellen müssen.

⁷ Die Veränderung in der Verteilungswirkung ist in der Abbildung im Bereich „FK zzgl. Lfd. Transfersaldo“ erkennbar. Hier werden gegenüber dem vorherigen Schritt neben den laufenden Transfereinnahmen auch die laufenden Transferausgaben – und damit in erster Linie die Umlagen – berücksichtigt.

⁸ Dies ist in der Abbildung im Bereich „FZ zzgl. lfd. Transfereinnahmen“ erkennbar. Hier werden zu der Finanzkraft die laufenden Förderungen – etwa für den Kinderbetreuungsbereich – addiert.

⁹ Dies ist in der Abbildung im Bereich „FZ zzgl. lfd. und einmalige Transfers“ erkennbar. Hier wurde die Finanzkraft daher um sämtliche Transfereinnahmen und -ausgaben bereinigt.

Abbildung 3: Finanzkraft der Kärntner Gemeinden vor und nach Transfers nach Transferarten nach EW-Klassen, in Euro pro Kopf, 2016



Quelle: KDZ: eigene Berechnung 2018 auf Basis Statistik Austria: Gemeindefinanzdaten 2016.
Anmerkung: Finanzkraft = Ertragsanteile + eigene Steuern.

Fehlende transparente Zielsetzungen zu den gewünschten Verteilungswirkungen

Die derzeitigen Verteilungswirkungen des Kärntner Transfersystems gehen zugunsten kleiner und finanzschwacher Gemeinden. Es ist davon auszugehen, dass damit das Ziel verfolgt werden soll, auch im ländlichen Bereich gleichwertige Lebensbedingungen für die Bewohnerinnen und Bewohner zu schaffen. In den bestehenden rechtlichen Grundlagen zu den Umlagen und Förderungen wird dieses Ziel jedoch nicht explizit angeführt.

Dass die Stärkung finanzschwacher und kleiner Gemeinden ein implizites Ziel ist, zeigt sich auch daran, dass die der Sozialhilfeumlage zugrundeliegenden Verteilungskriterien auf Basis einer Empfehlung des IHS aus dem Jahr 2009¹⁰ verändert wurden. So wurde die Sozialhilfeumlage ursprünglich zur Hälfte nach der Einwohnerzahl und zur Hälfte aufgabenorientiert nach der Zahl der Fälle eingehoben. Entsprechend der Empfehlung besteht nun eine Kombination von Einwohnerzahl und Finanzkraft, wodurch es zu einer Verschiebung der Belastung zu den größeren und finanzkräftigeren Gemeinden gekommen ist.

Auch die Einführung des Gemeinde-Bedarfszuweisungs-Verteilungsmodells ist als solches einzuschätzen, da hier dem Ressourcenausgleich – insbesondere im Vergleich zum Ausgleich zentralörtlicher Leistungen – eine sehr hohe Bedeutung zukommt. So ist das Modell so angelegt, dass die Pro-Kopf-Bedarfszuweisungen mit steigender Größe der Gemeinden sinken und vor allem Gemeinden bis 2.500 EW am stärksten profitieren.¹¹

¹⁰ Bodenhöfer et al.: Umlagenleistungen der Kärntner Gemeinden, 2009, S. 5 f.
¹¹ Sturm: BZ-Objektivierungsmodell, 2017, Folie 16.

Es kann zwischen verschiedenen Transferzwecken unterschieden werden:

- Ressourcenausgleich
- Lastenausgleich
- Abgeltung regionaler Spill-Overs und Realisierung von Economies of Scale
- Versicherung gegen exogene Schocks

Demnach gilt es nicht nur einen Ressourcenausgleich zu verfolgen, sondern auch andere Transferzwecke – wie insbesondere einen Lastenausgleich sowie die Abgeltung regionaler Spill-Overs. Die aktuellen Transferbeziehungen zeigen eine sehr starke Gewichtung des Ressourcenausgleichs bei gleichzeitiger massiver Vernachlässigung anderer Transferzwecke.

