

Klimaorientierte und ressourcenschonende Raumentwicklung und Finanzausgleich

**Zur Raumwirksamkeit des Finanzausgleichs
unter besonderer Berücksichtigung des ÖREK 2030,
des Klimaschutzes und des sparsamen Bodenverbrauchs**

Endbericht

Technische Universität Wien

Institut für Raumplanung

Forschungsbereich Finanzwissenschaft
und Infrastrukturpolitik

Forschungsbereich Regionalplanung
und Regionalentwicklung

Forschungsbereich Bodenpolitik
und Bodenmanagement



Wien, 15. Jänner 2024

Impressum

Klimaorientierte und ressourcenschonende Raumentwicklung und Finanzausgleich – Zur Raumwirksamkeit des Finanzausgleichs unter besonderer Berücksichtigung des ÖREK 2030, des Klimaschutzes und des sparsamen Bodenverbrauchs

J. Bröthaler (Projektleitung), T. Dillinger, M. Getzner, A. Kanonier, E. Grinzinger, M. Chamraci
Studie der TU Wien, Institut für Raumplanung (Forschungsbereich Finanzwissenschaft und Infrastrukturpolitik, Forschungsbereich Regionalplanung und Regionalentwicklung, Forschungsbereich Bodenpolitik und Bodenmanagement)

im Auftrag des Bundesministeriums für Finanzen, Abt. II/3
Endbericht, Wien, 2024.

Auftraggeber/in

Bundesministerium für Finanzen

Sektion II – Budget

Abt. II/3 – Finanzverfassung und Finanzausgleich

Johannesgasse 5, 1010 Wien

Auftragnehmer/in

Technische Universität Wien

Institut für Raumplanung (E280)

Forschungsbereich Finanzwissenschaft und Infrastrukturpolitik (Ifip, E280-03)

Forschungsbereich Regionalplanung und Regionalentwicklung (Region, E280-07)

Forschungsbereich Bodenpolitik und Bodenmanagement (Boden, E280-08)

Karlsplatz 13, 1040 Wien

Web: tuwien.at/ar/ifip, tuwien.at/ar/region, tuwien.at/ar/boden

Ifip-Projektnummer: p267/2021

DVR: 0005886

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

Assoc.-Prof. Dipl.-Ing. Dr. Thomas Dillinger

Univ.-Prof. Mag. DDr. Michael Getzner

Univ.-Prof. Dipl.-Ing. Dr. Arthur Kanonier

Dipl.-Ing. Elias Grinzinger

Mina Chamraci, BSc

Projektleitung und Kontaktperson:

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

Tel. +43 1 58801 280310

E-Mail johann.broethaler@tuwien.ac.at

Kurzfassung

Sowohl der Finanzausgleich als auch fiskalische Anreizinstrumente werden in der fachlichen Auseinandersetzung einerseits durch Fehlanreize als Verursacher der nicht nachhaltigen Flächeninanspruchnahme in Österreich gesehen, andererseits wird eine Weiterentwicklung dieser als Ansatz zur Reduktion der hohen Flächeninanspruchnahme betrachtet. Zentral für jede Überlegung zur Wirksamkeit und Reform ist die durchgehende und verpflichtende Schaffung einer Klima- und Bodenschutz-Governance im Sinne einer effektiven und effizienten Mehr-Ebenen-Steuerung im föderalen System Österreichs, die aus Sicht der Autor:innen bereits im Umsetzungsprozess zum Finanzausgleich ab 2024 beachtet und frühzeitig im weitergehenden Reformprozess berücksichtigt werden muss.

Aus theoretischer Hinsicht sind (insb. kommunale) Flächennutzungsentscheidungen von vielfältigen Bestimmungsgründen geprägt, die auf vielfältiges Planungs- und Marktversagen deuten – Ein- und Auszahlungen des kommunalen Haushalts spielen hierbei im theoretischen Modell nur eine untergeordnete Rolle. Dies zeigt sich zudem auch empirisch anhand einer statistisch-ökonomischen Analyse: Der Einfluss des kommunalen Haushalts auf Flächennutzungsentscheidungen ist begrenzt, viel stärker kommen strukturelle Determinanten (Größe, Lage) der Gemeinden zum Tragen.

Diese theoretischen und empirischen Ergebnisse in Bezug auf den Status quo spiegeln sich auch in Vorschlägen zur zukünftigen Einbeziehung fiskalischer Anreize insbesondere im österreichischen Raumentwicklungskonzept (ÖREK 2030) wider. Hierbei werden verschiedene Erwartungen an den Finanzausgleich bzw. an fiskalische Instrumente formuliert – die vorliegende Untersuchung entwickelt hierbei Lösungsansätze. Diese liegen nicht im Finanzausgleich im engeren Sinn (vertikale und horizontale Mittelaufteilung), sondern im weiteren Finanzausgleich in neuen Anreizinstrumenten. Eine *Flächenwidmungs- und Versiegelungsumlage* kann hierbei eine zentrale Rolle spielen: Diese bietet einen Anreiz für Gemeinden, eine möglichst bodensparende Raumentwicklung zu forcieren, und stellt gleichzeitig eine Finanzierungsbasis für die Schaffung und den Erhalt von Biodiversitäts-Ersatzflächen bereit. Die *Widmungs- und Versiegelungsabgabe* hingegen verteuert für Grundstückseigentümer:innen die Widmung und Bebauung, und bietet somit für Private ebenfalls einen Anreiz zu nachhaltiger Flächennutzung. Zudem wird durch das Aufkommen beider Instrumente (Umlage und Abgabe) nicht nur die Finanzierung von Ausgleichsflächen gewährleistet, sondern es können dadurch auch Mittel für die Rückwidmung, Entsiegelung und Schaffung von lokalen Biodiversitätsflächen bereitgestellt werden.

Abstract

Both the Austrian fiscal equalization system as well as various fiscal incentives are considered in the expert debate on the one hand as the cause of the unsustainable land use in Austria due to environmentally counterproductive incentives, while on the other hand a further development of these instruments is seen as an approach to reduce the high land use. Central to any consideration of effectiveness and reform is the continuous and obligatory creation of climate and soil protection governance in the sense of effective and efficient multi-level control in Austria's federal system, which in the view of the authors must be already taken into account in the current implementation process of the new fiscal equalization system from 2024 onwards and early on in further reform discussions.

From a theoretical point of view, (especially municipal) land use decisions are characterized by multiple determinants, which point to multiple planning and market failures – revenues and expenditures of the municipal budget play only a minor role in the theoretical model. However, this is also shown empirically by a statistical-econometric analysis: The influence of the municipal budget on land use decisions is limited; structural determinants (size, location) of the municipalities have a much stronger impact.

These theoretical and empirical results regarding the status quo are also reflected in proposals for the future inclusion of fiscal incentives, especially in the Austrian Spatial Development Concept (ÖREK 2030). In this context, various expectations are formulated for fiscal equalization and fiscal instruments – the present study develops possible solutions. These do not lie in fiscal equalization in the narrower sense (vertical and horizontal distribution of funds), but in the broader fiscal equalization with new incentive instruments. A *land use and sealing levy* can play a central role in this context: It offers an incentive for municipalities to promote land-saving spatial development and at the same time provides a financial basis for the creation and preservation of biodiversity replacement areas. The *land use and sealing tax*, on the other hand, makes it more expensive for property owners to build on land, and thus also provides an incentive for private individuals to use land in a sustainable manner. In addition, the revenue from both instruments (levy and tax) not only ensures the financing of compensation areas, but can also provide funds for rezoning, unsealing and the creation of local biodiversity areas.

Inhalt

Kurzfassung	3
Abstract	4
1. Einleitung und Problemstellung	7
2. Grundlagen der Untersuchung	11
2.1 Theoretische Grundlagen des Finanzausgleichs.....	11
2.2 Abgrenzung, Architektur und Instrumente des österreichischen Finanzausgleichs	13
2.3 Raum- und Klimabezüge im österreichischen Finanzausgleich.....	17
3. Empirische Befunde zu Raumentwicklung und Finanzausgleich	21
3.1 Raumrelevante Indikatoren.....	21
3.1.1 Flächeninanspruchnahme und Versiegelung	22
3.1.2 Flächenwidmung, Baulandreserven und Leerstand	30
3.2 Fiskalische Indikatoren	41
3.2.1 Eckdaten zum Finanzausgleich	41
3.2.2 Eckdaten zu kommunalen Finanzen und gemeindefiskalische Wirkungen.....	49
3.3 Raumbezug oder Raumwirksamkeit – ein polit-ökonomisches Modell der Flächeninanspruchnahme und Bodenversiegelung	55
3.4 Ökonometrische Analyse: Empirische Bestimmungsgründe von Landnutzungsentscheidungen in Österreich.....	64
3.4.1 Grundlagen und Hypothesen der empirischen Schätzmodelle.....	64
3.4.2 Bestimmungsgründe der Veränderungen der Landnutzung	69
3.4.3 Bestimmungsgründe des Bestands der derzeitigen Landnutzung	71
3.4.4 Zwischenfazit: Kaum Anreizwirkungen des Finanzausgleichs auf die Flächennutzung	74
3.4.5 Bestimmungsgründe der fiskalischen Position der Gemeinden.....	75
4. Finanzausgleichsorientierte Analyse des ÖREK 2030	77
4.1 Klimaorientierte und ressourcenschonende Raumentwicklung	78
4.2 Das Österreichische Raumentwicklungskonzept (ÖREK 2030)	79
4.2.1 Das ÖREK 2030 im österreichischen Planungssystem	81
4.2.2 Aufbau und Struktur des ÖREK 2030.....	85
4.3 Analyse fiskalischer Instrumente des ÖREK 2030	90
4.4 Ansatzpunkte für einen raumwirksamen Finanzausgleich.....	93
4.4.1 Bodeninanspruchnahme.....	94
4.4.2 Innenentwicklung und (Nach-)Verdichtung	97
4.4.3 Daseinsvorsorge.....	100

4.4.4	Klimaschutz und Klimawandelanpassung	102
4.4.5	Energie(-raumplanung).....	104
4.4.6	Mobilität	105
4.4.7	Umwelt- und Naturschutz	107
4.4.8	Interkommunale/stadtregionale Kooperation	108
4.4.9	Gerechtigkeit	110
5.	Reformoptionen zur Raumwirksamkeit des Finanzausgleichs.....	112
5.1	Strategische Reformperspektiven: Mehr-Ebenen-Steuerung und Klimapakt.....	112
5.2	Reformoptionen im Finanzausgleich im engeren Sinn.....	113
5.2.1	Reform von Abgaben, Beiträgen, Gebühren	113
5.2.2	Reformoptionen zur Berücksichtigung des Boden- und Klimaschutzes in der horizontalen Mittelaufteilung	115
5.3	Intra- und extragovernmentale ökonomische (fiskalische) Instrumente als Elemente des Finanzausgleichs im weiteren Sinn.....	117
6.	Zusammenfassung und Schlussfolgerungen	121
6.1	Zusammenfassung der Ergebnisse	121
6.2	Schlussfolgerungen.....	122
7.	Verzeichnisse	124
7.1	Quellenverzeichnis	124
7.2	Abbildungsverzeichnis.....	133
7.3	Tabellenverzeichnis	135
8.	Anhang	137
8.1	Anhang 1: Bestehende flächenbezogene Abgaben, Beiträge und Gebühren.....	137
8.2	Anhang 2: Reformoptionen zu intra- und extragovernmentalen ökonomischen Instrumenten zur Reduktion der Flächeninanspruchnahme und Versiegelung	147
8.3	Anhang 3: Beurteilungsrahmen zur Evaluierung von Instrumenten und Wirkungen des Finanzausgleichs	149
8.4	Anhang 4: Erläuterungen zum harmonisierten Flächenbestand 1990–2022.....	151

1. Einleitung und Problemstellung

Österreich ist aus mehreren Perspektiven in finanzwissenschaftlicher sowie boden- und klimapolitischer Sicht ein interessantes Studienobjekt: Zum einen hat sich Österreich in vielfältigen internationalen Strategien und Abkommen zu strengem Klimaschutz und zu Energie- und Ressourceneinsparungen verpflichtet. Häufig erreichen diese (nationalen und internationalen) Verpflichtungen jedoch nicht die dezentralisierten Ebenen der Entscheidungsträger:innen beispielsweise in den Bundesländern oder Gemeinden (vgl. Mitterer et al., 2023). Dies führt neben vielen anderen Ursachen zu einer Verfehlung von Reduktionsverpflichtungen (z.B. Treibhausgasemissionen, Flächeninanspruchnahme). Zum anderen verfügt Österreich als föderalistischer Staat (hauptsächlich administrativer Föderalismus) über einen differenzierten Finanzausgleich, der im weiteren Sinn die Kompetenzen sowie die Aufgaben-, Einnahmen- und Ausgabenverantwortung der einzelnen Ebenen der Gebietskörperschaften regelt und gestaltet. Daraus ergibt sich die grundsätzliche Frage, ob bzw. inwiefern der Finanzausgleich Wirkungen auf den Klimaschutz und die Flächeninanspruchnahme entfaltet.

Der bestehende Finanzausgleich Österreichs weist auf verschiedenen Ebenen explizit oder implizit raumrelevante Bezüge auf, die bislang noch nicht fokussiert untersucht wurden und für die noch keine integrierten Reformperspektiven entwickelt wurden. Zudem sind die Wirkungen des Finanzausgleichs auf die Flächeninanspruchnahme und die Versiegelung in Österreich im Sinne (positiver oder negativer) Wirkungen und Anreize bislang noch nicht systematisch evaluiert worden.

Aus den bisherigen teils jahrzehntelangen Reformdiskussionen und der derzeit bestehenden Architektur des Finanzausgleichs ergeben sich eine Reihe von Überlegungen, Perspektiven und Themenstellungen für die Untersuchung der Raumorientierung (Raumbezug, Raumwirksamkeit) des Finanzausgleichs unter Berücksichtigung der spezifischen Wechselwirkungen mit dem Klimawandel, Klimaschutz und der Klimawandelanpassung, sowie der Flächeninanspruchnahme und Zersiedelung. Zuletzt haben Kletzan-Slamanig et al. (2023) auf die Reformoptionen und -schritte zur Verbesserung des Finanzausgleichs i.S. des Klimaschutzes hingewiesen.

Raumwirksame Effekte der bisherigen Mittelverteilung des Finanzausgleichs (Raumbezug des Finanzausgleichs) können etwa die räumliche Lage von Gemeinden, die bislang unterschiedliche Lasten innerhalb von Größenklassen allerdings unberücksichtigt lässt, die unterschiedliche Bedeutung von Zentren, die durch die gewichtete Einwohnerzahl möglicherweise zu wenig differenziert abgebildet werden, fiskalisch relevante Problemstellungen von Raumtypen (Gruppen von Gemeinden), die unberücksichtigt bleiben, oder finanzielle Anreize, die die Ziele einer ressourcenschonenden Raumentwicklung unzureichend beachten oder einer effizienten Siedlungsentwicklung widersprechen, betreffen.

Für eine Beurteilung der Reformperspektiven ist eine systemische Analyse der Raumwirksamkeit des bisherigen Finanzausgleichs im weiteren Sinn erforderlich. Dies vor allem deshalb, weil einerseits empirische Befunde zu einer möglichen Raumwirksamkeit fehlen. Andererseits ist dies jedoch auch aus Sicht der Raumplanung zu untersuchen: Welche Anreize für (oder gegen) eine nachhaltige, flächensparende Raumentwicklung ergeben sich derzeit, bzw. können sich in Zukunft, durch die Ausgestaltung des Finanzausgleichs ergeben? Neben der Raumwirksamkeit des Finanzausgleichs stellt sich übergeordnet auch die Frage, welche Zielorientierungen (insbesondere Klimaschutz) im Finanzausgleich implizit über Interdependenzen oder explizit berücksichtigt werden sollen und welche komplementären Bezüge hergestellt werden können.

In der vorliegenden Untersuchung wird der Finanzausgleich (FA) sowohl in einem engen als auch weiten Verständnis betrachtet, wobei als planerisches Referenzprojekt insb. das 2021 beschlossene Österreichische Raumentwicklungskonzept 2030 dient, das „einen ambitionierten Beitrag zur Bewältigung der Klimakrise – insbesondere für den erfolgskritischen Zeitraum bis 2030 – sowie zum Erhalt der natürlichen Ressourcen und ihrer Vielfalt“ leisten soll (ÖREK 2030, S. 8).

Die vorliegende Untersuchung gliedert in sich in folgende Bereiche:

Grundlagen der Untersuchung

- Überblick über die für die Untersuchung relevante Architektur und die Instrumente des Finanzausgleichs (i.e.S. und i.w.S.);
- Dimensionen und theoretische Ansätze zum Raumbezug und zur Raumwirksamkeit des Finanzausgleichs, insbesondere Anreizwirkungen bestehender FA-Instrumente;
- Konzeptionelles Modell zu den theoretischen Zusammenhängen zwischen Finanzausgleich, Flächeninanspruchnahme und Versiegelung, und damit zum Klimaschutz;
- Analyse (Sichtung und Bewertung) der Instrumente und raumrelevanten Wirkungen des (bestehenden) Finanzausgleichs auf konzeptioneller Ebene.

Empirische Fundierung

- Raumrelevante (verfügbare) Indikatoren im Hinblick auf den Flächen- und Ressourcenverbrauch, sowie i.w.S. in Bezug auf die Relevanz für Klimawandel und Klimaschutz;
- Statistisch-ökonomische Fundierung raumrelevanter Zusammenhänge (deskriptive und analytische Modellbildung).

Finanzausgleichsorientierte Analyse des ÖREK

- Planungssystematik und Planungsinstrumente in der Raumplanung;
- Raumentwicklung mit dem Ziel eines geringen Flächenverbrauchs und der Vermeidung von Zersiedelung;
- Wechselwirkungen zwischen Raumentwicklung sowie Klimawandel und Klimaschutz;
- Analyse des ÖREK 2030 auf Bezugnahmen zum Finanzausgleich (FA);
- Einschätzungen der FA-Bezugnahmen in Bezug auf die Raumrelevanz (Wirkungsgrad/-intensität, Zielsetzungen);
- Vorschläge zu Ansatzpunkten der Berücksichtigung im FA;
- Mögliche weitere Ansatzpunkte im FA zur Umsetzung des ÖREK.

Schlussfolgerungen und Empfehlungen

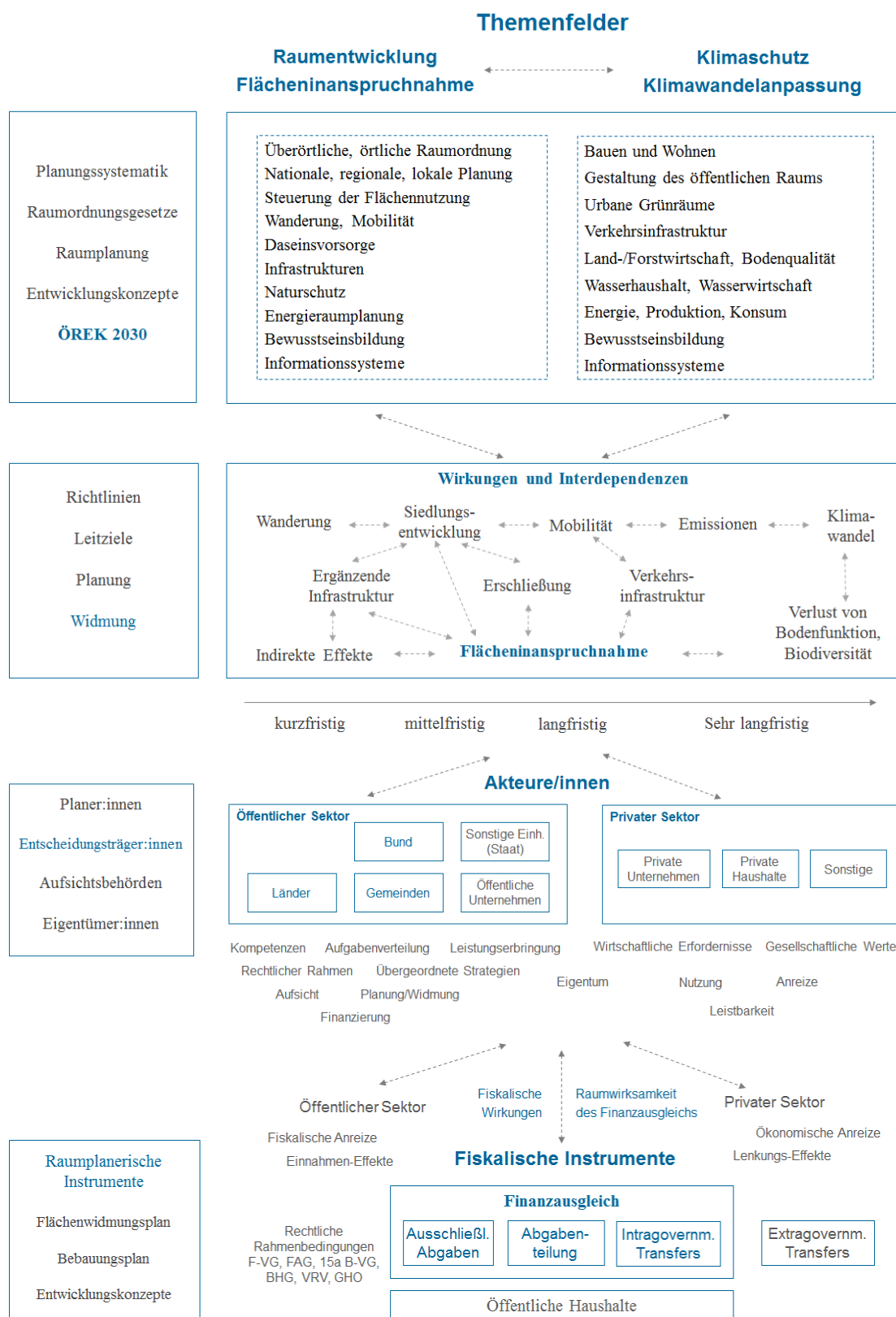
- Zusammenfassung der Ergebnisse;
- Schlussfolgerungen und Empfehlungen in Bezug auf die Berücksichtigung der Raumorientierung und deren Wechselwirkung mit Klimaschutz im Finanzausgleich;
- Grenzen der Arbeit und verbleibende Unsicherheiten.

Die Forschungsfragen der Studie sind somit:

- Wie können der Raumbezug sowie die Raumwirksamkeit des Finanzausgleichs konzeptionell-theoretisch erfasst werden, und welche Bezüge zur Raumentwicklung (Flächeninanspruchnahme, Versiegelung) sind im Finanzausgleich i.e.S. und i.w.S. grundsätzlich zu finden?
- Welche Indikatoren für die Flächeninanspruchnahme und Versiegelung sind für Österreich vorhanden, und welche Entwicklung auf Ebene der Gemeinden nahmen diese in den letzten Jahrzehnten?
- Wie ist ein Raumbezug bzw. die Raumwirksamkeit des Finanzausgleichs – bei dem derzeit bestehenden System der Raumplanung – theoretisch zu erklären und welche Rolle spielen hierbei Erträge aus dem Finanzausgleichssystem im Lichte des politisch-ökonomischen Rahmens kommunaler flächenbezogener Entscheidungen?
- Welche Referenzen zum Finanzausgleich bzw. zu finanziellen (Anreiz-)Instrumenten sind im Österreichischen Raumentwicklungskonzept (ÖREK 2030) enthalten und wie sind diese in Bezug auf die verschiedenen Zielsetzungen einer nachhaltigen Raumentwicklung einzuordnen?
- Welche allenfalls neuen intra- und extragovernmentalen finanziellen Instrumente können entwickelt werden, um die Reduktion der Flächeninanspruchnahme und Versiegelung auf ein nachhaltiges Maß zu unterstützen?

Die Gliederung der vorliegenden Untersuchung folgt den Grundlagen und Forschungsfragen und beinhaltet sowohl qualitative, quantitative sowie theoretisch-konzeptionelle Forschungsmethoden. Ziel der Untersuchung ist, schlussendlich einen Vorschlag für neue Instrumente für den Finanzausgleich zu erarbeiten, welcher bestehende Anreize zu einer nicht-nachhaltigen Raumentwicklung beseitigt und gleichzeitig verstärkt eine nachhaltige Raumentwicklung fördert. Abbildung 1 zeigt abschließend einen konzeptionellen Überblick über die wichtigsten Begriffe, Themenfelder und Zusammenhänge der vorliegenden Untersuchung.

Abbildung 1: Konzeptionelle Übersicht über die wichtigsten Themenfelder und Zusammenhänge der vorliegenden Untersuchung



Quelle: Eigene Konzeption (2023).

2. Grundlagen der Untersuchung

2.1 Theoretische Grundlagen des Finanzausgleichs

Der Finanzausgleich umfasst die finanziellen Beziehungen der Gebietskörperschaften zueinander auf Basis der Aufgaben-, Einnahmen- und Ausgabenverantwortung. Im rechtlichen Sinn basiert der Finanzausgleich auf der Finanzverfassung (u.a. F-VG, Finanz-Verfassungsgesetz) als auch auf einfachgesetzlichen Regelungen (z.B. FAG, Finanzausgleichsgesetz). Im engeren Sinn bezieht sich der Finanzausgleich im Wesentlichen auf die Einhebung und Aufteilung der Steuermittel, im weiteren (materiellen) Sinn umfasst der Finanzausgleich auch weitere, in anderen Rechtsmaterien (z.B. Landesgesetzen) geregelte Beziehungen mit finanziellen Wirkungen für die Gebietskörperschaftsebenen auf Basis der verfassungsrechtlichen Kompetenzverteilung im österreichischen Bundesstaat.

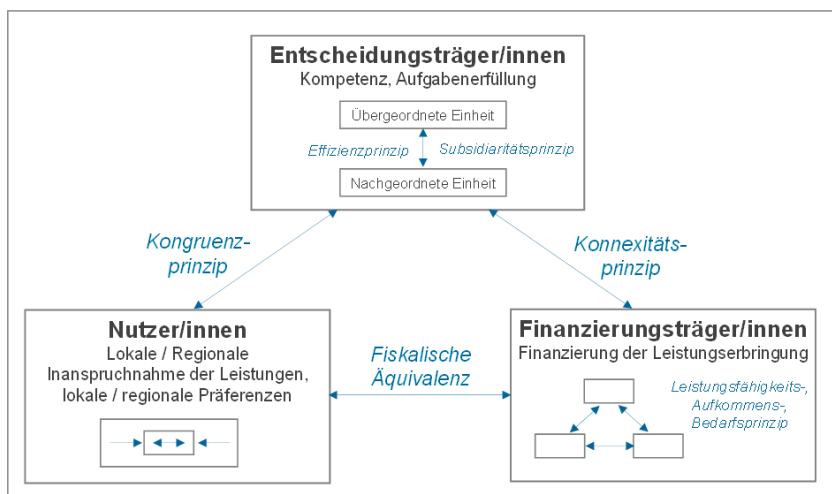
Aus rechtswissenschaftlicher Sicht ist ein wichtiges Grundprinzip des Finanzausgleichs die Finanzierung der Aufgaben der Gebietskörperschaften und die damit verbundene Kostentragung. Auch die Gewährung beispielsweise von Zweckzuschüssen oder Förderungen an Gemeinden ist direkt mit einer bestimmten Aufgabe und deren Finanzierung verknüpft. In diesem engeren Sinn kennt der Finanzausgleich auch keine Anreize im ökonomischen Sinn, auch wenn diese – wie in der vorliegenden Untersuchung erforscht wird – solche entfalten können. So stellt sich grundsätzlich die Frage, ob eine öffentliche Aufgabe (beispielsweise einer Gemeinde) aufgrund eines Zuschusses oder allgemeiner des Ertragsanteils an einer bestimmten Steuer erfüllt wird und dieser finanzielle Zufluss im Sinne eines ökonomischen Anreizes somit auf die Entscheidung wirkt, diese Aufgabe zu erfüllen, oder inwiefern eine Gemeinde eine Aufgabe ohnehin erfüllt und diese Aufgabe durch entsprechende Einnahmen auch aus dem Finanzausgleich finanziert – und dabei allenfalls auch einen finanziellen Zufluss in Form einer Förderung quasi mitnimmt („Mitnahmeeffekte“). Die Diskussion um die Wirkrichtung und das Bestehen ökonomischer Anreize im Finanzausgleich ist wesentlich für das Verständnis der vorliegenden Untersuchung: Widmet eine Gemeinde zum Beispiel ein neues Siedlungsgebiet, erfolgt dies aufgrund raumplanerischer oder politischer Abwägungen, oder weil mit der Widmung bestimmte Hoffnungen auf finanzielle (gemeindefiskalische) Vorteile verbunden sind? Selbst wenn die Anreizwirkungen bestehen und Vorteile für das Gemeindebudget aus einer zusätzlichen Flächenwidmung und Versiegelung bestehen, führen diese daraus resultierenden zusätzlichen ökonomischen Ressourcen zu Wohlfahrtseffekten in der Gemeinde: zusätzliche oder erweiterte Infrastrukturen und -dienstleistungen können damit finanziert werden. In Kapitel 3.3 wird ein politisch-ökonomisches Modell skizziert, welches die verschiedenen Einflüsse auf Landnutzungsentscheidungen widerspiegelt, und erklärt, warum trotz einer Vielzahl von Strategien und Instrumenten zur Reduktion der Flächeninanspruchnahme und der Bodenversiegelung in Österreich nach wie vor eine nicht nachhaltige Raumentwicklung betrieben wird (vgl. z.B. Getzner und Kadi, 2020; siehe auch die verschiedenen Entwicklungen, die in Kapitel 3 dargestellt werden).

Die finanzwissenschaftliche Diskussion um den Finanzausgleich bezieht sich für eine effiziente öffentliche Aufgabenerfüllung auf verschiedene Prinzipien der Aufgaben- und Mittelverteilung im föderalen Staat (siehe Abbildung 2). Demnach sind drei Prinzipien der fiskalischen Äquivalenz, Konnexität und Kongruenz (siehe Bröthaler et al., 2011) ausschlaggebend für eine effiziente öffentliche Aufgabenerfüllung und -finanzierung im Sinne der Verantwortlichkeit (Accountability) öffentlicher Entscheidungen.

Dieses theoretische Modell illustriert, dass ein effizienter Föderalismus nur in wenigen Fällen auch realitätsnah ist; so wird beispielsweise unterstellt, dass es sich bei der kommunalen Infrastruktur um ein

reines Klubgut handelt, es keine räumlichen externen Effekte (Spill-over-Effekte) gibt, und sowohl die Entscheidungen als auch die Wahl der Vertreter:innen (Konnexität und Kongruenz) effizient erfolgen.

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



Quelle: Bröthaler et al. (2011, S. 15); eigene Darstellung (2023).

Sobald eine der genannten Annahmen verletzt ist, kann eine öffentliche Aufgabe aus Sicht der Finanzwissenschaft nur im Rahmen einer kooperativen Lösung mit einer zumindest geteilten Aufgabenfinanzierung erfüllt werden (horizontal und/oder vertikal). Bei Spill-over-Effekten wird eine regionale Versorgungsfunktion erfüllt (Mitterer et al., 2016), wodurch eine Finanzierung nicht mehr ausschließlich aus den ökonomischen Ressourcen der bereitstellenden Gemeinde geleistet werden kann.

Neben den genannten Gründen sind viele Infrastrukturen durch Größenvorteile gekennzeichnet, wodurch sich bei verschiedenen Infrastrukturen entsprechend unterschiedliche „ökonomisch optimale Größen des Infrastruktursystems“ (und damit theoretisch unterschiedliche große Gebietskörperschaften mit unterschiedlichen staatlichen Ebenen) ergeben können.

Für das ökonomische Verständnis des Föderalismus und Finanzausgleichs sind eine Reihe weiterer Aspekte zu berücksichtigen; diese sind insbesondere:

- Finanzausgleich und Föderalismus als Aufteilung der politischen Macht auf mehrere staatliche Ebenen, und auf mehrere Entscheidungsträger:innen, die kooperieren müssen (demokratische Kontrolle);
- Kosten des Föderalismus im Sinne von teilweise hohen Transaktionskosten (Abstimmungs-, verhandlungskosten), aber auch im Sinne der möglichen Verhinderung gesamtgesellschaftlich optimaler Lösungen bei Blockaden;
- Finanzausgleich als ein Versicherungssystem, welches die fiskalische Illusion und das moralische Risiko (Moral hazard) von Entscheidungsträger:innen vor allem auf regionaler und lokaler Ebene befördert.

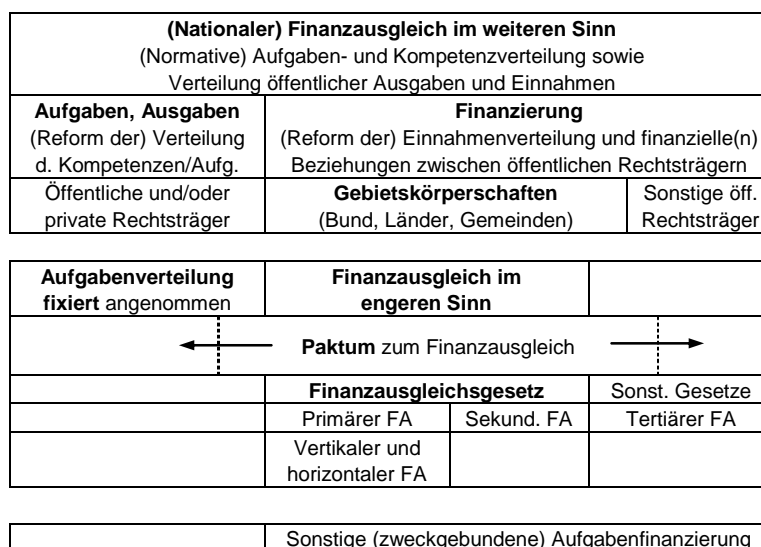
Die hier kurz skizzierten Argumente zeigen, dass es einerseits in der Realität keinen „ökonomisch optimalen“ Finanzausgleich gibt, der sämtlichen Ansprüchen genügen kann; andererseits jedoch kann die Entwicklungsrichtung sowohl in finanzwissenschaftlicher als auch politisch-inhaltlicher Sicht beurteilt werden. Bröthaler und Getzner (2017) haben gezeigt, welche grundsätzlichen Dimensionen und Per-

spektiven für die Evaluierung eines Finanzausgleichs notwendig sind, um zu einer gesamthaften Beurteilung zu kommen (siehe auch Anhang 8.3). Sie zeigen darüber hinaus, dass der österreichische Finanzausgleich weit weg von einem optimalen Finanzausgleich ist und dass der österreichische Föderalismus nicht nur weitgehend ökonomisch ineffizient ist, sondern auch grundlegende inhaltliche Ziele nicht unterstützt (siehe auch Mitterer et al., 2023). Dies zeigt sich u.a. in der Verfehlung der klimapolitischen THG-Reduktionsziele sowie in der nach wie vor nicht nachhaltigen Flächeninanspruchnahme. Bevor auf die verschiedenen Zielsetzungen des ÖREK (Österreichisches Raumentwicklungskonzept) eingegangen wird, skizziert das nachfolgende Kapitel die Architektur des österreichischen Finanzausgleichs, welche für das Verständnis der nachfolgenden Ausführungen (insb. Raumwirksamkeit des Finanzausgleichs und mögliche Anreize für mehr/weniger Flächeninanspruchnahme) notwendig sind: wie weiter unten gezeigt wird, werden im ÖREK häufig der Finanzausgleich bzw. verschiedene intra- und extragovernmentale fiskalische Instrumente als mögliche Anreizinstrumente für die Eindämmung der Flächeninanspruchnahme genannt. Eine genaue Verortung dieser Ansätze, ob beispielsweise ein Anreiz im Rahmen des Finanzausgleichs im engeren Sinn berücksichtigt werden soll, ist zentral für das Verständnis, welche Rolle und Aufgaben der Finanzausgleich bei einer nachhaltigen Raumentwicklung in Österreich spielen kann.

2.2 Abgrenzung, Architektur und Instrumente des österreichischen Finanzausgleichs

Der Finanzausgleich im weiteren Sinn umfasst nach einer allgemeinen Definition die gesamte Aufgaben-, Ausgaben- und Einnahmenverteilung zwischen Bund, Länder und Gemeinden auf der Grundlage des B-VG (Kompetenzen der Gesetzgebung und Vollziehung) und des F-VG (Grundsätze und Prinzipien der finanziellen Beziehungen zwischen den Gebietskörperschaften). Bei dieser weiteren Sicht des Finanzausgleichs sind auch alle sonstigen öffentlichen Rechtsträger, insbesondere bei einer Reformdiskussion, mit einzubeziehen (Abbildung 3, siehe hierzu auch Bauer und Thöni (2008) sowie Bauer und Bröthaler (2008)).

Abbildung 3: Abgrenzung des Finanzausgleichs

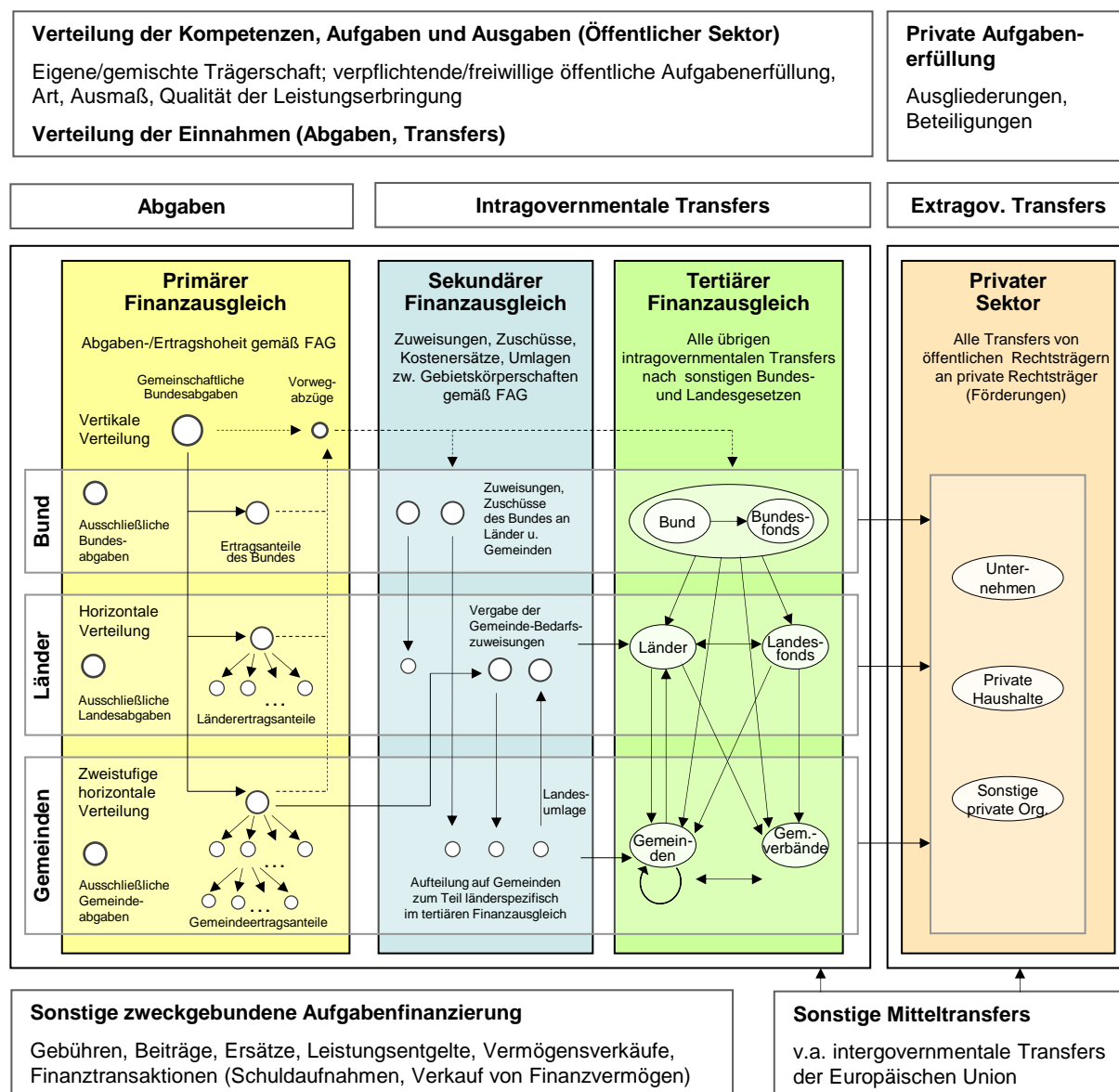


Quelle: eigene Darstellung (2023) auf Basis von Bauer und Bröthaler (2008, S. 22).

