

Zentralörtliche Aufgaben von Gemeinden in Oberösterreich

Endbericht, 10.7.2024

verfasst von

Karoline Mitterer, Nikola Hochholdinger (KDZ)

Michael Getzner, Johann Bröthaler (TU Wien)

Auftraggeber

Land Oberösterreich

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	4
1 Ausgangslage und Zielsetzung	4
2 Aufbau.....	5
I Grundlagen zu zentralörtlichen Aufgaben	6
1 „Gemeindefinanzierung Neu“ in Oberösterreich	6
2 Zentrale Orte in Oberösterreich.....	10
3 Der Aufgabenwandel zentraler Orte	13
4 Zentralörtlichkeit und deren Abgeltung im Finanzausgleich	15
5 Bestehende Definitionen und Abgrenzungen zentralörtlicher Aufgaben der Gemeinden	18
II Zentralörtliche Aufgaben in Oberösterreich	22
1 Methodische Vorgehensweise.....	22
2 Beschreibung ausgewählter zentralörtlicher Aufgaben.....	33
3 Finanzielle Bewertung der ausgewählten Aufgabenfelder	44
III Zusammenfassung und Schlussfolgerungen	47
1 Zusammenfassung: Identifikation zentralörtlicher Aufgaben in Oberösterreich	47
2 Schlussfolgerungen	50
Anhang	53
1 Aufgabenfelder	53
2 Kriterien und Bewertung	55
3 Verzeichnisse.....	58

Einleitung

1 Ausgangslage und Zielsetzung

Die Richtlinien ‚Gemeindefinanzierung Neu‘ regeln seit dem Jahr 2018 die Vergabe von Gemeinde-Bedarfszuweisungen und teilweise auch die Vergabe von Landeszuschüssen an Gemeinden des Bundeslandes Oberösterreich.

Basierend auf einer im Jahr 2022 erfolgten Evaluierung dieses Regelwerkes wurde als Grundlage der vorliegenden Untersuchung vereinbart, das Thema „zentralörtliche Aufgaben“ näher zu betrachten. So stellt dieser Bereich in den Richtlinien ‚Gemeindefinanzierung Neu‘ (derzeit noch) kein eigenes Kriterium dar.

Es wird erwartet, dass die Berücksichtigung zentralörtlicher Aufgaben im länderinternen Finanzausgleich in Oberösterreich zu einer Stärkung des Lastenausgleichs beitragen kann. Ein wesentlicher Teil der Mittel wird derzeit über den Strukturfonds an die Gemeinden weitergegeben. Die Mittelverteilung erfolgt primär nach der Finanzkraft und Einwohnerzahl, es finden sich aber auch bereits aufgabenorientierte Verteilungskriterien (z. B. Anzahl 0–14-Jährige, Straßenkilometer).

Während ein Ressourcenausgleich bereits gut im bestehenden Regelwerk verankert ist, könnte der Lastenausgleich noch weiterentwickelt werden, um die Mittel im Rahmen des landesinternen Finanzausgleichs stärker aufgabenorientiert zu verteilen. Die Berücksichtigung zentralörtlicher Aufgaben wäre hierfür ein wichtiger Ansatzpunkt.

Im Rahmen des vorliegenden Forschungsprojektes sollen daher die zentralörtlichen Aufgaben der Gemeinden erfasst und bewertet werden. Hierbei stellt sich etwa die Frage, inwieweit im jeweiligen zentralörtlichen Aufgabenfeld eine überproportionale finanzielle Belastung der Gemeinde besteht und ob die vorhandenen Kostentragungsregelungen die finanzielle Last reduzieren.

Die **Ziele der Studie** lauten:

- Erhebung und Darstellung zentralörtlicher Aufgaben von Gemeinden im Bundesland Oberösterreich;
- Bewertung und Kategorisierung zentralörtlicher Aufgaben betreffend finanzielle Belastungen sowie Kostentragungsregelungen.

Die Studie soll eine Grundlage zur Weiterentwicklung der ‚Gemeindefinanzierung Neu‘ schaffen, indem die Möglichkeiten einer Stärkung des Lastenausgleichs am Beispiel zentralörtlicher Aufgaben analysiert werden. Für das Verständnis der Fragestellung der vorliegenden Untersuchung ist zudem wichtig, dass es sich nur um eine Betrachtung der Finanzierungsseite zentralörtlicher Aufgaben handelt. Nutzeffekte beispielsweise für die Bürgerinnen und Bürger in zentralen Orten (z. B. i. S. einer Nutzen-Kosten-Analyse) werden hierbei nicht betrachtet.

2 Aufbau

In einem ersten Teil der Studie werden die theoretischen Grundlagen zu zentralörtlichen Aufgaben herausgearbeitet. Nach einer ersten Beschreibung der bestehenden ‚Gemeindefinanzierung Neu‘ sowie des Zentrale-Orte-Konzeptes in Oberösterreich wird grundsätzlich auf den Bedeutungswandel von zentralen Orten und ihre besonderen Herausforderungen hingewiesen. Für die untersuchte Fragestellung von besonderer Relevanz ist in weiterer Folge jene der Berücksichtigung der Aufgabenerbringung von zentralen Orten im Rahmen des Finanzausgleichs. Um eine Berücksichtigung zentralörtlicher Lasten zu ermöglichen, wird weiters ein Überblick über bestehende Definitionen und Abgrenzungen zentralörtlicher Aufgaben der Gemeinden gegeben.

Im zweiten Teil erfolgt eine Auswahl und nähere Beschreibung von kommunalen Aufgabenfeldern, die grundsätzlich für eine Berücksichtigung im Rahmen der ‚Gemeindefinanzierung Neu‘ geeignet sein sollten. Basierend auf einer ausführlichen Beschreibung der Methodik werden ausgewählte zentralörtliche Aufgaben näher beschrieben und hinsichtlich ihrer finanziellen Bedeutung bewertet.

Schließlich werden in einem dritten Teil die wesentlichen Ergebnisse zusammengefasst und Empfehlungen für die weitere Umsetzung gegeben.

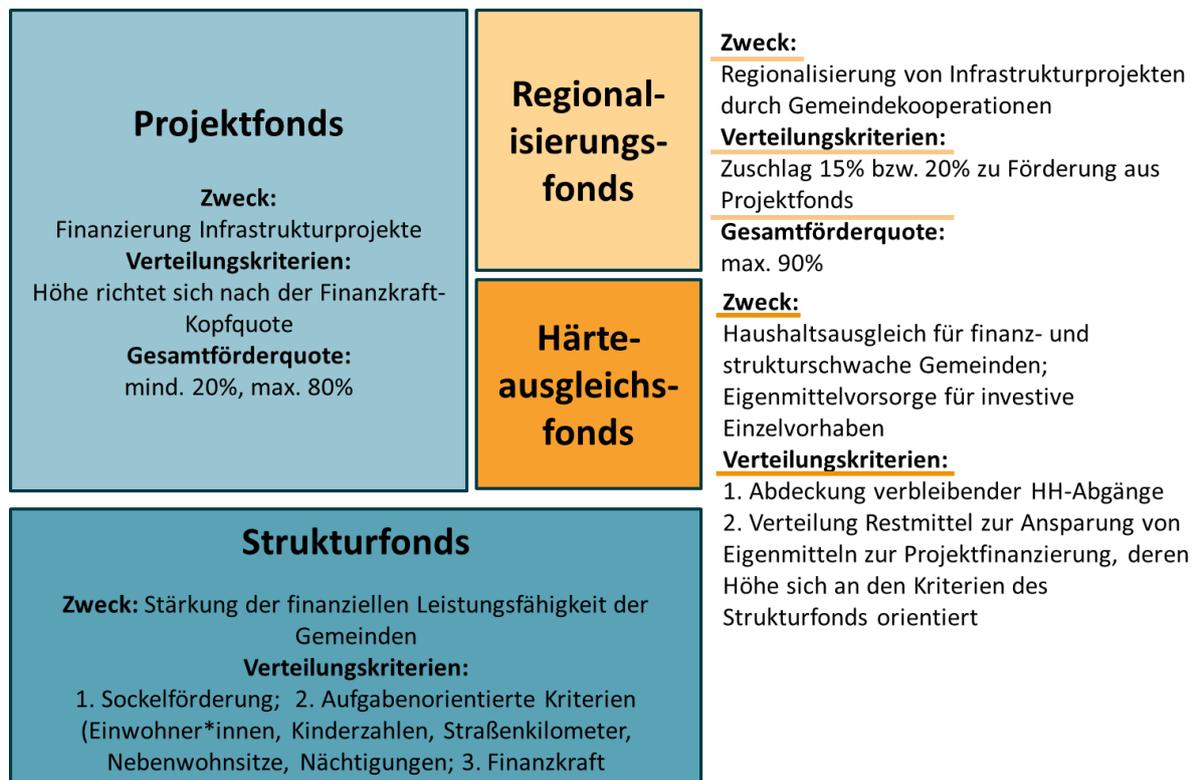
I Grundlagen zu zentralörtlichen Aufgaben

1 ‚Gemeindefinanzierung Neu‘ in Oberösterreich

Die seit dem 1.1.2018 geltende Richtlinie ‚Gemeindefinanzierung Neu‘ dient der Weitergabe der Gemeinde-Bedarfszuweisungen über die Länder an die Gemeinden. In geringem Ausmaß fließen auch Landesmittel in die Regelung ein. Anspruchsberechtigt sind grundsätzlich alle Gemeinden Oberösterreichs; ausgenommen sind die Statutarstädte Linz, Wels und Steyr, für die ein jährliches Bedarfszuweisungs-Kontingent besteht.

Die ‚Gemeindefinanzierung Neu‘ verfolgt mehrere Zielsetzungen und sieht hierfür Auszahlungen aus unterschiedlichen, miteinander in Bezug stehenden, Töpfen („Fonds“) vor (Amt der Oberösterreichischen Landesregierung, 2022).

Abbildung 1: Elemente ‚Gemeindefinanzierung Neu‘



Quelle: Amt der Oberösterreichischen Landesregierung (2022, S. 4).

Die Fonds:

- ❑ **Strukturfonds:** Dieser dient zur Stärkung der finanziellen Leistungsfähigkeit der Gemeinden. Die Mittel des Strukturfonds werden einerseits pauschal verteilt (Sockelförderung pro Gemeinde von 30.000 Euro) und andererseits nach aufgaben- und finanzkraftorientierten Kriterien. Dabei erfolgt die Verteilung primär nach der Finanzkraft und Einwohnerzahl. Maximal können 420.000 Euro aus dem Strukturfonds einer einzelnen Gemeinde zugewiesen werden.

- ❑ Härteausgleichsfonds: Mittel zur Sicherstellung des Haushaltsausgleichs und zur Finanzierung von Eigenmittelanteilen bei Infrastrukturprojekten. Die Mittel gehen an Gemeinden mit Haushaltsabgängen (1. Verteilungsvorgang) sowie Gemeinden mit niedriger Finanzkraft zum Aufbau von Eigenmitteln für investive Maßnahmen (2. Verteilungsvorgang).
- ❑ Projektfonds: Mittel zur Finanzierung von Infrastrukturprojekten. Die Förderquote orientiert sich an der Finanzkraft.
- ❑ Regionalisierungsfonds: Mittel zur Regionalisierung von Infrastrukturprojekten durch Gemeindekooperationen. Es handelt sich um einen Zuschlag zur Förderquote im Projektfonds.

Bei der Bestimmung der Höhe der jeweiligen Zuweisung ist mit Ausnahme des Strukturfonds ausschließlich die Finanzkraft ausschlaggebend. Im Strukturfonds kommen zusätzlich auch aufgabenorientierte Kriterien wie die Kinderzahl oder die Straßenkilometer zur Anwendung. Aber auch dort kommen diese nur bei niedriger Finanzkraft zum Tragen. Insgesamt zeichnet sich daher die ‚Gemeindefinanzierung Neu‘ durch einen starken Ressourcenausgleich aus, der vorrangig an der Finanzkraft anknüpft. Gleichzeitig ist der Lastenausgleich kaum bedeutsam, da keine Berücksichtigung besonderer Lasten aufgrund der Zentralörtlichkeit von Gemeinden erfolgt.

Im Jahr 2023 belief sich das ausbezahlte Volumen auf 186 Mio. Euro (Tabelle 1). Davon entfielen 39 Mio. Euro bzw. 21 Prozent auf den Härteausgleichsfonds sowie jeweils 72 Mio. Euro bzw. 39 Prozent auf den Projekt- sowie Strukturfonds. Der Regionalisierungsfonds hat mit 4 Mio. Euro eine untergeordnete Rolle.

Das ausbezahlte Volumen ist dabei im Zeitverlauf Schwankungen unterlegen (Tabelle 2). In den Jahren 2021 und 2022 war der Härteausgleichsfonds im Zuge der Corona-Pandemie ausgesetzt, um weiterhin eine Projektfinanzierung ermöglichen zu können.

Neben der ‚Gemeindefinanzierung Neu‘ ist auf Sonderfinanzierungen zu verweisen. Hier sind etwa Mittel gemäß § 25 Abs. 2 FAG 2017 zur Finanzkraftstärkung oder Mittel für diverse investive Einzelvorhaben außerhalb des Projektfonds zu nennen. Auch finden sich mit Landesmitteln finanzierte Gemeindepakete im Zusammenhang mit der Bewältigung der COVID-Krise.¹

Tabelle 1: Mittel der Gemeindefinanzierung Neu (2018–2022) im Überblick

Gemeindefinanzierung Neu (ohne Sonderfinanzierungen)						
	2018	2019	2020	2021	2022	2023
	in Euro					
Härteausgleichsfonds*	14 146 407	17 764 728	14 344 111	4 582 421	4 750 070	38 771 817
Projektfonds	66 978 977	66 385 087	58 921 004	86 777 114	49 245 773	71 664 512
Regionalisierungsfonds	5 626 618	4 621 691	7 378 706	8 013 131	4 017 774	3 863 073
Strukturfonds	66 268 041	66 414 447	70 385 941	66 495 064	66 206 835	71 685 633
Summe (ohne Sonderfinanzierungen)	153 020 043	155 185 953	151 029 762	165 867 730	124 220 452	185 985 035
	Anteil der Fonds an der Gemeindefinanzierung Neu (ohne Sonderfinanzierung)					
Härteausgleichsfonds*	9%	11%	9%	3%	4%	21%
Projektfonds	44%	43%	39%	52%	40%	39%
Regionalisierungsfonds	4%	3%	5%	5%	3%	2%
Strukturfonds	43%	43%	47%	40%	53%	39%

* Der Härteausgleichsfonds war 2021 und 2022 ausgesetzt (Corona-Pandemie).

Quelle: eigene Darstellung (2024) auf Basis Amt der Oberösterreichischen Landesregierung (2024).

¹ Gemeindeentlastungspaket 2020 (Unterstützung zur Bewältigung der finanziellen Auswirkungen der Covid-Krise).
 Sonder-Bedarfszuweisungsmittel 2022 (allg. Unterstützung zur Bewältigung der finanziellen Auswirkungen der Covid-Krise).
 Gemeindepaket 2023 (Unterstützung im Zusammenhang mit Gemeindeprojekten gem. dem KIG 2023, Abdeckung der Haushaltsabgänge für die Jahre 2021 und 2022, allg. Unterstützung aller öö. Gemeinden).

Tabelle 2: Entwicklung Gemeindefinanzierung Neu und Sonderfinanzierungen (2018–2022)

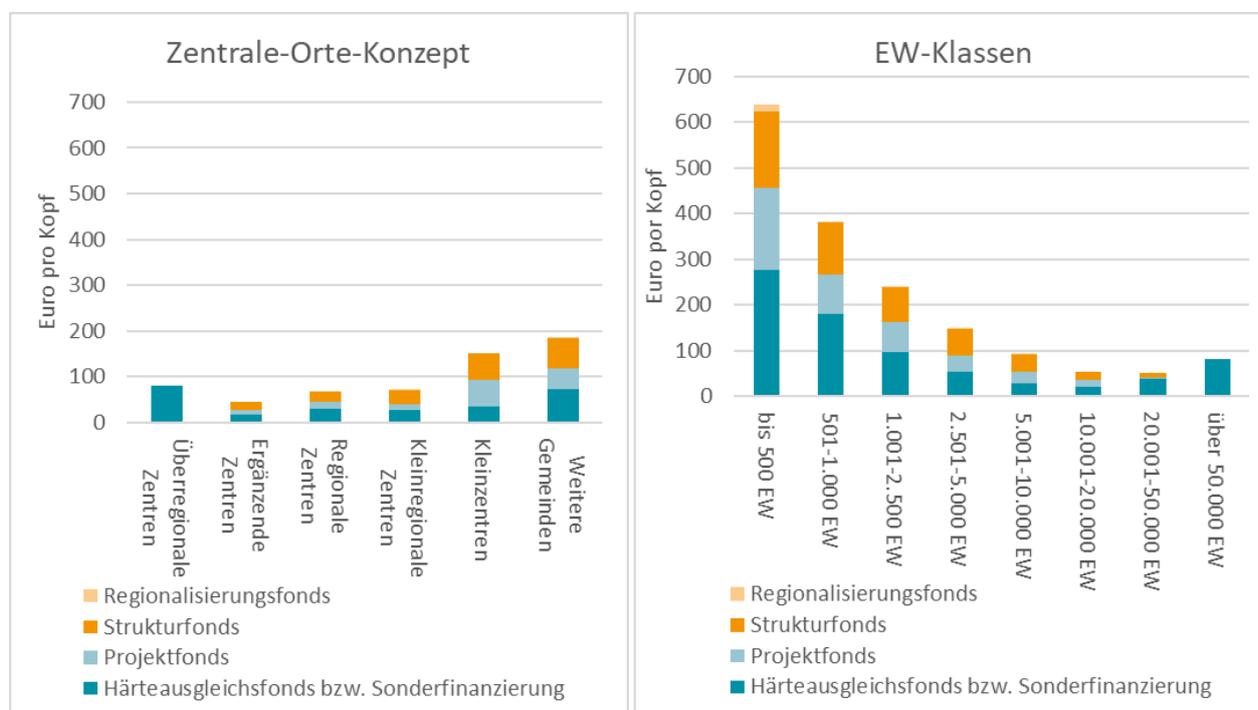
Bedarfszuweisungen	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Veränderung 2018 zu 2023
Straßen- und Wegebau, Straßenbeleuchtung	4 325 000	4 561 169	4 700 000	4 250 000	4 250 000	3 925 000	-9%
Verteilvorgang 1	5 760 998	8 809 181	6 345 876	0	33 300	34 718 964	503%
Verteilvorgang 2	4 060 409	4 394 378	3 298 235	332 421	466 770	127 853	-97%
Härteausgleichsfonds*	14 146 407	17 764 728	14 344 111	4 582 421	4 750 070	38 771 817	174%
Amtsgebäude	6 919 679	6 553 875	5 634 207	11 167 059	7 863 765	8 778 441	27%
Aufbahnhallen und Friedhöfe	1 117 847	2 126 241	1 502 745	1 738 072	1 593 756	1 571 188	41%
Bäder	3 179 300	0	0	0	0	0	
Bauhöfe, Fahrzeuge und Geräte	7 598 920	3 573 558	5 230 907	4 540 642	6 570 686	6 869 721	-10%
Feuerwehrewesen	13 313 869	14 480 768	15 355 531	15 711 810	10 054 738	16 330 837	23%
Kindergärten, Krabbelstuben und Horte	7 699 632	8 121 413	5 988 317	8 776 864	5 039 636	9 031 552	17%
Musikschulen und -probelokale	4 122 300	6 318 247	4 604 524	9 248 111	3 535 376	4 163 344	1%
Pflichtschulbau- und GTS-Maßnahmen	18 864 910	21 995 337	18 678 862	32 435 573	9 517 669	20 047 692	6%
Sportstätten	4 162 520	3 215 648	1 925 911	3 158 983	5 070 147	4 871 737	17%
Projektfonds	66 978 977	66 385 087	58 921 004	86 777 114	49 245 773	71 664 512	7%
Regionalisierungsfonds	5 626 618	4 621 691	7 378 706	8 013 131	4 017 774	3 863 073	-31%
Bedarfszuweisungen (gemäß FAG 2017)	60 466 041	60 614 447	60 385 941	60 745 064	60 531 835	66 080 633	9%
Landesmittel	5 802 000	5 800 000	10 000 000	5 750 000	5 675 000	5 605 000	-3%
Strukturfonds	66 268 041	66 414 447	70 385 941	66 495 064	66 206 835	71 685 633	8%
Summe (ohne Sonderfinanzierungen)	153 020 043	155 185 953	151 029 762	165 867 730	124 220 452	185 985 035	22%
Ausgleich o.H. 2017 (letztmalig 2018 aufgrund der Systemumstellung)	18 254 435						
BZ gem. § 25 Abs. 2 FAG 2017 (Finanzkraftstärkung)	20 392 178	21 743 048	22 499 296	19 812 381	23 486 221	26 709 411	31%
Straßenbau	33 318 224	20 039 065	15 980 760	23 133 949	8 315 716	9 434 744	-72%
Gemeindepakete	0	0	50 000 000	0	31 000 000	44 754 368	
sonstige investive Einzelvorhaben	29 087 392	32 746 735	37 500 021	32 627 841	30 456 958	32 150 138	11%
Sonderfinanzierung	101 052 229	74 528 848	125 980 077	75 574 171	93 258 895	113 048 661	12%
Summe (inkl. Sonderfinanzierungen)	254 072 272	229 714 801	277 009 839	241 441 901	217 479 346	299 033 696	18%

Quelle: eigene Darstellung (2024) auf Basis Amt der Oberösterreichischen Landesregierung (2024).

Die Höhe der ausbezahlten Mittel aus Gemeinde-Bedarfszuweisungen zeigt dabei aufgrund der starken Finanzkraftausrichtung eine deutliche Abhängigkeit von der Gemeindegröße (Abbildung 2). Eine Betrachtung der Gemeinden nach dem oberösterreichischen Zentrale-Orte-Konzept zeigt ebenfalls einen Anstieg der Pro-Kopf-Mittel mit sinkender Zentralörtlichkeit.

Zu erwähnen ist bei dieser Betrachtung, dass die Anzahl der Gemeinden gemäß Zentrale-Orte-Konzept mit insgesamt 37 Gemeinden begrenzt ist und in der Restkategorie „weitere Gemeinden“ rund 400 Gemeinden enthalten sind, wodurch sich der vergleichsweise niedrige Pro-Kopf-Wert in dieser Gemeindeklasse ergibt.

Abbildung 2: Gemeindefinanzierung Neu sowie Sonderfinanzierung nach Gemeindeklassen, 2022 in Euro pro Kopf



Quelle: eigene Berechnung (2024) auf Basis Amt der Oberösterreichischen Landesregierung (2023).

Anmerkung: In dieser Übersicht ist das jährliche Bedarfszuweisungs-Kontingent der drei Statutarstädte Linz, Wels und Steyr nicht enthalten.