Dabei zeigt sich insgesamt ein Fehlen von Transferstrategien, in welchen auf diese Fragestellungen eingegangen wird. Dies betont etwa auch der Kärntner Landesrechnungshof für den Bereich der Sonder-Bedarfszuweisungen. So verweist er darauf, dass er „*keine dokumentierten Förderstrategien, davon abgeleiteten Förderkonzepte oder auch Förderrichtlinien*“¹² vorfinden konnte.

Es ist anzunehmen, dass die einzelnen Förderprogramme und auch Festlegungen zur Einhebung der vielfältigen Umlagen nicht aufeinander abgestimmt und in weiterer Folge auch nicht in ein Gesamttransferkonzept integriert sind.

3 Empfehlungen für den Finanzausgleich

Die einzelnen Städte und Gemeinden erfüllen innerhalb einer Region unterschiedliche Aufgaben und Funktionen und befinden sich in vielfältigen Beziehungen zueinander. Insbesondere (größere) Städte erbringen Versorgungsleistungen, welche auch der Bevölkerung aus anderen (kleineren, umliegenden) Gemeinden zugutekommen (= regionale Versorgungsfunktion). Dadurch entstehen Städten jedoch auch Mehrausgaben. Klassische Beispiele dafür sind etwa der Öffentliche Personennahverkehr sowie Kultur- oder Freizeiteinrichtungen.

Hinzu kommen besondere Zentrumslasten, welche sich in Ballungsräumen ergeben. Beispiele hierfür sind höhere soziale Lasten, Verwaltungskosten (beispielsweise durch die Funktion als Statutarstadt) oder Kosten aufgrund einer höheren Siedlungsdichte (z. B. intensive Straßennutzung). Die Finanzierung dieser Zentrumslasten stellt die Städte ebenfalls zunehmend vor Herausforderungen.

In § 4 des Finanzverfassungsgesetzes wird festgelegt, dass der Finanzausgleich in Übereinstimmung mit der Verteilung der Lasten der öffentlichen Verwaltung zu erfolgen hat und dass darauf Bedacht zu nehmen ist, dass die Grenzen der Leistungsfähigkeit der beteiligten Gebietskörperschaften nicht überschritten werden. Infolgedessen ist es Aufgabe des Finanzausgleichs, für eine ausreichende Finanzierung von zentralörtlichen Aufgaben zu sorgen.

Wie eine nähere Betrachtung der aktuellen Transferbeziehungen zwischen Land Kärnten und den Kärntner Gemeinden ergeben hat, erfolgt keine ausreichende Berücksichtigung dieser zusätzlichen Aufgabenbedarfe von zentralen Orten. Im Gegenteil kommt es durch die Transfers zu einer weitgehenden Aushöhlung der Finanzkraft der Städte.

¹² Siehe Landesrechnungshof Kärnten: Sonderbedarfszuweisungen 2013, 2014, S. 7.

Im Rahmen eines zeitgemäßen Finanzausgleichs sollte auf ein ausgewogenes Verhältnis zwischen Ressourcen- und Lastenausgleich geachtet werden. Dass die Stärkung des Lastenausgleichs ein zentrales Anliegen der Finanzausgleichspartner ist, zeigt sich darin, dass mit dem Finanzausgleichsgesetz 2017 eine stärkere Aufgabenorientierung bei der Verteilung der Gemeinde-Ertragsanteile vorgesehen wurde.

Dieser wichtige Reformschritt sollte auch von den Ländern und Gemeinden fortgeführt werden. Der Gemeindefinanzausgleich muss immer als Summe aus Gemeinde-Ertragsanteilsverteilung und Land-Gemeinde-Transferbeziehungen gesehen werden. Das Zusammenwirken dieser beiden Elemente bestimmt die finanzielle Ausstattung der Gemeinden. Eine gemeinsame Betrachtung und gegenseitige Berücksichtigung bei Reformschritten muss daher ein wesentlicher Schritt in die Richtung eines modernen Finanzausgleichs sein.