Der *Finanzausgleich im engeren Sinn* betrachtet (in einer definitorisch strengen Abgrenzung) (1) die Aufgabenverteilung als gegeben und beschränkt sich (2) ausschließlich auf die Gebietskörperschaften, (3) ausschließlich auf die Einnahmenverteilung (nur Abgaben und Transfers zwischen Gebietskörperschaften), soweit sie (4) im Finanzausgleichsgesetz (FAG) geregelt sind. Im Mittelpunkt stehen insbesondere die im Finanzausgleichsgesetz geregelten Bestimmungen über Abweichungen vom Grundsatz der eigenen Kostentragung, die Verteilung von Besteuerungsrechten (Abgabehoheit), die Verteilung von Abgabenerträgen (Ertragshoheit) sowie Finanzausweisungen und Zweckzuschüsse zwischen den Gebietskörperschaften.

Der Finanzausgleich im engeren Sinn gliedert sich grundsätzlich in den primären Finanzausgleich und den sekundären Finanzausgleich (Abbildung 4).

Abbildung 4: Überblick über den primären, sekundären und tertiären Finanzausgleich



Quelle: Eigene Darstellung und Ergänzungen (2023) aus Bröthaler et al. (2006, S. 63).

Der *primäre Finanzausgleich* regelt die Abgabenhöhe und die Ertragshöhe. Bei der Verteilung der Abgabenerträge ist weiters zwischen dem *vertikalen Finanzausgleich* (Aufteilung der Finanzmittel zwischen den Ebenen der Gebietskörperschaften Bund, Länder und Gemeinden) und dem *horizontalen Finanzausgleich* (Aufteilung der Finanzmittel zwischen den Untereinheiten der jeweiligen Ebene, also zwischen den Bundesländern einerseits sowie länderweise zwischen den Gemeinden und im Anschluss daran gemeindeweise andererseits) zu unterscheiden.

Der *sekundäre Finanzausgleich* umfasst die im FAG geregelte ergänzende Mittelverteilung in Form von Kostenträgungen und sonstigen Transferzahlungen zwischen den Gebietskörperschaften (Ersätze, Umlagen, Finanzaufweisungen, Zuschüssen). Die finanziellen Beziehungen zwischen Länder und Gemeinden werden dabei, mit Ausnahme einer Obergrenze für die Landesumlage, nicht berücksichtigt.

Der *tertiäre Finanzausgleich* umfasst alle weiteren nach sonstigen bundes- und landesgesetzlichen Bestimmungen geregelten Transfers zwischen öffentlichen Rechtsträgern. Die Abgrenzung der sekundären gegenüber den tertiären Transfers zielt auf jene Finanzströme ab, die

- auf Verhandlungen der Finanzausgleichspartner (Bund, Länder, Österreichischer Städtebund und Österreichischer Gemeindebund) beruhen, bei denen das Bemühen um Kompromisse im Vordergrund steht,
- bundeseinheitlich und traditionsgemäß zeitlich befristet geregelt sind (FAG),
- einheitliche institutionelle Rahmenbedingungen aufweisen und auch
- bundesländerübergreifende Verteilungs- und Ausgleichsverfahren beinhalten.

Der Finanzausgleich im engeren wie im weiteren Sinn sowie auch die hier dargestellten Interdependenzen sind teilweise nicht scharf abgrenzbar. Dies betrifft u.a. Auffassungsunterschiede bei der Zurechnung von Vorwegabzügen, die Abgrenzung zwischen ausschließlichen und gemeinschaftlichen Abgaben sowie zu Transfers (sekundäre als Kompensation für Verluste bei der primären Verteilung; tertiäre, die die primäre und sekundäre Verteilung maßgeblich verändern) sowie die Abgrenzung zu sonstiger laufender Finanzierung (z.B. Gebühren und Beiträge).

Wesentliche Elemente des bestehenden Finanzausgleichssystems in Österreich, die im Hinblick auf eine grundlegende Reform nach verschiedenen ökonomischen, rechtlichen und praktischen Gesichtspunkten näher analysiert und bewertet werden müssen, sind nachfolgend angeführt (Abbildung 5).

Abbildung 5: Wesentliche Elemente des österreichischen Finanzausgleichs

<p>Rechtliche, institutionelle und organisatorische Rahmenbedingungen</p> <ul style="list-style-type: none"> - Aufgaben- und Kompetenzverteilung, Finanzierungsverantwortung, Aufgabenerfüllung, Leistungserbringung durch Gebietskörperschaften und involvierte sonstige öffentliche und private Rechtsträger, - Kooperation zwischen Ländern/Gemeinden, Gemeindestruktur(reform); - Aspekte der Autonomie und Verantwortlichkeiten
<p>Aufgabenfinanzierung</p> <ul style="list-style-type: none"> - Abgaben (Eigene Abgaben, Ertragsanteile an gemeinschaftlichen Bundesabgaben); - Transfers zw. Gebietskörperschaften und Transfers zu sonstigen öffentlichen oder privaten Rechtsträgern; - Gebühren, Beiträge/Ersätze, Leistungsentgelte, sonstige Vermögenseinnahmen
<p>Rahmenbedingungen des Finanzausgleichs</p> <ul style="list-style-type: none"> - (Verfassungs)rechtliche Rahmenbedingungen und Grundsätze (F-VG): Eigene Kostentragung, Sachlichkeitsgebot (Übereinstimmung mit Lastenverteilung, Berücksichtigung der Grenzen der Leistungsfähigkeit), Kompetenz-Kompetenz des Bundes, bundes- und landesgesetzliche Bestimmungen zur Aufgabenverantwortung und -finanzierung; - Sonstige Rahmenbedingungen: Übereinstimmung mit Zielen des Staates, Verhandlungsprinzip, Periodische Festlegung des FAG (3–6 Jahre)
<p>Abgabenrechtliche Bestimmungen</p> <ul style="list-style-type: none"> - Abgabehoheit und Ertragshoheit: Ausschließliche Abgaben Bund/Länder/Gemeinden, geteilte Abgaben (Gemeinschaftliche Bundesabgaben, Zuschlagsabgaben, Abgaben von demselben Besteuerungsgegenstand)
<p>Verteilung der Abgabenerträge (gemäß FAG)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Vorwegabzüge vor und nach vertikaler Aufteilung (u.a. für gemeinschaftliche Aufgabenfinanzierung); - Vertikale Aufteilung der Ertragsanteile der Gebietskörperschaften (nach Fixschlüsseln); - Horizontale Aufteilung der Länderertragsanteile (nach einfacher Volkszahl, örtlichem Aufkommen, Fixschlüssel); - Horizontale länderweise Aufteilung der Gemeindeertragsanteile (nach einfacher und gewichteter Volkszahl, örtlichem Aufkommen und Fixschlüsseln), Vorwegabzug für Gemeinde-Bedarfszuweisungen; - Horizontale gemeindeweise Aufteilung der gekürzten Gemeindeertragsanteile (Vorausanteile nach fixen Beträgen pro EW bzw. pro Nächtigung, restliche Aufteilung nach dem abgestuften Bevölkerungsschlüssel)
<p>Sekundäre Transfers (gemäß FAG)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Finanzausweisungen/Bedarfszuweisungen/Zuschüsse Bund an Länder, Bund an Gemeinden, Länder an Gemeinden (Gemeinde-Bedarfszuweisungsmittel), Gemeinden an Länder (Landesumlage); - Kostentragungen (Ersatz von Besoldungskosten für Landes- und Religionslehrer, sonstige Ersätze)
<p>Tertiäre Transfers (nach sonstigen bundes- und landesgesetzlichen Bestimmungen)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Transfers zwischen den Gebietskörperschaften (außerhalb FAG geregelt), - Transfers der Gebietskörperschaften an sonstige öffentliche Rechtsträger (Verbände, Fonds), - Transfers zwischen sonstigen öffentlichen Rechtsträgern; - Transfers an (öffentliche oder ausgegliederte private) Unternehmen des öffentlichen Sektors

Quelle: Bröthaler et al. (2011, S. 22); eigene Darstellung (2023).

2.3 Raum- und Klimabezüge im österreichischen Finanzausgleich

Der österreichische Finanzausgleich weist eine Vielzahl wichtiger Bezüge zur Raumentwicklung auf. Die Richtungen der Bezüge sind zumindest zweiseitig: Räumliche Kriterien oder Elemente des Finanzausgleichs bestimmen beispielsweise die Mittelzuweisung (Ertragsanteile) an Gemeinden; räumliche Entwicklungen beeinflussen oder bestimmen umgekehrt auch die finanziellen Beziehungen zwischen den und auch die fiskalische Position von Gebietskörperschaften.

Die folgende Tabelle 1 zeigt in einem zusammenfassenden Überblick den Raumbezug des Finanzausgleichs, sowie mögliche Reformansätze, die einen Bezug zu einer nachhaltigeren Raumentwicklung in Österreich aufweisen könnten (theoretisch und empirisch untersucht wird die Raumwirksamkeit [s.u.] in einem eigenen Abschnitt der vorliegenden Untersuchung).

Wie die Übersicht zeigt, sind im Finanzausgleich in allen Bereichen Bezüge zur Raumentwicklung erkennbar. Zumeist knüpfen verschiedene finanzielle Beziehungen im Finanzausgleich an raumrelevante Entwicklungen an. Im Rahmen des passiven Finanzausgleichs (FA im weiteren Sinn) wird bereits ein Raumbezug dadurch hergestellt, dass die Kompetenzen und Verantwortungen für die Flächeninanspruchnahme insbesondere auf der Ebene der Gemeinden liegen. Auch die grundsätzlichen Fragen von Besteuerungsrechten, Anteilen der autonomen Einnahmen als auch der gemeinsamen Aufgabenerfüllung können diesbezüglich einen Raumbezug aufweisen.

Des Weiteren ist ein zentraler Zuweisungsindikator für die Einzahlungen der Gemeinden in Form von Ertragsanteilen, nämlich die Einwohner:innen-Zahl, direkt mit dem Flächen- und Ressourcenverbrauch verknüpft, die diese Einwohner:innen benötigen. Allerdings kann die Einwohner:innen-Zahl nur einen durchschnittlichen Raumbezug aufweisen, eine Differenzierung beispielsweise nach der Siedlungsform oder -dichte, die mit einem unterschiedlichen Umweltverbrauch einhergeht, wird bekanntermaßen nicht vorgenommen.

Diese Beispiele zeigen, dass das Raumverständnis im Allgemeinen für den Finanzausgleich konkretisiert werden muss. Im Folgenden werden die grundsätzlichen Begriffe definiert.

Unter *Raumbezug* kann im Allgemeinen verstanden werden, dass Elemente im Finanzausgleich – hierzu zählen sämtliche FA-bezogenen Regelungen im weiteren Sinn – Bezug nehmen auf räumliche Gegebenheiten oder auf Indikatoren oder Variablen, die einen solchen Bezug aufweisen. Im Besonderen bezeichnet der Raumbezug des Finanzausgleichs das Anknüpfen von Instrumenten des FA (intra- und extragovernmental) an räumliche Indikatoren oder Variablen. Damit wird somit nicht ausgesagt, dass der Raumbezug eine Anreizwirkung für Entscheidungsträger:innen im Sinne der Raumwirksamkeit (s.u.) entfaltet.

Unter *fiskalischen Wirkungen der Raumentwicklung* kann subsummiert werden, dass verschiedene räumliche Entwicklungen (z.B. Entwicklung von Bau- oder Verkehrsflächen) auf die öffentlichen Haushalte finanzielle Wirkungen in Form veränderter Ein- oder Auszahlungen entfalten.

Die *Raumwirksamkeit des Finanzausgleichs* ist dann gegeben, wenn eine bestimmte Aufgaben-, Einnahmen- oder Ausgabenverantwortung mit den damit verbundenen Indikatoren mit einer räumlichen Wirkung verbunden ist, beispielsweise wenn eine bestimmte Zuweisung aufgrund einer Anreizwirkung eine räumliche Entwicklung (d.h. eine Entscheidung politisch-administrativer Entscheidungsträger:innen) beeinflusst oder auslöst. Die Raumwirksamkeit von Elementen des Finanzausgleichs kann aus Sicht der Nachhaltigkeit negativ (d.h. ressourcen- und flächen-konsumierend), neutral (ohne Anreizwirkung) oder positiv (d.h. verringerte Ressourcen- und Flächeninanspruchnahme) sein. Analoges gilt für

den Bezug zur Klimapolitik (*Klimawirksamkeit des Finanzausgleichs*). Die Wirksamkeit des Finanzausgleichs in Bezug auf die Klimapolitik kann sowohl im Sinne des Klimaschutzes (z.B. Reduktion von THG-Emissionen, Verringerung der Flächeninanspruchnahme) als auch der Anpassung an die Erderhitzung (z.B. Vermeidung von Hitzeinseln durch eine entsprechende Gestaltung des öffentlichen Raums) erfolgen. Zudem kann die Raumwirksamkeit intendiert, d.h. bewusst als Anreiz gestaltet (z.B. eine an eine bestimmte Bebauungsdichte gebundene Förderung an eine Gemeinde), oder nicht intendiert sein (z.B. Fiskalillusion durch höhere Gemeindeertragsanteile bei Neuwidmungen). Inwiefern diese Raumwirksamkeit tatsächlich gegeben ist, wird in den Kapiteln 3.3 und 3.4 theoretisch und empirisch erforscht.

Unter *Raumentwicklung* wird die Veränderung der Verortung und Ausbreitung der wirtschaftlichen Aktivitäten i.w.S. (z.B. Konsum, Wohnen, Arbeiten, Mobilität, Produktion, Freizeit) verstanden; somit fallen darunter die Entwicklung der Infrastrukturen, der Siedlungs- und Gewerbeflächen als auch der Agrar-, Forst-, Frei- und Naturschutzflächen sowie der Gewässer.

Raumplanung ist im engeren Sinn die Planung der Flächenwidmung und Bebauung, sowie der örtlichen Entwicklung; im weiteren Sinn das gesamte raumbezogene Planungssystem inklusive aller öffentlichen (staatlichen) und privaten Entscheidungsträger:innen.

Tabelle 1 zeigt einen allgemeinen Überblick des Raumbezugs des Finanzausgleichs, beginnend mit dem Finanzausgleich im weiteren Sinn. Dieser inkludiert sowohl kompetenzrechtliche Regelungen (z.B. Planungskompetenz) als auch generelle Regelungen der Aufgaben-, Ausgaben- und Einnahmenverantwortung für die lokale und regionale Entwicklung. Auch im jeweiligen Finanzausgleichspaktum (Vereinbarung zwischen den FA-Partner:innen zur Weiterentwicklung des Finanzausgleichs) sind regelmäßig Raumbezüge zu erkennen.

Im engeren Sinn ist im primären Finanzausgleich die Abgaben- und Ertragshoheit enthalten, somit auch die Definition u.a. ausschließlicher Abgaben, sowie Grundsätze der Kostentragung und von Vorwegabzügen. Die horizontale Aufteilung der Steuermittel hat (im engsten Sinn) ebenfalls einen Raumbezug u.a. in Form der Einwohner:innen-Zahl. Weiters enthält auch der sekundäre Finanzausgleich gewisse Raumbezüge, u.a. in Form von Bedarfszuweisungen (z.B. interkommunale Zusammenarbeit, Gemeinfusionen) als auch Zuweisungen und Zuschüsse für bestimmte Aufgaben (z.B. öffentlicher Verkehr). Schlussendlich sind auch im tertiären Finanzausgleich in Förderbedingungen entsprechende Raumbezüge enthalten.

Bei extragovernmentalen finanziellen Regelungen bestehen die (intendierten und nicht intendierten) Raumbezüge in direkten und indirekten Förderungen an Private (z.B. Wohnbauförderungen, Pendlerpauschale).

Tabelle 2 zeigt einen Überblick über ausgewählte bestehende Instrumente des Finanzausgleichs mit Raumbezug. Ausgewiesen werden der Raumbezug (Anknüpfungspunkt), das jeweilige Instrument und eine Kurzbeschreibung. Wie die Tabelle zeigt, setzen bestehende Instrumente zumeist an sehr konkreten flächen- und gebäudebezogenen Indikatoren an (z.B. Grundstücke, Grunderwerb, Flächennutzung) an. Während manche Instrumente in direkter Abhängigkeit zu einer intensiveren Flächennutzung stehen (z.B. Kommunalsteuer, Aufschließung, Einwohner:innen-Zahl), sind auch einige wenige Instrumente zu finden, die mit einer Extensivierung verbunden sind (z.B. Abgaben bei der Nutzung von Ressourcen).

Tabelle 1: Bezüge des Finanzausgleichs zur Raumentwicklung (Raumbezug im Allgemeinen)

Finanzausgleich	Potenzieller Raumbezug im bestehenden FA	Reformansätze zur Raumwirksamkeit
Finanzausgleich im weiteren Sinn		
Aufgaben-/Kompetenzverteilung	Planungskompetenzen	Verbesserung der Wirksamkeit, bzw. Kompetenzverlagerung (Zentralisierung)
Aufgaben-/Ausgaben-/Einnahmen verantwortung	Regionale/lokale Planung/Entwicklung	Verbesserte Koordinierung, Kooperation, Standardisierung und Zentralisierung
Finanzausgleichspaktum (Reformmaßnahmen/-strategien zum bundesweiten Finanzausgleich, sonstige Vereinbarungen)	(Einsetzung einer Arbeitsgruppe zur Vorbereitung einer Grundsteuerreform; Mittel für Wohnbauförderung (Neubau und Sanierung); Erstellung von Wohnbauprogrammen der Länder, Mittelbindung für verbindliche Wohnbauleistung)	Zielvereinbarungen (inkl. Monitoring, Kontrolle, Sanktionen), Zweckwidmungen, Umsetzungsbedingungen
Finanzausgleich im engeren Sinn		
Primärer Finanzausgleich		
Abgaben-/Ertragshoheit	Grunderwerbsteuer, Bodenwertabgabe, Grundsteuer, Wohnbauförderungsbeitrag	Ausschließliche Abgaben (z.B. zu Widmung, Aufschließung, Baubewilligung, Leerstand, Zweit- bzw. Freizeitwohnsitz)
Kostentragung		
Vorwegabzüge	Siedlungswasserwirtschaft	Dotierung zur gemeinschaftlichen Aufgabenfinanzierung
Finanzausgleich im engsten Sinn		
Vertikale Verteilung der gemeinschaftlichen Bundesabgaben		
Horizontale Aufteilung (zweistufig)	Einwohnerzahl, Nächtigungen (Grunderwerbsteuer, Bodenwertabgabe)	Vorausanteile, Pauschale Mittelzuteilung, operationale Indikatoren, Bedingungen
Sekundärer Finanzausgleich		
Bedarfszuweisungen	Interkommunale Zusammenarbeit, Gemeindefusion, strukturschwache Gemeinden, Projektförderung	Anteilige Zweckbindung
Zuweisungen, Zuschüsse Bund an L/G	Strukturfonds, (ÖPNV, Krankenanstalten)	Ziel-/anreizkonforme Zuweisungen, Zuschüsse
Tertiärer Finanzausgleich		
Bundes-/Landesförderungen an Gemeinden (Verbände)	Regionale Bezugnahmen, Förderbedingungen	Reform von Förder-/Zuweisungsbedingungen
Außerhalb des Finanzausgleichs (extragovernmental)		
Förderungen an Private	Subventionen/Förderungen (z.B. Wirtschaftsförderung, Wohnbauförderung)	Strikte Anpassung an boden- und klimapolitische Zielsetzungen
Sonstige	z.B. Pendlerpauschale	Abschaffung umwelt- und klimakontraproduktiver Subventionen

Quelle: Eigene Zusammenfassung (2023).

Tabelle 2: Übersicht über bestehende Instrumente des Finanzausgleichs mit Raumbezug

Raumbezug / Anknüpfungspunkte	Instrumente	Kurzbeschreibung
Widmung (unbebaut/bebaut)	Grundsteuer	Sachsteuer auf inländischen Grundbesitz, A: Land- und forstwirtschaftliches Vermögen, B: Grundvermögen (Basis Einheitswert)
Erwerb	Grunderwerbsteuer	Entgeltlicher und unentgeltlicher Erwerb inländischer Grundstücke (Basis Grundstückswert, z.T. Einheitswert)
Baulandhortung	ImmoESt (EStG)	Gewinne aus der entgeltlichen Veräußerung von Grundstücken (Grund und Boden, Gebäude, Baurechte)
Unbebaute Grundstücke	Bodenwertabgabe	Zusätzliche Sachsteuer auf unbebaute Grundstücke, die für Bauzwecke in Betracht kommen (Basis Einheitswert)
Baulandmobilisierung	Baulandmobilisierungsabgabe [L]	Abgabe auf unbebaute (gewidmete) Baulandgrundstücke
Aufschließung	Aufschließungs-, Anschlussbeiträge [L]	Einmalige Kostenbeiträge für Wasser, Abwasser, Verkehr
Infrastruktur	Gebühren, Entgelte [L]	Benützungsgebühren Wasser, Abwasser, Abfall
Betriebe	Kommunalsteuer	Bruttolohnsumme der Arbeitnehmer/innen an Betriebsstätte
Einwohner:innen	Ertragsanteile	Ertragsanteile an gemeinschaftlichen Bundesabgaben mit Aufteilung u.a. nach (gewichteter) EW-Zahl
Zweitwohnsitz, Ferienwohnung	Zweitwohnsitz-, Ferienwohnungsabgaben [L]	Zweit-/Freizeitwohnsitz, Ferienwohnung (Basis idR Wohnnutzfläche)
Leerstand	Leerstandsabgabe [L]	Wohnungen, die weder als Haupt- noch Nebenwohnsitz dienen (mind. sechs Monate nicht als Wohnsitz genutzt)
Parkraum	Parkometerabgaben [L]	Abgestellte mehrspurige Kraftfahrzeuge
Landschaft (Abbau)	Landschafts-, Naturschutzabgabe	Abbau/Entnahme von Bodenmaterialien (Basis Material)

[L] länderweise geregelt.

Quelle: Eigene Zusammenfassung (2023).

Im nachfolgenden Kapitel 3 wird nunmehr empirisch und in einem Unterkapitel auch theoretisch der Frage nachgegangen, welche Flächeninanspruchnahme in Österreich zu verbuchen ist, und wie der Finanzausgleich auf die Raumentwicklung in Österreich theoretisch und empirisch wirken kann.

3. Empirische Befunde zu Raumentwicklung und Finanzausgleich

Ein Ziel der vorliegenden Studie ist, mögliche Bestimmungsgründe und fiskalische Zusammenhänge von Flächennutzungsentscheidungen sowohl theoretisch-konzeptionell zu ergründen als auch empirisch, soweit anhand verfügbarer Daten möglich, für Österreich zu untersuchen. Hierfür wurden im Rahmen der Studie in einem breiteren Ansatz potenziell relevante, flächendeckend auf Gemeindeebene und in längerer Zeitreihe (für 15–20 Jahre) verfügbare Daten zur Raumentwicklung und zu den kommunalen Haushalten aufgearbeitet.

Nachfolgend wird auf ausgewählte flächenbezogene Kenngrößen eingegangen und die längerfristige empirische Entwicklung im Überblick dargestellt. In der Folge werden fiskalische Kenngrößen (Eckdaten zum Finanzausgleich und zu Gemeindefinanzen) im Hinblick auf flächen- oder siedlungsbezogene Relevanz behandelt und schließlich Hypothesen zur Raumwirksamkeit des Finanzausgleichs in einem ökonomischen Modell empirisch getestet.

3.1 Raumrelevante Indikatoren

Relevante Indikatoren der Raumentwicklung (sowie zukunftsbezogen und zielorientiert der Raumplanung) betreffen im engeren Sinn primär flächenbezogene Kenngrößen. Raumentwicklung ist jedoch aufgrund ihrer langfristigen direkten und indirekten Wirkungen eng mit einer Reihe weiterer Entwicklungen verbunden.

Für eine empirische Analyse ebenso wie für systemisches Monitoring sind valide, räumlich differenzierte Daten, Kennzahlen und daraus abgeleitete Indikatoren zu bisherigen (längerfristigen) Entwicklungen, zum aktuellen Bestand und zu zukünftigen Perspektiven (Prognose, Planung, räumlich differenzierte Ziele) in verschiedensten Bereichen erforderlich und mit einander zu verknüpfen, u.a.

- *flächenbezogene Kenngrößen*: Flächen und Flächennutzung nach unterschiedlichen Typisierungen (z.B. Widmungs-/Nutzungstypen) und Bebauung (z.B. Gebäude-/Wohnungsbestand),
- *infrastrukturbezogene Kenngrößen*: Achsen/Netze/Standorte, Merkmale (z.B. Längen, Bedarf, Kapazitäten, Nutzung/Auslastung) technischer und sozialer Infrastruktur,
- *demografische Kenngrößen* (z.B. Einwohner/-struktur, Migration, Bildung, Einkommen),
- *sozioökonomische Kenngrößen* (z.B. Arbeitsstätten, Beschäftigung, Arbeitslosigkeit, Pendler),
- *sektorale Kenngrößen* (z.B. Verkehr, Energie, Tourismus),
- *umwelt- und naturbezogene Kenngrößen* (z.B. Emissionen, Treibhausgase, Energieverbrauch, Bodenqualität, Biodiversität).

Im Folgenden wird im Speziellen auf flächenbezogene Indikatoren eingegangen und die empirische Entwicklung verfügbarer Daten im Überblick dargestellt, konkret zu Flächennutzung (Flächeninanspruchnahme, Versiegelung), Flächenwidmung (Baulandwidmung, Baulandreserven) sowie Leerstand und ergänzend zu Nebenwohnsitzen. Im Zusammenhang mit der ökonomischen Untersuchung der Raumwirksamkeit des Finanzausgleichs werden danach weitere Kenngrößen für die empirische Untersuchung einbezogen (Kap. 3.4). Im Hinblick auf realistische bodenbezogene Reformoptionen des Finanzausgleichs ist auch eine Einschätzung zur kurz- bis längerfristigen Verfügbarkeit potenziell rechtsverbindlicher, österreichweit einheitlicher Daten zur Flächeninanspruchnahme von Bedeutung.

3.1.1 Flächeninanspruchnahme und Versiegelung

Unter *Flächeninanspruchnahme*¹ wird allgemein der dauerhafte Verlust biologisch produktiven Bodens durch Verbauung für Bau- und Verkehrszwecke, Freizeitwecke oder Abbauflächen verstanden (zur Definition siehe u.a. BMNT, 2019; UBA, 2023). Im Zusammenhang mit der Begriffsabklärung im Rahmen der Österreichischen Bodenstrategie 2030 gelten für die ÖROK als in Anspruch genommene Flächen, „die durch menschliche Eingriffe verändert und/oder bebaut sind und damit für die land- und/oder forstwirtschaftliche Produktion oder als natürlicher Lebensraum nicht mehr zur Verfügung stehen“ (ÖROK, 2023b, S. 6). Eine Flächeninanspruchnahme, die sich grundsätzlich auf das einzelne Grundstück bezieht, kann demzufolge sowohl versiegelte, teilweise versiegelte als auch nicht versiegelte Flächen (z.B. Gärten, Parkanlagen, Sportplätze, Straßenbegleitflächen) enthalten. Beachtlich bei der Begriffsabgrenzung ist, dass Baulandreserven, sofern sie nicht landwirtschaftlich genutzt oder bewaldet sind, als Teil der Flächeninanspruchnahme erfasst werden, „da aufgrund der Widmung die rechtliche Voraussetzung für eine bauliche Nutzung besteht“ (ÖROK, 2023b, S. 6; ÖROK, 2023d, Bodenstrategie für Österreich, Entwurf, S. 7).

Bodenversiegelung bedeutet, dass der Boden luft- und wasserdicht abgedeckt wird, wodurch Regenwasser nicht oder nur unter erschwerten Bedingungen versickern kann. Auch der Gasaustausch des Bodens mit der Atmosphäre wird gehemmt. Der Boden wird dadurch auf seine Trägerfunktion reduziert. Er verliert seine Produktionsfunktion und darüber hinaus auch viele andere wichtige Funktionen, wie zum Beispiel die Fähigkeit, Wasser zu speichern, Schadstoffe zu filtern, zu binden oder abzubauen, und seine Fähigkeit, Wasser zu verdunsten (UBA, 2023, vgl. auch UBA.de, 2023). Im Sinne der österreichischen Bodenstrategie 2030 betrifft Versiegelung (die Begriffe „Bodenversiegelung“ und „Flächenversiegelung“ können als Synonyme betrachtet werden) ausschließlich Flächen, „die durchgehend mit einer gänzlich wasser- und luftundurchlässigen Schicht abgedeckt sind (Versiegelungsgrad von 100 %). Da die Versiegelung von Flächen immer mit einer baulichen Änderung einhergeht, bilden versiegelte Flächen eine Teilmenge der Flächeninanspruchnahme“ (ÖROK, 2023b, S. 6; ÖROK, 2023c).

Die einzige österreichweit in längerer Zeitreihe verfügbare *Datengrundlage* zur Abschätzung der Flächeninanspruchnahme bilden bislang Daten der Grundstücksdatenbank (Flächendaten der Digitalen Katastralmappe nach Nutzungsarten). Die Basisdaten werden vom Bundesamt für Eich- und Vermessungswesen (BEV) seit 1980 als Regionalinformation der Grundstücksdatenbank auf Ebene der Katastralgemeinden veröffentlicht (BEV, 2023). Auf Basis dieser Flächendaten des BEV wurde vom Umweltbundesamt seit 2001 jährlich bis 2021 eine Bilanz der Flächeninanspruchnahme veröffentlicht (UBA, 2022).

Im Rahmen der österreichischen Bodenstrategie (ÖROK, 2023d) entwickelt das Umweltbundesamt nunmehr ein neues bundesweit harmonisiertes Datenmodell für die Erfassung der Flächeninanspruchnahme (UBA, 2023; ÖROK, 2023c). Dabei werden „alle relevanten und regelmäßig aktualisierten öffentlichen Verwaltungsdaten von Bund und Ländern zur Bodenbedeckung und Landnutzung miteinbezogen werden und durch einen räumlich expliziten Ansatz zusammengeführt“ (ÖROK, 2023c). Als Ergebnis liegen aktuell (mit Stand Juli 2023) Daten zum Status Quo der Flächeninanspruchnahme für Siedlungs- und Verkehrszwecke auf Ebene der politischen Bezirke für das Jahr 2022 vor („Baseline 2022“, ÖROK,

¹ Umgangssprachlich wird Flächeninanspruchnahme teilweise auch als „Flächenverbrauch“ bezeichnet, wobei Fläche nicht „verbraucht“ werden, sondern lediglich durch bodenbezogene Nutzungen in Anspruch genommen werden kann. Boden kann jedoch „verbraucht“ werden, da Bodenhorizonte abgegraben, umgelagert und transportiert werden können (ÖROK, 2023c; ÖROK, 2023d, S. 8).

2023b). Im Jahr 2023 ist eine Ergänzung um Flächen für Freizeit- und Erholungszwecke sowie Ver- und Entsorgung vorgesehen. Aufgrund der aktuellen Thematik ist darüber hinaus geplant, Freiflächenphotovoltaik- und Windkraftanlagen gesondert zu erfassen (diese Flächen zählen jedoch nicht zur Flächeninanspruchnahme im Sinne der Zielsetzung der Bodenstrategie für Österreich). Für den Dauersiedlungsraum als Bezugsgröße zur Flächeninanspruchnahme wird die Neuabgrenzung gemäß Statistik Austria verwendet (siehe Wonka, 2008; ÖROK Atlas, 2022d; Statistik Austria, 2023b).

Das neu entwickelte Modell bildet zukünftig die Basis für ein österreichweit einheitliches Monitoring der Flächeninanspruchnahme mit Fokus auf Siedlungs- und Verkehrsflächen. Verglichen mit der bisherigen Methodik verfügt das neu ausgearbeitete Modell über eine verbesserte Genauigkeit und detailliertere Informationen zu Flächennutzungen sowie über eine verbesserte zeitliche Nachvollziehbarkeit von Veränderungen. Dies wird durch die Integration von Datensätzen von Bund und Ländern ermöglicht. Ebenso ist eine verbesserte oder vollständige Übereinstimmung der österreichweiten Daten mit den teils bereits bestehenden, periodisch aktualisierten Boden-/Baulandbilanzen der Länder zu erwarten.

Es wird damit in den nächsten Jahren eine verbesserte Beurteilung aktueller Entwicklungen der Flächeninanspruchnahme ab 2022 möglich werden. Nachdem mit der Flächeninanspruchnahme langfristige Auswirkungen verbunden sind, wäre hier für eine Übergangsphase noch eine „Verknüpfung“ mit den bisherigen Daten als längerfristiger Orientierungsrahmen zweckmäßig (regionale/kleinräumige Analyse und Begründung der Unterschiede zu den neuen Indikatoren der Bodenstrategie, allenfalls rückwirkende methodische Anpassung der bislang verfügbaren Zeitreihen zur Flächeninanspruchnahme).²

Für die Darstellung und Analyse der Flächeninanspruchnahme wird im Rahmen der vorliegenden Studie auf die ab 2012 bis 2021 angewandte Methodik des Umweltbundesamtes (UBA, 2023, Definitionen) auf Basis der BEV-Daten Bezug genommen (siehe Abbildung 6). Die Flächeninanspruchnahme wird demnach anhand der Benützungarten (Nutzungen) zu Bauflächen, Verkehrsflächen, Freizeit- und Abbauflächen definiert. Die Versiegelung (als Teil der Flächeninanspruchnahme) wird berechnet, indem Annahmen zum Anteil der Versiegelung je Nutzung getroffen werden, bei Gebäude 100 %, bei Betriebsflächen und bei Straßen beispielsweise 60 % (diese Methodik zur Versiegelung wurde 2016 gegenüber Vorjahren angepasst).³ Der Dauersiedlungsraum umfasst nach dieser Definition alle Nutzungskategorien der Flächeninanspruchnahme sowie landwirtschaftlich genutzte Flächen und Weingärten (bzw. die Gesamtfläche ohne Wald, alpines Gebirgsland, Ödland und Gewässer, die für landwirtschaftliche Produktion, Siedlungsentwicklung und Infrastruktur zur Verfügung steht).⁴

² Ohne hier näher auf die Vergleichbarkeit zwischen den neuen Indikatoren der Bodenstrategie und den bisherigen BEV-Daten eingehen zu können, betrug im Jahr 2022 die Siedlungsfläche gemäß Baseline 3.534 km², demgegenüber die Baufläche gemäß BEV-Daten 3.367 km², die Verkehrsfläche 1.719 km² gemäß Baseline gegenüber 2.086 km² gemäß BEV-Daten. Die versiegelte Fläche betrug davon bei Siedlungen 1.633 km² bzw. Bauflächen 1.229 km², bei Verkehrsflächen 1.275 km² bzw. 1.124 km² (ÖROK, 2023b bzw. BEV, 2023; TU Wien, 2023).

³ Eine ähnliche Methodik zur Abschätzung der Versiegelung der Siedlungs- und Verkehrsflächen (SuV) kommt beispielsweise in Deutschland zur Anwendung, wobei zusätzlich ein Parameter je Bundesland zum Anteil der SuV an der Landesfläche und ein Parameter zur länderweisen Kalibrierung an Eckwerte aus dem Jahr 2000 zur Anwendung kommen (UBA.de, 2023).

⁴ Der Dauersiedlungsraum nach dieser Definition auf Basis der BEV-Daten (2022 31.189 km²) unterscheidet sich vom Dauersiedlungsraum gemäß Statistik Austria (2022 32.584 km²) bzw. darauf aufbauend gemäß ÖROK-Atlas (2023d). Dieser basiert gemäß der Neuabgrenzung 2011 auf Fernerkundungsdaten (CORINE-Landnutzungsdaten

Abbildung 6: Definitionen zur Flächeninanspruchnahme und Bodenversiegelung (bis 2021)¹⁾

Nutzungen gemäß Grundstücksdatenbank (DKM)		Versiegelung		km ²	% ges.	% FLI		
Gebäude	Bauflächen	Flächeninanspruchnahme	1,00	Dauer-siedlungsraum	Gesamtfläche	763	0,9	13,0
Gebäudenebenflächen			0,75			63	0,1	1,1
Gärten			0,00			1.835	2,2	31,4
Betriebsflächen			0,60			684	0,8	11,7
Friedhöfe			0,35			21	0,0	0,4
Strassenverkehrsanlagen	Verkehrsflächen		0,60			1.669	2,0	28,5
Verkehrsrandflächen			0,15			283	0,3	4,8
Parkplätze			0,80			45	0,1	0,8
Schienenverkehrsanlagen			0,50			89	0,1	1,5
Abbau, Halden, Deponien	Sonstige Inanspruchnahme		0,10			144	0,2	2,5
Freizeitflächen			0,20			251	0,3	4,3
Landwirtschaftl. genutzt	Sonstiger					24.865	29,6	
Weingärten	Dauersiedlungs-					476	0,6	
Alpen	Rest					7.141	8,5	
Wald						37.427	44,6	
Gewässer						1.546	1,8	
Ödland						6.581	7,8	
Gesamt						83.884	100	100

1) Benützungarten (Nutzungen) gemäß BEV (2023) bzw. BANU-V, Zuordnung der Nutzungen zu Kategorien der Flächeninanspruchnahme und Annahmen zum Anteil der Bodenversiegelung je Nutzung gemäß UBA (2023); Flächen 2022 in km² sowie Anteil je Nutzung an Gesamtfläche bzw. an Flächeninanspruchnahme (FLI) gemäß TU Wien (2023).

Quelle: BEV (2023); UBA (2023); TU Wien (2023); eigene Darstellung und Berechnung (2023).

Wesentliche Probleme der BEV-Daten für die Abschätzung der Flächeninanspruchnahme in längerer kompatibler Zeitreihe und für valide Ergebnisse auch auf kleinräumiger Ebene sind (siehe UBA, 2023; ÖROK Atlas, 2023c, S. 9):

- **Aktualität:** Die Aktualisierung des Datenbestandes erfolgt nicht systematisch, sondern wird regional/lokal anlassbezogen (etwa bei Bauvorhaben, Neuvermessungen, Revisionen) vorgenommen. Das Ausmaß der Inkonsistenzen zwischen dem Datenstand und dem Naturstand (insbesondere bei Bau- und Verkehrsflächen) sowie das Ausmaß der zeitlichen Verzögerung kann hier nicht beurteilt werden.
- **Definitionsänderungen:** Die Vergleichbarkeit in der längeren Zeitreihe ist aufgrund von Umstellungen der Benützungarten bzw. Nutzungen gemäß BANU-V bzw. der Datenschnittstellen zur Regionalinformation (in den Jahren 1994, 2008 und insbesondere 2012) problematisch.⁵

2006 bzw. 2012) sowie Bevölkerungs- und Beschäftigtendaten der Registerzählung 2011 nach kleinräumigen Rasterzellen und einem Höhenmodell (Statistik Austria, 2023b, Wonka, 2008). Kennzeichnend für diesen Ansatz ist insbesondere eine genauere rasterdatenbasierte Abgrenzung des Siedlungsraumes (städtisch geprägte Flächen, Industrie-, Gewerbe- und Verkehrsflächen) gegenüber dem besiedelbaren Raum innerhalb des Dauersiedlungsraumes (Ackerflächen, Dauerkulturen, Grünland, heterogene landwirtschaftliche Flächen, Abbaufächen, Deponien) sowie auch die Berücksichtigung von Siedlungsobergrenzen (bis 1.600 Höhenmeter) und die Abgrenzung von Siedlungsflächen und Verkehrsflächen im Nicht-Dauersiedlungsraum.

⁵ Dies betrifft ab dem Jahr 2012 etwa die getrennte Ausweisung von Gebäudenebenflächen, Betriebsflächen, Friedhöfe sowie Verkehrsrandflächen und Parkplätzen bzw. die Aufteilung ehemals „sonstiger“ Flächen (sowie weitere Differenzierungen bei landwirtschaftlichen Flächen, Wald, Ödland und Gewässer).

- Großprojekte: Die technische Abwicklung in der Grundstücksdatenbank führt zum Teil (z.B. bei Straßenbauprojekten) zu Inkonsistenzen der Flächen während der Errichtungsphase.⁶
- Datenqualität: Es ist grundsätzlich von einer im Zeitablauf schrittweise verbesserten Datenqualität auszugehen, wobei hier auch die Erfassung der digitalen Katastralmappe (DKM) eine wesentliche Rolle spielen dürfte (die DKM wurde für die 7.850 Katastralgemeinden sukzessive im Zeitraum 1993–2013 fertiggestellt). Mit der Erstellung der DKM wurden auch die Benützungsarten/Nutzungen aktualisiert (Winkler, 1996, S. 18). Teils gravierende Änderungen der Flächenstrukturen ab dem Fertigstellungsjahr der DKM gegenüber Vorjahren lassen hier eine deutliche schlechtere Datenqualität oder -aktualität vor DKM vermuten.