2 Zentrale Orte in Oberösterreich

Für die vorliegende Untersuchung ist auch ein Bezug auf bereits bestehende Konzepte zu zentralen Orten von Interesse. Nachfolgend wird das oberösterreichische Zentrale-Orte-Konzept näher ausgeführt, welches auch in den folgenden Bewertungs- und Auswahlprozess von zentralörtlichen Aufgaben einfließt. Zur Beurteilung der finanziellen Relevanz von zentralörtlichen Aufgaben ist dieses Konzept jedoch nur eingeschränkt geeignet.

Die Rahmenbedingungen für die räumliche Entwicklung in Oberösterreich sind im Landesraumordnungsprogramm 2017 (Amt der Oberösterreichischen Landesregierung, 2017) festgelegt. Als Verordnung bildet das Oberösterreichische LAROP 2017 die normative Vorgabe zur Umsetzung der Raumordnung auf regionaler und kommunaler Ebene und definiert die räumliche Gliederung des Landesgebietes als Grundlage zur Erstellung von regionalen Entwicklungsplänen, Flächenwidmungsplänen und Räumlichen Entwicklungskonzepten.

Grundgerüst und „Zielgebiete“ für die angestrebte polyzentrische Entwicklung im Land Oberösterreich bilden nach dem Landesraumordnungsprogramm die über das gesamte Landesgebiet verteilten Siedlungskernräume mit den jeweiligen Verflechtungsräumen und Zentren. Durch die aufgabenbezogene Typisierung und Weiterentwicklung von zentralen Orten soll das Funktionieren polyzentrischer Räume gefördert werden. Die zentralen Orte übernehmen als Standorte für überörtlich bedeutsame Einrichtungen des wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Lebens eine wesentliche Versorgungsfunktion für ihr Umland bzw. ihre jeweiligen Einzugsbereiche. Dabei werden mehrere Ausstattungskategorien unterschieden, die gemäß Verordnung folgende Aufgaben erfüllen (Oö. LGBl. Nr. 21/2017 § 5):

- (1) Ein **überregionales Zentrum** soll die Versorgung der Bevölkerung mit Gütern und Dienstleistungen des spezialisierten höheren Bedarfs gewährleisten. Der Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen des spezialisierten höheren Bedarfs dienen spezialisierte und weniger häufig in Anspruch genommene Einrichtungen der Verwaltung, der Rechtspflege, des kulturellen Lebens und des Gesundheitswesens für das ganze Land oder für größere Landesteile sowie Handels- und Dienstleistungseinrichtungen.
- (2) Ein **ergänzendes Zentrum im Stadtumlandbereich** soll in den Bereichen Arbeitsplätze, Bildung, Versorgung sowie des kulturellen und sozialen Infrastrukturangebots die überregionalen Zentren entlasten.
- (3) Ein **regionales Zentrum** soll die Versorgung der Bevölkerung mit Gütern und Dienstleistungen des gehobenen Bedarfs gewährleisten. Der Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen des gehobenen Bedarfs dienen Einrichtungen auf wirtschaftlichem, sozialem und kulturellem Gebiet durch ein an Qualität und Quantität gesteigertes Angebot an Gütern und Dienstleistungen, wie höhere und mittlere Schulen, Krankenhäuser, größere Sportanlagen, Verwaltungseinrichtungen auf Bezirksebene und vielseitige Einkaufsmöglichkeiten in spezialisierten Handelseinrichtungen.

Durch die Verordnung sind definiert als ...

- ❑ **Überregionale Zentren** die drei Städte Linz, Wels und Steyr;
- ❑ **Ergänzende Zentren im Stadtumlandbereich** die vier Städte Ansfelden, Enns, Leonding und Traun;
- ❑ **Regionale Zentren** die zwölf Gemeinden Bad Ischl, Braunau am Inn, Eferding, Freistadt, Gmunden, Grieskirchen, Kirchdorf an der Krems, Perg, Ried im Innkreis, Rohrbach, Schärding und Vöcklabruck.

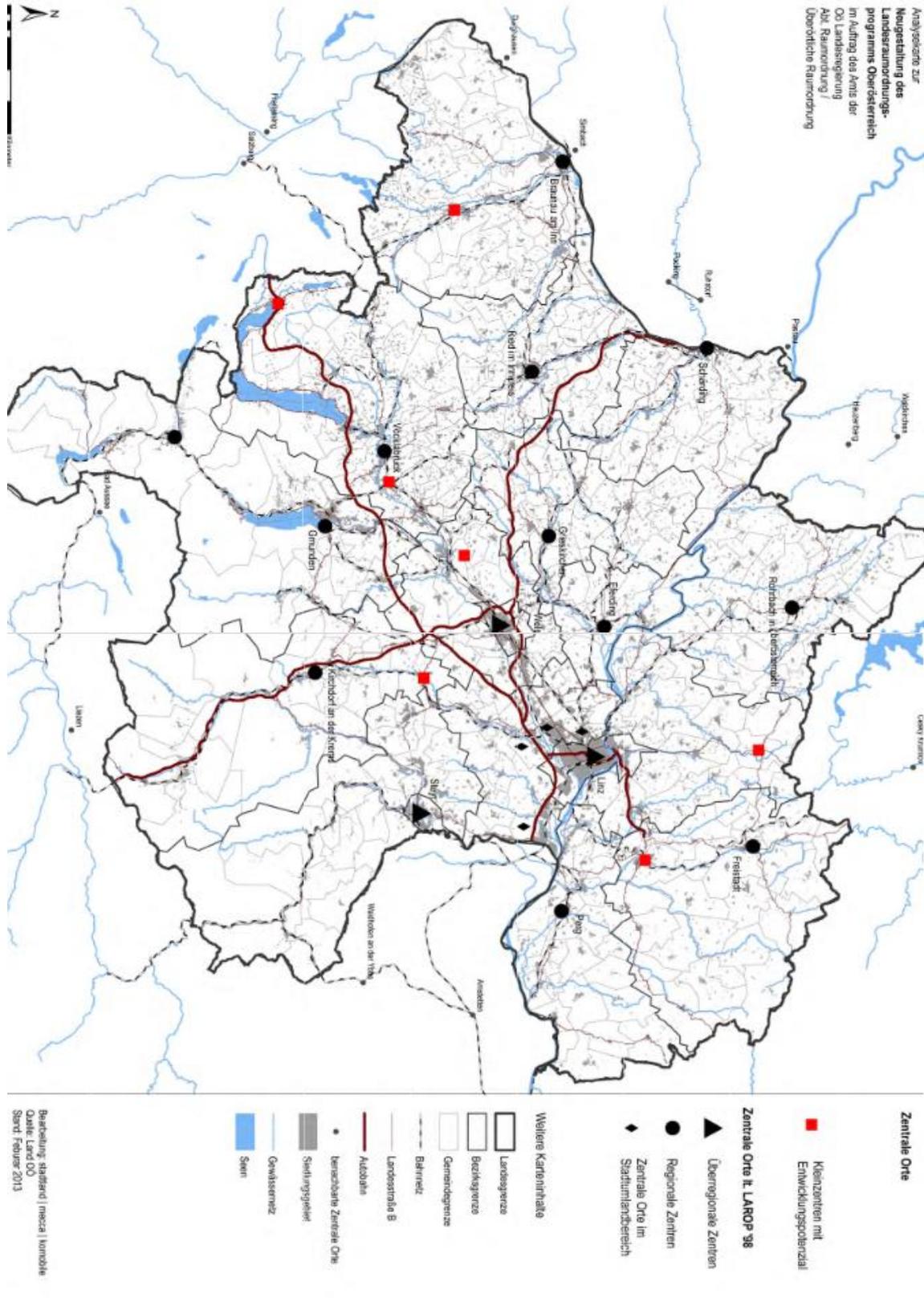
Im der Verordnung zugrunde liegenden Motivenbericht (Amt der Oberösterreichischen Landesregierung, 2016) wurden darüber hinaus weiteren kleineren Städten und Gemeinden zentrale Funktionen für die jeweilige Region zugewiesen:

- ❑ **Kleinregionale Zentren** (7 Gemeinden): Attnang-Puchheim, Bad Leonfelden, Edt-Lambach, Kremsmünster, Mattighofen, Mondsee, Pregarten;
- ❑ **Kleinzentren** (11 Gemeinden): Altheim, Ampfelwang, Andorf, Bad Zell, Grein, Molln, Peuerbach, Reichraming, Vöcklamarkt, Weyer, Windischgarsten.

Diese zusätzlich definierten kleinregionalen Zentren und Kleinzentren haben insbesondere in ländlichen Räumen als Impulsgeber für die regionalwirtschaftliche Entwicklung Bedeutung.

Das Netz der zentralen Orte in Oberösterreich ist historisch definiert und bedeutsam für die gesamte Regionalentwicklung. Die Verflechtungen zwischen den Zentren und ihren Umlandgebieten haben jedoch in den letzten zwei Jahrzehnten stark zugenommen. Einzelne Funktionen – wie beispielsweise in Form von Einkaufszentren oder auch Fachhochschulen – wurden und werden teilweise auch bewusst in Umlandgemeinden angesiedelt, sodass man heute eher von „Kernräumen“ als einzelnen „zentralen Orten“ spricht (Amt der Oberösterreichischen Landesregierung, 2016, S. 141). Zudem entwickeln sich manche bestehenden Zentren zunehmend zu Kleinstadtregionen, bei denen die verschiedenen zentralörtlichen Funktionen durch Kooperationen mit nahegelegenen Orten abgedeckt werden. Die im Landesraumordnungsprogramm definierten Entwicklungschancen und Handlungsbedarfe in der Raumordnung und Raumentwicklung beziehen sich folglich auf die Kernräume als Handlungsräume.

Abbildung 3: Zentrale Orte in Oberösterreich



Quelle: Amt der Oberösterreichischen Landesregierung (2016).

3 Der Aufgabenwandel zentraler Orte

Bekanntlich stammt das Konzept der zentralen Orte aus den 1930er-Jahren vom deutschen Geografen W. Christaller und ist auch im historischen Kontext zu bewerten. Basierend auf einem idealtypischen Modell der Raumentwicklung wird eine Hierarchie von Gemeinden erstellt, die auf den (kommunalen) Versorgungsaufgaben beruht, die für das Umland oder eine größere Region erbracht werden. Abgesehen von den damaligen (auch nationalsozialistisch geprägten) Planungsansätzen ist realiter eine Reihe von Voraussetzungen für dieses idealtypische Modell nicht vorhanden (z. B. homogene Regionen). Aus ökonomischer Sicht stellen sich bei Konzepten für zentrale Orte, wie sie von österreichischen Bundesländern verabschiedet wurden, eine Reihe von grundsätzlichen Fragen. Dabei kann grundlegend zwischen zwei Konzepten unterschieden werden:

(1) Das Zentrale-Orte-Konzept kann als normatives (d. h. planendes) Instrument verstanden werden; die Raumentwicklung soll sich somit an den Vorstellungen der Raumordnung orientieren.

(2) Das Konzept kann aber auch als positive, d. h. beschreibende, Analyse betrachtet werden, beispielsweise im Sinne der Analyse bestehender Aufgaben- und Finanzierungsverantwortungen.

Die Abgrenzung zwischen beiden Ansätzen ist fließend und in den meisten Zentralen-Orte-Konzepten auch nicht explizit ausgeführt. Allerdings sind die Vorstellungen über zentrale Orte immer auch damit verbunden, wie die Raumentwicklung effizient und effektiv gesteuert werden kann, und wie Veränderungen und Anpassungen möglich werden (beispielsweise bei der Frage, ob ein nicht zentraler Ort zu einem zentralen werden kann, und wie dieser Prozess vonstatten geht).

Von der Planung und Raumentwicklung zentraler Orte sind die zentralörtlichen Aufgaben zu unterscheiden: Praktisch unabhängig von den normativen Vorstellungen einer bestimmten Raumentwicklung können öffentliche (kommunale) Aufgaben auf Basis ökonomischer Überlegungen als mehr oder weniger zentralörtlich betrachtet werden. Insbesondere spielen hierbei Skalenerträge (Größenvorteile) sowie Dichte- und Verbundvorteile eine wichtige Rolle; zusätzlich sind Vorstellungen oder Festlegungen über die Häufigkeit der Inanspruchnahme und die Entfernung zur Infrastruktureinrichtung (z. B. vom Wohnort) wichtige, auch normative Planungsgrundlagen. Zudem werden zentrale Orte bzw. deren Aufgaben in Bezug auf die Aufgaben-, Einnahmen- und Ausgabenverantwortung in einem föderalen System gestaltet (was einer effizienten Mittelverwendung entgegenstehen kann).

Neben den ökonomischen Argumenten der räumlichen Aufgabenverteilung und -konzentration unterliegen zentralörtliche Aufgaben einer Reihe von Veränderungen. Sich wandelnde Rahmenbedingungen führen zu neuen Herausforderungen im urbanen Raum im Allgemeinen und in Städten und Stadtgemeinden im Besonderen, aber im Allgemeinen auch in (klein-) regionalen Zentren sowie ländlichen Gemeinden in jeweils unterschiedlicher Intensität. Manche Herausforderungen sind jedoch aufgrund der sozialen und ökonomischen Strukturen (z. B. Arbeitsmarktchancen, Integrationsmöglichkeiten) in den Ballungsräumen bedeutsamer.

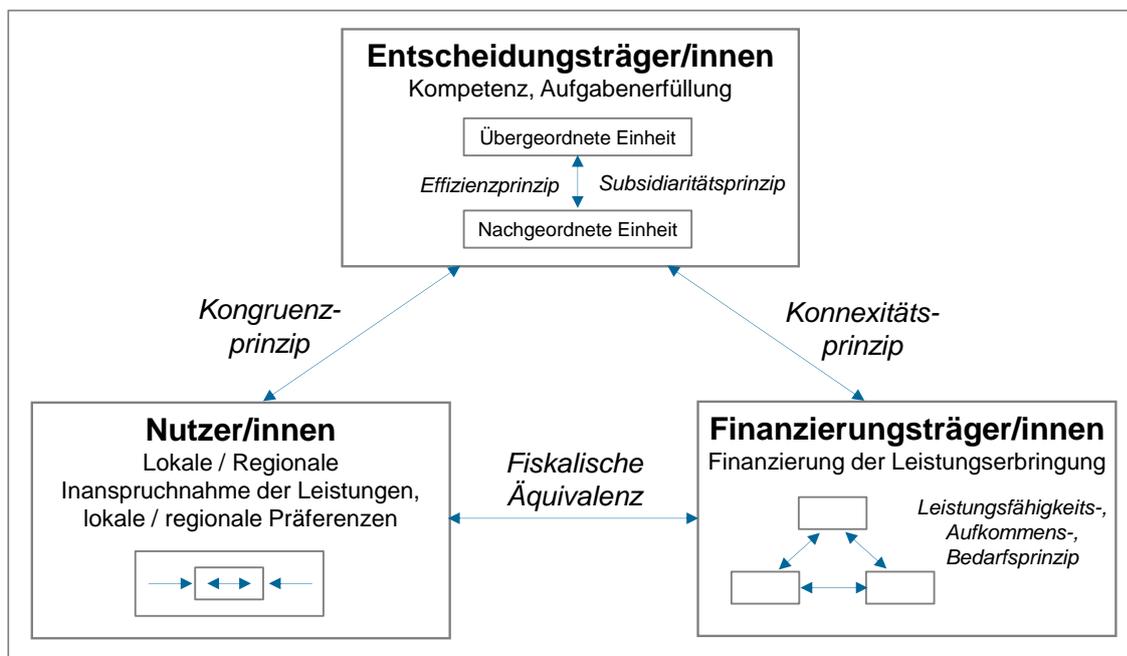
Vor allem zu nennen sind hierbei:

- ❑ Bevölkerungszug: Dieser findet in erster Linie in urbanen Gebieten statt. Dies bedeutet auch die Notwendigkeit des weiteren Ausbaus der Infrastruktur (z. B. Ver- und Entsorgung, Kinderbetreuung, Bildungseinrichtungen); gleichzeitig verzeichnen viele ländliche Gemeinden einen Bevölkerungsschwund.
- ❑ Steigende Integrationsbedarfe: Der Anteil an Menschen mit nicht österreichischer Staatsbürgerschaft bzw. nicht deutscher Muttersprache ist in zentralen Orten besonders hoch; die Bedarfe für verschiedene Integrationseinrichtungen nehmen aufgrund der globalen Verflechtungen sowie der aufgrund verschiedener Krisen (z. B. Klimakrise) voraussichtlich zunehmenden Flüchtlingsbewegungen vor allem in zentralen Orten als Zielorte für Menschen auf der Flucht zu. Dies erfordert die Bereitstellung entsprechender Integrationsangebote; vor allem im Kinderbetreuungsbereich entstehen hierdurch erhöhte Unterstützungsbedarfe für Kinder mit nicht deutscher Muttersprache.
- ❑ Armut: Der überwiegende Teil der Sozialhilfeempfängerinnen und -empfänger lebt in großen Städten. Die Schaffung leistbaren Wohnraums und die Verminderung von Energiearmut, aber auch das Sozialberatungsangebot stellen hierbei wichtige städtische Handlungsfelder dar.
- ❑ Mobilitätswende: Gerade in zentralen Orten sind die Voraussetzungen für eine klimafreundliche Mobilitätswende besser als in dünn besiedelten ländlichen Regionen. Durch den Ausbau der Angebote im Bereich des öffentlichen Verkehrs einerseits sowie andererseits durch die Umgestaltung des öffentlichen Raumes (Begrünung, Reduktion des MIV, Attraktivierung öffentlicher Räume für aktive Mobilität) ergeben sich hier neue Herausforderungen für die Planung und die städtischen Haushalte.
- ❑ Klimawandelanpassung: Städte sind vom Klimawandel besonders betroffen. Um die Gesundheit der Bevölkerung vor zu großer Hitze zu schützen, bedarf es umfassender Maßnahmen zur Vermeidung von Hitzeinseln (z. B. Entsiegelung, Schwammstadtprinzip). Darüber hinaus ergeben sich Anpassungsnotwendigkeiten in der bestehenden Infrastruktur (z. B. Anpassung der Kanalkapazitäten an Starkregenereignisse).
- ❑ Zunehmende Belastung durch Kofinanzierungsverpflichtungen gegenüber dem Land: Städte und zentrale Orte leisten aufgrund ihrer höheren Finanzkraft überdurchschnittlich hohe Umlagen für Kofinanzierungen in den Bereichen Soziales und Gesundheit. Dadurch wird deren finanzielle Basis relativ stärker als bei kleineren Gemeinden belastet.
- ❑ Die Digitalisierung (z. B. elektronische Verwaltung, Erleichterung der Partizipation, Plattformen, Digital Twins, künstliche Intelligenz) bietet vor allem in Städten unter Beachtung einer Reihe von Rahmenbedingungen (z. B. Datenschutz, Cybersecurity, niederschwellige Zugänglichkeit/Teilhabe) eine Reihe von Chancen, die genannten Herausforderungen durch verbesserte und vernetzte Planungs- und Managementabläufe zu bewältigen. In wenigen Bereichen verbessert die Digitalisierung auch die direkte Bereitstellung von kommunalen Diensten (z. B. Informations- und Bildungsangebote).

4 Zentralörtlichkeit und deren Abgeltung im Finanzausgleich

Zur Ausgestaltung einer möglichst effizienten Aufgabenerbringung müssen eine Reihe von Prinzipien und Rahmenbedingungen bei der Aufgabenerfüllung auf unterschiedlichen Ebenen sowie bei der Aufgabengestaltung und -finanzierung erfüllt sein (Abbildung 4). Das Konnexitätsprinzip zielt auf eine Übereinstimmung der Entscheidungsträgerinnen und -träger (Aufgaben- und Ausgabenverantwortung) mit den Finanzierungsträgerinnen und -trägern (Einnahmenverantwortung) ab. Abweichungen durch gesetzliche Regelungen sind hierbei möglich und in der Praxis weit verbreitet. Die fiskalische Äquivalenz ist ein Prinzip der Deckungsgleichheit zwischen den Nutznießerinnen und Nutznießern eines öffentlichen Gutes und den Finanzierungsträgerinnen und -trägern. Das Kongruenzprinzip bezieht sich schließlich auf die räumliche Identität der Nutznießerinnen und Nutznießer öffentlicher Leistungen und der Aufgabenverantwortlichen („Accountability“).

Abbildung 4: Prinzipien der Aufgaben- und Mittelverteilung im föderalen Staat



Quelle: eigene Darstellung (2024) auf Basis Bröthaler et al. (2011, S. 16).

Im Allgemeinen ist eine vollständige Deckung der Prinzipien jedoch nicht gegeben, u. a. auch deshalb, weil eine effiziente Aufgabenerfüllung keine Rücksicht auf räumliche oder soziale Ungleichheiten nimmt. Gerade bei Zentrumslasten (zentralörtliche Aufgaben) sind diese Prinzipien verletzt (Mitterer et al., 2016, S. 20 f.). Insbesondere für den Bereich der regionalen Versorgungsfunktion gilt, dass sich der Kreis der Nutzerinnen und Nutzer verschiedener öffentlicher Leistungen weder mit dem Kreis der Zahlerinnen und Zahler noch mit dem Kreis der Entscheidungsträgerinnen und -träger deckt bzw. vollständig deckt.

Dies ist insbesondere in den folgenden Bereichen erkennbar:

- Benützen von Infrastruktur durch „gemeindefremde“ Akteurinnen und Akteure (Bürgerinnen und Bürger, Unternehmen);
- Schaffen eines regionalen öffentlichen Gutes (z. B. soziale Sicherheit oder Bildung);
- Regionale Wirkungen von Einrichtungen (z. B. Verkehr oder Naturschutz);
- Wirkungen durch Ausbau des lokalen Arbeitsplatzangebots bzw. von Nahversorgungsinfrastrukturen für die Lebensqualität und die soziale und wirtschaftliche Entwicklung einer gesamten Region.

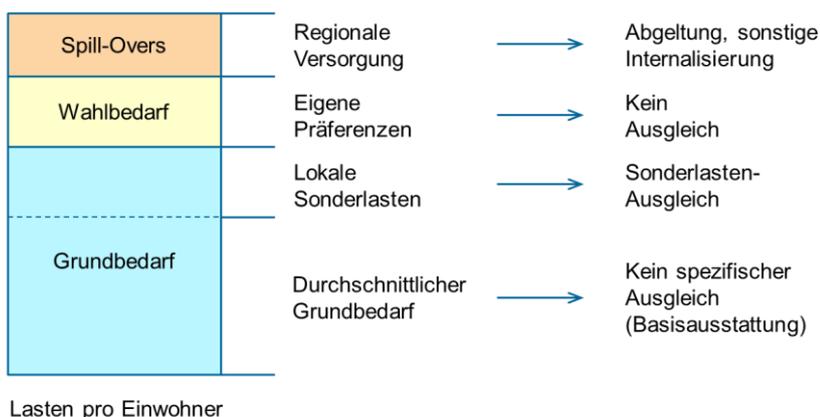
Der (insb. länderinterne) Finanzausgleich kann diese Ungleichgewichte grundsätzlich durch geeignete Instrumente berücksichtigen und (teilweise) ausgleichen. Dabei stellt sich die Frage, in welchem Ausmaß innerhalb eines Finanzausgleichs derartige Ausgleichsmechanismen implementiert und wie weit besondere Lasten ausgeglichen werden sollen.