Nachfolgend werden zentrale Ansätze für einen modernen Finanzausgleich vorgeschlagen, um die Aufgabenbedarfe von zentralen Orten in ausreichendem Ausmaße decken zu können.

3.1 Zielkonkretisierung und Erstellen eines Transferkonzeptes

Entsprechend den Intentionen des Finanzausgleichsgesetzes 2017 sollte eine grundlegende Neugestaltung der Transferbeziehungen in Angriff genommen werden. Hierzu werden die folgenden zwei Eckpunkte vorgeschlagen.

Diskussionsprozess zu den Zielen und Festlegen auf einen Grundrahmen eines Transferkonzeptes

In einem ersten Schritt ist das formelle Verständnis der Länder-Gemeinde-Transferbeziehungen zu diskutieren und festzulegen. Hierbei wird vorgeschlagen:

- ❑ *„Transferbeziehungen zwischen Ländern und Gemeinden dienen der Feinsteuerung und sind als Ergänzung zum primären Finanzausgleich zu sehen.*
- ❑ *Länder-Gemeinde-Transferbeziehungen müssen den Gemeinden ausreichend Spielraum bieten, damit diese ihre gemeindeeigenen Aufgaben erledigen, dass sie stabilitätspolitische Vorgaben erreichen und effizient und effektiv agieren können.*
- ❑ *Die Gemeindeautonomie darf durch Länder-Gemeinde-Transfers nicht übermäßig eingeschränkt werden.*
- ❑ *Die Transparenz und Nachvollziehbarkeit der Transferbeziehungen zwischen Ländern und Gemeinden muss ausreichend gegeben sein.“¹³*

¹³ Siehe Mitterer et al.: Länder-Gemeinde-Transerverflechtungen, 2016, S 123.

Basierend auf diesem Grundverständnis bedarf es einer grundsätzlichen Diskussion zu den mit dem Transfersystem verbundenen Zielsetzungen. Wichtige Fragen hierbei sind:

- Welche Wirkungsziele sollen mit dem Transfersystem verbunden sein (z. B. Gleichheitsziele, Stärken von Stadtregionen als Wirtschaftszentren, Stoppen der Abwanderung)? Wie sollen diese überprüft werden?
- Wie kann die fiskalische Äquivalenz (Übereinstimmen von Nutznießern, Kostenträgern und Entscheidungsträgern) erhöht werden (z. B. Reduzieren der Ko-Finanzierungsleistungen, Ausgleich von Spill-Overs, Stärkung der interkommunalen Kooperationen)?
- Wie kann ein stärkeres Denken in Regionen im Finanzausgleich integriert werden und damit die bestehende Raumbindigkeit des Finanzausgleichs zumindest reduziert werden (z. B. Definition von Versorgungsstandards einer Region, Schaffen von Kleinregionenfonds)?
- Welche Verteilungswirkungen sollen mit den Transfers erzielt werden (z. B. gleiche Ausstattung für Alle oder gezielte Stärkung der Gemeinden und Regionen entsprechend bestehender Programme – etwa Raumordnungsprogramme)?
- Wie soll das Verhältnis zwischen Ressourcen- und Lastenausgleich gestaltet sein?
- Soll die hohe Bedeutung der „inputorientierten“ Finanzkraft als Verteilungskriterium zwischen den Gemeinden beibehalten werden? Oder soll stärker auf „outputorientierte“ Kriterien gesetzt werden, welche unterschiedliche Rahmenbedingungen der Gemeinden berücksichtigen – wie etwa sozio-demografische oder geografisch-topografische Bedingungen.
- Wie weit sollen unterschiedliche Funktionen von Gemeinden berücksichtigt werden (z. B. Ballungsraumzentrum, kleinregionales Zentrum, Tourismusgemeinde)?
- In welcher Form soll ein Lastenausgleich erfolgen? Welche Lasten sollen ausgeglichen werden?
- In welcher Form und in welchem Ausmaß soll eine Abgeltung regionaler Spill-Overs erfolgen?
- Inwieweit sollen mit Transfers auch zeitlich befristete Programme verfolgt werden (z. B. gezielte Rückbauprojekte in Abwanderungsgebieten, Stärkung von Stadt-Umland-Kooperationen)?
- Wie kann die Transparenz der Transferströme erhöht werden (z. B. Vergabekriterien, nachvollziehbarer Nachweis zur Umlagenhöhe)?