Ziel im Rahmen der vorliegenden Studie war, für die empirische Analyse und ökonomische Modellierung der Flächeninanspruchnahme (Kap. 3.4) einen möglichst validen Datenbestand zur Flächeninanspruchnahme auf Gemeindeebene in längerer Zeitreihe (konkret 2004–2021) zu erarbeiten. Für Zwecke der vorliegenden Studie wurde hierfür ein *harmonisierter Flächenbestand* auf Basis der BEV-Daten für den Zeitraum 1990–2022 erstellt (TU Wien, 2023; nähere Erläuterungen siehe Anhang 8.4):

- Benützungsarten: Umschlüsselung der Benützungsarten (1990–1993, 1994–2007, 2008–2011) auf die ab 2012 geltenden Benützungsarten/Nutzungen (zum Teil rückwirkende Aufteilung von Nutzungen anhand der Verhältnisse ab 2012), wobei die detaillierter vorliegenden Nutzungskategorien zu den in Abbildung 6 dargestellten Kategorien zusammengefasst wurden;
- Großprojekte: teilautomatisierte Bereinigung der oben genannten Inkonsistenzen (z.B. bei Straßenbauprojekten), soweit auf Katastralgemeindeebene klar nachvollziehbar;
- DKM: rückwirkende Anpassungen der Teilflächen an das Niveau nach Fertigstellungsjahr der DKM je Katastralgemeinde (und rückwirkende Fortschreibung für die Jahre vor DKM);
- Gebietsstand: Vereinheitlichung der Gebietsstände auf Katastralgemeindeebene (Anpassung der regionalen Gliederung für alle Jahre auf Gebietsstand 2022).

Ausgehend von dem harmonisierten Flächenbestand kann damit die aktuelle Methodik für die Bestimmung der Flächeninanspruchnahme und der Versiegelung (Abbildung 6) einheitlich für den Zeitraum 1990–2022 angewandt werden.

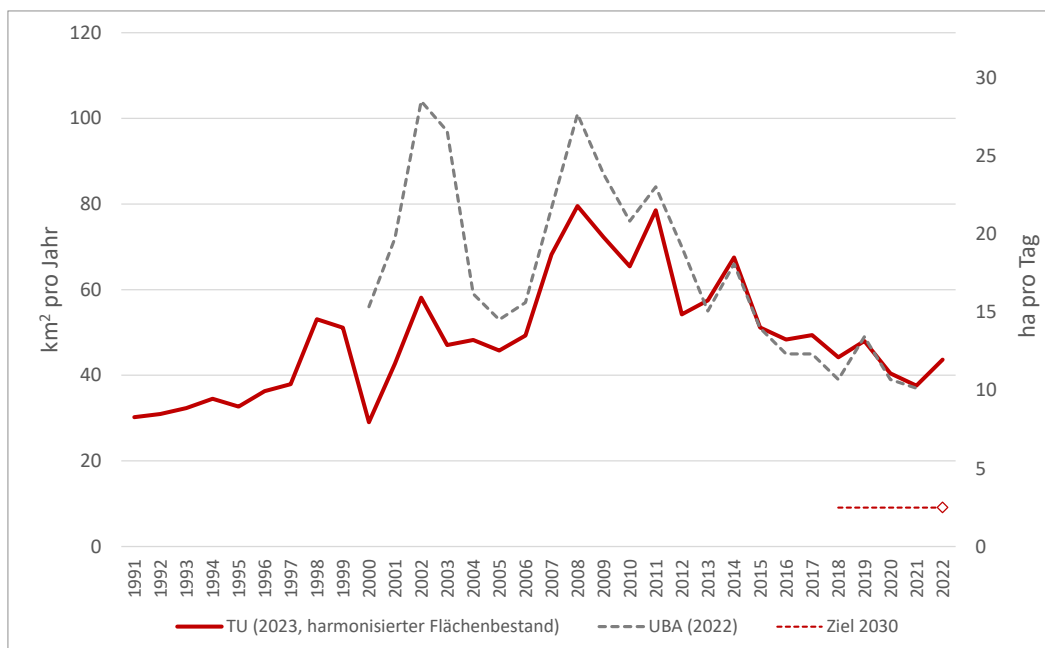
Abbildung 7 zeigt den jährlichen Zuwachs der *Flächeninanspruchnahme* in Österreich für den Zeitraum 1991 bis 2022. Demnach lag der jährliche Zuwachs in den letzten 30 Jahren im Bereich von 40–80 km² pro Jahr bzw. rund 10–20 ha pro Tag. Nach einem Anstieg bis 2010 ist in den letzten Jahren – mit jährlichen Schwankungen – ein rückläufiger Trend erkennbar. Im Jahr 2022 lag die Zunahme der Flächeninanspruchnahme gegenüber 2021 bei 12 ha/Tag bzw. 44 km² pro Jahr (TU Wien, 2023) und damit deutlich über dem diskutierten Ziel von 2,5 ha pro Tag bzw. rund 9 km² pro Jahr (BMLFUW, 2002).

Die Zunahme der *Flächenversiegelung* lag nach dieser Abschätzung in den letzten 30 Jahren im Bereich von 15–30 km² pro Jahr bzw. 4–8 ha pro Tag (Abbildung 7). Nach Spitzen in den Jahren 2011–2014 betrug die zusätzliche Versiegelung zuletzt rund 6 ha pro Tag. In der langen Zeitreihe ist nach dieser Abschätzung keine maßgebliche Trendumkehr erkennbar.

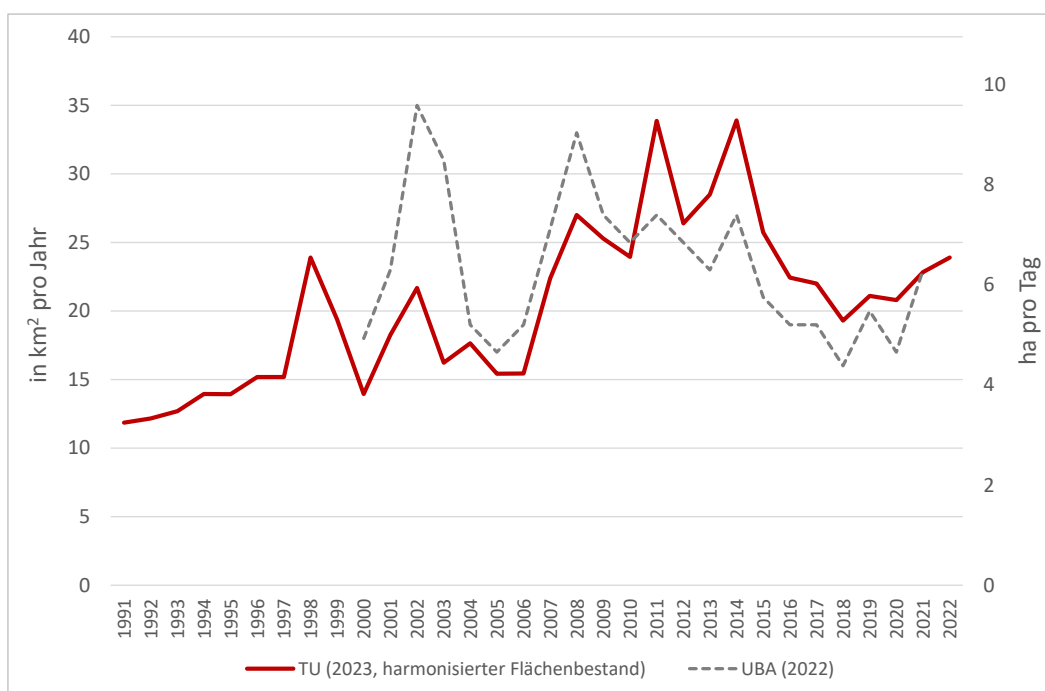
⁶ Im Zusammenhang mit Agrar-Zusammenlegungsverfahren und Straßenbauprojekten werden für die Dauer des Verfahrens bzw. Projektes (vielfach 3 bis 5 Jahre) betroffene landwirtschaftliche Flächen bzw. Verkehrsflächen doppelt (alter und neuer Stand) im Grundbuch geführt. Es kommt dadurch (zum Teil in beträchtlichem Ausmaß) zu abrupten Änderungen der Gesamtfläche auf Katastralgemeindeebene (siehe auch UBA, 2023, Definitionen).

Abbildung 7: Flächeninanspruchnahme und Bodenversiegelung – jährlicher Zuwachs 1991–2022

Flächeninanspruchnahme (Änderung gegenüber Vorjahr in km²/Jahr bzw. ha/Tag)



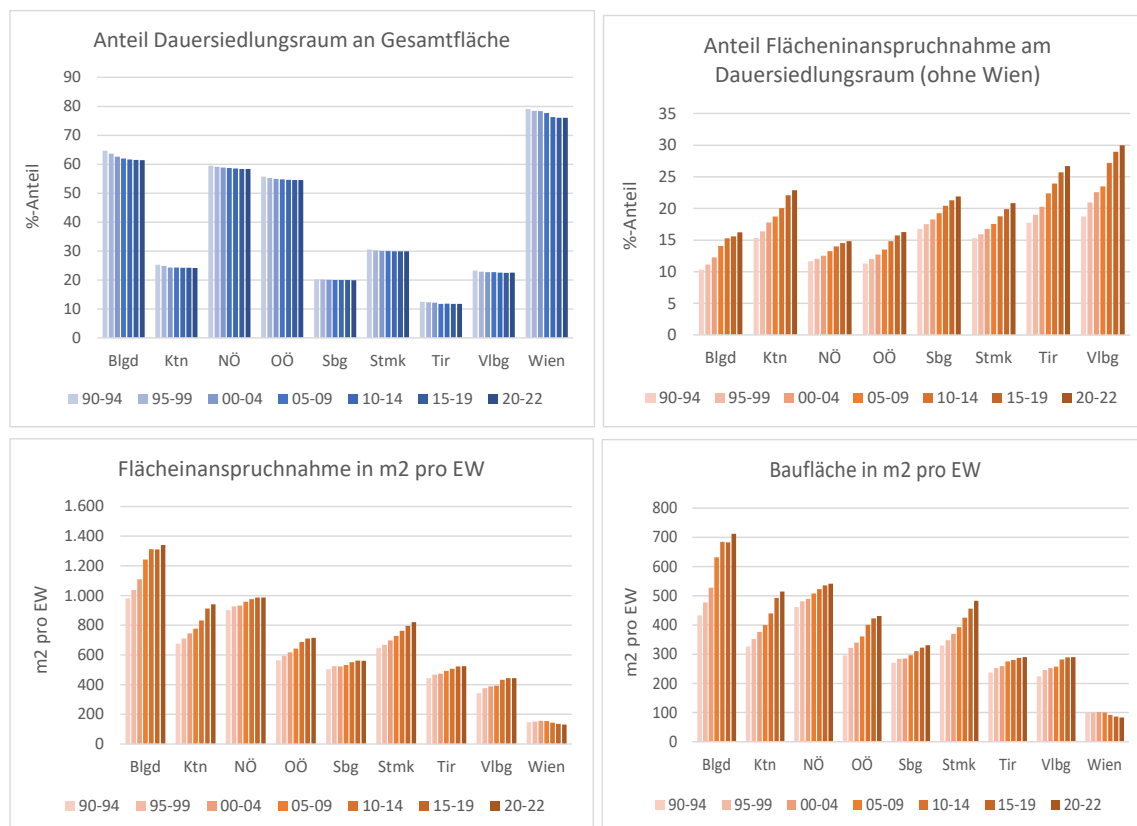
Bodenversiegelung (Änderung gegenüber Vorjahr in km²/Jahr bzw. ha/Tag)



Fläche in km ² bzw. %-Anteil	Gesamtfläche	davon Dauer-siedlungsraum	davon Landwirtsch.	Flächeninanspruchnahme	davon Baufläche	Verkehrsfl.	Sonst	davon Versiegelt
2021 gesamt	83.884	31.200	25.396	5.804	3.328	2.083	393	2.393
Änderung 21-22	0	-10	-54	44	39	3	2	24
2022 gesamt	83.884	31.189	25.341	5.848	3.367	2.086	395	2.417
% gesamt	100,0	37,2	30,2	7,0	4,0	2,5	0,5	2,9

Quelle: TU Wien (2023, harmonisierter Flächenbestand 1990–2022); BEV (2023, Regionalinformation 1990–2022); UBA (2022, Auswertungen 2001–2021); eigene Berechnung und Darstellung (2023).

Abbildung 8: Gesamtdaten zur Flächeninanspruchnahme nach Bundesländern, 1990–2022 (Mittelwerte)



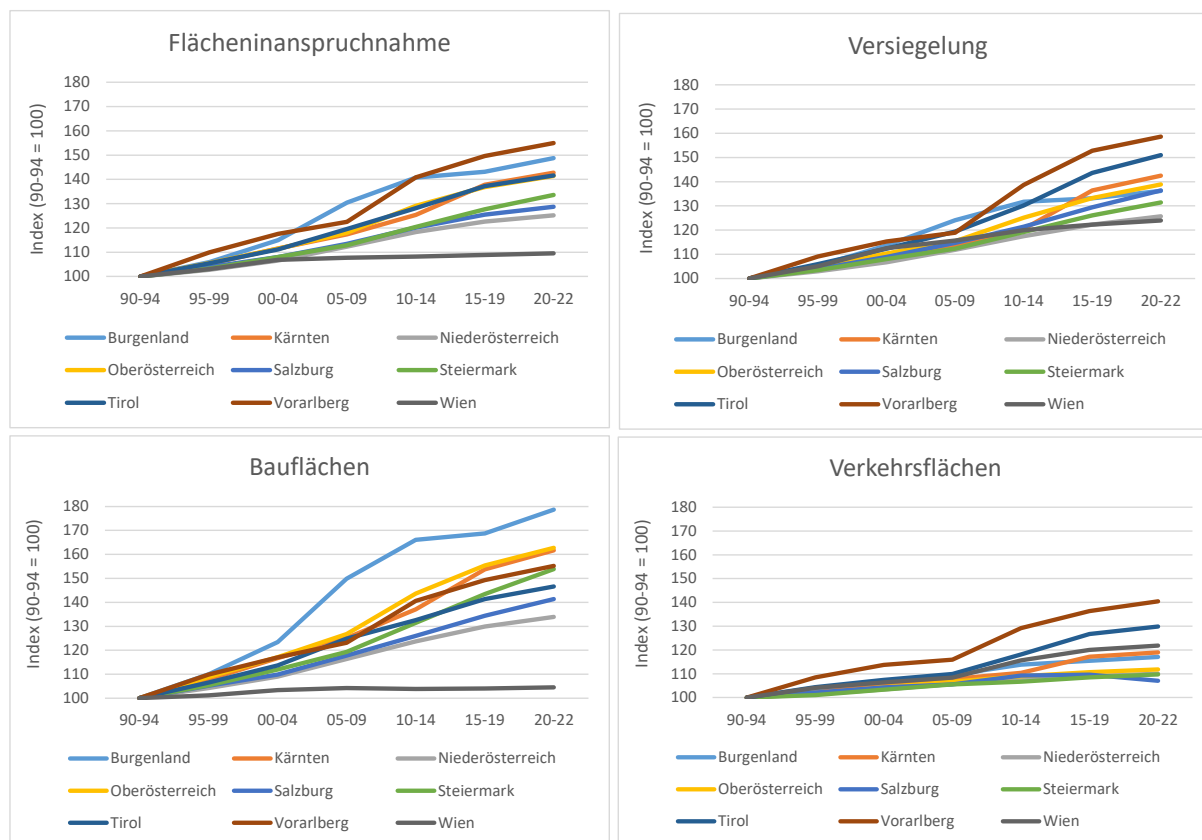
Mittel	Gesamt- fläche (km ²)	Anteil DSR an Gesamt	Anteil FLI an DSR	Versiegelungs- grad in %	FLI m ² /EW	Baufläche m ² /EW	Verkehrsfl. m ² /EW	FLI sonst m ² /EW
Blgd	3.965	61	16	38	1.340	712	532	96
Ktn	9.537	24	23	39	941	515	374	52
NÖ	19.180	58	15	42	987	541	376	71
OÖ	11.983	55	16	42	715	430	243	41
Sbg	7.155	20	22	44	561	330	181	50
Stmk	16.400	30	21	39	821	483	289	49
Tir	12.648	12	27	43	524	290	195	39
Vlb	2.602	23	30	41	443	290	128	25
Wien	415	76	79	44	130	83	33	15
Gesamt	83.883	37	19	41	653	375	234	44

Gesamtfläche, davon Dauersiedlungsraum (DSR), davon Flächeninanspruchnahme (FLI), davon Versiegelung (%-Anteil) sowie Flächeninanspruchnahme, davon Baufläche, Verkehrsfläche und Sonstige in m² pro Einwohner:in (EW).

Quelle: TU Wien (2023, harmonisierter Flächenbestand 1990–2022); UBA (2023, Definitionen); BEV (2023, Regionalinformation 1990–2022); eigene Berechnung und Darstellung (2023).

Bei der Interpretation der Gesamtergebnisse sind generell ausgeprägte *regionale Unterschiede* zu berücksichtigen (vgl. auch ÖROK, 2023b, S. 7). Zunächst sind die *Raumstrukturen und Ausgangslagen* (z.B. Topografie, historisch gewachsene Siedlungs-, Wirtschafts- oder Agrarstrukturen, Verkehrsinfrastruktur) regional unterschiedlich (länderweise siehe Abbildung 8). Beispielsweise variiert der Anteil des Dauersiedlungsraums an der Gesamtfläche von 12 % (Tirol) bis 79 % (Wien). Der länderweise Anteil der Flächeninanspruchnahme am Dauersiedlungsraum liegt bei 15 bis 30 % (ohne Wien, in Wien bei 79 %). Die Flächeninanspruchnahme pro Einwohner:in (EW) liegt im Durchschnitt bei 653 m²/EW, länderweise bei 130 m²/EW (Wien) bis 1.340 m²/EW (Burgenland).

Abbildung 9: Entwicklung der Flächeninanspruchnahme nach Bundesländern (Index, Mittel 1990–94 = 100)



Quelle: TU Wien (2023, harmonisierter Flächenbestand 1990–2022); UBA (2023, Definitionen); BEV (2023, Regionalinformation 1990–2022), eigene Berechnung und Darstellung (2023).

Eine wesentliche Rolle ist dabei auch den länderweise unterschiedlichen *raumplanungsbezogenen Rahmenbedingungen* (Rechtsgrundlagen, Raumordnungspolitiken und Widmungspraktiken) zuzuordnen.

Für die längerfristigen Entwicklungen der Flächeninanspruchnahme sind unterschiedliche *Entwicklungsdynamiken und räumliche Spill-over-Effekte*, etwa divergierende Trends der Bevölkerungs- und Wirtschaftsentwicklung oder stark abweichende Immobilienpreisniveaus, die zu einem regional unterschiedlichen Druck auf Grund und Boden führen, relevante regional unterschiedliche Einflussfaktoren.

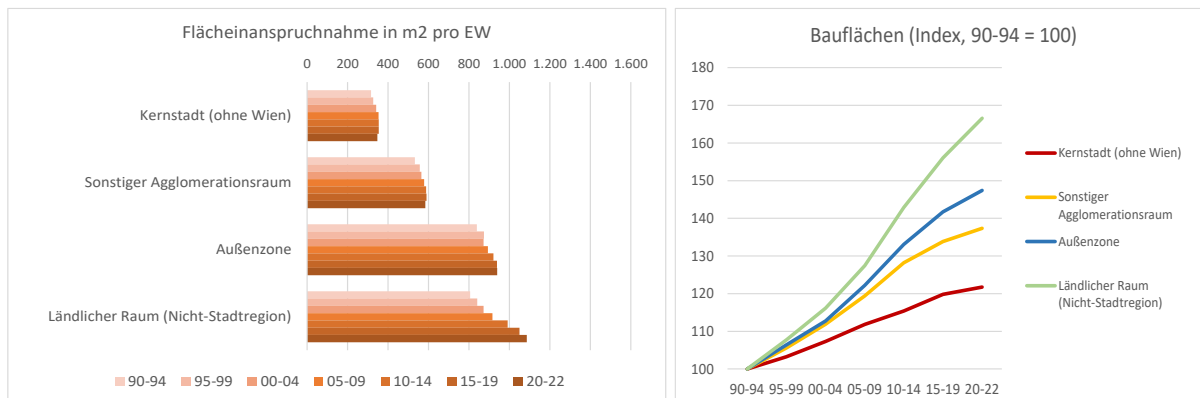
Ein weiterer Aspekt ist schließlich die *Funktionsteilung* zwischen städtischen und ländlichen Regionen. „Ländliche Räume erfüllen wichtige – zum Teil flächenintensive – Funktionen, wie z.B. Nahrungsmittelproduktion, Energiebereitstellung, Abbaufächen für Rohstoffe. Städte und zentrale Orte sind Standorte von Einrichtungen, wie z.B. Verwaltung, Bildung, Gesundheit, Kultur, die auch zur Versorgung ländlicher Räume beitragen“ (ÖROK, 2023b, S. 7).

Regional unterschiedliche Niveaus und Entwicklungen der Flächeninanspruchnahme werden hier am Beispiel der Differenzierung nach Bundesländern (Abbildung 9) sowie nach stadtreionalen Zonen und Urban-Rural-Typen (Abbildung 10) veranschaulicht.

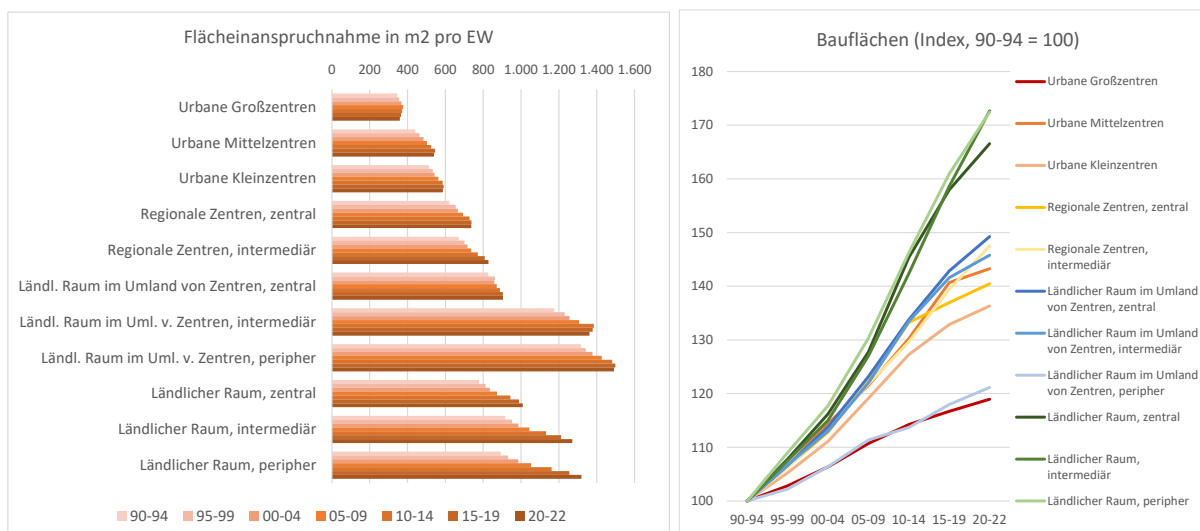
Die Überblicksdarstellungen deuten dabei auch auf relevante Unterschiede innerhalb des ländlichen Raumes hin. Beispielsweise ist für den ländlichen Raum im Umland von Zentren die höchste durchschnittliche Flächeninanspruchnahme pro Kopf festzustellen (Abbildung 10). Demgegenüber weisen die Gemeinden im ländlichen Raum (außerhalb des Umlandes) die größten Wachstumsraten auf.

Abbildung 10: Flächeninanspruchnahme nach stadtregioalen Zonen und nach Urban-Rural-Typen ohne Wien, 1990–2022 (Mittelwerte) in m² pro EW, sowie Änderung der Bauflächen (Index, Mittel 1990–94 = 100)

Stadtregioale Zonen



Urban-Rural-Typen



Quelle: TU Wien (2023, harmonisierter Flächenbestand 1990–2022); UBA (2023, Definitionen); BEV (2023, Regionalinformation 1990–2022); Statistik Austria (2023b, regionale Gliederungen); eigene Berechnung und Darstellung (2023).

Als wesentliche Treiber der Flächeninanspruchnahme mit regional unterschiedlichem Gewicht und unterschiedlich restriktiver Raumplanungspraxis werden u.a. angeführt (ÖROK, 2023b, S. 10 f., vgl. auch ÖIR, 2022, S. 47 ff.):

- Bevölkerungszunahmen (in den Ballungsräumen),
- Nachfrage nach Wohnraum und nach Nebenwohnsitzen,
- Nachfrage nach Betriebsflächen, Wirtschaftswachstum, erhöhter Flächenbedarf,
- Nachfrage nach Flächen für Freizeit, Tourismus, Energieerzeugung,
- Trend zu sinkenden Haushaltsgrößen und steigender Wohnfläche pro Person,
- Lockere Bebauung, erhöhte Verkehrsflächen durch Zersiedelung,
- Steigende Grundstückspreise, Bodenverfügbarkeit und Baulandreserven.

3.1.2 Flächenwidmung, Baulandreserven und Leerstand

Flächenwidmung – Bauland

Das österreichische Bundes-Verfassungsgesetz ordnet gemäß Artikel 15 die Raumordnung überwiegend den Bundesländern zu. Diese formulieren in ihren Raumordnungsgesetzen allgemeine Raumplanungsziele und haben unter anderem die Gesetzgebungs- und Vollziehungskompetenzen der örtlichen Raumplanung inne. Im Kontext des Artikel 118 B-VG tragen Gemeinden unter landesbehördlicher Aufsicht Verantwortung für die Erarbeitung lokaler Entwicklungskonzepte sowie für Flächenwidmungs- und Bebauungspläne.

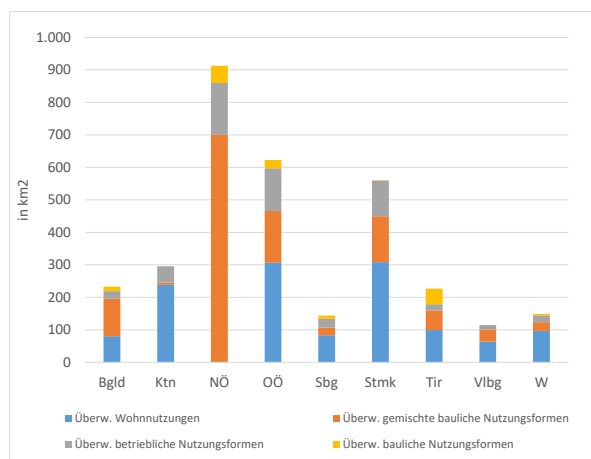
Ein maßgeblicher Indikator für die Flächeninanspruchnahme ist das gewidmete Bauland. Hierzu fasst die österreichische Raumordnungskonferenz seit dem Jahr 2016 einen bundesweit harmonisierten Datensatz vorrangig baulicher Nutzungsformen auf Ebene der politischen Bezirke zusammen, um die bundesweite Vergleichbarkeit zu ermöglichen. Die Daten wurden erstmalig für 2013 und in der Folge für die Jahre 2015, 2016, 2017, 2019, 2020 und 2021 aktualisiert erfasst. Durch eine Neuordnung der Widmungen zu den Widmungskategorien für das geplante Monitoring im Rahmen der Bodenstrategie sind die Ergebnisse ab dem Jahr 2022 nur eingeschränkt mit jenen bis zum Jahr 2021 vergleichbar. Die verschiedenen Widmungskategorien der Bundesländer werden in vier „Widmungsklustern“ zusammengefasst (ÖROK Atlas 2022a):

1. Widmungsarten, in denen *überwiegend Wohnnutzungen* möglich sind,
2. Widmungsarten, in denen *überwiegend gemischte bauliche Nutzungsformen* möglich sind,
3. Widmungsarten, in denen *überwiegend betriebliche Nutzungsformen* möglich sind,
4. *sonstige* Widmungsarten, in denen *überwiegend bauliche Nutzungsformen* möglich sind.

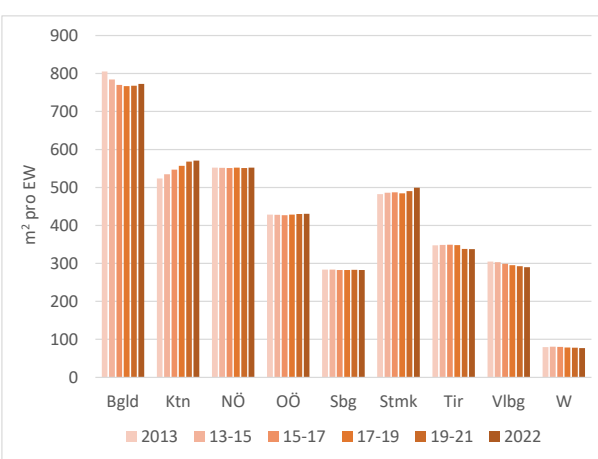
Die Daten werden jährlich von den Landesregierungen der Bundesländer erstellt, durch das Land Tirol aggregiert und im ÖROK-Atlas veröffentlicht (ebd.). Derzeit liegen somit österreichweit harmonisierte Daten zur Flächenwidmung für den Zeitraum 2013–2022 vor. Ein umfassendes Bild der Bauland-Flächenwidmung in den Bundesländern wird nachfolgend anhand ausgewählter ÖROK-Struktur- und Entwicklungsindikatoren gezeichnet (ÖROK Atlas 2022b). Die verfügbaren Zeitreihendaten werden hier für die Perioden 2013–2015, 2015–2017, 2017–2019 und 2019–2021 gemittelt und für 2022 getrennt dargestellt. Zu beachten ist hierbei weiters, dass eine Baulandwidmung keine Bebauungspflicht vorschreibt und dieser Indikator daher nicht die tatsächlich bebauten Flächen darstellt. Außerdem ist der Vergleich auf Bezirks- und Gemeindeebene durch Gemeindeneuzuordnungen sowie durch Umstellung der Erhebungsmethoden und nachträglicher Revisionsschleifen nicht durchgehend möglich (ebd.).

Abbildung 11: Gesamtfläche der Widmungsarten für vorrangig bauliche Nutzungen je Bundesland im Jahr 2022, in km², gewidmetes Bauland in m² pro EW, Anteil gewidmetes Bauland am Dauersiedlungsraum (DSR) in % sowie Änderung 2013–2022 (Index, 2013=100)

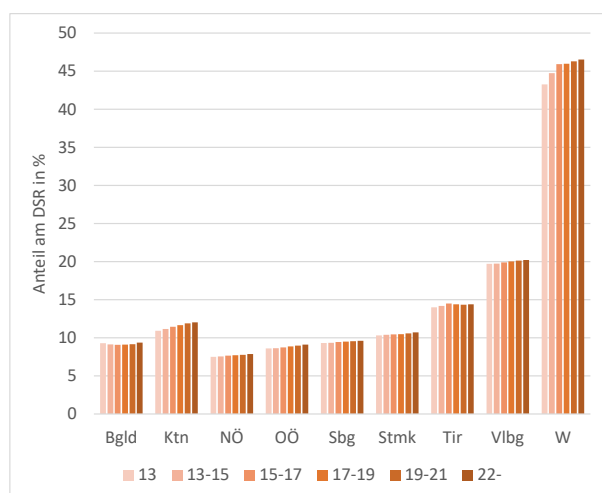
Gewidmetes Bauland 2022, in km²



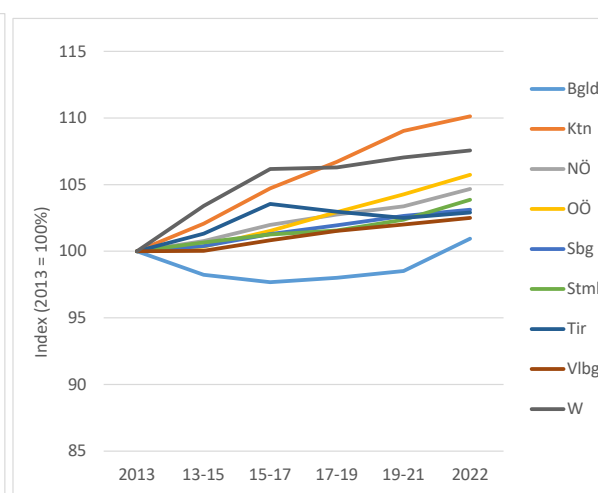
Gewidmetes Bauland, in m² pro EW



Gewidmetes Bauland, Anteil am DSR in %



Gewidmetes Bauland, Wachstum (Index, 2013= 100)



2022	Bgld	Ktn	NÖ	OÖ	Sbg	Stmk	Tir	Vlb	W
Dauersiedlungsraum (km ²)	2.485	2.455	11.616	6.842	1.496	5.230	1.573	567	321
Baulandwidmung (km ²)	233	295	913	623	144	561	227	115	149
Änderung geg. 2013 (km ²)	37,1	965,4	895,1	686,6	222,8	632,4	367,2	64,9	31,4
Baulandwidmung (m ² /EW)	772	571	552	431	282	499	337	290	77
Bezirk-Min Bauland (m ² /EW)	372	283	302	187	147	199	148	253	77
Bezirk-Max Bauland (m ² /EW)	1.381	821	814	540	417	636	543	330	77
Anteil Bauland an DSR (%)	9,4	12,0	7,9	9,1	9,6	10,7	14,4	20,2	46,5
Bez-Min Anteil Bld an DSR (%)	4,9	5,7	4,3	4,7	7,2	5,2	9,5	14,1	46,5
Bez-Max Anteil Bld an DSR (%)	19,4	35,9	31,8	49,9	39,2	55,4	55,1	31,8	46,5
Änderung geg. 2013 in %-Pkt.	0,1	1,1	0,4	0,5	0,3	0,4	0,4	0,5	3,3

Quelle: Eigene Darstellung (2023) auf Basis des ÖROK Atlas (2022b).

In Abbildung 11 ist die Gesamtfläche der Widmungen für vorrangig bauliche Nutzungsformen für das Jahr 2022 in den harmonisierten Clustern in km² dargestellt. Es ist ersichtlich, dass die bundesweit höchsten Werte in Niederösterreich mit 912,58 km² verzeichnet wurden. Darauf folgend beträgt dieser Indikator für das Land Oberösterreich 622,54 km² sowie für das Land Steiermark 560,72 km². Die restlichen Bundesländer verzeichnen Werte zwischen 114,7 km² (Vorarlberg) und 295,26 km² (Kärnten).

Weiters wird die Verteilung des gewidmeten Baulands je Einwohner:in in m² je Bundesland über die Betrachtungsperioden dargestellt. Dabei ist ersichtlich, dass im Land Burgenland die höchsten durchschnittlichen Pro-Kopf-Werte von rund 770-800 m² verzeichnet werden. In den Ländern Kärnten, Niederösterreich und Steiermark bewegen sich diese Werte zwischen 480 und 570 m². Oberösterreich verzeichnet einen Wert von rund 430 m², während Tirol, Vorarlberg und Salzburg einen Pro-Kopf Wert von rund 350 bis 280 m² aufweist. Die niedrigsten Werte weist die Bundeshauptstadt Wien mit rund 80 m² pro Person auf.

Folglich wird der Anteil des gewidmeten Baulands am Dauersiedlungsraum in % für die Betrachtungsperioden dargestellt. Die höchsten Werte erzielt die Bundeshauptstadt Wien mit Werten zwischen 43,26–46,53 %, die niedrigsten Werte zwischen 7,51–7,81 % verzeichnet das Land Niederösterreich.

Abbildung 11 veranschaulicht weiters die Veränderungsraten des Anteils des gewidmeten Baulands am Dauersiedlungsraum. In Wien ist demnach ein Anstieg von knapp 8 % im Vergleich zum Indexwert 2013 ersichtlich, in Kärnten rund 10 %. Die Bundesländer Niederösterreich und Oberösterreich verzeichnen einen Anstieg des gewidmeten Baulands am Dauersiedlungsraum von rund 3–4 % im Vergleich zum Basisjahr. In Salzburg, Steiermark, Tirol und Vorarlberg beträgt die Änderungsrate zwischen 2,5 % und 4 %. Im Burgenland wurden über die Betrachtungsperioden negative Änderungsraten verzeichnet, jedoch stiegen auch hier im Jahr 2022 die Anteile des gewidmeten Baulandes um rund 1 % über den Indexwert 2013.

Wohnbaulandreserven

Grundstücke, welche eine rechtsgültige Baulandwidmung aufweisen, jedoch keiner Bebauung mit einem Gebäude mit mindestens 50 m² Grundfläche zugeführt wurden und für eine ganzjährige Wohnnutzung geeignet sind, werden als Wohnbaulandreserven bezeichnet. Für die Raumplanung und -entwicklung bilden diese Reserven eine wichtige Grundlage, zumal ein großer Baulandüberhang einer nachhaltigen, geordneten Siedlungsentwicklung entgegenwirkt (Weiß/Banko, 2022, S. 4–5). Dabei sind der sparsame Umgang mit der endlichen Ressource Boden, sowie Mobilisierungs-, Revitalisierungs- und Recyclingmaßnahmen von Flächen und Bauwerken wesentliche Handlungsfelder einer erstrebenswerten Siedlungsentwicklung (ÖROK Atlas, 2020).

Das Umweltbundesamt hat im Auftrag der Österreichischen Raumordnungskonferenz für die Referenzjahre 2014, 2017 sowie 2020 jeweils den Anteil der Baulandreserven am gesamten gewidmeten Bauland berechnet. Dieser Indikator bildet eine wesentliche Grundlage für ein stetiges Monitoring der Flächeninanspruchnahme. Jedoch sind bei der Interpretation der Daten weitere Einflussfaktoren wie beispielsweise die Wirtschaftsstruktur und Topografie sowie demografische Entwicklungen miteinzubeziehen (ÖROK Atlas, 2020). Es ist darauf hinzuweisen, dass die Bilanzierung des Umweltbundesamtes Nachverdichtungspotenziale (bereits bebaute, potenziell weiter bebaubare Grundstücke) nicht berücksichtigt (Weiß/Banko, 2020; ebd., 2022, S. 5).

Berechnungsmethodik UBA/ÖROK Baulandreserven:

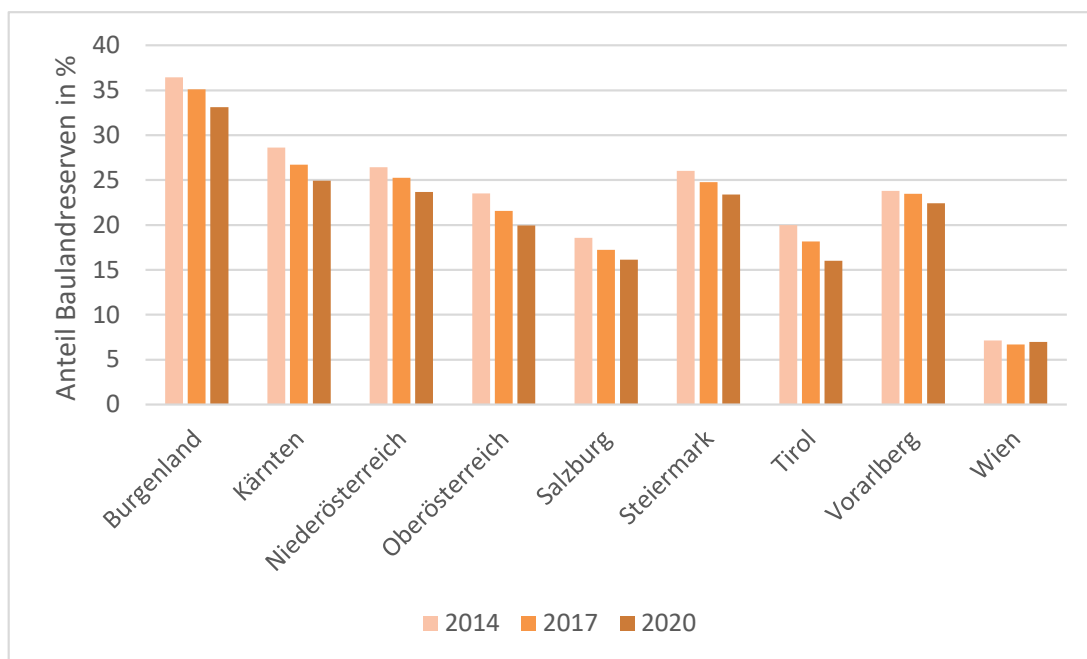
Die Grundstücke der Digitalen Katastralmappe (Urheber Bundesamt für Eich- und Vermessungswesen) wurden mit den Daten der Baulandwidmung für Grundstücke mit einer Grundfläche von über 50 m² (Ursprung Flächenwidmungsdaten der Länder) verschnitten, und in weiterer Folge die Straßenverkehrsanlagen und Verkehrsrandflächen (Nutzungsebene digitale Katastralmappe BEV) subtrahiert (Weiß/Banko, 2019, S. 8–9). Auch Gebietsstandänderungen sowie Lücken in den digitalen Flächenwidmungsdaten der Gemeinden stellten Herausforderungen dar. Im Jahr 2014 betraf die Nichtverfügbarkeit der digitalen Flächenwidmungsdaten 26 Gemeinden, im Jahr 2017 21 Gemeinden sowie 2020 10 Gemeinden. Bei den Berechnungen der Baulandreserven wurden daher diese Gemeinden nicht berücksichtigt (Weiß/Banko, 2020; ebd., 2022, S. 9).