Grundsätzlich können die kommunalen Aufgaben in Abhängigkeit der Ursachen für die Aufgabenerfüllung in mehrere Kategorien unterteilt werden. Dabei zeigt sich jedenfalls ein Grundbedarf, der im Rahmen einer Basisausstattung für alle Gemeinden gleichermaßen abzudecken ist.

Darüberhinausgehend bestehen lokale Sonderlasten, die im Sinne eines aufgabenorientierten Finanzausgleichs über einen Sonderlastenausgleich ausgeglichen werden (könnten). Sonderlasten werden von soziodemografischen oder geografisch-topografischen Rahmenbedingungen beeinflusst (z. B. Lage der Gemeinde in einer strukturschwachen Region, hoher Kinderbetreuungsbedarf aufgrund eines starken Zuzugs). Hierunter fallen weiters Ausgaben aufgrund ballungsraumspezifischer Lasten, die sich etwa aufgrund der höheren Komplexität bei größeren Städten ergeben.

Bei zentralen Orten gilt es zusätzlich, auch die negativen finanziellen Spillovers (negative oder positive Wechselwirkungen zwischen Gemeinden), die sich durch die Verflechtungen zwischen den Gemeinden ergeben, auszugleichen. Darüberhinausgehend besteht für die Gemeinden auch ein Wahlbedarf, um die örtlichen Präferenzen der Bürgerinnen und Bürger erfüllen zu können.

Abbildung 5: Differenzierung der Ursachen unterschiedlicher Ausgabenlasten



Quelle: Mitterer et al. (2016, S. 24).

Das derzeitige System des Finanzausgleichs weist nur wenige Elemente der Aufgabenorientierung auf und berücksichtigt in diesem Sinne daher die Zentrumslasten nur

unzureichend. Das trifft u. a. für die Bezirksverwaltungsagenden der Statutarstädte zu, die über den Finanzausgleich nicht explizit berücksichtigt werden.

Nach aktuellen Empfehlungen für einen aufgabenorientierten Finanzausgleich² sollte es jedoch aus finanzwirtschaftlicher Sicht eine Berücksichtigung der Zentrumslasten im Rahmen eines aufgabenorientierten Finanzausgleichs geben.

Es gibt grundsätzlich vielfältige Möglichkeiten, um die regionale Versorgungsfunktion sowie besondere Zentrumslasten im Rahmen einer spezifischen finanziellen Abgeltung zu berücksichtigen. Einerseits wäre eine Integration bei der Verteilung von Ertragsanteilen möglich, was jedoch bei den letzten Verhandlungen zum Finanzausgleich 2024 nicht beschlossen wurde. Andererseits können Zentrumslasten auch im Rahmen des länderinternen Finanzausgleichs berücksichtigt werden, etwa durch landesinterne Finanzausgleichs ergänzend zur Verteilung der Gemeindeertragsanteile oder auch durch die in Oberösterreich vorhandenen „Fonds“ der ‚Gemeindefinanzierung Neu‘.

² Beispielsweise Mitterer et al: Regionale Versorgungsfunktion, 2016; Bröthaler et al.: Grundlegende Reform des Finanzausgleichs, 2011.

5 Bestehende Definitionen und Abgrenzungen zentralörtlicher Aufgaben der Gemeinden

In Bezug auf zentralörtliche Aufgaben der Gemeinden besteht keine einheitliche Definition oder Abgrenzung dieser Aufgaben. Im Folgenden wird anhand von drei ausgewählten Studien zur Thematik ein Überblick gegeben, wobei bei einigen „Aufgaben“ Gemeinden als Standorte selbst keine wesentlichen Bereitstellungsfunktionen erfüllen (Erfüllung der wirtschaftlichen Aktivitäten durch andere, beispielsweise gewinnorientierte Unternehmen oder gemeinnützige Organisationen).

Bröthaler et al. (2002). Aufgabenorientierte Gemeindefinanzierung in Österreich

Ziel der Studie war eine Untersuchung der Gemeindefinanzierung in Hinblick auf die verschiedenen Typen von Aufgaben, mit denen die unterschiedlichen Gemeinden konfrontiert sind. Hieraus abgeleitet wurde eine Analyse von Problemen des Finanzausgleichs in Bezug auf die Gemeindefinanzierung generell. Es erfolgte ein Ableiten von Reformoptionen zur Finanzmittelverteilung auf Gemeindeebene mit dem Fokus Aufgabenorientierung, Effizienz und Gemeindeautonomie.

In Bezug auf die Aufgabentypisierung wurde das Aufgabenspektrum der Gemeinden in drei wesentliche Aufgabenarten gegliedert. Dabei reicht die Aufgaben-, Einnahmen- und Ausgabenverantwortung von der vollständig kommunalen Bereitstellung bis zu Landes- und Bundeseinrichtungen, bei denen eine Standortgemeinde unterstützend wirken kann (z. B. durch eine geeignete Flächenwidmung):

- ❑ **Basisaufgaben:** Das sind die von allen Gemeinden auf Grund der gesetzlichen Bestimmungen wahrzunehmenden Kernaufgaben im eigenen und im übertragenen Wirkungsbereich, die eine Grundversorgung der Bevölkerung gewährleisten. Beispiele für Basisaufgaben wären etwa: allgemeine Verwaltung, allgemeinbildender Unterricht und vorschulische Erziehung, allgemeine Einrichtungen der sozialen Wohlfahrt, medizinische Bereichsversorgung, Bauhof, Straßen, öffentliche Infrastruktureinrichtungen sowie die Wasserver- und Abwasserentsorgung.
- ❑ **Ballungsraumspezifische Aufgaben:** Diese ergeben sich aus der hohen Bevölkerungsdichte, der spezifischen Bevölkerungsstruktur oder der Komplexität größerer Verwaltungen. Der Kreis der Nutzerinnen und Nutzer dieser Leistungen umfasst sowohl die Bevölkerung der Kernstadt als auch die des (engeren) Umlandes. Beispiele hierfür sind die Ämter der Bauverwaltung, Einrichtungen der öffentlichen Ordnung und Sicherheit, Einrichtungen der sozialen Wohlfahrt und Gesundheit (Sozialamt, Jugendamt, Gesundheitsamt) oder Verkehrsbetriebe.
- ❑ **Zentralörtliche Aufgaben:** Deren Nutzeffekte (Spillovers) überschreiten die administrativen Grenzen der Standortgemeinde in wesentlichem Ausmaß und kommen demnach auch Nutznießerinnen und Nutznießern im engeren oder weiteren Umland zugute. Beispiele für zentralörtliche Aufgaben sind: allgemeinbildende höhere Schulen, sonstige Bildungs-, Forschungs-, Kunst- und Kultureinrichtungen, Krankenanstalten und spezielle Einrichtungen der Gesundheitspflege und der sozialen Wohlfahrt sowie spezialisierte Sport- und Freizeiteinrichtungen. Darüber hinaus kommen noch die Agenden der Bezirksverwaltungsbehörden in den Städten mit eigenem Statut hinzu.

Mitterer et al. (2016). Bestimmung der regionalen Versorgungsfunktion von Gemeinden

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

Als Ausgangsbasis wurden 14 Aufgabenbereiche definiert, die sich in insgesamt 45 Aufgabenfelder unterteilen. Es handelte sich hierbei um eine sachorientierte Gliederung und Systematisierung, die sich unter anderem an den Grundversorgungsfunktionen orientierte. Danach erfolgte eine Bewertung der einzelnen Aufgabenfelder mithilfe bestimmter Kriterien. Dabei wurden qualitative und quantitative Merkmale der Aufgabenfelder beschrieben, wie insbesondere institutionelle Rahmenbedingungen (z. B. Gesetzgebungskompetenz, Finanzierungsverantwortung), räumliche Effekte (vor allem Reichweite des Leistungsangebotes) sowie die finanzielle Relevanz für Gemeinden (Nutzer*innen- und Kofinanzierung, Belastung des Haushalts mit Brutto- bzw. Nettoausgaben der Aufgabenerfüllung). Schließlich erfolgte eine Gesamtbewertung.

In einem weiteren Schritt wurden mögliche Indikatoren für die Abgeltung der regionalen Versorgungsfunktion im Finanzausgleich erörtert. Auf Basis der Bewertung und der möglichen Indikatoren wurde ein Modellvorschlag zur Abgeltung der regionalen Versorgungsfunktion im Finanzausgleich entwickelt. Dieses orientiert sich in erster Linie am Bereich der Ertragsanteilsverteilung.

Mitterer (2018). Berücksichtigung der besonderen Lasten zentraler Orte im Kärntner Transfersystem

Die Studie stellte die Frage nach der ausreichenden Berücksichtigung besonderer Lasten zentraler Orte im Kärntner Transfersystem in den Mittelpunkt. Hierzu erfolgte einerseits eine Detailbetrachtung der Transferströme zwischen dem Land Kärnten und den Kärntner Gemeinden, andererseits wurden die zusätzlichen Aufgabenerfordernisse zentraler Orte anhand von drei Fallstudien dargestellt.

Als besondere Aufgabenlasten zentraler Orte wurden sowohl die regionale Versorgungsfunktion als auch ballungsraumspezifische Lasten berücksichtigt. Bei der Analyse des Kärntner Transfersystems zeigte sich eine nur unzureichende Berücksichtigung der besonderen Lasten zentraler Orte, wobei dies sowohl auf die Umlagen als auch auf die Gemeinde-Bedarfszuweisungen und die Landesförderungen zutraf.

Anhand von drei Fallstudien wurden die besonderen Rahmenbedingungen und Herausforderungen der Städte in Zusammenhang mit zentralörtlichen Aufgaben erfasst. Hierbei wurden auch konkrete Aufgabenbereiche hinsichtlich Leistungsdaten und finanziellen Belastungen abgefragt. Die folgenden Aufgabenbereiche wurden näher analysiert: Erholungsflächen, Sport- und Freizeiteinrichtungen, Aus- und Weiterbildung, tertiäre Bildungs- und Forschungseinrichtungen, öffentlicher Verkehr, Straßenverkehrsinfrastruktur, Kunst-, Kultur- und Kultuseinrichtungen, Pflege und Betreuung, soziale Einrichtungen und Leistungen, Feuerwehrwesen sowie Krankenanstalten.

Zusammenfassend konnten in den drei Fallstudien insbesondere folgende zusätzliche Aufgabenbedarfe zentraler Orte ausgewiesen werden:

- Zentralörtliche Einrichtungen, etwa in den Bereichen Bildung, Kultur, Gesundheit, Sport, Einkaufen, Behördenverwaltung und Förderstellen. In Landeshauptstädten finden sich auch Einrichtungen mit Ballungsraumwirkung wie etwa eine Universität, ein Stadion oder der Sitz der Landesregierung.
- Besondere Lasten aufgrund der hohen Pendler*innenverflechtungen, 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 aufgrund des höheren Anteils an Kindern mit nicht deutscher Muttersprache).
- Städtetouristische Bedeutung, die entsprechende Infrastrukturmaßnahmen nach sich zieht.
- Ausbau der Infrastruktur aufgrund des Bevölkerungswachstums, 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. Ausbau des öffentlichen Verkehrs, Park & Ride-Anlagen).

Bisherige Definitionen und Abgrenzungen im Überblick

Nachfolgende Übersicht gibt einen Überblick über bisherige Definitionen und Abgrenzungen auf Basis der zuvor beschriebenen Studien.

Tabelle 3: Überblick zu bestehenden Abgrenzungen zentralörtlicher Aufgaben

Beschreibendes Kriterium	Bröthaler et al. (2002): Aufgabenorientierte Gemeindefinanzierung	Mitterer et al. (2016): Regionale Versorgungsfunktion	Mitterer (2018): Kärnten Zentrale Orte
Breite der betrachteten Aufgaben (nur Gemeindebudgets, alle Gebietskörperschaftsebenen, auch private Aufgabenerbringung)	Fokus auf Gemeindebudgets	Ausgangspunkt waren sämtliche erbrachten Aufgaben, unabhängig, ob diese öffentlich oder privat erbracht wurden; im weiteren Verlauf erfolgte ein Fokus auf die Gemeindeebene	Fokus lag auf Städten
Differenzierungsgrad der finanziellen Belastung von Gemeinden	Keine Differenzierung von lfd. und investiven Ausgaben		
Differenzierungsgrad der betrachteten Aufgabenfelder	Auf Basis der Unterabschnitte gemäß VRV		Erhebung des Finanzierungsbedarfes nach einzelnen zentralörtlichen Leistungsangeboten im Rahmen von Fallstudien
Gesonderte Berücksichtigung von Kostentragungsregelungen	Auswertungen basieren auf der Nettobelastung	Berücksichtigung der Nutzer*innen- und Kofinanzierungen über Transfers	Gesonderte Analyse der Transferbeziehungen zwischen Land und Gemeinden, Auswertungen basieren auf der Nettobelastung
Berücksichtigung der Leistungserbringung	Nein, Fokus lag auf finanziellen Analysen auf Basis der Rechnungsabschlüsse		Erhebung des Leistungsangebotes im Rahmen von Fallstudien
Betrachtete Arten zentralörtlicher Aufgaben	Differenzierung nach: * Basisaufgaben * zentralörtlichen Aufgaben * ballungsraum-spezifischen Aufgaben	Regionale Versorgungsfunktion (daher keine besonderen Zentrumslasten)	Regionale Versorgungsfunktion, besondere Zentrumslasten aufgrund spezifischer soziodemo-grafischer Strukturen sowie höherer Komplexität
Berücksichtigung der Bezirksverwaltungsagenden	ja		
Fokus auf Status quo oder normative Aspekte	Fokus auf den Status quo		

Quelle: eigene Darstellung (2024) auf Basis Bröthaler et al. (2002), Mitterer et al. (2016), Mitterer (2018).

II Zentralörtliche Aufgaben in Oberösterreich

Zur Identifikation jener Aufgabenfelder mit zentralörtlichem Bezug, die für eine Integration in die ‚Gemeindefinanzierung Neu‘ grundsätzlich geeignet wären, wurde ein Bewertungsschema zur Beschreibung und Klassifizierung kommunaler Aufgaben erstellt. Hierdurch konnten insgesamt sieben Aufgabenfelder identifiziert werden, die nachfolgend näher ausgeführt wurden.

1 Methodische Vorgehensweise

Im Folgenden wird die methodische Vorgehensweise zur Identifikation und Beschreibung der nachfolgend näher ausgeführten Aufgabenfelder dargelegt.

1.1 Bewertungsprozess und -grundsätze

Bewertungsprozess

Der Prozess zur Abgrenzung und Identifikation relevanter Aufgabenbereiche kann dabei in mehrere Schritte unterteilt werden. Ausgehend von einer Definition der zentralörtlichen Aufgaben für das vorliegende Projekt und einer Gruppierung der kommunalen Aufgaben³ erfolgt eine Bewertung der verschiedenen Aufgabenfelder anhand definierter Kriterien. Die Bewertung dient sodann als Grundlage für die Auswahl von Aufgabenfeldern, die eine hohe zentralörtliche Relevanz erwarten lassen und die in einem letzten Schritt genauer ausgeführt werden. Im vorliegenden Kapitel wird der Bewertungsprozess näher beschrieben.

Tabelle 4: Methodische Vorgehensweise: Aufgabenfelder mit hoher zentralörtlicher Relevanz

Bewertungsschritte	Beschreibung	Leitfrage
1: Definition zentralörtlicher Aufgaben für das vorliegende Projekt	Abgrenzung des Begriffes der zentralörtlichen Aufgaben	Welche Aspekte von zentralörtlichen Aufgaben werden in die Untersuchung aufgenommen?
2: Aufgabengruppierung	Sachliche Gruppierung aller kommunalen Aufgaben zu Aufgabenfeldern	Wie können die kommunalen Aufgaben so zusammengefasst werden, dass eine ausreichend differenzierte Bewertung erfolgen kann?
3: Bewertung auf Basis von Kriterien	Identifikation relevanter Kriterien zur Beschreibung kommunaler Aufgaben; Bewertung auf Basis der identifizierten Kriterien	Wie können die Aufgabenfelder ausreichend beschrieben werden, um eine spätere Auswahl von Aufgabenfeldern mit zentralörtlicher Relevanz treffen zu können?

³ Gruppierung aller Aufgabenbereiche der Gemeinden auf Basis der Ansatz-Unterabschnitte gemäß VRV 2015, Anlage 2.

4: Identifikation relevanter zentralörtlicher Aufgaben	Reduktion der Aufgabenfelder und Identifikation jener Aufgabenfelder mit der höchsten zentralörtlichen Relevanz	Welche zentralörtlichen Aufgabenfelder haben auf Basis der durchgeführten Bewertung das höchste Potenzial, im Rahmen der ‚Gemeindefinanzierung Neu‘ integriert zu werden?
5: Qualitative Beschreibung ausgewählter Aufgabenfelder	Nähere Ausführungen in ausgewählten Aufgabenfeldern	Welche Aufgabenfelder eignen sich bei näherer Betrachtung am besten für die Integration in die ‚Gemeindefinanzierung Neu‘?

Quelle: eigene Darstellung (2024).

Bewertungsgrundsätze

Dem Bewertungsprozess liegen die folgenden Prinzipien und Annahmen zugrunde:

Bewerten aller Aufgaben aller Gemeinden mit direkter finanzieller Relevanz

Im Bewertungsschema werden grundsätzlich alle kommunalen Aufgaben berücksichtigt. Dabei wird der Fokus auf jene Bereiche gelegt, in denen unabhängig von der konkreten Zuständigkeit eine direkte finanzielle Relevanz (d. h. potenziell hohe finanzielle Belastung) für die Gemeinden entsteht. Durch die Bewertung auf Basis der Aufgabenfelder soll sichergestellt werden, dass grundsätzlich jede Gemeinde in die Analyse einbezogen wird. Es erfolgt daher keine Beschränkung auf die zentralen Orte gemäß Zentrale-Orte-Konzept des Landes Oberösterreich.

Zentralörtlichkeit umfasst regionale Versorgungsfunktionen und Sonderlasten

In der Analyse wird der Frage nachgegangen, inwieweit zentralörtliche Aufgaben auch zu einer finanziellen Mehrbelastung führen, die in weiterer Folge über die ‚Gemeindefinanzierung Neu‘ (zumindest teilweise) abgegolten werden könnte. Hierbei werden sowohl die Aufgaben im Zuge einer regionalen Versorgungsfunktion einer Gemeinde als auch spezielle Sonderlasten aufgrund der speziellen Rahmenbedingungen zentraler Orte (z. B. soziodemografische Struktur, Siedlungsdichte) betrachtet.

Aufgaben mit unterschiedlichem Verpflichtungsgrad

Es werden alle kommunalen Aufgaben unabhängig vom tatsächlichen Verpflichtungsgrad in die Analyse aufgenommen. Dies bedeutet, dass sowohl verpflichtende Aufgaben (z. B. Sozialhilfeumlagen) als auch freiwillige Aufgaben (z. B. im Kultur- und Sportbereich) berücksichtigt sind. Es erfolgt keine Unterscheidung in Pflichtaufgaben und freiwillige Aufgaben, da diese rechtliche Beurteilung in Bezug auf die Notwendigkeit einer Aufgabe im zentralörtlichen Kontext nicht relevant ist. So ist ein überörtliches Veranstaltungszentrum aus rechtlicher Sicht zwar freiwillig, aus regional- und gesellschaftspolitischer Sicht kann es jedoch wichtig sein, dass es in einer Region auch überörtliche Veranstaltungszentren gibt.

Keine Berücksichtigung von externen Effekten oder Umwegrentabilitäten bzw. anderer Nutzeffekte für Bürgerinnen und Bürger der Standortgemeinden

Aufgrund der mangelhaften bzw. fehlenden Datengrundlagen und der hohen Komplexität (Erfassung des räumlich verteilten Nutzens von Infrastruktureinrichtungen) werden diese im Rahmen der Studie nicht berücksichtigt.

Anwendung des Überwiegenheitsprinzips bei heterogenen Aufgabenfeldern

Innerhalb der Aufgabenfelder kann es zu einer gewissen Heterogenität kommen. Dies betrifft insbesondere verschiedene Arten an Leistungen, die in einem Aufgabenfeld zusammengefasst werden. Bei heterogenen Aufgabenfeldern wurde daher das Überwiegenheitsprinzip angewendet.

Bewertung des Status quo

Bei der Bewertung wird der derzeitige Status quo als Grundlage herangezogen. Etwaige Über- oder Unterangebote werden nicht berücksichtigt, die sich etwa auf Basis regionaler Planungen ergeben. Auch bei den institutionellen und finanziellen Rahmenbedingungen wird auf den Status quo abgestellt (z. B. bestehende Kofinanzierungsregelungen). Es ist daher zu berücksichtigen, dass im Fall von veränderten Aufgaben-, Ausgaben- oder Einnahmenverantwortlichkeiten eine erneute Bewertung des jeweiligen Aufgabenfeldes vorzunehmen wäre. Weiters wird auf das Fehlen regionaler Planungen und Strategien in einzelnen Aufgabenfeldern nicht Bezug genommen, sondern die derzeitige Verteilung der Aufgaben bzw. die bestehenden Standorte von Infrastrukturen innerhalb einer Region (z. B. bei Hallenbädern) als gegeben angesehen.

Keine Betrachtung der Bezirksverwaltungsagenden

In der vorliegenden Studie liegt der Fokus auf der ‚Gemeindefinanzierung Neu‘, welche die drei oberösterreichischen Statutarstädte nicht umfasst. Die Abgeltung der Mehraufwendungen der Bezirksverwaltungsagenden ist nicht Untersuchungsgegenstand der vorliegenden Studie.

1.2 Definition zentralörtlicher Aufgaben für das vorliegende Projekt

Für die vorliegende Studie werden unter Zentrumslasten einerseits die regionale Versorgungsfunktion, andererseits ballungsraumspezifische Lasten aufgrund der spezifischen Rahmenbedingungen von Ballungsräumen verstanden.⁴

□ Regionale Versorgungsfunktion

Die regionale Versorgungsfunktion zentraler Orte besteht in der Erfüllung gewisser Leistungen und der Bereitstellung bestimmter Angebote für umliegende Gemeinden oder Regionen, die in vielen Fällen nicht oder nur unvollständig durch die Nutzerinnen und Nutzer finanziert sind, was zu einer fehlenden fiskalischen Äquivalenz führt (räumliche Spillover-Effekte). Beispielsweise wird ein Stadtbus auch von Einpendlerinnen und Einpendlern genutzt. Theatergäste kommen aus der gesamten Region. Auch der Tourismus wird dem Bereich der regionalen Versorgungsfunktion zugeordnet, da hier zusätzliche Infrastruktur zur Verfügung gestellt wird.