Die Verteilungswirkungen eines Transfersystems sind dabei das Ergebnis politischer Prozesse und den damit verbundenen Zielsetzungen. Die grundsätzliche Frage bleibt dabei: „Wer bekommt wie viel Geld und wofür?“ Bei Beantwortung dieser Fragestellung stößt man auf sehr unterschiedliche Interessen und damit verbundene Forderungen.

Hierbei ist zu betonen, dass die unterschiedlichen Interessenlagen kein unüberbrückbares Problem darstellen dürfen. Nur durch ein funktionierendes Zusammenspiel der städtischen und ländlichen Regionen kann die Lebensqualität der Bevölkerung erhöht werden. Die Folge unterschiedlicher Zielsetzungen ist *„eine Konkurrenz in der Entwicklung von Agglomerationen und ländlichen Räumen: Diejenige Seite, die ihre Möglichkeiten besser nutzt, gewinnt auf Kosten*

*der anderen. Angesichts der wachsenden Verflechtungen von Stadt und Land besteht dabei das Risiko, dass auf lange Sicht beide Seiten verlieren.*¹⁴

Daraus resultiert, dass in Zukunft politische Strategien immer die Entwicklung von Stadt und Land einschließen und die spezifischen Stadt-Land-Beziehungen berücksichtigen sollten.¹⁵ Häufig fehlen jedoch noch adäquate Governance-Strukturen, um diese Konflikte zu lösen. Die Aufgabe des Finanzausgleichs wäre nun, Verteilungskonflikte zwischen diesen Partnern zu lösen.

Weiters ist darauf hinzuweisen, dass der Grundsatz der „Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse“ in der heutigen Fachdebatte durchaus kritisch gesehen wird. So ist davon auszugehen, dass eine differenzierte Steuerung einen effizienten und effektiven Mitteleinsatz erhöht. *„Die spezifischen Stärken der ländlichen Räume müssen gestärkt, nicht finanzielle Ressourcen für wirtschaftlich unergiebige Tätigkeiten unverteilt werden. Das heißt: Nicht mehr überall alles und vor allem nicht überall das Gleiche!*¹⁶

Dies wird dadurch unterstrichen, dass auch innerhalb von ländlichen Regionen ein Trend zur Konzentration auf regionale Zentren gegeben ist. *„Die dezentrale Konzentration auf die regionalen Zentren ist begleitet vom Rückzug der Daseinsvorsorge aus den kleinen Gemeinden in der Peripherie. Die Kleinzentren brauchen gezielte Entwicklungsimpulse, die auf bestehenden Stärken aufbauen. In den von Abwanderung bedrohten kleinen ländlichen Gemeinden ist es besonders wichtig, dass die gemeinwesenorientierte Selbstorganisation gestärkt wird.*¹⁷ Eine gezielte Stärkung der regionalen Zentren – und damit der Ausgleich der regionalen Versorgungsfunktionen – bringt daher einen deutlichen Nutzen für die gesamte Region.

Neuordnung der Transferbeziehungen auf Basis des vereinbarten Grundrahmens des Transferkonzeptes

Um die Steuerungspotenziale des Transfersystems optimal ausschöpfen zu können, bedarf es aufbauend auf den oben erwähnten politisch akkordierten Zielsetzungen einen klugen Einsatz von Transfers. Es geht hier um eine nachvollziehbare Ausgestaltung der Transferbeziehungen, welche sowohl einen Ressourcen- als auch einen Lastenausgleich in einem ausgewogenen Verhältnis berücksichtigt. Darüber hinausgehend bedarf es auch Transfers zur Abgeltung regionaler Spill-Overs und die Förderung der interkommunalen Zusammenarbeit. Schließlich muss das Transfersystem ausreichend flexibel sein, um politische Schwerpunktsetzungen zu ermöglichen.