Ergebnisse

Die Anteile der Baulandreserven am gesamten gewidmeten Bauland lagen in Österreich im Jahr 2014 bei durchschnittlich 24,9 %, im Jahr 2017 bei 23,5 % sowie im Jahr 2020 bei 22,0 %. Zwischen den Bundesländern sind jedoch erhebliche Unterschiede ersichtlich. Während in Wien der Baulandreserveanteil bei 7,1 % (2014), 6,7 % (2017) sowie 7,0 % (2020) lag, verzeichnete das Land Burgenland vergleichsweise sehr hohe Anteile mit 36,5 % (2014), 35,1 % (2017) sowie 33,1 % (2020). Insgesamt zeichnet sich ein leicht abnehmender Trend der Baulandreserveanteile ab (Abbildung 12).

Eine detailliertere Betrachtung auf Bezirksebene zeigt für das Süd- und Mittelburgenland sehr hohe Anteile (beispielsweise in Güssing über 40 %), aber auch in Kärnten und Niederösterreich wurden Bezirke mit auffällig hohen Baulandreserven ermittelt. Vergleichsweise niedrige Anteile wurden in westlich und zentral gelegenen Bezirken in Tirol und Salzburg, dem westlichen Oberösterreich, sowie in den Bezirken Bruck-Mürzzuschlag und Leoben in der Steiermark sowie im südlichen Wiener Umland ermittelt. Insbesondere die Landeshauptstädte verzeichnen einen sehr geringen Baulandreserveanteil, welcher stets unter 12,5 % lag.

Abbildung 12: Anteil Baulandreserven (gewidmetes, unbebautes Bauland) am gesamten gewidmeten Bauland 2014, 2017 und 2020 je Bundesland in %



Quelle: ÖROK-Atlas (2022); UBA (2022); eigene Darstellung (2023)

Der Vergleich der Baulandreserveanteile in den drei Referenzjahren zeigt auf Bezirksebene stets eine Abnahme, lediglich in Wien, Salzburg-Stadt, Graz und Linz wurden leicht fluktuierende Werte ermittelt, welche auf größere Stadterweiterungsprojekte oder Unschärfen in der Methodik rückführbar sind (Weiß/Banko, 2020; ebd, 2022, S. 11–13).

Baulandmobilisierende Rechtsinstrumente

Um diesen Entwicklungen entgegenzuwirken und Wohnbaulandreserven zu mobilisieren, wurden in den Bundesländern zahlreiche Maßnahmen eingeführt. Während alle Bundesländer im Rahmen der Vertragsraumordnung ihre Gemeinden dazu ermächtigen, die Änderungskosten zur Flächenwidmungsplanung von Grundstückseigentümer:innen zu erheben oder Bebauungspflichten und -fristen zu erwirken, sind explizit baulandmobilisierende Maßnahmen in den Ländern Burgenland, Steiermark und Vorarlberg vorhanden.

Das Land Burgenland führte 2019 eine Baulandmobilisierungsabgabe ein, welche bei einer Wohnbaulandwidmung eine Abgabe in der Höhe von 0,5–2,5 % des Grundstückswertes vorsieht, sofern nach 5 Jahren keine Bebauung stattfand. Weiters kann der Kanalisations-Anschlussbeitrag bereits ab der Bewilligung der Anschlusspflicht eingehoben werden. Im Land Steiermark sind die Gemeinden ebenso dazu ermächtigt, eine Bebauungsfrist von 5 Jahren vorzuschreiben. Nach fruchtlosem Ablauf dieser Frist kann eine vorab festgelegte Folgewidmung eintreten, oder eine Investitionsabgabe in der Höhe von 1 Euro/m² Grundfläche geltend gemacht werden. Vorarlberger Gemeinden können in gleicher Weise Widmungsbefristungen mit automatischer Folgewidmung bei Nichtbebauung festlegen. In den Ländern Niederösterreich, Oberösterreich, Salzburg und Tirol können Teile der Aufschließungsabgaben, Erhaltungs- und Anschlussbeiträge oder Infrastrukturbereitstellungsbeiträge vorgezogen und bereits ab Eintreten der Widmung vorgeschrieben werden.

Leerstand

Leerstand ist ein vielschichtiges Phänomen, welches eine Reihe sozialer, kultureller und ökonomischer Herausforderungen mit sich bringt (Stadtentwicklung Wien, 2013, S. 18). In der Literatur findet sich bislang keine einheitliche Definition des Begriffs. Oftmals befassen sich Studien entweder mit Wohnungs- oder mit Gewerbeleerstand. Prinzipiell ist eine gewisse „Fluktuationsreserve“ oder „Leerstandsreserve“ notwendig, um das Funktionieren des Immobilienmarktes zu gewährleisten (vgl. Damjanovic et al., 2023). Jedoch gehen mit zu hohen Leerstandsquoten viele weitere Probleme einher (Rink/Wolff, 2015). Die statistische Erfassung von Leerstand ist methodologisch nicht vordefiniert, weshalb auch international keine Best-Practice-Methoden vorhanden sind (Amann/Mundt, 2018, S. 14).

Wohnungsleerstand kann nach der jeweiligen Dauer in kurz-, mittel- oder langfristig differenziert werden. Kurzfristiger, konjunktureller oder periodischer Leerstand entsteht beispielsweise bei Wechsel der Mieter:innen, Sanierungsarbeiten oder einer allgemein reduzierten Nachfrage und wird in der Literatur meist mit drei Monaten bemessen (Spieker, 2005; Straßl/Rieder, 2015). Ab sechs Monaten wird von dauerhaftem und strukturellem Leerstand gesprochen. Hierzu zählen Wohnungen, die nur partiell als Freizeit- und Ferienwohnsitz genutzt werden, oder aufgrund längerfristiger Sanierungsmaßnahmen unbewohnbar sind. Auch gewerblich genutzte Wohnungen werden unter dieser Kategorie subsumiert (Rink/Wolff, 2015). Weiters können Wohnungen, welche für etwaige zukünftige Pläne aufbewahrt werden (Helming, 2020, S. 27) oder als Spekulationsobjekte für eine höhere Rendite gänzlich ungenutzt bleiben (Straßl/Rieder, 2015), in die Kategorie des dauerhaften, strukturellen Leerstands gefasst werden.

Die Folgen langfristig ungenutzter Wohnräume sind vielfältig und reichen von Stadtbild- und Imageproblemen bis hin zu verfallender Bausubstanz, können aber auch Einfluss auf den Immobilienmarkt nehmen und die lokale Wirtschaft betreffen. Jedenfalls kann von einem höheren Flächenverbrauch, Versiegelungsgrad und von höheren kommunalen Kosten für die Infrastruktur ausgegangen werden. In Österreich ist der Begriff weder rechtlich einheitlich definiert, noch ist das genaue Ausmaß bekannt. Seit 2011 finden regelmäßig Leerstandskonferenzen statt, um Strategien des Umgangs zu erarbeiten und Akteur:innen miteinander zu vernetzen (z.B. leerstandskonferenz.at, 2022).

Leerstandserhebungen

Der Gewerbeleerstand wird seit 2013 in 20 österreichischen Städten von der „Standort + Markt Beratungsgesellschaft-mbH“ erhoben und vom Handelsverband Österreich im Rahmen des jährlichen City Retail Health Checks publiziert (handelsverband.at, 2022). Die Ergebnisse aus dem Jahr 2021 ergaben für 24 analysierte Innenstadtgebiete eine Gewerbeleerstandsquote von 5,9 %, in den Einkaufszentren 4,3 % sowie 5 % in „A-Lagen“. Werden die Leerstandsquoten der 16 analysierten Kleinstädte in die Berechnung hinzugezogen, erhöht sich die durchschnittliche österreichweite Quote auf rund 7,5 % (S+MB GmbH, 2021).

Insbesondere durch die Corona-Pandemie und dem Rückgang der Nächtigungszahlen im Tourismus verzeichnen stark touristisch geprägte Städte einen Rückgang an Gewerbeflächen. Beispielsweise stieg die Leerstandsquote in Salzburg von 1,6 % im Jahr 2020 auf 6,6 % im Jahr 2022 (Brunnauer-Lehner, 2022). Die höchste Gewerbeleerstandsquote wurde in Wiener Neustadt mit 29,5 % im Jahr 2022 identifiziert, dies entspricht einer Verdopplung der Quote seit 2018 (Freudenthaler, 2022). Eine Leerstandsquote von über 20 % wurden im Jahr 2022 auch in Bruck an der Leitha, Knittelfeld, Liezen sowie St. Veit an der Glan gemessen (handelsverband.at, 2022).

Die Stadt Salzburg führte im Rahmen der Volkszählungen 1971, 1981 und 1991 Wohnungsleerstandserhebungen durch. 1991 wurden 2.793 leerstehende Wohnungen (4 % der Wohnungen am gesamten Gebäudebestand) ermittelt, 70 % dieser Wohnungen gelten als dauernd oder langfristig leerstehend. Die Erhebung wurde mittels Ortsbegehungen durchgeführt. Im Jahr 2014 führte das Salzburger Institut für Raumordnung und Wohnen eine flächendeckende Analyse der Wohnungsstromzähler durch. Bei 4.611 Wohnungen wurde ein Jahresverbrauch von unter 200 kWh gemessen, woraus abgeleitet werden kann, dass die Zahl der tatsächlich ungenutzten Wohnungen schätzungsweise 4.800 beträgt, wovon ca. 3.500 bzw. 3,8% des gesamten Wohnungsbestandes als bewohnbar angenommen werden (SIR, 2017).

Wien hat 1995 erstmals eine umfassende Erhebung des Wohnungsleerstandes durchgeführt. Die aktuellste Erhebung stammt aus dem Jahr 2015. Das Rechenmodell basiert auf Daten des Wiener Bevölkerungsregisters. Das Ergebnis sind 25.000 kurzfristig leerstehende sowie rund 10.000 längerfristig leerstehende Wohnungen. Somit umfasst der mittel- und langfristige Leerstand Wiens 1 % des Gesamtwohnbaubestandes, wobei in den mittel- bis langfristigen Leerständen auch Sanierungswohnungen enthalten sind (Stadt Wien, 2015)

Im Bundesland Tirol ist, obwohl eine Leerstandsabgabe eingeführt wurde, das genaue Ausmaß der Wohnungsleerstände (noch) nicht bekannt. In Innsbruck wurde im Jahr 2019 im Zuge der Durchführung einer Vorstudie erkannt, dass eine rein datenbasierte Leerstandserhebung aufgrund fehlender Daten unrealisierbar ist (Helminger, 2020). Das im Jahr 2019 gegründete Referat für Gebäude- und Wohnungsregister (GWR) ist zurzeit mit der Erhebung des Leerstands in Innsbruck beauftragt. Hierzu werden die Daten des zentralen Melderegisters auf das Nicht-Vorhandensein eines Haupt- oder Nebenwohnsitzes abgefragt und in das Leerstandsmonitoring übernommen. 39,8 % des gesamten Wohnungsbestandes waren im Juli 2022 erfasst bzw. „korrigiert“ worden. 60,2 % der Innsbrucker Wohnungen sind in dieser Statistik noch nicht erfasst. Die bisherige Analyse ermittelte eine Leerstandsquote von rund 8,6 % (ibkinfo.at, 2022). In Tirol sind weiters 148 der 277 Gemeinden als Vorbehaltsgemeinden eingestuft (Die Presse, 2022). Die Vorbehaltsgemeindenverordnung (LGBl. Nr. 71/2022), welches auf dem Tiroler Grundverkehrsgesetz 1996 (LGBl. Nr. 61) beruht, soll zur Verhinderung der Schaffung neuer, unzulässiger Freizeitwohnsitze (T-GVG §1 Abs. 1 lit. d) der Landesregierung ermöglichen, Gemeinden mit hohem Wohnungsmarktdruck zu Vorbehaltsgemeinden erklären. Die Höhe der Leerstandsabgabe fällt in jenen Gemeinden entsprechend höher als in Nicht-Vorbehaltsgemeinden aus (T-GVKG, 1996).

Das Land Vorarlberg veranlasste im Jahr 2018 eine umfassende Studie zum Thema „Investiver Wohnungsleerstand a) Statistische Erfassung b) Erhebung der Motivationslage von Wohnungseigentümern für eine Marktzuführung“. Es wurden ca. 29.300 Wohnungen (15 % der analysierten Wohnungen) ermittelt, welche keine Haupt- oder Nebenwohnsitzmeldung verzeichneten. Anschließend wurden die Jahresstromverbrauchsdaten herangezogen und etwa 8.500 Wohnungen mit einem Verbrauch von unter 200 kWh identifiziert. Aus diesen Informationen sowie vorausgegangenen Leerstandsschätzungen der Gemeinden wurde die Zahl der dem Markt zuführenden Wohnungen auf rund 2.000 geschätzt (Amann/Mundt, 2018, S. 44).

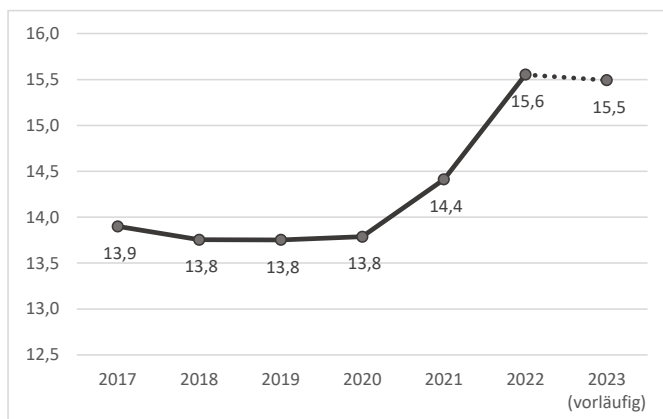
In Graz wurde im Jahr 2015 eine Studie zum Wohnungsleerstand in Auftrag gegeben, welche für das Jahr 2016 einen Schätzwert von etwa 4 % oder 6.000–7.000 Wohnungen ergab. Davon zählten 3.000–3.500 Einheiten als langfristige, nicht dem Markt zuführende Wohnungen (Hagauer et. al., 2016). Aufgrund fehlender Daten, wie etwa der Stromverbrauchszahlen war keine genaue Erfassung möglich. Im Jahr 2017 wurden in der Stadt nachweislich mehr Wohnungen gebaut, als Menschen zugezogen sind. Etwa 50 % der Wohnungen, welche seit 2015 gebaut worden sind, zählen zur Gruppe der Anlegerwohnungen (steiermark.orf.at, 2022).

Zweit- bzw. Freizeitwohnsitze

Wohnungen, Wohngebäude oder Gebäudeteile, die nicht zur Deckung des ganzjährigen Wohnbedarfs dienen, können unter den Begriffen Nebenwohnsitz, Freizeit-/Ferienwohnung oder Freizeit-/Ferienwohnsitz zusammengefasst werden. In Österreich ist dieser Begriff weder rechtlich noch wissenschaftlich einheitlich definiert (siehe u.a. König, 2020; Kanonier et al., 2022; Holzer, 2022).

Wohnsitze, welche keinen Hauptwohnsitz darstellen, werden in Kärnten als Zweitwohnsitz, in Salzburg als Zweitwohnung bzw. Zweitwohnsitz sowie von der Statistik Austria als Nebenwohnsitz bezeichnet (Statistik Austria, 2023). Darüber hinaus werden in den Bundesländern unterschiedliche Kriterien und Ausnahmen für die Definition festgelegt. Beispielsweise werden in Kärnten und Oberösterreich Freizeitwohnsitze, in Vorarlberg Ferienwohnungen, sowie in Tirol Freizeitwohnsitze über ihre zeitweilige Erholungsnutzung definiert. Salzburger Ferienwohnungen sowie Freizeitwohnsitze im Burgenland müssen lediglich eine überwiegende Freizeitwecknutzung aufweisen. Die österreichische Raumordnungskonferenz führte im Jahr 1987 den Begriff der Zweitwohnungen ein, welche über ihre regelmäßige Nutzung sowie das Innehaben eines längerfristigen Nutzungsrechts definiert wurden (ÖROK, 1987). Je Bundesland werden Ausnahmen festgelegt, wie beispielsweise Wohnungen für Beherbergungsbetriebe und Privatzimmervermietungen, Wohnungen zur Berufsausübung und Ausbildung, sowie zur Betreuung und Pflege von Personen. Abbildung 13 stellt die Veränderung der Nebenwohnsitzrate in Österreich dar. Die Daten wurden von Statistik Austria im Zuge der Bevölkerungszählung aus dem zentralen Melderegister entnommen, worin neben den gemeldeten Hauptwohnsitzen auch Nebenwohnsitze erfasst werden. Während die Anzahl der Nebenwohnsitze je 100 Hauptwohnsitze im Jahr 2017 noch bei 13,9 lag, ist seit 2021 ein Anstieg ersichtlich. Im Jahr 2022 betrug die Nebenwohnsitzrate bundesweit 15,6.

Abbildung 13: Nebenwohnsitze je 100 Hauptwohnsitze zu Jahresbeginn in Österreich seit 2017 (Gebietsstand 1.1.2022, vorläufige Ergebnisse für das Jahr 2023)



Quelle: Statistik Austria (2023); eigene Berechnung und Darstellung (2023).

Der Vergleich der Nebenwohnsitzrate der Bundesländer in Abbildung 14 ermöglicht eine differenziertere Betrachtung. Es ist auffällig, dass die Werte sehr unterschiedlich ausgeprägt sind. Vorarlberg verzeichnete über die Betrachtungsjahre stets die geringste Nebenwohnsitzrate zwischen 8,2 und 9,8 mit einem deutlichen Anstieg im Jahr 2022. In Oberösterreich ist in den Jahren vor 2020 eine leichte Abnahme der Werte auf 9,7 beobachtbar, im Land Steiermark stagnierte die Zahl bis 2020 auf 11. In den Jahren ab 2021 nahm auch in diesen Bundesländern die Nebenwohnsitzrate leicht zu. In Wien bewegen sich die Werte im Jahresvergleich stets zwischen 13,2 und 13,8. Alle übrigen Bundesländer verzeichnen

einen Anstieg der Werte ab 2021 oder 2022. Das Burgenland verzeichnet bundesweit die höchsten Nebenwohnsitzraten mit einem Wert von 23 im Jahr 2022, gefolgt von Niederösterreich mit einem Wert von 21,4.

Abbildung 14: Nebenwohnsitze je 100 Hauptwohnsitze zu Jahresbeginn nach Bundesland seit 2017 (Gebietsstand 1.1.2022, vorläufige Ergebnisse für das Jahr 2023)



Quelle: Statistik Austria (2023); eigene Berechnung und Darstellung (2023).

Die Auswirkungen von Zweitwohnsitzen auf kommunaler Ebene sind vielfältig und wurden bereits in den 1970er Jahren vom österreichischen Institut für Raumplanung erforscht (Kanonier et al., 2022, S. 12). Zweitwohnsitze können demnach zu einer Reduktion des Erholungswertes einer Gemeinde führen, wenn sie als Einzelgebäude errichtet Zersiedelung fördern, negative Auswirkung auf den Ortscharakter durch Freiflächenverluste oder steigende Grundstückspreise haben, sowie Belastungen für die Erfüllung kommunaler Aufgaben, wie die Infrastrukturbetreibung oder Abfallbeseitigung darstellen, da diese Aufgaben von den Kommunen ohne kostentragende Abgaben geleistet werden müssen. 1987 wurde eine weitere ÖROK-Studie veröffentlicht, welche negative Wirkungen von Zweitwohnsitzen auf die Demografie und den Sozialraum, die Flächennutzung, das Wohnungswesen, den Verkehr, den Energieverbrauch und Infrastrukturen, sowie auf die Finanz- und Wirtschaftsstruktur identifiziert (Kanonier et al., 2022, S. 27; ÖROK, 1987). Dabei sind die Nutzungsgründe und -frequenzen sowie die Lage im Siedlungsraum ausschlaggebend für die Intensität der Auswirkungen (Kanonier et al., 2022, S. 27–28). Die Effekte können sich aber auch positiv auswirken, beispielsweise wenn durch Anschlusspflichten der Freizeitwohnungen an benötigte Infrastrukturnetze in Abwanderungsgemeinden sanierungsbedürftige Infrastrukturen aufgewertet werden (ÖROK, 1987, S. 87 f.) oder durch Sanierung von leerstehenden Gebäuden zur Nutzung als Nebenwohnsitz das Ortsbild aufgewertet wird (Streifeneder, 1999, S. 35).

Rechtsinstrumente iZm Zweitwohnsitz- und Leerstandsabgaben

Wiener Wohnungsabgabengesetz (1982-85)

Wien hatte zwischen 1982 und 1985 ein Wohnungsabgabengesetz für leerstehende Wohnungen. Das Gesetz wurde vom Verfassungsgerichtshof als Verfassungswidrig erklärt, da ein Verstoß gegen den Gleichheitssatz sowie eine fehlende Kompetenz des Bundeslandes zur Erlassung dieses Gesetzes festgestellt wurde (VfGH Erkenntnis G2/85 S.Nr. 10403, 1985). „Der Verfassungsgerichtshof sah damals ganz allgemein keine Zuständigkeit der Stadt Wien, im Besonderen wurde außerdem erkannt, dass es das alleinige Ziel der Abgabe war, Druck bezüglich der Vermietung leerstehender Wohnungen zu machen – wofür nach Ansicht des Höchstgerichts eine Abgabe nicht das rechtlich adäquate Mittel war“ (DerStandard, 2014).

Salzburger Zweitwohnsitz- und Wohnungsleerstandsabgabengesetz (ab 01.2023) (Salzburger ZWAG)

Als ausschließliche Gemeindeabgabe sind Salzburger Gemeinden dazu ermächtigt, eine Abgabe auf Zweitwohnsitze und auf Wohnungen ohne Wohnsitz zu erheben. Als leerstehend werden Wohnungen definiert, wenn im zentralen Melderegister an mehr als 26 Kalenderwochen in einem Jahr kein Wohnsitz gemeldet ist.

Ausnahmen von der Zweitwohnsitzabgabepflicht herrscht bei einer überwiegenden Nutzung für touristische Beherbergung, für land- und forstwirtschaftliche Nutzung, bei Wohnbedarf zur Berufsausübung oder Ausbildung, sowie für die Pflege und Betreuung von Menschen. Von der Wohnungsleerstandsabgabe sind weiters jene Wohnungen ausgenommen, welche aus technischen Gründen nicht bewohnbar sind, welche sich in Häusern befinden, in denen die Grundeigentümer:innen ihren Hauptwohnsitz haben, Wohnungen, welche ganzjährig als Zweitwohnsitze oder Ferienwohnungen verwendet werden, Wohnungen, die von den Abgabenschuldnern wegen notwendiger Pflege oder Betreuung nicht mehr als Wohnsitz verwendet werden können, Wohnungen im Verlassenschaftsverfahren sowie Vorsorgewohnungen für Kinder der Eigentümer:innen bis zum vollendeten 40. Lebensjahr, vermietbare Wohnungen, welche trotz geeigneter Bemühungen über einen durchgehenden Zeitraum von sechs Monaten im Kalenderjahr zum ortsüblichen Mietzins nicht vermietet werden können, sowie Wohnungen im Eigentum der Gemeinde oder gemeinnütziger Bauvereinigungen.

Die Höhe der Wohnungsleerstandsabgabe wird anhand der Nutzfläche bemessen. Der Betrag wird für Neubauwohnungen, welche in den letzten 5 Jahren errichtet worden sind, entsprechend erhöht. Für ältere Wohnungen unter 40 m² beträgt die Abgabe maximal 400 Euro pro Jahr, für Neubauwohnungen 800 Euro. Bei einer Nutzfläche über 220 m² beträgt die Leerstandsabgabe für ältere Wohnungen 2500 Euro, für Neubauwohnungen 5000 Euro.

Für die Erhebung der Abgabe werden automationsunterstützt die Daten des zentralen Melderegisters, des lokalen Gebäude- und Wohnungsregisters, sowie Daten der Baubehörde herangezogen. Außerdem werden zum Zweck der Feststellung einer Abgabepflicht auch Verbrauchsdaten der Versorgungs- und Entsorgungsunternehmen, insbesondere Wasser und Energie im Abgabezeitraum in Betracht gezogen.

Steiermärkisches Zweitwohnsitz- und Wohnungsleerstandsabgabengesetz (StZWAG LGBl. Nr. 46/2022)

In der Steiermark gilt seit Oktober 2022 das Zweitwohnsitz- und Wohnungsleerstandsabgabengesetz (ZWAG) als ausschließliche Gemeindeabgabe. Analog zu dem Salzburger ZWAG wird Leerstand mit Nichtnutzung von mehr als 26 Kalenderwochen bemessen.

Die Ausnahmen der Wohnungsleerstandsabgabe in der Steiermark sind ebenfalls analog zu jenen des Salzburger ZWAG, ergänzend werden aber auch Wohnungen von der Abgabepflicht ausgenommen, welche in denkmalgeschützten Gebäuden liegen und Wohnungen, die diplomatische Vertretungen oder exterritorial anerkannten Personen gehören oder von ihnen vermietet werden. Zusätzliche Ausnahmen von der ZWAG betreffen berufliche Nutzung sowie Ausbildung, land- und forstwirtschaftliche Nutzung, gesundheitliche Gründe, welche einen Hauptwohnsitz der Eigentümer:innen nicht zulassen, sowie die Nutzung zur Pflege einer Person.

Die Höhe der Wohnungsleerstands- oder Zweitwohnsitzabgabe richtet sich nach der Nutzfläche und darf im Kalenderjahr für eine 100-m² Wohnung nicht mehr als 1.000 Euro betragen. Der Betrag erhöht oder vermindert sich entsprechend der Nutzfläche. Auch in der Steiermark werden die Daten des Melde-, Gebäude- und Wohnungsregisters zur Identifizierung der leestehenden Wohnungen abgefragt.

Tiroler Freizeitwohnsitz- und Leerstandsabgabegesetz (TFLAG LGBl. Nr. 86/2022)

Die Leerstandsabgabe in Tirol sieht für Gebäude, Wohnungen und sonstige Teile von Gebäuden, welche über einen längeren Zeitraum als 6 Monate durchgehend nicht als Haupt-, Freizeit-, oder beruflich genutzten Wohnsitz verwendet werden, eine entsprechende Abgabe vor. Ausnahmen bilden wie in Salzburg und der Steiermark die Unbewohnbarkeit, der Eigenbedarf, die Unvermietbarkeit trotz Bemühung, sowie für gewerbliche, land- und forstwirtschaftliche oder sonstige berufliche Zwecke benötigte Gebäude(-teile).

Die Höhe der Tiroler Leerstandsabgabe wird anhand der Nutzfläche sowie einer etwaigen Lage in einer als Vorbehaltsgemeinde eingestuften Gemeinde berechnet. Die monatliche Abgabenhöhe beträgt für eine Wohnung unter 30 m² Nutzfläche in einer Nicht-Vorbehaltsgemeinde zwischen 10–25 Euro und für eine Wohnung über 250 m² Nutzfläche zwischen 90–215 Euro. Liegt die Wohnung in einer Vorbehaltsgemeinde, beträgt die Abgabe für eine Wohnung unter 30 m² Wohnnutzfläche zwischen 20–50 Euro sowie für eine Wohnung über 250 m² zwischen 180–430 Euro. Dieser Betrag wird jährlich an den Verbraucherpreisindex angepasst.

In Tirol soll die Leerstandsabgabe von den Steuerschuldner:innen eigeninitiativ an die Gemeinde übermittelt werden. Zur Beurteilung der Nutzung darf die Abgabenbehörde laut dem TFLAG Zutritt zum jeweiligen Objekt erhalten sowie Auskünfte von Versorgungs- und Entsorgungsunternehmen sowie Postdiensten und elektronischen Zustelldiensten einholen. Ebenso werden Daten des zentralen Melderegisters mit den Daten der lokalen Gebäude- und Wohnungsregister abgeglichen.

3.2 Fiskalische Indikatoren

Ergänzend zu den oben dargestellten flächenbezogenen Indikatoren wird im Folgenden auf fiskalische Indikatoren (finanzielle Kennzahlen zu den öffentlichen Haushalten, insbesondere der Gebietskörperschaften, und zum Finanzausgleich) kurz eingegangen. Ziel bei der empirischen Darstellung ist hier lediglich, fiskalische Kenngrößen der finanziellen Beziehungen zwischen den Gebietskörperschaftsebenen (im Speziellen Abgaben und Transfers im Kontext des Finanzausgleichs) zu skizzieren und hierbei auch die mögliche Relevanz flächen- und siedlungsbezogener Einnahmen und Ausgaben insbesondere auf Gemeindeebene zu erörtern. Die empirische Darstellung erfolgt hier für das Jahr 2022.

Im Unterschied zu den vielfältigen Indikatoren zur Raumentwicklung stellt sich die Datensituation zu den öffentlichen Haushalten generell anders dar. Die Haushaltsdaten im engeren Sinn sind Bestandteil der laufenden Budgetprozesse und des externen Rechnungswesens (Rechnungsabschlüsse, Vorschläge, mittelfristige Finanzpläne). Definitorische Festlegungen und Abgrenzungen ergeben sich meist unmittelbar aus dem Haushaltsrecht der Gebietskörperschaften (BHG 2013, für Länder und Gemeinden VRV 2015) sowie der nationalen und internationalen Finanzstatistik im Kontext des Europäischen Systems Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnung (Statistik Austria, 2023d). Für die laufende (jährliche, quartalsweise) Erhebung der Haushaltsdaten existiert seit 20 Jahren eine integrierte, weitgehend automatisierte Budgetdaten-Infrastruktur im Rahmen der Gebarungsstatistik der Statistik Austria. Die Finanzdaten insbesondere der Gebietskörperschaften sind demnach in langer Zeitreihe (mehr als 20 Jahre) konsistent verfügbar (die Vergleichbarkeit im Zeitablauf ist lediglich durch die grundlegenden Haushaltsreformen, zuletzt bei Ländern und Gemeinden ab 2020 gemäß VRV 2015, teilweise eingeschränkt). Zu den Budgetdaten existieren darüber hinaus eine Reihe von Monitoring-, Kontroll- und Berichtssysteme (bei den einzelnen Gebietskörperschaften ebenso wie etwa im BMF, beim Rechnungshof oder im Rahmen der Gebarungsaufsicht der Länder und den Landesrechnungshöfen). Anmerkungswise gilt das oben Erwähnte nicht im gleichen Ausmaß für sonstige Einheiten des Staates und öffentliche Unternehmen. Ebenso sind erweiterte Bestandteile öffentlicher Haushalte, etwa die Wirkungsorientierung (des Bundes) oder Reviewing-Systeme erst im Aufbau oder in laufender Weiterentwicklung.

3.2.1 Eckdaten zum Finanzausgleich

Die Grundsätze, Funktionsweisen, Herausforderungen und Reformperspektiven des österreichischen Finanzausgleichs werden in der einschlägigen österreichischen Literatur ausführlich dargestellt und kritisch analysiert, siehe insbesondere die Beiträge im Handbuch zum Finanzausgleich in Bauer (2008) und Bauer et al. (2017) sowie Studien zum österreichischen Finanzausgleich in BMF (2023b), zur längerfristigen empirischen Entwicklung des österreichischen Finanzausgleichs siehe u.a. Bröthaler (2008), Bröthaler/Haindl/Mitterer (2017), Statistik Austria (2023d) und BMF (2023). Im Folgenden werden Eckdaten zum österreichischen Finanzausgleich im engeren Sinn für das Jahr 2022 dargestellt:

- Aufkommen an gemeinschaftlichen Bundesabgaben,
- Verteilung der gemeinschaftlichen Bundesabgaben (Ertragsanteile der Gebietskörperschaften),
- Aufkommen an ausschließlichen Bundes-, Landes- und Gemeindeabgaben.
- Aufkommen an (sekundären und tertiären) Transfers zwischen den Gebietskörperschaften.

In den Darstellungen werden zusätzlich jene Abgaben und Transfers gekennzeichnet, die einen Bezug zum Bereich „Boden“ oder „Umwelt“ aufweisen (können). Dies ist als grobe Zuordnung zu verstehen, die unterschiedliche Interpretationen und Erwägungen über direkte und indirekte Wirkungs- und Argumentationsketten zulässt und auch Überschneidungen zwischen beiden Bereichen aufweist.

Abbildung 15: Aufkommen und vertikale Teilung der gemeinschaftlichen Bundesabgaben (2022, in Mio. Euro) sowie Eingrenzung boden- und umweltbezogener Abgaben

Gemeinschaftliche Bundesabgaben 2022, in Mio. Euro bzw. %	Aufkommen ¹⁾ Mio. Euro	Anteil %	Bezug zu ⁴⁾	
			Boden	Umwelt
Veranlagte Einkommensteuer	5.694	5,6		
Lohnsteuer	32.054	31,6		
Kapitalertragsteuer I	3.031	3,0		
Kapitalertragsteuer II	1.305	1,3		
Körperschaftsteuer	13.625	13,4		
Umsatzsteuer	31.853	31,4		
Mineralölsteuer	4.133	4,1		x
Motorbezogene Versicherungssteuer	2.731	2,7		x
Kraftfahrzeugsteuer	59	0,1		x
Energieabgaben	345	0,3		x
Normverbrauchsabgabe	405	0,4		x
Flugabgabe	117	0,1		x
Grunderwerbsteuer	1.693	1,7	x	
Bodenwertabgabe	9	0,0	x	
Tabaksteuer	2.074	2,0		
Versicherungsteuer	1.366	1,3		
Konzessionsabgabe	307	0,3		
Biersteuer	206	0,2		
Alkoholsteuer	174	0,2		
Werbeabgabe	98	0,1		
Sonstige Abgaben ²⁾	242	0,2		
Gemeinsch. Bundesabgaben gesamt	101.522	100,0	1.703	7.790
% von gesamt	100,0		1,7	7,7
davon nach einheitlichem Schlüssel ³⁾	99.766			
Ertragsanteile an gem. Bundesabgaben	Abgabenertrag	Anteil		
Vertikale Aufteilung	Mio. Euro	%		
Bund	69.039	68,0		
Länder	19.390	19,1		
Gemeinden	13.094	12,9		

1) Es werden die der Teilung unterliegenden Beträge für das Jahr 2022 ausgewiesen: Brutto-Aufkommen, ca. 104,6 Mrd. Euro. Nach Vorwegabzügen bei der veranlagten Einkommensteuer, der Lohnsteuer und der Umsatzsteuer (Abzüge für Familienbeihilfen, Gesundheit, Pflege, Siedlungswasserwirtschaft, Krankenanstalten, EU-Beitrag, insgesamt rund 4,2 Mrd. Euro) zuzüglich Sonderaufstockung (1,1 Mrd. Euro) verbleibt ein Netto-Aufkommen von 101,5 Mrd. Euro.

2) Sonstige gemeinschaftliche Bundesabgaben (Stabilitätsabgabe, Kunstförderungsbeitrag, Stiftungseingangssteuer, Schaumweinsteuer, Spielbankabgabe) sowie sonstige derzeit nicht erhobene Abgaben (z.B. Erbschafts- und Schenkungssteuer) gemäß § 9 (1) FAG 2017.

3) Vertikale Aufteilung aller Abgaben nach einheitlichem Schlüssel Bund 67,934 %, Länder 20,717 %, Gemeinden 11,849 % (mit Ausnahme Grunderwerbsteuer und Bodenwertabgabe, die zu rund 94 bzw. 96 % Gemeinden zugewiesen werden, sowie der Spielbankabgabe, die nach anderen Aufteilungsfaktoren auf Bund, Länder und Gemeinden aufgeteilt wird).

4) Abgaben, die einen (direkten) Bezug zum Bereich "Boden" (Flächen, Flächennutzung, Versiegelung) bzw. "Umwelt" (Energieverbrauch, Ressourcenverbrauch, Umweltbelastung) aufweisen.

Quelle: BMF (2023); eigene Berechnung und Darstellung (2023).

Mit der Zuordnung ist hier ein möglichst direkter Bezug der Abgaben (Intention, Bemessungsgrundlagen) zu Boden (Flächen, Flächennutzung, Versiegelung) zu verstehen. Dies gilt etwa für die Grundsteuer, nicht jedoch für die Kommunalsteuer. Analog sind mit dem Bezug zu Umweltindikatoren ökologisch motivierte, umwelt- und klimabezogene Abgaben zu verstehen, deren Bemessungsgrundlagen

etwa auf Energieverbrauch, Ressourcenverbrauch oder Umweltbelastung Bezug nehmen (zu umweltrelevanten Abgaben siehe auch Schratzenstaller, 2023, S. 96 f.). Das anteilige Aufkommen der boden- und umweltbezogenen Abgaben soll die Größenordnung im bestehenden Abgabensystem vermitteln und eine Einschätzung der Relevanz im Hinblick auf potenzielle Anreizwirkungen und (allenfalls aufkommensneutrale) Reformoptionen ermöglichen; es wird hierbei jedoch noch keine Aussage über die Wirksamkeit (umweltverbessernde oder umweltschädliche Wirkungsrichtung) getroffen.

Gemeinschaftliche Bundesabgaben

Abbildung 15 zeigt das Aufkommen an *gemeinschaftlichen Bundesabgaben* für das Jahr 2022. Das Gesamtaufkommen (die der Teilung unterliegenden Beträge) betrug 2022 demnach rund 102 Mrd. Euro. Die bedeutendsten (aufkommensstärksten) Abgaben sind die Einkommensteuern (Lohnsteuer, Körperschaftsteuer, KESt I/II), die Umsatzsteuer sowie die Mineralölsteuer. Boden- bzw. umweltbezogene Abgaben machen mit 1,7 bzw. 7,8 Mrd. Euro rund 2 bzw. 8 % des Aufkommens an gemeinschaftlichen Bundesabgaben aus.⁷

Die gemeinschaftlichen Bundesabgaben werden gemäß den Regelungen des FAG 2017 *vertikal* nach Fixschlüsseln auf die Gebietskörperschaftsebenen Bund, Länder und Gemeinden aufgeteilt. Diese pauschale vertikale Aufteilung ist einerseits Ausdruck der föderalen Aufgabenverteilung der Gebietskörperschaftsebenen – und damit auch entsprechend der Kostentragung der öffentlichen Aufgaben –, und andererseits konkretes Ergebnis der (politischen) Finanzausgleichsverhandlungen und der Gesetzgebungsprozesse. Im Hinblick auf mögliche Raum- oder Umweltbezüge (oder weitergehende raumwirksame Anreize) ergibt sich aus der vertikalen Mittelverteilung kein Rückschluss auf die Fragestellungen der vorliegenden Studie.

Die Abgabenerträge der Länder und der Gemeinden werden in weiterer Folge *horizontal* auf die einzelnen Länder und die länderweisen Erträge der Gemeinden schließlich *horizontal* auf die einzelnen Gemeinden aufgeteilt.

Die Teile der Erträge der gemeinschaftlichen Bundesabgaben, die auf die Länder entfallen (2022 rund 19,4 Mrd. Euro), werden auf die Länder inkl. Wien (als Land) zu zwei Drittel nach der einfachen Volkszahl und zu einem Drittel nach Fixschlüsseln verteilt.

Auf die Gemeinden (inkl. Wien als Gemeinde) entfallen nach vertikaler Teilung im Jahr 2022 rund 13,1 Mrd. Euro. Diese Ertragsanteile, die auf die Gemeinden insgesamt entfallen, werden auf die Gemeinden zuerst *länderweise horizontal* nach der einfachen Volkszahl (2022 zu rund 15 %), dem abgestuften Bevölkerungsschlüssel⁸ (51 %), dem örtlichen länderweisen Aufkommen bei Anteilen an der Grunderwerbsteuer, Bodenwertabgabe und Spielbankabgabe (13 %) sowie nach sonstigen Fixschlüsseln (21 %) aufgeteilt (Abbildung 16).

⁷ Insgesamt betrug das Aufkommen an „Öko-Steuern“ nach VGR und Gebarungsstatistik lt. Statistik Austria (vgl. Aichinger, 2022) in Österreich rund 9,5 Mrd. Euro, wobei die möglichen Anreizwirkungen der einzelnen Steuern beispielsweise im Hinblick auf die Vermeidung von Treibhausgasen ungewiss sind. Diesem Aufkommen stehen bis zu rund 6 Mrd. Euro an klimakontraproduktiven Subventionen gegenüber (Kletzan-Slamanig et al., 2022).

⁸ Gemäß § 10 (8) FAG 2017 wird der abgestufte Bevölkerungsschlüssel gebildet, indem die Volkszahl bei Gemeinden bis 10.000 Einwohner (EW) mit 1 41/67, 10.001 bis 20.000 EW mit 1 2/3, 20.001 bis 50.000 EW und Statutarstädten mit 2 und bei Gemeinden mit über 50.000 EW und der Stadt Wien mit 2 1/3 vervielfacht wird, wobei jeweils bis 10 % unterhalb der Stufengrenzen Einschleifbereiche festgelegt sind.