⁴ Die Abgrenzungen beruhen dabei teilweise auf jenen der Studien Mitterer et al. (2016) und Mitterer (2018).

❑ Ballungsraumspezifische Lasten

Darüber hinaus haben zentrale Orte spezifische Rahmenbedingungen. Aufgrund der höheren Siedlungsdichte ergeben sich sowohl positive als auch negative Kosteneffekte. Am Beispiel der Gemeindestraßen zeigt sich etwa, dass das Wegenetz zwar relativ kürzer ist als bei kleineren Gemeinden, dass jedoch die bestehende Straßeninfrastruktur intensiver genutzt wird, was höhere Instandhaltungsmaßnahmen erfordert. Zentrale Orte weisen außerdem spezifische soziodemografische Strukturen auf: Das Bevölkerungswachstum sowie die Arbeitslosigkeit sind höher und es besteht ein hoher Anteil an Sozialhilfebezieherinnen und -bezieher.

Damit werden zwei Dimensionen von zentralörtlichen Aufgaben umfasst, die potenziell zu finanziellen Mehrbelastungen von zentralen Orten führen. Nicht berücksichtigt sind externe Effekte oder Umwegrentabilitäten, da diese aufgrund ihrer Komplexität nur schwer abgeschätzt werden können. Nutzeffekte bzw. andere Vor- und Nachteile, die Bürgerinnen und Bürger in zentralen Orten aufgrund der Zentralörtlichkeit der bereitgestellten Aufgaben genießen, werden ebenfalls nicht einbezogen. Der Fokus liegt weiters auf den konkreten Aufgabenlasten. Etwaige positive indirekte Effekte zentraler Orte (z. B. höhere Kommunalsteuer, Vorteile der Dichte, Nähe zu Infrastruktureinrichtungen) bleiben unberücksichtigt.

1.3 Aufgabengruppierung

Da die kommunalen Aufgaben im Allgemeinen sehr vielfältig sind, wurde eine Aufgabengruppierung durchgeführt. Ausgangspunkt dabei ist, grundsätzlich alle kommunalen Aufgaben in die Bewertung aufzunehmen und im weiteren Prozess dann jene Aufgabenfelder zu identifizieren, die eine besondere zentralörtliche Relevanz haben.

Bei der sachlichen Gliederung der Aufgaben wurde versucht, möglichst homogene Aufgabengruppen in Bezug auf die zentralörtlichen Aufgaben zu bilden. So wurde etwa darauf geachtet, Umlagen oder umlagenähnliche Transfers gesondert in einem eigenen Aufgabenbereich zu belassen. In Aufgabenfeldern mit sehr unterschiedlichen Reichweiten der Angebote wurde versucht, die Aufgaben entsprechend ihrer Reichweite in zwei Gruppen⁵ zu unterteilen (das betrifft den Bereich Kultur und Sport).

Auch erfolgte eine Orientierung an den Hauptkategorien der haushaltsrechtlich definierten Gliederungssystematik (Voranschlags- und Rechnungsabschlussverordnung, VRV 2015), um im weiteren Prozess sämtliche in den Rechnungsabschlüssen ausgewiesenen Finanzmittel den Aufgabenfeldern zuordnen zu können. Für die Bestimmung der finanziellen Lasten in den einzelnen Aufgabenfeldern wird im Rahmen der vorliegenden Studie auf den Finanzierungshaushalt Bezug genommen.

Die folgende Tabelle zeigt die insgesamt 8 Aufgabengruppen sowie 32 Aufgabenfelder im Überblick. Eine detailliertere Ausführung (Beschreibung) kann dem Anhang entnommen werden (Tabelle 19 sowie Tabelle 20).

⁵ Bei der Zuordnung der einzelnen Ansätze gemäß VRV zu den Aufgabenfeldern wurde auch die Häufigkeit der Buchung berücksichtigt.

Tabelle 5: Aufgabengruppierung und Aufgabenfelder

Aufbngengruppe	Nr.	Aufgabenfeld
Allgemeine Verwaltung	A1	Verwaltungseinrichtungen Gemeinden
	A2	Pensionen
Bildung und Kinderbetreuung	B1	Institutionelle Kinder- und Schülerbetreuung
	B2	Volksschulen
	B3	Sonstiger Pflichtschulbereich
	B4	Allgemein- und berufsbildende mittlere und höhere Schulen
	B5	Tertiäre Bildungs- und Forschungseinrichtungen
	B6	Sonstige außerschulische Bildung
Kunst und Kultur	C1	Grundversorgende Kunst-, Kultur- und Kultuseinrichtungen
	C2	Übergeordnete Kunst- und Kultureinrichtungen
Soziales und Gesundheit	D1	Sozialhilfeumlagen
	D2	Weitere Dienstleistungen und Einrichtungen im Bereich Soziales
	D3	Krankenanstaltenumlage
	D4	Rettungswesen und Krankentransport
	D5	Weitere Dienstleistungen und Einrichtungen im Bereich Gesundheit
Verkehr und Kommunikation	E1	Verkehrsinfrastruktur ohne öffentlichen Verkehr
	E2	Innerörtlicher öffentlicher Verkehr
	E3	Regionaler öffentlicher Verkehr (Beitrag Nah- und Regionalverkehr)
Technische Infrastruktur sowie Katastrophenschutz	F1	Wasserversorgung und -entsorgung, Müllbeseitigung
	F2	Energieversorgung, Post- und Telekommunikationsdienste
	F3	Umwelt- und Naturschutz
	F4	Feuerwehrwesen, Sicherheit
	F5	Katastrophen- und Zivilschutz
Sport, Freizeit und Erholung	G1	Allgemeine Sport- und Freizeiteinrichtungen
	G2	Spezialisierte Sport- und Freizeiteinrichtungen
	G3	Erholungsflächen
	G4	Öffentliche Veranstaltungszentren
	G5	Wirtschaftsförderung
	G6	Tourismus
Wohnen	H1	Wohnen
	I1	<i>Aufgabenübergreifende Bereiche</i>
	J1	<i>Sonstige Aufgaben - ohne unmittelbare Versorgungsfunktion</i>

Quelle: eigene Darstellung (2024).

Im Aufgabenbereich I1 „Aufgabenübergreifende Bereiche“ werden jene Auszahlungen und Einzahlungen der Gemeinden abgebildet, die nicht eindeutig einer der anderen Aufgabenfelder zugeordnet werden können. Diese betreffen beispielsweise Stadtwerke oder zusammengefasste Unternehmen. Dieser Aufgabenbereich wird nicht gesondert bewertet, aber bei der Beurteilung der gemeindefiskalischen Relevanz der einzelnen Aufgabenbereiche „mitgedacht“.

Der Aufgabenbereich J1 „Sonstige Aufgaben – ohne unmittelbare Versorgungsfunktion“ umfasst jene kommunalen Ausgaben- und Einnahmenbereiche, die keine direkte Versorgungsfunktion aufweisen. Dies sind insbesondere nicht funktionsspezifische Einzahlungen (z. B. Ertragsanteile, eigene Steuern) und Ausgaben (z. B. Landesumlage).

1.4 Bewertung auf Basis von Bewertungskriterien

Bewertungskriterien

Die Bewertung basiert auf vier Kriterienbereichen:

- Kriterienbereich I. Governance: Hier erfolgt eine Beschreibung der institutionellen und rechtlichen Rahmenbedingungen (z. B. Zuständigkeiten, Ermessensspielräume, Finanzierungsverantwortung, institutionelle Verflechtungen).
- Kriterienbereich II. Regionale Versorgung: Dies dient der Einschätzung, inwieweit es sich bei der Aufgabenerbringung um eine regionale Versorgungsfunktion handelt.
- Kriterienbereich III. Ballungsraumspezifische Lasten: Dies gibt darüber Auskunft, ob in diesem Aufgabenfeld besondere Lasten in zentralen Orten aufgrund spezieller sozio-ökonomischer oder struktureller Rahmenbedingungen bestehen.
- Kriterienbereich IV. Finanzielle Relevanz für Gemeinden: Hier wird der Frage nachgegangen, in welchem Ausmaß zentrale Orte im jeweiligen Aufgabenfeld finanziell belastet werden.

Die vier Kriterienbereiche untergliedern sich in insgesamt zwölf Kriterien (Tabelle 6). Eine genauere Beschreibung der einzelnen Kriterien kann dem Anhang entnommen werden.

Die Bewertung der Kriterien erfolgte teils auf Basis einer qualitativen Beurteilung (insbesondere zum Bereich Governance), teils auf Basis finanzstatistischer Berechnungen (insbesondere zum Bereich der finanziellen Relevanz für Gemeinden).

Finanzstatistische methodische Einschränkungen

Im Rahmen der finanzstatistischen Untersuchungen ist insbesondere auf Abgrenzungsprobleme auf Basis der bestehenden Ansatz- und Kontengliederung der Voranschlags- und Rechnungsabschlussverordnung (VRV 2015) und die teils unterschiedliche Verbuchungspraxis der Gemeinden hinzuweisen.

Bei den finanzstatistischen Analysen werden grundsätzlich auch die drei Statutarstädte miteinbezogen. Dies soll dabei helfen zu beurteilen, inwieweit die finanzielle Belastung vom Grad der Zentralörtlichkeit einer Gemeinde abhängt.

Jedoch ist die Vergleichbarkeit der Statutarstädte mit den weiteren Städten und Gemeinden in mehreren Bereichen eingeschränkt. Insbesondere zu nennen ist der Sozialhilfebereich. Da die Statutarstädte gleichzeitig auch Sozialhilfeträgerinnen sind, leisten sie keine Sozialhilfeumlagen, sondern erbringen die Aufgaben selbst. Dadurch sind die Pro-Kopf-Ausgaben der drei Statutarstädte im Aufgabenfeld „Sozialhilfeumlagen“ unterrepräsentiert und im Aufgabenfeld „Weitere Dienstleistungen und Einrichtungen im Bereich Soziales“ überrepräsentiert. Zu nennen sind weiters Pensionszahlungen für bestimmte Gemeindebedienstete, die von den Statutarstädten selbst getragen werden, während die weiteren Städte und Gemeinden in einen landesweiten Pensionsfonds einzahlen. Auch beim landesweiten System der Pensionszahlungen für Gemeindeärztinnen und -ärzte sind die Statutarstädte ausgenommen.

Tabelle 6: Bewertungskriterien im Überblick

Kriterienbereich	Kriterium	Hinweis zur Bewertung
I. Governance	Kompetenz und Zuständigkeit (I.a)	Wer ist zuständig in Bezug auf Gesetzgebung sowie Ausführungsregelungen (Bund, Länder, Gemeinden)? Allein oder gemeinschaftlich?
	Beeinflussbarkeit durch Gemeinde (I.b)	In welchem Ausmaß besteht Ermessensspielraum für Gemeinden bezüglich Umfang und Qualität? Inwieweit ist die Aufgabe durch Gesetze oder andere Vorgaben bestimmt?
	Überwiegende Finanzierungsverantwortung (I.c)	Wer trägt überwiegend bzw. wesentlich zur Finanzierung bei? Inwieweit bestehen Finanzierungsverflechtungen?
	Umlagencharakter (I.d)	Handelt es sich um eine Umlage oder einen umlagenähnlichen Transfer?
	Institutionelle Verflechtungen (I.e)	Wieweit werden Aufgaben alleine von einzelnen Gemeinden oder in Kooperation erbracht (Berücksichtigung Institutionalierungsgrad und Häufigkeit)? Jeweils aus dem Blickwinkel der Gemeinden.
II. Regionale Versorgung	Reichweite des Angebotes (II.a)	Wie groß ist die Reichweite (lokal, überörtlich, kleinregional, regional, überregional)?
	Ausmaß der Nutzung aus anderen Gemeinden (II.b)	In welchem Verhältnis werden Leistungen von gemeindeeigenen Bürger*innen bzw. Bürger*innen der Region in Anspruch genommen? Bewertet werden ausschließlich gemeindeeigene Dienstleistungen/Infrastrukturen.
III. Ballungsraum-spezifische Lasten	Relevante Unterschiede in der Leistungserbringung (III.a)	Bestehen Unterschiede in der Leistungserbringung betreffend Umfang und Qualität zulasten zentraler Orte aufgrund ihrer besonderen Strukturen (z. B. sozioökonomische Strukturen, institutionelle Faktoren, höhere Komplexität)
IV. Finanzielle Relevanz für Gemeinden	Ausmaß der Nutzer*innen- und Kofinanzierung (IV.a)	In welchem Ausmaß werden die Ausgaben durch Gebühren, Leistungsentgelte bzw. intragovernmentale Transfereinnahmen gedeckt?
	Finanzielle Unterschiede nach Zentralitätstyp operativer Bereich (IV.b)	Inwieweit bestehen bei den Gemeinden nach unterschiedlichen Zentralitätstypen gemäß öö. Zentrale-Orte-Konzept Unterschiede in der operativen Pro-Kopf-Belastung? Welche Verläufe ergeben sich?
	Relevanz der finanziellen Belastung des Aufgabenbereiches (IV.c)	Inwieweit handelt es sich für die öö. Gemeinden um einen finanziell relevanten Aufgabenbereich (Verhältnis der Pro-Kopf-Belastung der Aufgabenbereiche zueinander)?
	Mittelfristiger Bedeutungswandel (IV.d)	Inwieweit ist in den nächsten 3-5 Jahren mit einer veränderten Bedeutung aufgrund von Klimaschutz, Klimawandelanpassung, Demografie, Migration etc. zu rechnen?

Quelle: eigene Darstellung (2024).

Rolle des Zentrale-Orte-Konzeptes bei der Bewertung

Um bei der finanzstatistischen Bewertung Aussagen hinsichtlich der Unterschiede in der finanziellen Belastung von zentralen Orten gegenüber Orten ohne zentralen Funktionen treffen zu können, wurde den Berechnungen die Einteilung der Gemeinden gemäß öö. Zentrale-Orte-Konzept zugrunde gelegt. Damit dient es als Hilfsinstrument, um zu einer Einschätzung zu kommen. Es wird im weiteren Prozess jedoch nicht vorgeschlagen, bei der künftigen Ausgestaltung der ‚Gemeindefinanzierung Neu‘ am Zentrale-Orte-Konzept anzusetzen. Vielmehr ist es Ziel des vorliegenden Prozesses, relevante zentralörtliche Aufgaben unabhängig vom Zentralitätstyp der Gemeinde zu identifizieren.

1.5 Identifikation relevanter zentralörtlicher Aufgaben

Basierend auf der Bewertung sämtlicher Aufgabenfelder der Gemeinden anhand der definierten Kriterien geht es im weiteren Prozess um eine Auswahl an Aufgabenbereichen, die für eine Integration in die ‚Gemeindefinanzierung Neu‘ geeignet wären. Dabei werden in einem ersten Schritt jene Aufgabenfelder der Gemeinden identifiziert, die im Rahmen der Zentralörtlichkeit relevant sind. Danach erfolgt eine Vorauswahl an Aufgabenfeldern mit der potenziell höchsten Relevanz für die Zentralörtlichkeit.

Identifikation jener Aufgabenfelder der Gemeinden, die im Rahmen der Zentralörtlichkeit relevant sind

Zuerst wurden jene Aufgabenfelder ausgeschlossen, die keine Relevanz für die Zentralörtlichkeit haben. Konkret nicht einbezogen wurden:

- Aufgabenfelder, die eine lokale oder überörtliche Reichweite des Angebotes haben (d. h. nicht regional oder überregional sind) UND keine Sonderlast für zentrale Orte aufgrund ihrer besonderen Strukturen darstellen (z. B. sozioökonomische Strukturen, institutionelle Faktoren);
- Aufgabenfelder, die eine hohe oder eher hohe Nutzer*innen- und Kofinanzierung aufweisen (und bei denen daher davon auszugehen ist, dass sie keine gezielten Zuschüsse aus der ‚Gemeindefinanzierung Neu‘ brauchen);
- Aufgabenfelder, die im operativen Bereich keine finanziellen Unterschiede zwischen den Gemeinden nach Zentralitätstypen aufweisen (und bei denen daher keine höhere finanzielle Belastung der zentralen Orte besteht);
- Umlagen sowie umlagenähnliche Transfers (da die Höhe der finanziellen Belastung nach eigenen Verteilungsregeln erfolgt).

Durch die Anwendung der Ausschlusskriterien konnten die insgesamt 32 Aufgabenfelder auf siebzehn reduziert werden. Dabei wurden die folgenden Aufgabenfelder ausgeschlossen:

- Pensionen;
- Volksschulen;
- Grundversorgende Kunst-, Kultur- und Kultuseinrichtungen;
- Sozialhilfeumlagen;
- Krankenanstaltenumlagen;
- Rettungswesen und Krankentransport (Rettungsbeitrag);
- Weitere Dienstleistungen und Einrichtungen im Bereich Gesundheit (in hohem Maße Gemeindeärztinnen und -ärzte);

- Beitrag Nah- und Regionalverkehr zur Kofinanzierung des regionalen öffentlichen Verkehrs;
- Wasserversorgung und -entsorgung, Müllbeseitigung;
- Energieversorgung, Post- und Telekommunikationsdienste;
- Allgemeine Sport- und Freizeiteinrichtungen;
- Wirtschaftsförderung;
- Wohnen;
- Aufgabenübergreifende Bereiche (z. B. zusammengefasste Betriebe, Stadtwerke, wirtschaftliche Unternehmen, Bauhöfe).

Vorauswahl an Aufgabenfeldern mit der potenziell höchsten Relevanz für die Zentralörtlichkeit

Die sodann noch siebzehn verbleibenden Aufgabenfelder mit möglicherweise zentralörtlichem Bezug wurden im weiteren Verlauf auf Basis eines Punkteschemas bewertet. Hierzu wurden für jedes Kriterium ein bis drei Punkte vergeben.⁶ Eine höhere Anzahl an Punkten zeigt eine potenziell höhere Relevanz für die Zentralörtlichkeit (d. h. eine höhere Punktezahl für eine bestimmte Aufgabe deutet an, dass diese Aufgabe eher eine zentralörtliche ist und daher auch vorrangig in einem neuen System der ‚Gemeindefinanzierung Neu‘ zu berücksichtigen sein kann). Die einzelnen Kriterien wurden untereinander gleich gewichtet. Die Bewertung wurde folgendermaßen vorgenommen:

- Im Bereich Governance wurden für die regionale Leistungserbringung die Beeinflussbarkeit der Aufgabenerbringung durch die Gemeinde (Kriterium I.b) sowie die institutionelle Verflechtung der Gemeinden (Kriterium I.d) herangezogen.
- Im Bereich der regionalen Versorgung wurden die Reichweite des Angebotes (Kriterium II.a) sowie der Anteil an Nutzerinnen und Nutzern aus anderen Gemeinden (Kriterium II.b) berücksichtigt.
- Im Bereich der finanziellen Relevanz für Gemeinden wurden die Kriterien finanzielle Unterschiede nach Zentralitätstyp im operativen Bereich (Kriterium IV.b) sowie Relevanz der finanziellen Belastung des Aufgabenbereiches der durchschnittlichen oberösterreichischen Gemeinde (Kriterium IV.c) einbezogen.
- Die jeweils innerhalb eines Bereiches ermittelten Mittelwerte wurden summiert, um eine Gesamtpunktezahl zu erhalten.

Dadurch ergaben sich insgesamt sieben Aufgabenfelder mit der höchsten Punktezahl:

- Sonstige außerschulische Bildung (das sind in hohem Maße Musikschulen);
- Übergeordnete Kunst- und Kultureinrichtungen;
- Weitere Dienstleistungen und Einrichtungen im Bereich Soziales (z. B. Beratungsstellen, Sozialzentren, in den Statutarstädten auch die Sozialhilfe sowie Pflegeeinrichtungen);
- Verkehrsinfrastruktur ohne öffentlichen Verkehr (Gemeindestraßen);
- Innerörtlicher öffentlicher Verkehr;
- Spezialisierte Sport- und Freizeiteinrichtungen;
- Öffentliche Veranstaltungszentren.

⁶ Genaueres kann dem Anhang entnommen werden.

Als Aufgabenfelder mit geringerer Relevanz für die Zentralörtlichkeit wurden die folgenden Aufgabenfelder in diesem Schritt (aufgrund ihrer geringeren Punktezahl) ausgeschieden:

- Verwaltungseinrichtungen der jeweiligen Gemeinde;
- Institutionelle Kinder- und Schüler*innenbetreuung;
- Sonstiger Pflichtschulbereich (v. a. Mittelschulen);
- Allgemein- und berufsbildende mittlere und höhere Schulen;
- Tertiäre Bildungs- und Forschungseinrichtungen;
- Umwelt- und Naturschutz (Tierkörperbeseitigung, Reinhaltung der Luft etc.);
- Feuerwehrwesen, Sicherheit;
- Katastrophen- und Zivilschutz;
- Erholungsflächen (z. B. Parkanlagen);
- Tourismus.

1.6 Qualitative Beschreibung ausgewählter Aufgabenfelder

Im letzten Schritt erfolgte eine qualitative Einschätzung der zuvor ausgewählten sieben Aufgabenfelder mit der potenziell höchsten zentralörtlichen Relevanz. Dabei wurde auf die im Bewertungsraster verwendeten Bewertungskriterien Bezug genommen, und diese wurden vertieft. Darüber hinaus ermöglicht die qualitative Bewertung auch die Berücksichtigung zusätzlicher Aspekte (z. B. Relevanz der Ausgliederung von Leistungen).

Für die qualitative Bewertung wurde folgendes Raster gemäß Tabelle 7 festgelegt.