Bei einer Neuausrichtung der Transferbeziehungen zwischen Land Kärnten und den Kärntner Gemeinden ist dabei auf das Zusammenwirken mit den beiden anderen Säulen des Gemeinde-Finanzausgleichs zu achten – insbesondere die eigenen Abgaben sowie die Ertragsanteile. Eine isolierte Betrachtung der Land-Gemeinde-Transferbeziehungen sollte jedenfalls vermieden werden.

Bei der Ausgestaltung eines neuen Transferkonzeptes ist darauf zu achten, dass an einen Transfer möglichst nur ein Ziel gekoppelt ist, welches in weiterer Folge mithilfe von Indikatoren auch gemessen werden kann. Das konzipierte Transferkonzept ist daher so auszugestalten, dass dieses auch laufend evaluiert werden kann, um es an die sich verändernden Rahmenbedingungen und Ansprüche anpassen zu können.

¹⁴ siehe Schneider: Gemeinsam Stadt und Land, 2010, S. 10.

¹⁵ vgl. Schneider: Gemeinsam Stadt und Land, 2010, S. 11.

¹⁶ siehe Frey: Starke Zentren – starke Alpen, 2008, S. 93.

¹⁷ siehe Dax: Handlungsmöglichkeiten ländliche Räume, 2009, S. 9.

3.2 Stärkung der Gemeindeebene als Partner

Die Gemeindeebene als Hauptbetroffene des Transfersystems sollte im Sinne der Stärkung der Gemeindeautonomie in den Prozess einer Neugestaltung des Kärntner Transfersystems gut als Partner eingebunden sein.

Schaffen einer neuen Steuerungskultur

Bei der Erstellung eines Transferkonzeptes sollte der Steuerungsaspekt stärker ins Bewusstsein rücken. Durch eine gezielte Ausgestaltung des Transfersystems ergibt sich für das Land Kärnten die Chance einer stärker zielorientierten Steuerung, um einen möglichst effizienten und effektiven Mitteleinsatz zu gewährleisten. Dies erfordert transparente und messbare Zielsetzungen.

Um insbesondere die Potenziale einer besseren Zusammenarbeit von Länder- und Gemeindeebene ausschöpfen zu können, wird hier auf die neuesten Erkenntnisse einer Mehr-Ebenen-Steuerung hingewiesen. Ein stärkerer Fokus auf Interaktionsmuster und Koordinierungsmechanismen zwischen verschiedenen Akteuren ermöglicht eine Verbesserung der Zusammenarbeit. So gilt es, Koordinierungsdefizite oder Informationslücken zu schließen. Auch eine gemeinsame Bearbeitung von administrativen Lücken, wie sie sich etwa aufgrund der Problematik der räumlichen Verflechtungen ergeben, wäre hier zu nennen.¹⁸

Dies bedingt, dass Länder- und Gemeindeebene stärker als Partner empfunden werden. Es wäre daher ein moderierter Diskussionsprozess zweckmäßig, in welchem alle beteiligten Akteure bei der Überarbeitung des Kärntner Transfersystems eingebunden sind (daher sowohl Gemeindebund als auch Österreichischer Städtebund). Schließlich gilt es, eine vertrauensvolle Basis zwischen den Akteuren zu schaffen.

Eine stärkere Einbindung der Gemeinden, sodass diese stärker selbst über die Transferbeziehungen bestimmen können, wäre im Sinne einer höheren Konnexität notwendig. Möglich wäre zumindest:¹⁹

- Kooperative Festlegung der Umlagenhöhe und -dynamik zwischen Land und Gemeinden;
- Transparente und nachvollziehbare Abrechnung zur Bestimmung der Umlagenhöhe;
- Stärkung des Mitspracherechtes der Gemeinden im Rahmen der Aufgabenverantwortung (z. B. Festlegen von Leistungsstandards);
- Gemeinsame Bestimmung der Verteilungswirkungen auf die finanzielle Situation der Gemeinden (Orientierung der Verteilungskriterien an der Finanzkraft oder an alternativen Kriterien);
- Gemeinsame Erarbeitung der Vergaberichtlinien der Gemeinde-Bedarfszuweisungen.