Abbildung 16: Horizontale Verteilung der Gemeindeertragsanteile – Aufteilungsschlüssel (2022, in Mio. Euro)

Gemeindeertragsanteile: horizontale Aufteilung Kriterien der länderweisen Aufteilung, 2022	Ertragsanteile Mio. Euro	Anteil %	Bezug zu ⁴⁾	
			Boden	Umwelt
Volkszähl	1.979	15,1		
Abgestufter Bevölkerungsschlüssel	6.720	51,3		
Örtliches Aufkommen	1.609	12,3	x	
Fixschlüssel (sonst. Kriterien)	2.785	21,3		
Gesamt	13.094	100,0		
Kriterien der gemeindeweisen Aufteilung				
Abzug für Gemeinde-Bedarfszuweisungsmittel ¹⁾	1.674	12,8		
Abgestufter Bevölkerungsschlüssel	11.002	84,0		
Fixbeträge pro Kopf (bei Gem. über 10.000 EW)	327	2,5		
Nächtigungen (bei Gem. bis 10.000 EW)	73	0,6		
Sonstige Regelungen	17	0,1		
Gesamt	13.094	100,0		

1) Die Gemeinde-Bedarfszuweisungsmittel werden von den Ländern an Gemeinden und Gemeindeverbände nach landesrechtlichen Regelungen vergeben und sind gemäß § 12 (5) FAG 2017 zu verwenden für 1. Förderung interkommunaler Zusammenarbeit, 2. Unterstützung strukturschwacher Gemeinden, 3. Förderung von Gemeindezusammenlegungen, 4. landesinternen Finanzkraftausgleich und 5. Bedarfszuweisungen an Gemeinden.

4) Aufteilungsschlüssel, die einen (direkten) Bezug zum Bereich "Boden" (Flächen, Flächennutzung, Versiegelung) bzw. "Umwelt" (Energieverbrauch, Ressourcenverbrauch, Umweltbelastung) aufweisen.

Quelle: BMF (2023); Bröthaler et al. (2017); eigene Berechnung und Darstellung (2023).

Während bei diesen länderweisen Verteilungsschlüsseln ein gewisser Zusammenhang mit flächenbezogenen Indikatoren zum Ausdruck kommt (z.B. örtliches Aufkommen, indirekt Volkszahl), ist ein direkter Bezug zu kommunalen Flächennutzungsentscheidungen im Sinne des Raumbezugs und der Raumwirksamkeit des Finanzausgleichs (siehe Kapitel 2.3) aufgrund der Distanz zu den konkreten Entscheidungen in Bezug auf die Flächeninanspruchnahme und Versiegelung nicht erkennbar.

Von den länderweisen Gemeinde-Ertragsanteilen werden vorab die *Gemeinde-Bedarfszuweisungsmitteln* abgezogen und an die Länder zur Gewährung von Bedarfszuweisungen an Gemeinden und Gemeindeverbände überwiesen (die Vergabe nach landesrechtlichen Regelungen erfolgt teils schlüsselgebunden, teils diskretionär). Gemäß § 12 (5) FAG sind zumindest 20 % der Mittel zur Förderung von interkommunaler Zusammenarbeit, Gemeindefusionen und Unterstützung strukturschwacher Gemeinden sowie weiters für landesinternen Finanzkraftausgleich und für Bedarfszuweisungen (Projektförderung, Härteausgleich) zu verwenden. Ob Gemeinde-Bedarfszuweisungen umweltförderliche oder eine bodenverbrauchende Anreizwirkung entfalten, kann in der vorliegenden Untersuchung nicht im Detail untersucht werden. Es ist nicht auszuschließen, dass einzelne Zuweisungen im Einzelfall eine entsprechende (positive oder negative) Wirkung auf die Flächeninanspruchnahme und Versiegelung entfalten. Umweltrelevante Beispiele in bestehenden BZ-Richtlinien sind Förderungen für Umstieg auf erneuerbare Energieträger (Heizung, Energieerzeugung), Wärmedämmung, energieeffiziente oder ökologische Bauweise (siehe hierzu auch Richtlinien für Gemeinde-Bedarfszuweisungen in Anhang 8.1).

Die verbleibenden länderweisen Ertragsanteile der Gemeinden werden schließlich länderintern *horizontal auf die einzelnen Gemeinden* aufgeteilt. Wesentlicher Aufteilungsschlüssel (zu 84 %) ist der abgestufte Bevölkerungsschlüssel (als zentraler Bedarfsindikator). Weitere Faktoren sind die Zahl der Nächtigungen (historisch im Zusammenhang mit dem Wegfall der Getränkesteuer bzw. des Getränkesteuerenausgleichs) sowie sonstige Fixbeträge pro Kopf (gleichfalls historisch bedingt als Kompensation für die frühere Abflachung des abgestuften Bevölkerungsschlüssels bei Gemeinden mit über 10.000 EW).

Die konkrete horizontale Mittelzuweisung im kommunalen Finanzausgleich wird demnach hauptsächlich pauschal nach dem abgestuften Bevölkerungsschlüssel vorgenommen – diese Pauschalierung nimmt somit keine Rücksicht auf allfällig unterschiedliche Kosten der Infrastrukturen, die unterschiedliche Gemeinden aufweisen. Wird die Mittelzuweisung somit als pauschalierte Abgeltung betrachtet – und wird unterstellt, dass diese Zuweisung von Gemeindeertragsanteilen verschiedene ökonomische Anreize entfalten kann, worauf kommunale Entscheidungsträger:innen reagieren, *könnte die Raumwirkung durchaus in klima- und umweltpolitisch positive Richtung gehen*: Gemeinden, die eine flächen- und ressourcensparende, d.h. nachhaltige, Raumentwicklung verfolgen, könnten dadurch hohe Infrastrukturkosten (z.B. der Zersiedelung) vermeiden. In Anbetracht der nicht nachhaltigen Raumentwicklung ist in der Praxis eine derartige kommunale fiskalische Wirkungsanalyse offensichtlich nicht im Fokus der Flächenwidmungsentscheidungen. (In Kapitel 3.3 f. wird auf die multidimensionalen Bestimmungsgünde des Bodenverbrauchs genauer eingegangen.)

Das örtliche Aufkommen kommt (mit Ausnahme der Spielbankabgabe) bei der horizontalen gemeindeweisen Abgabenteilung nicht als Aufteilungsschlüssel zur Anwendung (wie erwähnt nur bei der länderweisen Aufteilung der Grunderwerbsteuer, der Bodenwertabgabe). Anmerkungswise spielen demnach gemeinschaftliche Bundesabgaben, etwa die Lohnsteuer, die Umsatzsteuer oder die Grunderwerbsteuer als potenzieller finanzieller Anreiz für Betriebs- oder Wohnansiedlungen keine Rolle auf lokaler Ebene.

Ausschließliche Abgaben

Abbildung 17 zeigt das Aufkommen an *ausschließlichen Bundes-, Landes- und Gemeindeabgaben* für das Jahr 2022. Bei den ausschließlichen (eigenen) Abgaben liegt die Gesetzgebungskompetenz (Abgabenhöhe) überwiegend beim Bund, teils bei den Ländern und nur stark eingeschränkt auch bei den Gemeinden (z.B. Hebesatz der Grundsteuern). Die Erhebung der Abgaben erfolgt überwiegend durch die Gebietskörperschaft selbst (teils stellvertretend durch den Bund). Der Abgabenertrag steht den Gebietskörperschaften zur freien Verfügung (nicht zweckgebundene allgemeine Haushaltsmittel).

Die Bedeutung der ausschließlichen Bundesabgaben ist in den letzten 15 Jahren insbesondere durch die Umwandlung ausschließlicher in gemeinschaftliche Bundesabgaben (und entsprechende Anpassung der vertikalen Mittelaufteilung) gesunken. Wichtigste Abgabe sind die Dienstgeberbeiträge.

Auf Länderebene waren die ausschließlichen Abgaben bislang unbedeutend. Ab dem Jahr 2018 wurde der Wohnbauförderungsbeitrag von einer gemeinschaftlichen Bundesabgabe in eine ausschließliche Landesabgabe (mit voller Autonomie der Länder) umgewandelt.

Wichtigste Abgabe bei den Gemeinden ist die Kommunalsteuer, die im Durchschnitt rund 46 % des eigenen Abgabenaufkommens der Gemeinden ausmacht (gemeindeweise 0–85 %). Zweitwichtigste Gemeindeabgabe ist die Grundsteuer, die mangels Reform in den letzten Jahrzehnten sowohl stagnierendes Aufkommen aufweist als auch aufgrund historischer Einheitswerte in der räumlichen Verteilung hinsichtlich der Wertrelationen im Vergleich zu aktuellen Verkehrswerten problematisch ist. Ihr Anteil beträgt knapp 10 % (gemeindeweise 3–36 %) der eigenen Abgaben. Die zweckgebundenen, gemäß FAG den ausschließlichen Abgaben zugeordneten Gebühren für die Benützung von Gemeindevorrichtungen und -anlagen weisen im Durchschnitt einen Anteil von knapp 34 % auf.

Bei den ausschließlichen Abgaben des Bundes spielen boden- und umweltbezogene Abgaben quantitativ keine Rolle. Bei den Ländern ergibt sich allerdings ein maßgeblicher Boden- bzw. Ressourcenbezug durch den Wohnbauförderungsbeitrag (67,4 % der ausschließlichen Abgaben der Länder). Bei den Gemeinden macht der Anteil bodenbezogener Abgaben 14,7 % aus, jener umweltbezogener Abgaben 3 %.

Wenn auch Benützungsgebühren (als Nutzungsentgelte) für Wasserversorgung (Ressourcenverbrauch) sowie Abwasser- und Abfallentsorgung (Umweltverschmutzung) im Sinne umweltbezogener Abgaben interpretiert werden, dann ist der Anteil umweltbezogener Abgaben mit 36,7 % der ausschließlichen Gemeindeabgaben anzugeben. Üblicherweise wird den ressourcenbezogenen Benützungsgebühren keine hohe Anreizwirkung zugeschrieben (Damjanovic et al., 2023).

Abbildung 17: Aufkommen an ausschließlichen Abgaben des Bundes, der Länder und der Gemeinden (2022, in Mio. Euro) sowie Eingrenzung boden- und umweltbezogener Abgaben

Ausschließliche Abgaben 2022, in Mio. Euro bzw. %	Aufkommen Mio. Euro	Anteil %	Bezug zu ⁴⁾	
			Boden	Umwelt
Bund				
Dienstgeberbeiträge zum FLAF	6.316	71,4		
Gebühren und Ersätze in Rechtssachen	1.498	16,9		
Abgabe von land- und forstwirtschaftl. Betrieben	26	0,3	x	
Altlastenbeitrag	66	0,7		x
Sonstige ¹⁾	934	10,6		
Ausschließliche Bundesabgaben gesamt	8.840	100,0	26	66
% von gesamt	100,0		0,3	0,7
Länder (inkl. Wien)				
Wohnbauförderungsbeitrag	1.301	67,4	x	
Tourismusabgaben	182	9,4		
Kunst-/Kulturförderungsbeitrag	150	7,8		
Jagd- und Fischereiabgaben	16	0,8		x
Landschaftsschutzabgabe	13	0,6		x
Sonstige ²⁾	269	13,9		
Ausschließliche Landesabgaben gesamt	1.930	100,0	1.301	29
% von gesamt	100,0		67,4	1,5
Gemeinden (inkl. Wien)⁵⁾				
Kommunalsteuer	3.865	46,3		
Grundsteuer A	30	0,4	x	
Grundsteuer B	755	9,0	x	
Interessentenbeiträge v. Grundstückseigentümern	151	1,8	x	
Gebrauchsabgaben	294	3,5	x	
Parkometerabgabe	217	2,6		x
Tourismusabgaben	77	0,9		
Zweitwohnsitzabgaben	28	0,3		x
Ausgleichsabgabe nach Wr. Baumschutzgesetz	6	0,1		x
Benützungsgebühren	2.814	33,7		
Sonstige ³⁾	117	1,4		
Ausschließliche Gemeindeabgaben gesamt	8.353	100,0	1.230	251
% von gesamt	100,0		14,7	3,0

1) Sonstige ausschließliche Bundesabgaben: u.a. Stempel-/Rechtsgebühren, Glückspielabgabe, Verkehrssicherheitsabgabe.

2) Sonstige ausschließliche Landesabgaben: u.a. Feuerschutzsteuer, Wettterminalabgabe, Verwaltungsabgaben (vorl. Werte).

3) Sonstige ausschließliche Gemeindeabgaben: u.a. Abgaben für Halten von Tieren, Lustbarkeitsabgaben, Dienstgeberabgabe für den U-Bahnbau, Verwaltungsabgaben (Leerstandsabgaben wurden in einzelnen Ländern teils erst 2022 neu eingeführt).

4) Abgaben, die einen (direkten) Bezug zum Bereich "Boden" (Flächen, Flächennutzung, Versiegelung) bzw. "Umwelt" (Energieverbrauch, Ressourcenverbrauch, Umweltbelastung) aufweisen.

5) Gemeindeabgaben inkl. Gebühren für die Benützung von Gemeindeeinrichtungen und -anlagen und Interessentenbeiträge von Grundstückseigentümern und Anrainern gemäß § 16 FAG 2017 (ohne weitere Kostenbeiträge und Leistungsentgelte).

Quelle: Statistik Austria (2023c, 2023d); GemBon (2023); eigene Berechnung und Darstellung (2023).

Sekundäre und tertiäre Transfers

Abbildung 18 gibt einen Überblick über die sekundären Transfers (d.s. im FAG geregelte oder im Finanzausgleichspaktum vereinbarte Transfers nach ergänzenden Regelungen) sowie ausgewählte tertiäre Transfers zwischen den Gebietskörperschaften (nach sonstigen bundes- und landesgesetzlichen Bestimmungen).

Diese Transfers werden in Form von *Finanzzuweisungen* (im Regelfall zweckfrei zu verwendende Mittel), *Zweckzuschüssen* (für bestimmte Aufgaben bzw. zur Erreichung bestimmter Ziele, im Regelfall mit Verwendungskontrolle/-nachweisen), *Bedarfszuweisungen* (nicht rückzahlbare Zuweisungen, etwa für Härteausgleich, Unterstützung struktur-/finanzschwacher Gemeinden oder zur Deckung außergewöhnlicher Erfordernisse, z.B. Projektförderung) sowie *Kostenübernahmen/-abwälzungen* (Ausnahmen vom Prinzip der eigenen Kostentragung, etwa Kostenersätze des Bundes für Landeslehrer/innen) gewährt.

Die Transfers bilden ergänzend zu den eigenen Abgaben und Ertragsanteilen ein wesentliches Instrument des Finanzausgleichs zur Feinsteuerung und anreizorientierten thematischen Schwerpunktsetzung. Die Transfers sind zugleich langjähriges Ziel von Reformbemühungen im Hinblick auf Reduktion und Vereinfachung der komplexen (sekundären und tertiären) Transferverflechtungen.

Die Bedeutung der sekundären Transfers des Bundes an die Länder und die Gemeinden ist insbesondere ab 2009 deutlich gesunken (durch Umwandlung von teils zweckgebundenen Transfers in Ertragsanteile ohne Zweckbindung beginnend mit dem FAG 2008). Die aufkommensstarken Transfers betreffen primär die Bereiche Bildung, Gesundheit, Pflege und Soziales, in geringerem Ausmaß auch öffentlichen Verkehr. Insgesamt führen die sekundären, gemeinsam mit den umfangreichen tertiären Transfers zu bedeutenden Mittelverschiebungen zwischen den Gebietskörperschaftsebenen sowie auch erheblichen horizontalen Umverteilungseffekten zwischen Gemeinden ausgehend von der Mittelausstattung im primären Finanzausgleich (eigene Abgaben und Ertragsanteile).

Eine detailliertere rechtlich-empirische Analyse der umfangreichen tertiären Transfers (insbesondere jener der Länder an Gemeinden nach länderweisen Regelungen und Förderbestimmungen) im Hinblick auf Bezugnahmen zur Flächeninanspruchnahme oder zu Umwelt-/Klimaschutz ist im Rahmen der vorliegenden Studie nicht möglich.

Zusammenfassend setzt eine kritische Beurteilung des bestehenden Finanzausgleichs und eines entsprechender Reformbedarfs eine eingehende Auseinandersetzung mit dem bestehenden *Abgabensystem* hinsichtlich Boden-/Klima-/Umweltrelevanz voraus (siehe Anhang 8.1 und 8.3): in Bezug auf Aufkommen, Steuergegenstand, Bemessungsgrundlagen, Aufteilungskriterien, intendierte Wirkungen, Anreize und Wechselwirkungen aller Abgaben. Gleichmaßen ist eine ergänzende Auseinandersetzung mit dem *Transfersystem* erforderlich: in Bezug auf Finanzierung/Dotierung, Fördergegenstand, Voraussetzungen, Zuteilungskriterien, intendierte Wirkungen, Anreize, Volumen aller Förderungen. Einen relevanten systemischen Ansatz bietet hier die in Entwicklung befindliche Green Budgeting Methode des Bundes (BMF, 2023e) in Verbindung mit Wirkungsindikatoren und Kategorisierungen der Förderungen (für öffentliche Einrichtungen) in der Transparenzdatenbank (Transparenzportal, 2023): durch Kategorisierung der Zahlungsströme in verschiedenen Aufgabenbereichen hinsichtlich (Boden-)/Klima-/Umweltrelevanz, qualitative Einschätzung der Wirkungsrichtung (negativ/kontraproduktiv, neutral, positiv/produktiv, unklar) und daraus abgeleitet quantitative Evaluierung der Einzahlungen und Auszahlungen. Zu den tertiären Transfers der subnationalen Ebene liegen hier die Daten allerdings noch unvollständig vor. Bodenschutz (Flächeninanspruchnahme, Versiegelung) im Zusammenhang mit Raumentwicklung bildet hier noch keinen expliziten Schwerpunkt.

Abbildung 18: Sekundäre und ausgewählte tertiäre Transfers zwischen den Gebietskörperschaften (2022, in Mio. Euro) gemäß FAG 2017 sowie Eingrenzung boden- und umweltbezogener Transfers

Sekundäre und ausgewählte tertiäre Transfers 2022, in Mio. Euro bzw. %	Aufkommen Mio. Euro	Anteil %	Bezug zu ⁶⁾	
			Boden	Umwelt
Bund an Länder				
Bildung				
§ 4 FAG Kostentragung Landeslehrer/innen	7.004	51,3		
15a B-VG Elementarpädagogik, Bildungsinvestitionsgesetz (Tagesbetreuung)	171	1,3		
Gesundheit und Soziales				
§ 24 FAG Bedarfszuweisung Gesundheit, Pflege u Soziales	193	1,4		
KAKuG Zuschüsse Krankenanstaltenfinanzierung, klinischer Mehraufwand	1.130	8,3		
PflegefondsG Zweckzuschüsse Betreuung, Pflegeregress, Pflegeausbildung	806	5,9		
GSBG Gesundheits- und Sozialbereich-Beihilfengesetz	1.602	11,7		
COVID-19 (Zweckzuschuss, Fam.härteausgleich, Teuerung, § 57a KAKuG)	1.707	12,5		
Sonstiges				
15a B-VG Schienenverbund Wien (U-Bahn)	78	0,6		x
KatFG Katastrophenfonds (Schäden im Vermögen der Länder/Privater) ⁴⁾	108	0,8		(x)
Sonstige ¹⁾	866	6,3		
Gesamt	13.666	100,0		
Bund an Gemeinden				
§ 23 FAG Finanzzuweisung für Personennahverkehr	100	2,8		x
§ 24 FAG Bedarfszuweisung Gesundheit, Pflege u Soziales (ohne Strukturfonds)	53	1,5		
§ 24 FAG Strukturfonds	64	1,8		
§ 25 FAG Finanzkraftstärkung und Zusatzfinanzierung Gemeinde-Bedarfszuweisungen ⁵⁾	150	4,2		
FAG Sonstige Zuweisungen, Zuschüsse ²⁾	93	2,6		
Kommunalinvestitionsgesetz 2020 Zweckzuschüsse ³⁾	155	4,3		x
KatFG Katastrophenfonds (Schäden im Vermögen der Gemeinden) ⁴⁾	26	0,7		(x)
Gesamt (im Rahmen des Finanzausgleichs gemäß BMF)	640	17,8		
Sonstige Transfers (Förderungen) der Bundesebene an Gemeinden ⁵⁾	2.950	82,2	(x)	(x)
Gesamt	3.591	100,0		
Länder an Gemeinden				
Gemeinde-Bedarfszuweisungen (aus Abzügen von Gemeinde-Ertragsanteilen) ⁵⁾	1.222	47,7	(x)	(x)
Sonstige Transfers (Förderungen) der Länder an Gemeinden ⁵⁾	1.338	52,3	(x)	(x)
Gesamt	2.561	100,0		
Gemeinden an Länder (teils Gemeindeverbände)				
§ 5 FAG (Obergrenze) Landesumlage gem. landesgesetzl. Bestimmungen	564	19,3		
Sonstige Umlagen (Sozialhilfe, Krankenanstalten, Schulgemeinden)	2.363	80,7		
Gesamt	2.927	100,0		

1) Sonstige Transfers des Bundes an Länder (gemäß BMF-Abgrenzung): § 26 FAG Bedarfszuweisungen zur Glücksspielreform, § 27 (1) FAG Zuschüsse zur Theaterführung, 15a B-VG Grundversorgung Flüchtlingsbetreuung (netto), Zuschüsse für Straßen, Investitionen und nach sonstigen Sondergesetzen.

2) Sonstige Transfers an Gemeinden gemäß FAG: § 23 (3) FAG Polizeikostenersatz an Städte mit eigenem Statut, § 27 (1) FAG Zuschüsse zur Theaterführung an Gemeinden, § 27 (3) FAG Zweckzuschuss für Eisenbahnkreuzungen.

3) KIG 2020: Zuschüsse für kommunale Investitionsprojekte, u.a. für ökologische Maßnahmen im Klima- und Energiebereich (Ziel 20 % der Mittel für ökologische Maßnahmen, 07/2020 bis 02/2023 rund 29 % gemäß BMF, 2023d).

4) Mittel aus dem Katastrophenfonds für Schäden im Vermögen, Einsatzsitzgeräte (auch iSv Klimawandelanpassung).

5) Sonstige Zuschüsse/Bedarfszuweisungen für unterschiedlichste Zwecke bzw. mit unterschiedlichen Förderbedingungen, u.a. Innenentwicklung, Flächenrecycling, erneuerbare Energie, Energiesparen, Gebäudesanierung, Heizsysteme, Mobilitätsmanagement, Straßen, Rad-/Fußwege, Wasser, Abwasser, Abfall, Altlasten, Kinderbetreuung, Kunst, Kultur, Artenschutz.

6) Transfers, die einen (direkten) Bezug zum Bereich „Boden“ (Flächen, Flächennutzung, Versiegelung) bzw. „Umwelt“ (Energieverbrauch, Ressourcenverbrauch, Umweltbelastung) aufweisen.

Quelle: BMF (2023); BMF (2023d); Statistik Austria (2023c, 2023d); GemBon (2023); eigene Berechnung und Darstellung.

3.2.2 Eckdaten zu kommunalen Finanzen und gemeindefiskalische Wirkungen

Ergänzend zur Darstellung relevanter fiskalischer Indikatoren aus dem Blickwinkel des Finanzausgleichs im engeren Sinn wird im Folgenden noch auf Eckdaten kommunaler Haushalte (Struktur und Bedeutung der Einnahmen/Einzahlungen aus dem Finanzausgleich für Gemeinden) sowie auf gemeindefiskalische Wirkungen der Flächeninanspruchnahme durch Siedlungsentwicklung eingegangen.

Bedeutung der Einnahmen aus dem Finanzausgleich im Haushalt der Gemeinden

Abbildung 19 gibt einen Überblick über die Einnahmen-Struktur der Gemeinden ohne Wien (anhand der Einzahlungen des Finanzierungshaushalts) für das Jahr 2022. Zu vertiefenden Grundlagen sowie längerfristigen empirischen Entwicklungen und regional differenzierten Analysen der Gemeindefinanzen siehe z.B. Bröthaler et al., 2006; KDZ, 2023; Statistik Austria, 2023d.

Die *Einnahmen aus dem primären, sekundären und tertiären Finanzausgleich* (Einzahlungen aus Abgaben und intragovernmentalen Transfers) bilden das Fundament der Gemeindefinanzierung. Der Anteil der Ertragsanteile an den gemeinschaftlichen Bundesabgaben betrug 2022 im Durchschnitt der Gemeinden ohne Wien rund 40 % der Einzahlungen der operativen Gebarung (34,7 % der Gesamtgebarung), der Anteil der eigenen Abgaben knapp 20 % der operativen Einzahlungen.

Abbildung 19: Struktur der Einzahlungen¹⁾ der Gemeinden (ohne Wien), 2022 in Mio. Euro bzw. %

Einzahlungen Gemeinden ohne Wien, 2022	Mio. Euro	% op. Geb.	% Gesamt
Einzahlungen aus eigenen Abgaben	4.169	19,3	16,9
Einzahlungen aus Ertragsanteilen ²⁾	8.573	39,6	34,7
Einzahlungen aus Gebühren	2.255	10,4	9,1
Einzahlungen aus Leistungen und wirtschaftlicher Tätigkeit	2.578	11,9	10,4
Einzahlungen aus Veräußerung geringw. Wirtschaftsgüter	1.249	5,8	5,1
Transferzahlungen von Trägern des öffentlichen Rechts	2.464	11,4	10,0
Transferzahlungen von Trägern privaten Rechts	262	1,2	1,1
Sonstige operative Einzahlungen	90	0,4	0,4
Einzahlungen der operativen Gebarung	21.640	100,0	87,6
Einzahlungen der investiven Gebarung	1.593		6,4
Einzahlungen aus Finanzierungstätigkeit	1.482		6,0
Gesamt voranschlagswirksame Einzahlungen	24.715		100,0
davon Einzahlungen aus eigenen Abgaben	Mio. Euro	% op. Geb.	% eig. Abg.
Grundsteuer A (Land- und Forstwirtschaft)	29	0,1	0,7
Grundsteuer B (Grundstücke)	632	2,9	15,2
Kommunalsteuer	2.879	13,3	69,0
Tourismusabgaben	77	0,4	1,8
Parkometerabgaben	50	0,2	1,2
Zweitwohnsitzabgaben	28	0,1	0,7
Interessentenbeiträge v. Grundstückseigentümern/Anrainern	151	0,7	3,6
Gebrauchsabgaben	89	0,4	2,1
Sonstige eigene Abgaben	235	1,1	5,6
Einzahlungen aus eigenen Abgaben	4.169	19,3	100,0

1) Einzahlungen des Finanzierungshaushalts in Mio. Euro sowie Anteil an den Einzahlungen der operativen Gebarung und Anteil an den gesamten voranschlagswirksamen Einzahlungen (operative, investive Gebarung und Finanzierungstätigkeit).

2) Ertragsanteile an gemeinschaftlichen Bundesabgaben (im Jahr 2022), davon Grunderwerbsteuer inkl. Bodenwertabgabe 1.115 Mio. Euro bzw. 5,2 % der operativen Gebarung (für das Jahr 2022, länderweise in Summe, ohne Wien).

Quelle: GemBon (2023); Statistik Austria (2023c); eigene Berechnung und Darstellung (2023).

Der Anteil der intragovernmentalen Transfers machte 2022 durchschnittlich rund 11 % der gesamten operativen Einzahlungen aus. Diese Transfers umfassen zu einem (in Summe) geringeren Teil Finanzzuweisungen und Zuschüsse des sekundären Finanzausgleichs des Bundes an die Gemeinden sowie weitere Transferzahlungen von sonstigen öffentlichen Rechtsträgern, überwiegend vom Land an Gemeinden, z.B. Förderungen in Form von Kapitaltransfers (Investitionszuschüsse) oder laufende Transfers zur Finanzkraftstärkung oder zum Haushaltsausgleich. Bei der Einnahmenstruktur und auch der Ausgabenstruktur bestehen klarerweise ausgeprägte lokale und regionale Unterschiede der anteiligen Verhältnisse und Problemlagen zwischen Gemeinden und Gemeindegruppen.

In Summe ist der kommunale Finanzausgleich somit im Durchschnitt für rund 70 % der operativen Einzahlungen der Gemeinden verantwortlich. Im Zeitablauf (hier nicht näher behandelt) ist ein sinkender Anteil der eigenen Abgaben und steigender Anteil der Ertragsanteile und etwas geringer der intragovernmentalen Transfers festzustellen. Zum einen gewährleistet die Ausgleichsfunktion des Finanzausgleichs eine finanzielle Mindestausstattung, eine zielgerichtete Umverteilung zwischen Gemeinden, sowie eine gewisse Internalisierung externer Effekte und eine Resilienz bei lokalen oder regionalen Krisen ebenso wie bei nationalen Krisen für die Gemeinden insgesamt im Kontext der vertikalen Mittelaufteilung des Finanzausgleichs (siehe etwa Biwald et al., 2021). Die zunehmende Bedeutung des Steuerverbundes führt jedoch auch zu verstärkter Abhängigkeit der Gemeinden, zur weiteren Minderung der finanziellen Autonomie und zu verringerten Anreizen zur eigenen Einnahmengenerierung (z.B. betreffend Gebührenpolitik).

Bedeutung siedlungsbezogener Ausgaben im Haushalt der Gemeinden

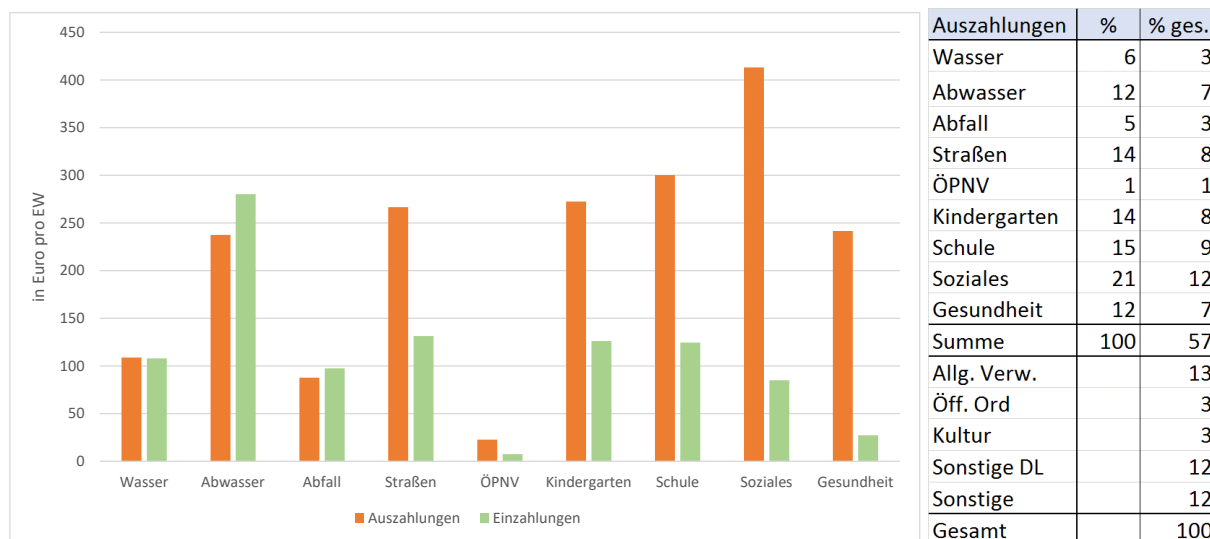
Die Flächeninanspruchnahme und Siedlungsentwicklung sind hier fiskalisch im Kontext von allgemeinen Rahmenbedingungen und Herausforderungen der gesamten kommunalen Aufgabenfinanzierung zu sehen – von der Finanzierung der Infrastruktur, Daseinsvorsorge, Bildung, Gesundheit, Pflege, soziale Wohlfahrt bis hin zu öffentlicher Ordnung, Sicherheit, Freizeit und Kultur und allgemeine Verwaltung. Weite Bereiche vor allem der technischen Infrastrukturen sind in Bezug auf die Produktionskosten der kommunalen Leistungen direkt mit der Art der Flächeninanspruchnahme (z.B. Innenentwicklung, Zersiedlung) verbunden.

Abbildung 20 veranschaulicht die Bedeutung *siedlungsbezogener Ausgaben* im Budget der Gemeinden (auf Basis der Auszahlungen des Finanzierungshaushalts der Gemeinden ohne Wien im Jahr 2022). Demnach machen Auszahlungen für siedlungsbezogene Aufgabenbereiche⁹ im Durchschnitt rund 57 % der gesamten Auszahlungen der Gemeinden aus. Die Bereiche der Wasserversorgung, Abwasser- und Abfallentsorgung werden überwiegend durch funktionspezifische Einzahlungen gedeckt (Gebühren¹⁰, Beiträge, Leistungsentgelte, zweckgebundene Transfers). Weitere Aufgabenbereiche wie Kindergarten, Schulen, Soziale Wohlfahrt oder Gesundheit müssen überwiegend aus allgemeinen Haushaltsmitteln (eben Abgaben und nicht-zweckgebundene Transfers) finanziert werden.

⁹ Die Abgrenzung siedlungsbezogener Ausgaben erfolgt mittels der Zuordnung von Aufgabenbereichen (auf Basis der detaillierten funktionellen Budgetgliederung nach Ansatz-Unterabschnitten gemäß VRV 2015, Anlage 2).

¹⁰ Gemäß § 17 (3) Z4 FAG 2017 dürfen Gemeinden Gebühren für die Benützung von Gemeindeeinrichtungen und anlagen bis zu einem Ausmaß festlegen, bei dem der Jahresertrag der Gebühren das doppelte Jahreserfordernis für die Erhaltung und den Betrieb der Einrichtung oder Anlage sowie für Schuldendienst der Errichtungskosten unter Berücksichtigung der Lebensdauer der Einrichtung oder Anlage nicht übersteigt.

Abbildung 20: Siedlungsbezogene Auszahlungen und funktionspezifische Finanzierung (Gemeinden ohne Wien, 2022, in Euro pro EW bzw. Anteil in %)

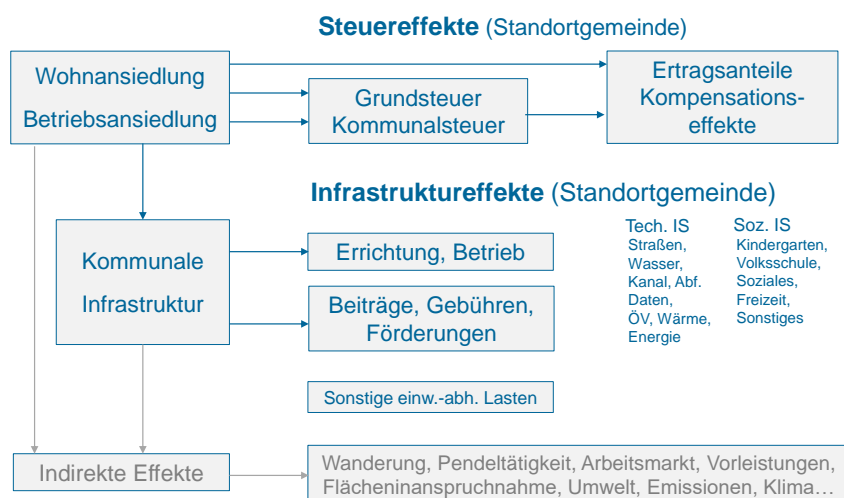


Quelle: GemBon (2023); Statistik Austria (2023c); eigene Berechnung und Darstellung (2023).

Gemeindefiskalische Effekte der Siedlungsentwicklung

Im Zusammenhang mit Siedlungsentwicklung (Wohn-/Betriebsansiedlung) sind grundsätzlich sowohl die nicht-fiskalischen Ursachen und Wirkungen der Flächeninanspruchnahme als auch die mittel- bis längerfristigen fiskalischen Effekte und entsprechenden direkten und indirekten Wechselwirkungen überaus komplex. Abbildung 21 gibt hierzu einen vereinfachten Überblick über die gemeindefiskalischen Wirkungen der Flächeninanspruchnahme durch Siedlungsentwicklung. Die unmittelbaren Effekte (Steuer- und Infrastruktureffekte) auf das Budget der betrachteten Standortgemeinde hängen dabei sowohl von der Bebauungsstruktur (Lage/Dichte) als auch von den konkreten örtlichen Rahmenbedingungen (etwa bestehende infrastrukturelle Kapazitäten/Auslastung im Umfeld des Bebauungsgebietes, Bodenpreise) ab.

Abbildung 21: Gemeindefiskalische Effekte der Siedlungsentwicklung (Wohn-/Betriebsansiedlung)



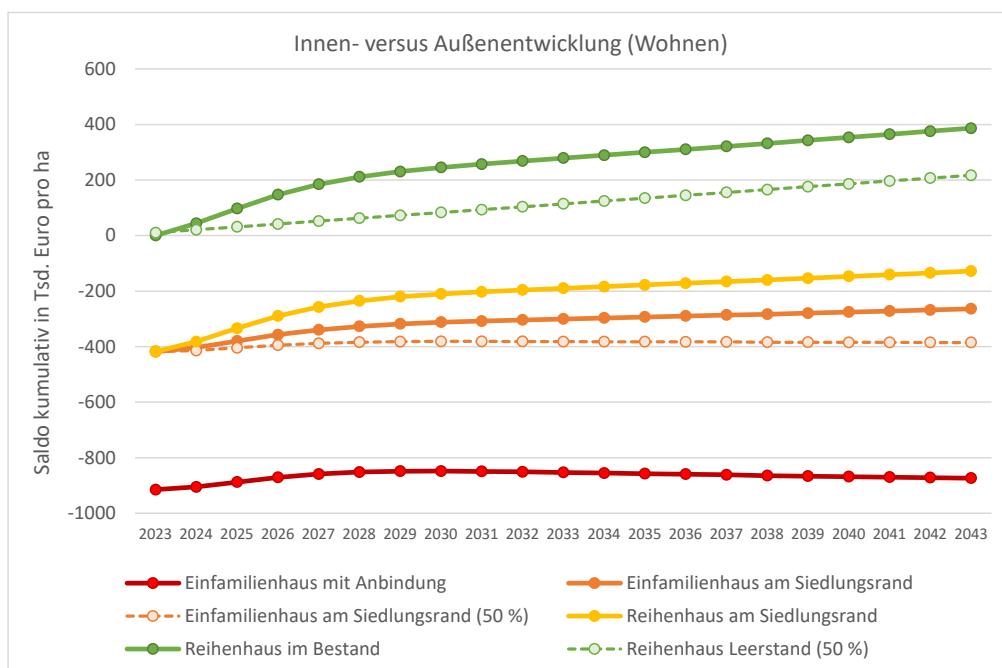
Quelle: eigene Darstellung (2023).

Während das Ausmaß fiskalischer Effekte demnach gemeindeweise und abhängig von örtlichen Gegebenheiten stark variieren kann, kann allgemein festgehalten werden, dass bei einer effizienten Flächennutzung (z.B. Innenentwicklung, Verdichtung, Bestandsentwicklung) die fiskalische Effizienz u.a. durch eine verbesserte Auslastung bestehender Infrastrukturen in der Regel deutlich höher ist als bei einer Flächenentwicklung außerhalb der Siedlungskerne.

Abbildung 22 stellt hierzu beispielhaft die gemeindefiskalischen Netto-Effekte einer Wohnansiedlung für unterschiedliche Bebauungsvarianten (Lage und Dichte) bei ansonsten gleichen Rahmenbedingungen dar. Abbildung 23 zeigt analog die gemeindefiskalischen Netto-Effekte für unterschiedlichen Varianten einer Betriebsansiedlung bei weitestgehend gleicher „Dimensionierung“ des Baugebietes.

Die unmittelbaren fiskalischen Netto-Effekte der Wohn-/Betriebsansiedlung können im Vergleich zu Innenentwicklung bei Außenentwicklung oder ineffizienter Flächennutzung deutlich negativ oder nur sehr langfristig positiv sein, zusätzlich vermindert bei geringerem Besiedlungsgrad bzw. bei Leerstand.