Tabelle 7: Übersicht zur qualitativen Beschreibung ausgewählter Aufgabenfelder

Merkmal	Beschreibung
GOVERNANCE	
Verbindlichkeitsgrad sowie Ermessensspielräume	Inwieweit bestehen Verpflichtungen oder regionale Planungen in Bezug auf die Festlegung von Qualität und Quantität? Wie groß sind die Ermessensspielräume?
Regionale Abstimmung	Inwieweit existieren regionale Planungen/Abstimmungen bzw. Gemeindekooperationen?
RELEVANZ FÜR DIE ZENTRALÖRTLICHKEIT	
Regionale Versorgungsfunktion	In welchem Ausmaß handelt es sich um eine Aufgabe im Rahmen der regionalen Versorgungsfunktion?
Ballungsraum-spezifische Lasten	In welchem Ausmaß handelt es sich um eine Sonderlast zentraler Orte aufgrund spezifischer sozio-ökonomischer oder struktureller Rahmenbedingungen?
FINANZIELLE RELEVANZ	
Finanzierung des Bereiches	Wie sind grundsätzlich die Verantwortlichkeiten zur Finanzierung des Aufgabenfeldes verteilt?
Relevanz der finanziellen Belastung bei zentralen Orten	Inwieweit handelt es sich um ein Aufgabenfeld, das zu einer relevanten finanziellen Belastung von Städten oder zentralen Orten führt? Betrachtet wird sowohl der laufende als auch der investive Bereich. Auch Hinweise in Bezug auf Ausgliederungen sollen hier bei der Beurteilung miteinbezogen werden.
Nutzer*innen- und Kofinanzierung	Inwieweit bestehen Finanzierungsinstrumente in Bezug auf die Nutzer*innen- und Kofinanzierung?
ZUKUNFTSRELEVANZ	
Bedeutungswandel des Aufgabenbereiches	Inwieweit ist von einer steigenden Bedeutung des Aufgabenbereiches in den nächsten Jahren auszugehen (z. B. aufgrund der Demografie oder gesellschaftspolitischer Notwendigkeiten)?
MESSBARKEIT	
Mögliche Indikatoren zur Messung	Welche Indikatoren wären grundsätzlich zur Messung geeignet?
Datenverfügbarkeit von Indikatoren	Welche Indikatoren sind bereits verfügbar bzw. welche müssten noch erhoben werden?

Quelle: eigene Darstellung (2024).

2 Beschreibung ausgewählter zentralörtlicher Aufgaben

Im Folgenden werden die zuvor ausgewählten zentralörtlichen Aufgaben beschrieben.

Dabei erfolgt auch ein Vorschlag für mögliche Indikatoren. Hierzu ist zu erwähnen, dass bei der Auswahl der Indikatoren grundsätzlich versucht wurde, auf Leistungsindikatoren abzustellen. Leistungsindikatoren allein sind jedoch nicht immer für die finanzielle Ausgabenbelastung aussagekräftig oder auch nur schwer verfügbar. In diesem Fall wurde ergänzend auch die Nettobelastung im jeweiligen Aufgabenfeld als Indikator vorgeschlagen. Hierbei wäre jedoch noch zu klären, in welcher Form (z. B. auf Grundlage des Rechnungsabschlusses oder einer eigenen Erhebung) und in welchem Umfang (ohne oder mit ausgelagerten Einheiten) diese erhoben werden.

Sonstige außerschulische Bildung

Der finanziell bedeutendste Aufgabenbereich in diesem Aufgabenfeld sind hier die Musikschulen sowie Büchereien, die nachfolgend näher ausgeführt werden (Tabelle 8 und Tabelle 9). Daneben bestehen aber auch in nur wenigen Gemeinden Volkshochschulen, die ebenfalls relevante Nettobelastungen aufweisen.

Tabelle 8: Vertiefende Betrachtung: Sonstige außerschulische Bildung: Musikschulen

Merkmal	Beschreibung
GOVERNANCE	
Verbindlichkeitsgrad sowie Ermessensspielräume	Gesetzliche Grundlage stellt das Oö. Musikschulgesetz dar. Demnach werden sowohl Musikschulen des Oö. Landesmusikschulwerkes als auch Musikschulen in Trägerschaft von Gemeinden definiert. Die Festlegung der Standorte basiert auf dem Oö. Musikschulplan des Landes. Der Ermessensspielraum der Gemeinden wird aufgrund der gesetzlichen Grundlagen als mittel eingeschätzt.
Regionale Abstimmung	Standortfestlegung gemäß Oö. Musikschulplan des Landes, keine Gemeindekooperationen vorgesehen.
RELEVANZ FÜR DIE ZENTRALÖRTLICHKEIT	
Regionale Versorgungsfunktion	Es gibt im Schuljahr 2023/2024 in Oberösterreich 68 Landesmusikschul-Hauptanstalten und 89 Landesmusikschul-Zweigstellen. ⁷ Das entspricht rund einem Drittel der Gemeinden. Die Reichweite des Angebotes kann durchschnittlich als kleinregional eingeschätzt werden, wobei je nach angebotenen Musikinstrument auch regionale Reichweiten möglich sind (d. h., dass Schüler*innen längere Anfahrtswege in Kauf nehmen, um eine spezielle Ausbildung zu erhalten). Das Ausmaß der Nutzung der Angebote aus anderen Gemeinden kann insgesamt als hoch eingeschätzt werden.
Ballungsraumspezifische Lasten	Keine relevanten Aufgabenunterschiede nach Zentralitätstyp.

⁷ <https://landesmusikschulen.at/ueber-uns/ooe-landesmusikschulwerk>

Merkmal	Beschreibung
FINANZIELLE RELEVANZ	
Finanzierung des Bereiches	Um die finanziellen Beziehungen zwischen Land und Gemeinden festzulegen, sind bei Musikschulen des Oö. Landesmusikschulwerkes verpflichtende Verträge zwischen Land und Gemeinde vorgesehen. Bei von Gemeinden getragenen Musikschulen übernehmen die Gemeinden zusätzlich 45 % des Personalaufwandes. Der Zuschuss des Landes basiert auf einer Förderungsvereinbarung.
Relevanz der finanziellen Belastung bei zentralen Orten	Die Pro-Kopf-Belastung im gesamten Aufgabenfeld der außerschulischen Bildung ist in Gemeinden mit Zentrumsfunktion zwei- bis dreimal so hoch wie in Gemeinden ohne Zentrumsfunktion. Rund die Hälfte der verbuchten Nettobelastung entfällt in diesem Aufgabenfeld auf die Musikschulen (Ansatz 320), wobei dieser Ansatz von fast allen oö. Gemeinden bebucht wird.
Nutzer*innen- und Kofinanzierung	Die Finanzierung von Musikschulen erfolgt über Beiträge der Trägerschaft (Land: Personal, Gemeinde: Infrastruktur), direkte Einnahmen (z. B. Leistungsentgelte) und Förderungen des Landes OÖ (z. B. Instrumentenzuschuss). Gemäß Oö. Musikschulgesetz besteht eine verpflichtende Bereitstellung und Instandhaltung der Räumlichkeiten inkl. Inventar durch die Standortgemeinde, wenn es sich um eine Musikschule des Oö. Landesmusikschulwerkes handelt. Das Land stellt das Personal. Bei Musikschulen in Trägerschaft der Gemeinden gibt es Landeszuschüsse für das Personal.
ZUKUNFTSRELEVANZ	
Bedeutungswandel des Aufgabenbereiches	Es ist von keinem wesentlichen Bedeutungsanstieg auszugehen.
MESSBARKEIT	
Mögliche Indikatoren zur Messung	Anzahl der Schüler*innen in Musikschulen.
Datenverfügbarkeit von Indikatoren	Überprüfung der Verfügbarkeit von Schüler*innen in Musikschulen nach Standort bei Landesmusikschulwerk.

Quelle: eigene Darstellung (2024).

Tabelle 9: Vertiefende Betrachtung: Sonstige außerschulische Bildung: Büchereien

Merkmal	Beschreibung
GOVERNANCE	
Verbindlichkeitsgrad sowie Ermessensspielräume	Es bestehen keine gesetzlichen Vorgaben zur Betreuung von Bibliotheken. Allerdings steht mit dem Oö. Bibliotheksentwicklungsplan 2025 ⁸ eine Grundlage zur Verfügung, welche die Bedeutung der Bibliotheken hervorstreicht. Eine Landesförderung soll den Bestand der Bibliotheken sichern. Grundsätzlich ist der Ermessensspielraum der Gemeinden jedoch als hoch einzuschätzen.
Regionale Abstimmung	Keine bekannt.

⁸ https://www.land-oberoesterreich.gv.at/Mediendateien/Formulare/Dokumente%20KGD%20Abt_Geft/Bibliotheksentwicklungsplan%202025.pdf

Merkmal	Beschreibung
RELEVANZ FÜR DIE ZENTRALÖRTLICHKEIT	
Regionale Versorgungsfunktion	Mit Stand 2020 wurden 90 Bibliotheken von Gemeinden sowie 88 Bibliotheken in Kooperation von Gemeinden und Pfarren betrieben. ⁹ Somit sind in 40 % der Gemeinden Büchereien vorhanden. Die Reichweite kann je nach Größe und Schwerpunkt der Bibliothek unterschiedlich sein.
Ballungsraumspezifische Lasten	Keine relevanten Aufgabenunterschiede nach Zentralitätstyp.
FINANZIELLE RELEVANZ	
Finanzierung des Bereiches	Die Finanzierung von Bibliotheken erfolgt über Beiträge der Trägerschaft, direkte Einnahmen der Bibliotheken (z. B. Ausleihgebühren, Veranstaltungen) und Förderungen des Landes OÖ sowie des Bundes.
Relevanz der finanziellen Belastung bei zentralen Orten	Die Pro-Kopf-Belastung im gesamten Aufgabenfeld der außerschulischen Bildung liegt in Gemeinden mit Zentrumsfunktion zwei- bis dreimal so hoch wie in Gemeinden ohne Zentrumsfunktion. Rund 20 % der verbuchten Nettobelastung entfällt in diesem Aufgabenfeld auf die Bibliotheken (Ansatz 273), wobei dieser Ansatz von über der Hälfte der Gemeinden bebucht wird.
Nutzer*innen- und Kofinanzierung	Das Land Oberösterreich stellt bis zu 3.500 Euro im Jahr und pro Bibliothek an Förderungen für Medien, Ausstattung, Betriebsmittel und Veranstaltungen zur Verfügung. Zusätzlich gibt es noch Unterstützung vom Bund (oder der Diözese) sowie Projektförderungen. Die Nutzer*innen- und Kofinanzierung ist insgesamt als gering einzuschätzen.
ZUKUNFTSRELEVANZ	
Bedeutungswandel des Aufgabenbereiches	Es ist von keinem wesentlichen Bedeutungsanstieg auszugehen.
MESSBARKEIT	
Mögliche Indikatoren zur Messung	Anzahl der registrierten Personen und Bibliotheksbesuche (Benützungsfälle) sowie Objekte/Medien in öffentlichen Bibliotheken; Nettobelastung.
Datenverfügbarkeit von Indikatoren	Daten zur Nutzung verfügbar/bestellbar bei: Büchereiverband Österreichs: Büchereistatistik (exklusive wissenschaftliche Bibliotheken); Ermittlung Nettobelastung (Erhebung oder Rechnungsabschlussdaten).

Quelle: eigene Darstellung (2024).

Übergeordnete Kunst- und Kultureinrichtungen

Tabelle 10: Vertiefende Betrachtung: Übergeordnete Kunst- und Kultureinrichtungen

Merkmal	Beschreibung
GOVERNANCE	
Verbindlichkeitsgrad sowie Ermessensspielräume	Es besteht keine gesetzliche Verpflichtung zur Bereitstellung von übergeordneten Kunst- und Kultureinrichtungen für Städte und zentrale Orte. Das Land Oberösterreich unterstützt über eine Kunst- und Kulturförderung. ¹⁰ Es besteht ein hoher Ermessensspielraum der Gemeinden in Bezug auf Qualität und Quantität.
Regionale Abstimmung	Es sind keine flächendeckenden Abstimmungen/Planungen bekannt; vereinzelt bestehen Gemeindekooperationen (z. B. gemeinsame Veranstaltungen, Festival der Regionen, Regionalmarketing).

⁹ https://www.land-oberoesterreich.gv.at/Mediendateien/Formulare/Dokumente%20KGD%20Abt_Geft/Bibliotheksentwicklungsplan%202025.pdf

¹⁰ <https://www.land-oberoesterreich.gv.at/228001.htm>

Merkmale	Beschreibung
RELEVANZ FÜR DIE ZENTRALÖRTLICHKEIT	
Regionale Versorgungsfunktion	Eine Übersicht über die Anzahl aller Kunst- und Kultureinrichtungen ist nicht bekannt. Laut Verbund Oberösterreichischer Museen ¹¹ gibt es rund 300 Museen und Sammlungen. Teilweise gibt es mehrere Museen pro Gemeinde. Sammlungen werden in wenigen zentralen Orten präsentiert. Die Reichweite kann kleinregional (Bezirk) bis überregional (national) sein. Ein hoher Anteil der Nutzung erfolgt durch Bürger*innen aus der Region.
Ballungsraumspezifische Lasten	Keine relevanten Aufgabenunterschiede nach Zentralitätstyp.
FINANZIELLE RELEVANZ	
Finanzierung des Bereiches	Die Kosten für Kunst- und Kultureinrichtungen sind grundsätzlich von der Trägerin bzw. vom Träger selbst zu übernehmen.
Relevanz der finanziellen Belastung bei zentralen Orten	Bei der Pro-Kopf-Belastung zeigen sich je nach Zentralitätstyp durchaus unterschiedliche Ergebnisse, was auch auf verschiedene Organisationsformen zurückgeführt werden kann. Gemeinden ohne Zentrumsfunktion weisen jedoch die niedrigsten Werte auf. Der überwiegende Teil der finanziellen Belastung entfällt auf den laufenden Betrieb, allerdings bestehen (in unregelmäßigen Abständen) auch wesentliche Investitionsausgaben. Eine finale Einschätzung der tatsächlichen finanziellen Belastung zentraler Orte ist nicht möglich, da davon auszugehen ist, dass übergeordnete Kunst- und Kultureinrichtungen auch in ausgelagerten Einheiten bzw. nicht direkt von der jeweiligen Stadt betrieben werden.
Nutzer*innen- und Kofinanzierung	Kunst- und Kultureinrichtungen finden sich auf allen drei Gebietskörperschaftsebenen und sind grundsätzlich von diesen selbst zu finanzieren. Es bestehen Bundes- und Landesförderungen zur Förderung von Kunst und Kultur. Für eine umfassende Beurteilung der gesamten Nutzer*innen- und Kofinanzierung wäre eine ganzheitliche Betrachtung inkl. ausgelagerter Einheiten notwendig. Es ist jedoch insgesamt von einer eher geringen Nutzer*innen- sowie Kofinanzierung auszugehen.
ZUKUNFTSRELEVANZ	
Bedeutungswandel des Aufgabenbereiches	Es ist von keinem wesentlichen Bedeutungsanstieg auszugehen.
MESSBARKEIT	
Mögliche Indikatoren zur Messung	Anzahl der Beschäftigten im Kunst- und Kulturbereich (ÖNACE), Anzahl Besucher*innen in Museen, Theatern und Konzertsälen (Erhebung); Nettobelastung.
Datenverfügbarkeit von Indikatoren	Anzahl der Beschäftigten in Arbeitsstätten nach ÖNACE: Statistik Austria (allerdings keine Differenzierung der Trägerschaft); Besucher*innen in Kultureinrichtungen: Statistik Austria – Kulturstatistik basierend auf freiwilliger Datenbereitstellung, daher ist eine Überprüfung der Vollständigkeit bzw. eine Überprüfung der Datenverfügbarkeit beim Land Oberösterreich erforderlich; für die größten Städte: Österreichs Städte in Zahlen (Erhebung für 2017/2018); Ermittlung Nettobelastung (Erhebung oder Rechnungsabschlussdaten).

Quelle: eigene Darstellung (2024).

¹¹ <https://www.oemuseen.at/museen-in-ooe>

Weitere Dienstleistungen und Einrichtungen im Bereich Soziales

In diesem Bereich ist eine Vielzahl von unterschiedlichen Leistungen subsummiert, wie etwa Jugendzentren und Beratungsstellen.

Bei der Betrachtung dieses Aufgabenfeldes ist darauf zu verweisen, dass hier mit Ausnahme der Sozialhilfeumlagen alle Aufgaben im Sozialbereich zusammengefasst wurden. Da die drei Statutarstädte keine Umlage leisten, sondern selbst Trägerinnen sind, finden sich daher die Ausgaben der Statutarstädte für Soziales (Sozialhilfe, Kinder- und Jugendhilfe, Pflege) ebenfalls in dieser Rubrik. Die Beurteilung betreffend Relevanz für zentrale Orte erfolgt daher ohne Berücksichtigung der drei Statutarstädte, um ein aussagekräftiges Ergebnis zu erhalten.

Tabelle 11: Vertiefende Betrachtung: Weitere Dienstleistungen und Einrichtungen im Bereich Soziales

Merkmal	Beschreibung
GOVERNANCE	
Verbindlichkeitsgrad sowie Ermessensspielräume	Teilweise bestehen gesetzliche Verpflichtungen oder Vorgaben im Rahmen bundesweiter Strategien. Zum Teil handelt es sich aber auch um freiwillige Leistungen. Es ist von einem mittleren Ermessensspielraum auszugehen, etwa betreffend Umfang der Leistungserbringung (z. B. Essen auf Rädern, Beratungseinrichtungen).
Regionale Abstimmung	Es sind keine flächendeckenden Abstimmungen/Planungen sowie Gemeindekooperationen bekannt.
RELEVANZ FÜR DIE ZENTRALÖRTLICHKEIT	
Regionale Versorgungsfunktion	Beratungsangebote sowie soziale Einrichtungen finden sich verstärkt in zentralen Orten.
Ballungsraumspezifische Lasten	Der Bedarf an Sozialeinrichtungen ist aufgrund der besonderen sozioökonomischen Struktur der Bevölkerung in zentralen Orten deutlich erhöht. So steigt die Armutsgefährdung deutlich mit zunehmender Gemeindegröße (19 % bei Städten mit 100.000 bis 500.000 EW gegenüber 10 % bei Gemeinden mit bis zu 10.000 EW nach Sozialleistungen). Auch der weit überwiegende Teil der Sozialhilfebezieherinnen und -bezieher lebt in Städten. ¹²
FINANZIELLE RELEVANZ	
Finanzierung des Bereiches	Die Kosten für Dienstleistungen und Einrichtungen, die über den Wirkungsbereich der Sozialhilfeumlage hinausgehen, sind grundsätzlich von der Trägerin bzw. vom Träger selbst zu übernehmen.
Relevanz der finanziellen Belastung bei zentralen Orten	Die Pro-Kopf-Belastung liegt in Gemeinden mit Zentrumsfunktion (ausgenommen überregionale Zentren) 2- bis 4-mal so hoch wie in Gemeinden ohne Zentrumsfunktion
Nutzer*innen- und Kofinanzierung	Je nach Art der Dienstleistung bzw. Einrichtung kann auch eine nennenswerte Nutzer*innen- oder Kofinanzierung vorliegen. Insgesamt bestehen Kofinanzierungen jedoch nur in beschränktem Ausmaß.

¹² <https://www.kdz.eu/de/wissen/studien/fact-sheets-soziales-und-pflege>

Merkmal	Beschreibung
ZUKUNFTSRELEVANZ	
Bedeutungswandel des Aufgabenbereiches	Es ist aufgrund der demografischen Situation (zunehmende Migration, steigende Lebenserwartung) von einem wesentlichen Bedeutungsanstieg auszugehen.
MESSBARKEIT	
Mögliche Indikatoren zur Messung	Stellvertreter-Indikatoren: Anzahl der Personen und Bedarfsgemeinschaften in der Sozialhilfe; armutsgefährdete Haushalte; Nettobelastung.
Datenverfügbarkeit von Indikatoren	Überprüfung der Verfügbarkeit der Daten zu Sozialhilfe beim Land. Anzahl der Beschäftigten in Arbeitsstätten des Sozialwesens: Statistik Austria, Abgestimmte Erwerbsstatistik. Erhebung: armutsgefährdete Haushalte; Ermittlung Nettobelastung (Erhebung oder Rechnungsabschlussdaten).

Quelle: eigene Darstellung (2024).

Verkehrsinfrastruktur ohne öffentlichen Verkehr (Gemeindestraßen)

Der Bereich der Verkehrsinfrastruktur (ohne öffentlichen Verkehr) umfasst die Errichtung und Erhaltung von Gemeindestraßen und sonstigen Straßen und Wegen. Auch bestehen nennenswerte Zuschüsse in Zusammenhang mit Bundes- und Landesstraßen. Ein wesentlicher Ausgabenbereich ist hier weiters die Straßenreinigung sowie die öffentliche Beleuchtung.

Tabelle 12: Vertiefende Betrachtung: Verkehrsinfrastruktur ohne öffentlichen Verkehr

Merkmal	Beschreibung
GOVERNANCE	
Verbindlichkeitsgrad sowie Ermessensspielräume	Die Errichtung und Erhaltung von Gemeindestraßen fallen gemäß Bundesverfassung in den eigenen Wirkungsbereich der Gemeinden. Es besteht Ermessensspielraum im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben (z. B. Raumplanung, Bauvorschriften) betreffend Umfang und Ausgestaltung.
Regionale Abstimmung	Grundsätzlich besteht die Zuständigkeit nur innerhalb des Gemeindegebietes. Es bestehen jedoch vereinzelt Gemeindekooperationen und Abstimmungen auf der regionalen Ebene (z. B. Bauhof- und Wirtschaftshofverbände, Wegeerhaltungsverbände, Radwegeausbau im Rahmen von Stadtregionen sowie Raum- und Regionalentwicklungsverbänden).
RELEVANZ FÜR DIE ZENTRALÖRTLICHKEIT	
Regionale Versorgungsfunktion	Aufgrund zahlreicher Pendler*innenverflechtungen wird die Straßeninfrastruktur auch von Personen anderer Gemeinden genutzt. Dabei zeigen sich je nach Gemeinden sehr große Unterschiede, insbesondere in Abhängigkeit des Anteils an Pendler*innen. Die Reichweite kann dabei primär überörtlich bis regional sein.
Ballungsraumspezifische Lasten	Aufgrund der höheren Siedlungsdichte und hohen Pendler*innenzahlen besteht eine intensivere Nutzung der Verkehrsinfrastruktur, was einerseits höhere Anforderungen bei der Errichtung als auch höhere Erhaltungskosten nach sich zieht. Gleichzeitig ist auch auf Dichtevorteile hinzuweisen – etwa aufgrund des wesentlich kürzeren Wegenetzes.