Erhöhen der Transparenz

Die Weitergabe der Gemeinde-Bedarfszuweisungen sowie die Vergabe der Landesförderungen soll transparent, nachvollziehbar und bedarfsgerecht sein. Jedenfalls wären jährliche Transferberichte zu empfehlen, in denen folgende Punkte transparent dargestellt werden:

- „Art und Volumen der Transferbeziehungen nach Aufgabenbereichen“;
- Differenzierte Darstellung von Gemeinde-Bedarfszuweisungen und Landesförderungen;

¹⁸ Vgl. Bauer u. Biwald: Vom Regieren zum Steuern, 2017, S. 425 ff.

¹⁹ Vgl. Mitterer et al.: Länder-Gemeinde-Transferverflechtungen, 2016, S. 130.

- ❑ *Darstellen der Wirkungen und Verteilungswirkungen von Transfers auf die einzelnen Gemeinden;*
- ❑ *Räumliche Verteilungswirkungen des Transfersystems;*
- ❑ *Darstellen des Zielerreichungsgrades (z. B. Ausbaustand des Kinderbetreuungsangebotes in Abhängigkeit der Förderungen).²⁰*

3.3 Stärkung regionaler Zentren

Da im derzeitigen Transfersystem keine ausreichende Berücksichtigung der speziellen Bedarfe von regionalen Zentren besteht, werden nachfolgend die folgenden beiden Möglichkeiten vorgeschlagen.

Berücksichtigen der regionalen Versorgungsfunktion

Aufgrund der vielfältigen Verflechtungen zwischen den Gemeinden ist es notwendig, die Mehrausgaben von regionalen Zentren in Bezug auf ihre regionale Versorgungsfunktion abzugelten. Hierbei bieten sich die folgenden finanzwirtschaftlichen Instrumente an:

- ❑ Stärkere Berücksichtigung der regionalen Versorgungsfunktion bei der Gemeinde-Bedarfszuweisungsvergabe: Die Mittel für zentrale Orte werden gegenüber dem derzeit stark ausgeprägten Ressourcenausgleich deutlich aufgewertet.
- ❑ Verknüpfung mit bestehenden Zentrale-Orte-Konzepten: Es kann eine stärkere Verknüpfung von Raumplanungsprogrammen und den Transfers erfolgen, um gezielter steuern zu können.
- ❑ Bilden von Kleinregionen: Bestimmte Aufgaben werden von Kleinregionen übernommen, wie etwa Schulen, Kinderbetreuung, Standesamt, Wasserver- und Abwasserentsorgung, Abfallwirtschaft, Sport- und Kultureinrichtungen oder Feuerwehren. Zur Finanzierung dieser Ausgaben bestehen Transfers an einen Kleinregionsfonds, über welchen die Gemeinden gemeinsam entscheiden.²¹
- ❑ Verstärkte Verankerung von Gemeindekooperation in den Förderkriterien: Die Förderhöhe von Projekten kann merkbar erhöht werden, wenn diese als Kooperationsprojekte umgesetzt werden.
- ❑ Verpflichtung zur Gemeindekooperation bei überörtlichen Effekten: Bei zukünftigen Investitionen, die in irgendeiner Weise vom Land mitfinanziert werden und einen überörtlichen Effekt haben, werden die Gemeinden zu einer Kooperationslösung verpflichtet. Dies könnte wesentlich zur Lösung der Stadt-Umland-Problematik beitragen.