Abbildung 22: Gemeindefiskalische Effekte¹ der Siedlungsentwicklung – Beispiel Wohnansiedlung²

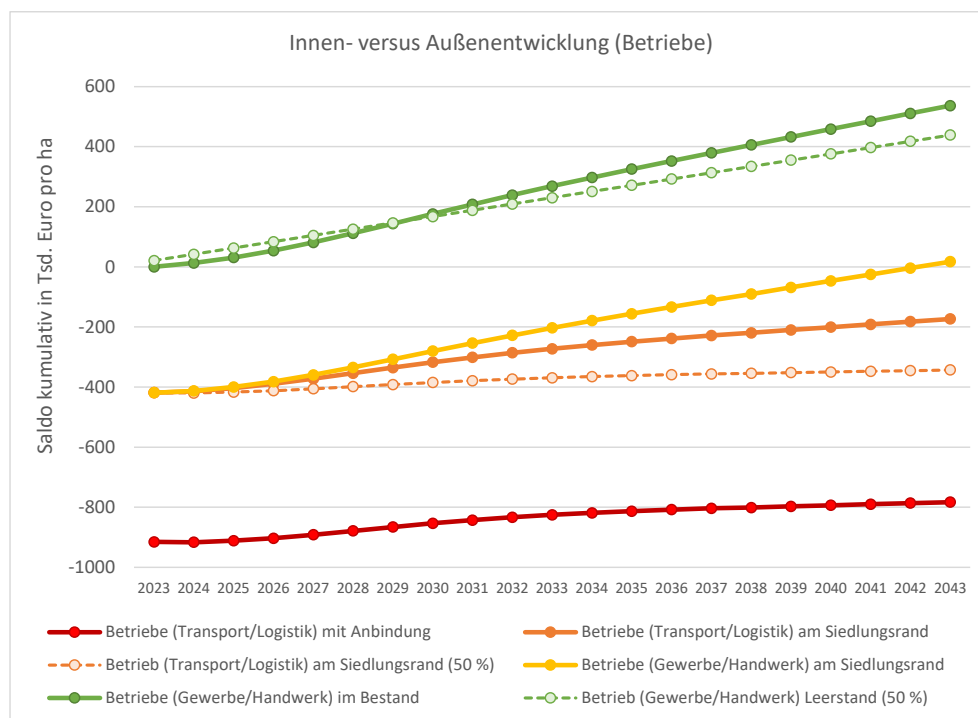


1) Gesamte ansiedlungsbedingte (einmalige und laufende) Einzahlungen und Auszahlungen der Standortgemeinde (Annahme Gemeinde mit bis 2.500 EW in Niederösterreich), Saldo jährlich kumuliert über 20 Jahre (in Tsd. Euro pro ha Bruttobauland, Werte real, Preisbasis 2020), inkl. Finanzausgleichseffekte durch zusätzliche Einwohner:innen, ohne weitere indirekte Effekte (etwa lokale/regionale Wertschöpfungs-/Beschäftigungseffekte durch zusätzlichen Konsum bei Bevölkerungszuzug) und ohne weitergehende ökonomische Bewertung nicht-fiskalischer Folgewirkungen (etwa Versiegelung, Biodiversität, Emissionen).

2) Annahmen zu Varianten der Außen- und Innenentwicklung: Bruttobaulandfläche 10.000 m² (öffentliche Verkehrsflächen 1.750 m², öffentliche Grünflächen 600 m², Nettobauland 7.650 m²) bei Außenentwicklung (neues Wohngebiet), Bebauung mit flächenintensivem Einfamilienhaus (850-1.500 m²) mit Anbindung (200 m Straße, Leitungsinfrastruktur) bzw. am Siedlungsrand (ohne Außenanbindung) bei Besiedlungsgrad 100 % bzw. 50 % sowie bei Bebauung mit flächensparendem Reihenhaus (200-350 m²) am Siedlungsrand (Besiedlungsgrad 100 %) und bei Innenentwicklung auf Baulandreserven im Bestand (mit Annahme gleicher Einwohnerzahl wie am Siedlungsrand) sowie im Bestand mit Leerstand von 50 % der Nutzfläche.

Quelle: NIKK (2023); eigene Annahmen, Berechnung und Darstellung (2023).

Abbildung 23: Gemeindefiskalische Effekte¹ der Siedlungsentwicklung – Beispiel Betriebsansiedlung²



1) Gesamte ansiedlungsbedingte (einmalige und laufende) Einzahlungen und Auszahlungen der Standortgemeinde (Annahme Gemeinde mit bis 2.500 EW in Niederösterreich), Saldo jährlich kumuliert über 20 Jahre (in Tsd. Euro pro ha Bruttobauland, Werte real, Preisbasis 2020) inkl. Finanzausgleichseffekte durch zusätzliche Beschäftigte (Lohnsumme), ohne weitere indirekte Effekte (etwa Wertschöpfungs-/Beschäftigungseffekte durch lokale/regionale Vorleistungsbezüge zusätzlicher Betriebe).

2) Annahmen zu Varianten der Außen- und Innenentwicklung: Bruttobaulandfläche 10.000 m² (öffentliche Verkehrsflächen 1.750 m², öffentliche Grünflächen 600 m², Nettobauland 7.650 m²) bei Außenentwicklung (neues Betriebsgebiet) mit flächenintensiven Betrieben (Transport/Logistik) mit Anbindung (200 m Straße, Leitungsinfrastruktur) bzw. am Siedlungsrand (ohne Außenanbindung) bei Besiedlungsgrad 100 % bzw. 50 % sowie mit flächeneffizienteren Betrieben (Sachgüterproduktion Gewerbe und Handwerk) am Siedlungsrand (Besiedlungsgrad 100 %) und bei Innenentwicklung im Bestand (mit Annahme gleicher Beschäftigtenzahl wie am Siedlungsrand) sowie im Bestand mit Leerstand von 50 % der Nutzfläche.

Quelle: NIKK (2023); eigene Annahme, Berechnung und Darstellung (2023).

Die gemeindefiskalischen Effekte der Siedlungsentwicklung werden in der öffentlichen und fachlichen Diskussion der Anreize und Wirkungen vielfach einnannenseitig und zudem stark vereinfacht dargestellt („Widmung ist Einwohner/in ist Ertragsanteile“, „Beschäftigte/r ist Kommunalsteuer“). Zu den Effekten insbesondere auf der Ausgabenseite sind unterschiedliche Argumente anzuführen:

- **Unklare Ausgaben:** Zum Zeitpunkt der Flächenwidmung fallen – mit Ausnahme von Planungskosten – keine Ausgaben an („Flächenwidmung kostet nichts“). Sehr wohl sind damit langfristige finanzielle Verpflichtungen verbunden, die spätestens mit der Aufschließung schlagend werden. Die Folgelasten sind in frühen Phasen der Planung vielfach noch unklar und hängen auch von örtlichen Gegebenheiten und planungsbezogenen Rahmenbedingungen ab.
- **Unberücksichtigte Kosten:** Während Bodenpreise (etwa bei Grundstückserwerb oder -verkauf durch die Gemeinde) potenziell fiskalisch relevant sind, haben vor allem die *ökologischen Effekte der Flächeninanspruchnahme* (etwa Verlust von Bodenfunktion oder Biodiversität) keine Auswirkungen auf das Gemeindebudget („Bodenfunktionen kosten nichts“).

- *Unterschiedlich effiziente Bebauungsformen:* Es besteht ein signifikanter Zusammenhang zwischen flächeneffizienterer Siedlungsentwicklung (Innentwicklung, dichte Bebauung) und geringeren fiskalischen Netto-Lasten („*Flächeneffizienz ist fiskalische Effizienz*“). Für flächenineffiziente Entwicklung sind auch weitere Treiber der Flächeninanspruchnahme zu berücksichtigen.
- *Unmittelbare Ausgaben:* Es ist davon auszugehen, dass die unmittelbaren Folgekosten (insbesondere für technische und soziale Infrastruktur) in der Praxis sehr wohl wahrgenommen werden und der Höhe nach bekannt sind, da sich diese unmittelbar in dem verbindlichen Voranschlag und der verpflichtenden Mittelfristigen Finanzplanung (für 3–5 Jahre) niederschlagen – allenfalls mit der Einschätzung, dass zukünftige Einnahmen die einmaligen Investitionen und laufenden Ausgaben für Betrieb und Erhaltung überwiegen werden.
- *Unsichtbare Ausgaben:* Kompensationseffekte des Finanzausgleichs sind nicht direkt sichtbar und teils auch nur kompliziert zu berechnen. Zusätzliche Kommunalsteuer (bei Betriebsansiedlung) erhöht die „Finanzkraft“ und führt, mit 1–2 Jahren Verzögerung, bei finanzkraftabhängigen Aufteilungskriterien zu verminderten Einnahmen aus dem Finanzausgleich sowie zu erhöhten Ausgaben, im Wesentlichen bei Umlagen (länderweise unterschiedlich etwa Landesumlage, Sozialhilfeumlage, Krankenanstaltenumlage). Analoges gilt für zusätzliche Ertragsanteile (bei Wohnansiedlung), die auch Bestandteil von Finanzkraft-Definitionen sind und somit zu Kompensationseffekten führen (siehe z.B. Bröthaler/Gutheil, 2009; Schneider, 1995).
- *Umweg-Effekte:* Eine Rolle spielen auch indirekte Effekte, die zu zusätzlichen Lasten führen können („*Einwohner/in kostet*“) oder eventuell mit Erwartungen („*Betriebsansiedlung verhindert Abwanderung*“) zusammenhängen, die sich allenfalls (nicht) erfüllen.
- *Unabsehbare Ausgaben:* Die langfristigen (Netto-)Folgeausgaben, die über den Finanzplanungshorizont von 3–5 Jahren hinausgehen, werden möglicherweise nicht ausreichend wahrgenommen und sind in manchen Fällen auch schwer einzuschätzen, etwa wenn sich Erwartungen zum Besiedlungsgrad nicht erfüllen.

Zusammenfassend stehen den unmittelbaren und eher leicht erfassbaren Einnahmen (Kommunalsteuer, Ertragsanteile) als potenzieller finanzieller Anreiz für eine expansive Flächeninanspruchnahme erhebliche Ausgaben gegenüber, bei denen zum Teil davon auszugehen ist, dass sie von kommunalen Entscheidungsträger:innen nicht explizit wahrgenommen und in Entscheidungen zur Siedlungsentwicklung einbezogen werden. Zum Teil sind gemeindefiskalische Effekte im Haushaltskontext überhaupt nicht sichtbar bzw. schwierig abzuschätzen.

Hier spielt zum einen eine verbesserten Informationsgrundlage und eine verstärkte Bewusstseinsbildung eine Rolle. Zum anderen sind praxistaugliche Tools für gemeindefiskalische Wirkungsanalysen zur längerfristigen Abschätzung der investiven und laufenden Auszahlungen und Einzahlung von Siedlungsentwicklungen (für 10–20 Jahre) wesentlich. In den letzten Jahren wurden hier verstärkt Initiativen und Aktivitäten der Raumplanungsabteilungen einzelner Länder und Aufsichtsbehörden mit Blickrichtung auf Gemeinden und Akteure/innen der Raumplanung gesetzt (siehe beispielsweise Niederösterreichischer InfrastrukturkostenKalkulator, NIKK, 2023).

Zum anderen zeigt sich eine zunehmende Bedeutung der mittelfristigen Finanzplanung (länderweise geregelt, erst seit einigen Jahren verpflichtend), bedingt auch durch (europäische) finanzstatistische Vorgaben zur mittelfristigen Ausrichtung der Haushaltsführung (und auf Bundesebene auch langfristiger Prognosen, etwa zu demografischen Trends und Aspekten des Klimawandels, vgl. BMF, 2023c). In den letzten Jahren kommen auch finanzielle Instrumente in Novellen zu Raumordnungsgesetzen zur Anwendung, deren Umsetzung und Wirkung zum Teil noch abzuwarten bleibt.

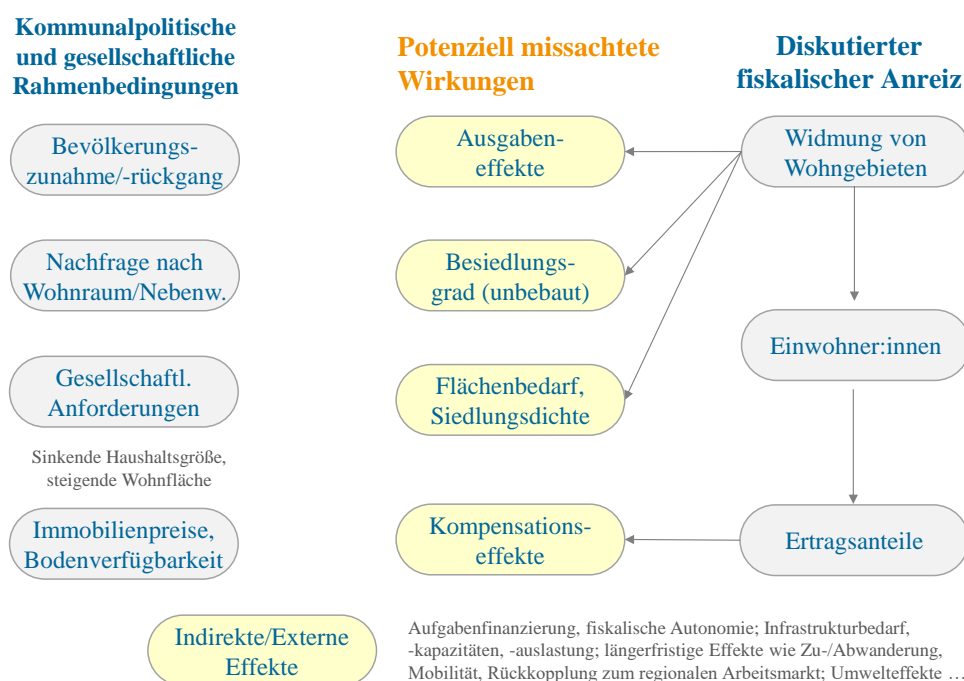
3.3 Raumbezug oder Raumwirksamkeit – ein polit-ökonomisches Modell der Flächeninanspruchnahme und Bodenversiegelung

Im Folgenden wird die Raumwirksamkeit des Finanzausgleichs in einem politisch-ökonomischen Modell skizziert und hernach anhand der gesammelten empirischen Daten zur Flächeninanspruchnahme und der Bodenversiegelung getestet.

Wie aus dem Kapitel 4 im Detail hervorgeht, werden Instrumenten des Finanzausgleichs in der Raumplanung (insb. dem Österreichischen Raumentwicklungskonzept, ÖREK) häufig Anreizwirkungen im Sinne einer höheren Flächeninanspruchnahme bzw. Bodenversiegelung unterstellt. Vor allem bezieht sich diese angenommene Raumwirksamkeit einerseits auf die Widmung zusätzlicher Wohngebiete (Siedlungsflächen), und andererseits auf die Entwicklung von Betriebsgebieten. In Kurzform kann die Argumentation in Bezug auf Siedlungsflächen wie in Abbildung 24 zusammengefasst werden. Aus einer Widmung von Wohngebieten wird eine höhere Anzahl an Einwohner:innen abgeleitet, wodurch gemeindefiskalische Einzahlungen in Form höherer Ertragsanteile entstehen. Allerdings zeigt die Abbildung auch, dass bei Einbeziehung anderer Folgewirkungen (z.B. höhere Ausgaben für Infrastrukturen, Kompensationseffekte) eine reine Einzahlungs-/Auszahlungsrechnung vermutlich kaum eine hohe fiskalische Rentabilität derartiger Flächenentwicklungen erbringen wird (siehe Kap. 3.2.2).

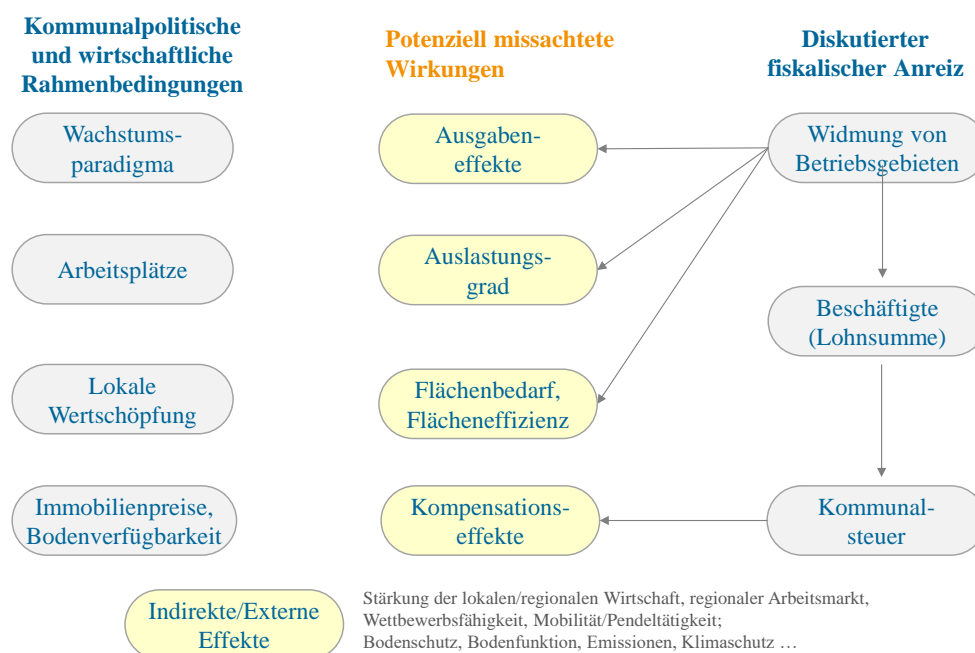
Abbildung 25 bietet im Überblick eine analoge Darstellung in Bezug auf die Widmung von Betriebsgebieten. Hierbei ergibt sich der angenommene bzw. unterstellte Anreiz in Form höherer Einzahlungen aus der Kommunalsteuer. Auch hier werden verschiedene gegenläufige Effekte (z.B. Ausgaben für Infrastrukturen) als auch Kompensationseffekte des Finanzausgleichs (verminderte Einzahlungen bzw. erhöhte Auszahlungen bei erhöhter Finanzkraft) nicht berücksichtigt.

Abbildung 24: Diskutierte Anreize (Raumwirksamkeit) des Finanzausgleichs in Bezug auf eine Widmung neuer Siedlungsflächen und häufig missachtete gemeindefiskalische Wirkungen



Quelle: Eigene Konzeption und Darstellung (2023).

Abbildung 25: Diskutierte Anreize (Raumwirksamkeit) des Finanzausgleichs in Bezug auf eine Widmung neuer Betriebsflächen und häufig missachtete gemeindefiskalische Wirkungen



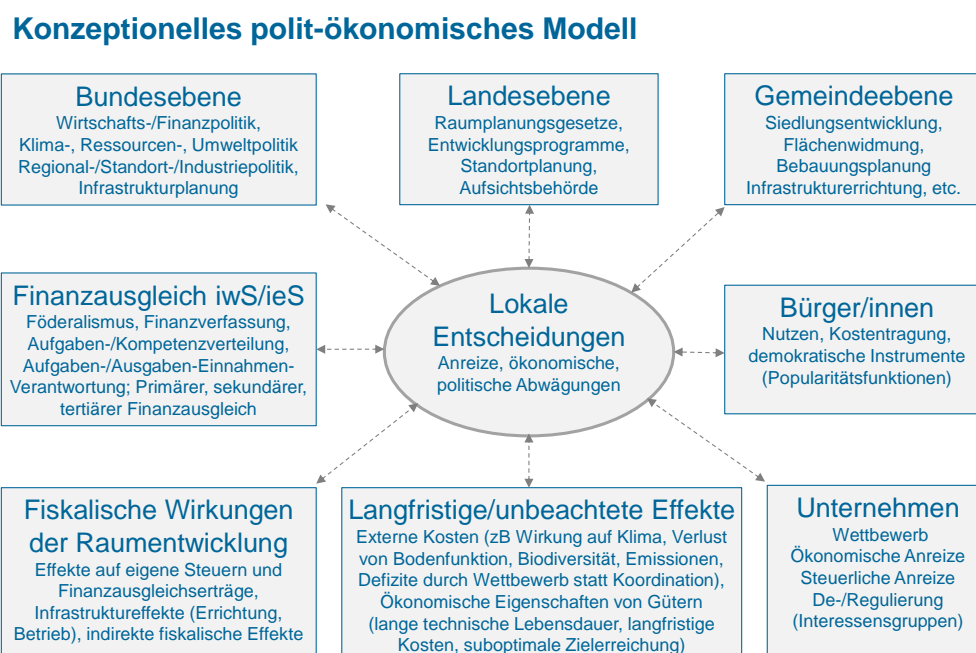
Quelle: Eigene Konzeption und Darstellung (2023).

In beiden Fällen werden die Wirkungen unterschiedlicher Bebauungsformen (Flächeneffizienz) sowie auch Wechselwirkungen mit kommunalpolitischen und gesellschaftlichen/wirtschaftlichen Rahmenbedingungen in der Diskussion vielfach unzureichend beachtet.

Abbildung 26 zeigt eine zusammenfassende Übersicht des in weiterer Folge detailliert beschriebenen politisch-ökonomischen Modells der kommunalen Flächennutzungsentscheidungen. Im Zentrum stehen hierbei die kommunalen Entscheidungsträger:innen, die in einem Raumplanungs- und Finanzausgleichssystem Entscheidungen treffen. Bevor auf die Details eingegangen wird, sollen zunächst die wesentlichen Elemente und Prämissen skizziert werden:

- Auch wenn die Aufgabenverantwortung für die Flächenwidmung hauptsächlich auf kommunaler Ebene liegt, sind Ziele des Klimaschutzes bzw. einer flächensparenden Raumentwicklung Aufgaben für die Mehr-Ebenen-Steuerung sowie die Kooperation zwischen den Gebietskörperschaften, da die auf nationaler und internationaler Ebene vereinbarten Ziele auch für die föderalen Ebenen (Länder, Gemeinden) übersetzt werden müssen. Diese Übersetzung ist in Österreich bis dato nicht gelungen (siehe Mitterer/Bröthaler/Getzner, 2023).
- Flächenwidmungsentscheidungen werden in einem Geflecht von Interessenskonflikten und -abwägungen, möglichen Anreizen, Fehlanreizen und Fiskal-Illusionen getroffen. Weitere Elemente des Entscheidungssystems sind die (Nicht-)Berücksichtigung nicht-fiskalischer Effekte, wie z.B. externer Effekte, sowie fehlende Kompensationen bei einem Verzicht auf eine expansive Flächenentwicklung.
- Eine systematische Integration des Finanzausgleichs mit der Raumentwicklung ist derzeit nicht implementiert.

Abbildung 26: Zusammenfassende Übersicht über das politisch-ökonomische Modell kommunaler Flächennutzung

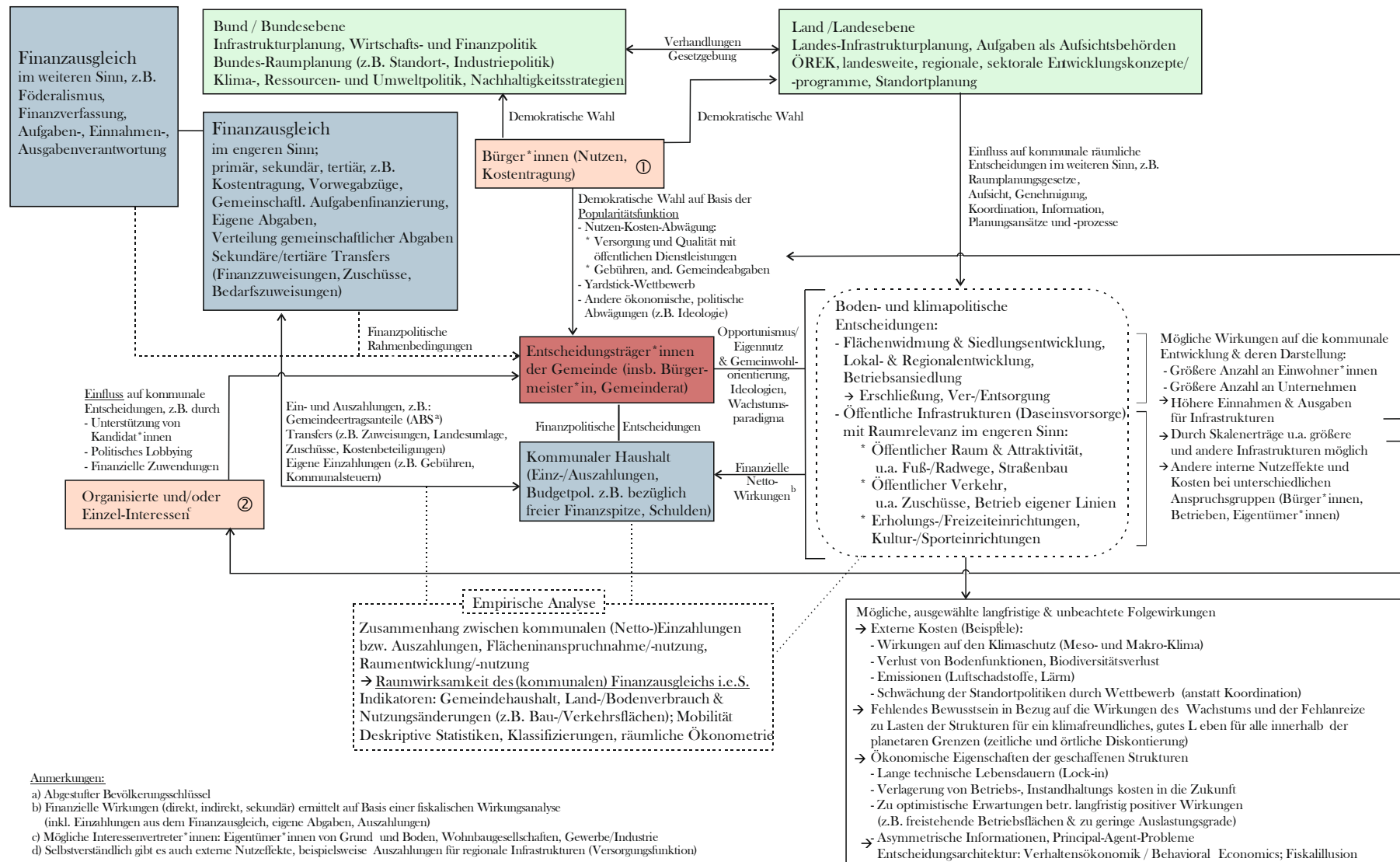


Quelle: Eigene Konzeption und Darstellung (2023).

Ziel des nachfolgend beschriebenen politisch-ökonomischen Modells (Abbildung 27) expansiver Flächenentwicklungen (d.h. eines nicht nachhaltigen Bodenverbrauchs) ist einerseits die theoretische Fundierung der Zusammenhänge zwischen den Widmungs-, Landnutzungs- und Infrastrukturpolitiken der kommunalen Entscheidungsträger:innen (Verwaltung/Bürgermeister:in und Gemeinderat) und den politisch-ökonomischen Einflüssen sowie den möglichen Fehlanreizen, die zu einer nicht nachhaltigen Flächeninanspruchnahme und Bodenversiegelung führen.

Andererseits wird das Modell zur Ableitung empirisch zu testender Hypothesen genutzt, um zu erklären, welche Bestimmungsgründe auf expansive Flächenwidmungsentscheidungen tatsächlich wirken. Neben einer Reihe von Variablen wird – wie weiter unten ausgeführt – vor allem getestet, ob die kommunalen Zuflüsse von finanziellen Mitteln „aus dem Finanzausgleich“ oder aus eigenen Abgaben Entscheidungen zur Flächenwidmung tatsächlich beeinflussen. Zu betonen ist hinsichtlich der nachfolgenden Beschreibung, dass das Modell auf Basis theoretischer Argumente entwickelt wird – die empirische Gültigkeit der Argumentationen wird in der vorliegenden Untersuchung erst in einem nachfolgenden Kapitel – soweit es die Datenlage erlaubt – erörtert. Ausgangspunkt der theoretischen Überlegungen ist die empirisch-praktische Feststellung, dass trotz der über Jahrzehnte von allen relevanten Akteur:innen (und Gebietskörperschaftsebenen) entwickelten und vielfach beschlossenen Strategien, Programme und politischen Absichtserklärungen zur flächensparenden und nachhaltigen Raumentwicklung die Flächeninanspruchnahme und die Versiegelung in Österreich nicht gedämpft werden konnten. Nach wie vor beträgt die Flächeninanspruchnahme ein Vielfaches des als nachhaltig anzustrebenden Ausmaßes (siehe Kap. 3.1.1).

Abbildung 27: Politisch-ökonomisches Modell der kommunalen Entscheidungen über Flächenwidmungen, -nutzungen und Bodenversiegelung



Quelle: Eigene Konzeption und Darstellung (2023).

Abbildung 27 zeigt zunächst die regelgebenden und für die öffentliche Finanzplanung als auch Raumordnung und Infrastrukturpolitik zuständigen Ebenen des Bundes und der Länder, welche insbesondere in Bezug auf den Finanzausgleich (Finanzausgleichsgesetz, FAG) in Verhandlungen unter Beteiligung der Gemeinden auch den rechtlichen Rahmen für die kommunale Finanzpolitik setzen. Für das theoretische Verständnis des Föderalismus ist zunächst wichtig, dass es neben den traditionellen Ansätzen (z.B. effiziente und effektive Aufgabenerfüllung auf unterschiedlichen Ebenen des Staates) eine Vielfalt an erweiterten Perspektiven auf den Föderalismus und den Finanzausgleich gibt; beispielsweise wird der Finanzausgleich (Fiscal federalism) auch als Versicherungssystem verstanden (z.B. Baumol, 2005), als Kontrollsystem, in welchem sich die staatlichen Ebenen (vertikal) als auch die Gebietskörperschaften einer Ebene (horizontal) in einem Wettbewerb befinden (z.B. Feld, 2014), sowie als Kooperations- und Koordinationsmechanismus (für Österreich z.B. Bußjäger, 2010; Bröthaler und Getzner, 2019).

Ergebnisse der in Österreich periodisch stattfindenden Verhandlungen zwischen den Gebietskörperschaften und somit den politischen Entscheidungsträger:innen sind die Rahmenbedingungen und Ausgestaltungen durch den Finanzausgleich im weiteren Sinn (z.B. Föderalismus, Kompetenzverteilung, landeseigene Regelungen, Transfersystem) sowie im engeren Sinn (z.B. Kostentragung, Aufteilung der Steuermittel, Verteilung von Aufgaben) (für eine kritische Diskussion und Würdigung der derzeit (2023) geltenden Bestimmungen und Reformbemühungen, siehe Bauer et al., 2017).

In einem idealtypischen demokratiepolitischen Modell der öffentlichen (politischen) Entscheidungen in Wahlen wägen Bürger:innen unter anderem auch die bestehenden politischen Angebote der Gestaltung dieser Rahmenbedingungen ab. Insbesondere vergleichen die Wähler:innen in einem föderalen Staat auch die Angebote an öffentlichen Gütern und Dienstleistungen, deren Finanzierung als auch deren Qualität und Quantität in verschiedenen Gewährleistungs- und Bereitstellungsbedingungen. Beispielsweise kann die Theorie der Yardstick competition dazu dienen, zu erklären, wie die kommunalen Ausgaben der einzelnen Gemeinden in einer Region zusammenhängen und sich wie Gemeinden in einem regionalen Wettbewerb befinden, der von Bürger:innen beobachtet und honoriert (oder durch entsprechende Wahlergebnisse) sanktioniert wird (siehe am Beispiel der kommunalen Kulturausgaben: Getzner, 2022).

Im vorliegenden Projekt werden die Einzahlungen der Gemeinden, insbesondere der Gemeindeertragsanteile sowie der eigenen Abgaben (inkl. Gebühreneinnahmen), in ihrem Einfluss auf Flächennutzungsentscheidungen untersucht. Die grundlegende Hypothese hierbei ist, dass zusätzliche Einzahlungen im kommunalen Haushalt beispielsweise in Form von Gemeindeertragsanteilen an gemeinschaftlichen Abgaben oder höherer Kommunalsteuererträge einen signifikanten Anreiz für kommunale Entscheidungsträger:innen bieten, Flächennutzungsentscheidungen i.S. einer expansiven Flächenwidmung zu treffen.

Die Entscheidungsträger:innen in den Gemeinden, welche die Kompetenzen für die lokale und regionale Raumentwicklung maßgeblich innehaben und diese mitgestalten, stehen somit im Mittelpunkt der theoretischen als auch empirischen Untersuchung, da sie mit der Flächenwidmung (unter Kontrolle der Aufsichtsbehörden) die zentralen Planungsprozesse sowie das wesentliche Planungsinstrumentarium in der Hand haben, um die Flächenentwicklung zu steuern (siehe z.B. Stöglehner, 2019).

Hinsichtlich des Gemeindehaushalts werden im Gemeinderat wesentliche Entscheidungen in Bezug auf Einzahlungen (z.B. Höhe von Gebühren und Leistungsentgelten, Grundsteuer, teils mit geringem Gestaltungsspielraum) und Auszahlungen im Rahmen der kommunalen Finanzpolitik getroffen; hierbei sind im Wesentlichen die kommunalpolitischen Entscheidungsträger:innen deckungsgleich (Verantwortung für die diesbezüglichen Aufgaben, für die Ein- als auch Auszahlungen).¹¹

Mit Entscheidungen in der Flächenwidmung und kommunalen Raumentwicklung sind eine Reihe von ökonomischen Wirkungen verbunden. Einerseits kann eine entsprechend expansive Flächenwidmung die Anzahl an Einwohner:innen in der Gemeinde beeinflussen. Diese „Stellgröße“, operationalisiert mit dem Abgestuften Bevölkerungsschlüssel (ABS), ist der wichtigste Indikator (Schlüssel) für die Zuweisung von Gemeindeertragsanteilen an den Gemeindehaushalt aus dem Steuerverbund. Zudem können Betriebsansiedlungen durch Flächenwidmungen ermöglicht werden, womit bei einer größeren Anzahl an Arbeitsplätzen die Hoffnung auf höhere Kommunalsteuereinnahmen verbunden ist. Mit Flächenwidmungen und Bautätigkeiten können des Weiteren eine Reihe von Einzahlungen (z.B. Kapitaltransfers des Bundeslandes, Bedarfszuweisungen sowie verschiedene Förderungen) verbunden sein. Zu überprüfen ist somit in der empirischen Analyse, ob die Erhöhung von Einzahlungen u.a. infolge höherer Gemeindeertragsanteile und wachsenden Kommunalsteueraufkommens sowie anderer Einzahlungen tatsächlich signifikante ökonomisch Anreizwirkungen i.S. einer expansiven Flächenwidmung entfaltet.

Andererseits haben Flächenwidmungen auch insbesondere hinsichtlich der Erschließung, Ver- und Entsorgung sowie Schaffung der notwendigen sozialen Infrastrukturen finanzielle Auswirkungen; vor allem bei kommunalen Infrastrukturdienstleistungen (Wasserver- und Abwasserentsorgung, Abfallentsorgung) können Einzahlungen lukriert werden, um die Auszahlungen der Gemeinden für die Errichtung und den Betrieb der Leistungen abzudecken. Eine fiskalische Wirkungsanalyse von Widmungs- und Bauvorhaben kann die fiskalische Rentabilität ermitteln (d.h. die langfristigen Wirkungen eines Vorhabens auf den Gemeindehaushalt, welches als Investition betrachtet wird, die zu Einzahlungen und Auszahlungen über die [technische] Lebensdauer der Infrastrukturen führt). Für eine rationale und informierte Entscheidung zugunsten einer bestimmten kommunalen Maßnahme (z.B. Flächenwidmung, Errichtung von Gebäuden und Infrastrukturen) ist daher aus ökonomischer Sicht ein Gesamtbild notwendig, welches sämtliche Wirkungen i.S. der finanziellen Vor- und Nachteile abwägt (z.B. Mayerhofer et al., 2012; Bröthaler, 2020).

Abgesehen von direkten fiskalischen Wirkungen hat das Wachstum an Einwohner:innen ökonomisch betrachtet eine weitere zentrale Konsequenz: Das Bevölkerungswachstum ermöglicht, die bestehende Daseinsvorsorge, Alltagsökonomie und Infrastrukturen (z.B. soziale Infrastrukturen, Nahversorgung, Mobilitätsangebote) zum einen abzusichern, da die Nachfrage nach diesen Leistungen größer wird. Zum anderen können aufgrund von ökonomischen Skalen-, Verbund- und eventuell Dichtevorteilen (letzteres bei Innenentwicklung) größere und vor allem neue Infrastrukturen und öffentliche Leistungen angeboten werden.

Die hier kurz genannten Argumente können als „Wachstumsparadigma“ in der Raumentwicklung bezeichnet werden (vgl. ÖREK 2030): Es wird dabei erwartet, dass sich bei expansiver Flächenentwick-

¹¹ Die Finanzierung der öffentlichen-kommunalen Aufgabenerfüllung als auch der Stand der Gemeindefinanzen wird jährlich in einem eigenen Bericht dokumentiert (Österreichischer Städtebund, 2021).

lung sowohl für die Bürger:innen in der Gemeinde als auch für die kommunalen Entscheidungsträger:innen (kommunaler Haushalt) die Lage aus Sicht der Versorgung mit finanziellen als auch materiellen Ressourcen verbessert und die Lebensqualität (i.S. der größeren Qualität als auch Quantität öffentlicher Leistungen) ansteigt.¹²

Die Versorgung mit und die Qualität von kommunalen Infrastrukturen sind gewichtige Argumente in der Popularitätsfunktion: Die Wahrscheinlichkeit der Wiederwahl bzw. eines Wahlsieges der regierenden Partei bzw. des/der Bürgermeister:in hängt von deren Popularität ab.

Ohne weitere Argumente ist in diesem Modell somit das Verhalten der kommunalen Entscheidungsträger:innen ein ausschließlich opportunistisches, da wichtige Elemente der Popularitätsfunktion durch Entwicklungsprojekte und Siedlungserweiterungen sowie durch den Stand der kommunalen Finanzen beeinflusst werden können. Beispielsweise erläutern Jérôme und Jérôme-Speziari (2020) die Grundlagen von Popularitätsfunktionen in kommunalen Wahlen, basierend auf der Tiebout-These („Voting by feet“) und den politisch-ökonomischen Bestimmungsgründen von Wahlentscheidungen (siehe auch Lewis-Beck und Stegmaier, 2013).

Neben den Bürger:innen, die aufgrund der Popularität der kommunalen Entscheidungsträger:innen ihre Wahl treffen, sind als zweite Gruppe, die Einfluss auf kommunale Entscheidungen ausüben kann, organisierte oder überdurchschnittlich einflussreiche Einzel-Interessen zu nennen. Diese können beispielsweise durch Unterstützung geeigneter Kandidat:innen oder durch Finanzierung entsprechender Entwicklungskonzepte die Raumentwicklung beeinflussen. Zu denken wäre hierbei beispielsweise an Wähler:innen-Gruppen, die ein Interesse an Baulandwidmungen haben (z.B. bei einem Anstieg der Bodenpreise und damit des Vermögens der Grundstückseigentümer:innen), aber auch an Unternehmen, die sich durch eine Expansion von Betriebsgrundstücken Wettbewerbsvorteile erwarten. Die diesbezügliche Einflussnahme auf kommunale Entscheidungsträger:innen kann verschiedene, auch intransparente Formen annehmen; oftmals ist eine direkte Einflussnahme auch nicht notwendig, wenn sich die Interessen der kommunalen Entscheidungsträger:innen aus politischen, ökonomischen oder ideologischen Gründen mit jenen der verschiedenen Interessengruppen decken. Die Einflussnahme von Interessengruppen kann auch in offiziellen Beteiligungsverfahren eine große Rolle spielen. Rydin und Pennington (2000) zeigen dies anhand einer Reihe von Beispielen, in denen Partikularinteressen aufgrund des Problems der kollektiven Wahl (u.a. Anreize i.S. von Kosten und Nutzen der Beteiligung an Verfahren) bei lokalen Entscheidungen maßgeblich werden können (s.a. Kirchgässner und Schneider, 2003).

Neben dem rein opportunistischen Verhalten kommunaler Entscheidungsträger:innen können alternative Handlungsstrategien und -programme u.a. auf Basis der Gemeinwohlorientierung (z.B. nachhaltige Flächenentwicklung zur Maximierung der sozialen Wohlfahrt), aber auch auf Basis von Ideologien (z.B. Bevorzugung des motorisierten Individualverkehrs vor allen anderen Verkehrsträgern) entwickelt werden. Jedenfalls werden in der Demokratie die politischen Entscheidungen durch Wahlen legitimiert, wobei verschiedene Gründe für eine gewisse Intransparenz, aber auch Ineffizienz dieser Entscheidungen (z.B. Prinzipal-Agenten-Probleme, Fiskalillusion, mangelnde Information und Voraussicht; z.B. Bosch

¹² Das im Rahmen dieser Untersuchung analysierte Österreichische Raumentwicklungskonzept (ÖREK 2030) nimmt zwar einerseits Bezug auf die Vermeidung eines nicht nachhaltigen Wachstums und von Wachstumsgrenzen (z.B. S. 14), begreift aber andererseits eine erfolgreiche Raum-/Regionalentwicklung dann als positiv, wenn es ein Wachstum gibt (z.B. höhere Wertschöpfung im Tourismus, mehr Infrastrukturen). Dieser Widerspruch wird freilich im Konzept nicht aufgelöst.

et al., 2012) sprechen, die wiederum durch entsprechende Regelungen (z.B. Transparenzbestimmungen) entschärft werden (siehe zu Entscheidungen in der Infrastrukturpolitik z.B. Meunier und Quinet, 2007).

Für die Wiederwahl von kommunalen Entscheidungsträger:innen (Shi und Svensson, 2003) sind alle Wahlmotive in einer individuell unterschiedlichen Gewichtung von Relevanz. Immer wird jedoch ein mehr oder weniger direkter Konnex zwischen den kommunalen Entscheidungen, der Erfüllung von Interessen (z.B. Gemeinwohl, Eigennutz), von Ideologien sowie die entsprechende Vermittlung (Kommunikation) und Einbeziehung der Bürger:innen von zentraler Bedeutung sein.