Merkmal	Beschreibung
FINANZIELLE RELEVANZ	
Finanzierung des Bereiches	Die Kosten sind grundsätzlich von den Gemeinden selbst zu tragen. Es bestehen jedoch im Rahmen der Gemeinde-Bedarfszuweisungen Pauschalbeträge bei unterdurchschnittlicher Finanzkraft.
Relevanz der finanziellen Belastung bei zentralen Orten	Bei der Pro-Kopf-Belastung zeigen sich je nach Zentralitätstyp durchaus unterschiedliche Ergebnisse, was auch auf verschiedene Organisationsformen sowie geografisch-topografische Rahmenbedingungen zurückgeführt werden kann. Regionale und kleinregionale Zentren zeigen hier die niedrigsten Pro-Kopf-Werte. Bei der Straßenverkehrsinfrastruktur muss darauf verwiesen werden, dass hier auch hohe Investitionskosten bestehen. Auch da ist kein eindeutiger Befund betreffend einer Belastung nach verschiedenen Zentralitätstypen erkennbar.
Merkmal	
Beschreibung	
Nutzer*innen- und Kofinanzierung	Der hohe Anteil der Nutzer*innenfinanzierung im Bereich Verkehrsinfrastruktur ohne öffentlichen Verkehr von 20 % erklärt sich aus der Praxis der internen Verrechnung von Bauhof-Leistungen bzw. des Personalaufwandes an andere Abteilungen der Gemeinden. Im Bereich der Kofinanzierung bestehen Gemeinde-Bedarfszuweisungen im Ausmaß von 16 % der operativen und investiven Auszahlungen.
ZUKUNFTSRELEVANZ	
Bedeutungswandel des Aufgabenbereiches	Es ist davon auszugehen, dass im Zuge des Umbaus des öffentlichen Kapitalstocks (u. a. Klimawandelanpassung, Reduktion des MIV) eine höhere investive Belastung entstehen wird (z. B. Begrünung, Attraktivierung des öffentlichen Raums, Vermeidung von Hitzeinseln).
MESSBARKEIT	
Mögliche Indikatoren zur Messung	Straßenverkehrsfläche nach Typ und Ausbaugrad; Pendler*innenvolumen (Ein- und Auspendler*innen), Verkehrsbelastung (Erhebung).
Datenverfügbarkeit von Indikatoren	Überprüfung der Datenverfügbarkeit beim Land; Pendler*innenvolumen: Statistik Austria – Abgestimmte Erwerbsstatistik. Straßenverkehrsfläche (ohne Typ): Bundesamt für Eich- und Vermessungswesen – Regionalinformation der Grundstücksdatenbank.

Quelle: eigene Darstellung (2024).

Innerörtlicher öffentlicher Verkehr

Tabelle 13: Vertiefende Betrachtung: Innerörtlicher öffentlicher Verkehr

Merkmale	Beschreibung
GOVERNANCE	
Verbindlichkeitsgrad sowie Ermessensspielräume	Gemäß ÖPNRV-G besteht eine Aufgabenzuständigkeit der Gemeinden innerhalb des Ortsgebietes. Dabei haben die Gemeinden einen Ermessensspielraum betreffend Umfang und Ausgestaltung. Es ist jedoch auf Strategien und Förderprogramme des Bundes hinzuweisen, die zur Bewältigung der Mobilitätswende den Ausbau des öffentlichen Verkehrs vorantreiben sollen (z. B. Mobilitätsmasterplan, nationaler Energie- und Klimaplan, Förderprogramm für emissionsfreie Busse und Infrastruktur).
Regionale Abstimmung	Es bestehen stadtregionale Planungen und Abstimmungen. Auch bestehen gemeinsame Finanzierungen bei der Führung von Linien in Umlandgemeinden (z. B. Straßenbahn Traun).
RELEVANZ FÜR DIE ZENTRALÖRTLICHKEIT	
Regionale Versorgungsfunktion	Ähnlich wie bei der Straßenverkehrsinfrastruktur hängt die Nutzung des innerörtlichen öffentlichen Verkehrs von der Intensität der Pendler*innenverflechtungen (und damit auch vom Zentralitätsgrad der Gemeinde) ab. In zentralen Orten ist von einer hohen Nutzung der Angebote aus anderen Gemeinden auszugehen.
Ballungsraumspezifische Lasten	Während bei kleineren Gemeinden oder Städten die innerörtliche Versorgung mit öffentlichem Verkehr über den Regionalverkehr mitorganisiert wird, trifft dies auf größere zentrale Orte nicht mehr zu. Diese sind für die Bereitstellung der ÖV-Angebote selbst verantwortlich. Dabei bestehen erhöhte Anforderungen an Kapazitäten und Verkehrsmittel.
FINANZIELLE RELEVANZ	
Finanzierung des Bereiches	Die Kosten sind grundsätzlich von den Gemeinden selbst zu tragen. Werden nicht selbst Leistungen erbracht, erfolgt dies durch Zuzahlungen und Zusatzbestellungen (z. B. Bedarfsverkehre) zumeist beim Verkehrsverbund. Zentrale Orte mit eigenem innerstädtischem Verkehr finanzieren das Angebot selbst. Als Herausforderung zeigen sich zunehmend die Investitionsbedarfe aufgrund der Mobilitätswende sowie der zunehmende Trend der geringeren Nutzer*innenfinanzierung (z. B. geringere direkte Leistungsentgelte durch das Klimaticket).
Relevanz der finanziellen Belastung bei zentralen Orten	Generell ist darauf zu verweisen, dass eine Einschätzung der tatsächlichen finanziellen Belastung zentraler Orte nicht möglich ist, da davon auszugehen ist, dass diese Leistungen primär in ausgelagerten Einheiten betrieben werden (z. B. Stadtwerke, eigene Verkehrsgesellschaften). Bei der finanziellen Belastung ist Linz gesondert zu betrachten, da schienengebundene Verkehre deutlich höhere Finanzierungsbedarfe nach sich ziehen.

Merkmal	Beschreibung
FINANZIELLE RELEVANZ	
Nutzer*innen- und Kofinanzierung	Eine Beurteilung der Nutzer*innen- und Kofinanzierung über die Rechnungsabschlüsse ist nicht möglich, da dieses Aufgabenfeld in hohem Maße in eigenen Gesellschaften organisiert ist. ¹³ Gemäß einer österreichweiten Erhebung in Städten sind neben den Tarifeinnahmen auch Transfers vom Bund (Schüler*innen- und Lehrlingsfreifahrt, FAG, Klimaticket) und von den Ländern (z. B. bei gemeinsamen die Stadtgrenze überschreitenden Projekten) wichtige Einnahmequellen. Im Schnitt lag der Zuschussbedarf bei rund 40 %, wobei die Prognosen von deutlichen Steigerungen beim Zuschussbedarf ausgehen. ¹⁴ Auch ist auf die nur geringen Fördermöglichkeiten in Bezug auf Investitionen (so bestehen deutliche Lücken bei ÖV-spezifischen bundesweiten Förderprogrammen zur Investitionsunterstützung) sowie generell die ungeklärten Fragen in Bezug auf eine nachhaltige Finanzierbarkeit des ÖPNRV (örtlich und regional) hinzuweisen.
ZUKUNFTSRELEVANZ	
Bedeutungswandel des Aufgabenbereiches	Es ist durch die Notwendigkeiten in Zusammenhang mit der Mobilitätswende von einem hohen Bedeutungsanstieg auszugehen.
MESSBARKEIT	
Mögliche Indikatoren zur Messung	Modal Split; Beförderungsfälle und Betriebsleistungen im städtischen ÖV (wie Personen-km, Anzahl Fahrgäste); Versorgungsqualität anhand der ÖV-Güteklassen; Nettobelastung.
Datenverfügbarkeit von Indikatoren	Modal Split: Überprüfung der Verfügbarkeit bzw. Erhebung von Daten beim Land/in der Stadt; Beförderungsfälle und Betriebsleistungen: Transparenzdatenstelle gem. § 30a Abs. 1 ÖPNRV-G 1999 (allerdings nicht verpflichtend) oder (falls nicht verfügbar) Erhebung durch Städte; ÖV-Güteklassen: ÖROK/AustriaTech (BMK); Nettobelastung: Transparenzdatenstelle gem. § 30a Abs. 1 ÖPNRV-G 1999 (verpflichtend).

Quelle: eigene Darstellung (2024).

Spezialisierte Sport- und Freizeiteinrichtungen

Tabelle 14: Vertiefende Betrachtung: Spezialisierte Sport- und Freizeiteinrichtungen

Merkmal	Beschreibung
GOVERNANCE	
Verbindlichkeitsgrad sowie Ermessensspielräume	Es besteht keine gesetzliche Verpflichtung zur Bereitstellung von spezialisierten Sport- und Freizeiteinrichtungen für zentrale Orte. Eine Ausnahme stellt hierbei das Bereitstellen von Schwimmbädern zum Erlernen des Schwimmens im Rahmen des Schulunterrichts dar. Das Land Oberösterreich stellt den Gemeinden Förderungen (z. B. Förderungen zum Sportstättenbau) bereit. ¹⁵ Es besteht ein hoher Ermessensspielraum der Gemeinden in Bezug auf Qualität und Quantität.

¹³ Getzner et al. (2015).

¹⁴ <https://www.kdz.eu/de/wissen/studien/finanzierung-des-oepnv-oesterreichischen-staedten-0>

¹⁵ <https://www.land-oberoesterreich.gv.at/12842.htm>

Merkmal	Beschreibung
GOVERNANCE	
Regionale Abstimmung	Es sind keine flächendeckenden Abstimmungen/Planungen bekannt; vereinzelt bestehen Gemeindekooperationen (z. B. Errichtung Hallenbad Rohrbach, Fun-Sporthalle Gschwandt).
RELEVANZ FÜR DIE ZENTRALÖRTLICHKEIT	
Regionale Versorgungsfunktion	Eine Übersicht über die Anzahl aller Sport- und Freizeiteinrichtungen ist nicht bekannt. Beispielhaft zu nennen sind: 3 Fußballstadien, 54 Eislaufplätze und Eishallen, 230 Freibadeanlagen (inkl. Naturbadeanlagen) und rund 30 Normal- und Kleinhallenbäder. Die Reichweite kann kleinregional (Bezirk) bis überregional (national) sein. Es besteht eine hohe regionale Nutzung.
Ballungsraumspezifische Lasten	Keine relevanten Aufgabenunterschiede nach Zentralitätstyp.
FINANZIELLE RELEVANZ	
Finanzierung des Bereiches	Die Kosten für Sport- und Freizeiteinrichtungen sind grundsätzlich von der Trägerin bzw. vom Träger selbst zu übernehmen.
Relevanz der finanziellen Belastung bei zentralen Orten	Bei der Pro-Kopf-Belastung zeigen sich mit dem Zentralitätstyp deutlich steigende Werte. So liegt die Pro-Kopf-Belastung bei regionalen Zentren 4,5-mal so hoch wie bei Kleinzentren. Gemeinden ohne Zentrumsfunktion weisen hier keine Belastung auf. Bei der Interpretation der Rechnungsabschlussdaten ist zu beachten, dass hier in den zentralen Orten verstärkt auch ausgelagerte Einheiten zu berücksichtigen sind. Dies ist ein Erklärungshinweis darauf, dass in überregionalen Zentren nicht die höchsten Pro-Kopf-Werte verbucht sind.
Nutzer*innen- und Kofinanzierung	Sport- und Freizeiteinrichtungen finden sich auf allen drei Gebietskörperschaftsebenen und sind grundsätzlich von diesen selbst zu finanzieren. Es bestehen Bundes- und Landesförderungen zur Förderung von Sport und Freizeit. Für eine umfassende Beurteilung der gesamten Nutzer*innen- und Kofinanzierung wäre eine ganzheitliche Betrachtung inkl. ausgelagerter Einheiten notwendig. Es ist jedoch insgesamt von einer eher geringen Nutzer*innen- sowie Kofinanzierung auszugehen.
ZUKUNFTSRELEVANZ	
Bedeutungswandel des Aufgabenbereiches	Es ist von keinem wesentlichen Bedeutungsanstieg auszugehen.
MESSBARKEIT	
Mögliche Indikatoren zur Messung	Besucher*innen bzw. Nutzer*innen von spezialisierten Sport- und Freizeiteinrichtungen (Erhebung); Nettobelastung (z. B. auch für spezifische Einrichtungen wie Hallen- und Freibäder, Eislaufplätze)
Datenverfügbarkeit von Indikatoren	Überprüfung der Datenverfügbarkeit beim Land erforderlich. Flächen Hallen- und Freibäder für größeren Städte 2018: Österreichs Städte in Zahlen; Ermittlung Nettobelastung (Erhebung oder Rechnungsabschlussdaten).

Quelle: eigene Darstellung (2024).

Öffentliche Veranstaltungszentren

Tabelle 15: Vertiefende Betrachtung: Öffentliche Veranstaltungszentren

Merkmal	Beschreibung
GOVERNANCE	
Verbindlichkeitsgrad sowie Ermessensspielräume	Es besteht für zentrale Orte keine gesetzliche Verpflichtung zur Bereitstellung von öffentlichen Veranstaltungszentren. Das Land Oberösterreich unterstützt über Förderungen die Errichtung von Infrastrukturen (z. B. ‚Gemeindefinanzierung Neu‘). Es besteht ein hoher Ermessensspielraum der Gemeinden in Bezug auf Qualität und Quantität.
Regionale Abstimmung	Es sind keine flächendeckenden Abstimmungen/Planungen bzw. Gemeindekooperationen bekannt.
RELEVANZ FÜR DIE ZENTRALÖRTLICHKEIT	
Regionale Versorgungsfunktion	Eine Übersicht über die Anzahl aller öffentlichen Veranstaltungszentren ist nicht bekannt. Nur 45 oö. Gemeinden haben Ausgaben für Stadthallen/Kongresshäuser verbucht. Die Reichweite kann überörtlich (Gemeinde & Umgebung) bis überregional (national) sein. Ein hoher Anteil der Nutzung erfolgt durch Personen aus der Region.
Ballungsraumspezifische Lasten	Keine relevanten Aufgabenunterschiede nach Zentralitätstyp.
FINANZIELLE RELEVANZ	
Finanzierung des Bereiches	Die Kosten für öffentliche Veranstaltungszentren sind grundsätzlich von der Trägerin bzw. vom Träger selbst zu übernehmen.
Relevanz der finanziellen Belastung bei zentralen Orten	Bei der Pro-Kopf-Belastung zeigen sich je nach Zentralitätstyp durchaus unterschiedliche Ergebnisse, was auch auf unterschiedliche Organisationsformen zurückgeführt werden kann. Gemeinden ohne Zentrumsfunktion weisen jedoch sehr niedrige Werte auf. Bei der Interpretation der Rechnungsabschlussdaten muss berücksichtigt werden, dass hier in den zentralen Orten verstärkt auch ausgelagerte Einheiten zu berücksichtigen sind.
Nutzer*innen- und Kofinanzierung	Es bestehen primär Landesförderungen über die Gemeinde-Bedarfszuweisungen zur Kofinanzierung öffentlicher Veranstaltungszentren. Obwohl auch Einnahmen von Nutzer*innen eingehoben werden können, ist die Nutzer*innenfinanzierung gering.
ZUKUNFTSRELEVANZ	
Bedeutungswandel des Aufgabenbereiches	Es ist von keinem wesentlichen Bedeutungsanstieg auszugehen.
MESSBARKEIT	
Geeignete Indikatoren zur Messung	Besucher*innen bzw. Nutzer*innen von öffentlichen Veranstaltungszentren (Erhebung); Nettobelastung.
Datenverfügbarkeit von Indikatoren	Überprüfung der Datenverfügbarkeit beim Land erforderlich; Ermittlung Nettobelastung (Erhebung oder Rechnungsabschlussdaten).

Quelle: eigene Darstellung (2024).

3 Finanzielle Bewertung der ausgewählten Aufgabenfelder

Zur näheren Bestimmung des Kriterienbereichs IV (Finanzielle Relevanz für Gemeinden) wurden die Gemeindegebarungsdaten 2022 hinsichtlich folgender Fragestellungen analysiert:

- Wie hoch ist das **Ausmaß der Nutzer*innen- und Kofinanzierung** durch Gebühren und Leistungsentgelte sowie intragovernmentale Transfers?
- Inwieweit bestehen **Unterschiede in der operativen Pro-Kopf-Belastung** bei den Gemeinden **nach Zentralitätstypen** gemäß dem oberösterreichischen Zentrale-Orte-Konzept?
- Inwieweit handelt es sich für die oberösterreichischen Gemeinden um einen **finanziell relevanten Aufgabenbereich**?

Nutzer*innen- und Kofinanzierung

Das **Ausmaß der direkten Nutzer*innenfinanzierung** ergibt sich aus dem Anteil von Gebühren und Leistungsentgelten an den Gesamtauszahlungen der operativen und investiven Gebarung.

Das **Ausmaß der Kofinanzierung** errechnet sich aus dem Anteil der intragovernmentalen Transfereinzahlungen an den Gesamtauszahlungen der operativen und investiven Gebarung.

Dabei zeigt sich (Tabelle 16), dass alle ausgewählten Aufgabenbereiche zu einem vergleichsweise geringen Anteil durch die Nutzerinnen und Nutzer selbst finanziert werden. Auch der Anteil der Kofinanzierung durch Transfers der anderen Gebietskörperschaften (Bund und Land) liegt überwiegend deutlich unter 20 Prozent, bei übergeordneten Kunst- und Kultureinrichtungen und öffentlichen Veranstaltungszentren sogar unter 5 Prozent. Der hohe Anteil der Nutzer*innenfinanzierung im Bereich Verkehrsinfrastruktur ohne öffentlichen Verkehr erklärt sich aus der Praxis der internen Verrechnung von Bauhofleistungen bzw. des Personalaufwandes an andere Abteilungen der Gemeinden.

Tabelle 16: Ausmaß der Nutzer*innen- und Kofinanzierung, 2022

Aufgabenbereich	Ausmaß der Nutzer*innen- und Ko-Finanzierung			Nutzer*innen- und Kofinanzierung (a+b) und qualitative Einschätzung
	Direkte Nutzer*innenfinanzierung (a)	Kofinanzierung (b)	Wie gut ist dieser Bereich im Gemeindebudget abgebildet?	
B6 Sonstige außerschulische Bildung	9%	21%	hoch	eher gering
C2 Übergeordnete Kunst- und Kultureinrichtungen	2%	2%	gering	eher gering
D2 Weitere Dienstleistungen und Einrichtungen im Bereich Soziales	26%	11%	mittel	eher gering
E1 Verkehrsinfrastruktur ohne öffentlichen Verkehr	20%	16%	hoch	eher gering
E2 Innerörtlicher öffentlicher Verkehr	5%	19%	gering	mittel
G2 Spezialisierte Sport- und Freizeiteinrichtungen	11%	10%	gering	eher gering
G4 Öffentliche Veranstaltungszentren	12%	4%	gering	eher gering

Anmerkungen:

Direkte Nutzer*innenfinanzierung: Anteil der Gebühren und Leistungsentgelte an den Auszahlungen (operative und Investitionsgebarung ohne Finanztransaktionen).

Kofinanzierung: Anteil der intragov. Transfereinnahmen an Ausgaben (operative und Investitionsgebarung ohne Finanztransaktionen).

Klassifizierung der empirischen Nutzer*innen- & Kofinanzierungsanteile: * gering = 0-20 %; * eher gering = 20-40 %; * mittel = 40-60 %;

* eher hoch = 60-80 %; * hoch = 80-100 %; und ergänzende qualitative Einschätzung, wenn dieser Bereich im Gemeindebudget gar nicht oder gering abgebildet ist.

Quelle: KDZ auf Basis Statistik Austria: Gemeindegebarung 2022, eigene Darstellung (2024).

Zu berücksichtigen ist weiters, dass insbesondere beim innerörtlichen öffentlichen Verkehr ebenso wie in den Bereichen übergeordnete Kunst- und Kultureinrichtungen, spezialisierte Sport- und Freizeiteinrichtungen sowie öffentliche Veranstaltungszentren die kommunalen Aufgaben durch ausgelagerte Unternehmen (z. B. Linz Linien, LIVA, Ars Electronica, Messe Wels, Stadtbetriebe Steyr etc.) übernommen werden und folglich im Gemeindehaushalt nur unvollständig abgebildet sind. Die Nutzer*innen- und Kofinanzierung wird basierend auf den Erkenntnissen aus vorangegangenen Studien (zum innerörtlichen ÖV siehe Hochholding et al., 2023) bei diesen Ausgabenfeldern als tendenziell höher eingestuft.

Finanzielle Unterschiede nach Zentralitätstyp

Zur Herleitung der finanziellen Unterschiede nach Zentralitätstyp wurden die mittleren Pro-Kopf-Nettoausgaben der operativen Gebarung (Saldo 1) der Gemeinden im jeweiligen Zentralitätstyp (siehe Abschnitt I2 Zentrale Orte in Oberösterreich) ermittelt und den mittleren Pro-Kopf-Nettoausgaben der Gemeinden ohne Zentrumsfunktion gegenübergestellt.

Tabelle 17: Finanzielle Unterschiede nach Zentralitätstyp, 2022

Finanzielle Unterschiede nach Zentralität im operativen Bereich							
Aufgabenbereich	Saldo 1 pro Kopf in Euro (Mittelwert über Gemeindekezzahlen)						Finanzielle Unterschiede nach Zentralitätsgrad im operativen Bereich
	Überregionale Zentren	Ergänzende Zentren im Stadtumlandbereich (Teilausstattung)	Regionale Zentren	Kleinregionale Zentren	Kleinzentren	Gemeinden ohne Zentrumsfunktion	
B6 Sonstige außerschulische Bildung	-24	-18	-24	-13	-13	-8	stark unterschiedlich
C2 Übergeordnete Kunst- und Kultureinrichtungen	-58	-17	-12	1	-6	-2	stark unterschiedlich
D2 Weitere Dienstleistungen und Einrichtungen im Bereich Soziales	-628	-38	-30	-15	-12	-7	stark unterschiedlich
E1 Verkehrsinfrastruktur ohne öffentlichen Verkehr	-100	-81	-30	-19	-96	-60	stark unterschiedlich
E2 Innerörtlicher öffentlicher Verkehr	0	-11	-9	-7	0	-1	stark unterschiedlich
G2 Spezialisierte Sport- und Freizeiteinrichtungen	-23	-32	-36	-14	-8	0	stark unterschiedlich
G4 Öffentliche Veranstaltungszentren	-11	-7	0	-6	-5	-3	unterschiedlich

Anmerkungen:

Relevante finanzielle Unterschiede im operativen Bereich (Nettobelastung): * stark unterschiedlich = starker Anstieg der Pro-Kopf-Belastung mit zunehmendem Zentralitätsgrad der Gemeinden oder starke Unterschiede; * unterschiedlich = relevanter Anstieg nach Zentralitätsgrad bzw. deutliche Unterschiede; * gleich = keine relevanten Unterschiede in der Pro-Kopf-Belastung nach Zentralitätstyp. Ergänzende Zentren im Stadtumlandbereich: Aufgrund ihrer Teilausstattung und räumlichen Nähe zu den überregionalen Zentren sind die 4 Städte Ansfelden, Enns, Leonding und Traun nicht eindeutig in einer Rangreihung zu positionieren.

Quelle: KDZ auf Basis Statistik Austria: Gemeindegebarung 2022, eigene Darstellung (2024).

Dabei zeigen sich mit zunehmendem Zentralitätsgrad in allen ausgewählten Aufgabenbereichen mit Ausnahme der öffentlichen Veranstaltungszentren stark unterschiedliche und ansteigende Belastungen je Einwohnerin und Einwohner: Grundlegend gilt: Je höher und umfassender die Zentrumsausstattung und -funktion, desto höher sind auch die Ausgaben und desto höher ist damit die verbleibende zusätzliche Belastung der Städte und Gemeinden für die Erfüllung der zentralörtlichen Aufgaben und die Mitversorgung der Gemeinden in der (Stadt-)Region. Die

mittleren Nettobelastungen in Gemeinden mit Zentrumsfunktion liegen deutlich über denen der Gemeinden ohne Zentrumsfunktion.