Berücksichtigen besonderer Lasten von zentralen Orten

Wie in den Fallstudien ersichtlich wurde, haben zentrale Orte neben ihrer regionalen Versorgungsfunktion auch spezifische Lasten aufgrund ihrer Funktion als zentraler Ort. Hierunter fallen etwa besondere Herausforderungen aufgrund der soziologischen Zusammensetzung der Bevölkerung (höherer Anteil an Personen mit nicht-deutscher Erstsprache, Arbeitslose, Personen mit sozialer Mindestsicherung), aber auch höhere Verwaltungsausgaben aufgrund der höheren

²⁰ Siehe Mitterer et al.: Länder-Gemeinde-Transerverflechtungen, 2016, S 130.

²¹ Vgl. Prorok et al.: Kommunale Aufgaben in Stadtregionen, 2013, S. 49 ff.

Komplexität und auch die Besorgung der Bezirksverwaltungsagenden. Um diese Mehraufgaben abzugelten werden die folgenden Ansätze vorgeschlagen:

- Berücksichtigen von Kindern mit nicht-deutscher Erstsprache bei den Förderungen im Kinderbetreuungsbereich;
- Ausgleich für Tourismusgemeinden: Gemeinden mit hohen Nächtigungszahlen müssen die Infrastruktur nicht nur für die eigenen Einwohnerinnen und Einwohner, sondern auch für die Gäste bereitstellen, weshalb hier höhere Ausgaben anfallen;
- Berücksichtigen der Bevölkerungsentwicklung: Sowohl deutlich wachsende als auch deutlich schrumpfende Gemeinden weisen höhere Pro-Kopf-Ausgaben auf. Wachsende Gemeinden müssen zusätzliche Infrastruktur schaffen, schrumpfende Gemeinden müssen die bestehende Infrastruktur für immer weniger Menschen aufrechterhalten.²² Dementsprechend wären sowohl Bevölkerungswachstum als auch ein Bevölkerungsrückgang als besondere Last einzuschätzen und bei der Mittelvergabe in demografieabhängigen Aufgabenbereichen zu berücksichtigen;
- Abgeltung der Mehrausgaben für Bezirksverwaltungsagenden;
- Höhergewichtung einer hohen Siedlungsdichte bei der Fördermittelvergabe.

3.4 Reduzieren der derzeitigen starken Verteilungswirkungen

Das derzeitige Kärntner Transfersystem weist ein hohes Transfervolumen mit starken Umverteilungseffekten auf. Dies belastet zunehmend zentrale Orte, welche jedoch für die Funktion ganzer Regionen essentiell sind. Um das Transfersystem auch zielorientiert steuern zu können, werden die folgenden Aspekte vorgeschlagen.

Reduzieren des Transfervolumens

Bei einer Reform des Finanzausgleichs ist eine Reduktion der Transfers wesentlicher Bestandteil. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass die derzeitigen zahlreichen Transerverflechtungen mit ebenfalls zahlreichen Verflechtungen von Aufgaben zusammenhängen und es demgemäß zu zahlreichen Mischfinanzierungen kommt. Eine Entflechtung der Transferbeziehungen muss daher stets auch mit einer Entflechtung von Aufgaben und deren Mischfinanzierungen einhergehen und dementsprechend zumindest die Ausgaben- und Aufgabenverantwortung zusammenführen.

In Kärnten ist die hohe Anzahl an Transerverflechtungen offensichtlich. So bestehen zehn Umlagen bzw. Beiträge mit umverteilenden Wirkungen, daneben besteht ein sehr vielfältiges Förderprogramm des Landes. Eine Reduktion der Anzahl an Förderprogrammen und Umlagen liegt daher nahe. Auch die Ko-Finanzierungsverpflichtung der Gemeinden in den wesentlichen Umlagenbereichen der Sozialhilfe und den Krankenanstalten sollte überdacht werden.