Aus diesem einfachen Modell ergibt sich daher ein grundsätzlicher Erklärungsansatz für flächenverbrauchende, zersiedelnde und in weiterer Folge auch klimapolitisch problematische kommunale Entscheidungen, wenn eine expansive Flächenentwicklung aus politisch-ökonomischen Gründen wenig lokale Gegenwehr erzeugt, bzw. geradezu von Interessengruppen und den Bürger:innen erwartet wird.

Zu problematisieren ist hierbei jedoch die Bedeutung des Gemeinwohls im Sinne auch überkommunaler Zielsetzungen und Fragestellungen. Klima- und bodenpolitische Ziele sind sowohl in vielen rechtlichen Rahmenbedingungen als auch Entwicklungskonzepten verankert. Eine nachhaltige Raumentwicklung steht an oberster Stelle vieler politischer Zielvorstellungen.

Aus ökonomischer Sicht betrachtet wägen die kommunalen Entscheidungsträger:innen ab, welche Parameter in der Popularitätsfunktion aus ihrer Sicht bei der Wahlentscheidung das größte Gewicht haben. Die Entscheidungsträger:innen der Gemeinde als auch die Bürger:innen selbst können die kommunalen Partikularinteressen durch eine nicht nachhaltige Flächenentwicklung nur deshalb wahrnehmen, weil die möglichen (langfristigen) Wirkungen externalisiert werden können (die Gemeinde somit nicht zur Gänze für die Folgewirkungen der Flächennutzungsentscheidungen aufkommt), und die Entscheidungen selbst durch eine Reihe von Umständen verzerrt sein können. Die Wirkungen der Flächeninanspruchnahme und der Bodenversiegelung wurde kürzlich im Special Report des APCC (Austrian Panel on Climate Change) zum Thema „Landnutzung, Landmanagement und Klimawandel“ umfassend beleuchtet (APCC, 2023). Viele dieser Wirkungen treten nicht direkt am Ort der Verursachung auf, sondern sind negative externe Effekte außerhalb der jeweiligen Gemeinde, oder verschlechtern öffentliche Güter (z.B. verringerter Schutz der Biodiversität).

Die Externalisierung von Effekten einer expansiven Flächenentwicklung kann in den folgenden Bereichen liegen:

- Wirkungen auf den Klimaschutz und die fehlende Klimawandelanpassung (etwa Folgen der Erderhitzung in anderen Regionen; finanzielle Belastungen der Sozialversicherungen durch hitzebedingte Erkrankungen);
- Veränderungen des Bodens (u.a. Bodenfruchtbarkeit) und der Biodiversität sowie damit verbundener Ökosystemleistungen (z.B. Veränderung des Wasserhaushaltes in Nachbargemeinden, Reduktion der Biodiversität mit Wirkungen auf andere Regionen);
- Emissionen (z.B. Lärm, Luftschadstoffe nicht nur in der Gemeinde selbst, sondern in anderen Regionen);
- Standortwettbewerb (z.B. Ausweitung von Betriebsgebieten in der Hoffnung auf eine Verlagerung von Unternehmen aus Nachbargemeinden in die eigene Gemeinde).

Nachdem die geschaffenen Strukturen (Raumentwicklung, Infrastrukturen) sehr langlebig und mit Lock-in-Effekten verbunden sind, ist eine fundierte Informationsbasis und vorausschauende Planung und Entscheidungsfindung umso bedeutender. Hierbei kommt es durch Informationsprobleme und Fiskalillusion zu verzerrten Entscheidungen: Entscheidungsträger:innen haben möglicherweise nur einen eingegengten Blick auf die fiskalischen Wirkungen einer Maßnahme, wenn sie höhere Einzahlungen erwarten (z.B. durch höhere Gemeindeertragsanteile), aber die möglichen, auch langfristigen fiskalischen Folgelasten außer Acht lassen.

Entscheidungsprobleme verhaltensökonomischer Natur (z.B. systematische Unterschätzung der Kosten bei gleichzeitiger Überschätzung der Nutzeffekte; Getzner, 2023), als auch Prinzipal-Agenten-Konstellationen (z.B. durch Informationsasymmetrien zwischen Entscheidungsträger:innen und Wähler:innen, welche erstere zur Verschleierung wahrer Absichten nutzen können) können zu Abweichungen der beschlossenen Flächenwidmung von einer rationalen, gemeinwohlorientierten Raumentwicklung, wie sie beispielsweise im Österreichischen Raumentwicklungskonzept (ÖREK) niedergelegt wurde, führen.

Aus empirischer Sicht ergeben diese Argumentationsstränge die zu untersuchenden Zusammenhänge sowie entsprechenden Hypothesen. Diese werden im Kapitel zur empirischen Strategie der ökonometrischen Schätzung noch ausführlicher erläutert und operationalisiert. Im Hinblick auf die Externalisierung der Wirkungen einer nicht nachhaltigen Flächenentwicklung werden in Kapitel 5 auch eine Reihe von fiskalischen Instrumenten (innerhalb als auch außerhalb des Finanzausgleichs) vorgeschlagen, die – sollte sich die Hypothese einer Anreizwirkung durch Einzahlungen in den kommunalen Haushalt bestätigen – diesbezüglich auch entsprechende Lenkungswirkungen entfalten könnten.

Im Hinblick auf die Fragestellungen der vorliegenden Untersuchung werden schlussendlich mögliche finanzielle/fiskalische Anreize vorgeschlagen, um die Flächeninanspruchnahme zu reduzieren. Abseits der nachfolgenden empirischen Arbeit und den sich daraus ergebenden Empfehlungen ist festzuhalten, dass aus dem oben beschriebenen politisch-ökonomischen Modell auch andere Schlussfolgerungen gezogen werden könnten, beispielsweise im Hinblick auf die wesentlich verstärkte und unabhängige, unter rein fachlichen Gesichtspunkten stehende Aufsicht über kommunale Flächenentscheidungen, bis hin zur Verlagerung von Kompetenzen zur Flächenwidmung auf die Landes- oder Bundesebene.

3.4 Ökonometrische Analyse: Empirische Bestimmungsgründe von Landnutzungsentscheidungen in Österreich

3.4.1 Grundlagen und Hypothesen der empirischen Schätzmodelle

Um das in Kapitel 3.3 skizzierte konzeptionelle Modell der Bestimmungsgründe von Landnutzungsentscheidungen und die daraus abgeleiteten Hypothesen zu testen, werden im Folgenden ausgewählte ökonometrische Ergebnisse präsentiert, die nach Einbeziehung einer Vielzahl von demografischen, sozio-ökonomischen sowie politischen und klassifizierenden Variablen auch den Einfluss von Elementen des Finanzausgleichs als auch der eigenen kommunalen Einnahmen prüfen.

Insgesamt werden drei verschiedene Gruppen von ökonometrischen Analysen durchgeführt:

1. Zunächst werden die Bestimmungsgründe von Landnutzungsveränderungen (Bauflächen, Verkehrsflächen, gesamte Flächeninanspruchnahme und gesamte Versiegelung) überprüft, und zwar die jeweilige jährliche Veränderung des Jahres $t-1$ zum Jahr t (in m^2 pro Kopf); somit werden als erstes die Flussgrößen (Flows), d.h. veränderte Nutzungen, herangezogen.
2. Weiteres wird als Bestandsgröße die gesamte Landnutzung in den genannten Kategorien als abhängige Variable alternativ untersucht.
3. Schlussendlich wird in beiden Varianten (1. und 2.) überprüft, ob im Gegenzug die Veränderung der Landnutzung auf fiskalische Indikatoren (kommunaler Schuldenstand, kommunale freie Finanzspitze) wirkt.

Aus dem oben beschriebenen Modell ergeben sich somit eine Reihe von empirisch zu überprüfenden Hypothesen, wobei anzumerken ist, dass diese nur eine bestimmte Auswahl darstellen; die folgenden Hypothesen basieren bereits auf einer Vorauswahl im Hinblick auf die verfügbaren Datengrundlagen, und werden simultan getestet – somit wird die Geltung der Hypothesen jeweils unter sonst gleichen Bedingungen (*ceteris paribus*) unterstellt:¹³

- H1: Landnutzungsentscheidungen in den Kategorien Bauflächen, Verkehrsflächen, gesamte Flächeninanspruchnahme und gesamte Versiegelung hängen von folgenden demografischen Variablen ab: Größe der Gemeinde (Bevölkerung), Bevölkerungsveränderung (Wachstum). Überprüft werden soll, ob kleinere (d.h. im Durchschnitt ländliche Gemeinden) sowie Gemeinden mit einem Bevölkerungswachstum ein höheres Pro-Kopf-Wachstum der Landnutzung aufweisen.

¹³ Neben den hier beschriebenen und in weiterer Folge überprüften Hypothesen könnten eine Reihe weiterer empirischer Überprüfungen vorgenommen werden; so ist zu vermuten, dass Entscheidungen über Bau- und Verkehrsflächen sich auch gegenseitig beeinflussen. Auch könnte überprüft werden, ob Entscheidungen zur Flächeninanspruchnahme bzw. Bodenversiegelung von Verkehrsachsen oder der Nähe zu Infrastrukturen statistisch signifikant abhängen. Letztere Fragestellung kann mit den gewählten Panel-Modellen aufgrund des Datenaufwands im Rahmen dieser Studie nicht beantwortet werden. Hierzu bräuchte es für alle österreichischen Gemeinden und über die gewählte Betrachtungsperiode detaillierte Erreichbarkeitsdaten und eine entsprechende empirische Ermittlung (etwa mit einem Index), ob die gewidmeten bzw. entwickelten Flächen entlang von Verkehrsachsen (Infrastrukturen) liegen.

- H2: Sozioökonomische Charakteristika bestimmen Landnutzungsentscheidungen: Gemeinden mit einem durchschnittlichen höheren Pro-Kopf-Einkommen, durchschnittlich höherer formaler Bildung und unterdurchschnittlicher Arbeitslosenquote weisen eine größere Flächeninanspruchnahme auf.
- H3: Die Knappheit an noch verfügbaren Flächen (gemessen durch die obigen Kategorien) ist ein wesentlicher Bestimmungsgrund für Landnutzungsentscheidungen: Je weniger Flächen zur Verfügung stehen, desto geringer fallen zusätzliche Landnutzungsveränderungen aus.
- H4: Die Klassifizierung einer Gemeinde entsprechend der Urban-Rural-Typologie (Statistik Austria, 2023e) beeinflusst die Landnutzungsentscheidungen. Die konkrete Richtung ist hierbei allerdings unklar.
- H5: Politische Ideologien bestimmen Landnutzungsentscheidungen: Bürgermeister:innen unterschiedlicher politischer Parteien (ÖVP, SPÖ, andere) entscheiden sich entsprechend anders im Hinblick auf die Flächeninanspruchnahme.
- H6: Weitere strukturelle Faktoren bestimmen Landnutzungsentscheidungen, wobei die Richtung des Einflusses jeweils unklar bleibt: Bedeutung von Zweitwohnsitzen, der Altersverteilung der Bevölkerung und des Tourismus.
- H7: Schlussendlich wird überprüft, welchen Einfluss Variablen des kommunalen Haushalts haben: kommunaler Schuldenstand (administrative Finanzschulden), freie Finanzspitze (Finanzierungsspielraum), Gemeindeertragsanteile (Finanzausgleich), Einzahlungen aus der Kommunalsteuer sowie aus der Grundsteuer A und B (eigene Abgaben) und aus Kapitaltransfers (Investitionszuschüssen) des jeweiligen Landes. Hierbei wird angenommen, dass (erhoffte) Einzahlungen einen Anreiz zur Ausweitung der Flächeninanspruchnahme darstellen.

Wie bereits in den obigen Kapiteln 3.1 und 3.2 beschrieben, liegen die verschiedenen Daten und Indikatoren über einen längeren Zeitraum für alle österreichischen Gemeinden vor; für die ökonometrische Analyse sind insbesondere folgende Voraussetzungen wesentlich:

1. Für den Analysezeitraum wurden die verschiedenen Variablen in einem konsistenten und nicht systematisch verzerrten Rahmen (z.B. in allen Gemeinden gleiche Verbuchung eines bestimmten wirtschaftlichen Vorgangs gemäß VRV) erhoben (zufällige Abweichungen und „Fehler“ spielen durch die große Anzahl an Beobachtungen keine Rolle). Für die ökonometrische Analyse erwies sich der Zeitraum von 2004 bis 2021 als konsistent in Bezug auf die fiskalischen Variablen.
2. Nachdem in den vergangenen Jahren immer wieder Gemeinden zusammengelegt (seltener, aufgeteilt oder getrennt) wurden, wird von einem Gebietsstand des Jahres 2021 ausgegangen. Somit werden 2.094 Gemeinden (ohne Wien) in der Analyse betrachtet.

Die ökonometrische Analyse setzt somit an zwei Dimensionen an: Einerseits werden die Daten als Querschnittsdaten (z.B. Unterschiede zwischen den Gemeinden) analysiert, andererseits wird der zeitliche Verlauf (Zeitreihe) betrachtet. Somit werden im Folgenden die Ergebnisse verschiedener Panel-Schätzungen präsentiert. Zu beachten ist, dass zwar für alle Gemeinden (N=2.094) jeweils Daten vorliegen, allerdings nicht alle Variablen auch für alle Jahre zur Verfügung stehen (somit ist der Zeitraum der Panelanalyse kürzer; siehe dazu die Detailergebnisse in den untenstehenden Tabellen).

Eine wichtige Grundannahme für die vorliegenden Panel-Schätzungen ist, dass ein Modell mit individuellen Konstanten (Fixed effects-Modell) die Abhängigkeiten am besten widerspiegelt.¹⁴

Neben den oben angeführten grundlegenden Hypothesen stellen sich in Zusammenhang mit der kommunalen Entscheidung zu einer bestimmten Landnutzung wesentliche Unsicherheiten in Bezug auf die zeitlichen Zusammenhänge. Wie auch weiter unten ausgeführt wird, ist anzunehmen, dass eine Entscheidung für eine bestimmte Landnutzung einerseits auf vorangegangene örtliche und regionale Entwicklungskonzepte aufbaut und durch die verschiedenen Abwägungen und Verfahrensschritte der Flächenwidmung eine gewisse Zeit in Anspruch nimmt. Andererseits ist ein zeitlicher Abstand zwischen der konkreten Flächenwidmung und der Bauplanung und -einreichung sowie der Bauführung und -fertigstellung einzurechnen. Somit können die vorliegenden Daten nicht für Panel-Schätzungen ohne Abwägung der zeitlichen Struktur der Entscheidungsfindungen verwendet werden.

Ökonometrisch werden vergangene bzw. zukünftige Ereignisse, die voneinander abhängen, in Zeitreihen mittels Verzögerungen (Lags) sowie mittels Voraussicht (Leads) einbezogen (sowie auch in Form autoregressiver Terme [serielle Korrelationen] berücksichtigt). Eine tatsächliche Flächennutzung, z.B. eine bestimmte Baufläche, wurde in der Vergangenheit (z.B. im Jahr $t-3$) geplant, materialisiert sich aber erst im Jahr t . Jede Planung basiert idealerweise auf Prognosen und Erwartungen (beispielsweise Bevölkerungsentwicklung, Baulandbedarf; bei Gültigkeit der Hypothese des Einflusses des Finanzausgleichs auf die Flächennutzung auch Einzahlungen in den kommunalen Haushalt). Zum (beispielhaften) Zeitpunkt $t-3$ werden somit Prognosen oder Erwartungen über die zukünftigen Entwicklungen für das Jahr t gebildet; diese Prognosen oder Erwartungen werden allerdings normalerweise nicht kodifiziert oder in einem einheitlichen Format dokumentiert bzw. sind nicht in den Datenbanken enthalten. Allerdings sind Daten enthalten, die die tatsächlich materialisierten Ausprägungen der Variablen widerspiegeln. Für die ökonometrische Analyse wird daher angenommen, dass die tatsächlichen Ausprägungen beispielsweise der Bevölkerungs- oder fiskalischen Variablen des Jahres t auch den diesbezüglichen (rationalen) Erwartungen der Entscheidungsträger:innen des Jahres $t-3$ entsprechen. (Während in der vorliegenden Analyse somit quasi „automatisch“ Leads eingebaut sind, werden in wenigen Fällen auch Verzögerungen/Lags berücksichtigt, vor allem, wenn es um die Flächenknappheit geht, die einer Flächenwidmung und nachfolgenden -nutzung vorangeht.)

Anzumerken ist an dieser Stelle darüber hinaus, dass Flächennutzungsentscheidungen nicht nur von Bestimmungsgründen innerhalb einer Gemeinde abhängen können, sondern auch von Entscheidungen, die in umliegenden Gemeinden oder in der Region getroffen werden. So könnte die Hypothese aufgestellt werden, dass eine Gemeinde A einen Anreiz hat, Betriebsflächen auszuweisen, wenn die Nachbargemeinde B ebenfalls solche Flächen ausgewiesen hat, um eine bestimmte konkurrenzfähige Standortqualität zu erhalten (Standortkonkurrenz). Der räumliche Aspekt muss im Rahmen dieser Untersuchung offenbleiben, wäre jedoch eine interessante Forschungsfrage für zukünftige Schätzungen.

¹⁴ Im Verlauf der empirischen Arbeit wurden auch andere Spezifikationen getestet (z.B. gewichtete Schätzungen, Random effects-Modell), welche sich als weniger zielführend erwiesen.

Bevor auf die Ergebnisse eingegangen wird, werden die schlussendlich berücksichtigten Variablen beschrieben (Tabelle 3). Zu beachten ist, dass diese bereits eine Auswahl darstellen, da jene Variablen, die letztlich keinen signifikanten Erklärungswert (ausgenommen die fiskalischen Variablen) aufwiesen, nicht weiter in den empirischen Ergebnissen berücksichtigt werden. Nähere Erläuterungen zu den nicht signifikanten Variablen sind im Anschluss an die Beschreibungen der ökonometrischen Ergebnisse am Ende dieses Kapitels angeführt.

Tabelle 3 enthält im oberen Teil die Benennung und Beschreibung der abhängigen Variablen. Diese sind als wesentliche Kategorien die Nutzung des Bodens für Bau- und Verkehrsflächen; zusätzlich werden die Variablen der gesamten Flächeninanspruchnahme sowie der versiegelten Flächen herangezogen (auf Basis der harmonisierten Flächendaten, TU Wien, 2023). Diese vier Variablen werden in zwei Formen berücksichtigt: Einerseits werden die Bestimmungsgründe der Veränderung der Variablen erforscht, andererseits wird der gesamte Bestand der Flächen einbezogen.

Neben diesen Variablen enthält die Tabelle auch eine Beschreibung zweier zentraler fiskalischer (fiskalpolitischer) Variablen. Um zu testen, wie diese auf die Flächennutzung wirken, werden die freie Finanzspitze und der kommunale Schuldenstand als unabhängige (erklärende) Variable berücksichtigt. Im Zuge der Analysen ergab sich jedoch auch, dass eine umgekehrte Schätzung weitere wichtige Ergebnisse erbrachte: Somit werden diese Variablen auch als abhängige Variable einbezogen, um zu erforschen, ob die Flächennutzung einen Einfluss auf die freie Finanzspitze und den Schuldenstand ausübt – diese Wirkungsrichtung wurde durch die verschiedenen Schätzungen ebenfalls nahegelegt.

Im Mittelteil der Tabelle 3 sind die erklärenden Variablen angeführt. Wie weiter oben bereits kurz anhand der verschiedenen Hypothesen erörtert, werden zunächst sozio-demografische und sozioökonomische Variablen (z.B. Bevölkerung, Altersstruktur, Einkommen, Bildung) einbezogen.

Des Weiteren wird getestet, ob die Knappheit der verfügbaren Flächen einen Einfluss auf die (zusätzliche) Flächennutzung hat. Schlussendlich werden entsprechend der Zielrichtung der Untersuchung die fiskalischen Variablen einbezogen.

Tabelle 3 enthält auch eine Reihe von Variablen, die in die Schätzungen einbezogen wurden, sich jedoch nicht als signifikante erklärende Variablen erwiesen. (Details zu den Ergebnissen folgen am Ende dieses Abschnitts.)

Für alle Variablen gilt, dass diese für den Betrachtungszeitraum 2004 bis 2020 konsistent vorliegen; die Anzahl der Gemeinde beträgt 2.094 auf Basis des Gebietsstands 2021.

Tabelle 3: Abhängige und erklärende Variablen: Bestimmungsgründe der kommunalen Landnutzung

Variable	Variablenname	Beschreibung und Operationalisierung
Abhängige Variablen		
Flächennutzungen, Veränderungen		
Bauflächen	CHANGE_CONSTR	Veränderung der Flächennutzung für Bauflächen (m ² pro Kopf von t-1 zu t, ln)
Verkehrsflächen	CHANGE_TRANSP	Veränderung der Flächennutzung für Verkehrsflächen (m ² pro Kopf von t-1 zu t, ln)
Gesamte Flächeninanspruchnahme	CHANGE_TOTAL	Veränderung der gesamten Flächeninanspruchnahme (m ² pro Kopf von t-1 zu t, ln)
Gesamte versiegelte Fläche	CHANGE_SEALED	Veränderung der versiegelten Flächeninanspruchnahme (m ² pro Kopf von t-1 zu t, ln)
Flächennutzungen, Bestand		
Bauflächen	USE_CONSTR	Bestand an Bauflächen (m ² , ln)
Verkehrsflächen	USE_TRANSP	Bestand an Verkehrsflächen (m ² , ln)
Ges. Flächeninanspruchnahme	USE_TOTAL	Bestand der Flächeninanspruchnahme (m ² , ln)
Ges. versiegelte Fläche	USE_SEALED	Bestand der versiegelten Flächeninanspruchnahme (m ² , ln)
Abhängige Variablen, die auch als unabhängige Variablen verwendet wurden		
Freie Finanzspitze	FISC_FREE	Verhältnis der freien Finanzspitze zu den Einzahlungen der operativen Gebarung* (%)
Schuldenstand	FISC_DEBT	Verhältnis der administrativen Finanzschulden zu den Einzahlungen der operativen Gebarung* (%)
Unabhängige (erklärende) Variablen		
Bevölkerung	POP	Bevölkerung (Einwohner:innen, ln)
Bevölkerungsveränderung	POPENTW	Veränderung der Anzahl an Einwohner:innen (ln %)
Einkommen	INC	Durchschnittliches Einkommen (pro Steuerzahler:in, ln EUR)
Bildung	EDU	Anteil der Einwohner:innen mit formalem Hochschul-/FH-Abschluss (% der Einwohner:innen)
Arbeitslosenquote	UNEMPL	Anteil der arbeitslos registrierten Einwohner:innen (% der Einw.)
Knappheit von Bauflächen	SHARE_CONSTR	Anteil der Bauflächen am Dauersiedlungsraum (% , jeweils Vorperiode)
Knappheit von Verkehrsflächen	SHARE_TRANSP	Anteil der Verkehrsflächen am Dauersiedlungsraum (% , jeweils Vorperiode)
Knappheit von in Anspruch genommenen Flächen	SHARE_USE	Anteil der in Anspruch genommenen Flächen am Dauersiedlungsraum (% , jeweils Vorperiode)
Knappheit von bereits versiegelten Flächen	SHARE_SEALED	Anteil der versiegelten Flächen am Dauersiedlungsraum (% , jeweils Vorperiode)
Freie Finanzspitze	FISC_FREE	Verhältnis der freien Finanzspitze zu den Einzahlungen der operativen Gebarung* (%)
Schuldenstand	FISC_DEBT	Verhältnis der administrativen Finanzschulden zu den Einzahlungen der operativen Gebarung* (%)
Einzahlungen aus Gemeindeertragsanteilen an gemeinschaftl. Bundesabgaben	REV_RS	Verhältnis der erhaltenen Gemeindeertragsanteile zu den Einzahlungen der operativen Gebarung* (%)
Einzahlungen aus Kommunalsteuer	REV_BT	Verhältnis der erzielten Kommunalsteuererträge zu den Einzahlungen der operativen Gebarung* (%)
Einzahlungen aus Grundsteuer A und B	REV_PT	Verhältnis der erzielten Grundsteuererträge zu den Einzahlungen der operativen Gebarung* (%)
Einzahlungen aus Transfers des Landes für investive Zwecke	REV_TR	Verhältnis der Transfers des Landes für Investitionen zu den Einzahlungen der operativen Gebarung* (%)
Erklärende Variablen, die getestet wurden, aber in den Schätzungen nicht aufgenommen wurden		
Typus der Gemeinde (Stadt)	UR_TYP1	Zusammenf. der Urban-Rural-Typologie (=1 für Typen 101, 102, 103)
Typus der Gemeinde (regionales Zentrum)	UR_TYP2	Zusammenfassung der Urban-Rural-Typologie (=1 für Typen 210, 220)
Typus der Gemeinde (ländlich, Zentrumsmland)	UR_TYP3	Zusammenfassung der Urban-Rural-Typologie (=1 für Typen 310, 320, 330)
Typus der Gemeinde (ländlich, peripher)	UR_TYP4	Zusammenfassung der Urban-Rural-Typologie (=1 für Typen 410, 420, 430)
Partei d. Bürgermeisters/in, ÖVP	PARTY_VP	Partei der/des Bürgermeisters/in (=1 für ÖVP)
Partei d. Bürgermeisters/in, SPÖ	PARTY_SP	Partei der/des Bürgermeisters/in (=1 für SPÖ)
Tourismus	TOURISM	Bedeutung d. Tourismus für Gemeinde (=1 für Tourismusgemeinden)
Nebenwohnsitze	SECONDARY	Verhältnis der Anzahl an Nebenwohnsitzen (% der Einwohner:innen)
Junge Bevölkerung	POP_30	Anteil der jungen Einwohner:innen bis 30 Jahre (% der Einw.)

* 2004–2014: Einnahmen der laufenden/operativen Gebarung (gemäß VRV 1997), 2015–2019 (konvertiert gemäß VRV 2015) und ab 2020 gemäß VRV 2015.

Quelle: Eigene Konzeption (2023).

3.4.2 Bestimmungsgründe der Veränderungen der Landnutzung

Einen ersten Überblick über die Bestimmungsgründe der Flächennutzung in Österreichs Gemeinden gibt Tabelle 4 anhand der Bau- und Verkehrsflächen.

Zunächst ist bemerkenswert, dass der Zuwachs an Bauflächen von der Größe der Gemeinde abhängt. Der funktionale (quadratische) Zusammenhang legt nahe, dass kleine Gemeinden (gemessen durch die Zahl an Einwohner:innen; Variable POP) überproportional große Flächen (pro Kopf) für Bau- und in wesentlich geringerem Ausmaß für Verkehrsflächen nutzen (d.h. je größer die Gemeinde, desto weniger Flächen (pro Kopf) werden für Bau- und Verkehrsflächen zusätzlich genutzt).

Hinzu kommt, dass Gemeinden mit einem starken Bevölkerungswachstum (Variable POPENTW) weniger Flächen (pro Kopf) zusätzlich nutzen; dies bedeutet, dass ein Bevölkerungswachstum zu einer dichteren Siedlungsstruktur führt und dass der Flächennutzungszuwachs in Wachstumsgemeinden pro Einwohner:in geringer ausfällt.

Unter sonst gleichen Bedingungen korreliert der Zuwachs der Flächennutzung für Bau- und Verkehrsflächen auch mit dem durchschnittlichen Einkommen (pro Steuerpflichtiger/em) (Variable INC). Höhere Haushaltseinkommen führen demnach zu einer größeren Inanspruchnahme von Flächenressourcen. Als zusätzliche Einflussgröße erweist sich der Anteil der Einwohner:innen mit einem formal höheren Ausbildungsgrad (Universität oder Fachhochschule; Variable EDU), welcher positiv auf den Flächenzuwachs wirkt (eine höhere Arbeitslosenquote bewirkt einen geringen Zuwachs der Flächennutzung).

Die Ergebnisse deuten somit deutlich auf einen Einfluss sozioökonomischer und demografischer Entwicklungen auf den Flächennutzungszuwachs hin. Darüber hinaus ist die Knappheit der verfügbaren Flächen sowohl für Bau- als auch Verkehrsflächen (Variable SHARE_CONSTR und SHARE_TRANSP) bestimmend für die Flächennutzung: Je knapper die verfügbaren Flächen sind (d.h., je mehr Flächen, gemessen durch den Anteil am Dauersiedlungsraum, bereits genutzt werden), desto geringer sind die Zuwächse der Flächennutzung.

Die ökonometrischen Ergebnisse in Bezug auf die fiskalischen Variablen legen interessante Zusammenhänge offen: Gemeinden, deren freie Finanzspitze unterdurchschnittlich (Variable FISC_FREE) oder deren Schuldenquote (Variable FISC_DEBT) überdurchschnittlich ist, weisen einen höheren Flächenutzungszuwachs auf. Dies kann dadurch erklärbar sein, dass die kommunalen Entscheidungsträger:innen einerseits durch eine stärkere Zunahme der Bau- und Verkehrsflächen eine Verbesserung dieser beiden fiskalischen Variablen erwarten und sozusagen als Reaktion auf negative fiskalische Entwicklungen mehr Flächen ausweisen. Andererseits zeigt die ökonometrische Analyse weiter unten (siehe Tabelle 8), dass sich die freie Finanzspitze in gewissem Ausmaß mit der Bauflächennutzung verschlechtert. Jedenfalls deuten die Ergebnisse eher darauf hin, dass ein Flächennutzungszuwachs (pro Kopf) mit einer Verschlechterung der fiskalischen Variablen verbunden ist, und – ceteris paribus – die fiskalische Position der Gemeinde jedenfalls nicht verbessert.

Vier weitere fiskalische Variablen (Gemeindeertragsanteile: REV_RS; Kommunalsteuer: REV_BT; Grundsteuer: REV_PT; Kapitaltransfers des Landes: REV_TR) stellen nach diesen Ergebnissen keinen signifikanten Anreiz zu einer mehr oder weniger intensiven Flächennutzung dar. Nachdem diese Variablen keine Korrelation aufweisen, kann festgehalten werden, dass die derzeitige Ausgestaltung dieser Einzahlungen weder eine positive noch negative Anreizwirkung in Bezug auf die Flächennutzung darstellt.

Tabelle 4: Bestimmungsgründe der Veränderungen kommunaler Landnutzung: Bau- und Verkehrsflächen

Abhängige Variablen	CHANGE_CONSTR			CHANGE_TRANSP		
	Koeffizient	t-Statistik	Prob.	Koeffizient	t-Statistik	Prob.
<i>Erklärende Variablen</i>						
Konstante	0,874	0,321	0,007***	0,416	0,225	0,065*
POP	-0,295	0,083	0,000***	-0,102	0,059	0,084*
POP ²	0,020	0,006	0,000***	0,006	0,004	0,140
POPENTW	-1,070	0,027	0,000***	-1,019	0,018	0,000***
INC	0,043	0,008	0,000***	0,020	0,006	0,000***
EDU	0,518	0,071	0,000***	0,087	0,050	0,078*
UNEMPL	-0,521	0,081	0,000***	-0,002	0,056	0,965
SHARE_CONSTR	-2,112	0,047	0,000***			
SHARE_TRANSP				-2,667	0,061	0,000***
SHARE_USE						
SHARE_SEALED						
FISC_FREE	-0,007	0,004	0,060*	0,002	0,003	0,336
FISC_DEBT	0,003	0,001	0,038**	0,003	0,001	0,006***
REV_RS	-0,003	0,013	0,832	-0,002	0,009	0,785
REV_BT	-0,013	0,026	0,608	-0,011	0,018	0,557
REV_PT	-0,075	0,105	0,476	0,014	0,072	0,848
REV_TR	0,002	0,008	0,760	0,006	0,005	0,276
AR(1)	-0,005	0,007	0,486	0,036	0,008	0,000***
Adj. R ²		0,174			0,234	
S.E. der Regression		0,057			0,039	
Log Likelihood		36,884			46,414	
F-Statistik		3,463***			4,582***	
Durbin-Watson-Statistik		2,033			2,070	
Beobachtungen		24,694			24,694	
Periode		2009-2020 (12)			2009-2020 (12)	
Anzahl an Gemeinden		2,094			2,094	

Panel-Schätzung, Fixed effects-Modell; *** p<0,01, ** p<0,05, * p<0,1.

Quelle: Eigene Berechnungen und Schätzungen (2023).

Tabelle 5: Bestimmungsgründe der Veränderungen kommunaler Landnutzung: Gesamte Flächeninanspruchnahme und Versiegelung

Abhängige Variablen	CHANGE_TOTAL			CHANGE_SEALED		
	Koeffizient	t-Statistik	Prob.	Koeffizient	t-Statistik	Prob.
<i>Erklärende Variablen</i>						
Konstante	0,218	0,213	0,305	-0,032	0,219	0,883
POP	-0,118	0,055	0,033**	-0,087	0,057	0,127
POP ²	0,008	0,004	0,046**	0,007	0,004	0,064*
POPENTW	-1,039	0,018	0,000***	-1,028	0,018	0,000***
INC	0,045	0,006	0,000***	0,043	0,006	0,000***
EDU	0,268	0,047	0,000***	0,213	0,049	0,000***
UNEMPL	-0,262	0,053	0,000***	-0,163	0,055	0,003***
SHARE_CONSTR						
SHARE_TRANSP						
SHARE_USE	-1,111	0,025	0,000***			
SHARE_SEALED				-2,113	0,054	0,000***
FISC_FREE	-0,001	0,002	0,587	0,000	0,003	0,989
FISC_DEBT	0,003	0,001	0,005***	0,002	0,001	0,016**
REV_RS	0,005	0,008	0,571	0,015	0,009	0,079*
REV_BT	-0,021	0,017	0,222	-0,020	0,018	0,263
REV_PT	-0,084	0,069	0,227	-0,141	0,071	0,049**
REV_TR	0,003	0,005	0,509	0,005	0,005	0,354
AR(1)	0,009	0,008	0,225	0,013	0,008	0,094*
Adj. R ²		0,241			0,199	
S.E. der Regression		0,037			0,038	
Log Likelihood		47,297			46,575	
F-Statistik		4,726***			3,906***	
Durbin-Watson-Statistik		2,041			2,099	
Beobachtungen		24,694			24,694	
Periode		2009-2020 (12)			2009-2020 (12)	
Anzahl an Gemeinden		2,094			2,094	

Panel-Schätzung, Fixed effects-Modell; *** p<0,01, ** p<0,05, * p<0,1.

Quelle: Eigene Berechnungen und Schätzungen (2023).

Die Schätzungen in Tabelle 5 zeigen analog zu Tabelle 4 die Bestimmungsgründe der Flächennutzungsveränderung, und zwar in Bezug auf die gesamte Flächeninanspruchnahme und das Ausmaß der Versiegelung (jeweils Veränderung der Nutzung in m² pro Kopf).

Diese Berechnungen legen nahe, dass der Zuwachs der Flächeninanspruchnahme analog zu den Bau- und Verkehrsflächen in kleinen Gemeinden überdurchschnittlich ist (die Versiegelung pro Kopf scheint von der Gemeindegröße eher unabhängig zu sein). Für beide abhängigen Variablen gilt ähnlich wie oben, dass ein starkes Bevölkerungswachstum eher zu einer größeren Dichte führt, und somit der Zuwachs pro Kopf in wachstumsstarken Gemeinden unterdurchschnittlich ist. Auch die sozioökonomischen Variablen (z.B. Einkommen, Bildung, Arbeitslosigkeit) beeinflussen die Flächeninanspruchnahme und die Versiegelung in gleicher Richtung (höheres Einkommen und formale Bildung sowie geringere Arbeitslosigkeit führen zu höherer Flächennutzung). Auch ein höherer Anteil der Flächennutzung am Dauersiedlungsraum führt zu einem geringeren Flächennutzungszuwachs.

Ein höherer kommunaler Schuldenstand ist positiv mit einem Zuwachs der Flächennutzung als auch der Versiegelung verbunden, während die freie Finanzspitze in Bezug auf diese Variablen keinen Einfluss auszuüben scheint. In Bezug auf die Flächeninanspruchnahme ist kein weiterer Einfluss fiskalischer Variablen erkennbar, während – als einzigem Flächennutzungsindikator bisher – die Versiegelung mit höheren Grundsteuereinnahmen und, in nur sehr schwachem Ausmaß, mit Einzahlungen aus Gemeindeertragsanteilen verbunden ist.

Bis auf den letzten Indikator (Versiegelung) ist ein Einfluss von kommunalen Einzahlungen aus dem Finanzausgleich bzw. aus eigenen Abgaben nicht sichtbar.

Die statistische Qualität der bisherigen Schätzungen ist befriedigend, wenn auch die erklärte Varianz der Schätzmodelle relativ niedrig ist; dies kann erfahrungsgemäß bei Schätzungen von ersten Differenzen erwartet werden.

3.4.3 Bestimmungsgründe des Bestands der derzeitigen Landnutzung

Um nicht nur die *Veränderungen* der Flächennutzungen (Bau- und Verkehrsflächen, gesamte Flächeninanspruchnahme, Versiegelung) zu untersuchen, sondern auch die jeweils bis zum Zeitpunkt *t* insgesamt genutzten Flächen in Beziehung zu den möglichen Bestimmungsgründen zu bringen, zeigen die nachfolgenden Übersichten (Tabelle 6 und Tabelle 7) den *Bestand* an genutzten Flächen in den Gemeinden. Wiederum werden die verschiedenen möglichen Bestimmungsgründe in die Schätzgleichung eingefügt; nachdem der Bestand an genutzten Flächen historisch über einen langen Zeitraum, der wesentlich über den hier gewählten Beobachtungszeitraum hinausgeht, entstanden ist und sich dieser über die Zeit relativ wenig ändert (im Wesentlichen leicht wächst), ist einerseits davon auszugehen, dass eventuell andere Variablen als jene in Bezug auf die Flächennutzungsänderungen einen Einfluss ausüben, oder dies in einer anderen (kausalen) Richtung tun. Andererseits ist zu erwarten, dass der Erklärungswert der Schätzungen wesentlich höher ist, da u.a. die Entwicklung eine kontinuierliche ist und die jährlichen Ausprägungen nicht sehr unterschiedlich sind (v.a. nicht Null oder negativ sein können).

Tabelle 6 zeigt die Bestimmungsgründe des Bestands an Bau- und Verkehrsflächennutzungen in den österreichischen Gemeinden. Ähnlich wie in Bezug auf die Veränderungen, die oben beschrieben wurden, deuten die Ergebnisse darauf hin, dass kleine Gemeinden – und damit häufig auch wenig dicht besiedelte Räume – eine überdurchschnittliche Flächennutzung pro Kopf aufweisen. Der Zusammenhang ist auch hier kein log-linearer, sondern ein quadratischer (mit anderen Worten, in Städten ist die

Flächennutzung pro Kopf wesentlich kleiner, und zwar unterproportional in Bezug auf die Anzahl an Einwohner:innen).

Eine durchaus wichtige Erkenntnis ergibt die Insignifikanz der Variable des Bevölkerungswachstums: Offensichtlich ist der gesamte Bestand der Flächennutzung für Bau- und Verkehrsflächen nicht korreliert mit dem Bevölkerungsveränderung (insb. Wachstum).

Gemeinden, die ein überdurchschnittliches Haushaltseinkommen sowie eine überdurchschnittlich hohe formale Ausbildungsquote bzw. eine unterdurchschnittliche Arbeitslosenquote aufweisen, nehmen – ceteris paribus – signifikant größere Flächen für Bau- und Verkehrszwecke in Anspruch.

Erwartungsgemäß ist die Knappheit der Flächen auch direkt mit dem Bestand korreliert (erwartungsgemäß ergibt sich, dass die noch zur Verfügung stehende Fläche, gemessen durch den Anteil der jeweiligen Flächennutzung am Dauersiedlungsraum, kleiner wird, wenn der jeweilige Bestand größer wird).

Schlussendlich zeigen die fiskalischen Variablen in Bezug auf den Bestand der Flächennutzung weniger jene Anreizwirkungen, die Veränderungen dieser Variablen auf die jahresweisen Veränderungen der Flächennutzungen haben, sondern eher die Ergebnisse des längerfristigen Einflusses auf die Flächennutzungen.

Zu differenzieren sind hier zunächst die Bauflächen von allen anderen hier verwendeten Flächennutzungsindikatoren. Für den Bestand an Bauflächen gilt, dass einerseits eine niedrige freie Finanzspitze eine höhere Bauflächennutzung nach sich zieht; andererseits dürfte längerfristig die Entwicklung der kommunalen Schulden durch eine höhere Bauflächennutzung gedämpft werden. Ein Ad-hoc-Erklärungsansatz dafür wäre, dass eine intensivere Nutzung der vorhandenen Flächen für Bauzwecke das laufende Gemeindebudget durch höhere Infrastrukturausgaben belastet; längerfristig ergeben sich aber durch die vielfältigen wirtschaftlichen Aktivitäten auch Entlastungen in Bezug auf den kommunalen Schuldenstand.