Bei der Interpretation und Bewertung der Nettobelastung im operativen Bereich ist jedenfalls zu beachten, dass die Klasse der übergeordneten Zentren durch die drei Statutarstädte Linz, Wels und Steyr in einzelnen Bereichen deutlich erweiterte Aufgaben erfüllt bzw. im Modell der ‚Gemeindefinanzierung Neu‘ nicht umfasst ist. Folglich ist die Vergleichbarkeit der Auszahlungen der überregionalen Zentren in einigen Aufgabenbereichen – und hier insbesondere bei den weiteren Dienstleistungen und Einrichtungen im Bereich Soziales – eingeschränkt. Gleichzeitig sorgen teilweise ausgelagerte Aufgabenbereiche – wie beispielsweise bei den Verkehrsbetrieben im innerörtlichen öffentlichen Verkehr (Stadtwerke) ebenso wie bei spezialisierten Sport- und Freizeiteinrichtungen sowie bei öffentlichen Veranstaltungszentren – dafür, dass manche Ausgaben in den größeren Zentren unterrepräsentiert sind. Bei Betrieb, Wartung und Instandhaltung der straßenbezogenen Verkehrsinfrastruktur (ohne öffentlichen Verkehr) beeinflussen neben der Nutzungsintensität auch weitere Faktoren wie die Siedlungsdichte und die dafür erforderliche Netzgröße sowie die topografische Lage den Aufwand, sodass die Nettobelastung nicht nur in den großen Zentren, sondern auch in den überwiegend stark ländlich geprägten Gemeinden mit dispersen Siedlungsstrukturen bei Kleinzentren und Gemeinden ohne Zentrumsfunktion erhöht sind.

Finanzielle Relevanz des Aufgabenbereiches

Die Bewertung der finanziellen Relevanz des Aufgabenbereiches erfolgte auf Basis der gesamten Nettoausgaben aller oberösterreichischen Gemeinden je Einwohnerin bzw. Einwohner unter Ausschluss der Transfers von Trägerinnen und Trägern öffentlichen Rechts basierend auf den Gebarungsdaten der Gemeinden. Vor allem wegen der (aufgrund von Ausgliederungen) zum Teil unzureichenden Abbildung der Ausgaben bei einzelnen Aufgaben im Gemeindehaushalt, kann die finanzielle Relevanz der ausgewählten Aufgabenfelder alleinig basierend auf den Daten aus den Gemeindehaushalten nicht final beurteilt werden.

Somit sind bei den einzelnen Aufgabenbereichen jedenfalls auch die spezifischen Finanzierungsregelungen (z. B. Sozialhilfeumlagen im Sozialbereich) sowie die Organisationsstrukturen (z. B. Auslagerung von Unternehmen) zu berücksichtigen. Im Aufgabenfeld „Weitere Dienstleistungen und Einrichtungen im Bereich Soziales“ ist auf unterschiedliche Finanzierungsregelungen hinzuweisen.¹⁶ Insbesondere bei den Aufgabenfeldern „Innerörtlicher öffentlicher Verkehr“, „Öffentliche Veranstaltungszentren“ und „Spezialisierte Sport- und Freizeiteinrichtungen“ ist davon auszugehen, dass die Ausgaben pro Kopf unter Miteinbeziehung der aufgabenspezifischen Ausgaben der ausgelagerten Unternehmen (z. B. Stadtwerke) höher ausfallen dürften.

Zur finalen Bewertung empfiehlt sich folglich eine gesonderte Erhebung zu den ausgelagerten Aufgaben und Unternehmen bzw. den tatsächlichen Ausgaben der Städte und Gemeinden zumindest für folgende Aufgabenbereiche:

- Innerörtlicher öffentlicher Verkehr
- Öffentliche Veranstaltungszentren
- Spezialisierte Sport- und Freizeiteinrichtungen
- Übergeordnete Kunst- und Kultureinrichtungen

¹⁶ So leisten die drei Statutarstädte keine Sozialhilfeumlagen, sondern erbringen die Leistungen selbst, wodurch die Vergleichbarkeit mit den anderen Gemeindetypen eingeschränkt ist. Die hier dargestellte Nettobelastung fällt daher zu 90 Prozent auf die drei Statutarstädte, was bei einer Gesamtbeurteilung zu berücksichtigen ist.

III Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

1 Zusammenfassung: Identifikation zentralörtlicher Aufgaben in Oberösterreich

Mit 2018 trat in Oberösterreich mit der Richtlinie ‚Gemeindefinanzierung Neu‘ eine neue Grundlage zur Vergabe der Gemeinde-Bedarfszuweisungen in Kraft. Eine Evaluierung im Jahr 2022 zeigte den Bedarf einer stärkeren Berücksichtigung der Mehrbelastungen zentraler Orte auf. Die vorliegende Studie erarbeitet die Grundlagen, ob bzw. inwiefern kommunale Aufgaben im Rahmen zentralörtlicher Funktionen bei der Vergabe der Gemeinde-Bedarfszuweisungen berücksichtigt werden können. Hierzu werden zentralörtliche Aufgabenfelder identifiziert, und es wird bewertet, welche Aufgaben für die besondere Einbeziehung in die Richtlinie geeignet erscheinen. In der vorliegenden Untersuchung werden die in dieser Form identifizierten Aufgaben sodann näher beschrieben und anhand geeigneter Kriterien (Indikatoren) klassifiziert.

Als zentralörtliche Aufgabe werden sowohl Aufgaben mit einer regionalen Versorgungsfunktion als auch solche, die ballungsraumspezifische Lasten darstellen, verstanden. Unter den Begriff der regionalen Versorgungsfunktion fallen jene Angebote, die auch von der Bevölkerung umliegender Gemeinden oder Regionen genutzt werden, wie etwa Sport- und Freizeiteinrichtungen. Ballungsraumspezifische Lasten resultieren aus den strukturellen Besonderheiten von Agglomerationszentren. Beispielsweise ergeben sich im Bereich der Bildung und Kinderbetreuung aufgrund eines starken Bevölkerungszuzuges oder starker Migration erweiterte Anforderungen ebenso wie im Bereich der sozialen Dienstleistungen und Infrastrukturen aufgrund der verstärkten Konzentration sozioökonomisch benachteiligter Bevölkerungsgruppen im Zusammenspiel mit höheren Lebenshaltungskosten.

Im Rahmen der Studie wurden dabei die für den weiteren Prozess geeigneten zentralörtlichen kommunalen Aufgaben identifiziert. Ausgangspunkt hierfür war die gesamte Aufgabenpalette der Gemeinden, die anhand eines Kriterienrasters bewertet wurde. Die Bewertung erfolgte anhand von zwölf Einzelkriterien in den Bereichen I. Governance, II. Regionale Versorgung, III. Sonderlasten zentraler Orte und IV. Finanzielle Relevanz für Gemeinden. Im Bereich der Governance wurde etwa das Ausmaß an Ermessensspielräumen oder die Finanzierungsverantwortung in den Bewertungs- und Auswahlprozess miteinbezogen.

Auf Grundlage dieser Bewertung wurden die folgenden sieben relevanten zentralörtlichen Aufgabenfelder aus der gesamten Palette kommunaler Aufgabenfelder ausgewählt:

- Sonstige außerschulische Bildung (dies sind vor allem Musikschulen);
- Übergeordnete Kunst- und Kultureinrichtungen;
- Weitere Dienstleistungen und Einrichtungen im Bereich Soziales (z. B. Beratungsstellen, Sozialzentren);
- Verkehrsinfrastruktur ohne öffentlichen Verkehr (Gemeindestraßen);
- Innerörtlicher öffentlicher Verkehr;
- Spezialisierte Sport- und Freizeiteinrichtungen;
- Öffentliche Veranstaltungszentren.

Diese sieben ausgewählten Aufgabenfelder wurden anhand weiterer Detailkriterien umfassender analysiert. Die Bewertungsdimensionen umfassten die Governance der Aufgabenerbringung (z. B. Verbindlichkeitsgrad, regionale Abstimmung), die Relevanz für die Zentralörtlichkeit, die finanzielle Relevanz (für den kommunalen Haushalt) und die „Zukunftsrelevanz“ im Sinne der

möglichen zukünftigen Bedeutung des Aufgabenfeldes, beispielsweise hinsichtlich demografischer Veränderungen oder des Ressourcen- und Klimaschutzes. Zusätzlich wurden auch Vorschläge für mögliche Indikatoren sowie Hinweise zu deren Datenverfügbarkeit gegeben.

Tabelle 18 gibt einen Überblick über die ausgewählten zentralörtlichen Aufgabenfelder.

Die ausgewählten Aufgabenfelder verfügen darüber hinaus über einige gemeinsame Eigenschaften:

- Es bestehen mittlere bis hohe Ermessensspielräume hinsichtlich der Aufgabenerbringung, zumindest hinsichtlich der Qualität und Quantität der zu erbringenden Leistungen.
- In der Regel bestehen Kooperationen mit anderen (umliegenden) Gemeinden (oder auch mit dem Land) nur in geringem Ausmaß, sodass räumliche Spillover-Effekte nicht ausgeglichen werden.
- Bei sämtlichen Aufgabenfeldern besteht eine regionale Versorgungsfunktion. Die Reichweite der Angebote ist zumindest kleinregional bis regional.
- Überwiegend zeigt sich in den Aufgabenfeldern nur ein geringes Ausmaß an Nutzer*innen- und Kofinanzierung.
- Es bestehen relevante finanzielle Unterschiede in der finanziellen Belastung im operativen Bereich nach Zentralitätstyp. Zumeist bedeutet dies deutlich höhere operative Pro-Kopf-Auszahlungen sowie eine höhere Nettobelastung in zentralen Orten.

Es können für die ausgewählten Aufgabenfelder auch eine Reihe von Unterschieden identifiziert werden:

- Relevante Unterschiede gibt es betreffend der Kompetenzen, der Zuständigkeit und der Finanzierungsverantwortung für das gesamte Aufgabenfeld, indem die Kommunen beispielsweise nur eine Teilverantwortung tragen. So besteht etwa bei Kultur und Sport eine gemischte Finanzierungsverantwortung, während jene für den innerörtlichen Verkehr und für öffentliche Veranstaltungszentren überwiegend bei den Gemeinden liegt.
- Nur bei drei der sieben identifizierten Aufgabenfelder liegt eine Sonderlast zentraler Orte vor.
- Der Anteil des jeweiligen Aufgabenbereiches an den gesamten Ausgaben der Gemeinden und somit die fiskalische Bedeutung sind zwischen den Gemeinden teils sehr unterschiedlich; dies ist unter anderem auf den Zentralitätstyp der jeweiligen Standortgemeinde zurückzuführen: Zentrale Orte sind daher in den genannten Aufgabenfeldern relativ betrachtet deutlich stärker belastet als Gemeinden ohne Zentrumsfunktion.
- Zukünftig werden vor allem die Bereiche Soziales und innerörtlicher öffentlicher Verkehr an Bedeutung zunehmen. Zusätzlich ist noch zu berücksichtigen, dass aufgrund der Erfordernisse zum Klimaschutz (beispielsweise zu nennen ist hier die vorgegebene dreiprozentige Sanierungsrate bei öffentlichen Gebäuden) zusätzliche Investitionen notwendig werden.

Tabelle 18: Ausgewählte Aufgabenfelder zur möglichen Berücksichtigung der Zentralörtlichkeit in der oberösterreichischen Gemeindefinanzierung

Aufgabenfeld	Beispiele von Aufgaben im Aufgabenfeld	Beschreibung Beeinflussbarkeit	Regionale Versorgungsfunktion	Ballungsraum-spezifische Lasten	Finanzielle Lasten zentraler Orte
Sonstige außerschulische Bildung	Musikschulen, Volksbüchereien, Erwachsenenbildung	Verpflichtende Bereitstellung und Instandhaltung von Räumlichkeiten inkl. Inventar durch die Standortgemeinde	Hoch	Keine ballungsraum-spez. Unterschiede	Große Unterschiede
Übergeordnete Kunst- und Kultureinrichtungen	Theater, Konzertsäle, Museen und Galerien, Ausstellungen, Förderung von übergeordneten Kunst- und Kultureinrichtungen, Festspiele	Überwiegend freiwillige Leistungen	Hoch	Keine ballungsraum-spez. Unterschiede	Große Unterschiede sowie bedeutende finanzielle Relevanz
Weitere Dienstleistungen und Einrichtungen im Bereich Soziales	Jugendzentren, Beratungsstellen	Ermessen betreffend Umfang der Leistungserbringung (z. B. Essen auf Rädern, Beratungseinrichtungen)	Mittel	Ballungsraum-spez. Unterschiede	Große Unterschiede
Verkehrsinfrastruktur ohne öffentlichen Verkehr	Verkehrsflächen: Straßen, Radwege, Parkflächen, Reinigung etc.	Ermessen im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben (z. B. Raumplanung, Bauvorschriften) betreffend Umfang und Ausgestaltung	Mittel	Ballungsraum-spez. Unterschiede	Große Unterschiede sowie bedeutende finanzielle Relevanz
Innerörtlicher öffentlicher Verkehr	Kommunaler ÖV (Infrastruktur und Verkehrsdienstleister), Mikro-ÖV	Aufgabenzuständigkeit gemäß ÖPNRV-G, Ermessensspielraum betreffend Umfang und Ausgestaltung	Mittel	Ballungsraum-spez. Unterschiede	Große Unterschiede
Spezialisierte Sport- und Freizeiteinrichtungen	Hallenbäder, Thermalbäder, Tennishallen, Eislaufhallen, Kletterhallen, Sportstadion	Überwiegend freiwillige Leistungen	Hoch	Keine ballungsraum-spez. Unterschiede	Große Unterschiede
Öffentliche Veranstaltungszentren	Stadthallen, Messen/Ausstellungen	Überwiegend freiwillige Leistungen	Hoch	Keine ballungsraum-spez. Unterschiede	Relevante Unterschiede

Quelle: eigene Darstellung (2024).

2 Schlussfolgerungen

Die vorliegenden Ergebnisse stellen eine Grundlage für den weiteren Prozess einer stärkeren Berücksichtigung zentralörtlicher Lasten im Rahmen der ‚Gemeindefinanzierung Neu‘ dar. Folgend finden sich Hinweise, die bei einer Weiterentwicklung der Gemeindefinanzierung berücksichtigt werden können. Diese betreffen in hohem Maße die Frage, nach welchen Kriterien und in welchem Ausmaß eine Berücksichtigung der Zentralörtlichkeit in der ‚Gemeindefinanzierung Neu‘ erfolgen könnte. Einschränkend ist anzumerken, dass mögliche Wechselwirkungen mit anderen Regelungen (Aufgaben, Finanzierung) oder mögliche Auswirkungen auf das Leistungsangebot im Rahmen dieser Untersuchung noch nicht betrachtet werden konnten.

Anknüpfungspunkte zur Integration innerhalb der ‚Gemeindefinanzierung Neu‘ festlegen

Hinsichtlich einer stärkeren Berücksichtigung eines Lastenausgleichs für zentralörtliche Aufgaben im Rahmen der ‚Gemeindefinanzierung Neu‘ wäre in einem ersten Schritt zu klären, in welcher Form eine solche Integration stattfinden soll. Diese hängt dabei auch von den intendierten Zwecken ab. Sollen etwa primär der laufende Betrieb abgesichert werden oder sollen verstärkt Anreize für eine regionale Abstimmung bei Infrastrukturen mit regionaler Versorgungsfunktion gesetzt werden? Je nach konkreter Zielsetzung könnten dann im weiteren Prozess Modellvarianten festgelegt und getestet werden.

Grundsätzlich zeigen sich mehrere Anknüpfungspunkte. So könnten die bestehenden lastenausgleichenden Indikatoren im Strukturfonds durch weitere Indikatoren mit zentralörtlichem Bezug ergänzt werden. Die zusätzlichen Mittel können damit zur Stützung der laufenden Mehrbelastungen zentraler Orte beitragen, zu denen es aufgrund ihrer zentralörtlichen Funktion kommt. Weiters könnten sie die finanzielle Leistungsfähigkeit stärken, um auch größere Spielräume für Investitionen zu eröffnen. In diesem Fall wäre jedoch darauf zu achten, dass nicht die Finanzkraft als bremsender Faktor bei der Anwendung des Lastenausgleichs für zentrale Orte zum Tragen kommt.¹⁷

Eine weitere Möglichkeit ist die Berücksichtigung innerhalb des Projektfonds. So könnten etwa höhere Fördersätze bei Projekten mit regionaler Versorgungsfunktion zum Tragen kommen. Dies bietet weiters das Potenzial einer verbesserten strukturierten Weiterentwicklung der Angebote durch eine stärkere regionale Abstimmung der Angebote.

An dieser Stelle muss weiters darauf verwiesen werden, dass die drei oberösterreichischen Statutarstädte nicht von der ‚Gemeindefinanzierung Neu‘ umfasst sind.

Prüfung und Auswahl geeigneter Indikatoren für den Lastenausgleich (Bemessungsgrundlage, Verteilungskriterien, etc.)

Die Abgeltung der Zentralörtlichkeit kann sowohl auf Basis der tatsächlichen finanziellen Belastung als auch anhand von Leistungsindikatoren erfolgen. Hinsichtlich der Eignung der Indikatoren ist dabei jedes einzelne Aufgabenfeld gesondert zu bewerten.

¹⁷ Derzeit werden die für die einzelne Gemeinde nach aufgabenorientierten Verteilungskriterien errechneten Mittel aufgrund der Finanzkraft-Kopfquote der jeweiligen Gemeinde erhöht oder verringert, wodurch der Lastenausgleich bei entsprechender Finanzkraft stark reduziert wird.

Für Leistungsindikatoren spricht, dass hier konkret auf Leistungsangebote oder die -nutzung, unabhängig von der Effizienz der Leistungserbringung, abgestellt wird. Allerdings bleiben damit unterschiedliche Rahmenbedingungen (z. B. steigende Komplexität oder Reichweite bei größeren Städten, Größen-, Verbund- oder Dichtevorteile) ohne Berücksichtigung. Leistungsindikatoren sind dabei vor allem in jenen Aufgabenfeldern geeignet, in denen mit keinen wesentlichen Unterschieden in der Art der Leistungserbringung zwischen den Gemeinden zu rechnen ist.

Weiters ist bei Leistungsindikatoren die Datenverfügbarkeit zu berücksichtigen, die derzeit nicht durchwegs gegeben ist. Dies bedeutet, dass ergänzende Erhebungen oder die Erstellung einer landesweiten Datenbank als Grundlage für eine Reform der Gemeindefinanzierung notwendig sein können. Dem ist eine Prüfung der Verfügbarkeit der Datensätze voranzustellen. Schließlich stellt sich auch die Frage, inwieweit ein einzelner Leistungsindikator geeignet ist, ein ganzes Aufgabenfeld zu beschreiben.

Auf der anderen Seite ist eine Orientierung an der tatsächlichen finanziellen Belastung möglich. Hier stellt sich die Frage, wie eine solche problemadäquat definiert werden soll. So ist zu klären, ob ausschließlich der operative Bereich oder die gesamte Belastung (daher inklusive Investitionen) berücksichtigt werden soll. Weiters ist zu berücksichtigen, dass vor allem zentralörtliche Aufgaben auch in ausgelagerten Einheiten oder in Kooperation mit Privaten oder mit dem Land (Beteiligungen) erbracht werden. Eine alleinige Betrachtung der Gemeindehaushalte würde dann nicht ausreichend aussagekräftig sein, wenn allein auf die kommunalen Auszahlungen (aus Sicht des Rechnungswesens) abgestellt wird. Somit ist zumindest auf die Betrachtung der Nettobelastungen abzustellen, allerdings auch nur dann, wenn die jeweils betrachteten Ein- und Auszahlungen (z. B. Zuschuss an ein ausgelagertes kommunales Unternehmen) eindeutig einem einzelnen Ansatz zugeordnet und somit differenziert werden kann. Da die vorliegende Studie nur auf den Rechnungsabschlussdaten der Gemeinden beruht, wären hier insbesondere hinsichtlich der tatsächlichen finanziellen Belastung zentraler Orte weitere Erhebungen unter Einbezug der ausgelagerten Einheiten zweckmäßig.

Weiters stellt sich auch die Frage der räumlichen Abgrenzungen. Die bestehenden Ansätze gemäß VRV, auf denen auch die vorliegende Analyse beruht, bieten hier nur eingeschränkte Möglichkeiten. So besteht zumindest mit den vorhandenen Daten keine Möglichkeit zur räumlichen Abgrenzung, beispielsweise im Sport- oder Kulturbereich hinsichtlich der Reichweite der Angebote. Es kann daher nicht eindeutig zugeordnet werden, ob die verbuchten Aufgaben eine regionale Versorgungsfunktion haben oder nicht. In den wenigsten Fällen ist bekannt, aus welchen Gemeinden (Regionen) die Nutzerinnen und Nutzer kommen; d. h. es liegen auch keine Informationen über die räumliche Inzidenz des Angebots (z. B. räumliche Verteilung des Nutzens, der Finanzierung und der Einkommensentstehung) vor. Es wäre diesbezüglich daher auch hier zu prüfen, inwieweit eine (automatisierte) auf den Rechnungsabschlüssen der Gemeinden basierende Auswertung möglich und zweckmäßig ist, oder ob es weiterer gesonderter und systematischer Erhebungen bedarf.

Somit liegen zusammenfassend derzeit keine „idealen“ Indikatoren vor, die eine Bewertung vollständig ermöglichen. Ein Zusammenspiel aus Leistungsdaten und Informationen über die kommunale Nettobelastung könnte aus Sicht der Autorinnen und Autoren dennoch eine ausreichende Bewertungsgrundlage ergeben. Hierfür bedarf es eines geeigneten Prozesses, um die Eignung und schlussendlich die Auswahl der final gewählten Indikatoren voranzubringen.

Festlegung der Höhe der Abgeltung für Mehraufwendungen für zentralörtliche Aufgaben

Eine im weiteren Prozess zu klärende Frage ist jene nach dem Ausmaß der fiskalischen Abgeltung der ausgewählten zentralörtlichen Aufgaben. Bei der Verwendung von Leistungsindikatoren wäre grundsätzlich zu klären, ob die Abgeltung pro Leistungseinheit über alle Gemeinden hinweg einheitlich erfolgen, oder ob es Differenzierungen – etwa nach Reichweite des Angebotes – geben soll. Auch wäre zu klären, ob Normkosten pro Leistungseinheit Anwendung finden sollen. Um diese festzulegen, wären weitere Untersuchungen und Erhebungen notwendig, insbesondere um – wie oben ausgeführt – eine gesamthafte Einschätzung zur finanziellen Belastung inkl. ausgelagerter Einheiten zu erhalten. Darauf basierend könnten etwa durchschnittliche Kostensätze (auch in Abhängigkeit der Reichweite der Angebote) ermittelt werden. (Für einige österreichische Bundesländer besteht in Form eines Infrastrukturkostenkalkulators bereits eine breite Planungsgrundlage.)