Stärken von lastenausgleichenden Verteilungskriterien

Die derzeitige starke Bedeutung der Finanzkraft bei der Umlagenberechnung, aber auch die stark umverteilende Wirkung bei den Gemeinde-Bedarfszuweisungsmitteln zu den Kleinstgemeinden sollte reduziert werden. Stattdessen wird ein Einsatz von stärker auf die jeweilige Funktion der Gemeinde bezogenen Indikatoren vorgeschlagen. Dies ermöglicht einen stärker differenzierten Einsatz von Transfers, der sich weniger an der Inputgröße Finanzkraft, sondern verstärkt an tatsächlichen Aufgabenbedarfen aufgrund der spezifischen Rahmenbedingungen orientiert.

²² Bauer et al.: Abhängigkeiten der Gemeindefinanzen von demografischen Entwicklungen, 2008, S. 86 ff.

Tabelle 4: Empfehlungen im Überblick

Reformschritt	Maßnahme	Beschreibung
Zielkonkretisierung und Erstellen eines Transferkonzeptes	Diskussionsprozess zu den Zielen und Festlegen auf einen Grundrahmen eines Transferkonzeptes	<p>Klären der Zielsetzungen des Transfersystems, z. B. angestrebte Verteilungsziele, Verknüpfung mit Strukturreformen, stärkeres Denken in Regionen, Verhältnis zwischen Ressourcen- und Lastenausgleich</p> <ul style="list-style-type: none"> * Zusammenspiel von städtischen und ländlichen Regionen verbessern * Gemeindestrukturen durch Gemeindekooperationen optimieren * Stärkung kleinregionaler Zentren im ländlichen Raum
	Neuordnung der Transferbeziehungen auf Basis des vereinbarten Grundrahmens des Transferkonzeptes	<ul style="list-style-type: none"> * ausgewogenes Verhältnis von Ressourcen- und Lastenausgleich * Einbezug von Transfers zur Abgeltung der regionalen Versorgungsfunktion * Berücksichtigen von Wechselwirkungen von Ertragsanteilen und eigenen Steuern * Evaluierbarkeit der Zielsetzungen
Stärkung der Gemeindeebene als Partner	Schaffen einer neuen Steuerungskultur	<ul style="list-style-type: none"> * Steuerungspotenziale des Transfersystems optimieren * vertrauensvolle Zusammenarbeit zwischen Land und Gemeinden * stärkere Einbindung der Gemeindeebene bei der Ausgestaltung der Transferbeziehungen * gemeinsames Abstimmen der Ausgestaltung des Transfersystems und der damit verbundenen Richtlinien
	Erhöhen der Transparenz	mithilfe jährlicher Transferberichte
Stärkung regionaler Zentren	Berücksichtigen der regionalen Versorgungsfunktion	<ul style="list-style-type: none"> * stärkere Berücksichtigung der regionalen Versorgungsfunktion bei der Gemeinde-Bedarfszuweisungsvergabe * Bilden von Kleinregionen für überörtliche Aufgaben * Verstärkte Verankerung von Gemeindekooperationen in den Förderkriterien * Verpflichtung zur Gemeindekooperation bei überörtlichen Effekten
	Berücksichtigen besonderer Lasten von zentralen Orten	<ul style="list-style-type: none"> * Berücksichtigen von Kindern mit nicht-deutscher Erstsprache * Ausgleich für Tourismusgemeinden * Berücksichtigen der Bevölkerungsentwicklung * Abgeltung der Mehrausgaben für Bezirksverwaltungsagenden * Höhergewichtung einer hohen Siedlungsdichte bei der Fördervergabe
Reduzieren der derzeitigen starken Verteilungswirkungen	Reduzieren des Transfervolumens	<ul style="list-style-type: none"> * Entflechten von Aufgaben und deren Mischfinanzierungen * Reduzieren der hohen Anzahl an Umlagen und Förderprogrammen * Ko-Finanzierung bei Sozialhilfe und Krankenanstalten reduzieren oder abtauschen
	Stärken von lastenausgleichenden Verteilungskriterien	<ul style="list-style-type: none"> * Reduzieren der hohen Bedeutung der Finanzkraft als Verteilungskriterium * stärkerer Fokus auf die Funktion einer Gemeinde

Quelle: KDZ: eigene Darstellung 2018.

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