Bei Berücksichtigung der tatsächlichen Nettobelastung könnte direkt auf diese standardisierten Kostensätze Bezug genommen werden und etwa ein bestimmter Prozentsatz davon abgegolten werden. Das Ausmaß der Abgeltung wird dabei auch beeinflussen, wie die Gemeinden auf die Zusatzfinanzierung reagieren (z. B. Steigerung oder Reduktion der Effizienz, Kostenerhöhungen, Mitnahmeeffekte). Da ein wesentlicher Teil der aufgabenbezogenen Nettobelastung auch nach einer stärkeren Berücksichtigung zentralörtlicher Aufgaben in der ‚Gemeindefinanzierung Neu‘ durch die Gemeinde selbst zu tragen sein wird, ist aus Sicht der Autorinnen und Autoren die Gefahr ineffizienter Kostensteigerungen kaum gegeben.

Weiterentwicklungsoptionen

Grundsätzlich ist eine stärkere Berücksichtigung eines Lastenausgleichs (durch Berücksichtigung der zentralörtlichen Funktion) begrüßenswert. Eine kontinuierliche Stärkung des Lastenausgleichs im Rahmen der ‚Gemeindefinanzierung Neu‘ bietet hierbei das Potenzial, insgesamt zu einer effektiveren Mittelverteilung beizutragen.

Für den Lastenausgleich – wie für andere Transfers – ist zu beachten, welche Ziele hierbei verfolgt werden: Sollen „nur“ derzeit ungleich verteilte Lasten aufgrund zentralörtlicher Aufgaben ausgeglichen werden, oder haben Transfers im Rahmen des Projekt- oder Strukturfonds auch andere erwünschte oder unerwünschte Anreizwirkungen? Könnten bei der Ausgestaltung unerwünschte Wechselwirkungen mit anderen finanziellen Regelungen entstehen und wie könnten diese vermieden werden?

Immer sind die Wirkungen allfälliger neuer Finanzierungen auch in Bezug auf die gesamte Gemeindefinanzierung zu beurteilen. Eine Beurteilung sämtlicher Wirkungen des Status quo bzw. einer Weiterentwicklung der ‚Gemeindefinanzierung neu‘ erfolgte in dieser Studie nicht, es kann daher auch keine Aussage im Hinblick auf Effizienz- oder Verteilungswirkungen getroffen werden.

Anhang

1 Aufgabenfelder

Tabelle 19: Aufgabenfelder – Teil 1

Aufbengruppe	Nr.	Aufgabenfeld	Beispiele für Aufgaben der Gemeinden
Allgemeine Verwaltung	A1	Verwaltungseinrichtungen Gemeinden	Allgemeine und gesonderte Verwaltung (z.B. Bürgerservice, Amtsgebäude, Bauverwaltung, Standesamt, Orts- und Raumplanung); in Statutarstädten auch Bezirksverwaltungsagenden
	A2	Pensionen	Pensionsbeiträge gemäß Öö. Gemeindebedienstetengesetz
	B1	Institutionelle Kinder- und Schülerbetreuung	Elementarpädagogik, außerschulische Tagesbetreuung
	B2	Volksschulen	Volksschule
	B3	Sonstiger Pflichtschulbereich	Neue Mittelschule, Polytechnische Schule, Schulerhaltungsbeiträge für Sonderschulen und Berufsbildende Pflichtschulen
	B4	Allgemein- und berufs bildende mittlere und höhere Schulen	Teils Zuzahlungen, etwa zu Gebäudeinstandhaltung (Personal- und Sachausgaben, Mieten/Benützungsgebühren)
Bildung und Kinderbetreuung	B5	Tertiäre Bildungs- und Forschungseinrichtungen	Finanzielle Beteiligung (z.B. an Fachhochschulen)
	B6	Sonstige außerschulische Bildung	Musikschulen, Volksbüchereien, Erwachsenenbildung
	C1	Grundversorgende Kunst-, Kultur- und Kultureinrichtungen	Archive, Kinos, Heimatmuseen, allgemeine Kulturförderung
Kunst und Kultur	C2	Übergeordnete Kunst- und Kultureinrichtungen	Theater, Konzertsäle, Museen und Galerien, Ausstellungen, Förderung von übergeordneten Kunst- und Kultureinrichtungen, Festspiele
	D1	Sozialhilfeeinrichtungen	Mitfinanzierung der Aufgaben der Sozialhilfeverbände über Bezirksumlage (z.B. soziale Dienste, stationäre Einrichtungen, Mindestsicherung, Kinder- und Jugendhilfe, Behindertenhilfe)
Soziales und Gesundheit	D2	Weitere Dienstleistungen und Einrichtungen im Bereich Soziales	Jugendzentren, Beratungsstellen
	D3	Krankenanstaltenumlage	Mitfinanzierung über Krankenanstaltenumlage
	D4	Rettungswesen und Krankentransport	Rettungsbeitrag/Notfallsatzwagen
	D5	Weitere Dienstleistungen und Einrichtungen im Bereich Gesundheit	Gemeindeärzt*innen, medizinische Beratung

Tabelle 20: Aufgabenfelder – Teil 2

Aufbengruppe	Nr.	Aufgabenfeld	Beispiele für Aufgaben der Gemeinden
Verkehr und Kommunikation	E1	Verkehrsinfrastruktur ohne öffentlichen Verkehr	Verkehrsflächen: Straßen, Radwege, Parkflächen, Reinigung etc.
	E2	Innerörtlicher öffentlicher Verkehr	Kommunaler ÖV (Infrastruktur und Verkehrsdienstleister), Mikro-ÖV
	E3	Regionaler öffentlicher Verkehr (Beitrag Nah- und Regionalverkehr)	Beitrag Nah- und Regionalverkehr
	F1	Wasserversorgung und -entsorgung, Müllbeseitigung	Wasserversorgungs- und Aufbereitungsanlagen, Kläranlagen, Altstoffsammelzentren, Müllsortier- und Entsorgungsanlagen
	F2	Energieversorgung, Post- und Telekommunikationsdienste	Kraftwerke, Fernwärme, erneuerbare Energien, Breitband
Technische Infrastruktur sowie Katastrophenschutz	F3	Umwelt- und Naturschutz	Landschafts- und Forstpflege, Umweltschutz, Tierkörperbeseitigung, Reinhaltung der Luft, Naturschutzgebiete, Gewässer
	F4	Feuerwesen, Sicherheit	Feuerwehr, Sicherheitspolizei, Bau- und Feuerpolizei
	F5	Katastrophen- und Zivilschutz	Katastrophendienst, Lawinenschutz, Hochwasserschutz
Sport, Freizeit und Erholung	G1	Allgemeine Sport- und Freizeiteinrichtungen	Fußballplatz, Skaterplatz, Eislaufplatz, Leichtathletikplatz, Turnsäle, Fitness-Center, Förderung von Vereinsaktivitäten, Sportveranstaltungen und Sportprojekten
	G2	Spezialisierte Sport- und Freizeiteinrichtungen	Hallenbäder, Thermalbäder, Tennishallen, Eislaufhallen, Kletterhallen, Sportstadion
	G3	Erholungsflächen	Parkanlagen und Erholungsflächen, Wander- und Radroutennetz etc.
	G4	Öffentliche Veranstaltungszentren	Stadthallen, Messen/Ausstellungen
	G5	Wirtschaftsförderung	Wirtschaftsförderung
	G6	Tourismus	Tourismusförderung, Seilbahnen
Wohnen	H1	Wohnen	Gemeindewohnungen
	I1	Aufgabenübergreifende Bereiche	Einzelnen Aufgabenbereichen nicht zuordenbare Gemeindeeinheiten, wie zusammengefasste Betriebe, Stadtwerke, wirtschaftliche Unternehmen, Bauhöfe
Weiteres	J1	Sonstige Aufgaben ohne unmittelbare Versorgungsfunktion	Finanzwirtschaft

2 Kriterien und Bewertung

Tabelle 21: Beschreibung der Kriterien – Teil 1

Kriterium	Bewertungsmerkmale	Nähere Beschreibung
I. Governance		
Kompetenz und Zuständigkeit (I.a)	<ul style="list-style-type: none"> * B = Bund * L = Länder * G = Gemeinden 	Gesetzgebungskompetenz sowie Ausführungsregelungen
Beeinflussbarkeit durch Gemeinde (I.b)	<ul style="list-style-type: none"> * oE = ohne wesentliche Ermessensspielräume (starke gesetzliche Vorgabe) * E = mittlere Ermessensspielräume (insbesondere betreffend Umfang) * gE = große Ermessensspielräume (betreffend grundsätzlichem Angebot) 	Inwieweit bestehen Ermessensspielräume betreffend der Aufgabenerbringung bezüglich Umfang und Qualität? Bzw. wieweit ist diese durch Gesetze oder andere Vorgaben bestimmt? Es erfolgte ergänzend eine beschreibende Darstellung.
Überwiegende Finanzierungsverantwortung (I.c)	<ul style="list-style-type: none"> * G / L / B = alleinig Gemeinden bzw. Land bzw. Bund * L_G = Kofinanzierung von (Landes-)Aufgaben durch Gem. * gem = gemischte B, L, G 	Welche Gebietskörperschaftsebene trägt überwiegend bzw. wesentlich zur Finanzierung bei?
Umlagencharakter (I.d)	<ul style="list-style-type: none"> U = Umlage oder umlagenähnlicher Transfer kU = keine Umlage bzw. kein umlagenähnlicher Transfer 	Handelt es sich um eine Umlage oder einen umlagenähnlichen Transfer?
Institutionelle Verflechtungen (I.e)	<ul style="list-style-type: none"> * gering = keine Kooperation * vereinzelt = nicht flächendeckend, wenig institutionalisiert (lose Koop.) * mittel = mittel institutionalisiert (z.B. Vereine, GmbHs) * teilweise = teilweise verpflichtend oder stark institutionalisiert * hoch = flächendeckende Verbände oder überwiegend Land/Bund 	Berücksichtigung von Institutionalierungsgrad und Häufigkeit; es erfolgte ergänzend eine beschreibende Darstellung.
II. Regionale Versorgung		
Reichweite des Angebotes (II.a)	<ul style="list-style-type: none"> * lokal = im Gemeindegebiet * überörtlich = Gemeinde & Umgebung * kleinregional = z.B. politischer Bezirk * regional = z.B. Bdl-Viertel * überregional = international / national / überregional (z.B. Bundesland) 	Einschätzung der Reichweite des Angebotes in Bezug auf die Nutzung.
Ausmaß der Nutzung aus anderen Gemeinden (II.b)	<ul style="list-style-type: none"> * hohe reg. Vers = <50% gemeindeeigene Nutzung * mittlere reg. Vers = 50-80% gemeindeeigene Nutzung * geringe reg. Vers = >80% gemeindeeigene Nutzung * nicht relevant => keine Infrastruktur oder Dienstleistung der Gemeinde 	Schätzung zum Ausmaß der Nutzung der Leistungen aus anderen Gemeinden, wenn es sich um Infrastrukturen und Dienstleistungen der Gemeinden handelt; Es erfolgte ergänzend eine beschreibende Darstellung.

Tabelle 22: Beschreibung der Kriterien – Teil 2

Kriterium	Bewertungsmerkmale	Nähere Beschreibung
III. Ballungsraumspezifische Lasten		
Relevante Unterschiede in der Leistungserbringung (III.a)	<ul style="list-style-type: none"> * Sonderlast = relevante Unterschiede * keine Sonderlast = keine Unterschiede 	Unterschiede in der Leistungserbringung betreffend Umfang und Qualität über die regionale Versorgung hinausgehend aufgrund besonderer Strukturen (z.B. sozio-ökonomische Strukturen, institutionelle Faktoren-höhere Komplexität,...); es erfolgte ergänzend eine beschreibende Darstellung.
IV. Finanzielle Relevanz für Gemeinden		
Ausmaß der Nutzer- und Ko-Finanzierung (IV.a)	<ul style="list-style-type: none"> * gering = 0-20 % * eher gering = 20-40 % * mittel = 40-60 % * eher hoch = 60-80 % * hoch = 80-100 % 	Anteil Nutzerfinanzierung (Gebühren, Leistungsentgelte, intragovernmentale Transfers) an Auszahlungen (operativ + investiv); ergänzende qualitative Einschätzung, wenn dieser Bereich im Gemeindebudget gar nicht oder gering abgebildet ist, Wert 2022
Finanzielle Unterschiede nach Zentralitätstyp operativer Bereich (IV.b)	<ul style="list-style-type: none"> * stark unterschiedlich = starker Anstieg der Pro-Kopf-Belastung mit zunehmendem Zentralitätsgrad der Gemeinden oder starke Unterschiede * unterschiedlich = relevanter Anstieg nach Zentralitätsgrad bzw. deutliche Unterschiede * gleich = keine relevanten Unterschiede in der Pro-Kopf-Belastung nach Zentralitätstyp 	Einschätzung zu finanziellen Unterschieden der Pro-Kopf-Belastung im operativen Bereich (Auszahlungen oder Nettobelastung) nach Zentralitätstyp gemäß Zentrale-Orte-Konzept OÖ, Wert 2022
Relevanz der finanziellen Belastung des Aufgabenbereiches (IV.c)	<ul style="list-style-type: none"> * 5 = >=200 Euro pro Kopf * 4 = 100-199 Euro pro Kopf * 3 = 50-99 Euro pro Kopf * 2 = 20-49 Euro pro Kopf * 1 = <20 Euro pro Kopf 	Saldo 1 pro Kopf exkl. intragovernmentale Transfers von Trägern öffentlichen Rechts im Durchschnitt der öö. Gemeinden, Wert 2022
Mittelfristiger Bedeutungswandel (IV.d)	<ul style="list-style-type: none"> * +: steigende Bedeutung * ~: keine Veränderung 	Veränderung der Bedeutung in den nächsten 3-5 Jahren aufgrund von Klimaschutz, Klimawandelanpassung, Demografie, Migration, etc.

Tabelle 23: Punktbewertung im Zuge des Bewertungsprozesses

Kriterium	Bepunktung			Grundannahme
	3 Punkte	2 Punkte	1 Punkt	
Beeinflussbarkeit der Aufgabenerbringung durch die Gemeinde (I.b)	ohne wesentliche Ermessensspielräume	mittlere Ermessensspielräume	große Ermessensspielräume	Je geringer die Ermessensspielräume, desto relevanter ist ein Ausgleich über das Transfersystem.
Institutionelle Verflechtungen der Gemeinden zur regionalen Leistungserbringung (I.d)	gering oder vereinzelt	mittel	teilweise oder hoch	Je stärker der institutionelle Verflechtungsgrad, desto eher ist von bereits bestehenden Ausgleichsmechanismen auszugehen.
Reichweite des Angebotes (II.a)	regional oder überregional	kleinregional	lokal oder überörtlich	Je weiter die Reichweite, desto stärker die regionale Versorgungsfunktion.
Ausmaß der Nutzung aus anderen Gemeinden, wenn es sich um Infrastrukturen und Dienstleistungen der Gemeinden handelt (II.b)	hohe reg. Versorgungsfunktion	mittlere reg. Versorgungsfunktion	geringe reg. Versorgungsfunktion	Je höher die Nutzung aus anderen Gemeinden, desto stärker die regionale Versorgungsfunktion.
Finanzielle Unterschiede nach Zentralitätstyp im operativen Bereich (IV.b)	stark unterschiedlich	unterschiedlich	gleich	Je stärker die Unterschiede nach Zentralitätstyp, desto relevanter ist das Aufgabenfeld im Sinne der Zentralität.
Relevanz der finanziellen Belastung des Aufgabenbereiches (IV.c)	hohe Relevanz	mittlere Relevanz	geringe Relevanz	Je höher die finanzielle Relevanz des Aufgabenbereiches insgesamt, desto relevanter ist eine Lösung über das Transfersystem.

3 Verzeichnisse

3.1 Abkürzungsverzeichnis

BMF	Bundesministerium für Finanzen
BMK	Bundesministerin für Klimaschutz, Umwelt, Energie, Mobilität, Innovation und Technologie
BZ	Bedarfszuweisungen
EW	Einwohnerinnen und Einwohner
FAG	Finanzausgleichsgesetz
HH	Haushalt
KDZ	KDZ – Zentrum für Verwaltungsforschung
LAROP	Landesraumordnungsprogramm
LIVA	Linzer Veranstaltungsgesellschaft mbH
MIV	motorisierter Individualverkehr
ÖBS	Österreichische Bibliotheksstatistik
ÖNACE	Nationale Systematik der Wirtschaftstätigkeiten
OÖ	Oberösterreich
oö	oberösterreichisch
ÖPNRV	öffentlicher Personennah- und Regionalverkehr
ÖROK	Österreichische Raumordnungskonferenz
ÖV	öffentlicher Verkehr
TU	Technische Universität
VRV	Voranschlags- und Rechnungsabschlussverordnung

3.2 Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Elemente ‚Gemeindefinanzierung Neu‘	6
Abbildung 2: Gemeindefinanzierung Neu sowie Sonderfinanzierung nach Gemeindeklassen, 2022 in Euro pro Kopf	9
Abbildung 3: Zentrale Orte in Oberösterreich	12
Abbildung 4: Prinzipien der Aufgaben- und Mittelverteilung im föderalen Staat	15
Abbildung 5: Differenzierung der Ursachen unterschiedlicher Ausgabenlasten	16

3.3 Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Mittel der Gemeindefinanzierung Neu (2018–2022) im Überblick.....	7
Tabelle 2: Entwicklung Gemeindefinanzierung Neu und Sonderfinanzierungen (2018–2022).....	8
Tabelle 3: Überblick zu bestehenden Abgrenzungen zentralörtlicher Aufgaben	21
Tabelle 4: Methodische Vorgehensweise: Aufgabenfelder mit hoher zentralörtlicher Relevanz ..	22
Tabelle 5: Aufgabengruppierung und Aufgabenfelder	26
Tabelle 6: Bewertungskriterien im Überblick.....	28
Tabelle 7: Übersicht zur qualitativen Beschreibung ausgewählter Aufgabenfelder	32
Tabelle 8: Vertiefende Betrachtung: Sonstige außerschulische Bildung: Musikschulen	33
Tabelle 9: Vertiefende Betrachtung: Sonstige außerschulische Bildung: Büchereien	34
Tabelle 10: Vertiefende Betrachtung: Übergeordnete Kunst- und Kultureinrichtungen	35
Tabelle 11: Vertiefende Betrachtung: Weitere Dienstleistungen und Einrichtungen im Bereich Soziales.....	37
Tabelle 12: Vertiefende Betrachtung: Verkehrsinfrastruktur ohne öffentlichen Verkehr	38
Tabelle 13: Vertiefende Betrachtung: Innerörtlicher öffentlicher Verkehr.....	40
Tabelle 14: Vertiefende Betrachtung: Spezialisierte Sport- und Freizeiteinrichtungen.....	41
Tabelle 15: Vertiefende Betrachtung: Öffentliche Veranstaltungszentren.....	43
Tabelle 16: Ausmaß der Nutzer*innen- und Kofinanzierung, 2022	44
Tabelle 17: Finanzielle Unterschiede nach Zentralitätstyp, 2022	45
Tabelle 18: Ausgewählte Aufgabenfelder zur möglichen Berücksichtigung der Zentralörtlichkeit in der oberösterreichischen Gemeindefinanzierung.....	49
Tabelle 19: Aufgabenfelder – Teil 1	53
Tabelle 20: Aufgabenfelder – Teil 2	54
Tabelle 21: Beschreibung der Kriterien – Teil 1	55
Tabelle 22: Beschreibung der Kriterien – Teil 2.....	56
Tabelle 23: Punktbewertung im Zuge des Bewertungsprozesses.....	57

3.4 Literatur- und Quellenverzeichnis

Amt der Oberösterreichischen Landesregierung (2016). Landesraumordnungsprogramm Oberösterreich. Motivenbericht. Wien–Linz.

Amt der Oberösterreichischen Landesregierung (2017). Oberösterreichisches Landesraumordnungsprogramm 2017. Broschüre. Linz.

Amt der Oberösterreichischen Landesregierung (2022). Richtlinien Gemeindefinanzierung neu. Beschluss der Oö. Landesregierung vom 12. September 2022.

Amt der Oberösterreichischen Landesregierung (2023). Bedarfszuweisungen an Gemeinden in Oberösterreich. <https://www.bmf.gv.at/themen/budget/finanzbeziehungen-laender-gemeinden/unterlagen-finanzausgleich.html> (abgerufen am 20.03.2024).

Bröthaler, J., Sieber, L., Schönback, W., Maimer, A., & Bauer, H. (2002). Aufgabenorientierte Gemeindefinanzierung in Österreich: Befunde und Optionen. Springer. Wien/New York.

Bröthaler, J., Getzner, M., Pitlik, H., Schratzenstaller, M., Biwald, P., Bauer, H., Schuh, U., & Strohner, L. (2011). Grundlegende Reform des Finanzausgleichs. Reformoptionen und Reformstrategien. Studie der TU Wien in Kooperation mit WIFO, KDZ und IHS im Auftrag des Bundesministeriums für Finanzen. Wien.

Getzner, M., Grüblinger, G., & Bröthaler, J. (2015). Ökonomische Bedeutung des öffentlichen Personenverkehrs in Oberösterreich. Studie im Auftrag des Amtes der Oberösterreichischen Landesregierung, Endbericht, TU Wien.

Hochholdinger, N., Mitterer, K., & Seisenbacher, M. (2020). Zentralörtliche Funktion in OÖ Städten und deren Abgeltung im Transfersystem. Studie des KDZ. Wien.

Hochholdinger, N., Mitterer, K., & Yildirim, K. (2023). Finanzierung des ÖPNV in österreichischen Städten. Mit Ergebnissen der ÖPNV-Erhebung 2022. Endbericht 23. Juni 2023. Studie des KDZ. Wien.

Mecca, Kommobile, Stadtland (2016). Oberösterreichisches Landesraumordnungsprogramm LAROP neu. Motivenbericht. Im Auftrag des Amtes der Oberösterreichischen Landesregierung.

Mitterer, K. (2018). Berücksichtigung besonderer Lasten von zentralen Orten im Kärntner Transfersystem. Studie des KDZ. Wien.

Mitterer, K., Haindl, A., Hochholdinger, N., Bröthaler, J., Getzner, M., Kramar, H., & Strohmayer, F. (2016). Bestimmung der regionalen Versorgungsfunktion von Gemeinden. Studie des KDZ in Kooperation mit der TU Wien im Auftrag des BMF. Wien.

Mitterer, K., & Seisenbacher, M. (2020). „Gemeindefinanzierung neu“ aus Städtensicht. Studie des KDZ. Wien.

K
D
Z

KDZ
Zentrum für Verwaltungsforschung

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