Interessanterweise ist ein höherer Bauflächenbestand (pro Kopf) mit geringeren Einzahlungen aus Ertragsanteilen verbunden, und auch mit geringeren Einzahlungen aus Kapitaltransfers des jeweiligen Bundeslandes (betreffend Einwohner:innenzahl könnte dies daran liegen, dass ein Teil der Ertragsanteile nach anderen Kriterien, teils auch Fixbeträgen verteilt wird, demnach die marginalen geringer als die durchschnittlichen Ertragsanteile sind). Langfristig dürfte eine höhere Flächeninanspruchnahme für Bau- und Verkehrsflächen somit nicht mit entsprechend höheren Einzahlungen verbunden sein. Zu beachten ist hierbei, dass die empirischen Zusammenhänge nur auf dem $p < 0,05$ - bzw. $p < 0,1$ -Niveau signifikant sind.

Für den Bestand an Verkehrsflächen ist kein Zusammenhang mit fiskalischen Variablen in den Schätzungen erkennbar.

Tabelle 7 zeigt die ökonometrischen Ergebnisse für die gesamte Flächeninanspruchnahme sowie für die Versiegelung (jeweils Bestand in m^2 pro Kopf). Die Bestimmungsgründe sind analog zu Bau- und Verkehrsflächen. Wiederum weisen kleinere Gemeinde eine höhere Pro-Kopf-Flächeninanspruchnahme und -Versiegelung auf, auch wirken die sozioökonomischen und demografischen Variablen in gleicher Richtung, beispielsweise haben Gemeinden mit einem überdurchschnittlichen Haushaltseinkommen eine höhere Pro-Kopf-Flächeninanspruchnahme und -Versiegelung. Wiederum ist erwartungsgemäß die Knappheit der noch verfügbaren Flächen mit der bereits erfolgten Flächennutzung korreliert.

Schlussendlich deuten die Ergebnisse darauf hin, dass keine der gewählten fiskalischen Variablen mit der gesamten Flächeninanspruchnahme oder der Versiegelung verknüpft ist.

Tabelle 6: Bestimmungsgründe des Bestandes kommunaler Landnutzung: Bau- und Verkehrsflächen

Abhängige Variablen	USE_CONSTR			USE_TRANSP		
	Koeffizient	t-Statistik	Prob.	Koeffizient	t-Statistik	Prob.
<i>Erklärende Variablen</i>						
Konstante	13,081	0,653	0,000***	14,280	0,455	0,000***
POP	-1,300	0,172	0,000***	-1,339	0,120	0,000***
POP ²	0,020	0,012	0,093*	0,025	0,008	0,003***
POPENTW	0,023	0,026	0,378	-0,011	0,018	0,542
INC	0,171	0,012	0,000***	0,026	0,008	0,001***
EDU	1,416	0,104	0,000***	0,351	0,072	0,000***
UNEMPL	-0,237	0,082	0,004***	-0,098	0,056	0,083*
SHARE_CONSTR	0,168	0,071	0,018**			
SHARE_TRANSP				0,567	0,096	0,000***
SHARE_USE						
SHARE_SEALED						
FISC_FREE	-0,007	0,003	0,034**	0,001	0,002	0,789
FISC_DEBT	-0,004	0,002	0,068*	0,000	0,001	0,789
REV_RS	-0,022	0,013	0,078*	-0,010	0,009	0,230
REV_BT	-0,014	0,034	0,669	0,007	0,023	0,768
REV_PT	0,036	0,096	0,704	-0,036	0,065	0,578
REV_TR	-0,014	0,007	0,039**	0,007	0,005	0,159
AR(1)	0,739	0,005	0,000***	0,765	0,005	0,000***
Adj. R ²		0,977			0,997	
S.E. der Regression		0,055			0,038	
Log Likelihood		37,493			46,690	
F-Statistik		499,022***			3.538,336***	
Durbin-Watson-Statistik		2,000			2,052	
Beobachtungen		24,694			24,694	
Periode		2009-2020 (12)			2009-2020 (12)	
Anzahl an Gemeinden		2,094			2,094	

Panel-Schätzung, Fixed effects-Modell; *** p<0,01, ** p<0,05, * p<0,1.

Quelle: Eigene Berechnungen und Schätzungen (2023).

Tabelle 7: Bestimmungsgründe des Bestandes kommunaler Landnutzung: Gesamte Flächeninanspruchnahme und Versiegelung

Abhängige Variablen	USE_TOTAL			USE_SEALED		
	Koeffizient	t-Statistik	Prob.	Koeffizient	t-Statistik	Prob.
<i>Erklärende Variablen</i>						
Konstante	14,105	0,439	0,000***	13,173	0,461	0,000***
POP	-1,232	0,116	0,000***	-1,299	0,122	0,000***
POP ²	0,017	0,008	0,028**	0,029	0,008	0,001***
POPENTW	-0,003	0,017	0,839	-0,043	0,018	0,017**
INC	0,099	0,008	0,000***	0,086	0,008	0,000***
EDU	0,873	0,070	0,000***	0,876	0,073	0,000***
UNEMPL	-0,166	0,054	0,002***	-0,157	0,056	0,005***
SHARE_CONSTR						
SHARE_TRANSP						
SHARE_USE	0,144	0,039	0,000***			
SHARE_SEALED				0,423	0,089	0,000***
FISC_FREE	-0,002	0,002	0,340	-0,001	0,002	0,532
FISC_DEBT	-0,002	0,001	0,214	-0,002	0,001	0,229
REV_RS	-0,012	0,008	0,154	-0,009	0,009	0,307
REV_BT	-0,011	0,022	0,626	-0,017	0,023	0,455
REV_PT	-0,067	0,063	0,292	-0,089	0,065	0,170
REV_TR	-0,004	0,004	0,363	0,001	0,005	0,901
AR(1)	0,758	0,005	0,000***	0,791	0,005	0,000***
Adj. R ²		0,993			0,994	
S.E. der Regression		0,037			0,038	
Log Likelihood		47,601			46,768	
F-Statistik		1.757,021***			2.009,155	
Durbin-Watson-Statistik		2,030			2,092	
Beobachtungen		24,694			24,694	
Periode		2009-2020 (12)			2009-2020 (12)	
Anzahl an Gemeinden		2,094			2,094	

Panel-Schätzung, Fixed effects-Modell; *** p<0,01, ** p<0,05, * p<0,1.

Quelle: Eigene Berechnungen und Schätzungen (2023).

3.4.4 Zwischenfazit: Kaum Anreizwirkungen des Finanzausgleichs auf die Flächennutzung

Die bisherigen Ergebnisse ergaben nur eine sehr schwache Korrelation der Flächennutzung mit laufenden Einzahlungen bzw. mit der freien Finanzspitze und dem kommunalen Schuldenstand. Naheliegender wäre folgende Interpretation in Bezug auf *Veränderungen der Flächennutzung*:

- In Bezug auf die *Veränderung der Bau- und Verkehrsflächen* sowie der gesamten Flächeninanspruchnahme und der Versiegelung zeigt sich eine positive Korrelation mit dem kommunalen Schuldenstand:
 - Es kann sein, dass bei höherem (erwarteten) Schuldenstand die Gemeinden ceteris paribus mehr Flächen ausweisen (und nutzen), in der Hoffnung, dass sich durch die vermeintlichen zusätzlichen Einzahlungen die Schuldenlast mindert.
 - Eine zweite Möglichkeit wäre, dass der höhere Schuldenstand schlicht ein Ergebnis der intensiveren Flächennutzung ist, da dafür höhere Infrastrukturausgaben (z.B. technische Infrastruktur in Form von öffentlichen Verkehrsflächen, Ver- und Entsorgung) notwendig sind, die nicht aus laufenden Überschüssen finanziert werden können.
- Die freie Finanzspitze ist schwach negativ mit der *Veränderung der Bauflächennutzung* korreliert, ansonsten ergibt sich kein Zusammenhang der anderen Flächenindikatoren mit der freien Finanzspitze.
- In Bezug auf laufende Einzahlungen ergibt sich eine Korrelation zwischen der *Veränderung der Versiegelung* und den Gemeindeertragsanteilen sowie der Grundsteuer. Eine intensivere Versiegelung wird durch (erwartete) höhere Gemeindeertragsanteile, allerdings nur schwach, beeinflusst. (Allerdings scheinen diese zusätzlichen Ertragsanteile die fiskalische Position nicht zu verbessern, da eine zusätzliche Versiegelung, wie hier erörtert, mit einem höheren kommunalen Schuldenstand korreliert ist.)

In Bezug auf den *Bestand an Flächennutzungen* ergibt sich folgendes:

- Die *Nutzung für Bauflächen* (Bestand) ist einerseits mit einer niedrigeren freien Finanzspitze, aber auch mit einem niedrigeren Schuldenstand korreliert.
- Ebenfalls ist der Bauflächenbestand mit niedrigeren Gemeindeertragsanteilen sowie mit niedrigeren Kapitaltransfers des Landes verbunden, diese Zusammenhänge sind allerdings nur schwach ausgeprägt.
- Ansonsten ist der Bestand an Flächennutzungen in keiner anderen Kategorie mit fiskalischen Variablen verbunden.

Zu beachten ist, dass neben diesen generell schwachen Zusammenhängen eine Reihe von Variablen einen starken Einfluss auf die Flächennutzungsveränderungen als auch den Bestand an bestimmten Nutzungen aufweist:

- Die Gemeindegröße ist eine wesentliche Kenngröße, um die Flächennutzungen zu beschreiben: Kleinere Gemeinden haben grundsätzlich eine überdurchschnittliche Flächennutzung.
- Unter sonst gleichen Bedingungen weisen im Regelfall Gemeinden mit einem überdurchschnittlichen Bevölkerungswachstum – durch eine größere Bevölkerungsdichte – eine unterdurchschnittliche Flächennutzung auf.

- Sozioökonomische und demografische Variablen verändern die Flächennutzung; so sind beispielsweise Gemeinden mit einem überdurchschnittlichen Haushaltseinkommen flächenintensiver.
- Auch die Knappheit der verfügbaren Flächen, d.h. der Anteil des bereits für bestimmte Zwecke genutzten Dauersiedlungsraums, beeinflusst die Flächennutzung.

Interessant in dem vorliegenden Zusammenhang sind jene Variablen, die sich in den verschiedenen empirischen Schätzungen als nicht bestimmend oder konsistent erwiesen (siehe Tabelle 3 auf Seite 68).

- Die Urban-Rural-Typologie kann keinen eigenen Beitrag zur Erklärung der Flächennutzung leisten (d.h. keinen zusätzlichen Beitrag neben den bereits oben inkludierten erklärenden Variablen). Dies ist dadurch bedingt, dass in dieser Typologie eine Reihe von einzelnen räumlichen Variablen kondensiert sind, die als unabhängige Variablen in den Schätzgleichungen aufgenommen wurden; um den Einfluss der einzelnen Variablen zu zeigen, werden diese somit separat in die Schätzgleichungen aufgenommen, auf die Berücksichtigung der ‚Kondensierung‘ dieser als Typologie-Variable kann somit verzichtet werden.
- Die Flächennutzungen dürften unter sonst gleichen Bedingungen nicht von der Ideologie bzw. Parteizugehörigkeit der kommunalen Entscheidungsträger:innen abhängen. ÖVP- bzw. SPÖ-geführte Gemeinden unterscheiden sich per se nicht aufgrund dieser Variablen.
- Der Tourismus als auch die Dichte an Nebenwohnsitzen tragen in den Schätzungen keinen zusätzlichen Erklärungswert bei, ebenso eine Variable, die den Anteil der jungen Einwohner:innen (bis 30 Jahre) misst.

Zu betonen ist bei der Interpretation der Ergebnisse, dass im statistischen Modell eine gewisse Rationalität der Flächennutzungsentscheidungen unterstellt wird. Ein nicht-statistischer Zusammenhang kann daher auch daraus entstehen, dass bei der kommunalen Entscheidung beispielsweise höhere Einnahmen erwartet wurden, diese sich aber nicht materialisiert haben. Durch die Wahl der erklärenden Variablen wird jedoch angenommen, dass die kommunalen Entscheidungsträger:innen eine entsprechende Voraussicht im Hinblick auf die Wirkungen ihrer Entscheidungen haben.

3.4.5 Bestimmungsründe der fiskalischen Position der Gemeinden

In den bisherigen Ausführungen wurde entsprechend den theoretischen Überlegungen davon ausgegangen und getestet, inwiefern fiskalische Variablen einen ökonomischen Anreiz bieten, überdurchschnittlich viele Flächen u.a. für Bau- und Verkehrsflächen zu nutzen bzw. zu versiegeln.

Umgekehrt wäre die Frage jedoch ebenfalls zu stellen: Ist erkennbar, dass die Flächennutzungen der Gemeinden die freie Finanzspitze und den kommunalen Schuldenstand beeinflussen? Um diese Frage zu klären, werden im Folgenden zwei Schätzungen präsentiert, die die bisherigen erklärenden Variablen heranziehen, und die freie Finanzspitze und den kommunalen Schuldenstand als abhängige Variablen definieren. Um die Flächennutzung einzubeziehen wird die Veränderung der Bauflächennutzung berücksichtigt.

Die Tabelle 8 zeigt die empirischen Ergebnisse. Die gegenseitige Beeinflussung der freien Finanzspitze und des kommunalen Schuldenstands treten deutlich hervor, ebenso wie eine Reihe von sozioökonomischen und demografischen Variablen; beispielsweise sehen sich Gemeinden mit überdurchschnittlichem Haushaltseinkommen geringeren fiskalischen Problemen gegenüber.

Hinsichtlich der Veränderung der Bauflächennutzung zeigt sich ein schwacher Zusammenhang mit der freien Finanzspitze: Diese ist bei einer größeren Veränderung der Bauflächennutzung tendenziell geringer. Der kommunale Schuldenstand dürfte nicht von Veränderungen der Bauflächennutzung beeinflusst werden.

Somit ergibt sich als wesentliche Schlussfolgerung, dass der Einfluss der erwarteten freien Finanzspitze bzw. des erwarteten kommunalen Schuldenstandes auf die Flächennutzungsänderung etwas wahrscheinlicher ist, als umgekehrt, wobei die Schätzungen beide Wirkungsrichtungen nicht ausschließen.

Tabelle 8: Bestimmungsgründe kommunaler Haushaltsindikatoren: Kommunaler Schuldenstand und freie Finanzspitze

Abhängige Variablen	FISC_FREE			FISC_DEBT		
	Koeffizient	t-Statistik	Prob.	Koeffizient	t-Statistik	Prob.
<i>Erklärende Variablen</i>						
Konstante	-1,980	0,630	0.002***	5,213	2,341	0.026**
FISC_DEBT	-0,042	0,003	0.000***			
FISC_FREE				0,141	0,010	0.000***
POP	0,119	0,165	0.468	0,505	0,620	0.415
POP ²	-0,005	0,011	0.655	-0,025	0,043	0.566
POPENTW	-0,091	0,052	0.081*	-0,070	0,093	0.453
INC	0,145	0,015	0.000***	-0,637	0,041	0.000***
EDU	-0,503	0,137	0.000***	-3,472	0,371	0.000***
UNEMPL	-0,074	0,153	0.630	0,673	0,281	0.017**
CHANGE_CONSTR	-0,022	0,012	0.055*	0,024	0,017	0.153
AR(1)	0,061	0,007	0.000***	0,764	0,005	0.000***
Adj. R ²	0,371			0,925		
S.E. der Regression	0,106			0,197		
Log Likelihood	21,538,470			6,203,266		
F-Statistik	7,934***			146,799***		
Durbin-Watson-Statistik	1,924			2,001		
Beobachtungen	24,694			24,694		
Periode	2009-2020 (12)			2009-2020 (12)		
Anzahl an Gemeinden	2,094			2,094		

Panel-Schätzung, Fixed effects-Modell; *** p<0,01, ** p<0,05, * p<0,1.

Quelle: Eigene Berechnungen und Schätzungen (2023).

Welche Schlussfolgerungen sich aus den Ergebnissen für den Einfluss des Finanzausgleichs auf die Flächennutzungen bzw. deren Veränderungen in den Gemeinden ergeben, und welche Vorschläge für Veränderungen von kommunalen Ein- oder Auszahlungen im Zusammenhang mit dem Finanzausgleich entwickelt werden können, wird im Kapitel 5 dieses Berichts erläutert.

4. Finanzausgleichsorientierte Analyse des ÖREK 2030

Das ÖREK 2030 ist das wesentliche strategische Planungsinstrument auf gesamtstaatlicher Ebene, „das den Status einer gemeinsamen, gesamtstaatlichen Strategie hat“ (Aufgaben und Produkte, ÖROK, 2023). In dieser Strategie werden für die nächsten Jahre – bis 2030 – die wesentlichen Ziele und Handlungsaufträge für die künftige Raumentwicklung Österreichs mit Empfehlungscharakter für alle relevanten Planungsträger:innen formuliert.

In den vielen raumbezogenen Zielen und Maßnahmen werden auch fiskalische Aspekte genannt, wobei diesen das ÖREK 2030 nicht zwingend eine dominante Rolle beimisst: Weder vom Inhaltsumfang – im 176-seitigen Dokument finden sich lediglich in einem Handlungsauftrag (4.2 c) ein unmittelbarer Bezug, ansonsten erfolgen Verweise punktuell – noch von einer inhaltlichen Prioritätensetzung (im abschließenden 10-Punkte-Programm des ÖREK 2030, das eine Bündelung des Handlungsprogramms darstellt, wird nur mittelbar auf fiskalische Instrumente zur Steuerung der Siedlungsentwicklung verwiesen).

Da das ÖREK 2030 Leitbildfunktion für die künftige Raumentwicklung hat und „einen ambitionierten Beitrag zur Bewältigung der Klimakrise – insb. für den erfolgskritischen Zeitraum bis 2030 – sowie zum Erhalt der natürlichen Ressourcen und ihrer Vielfalt“ leisten will (ÖREK 2030, S. 8), kommt einer wirkungsvollen Umsetzung der vielfältigen Ziele und Maßnahmen besondere Relevanz zu. Insbesondere die Abstimmung mit Akteur:innen und Instrumenten außerhalb der nominellen Raumordnung (Raumordnungsrecht im engeren Sinn) soll dabei Synergieeffekte bewirken. In diesem Sinne wird schon in der ÖROK-Empfehlung Nr. 56/2016, die fachliche Grundlage für das ÖREK 2030 ist, das Fachmaterienübergreifende als Grundsatz (in diesem Fall für das Flächensparen) genannt: „In allen boden- und flächenrelevanten Fach- und Rechtsmaterien sind die Ziele des Flächensparens durchgängig zu berücksichtigen“ (ÖROK, 2017, S. 19).¹⁵

Die Mitgliedervielfalt der ÖROK und die thematisch breite Aufstellung des ÖREK 2030 macht es zwangsläufig erforderlich, fachmaterienübergreifende Analysen durchzuführen und entsprechend interdisziplinäre Empfehlungen für die künftige Umsetzung zu formulieren. Für einen solch fachmaterienübergreifenden Ansatz bieten sich fiskalische Ziele und Instrumente in besonderem Maße an, zumal eine Abstimmung dieser beiden Materien wesentliche Steuerungs- und Umsetzungsrelevanz haben kann. Die Analyse des ÖREK 2030 hinsichtlich finanzausgleichsorientierten Zielen und Maßnahmen soll dazu beitragen, die fiskalischen Steuerungsansätze im ÖREK 2030 zu identifizieren, um in der Folge allfällige künftige Handlungsansätze vorzuschlagen.

¹⁵ Empfehlung dazu sind insbesondere: (1) Die Abstimmung zwischen Wohnbauförderung und Raumplanung soll dahingehend intensiviert werden, dass primär kompakte, flächen- und energiesparende Bebauungen gefördert werden. (3) Die Potenziale der Finanzverfassung (insb. Grundsteuer und Finanzausgleich) sollen umfassend dazu genutzt werden, die dauerhafte Blockierung von Gunsträumen für die Siedlungsentwicklung künftig ökonomisch unattraktiv zu machen.

4.1 Klimaorientierte und ressourcenschonende Raumentwicklung

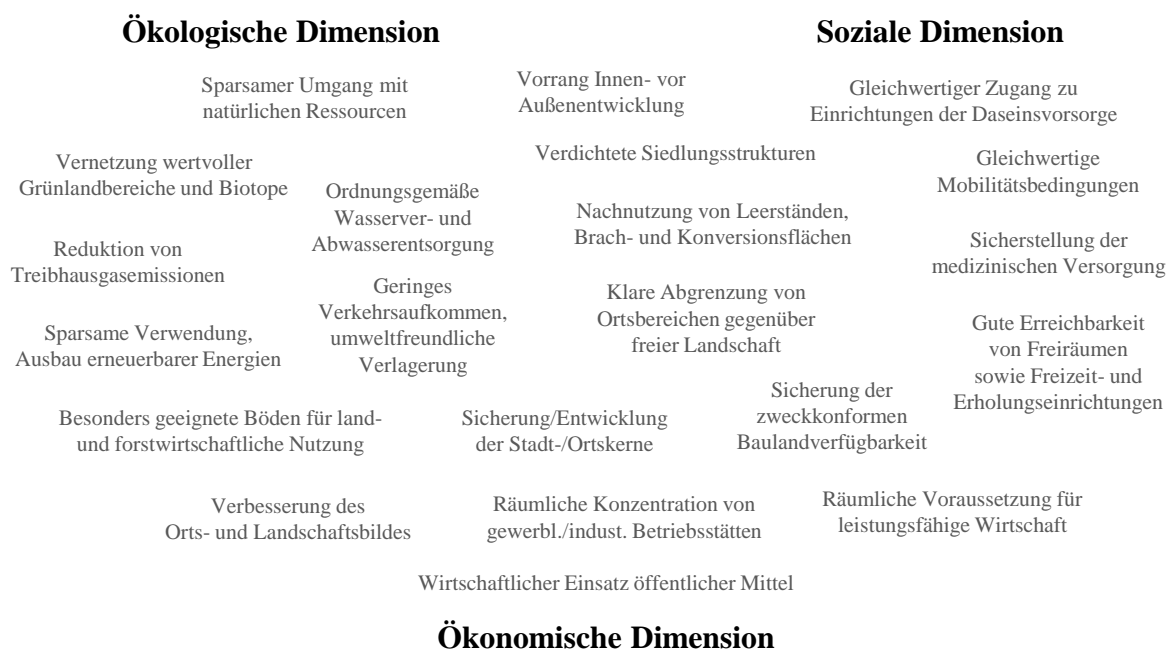
Die Begriffe Raumplanung bzw. Raumordnung, die im österreichischen Sprachgebrauch weitgehend synonym verwendet werden, bezeichnen „die Gesamtheit der Maßnahmen und Aktivitäten öffentlicher Gebietskörperschaften [...], die die Gestaltung des Territoriums, basierend auf politischen Zielvorstellungen, zum Gegenstand haben“ (Kanonier/Schindelegger, 2018, S. 56). Der staatliche Handlungsbedarf im Kontext der Raumplanung/Raumordnung ergibt sich aus den unterschiedlichen, teilweise konkurrierenden Nutzungsansprüchen an den Raum, die es zu koordinieren gilt (vgl. Danielzyk/Münter, 2018, S. 1932, nach Svanda/Zech, 2023, S. 4). Um nachvollziehbare Abwägungen zwischen diesen Nutzungsansprüchen treffen zu können, setzen die Länder in ihren Raumordnungsgesetzen allgemeine Planungsziele und -grundsätze fest (siehe Kanonier/Schindelegger, 2018, S. 57, zur Veranschaulichung siehe auch Beispiele in Abbildung 28):

- Das Land Oberösterreich zählt den umfassenden Klima- und Naturschutz, die Sicherung und Verbesserung der räumlichen Voraussetzungen für sozial gerechte Lebensverhältnisse, ökologische und wirtschaftliche Tragfähigkeit sowie existenzfähige Land- und Forstwirtschaft und die Vermeidung von Zersiedelung sowie Risiken von Naturgefahren zu den Zielen der Raumordnung (§ 2 Oö. ROG).
- Das Land Niederösterreich sieht u.a. die schonende Verwendung natürlicher Ressourcen, die nachhaltige Nutzbarkeit und auf kommunaler Ebene das Anstreben einer möglichst flächensparenden verdichteten Siedlungsstruktur als wesentliche Leitziele der Raumordnung (§ 1 Abs. 2 NÖ ROG).
- Das Land Vorarlberg erkennt u.a. die nachhaltige Sicherung der räumlichen Existenzgrundlagen der Menschen, die Erhaltung der Vielfalt von Natur und Landschaft, den haushälterischen Umgang mit Grund und Boden, insbesondere bei Bauflächen, sowie das Offenhalten der verschiedenen Möglichkeiten der Raumnutzung als Ziele der Raumplanung (§ 2 Vbg. RplG).

Zusammenfassend zählen zu den wesentlichen planungsfachlichen Anliegen die folgenden Aspekte (vgl. Kanonier/Schindelegger 2018, S. 58 f.):

- Sicherung gleichwertiger Lebensbedingungen, Schutz vor Naturgefahren;
- Natur- und Umweltschutz, schonender Umgang mit Ressourcen, Erhaltung des Orts- und Landschaftsbildes, Reduktion von Treibhausgasen;
- Bereitstellung der Infrastruktur zur Deckung der Grundbedürfnisse (inkl. Mobilität) der Bevölkerung;
- Schaffung räumlicher Voraussetzungen für Wirtschaft und Tourismus sowie Fortbestand existenz- und leistungsfähiger Land- und Forstwirtschaft;
- Sicherung der Baulandverfügbarkeit, Siedlungsentwicklung nach innen, sparsame Flächeninanspruchnahme.

Abbildung 28: Nachhaltige Raumentwicklung – Operationalisierung in Leitzielen und Planungsrichtlinien der Raumordnungsgesetze (Beispiele)



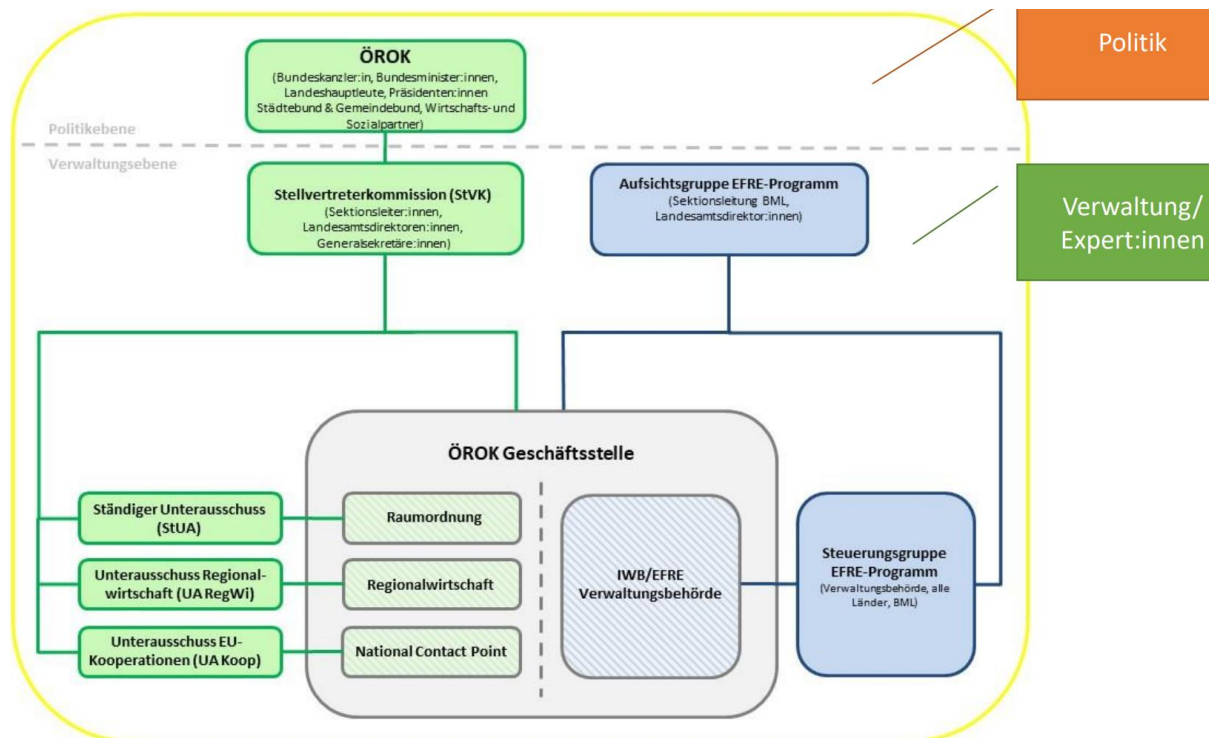
Quelle: Eigene Darstellung, 2023 (Beispiele zu Leitzielen basierend auf NÖ ROG 2014).

Eine weitsichtige Raumentwicklungspolitik ist wesentlich für die Eindämmung des Klimawandels, die Gewährleistung der Daseinsvorsorge und Ernährungssicherheit und den sparsamen Umgang mit der begrenzten Ressource Raum bzw. Boden. Um die Ziele einer klimaorientierten und ressourcenschonenden Raumentwicklung möglichst effizient zu erreichen, müssen die raumwirksamen Entscheidungen, die auf unterschiedlichen Planungsebenen getroffen werden, koordiniert werden. Hier kommt das Österreichische Raumentwicklungskonzept (ÖREK) ins Spiel. Dabei handelt es sich um eine bundesweite Strategie für die Ordnungs- und Entwicklungsplanung, die konkrete Handlungsaufträge (mit empfehlender Wirkung) zur Erstellung von Entscheidungsgrundlagen für alle Planungsebenen beinhaltet.

4.2 Das Österreichische Raumentwicklungskonzept (ÖREK 2030)

Die Österreichische Raumordnungskonferenz (ÖROK), die 1971 als informelle, ständige Konferenz ihrer Mitglieder (Bundeskanzler:in, Bundesminister:innen, Landeshauptleute, Präsident:in des Städtebundes, Präsident:in des Gemeindebundes, Präsident:innen der Wirtschafts- und Sozialpartner) gegründet wurde, hat durch ihre vergleichsweise komplexe Organisationsstruktur (Abbildung 29) beträchtlichen politischen Einfluss – obwohl sie keine Rechtsperson darstellt.

Abbildung 29: Organisationsstruktur der ÖROK



Quelle: ÖROK (2023); eigene Ergänzung und Darstellung (2023).

Die Arbeitsweise der ÖROK beruht grundsätzlich auf Einstimmigkeit, was aufgrund der vielfältigen Interessen der einzelnen Mitglieder bei vielen raumrelevanten Themen herausfordernd sein kann. Stärke dieser umfassend auf Konsens ausgelegten Abstimmungsmodalitäten ist die umfassende Zustimmung aller planungsrelevanter Entscheidungsträger:innen, insb. im Bereich der Hoheitsverwaltung, was bei wesentlichen Planungsaufgaben – im Fall der Einigung – die Bedeutung der jeweiligen Entscheidungen und Beschlüsse stärkt. Die für Entscheidungen erforderlichen Kompromisse und Abschwächungen von planerischen Zielen und Maßnahmen können als Schwäche gewertet werden, insbesondere wenn aus planungsfachlicher Sicht „kantiger“ Handlungsbedarf bestehen würde.

Das ÖROK unterscheidet sich somit einerseits aufgrund seiner Abstimmungs- und Beschlussfassungsmodalitäten von strategischen Planungsdokumenten der überörtlichen (insb. landesweite bzw. regionale oder sektorale Entwicklungskonzepte) oder örtlichen Raumplanung (insb. örtliche Entwicklungskonzepte) die durchwegs von einem Planungsträger beschlossen werden. Andererseits ist die Rechtswirkung eine andere, die Verbindlichkeit sowohl der überörtlichen als auch örtlichen Konzepte durch die Selbstbindung bzw. die Bindungswirkung nachgeordneter Planungsträger:innen in der Regel deutlich höher ist.

Ein wesentlicher Auftrag der Österreichische Raumordnungskonferenz (ÖROK) ist die Erstellung eines Österreichischen Raumordnungskonzeptes, das etwa alle zehn Jahre überarbeitet und als freiwilliges und gemeinsames Übereinkommen von allen beteiligten ÖROK-Mitgliedern im Konsens erstellt und beschlossen wird (vgl. ÖROK 2030, S. 4–5).

Das derzeit geltende Österreichische Raumentwicklungskonzept wurde am 20. Oktober 2021 von der Österreichischen Raumordnungskonferenz beschlossen. Unter dem Titel „Raum für Wandel“ stellt das

ÖREK 2030 eine bundesweite, gemeinsame Strategie für die Ordnungs- und Entwicklungsplanung dar, in welcher Planungsgrundsätze und -ziele sowie ein detailliertes Handlungsprogramm festgelegt sind. Das ÖREK 2030 bezieht sich auf die gesamtstaatliche Ebene für raumrelevante Planungen und Maßnahmen von Bund, Ländern, Städten und Gemeinden in Österreich. Um die Umsetzungs- und Wirkungsorientierung des ÖREK 2030 zu erhöhen, wird besondere Bedeutung konkreten Umsetzungsformaten beigemessen. Der Planungshorizont beträgt zehn Jahre und der Fortschritt wird nach fünf Jahren evaluiert.

Das ÖREK 2030 ist das wesentliche strategische Planungsinstrument auf gesamtstaatlicher Ebene, „das den Status einer gemeinsamen, gesamtstaatlichen Strategie hat“ (*Aufgaben und Produkte*, ÖROK, 2023).

Aufgrund der geltenden Kompetenzverteilung in Angelegenheiten der Raumordnung in Österreich ist die Eingliederung dieses Planungsdokuments in das (hoheitliche) Planungssystem nicht einfach. So sind grundsätzlich die Länder für die Raumplanung verantwortlich, jedoch ist diese Zuständigkeit durchbrochen durch bedeutende Fachmaterien, die dem Bund übertragen sind.¹⁶

4.2.1 Das ÖREK 2030 im österreichischen Planungssystem

Österreich ist eines der wenigen Länder, die keine allgemeine Raumordnungszuständigkeit auf Bundesebene kennt, sondern im Zusammenhang mit Planungsaufgaben (lediglich) spezifische Zuständigkeiten für diverse Fachmaterien. Angesichts des Fehlens einer zentralen Raumordnungskompetenz des Bundes obliegt die allgemeine Raumplanung den Ländern, während dem Bund wichtige Planungsbefugnisse aufgrund der Materiengesetze zukommen, die nach Art. 10 bis 12 B-VG ausdrücklich in Gesetzgebung und (teilweise) der Vollziehung dem Bund vorbehalten sind. Eine Vielzahl der Angelegenheiten, die in Gesetzgebung und Vollziehung dem Bund zugewiesen sind, können im Sinn einer funktionalen Raumordnung als Fachplanungskompetenzen des Bundes gesehen werden (z.B. Wasserrecht, Forstrecht, Eisenbahnrecht, Bundesstraßenrecht, Luftfahrtrecht, Denkmalschutzrecht). Die Länder haben für Raumordnungsangelegenheiten eine grundsätzliche Zuständigkeit, aber keine umfassende Verantwortlichkeit in Planungsangelegenheiten im Sinne einer Vollkompetenz. In den Bundesländern bestehen ebenfalls Fachplanungen neben der Raumordnung im engeren Sinn, denen erhebliche Raumrelevanz zukommt (z.B. Baurecht, Naturschutzrecht, Wohnbauförderungsrecht, Grundverkehrsrecht).

Kompetenzrechtlich fehlt demzufolge dem Bund die Zuständigkeit für die Erlassung eines österreichischen Raumplanes. Um die planungsfachlich erforderliche ebenen- und sektorenübergreifende Koordination von Fragen der Raumordnung und Regionalpolitik in Österreich, die zunehmend nationale und internationale Relevanz haben, zu unterstützen, werden von der ÖROK entsprechende Kooperationsarbeiten geleistet und gesamtstaatlich relevante – unverbindliche – Dokumente erstellt, von denen das ÖREK 2030 eine zentrale Rolle spielt.

Das österreichische Planungssystem ist grundsätzlich hierarchisch aufgebaut und gliedert sich in Bundes-, Landes- und Gemeindeebene. Abseits der im B-VG taxativ aufgezählten Materien in Bundeskompetenz verbleibt die allgemeine, überörtliche Raumplanung in Gesetzgebung und Vollziehung im selbständigen Wirkungsbereich der Länder. Ausgehend von den gesetzlichen Regelungen auf Landesebene

¹⁶ Vgl. Mayer-Maly (1972, S. 24 ff.); Fröhler/Oberndorfer (1975, S. 59 ff.).

(Raumplanungs- und Raumordnungsgesetze) wird in der Vollziehung zwischen Planungen und Maßnahmen der überörtlichen und örtlichen Raumordnung unterschieden. Während für die überörtliche Raumordnung grundsätzlich die jeweiligen Landesregierungen zuständig sind, ist die örtliche Raumordnungskompetenz der Gemeinden aus der Vollziehungskompetenz der Länder herausgelöst. Mit der B-VG Novelle 1962 (BGBl. Nr. 205/1962) wurde die örtliche Raumplanung als eine Aufgabe der Gemeinden im eigenen Wirkungsbereich festgelegt (Art. 118 Abs. 3 Z 9), die grundsätzlich eigenverantwortlich und frei von Weisungen durchzuführen ist. Die Gemeinden sind demzufolge zentrale Trägerinnen der Raumordnung und es ist ihnen verfassungsrechtlich die Zuständigkeit zur örtlichen Raumplanung garantiert. Freilich sind die Gemeinden der Aufsicht des Landes unterstellt und an Gesetze und Verordnungen des Bundes und des Landes gebunden.

Entsprechend den drei durch die bundesstaatliche Kompetenzverteilung etablierten Ebenen (Bund, Länder, Gemeinden) gibt es auch in der Raumplanung grundsätzlich drei Planungsebenen in Österreich:

- Der Bund besorgt – infolge der fehlenden generellen, bundesweiten Raumplanungskompetenz – Fachplanungen;
- die Bundesländer sind für Fachplanungen auf Länderebene und die überörtliche Raumplanung zuständig; die überörtliche Planungsebene wird in einzelnen Ländern noch in eine regionale Ebene unterteilt, auf der Planungen für Landesteile erstellt werden;
- die Gemeinden sind für die örtliche Raumplanung zuständig.

Das Verhältnis der unterschiedlichen Planungsebenen zueinander ist grundsätzlich von einem hierarchischen Prinzip geprägt. Fachplanungen des Bundes (und der Länder) gehen in der Regel raumplanerischen Festlegungen vor. Die überörtlichen Raumpläne binden die Landesregierung selbst und richten sich an die örtliche Raumplanung der Gemeinden. Verordnete überörtliche Raumpläne haben demzufolge unmittelbare Rechts- und Bindungswirkung für die Gemeinden. Zwar fällt die örtliche Raumplanung in den eigenen Wirkungsbereich der Gemeinden, jedoch haben die Gemeinden gemäß Art. 118 Abs. 4 B-VG die Angelegenheiten des eigenen Wirkungsbereiches im Rahmen der Gesetze und Verordnungen des Bundes und des Landes zu besorgen.

Die Raumordnung und ihr Instrumentarium haben in den letzten Jahren an Vielfalt gewonnen – es werden nicht mehr ausschließlich hoheitliche Planungsinstrumente angewendet. Neue informelle Planungsformen und -maßnahmen haben an Bedeutung gewonnen, jedoch nicht die herkömmliche Hoheitsplanung verdrängt oder ersetzt. Demzufolge ist nicht von einer „Planungswelt“, sondern von mehreren Planungsebenen auszugehen, die sich nicht gegenseitig ablösen, sondern ergänzen. Neben hoheitlichen Instrumenten, die ordnungspolitische oder entwicklungsstrategische Ausrichtungen haben können, kommen auf den verschiedenen Planungsebenen verstärkt konzeptive und informelle Instrumente (Konzepte, Strategien, Leitbilder u.ä.) sowie Kooperations- und Konsensinstrumente (Beteiligungsverfahren, Mediation und Moderation oder Bürger:innenräte) zur Anwendung. Auch Prüfinstrumente haben beachtliche Relevanz, durch welche die Durchführbarkeit und die Auswirkungen von Projekten und Maßnahmen frühzeitig beurteilt werden (Strategische Umweltprüfung, Raum- oder Umweltverträglichkeitsprüfung). Schließlich sind in jüngerer Zeit auch fiskalische Instrumente zu beachten, wobei durch entsprechende Gewichtung der Abgabe- (insb. Abgaben auf gehortetes Bauland, Leerstandsabgaben) oder Förderkriterien (insb. Wohnbauförderung, die durch die Wohnbauförderungsgesetze der Länder geregelt werden) erhebliche Raumwirksamkeit erzielt werden kann.

Bezüglich fiskalischer Steuerungselemente ist anzumerken, dass das österreichische Raumordnungsrecht in der Vergangenheit bezüglich finanzieller Maßnahmen stark zurückhaltend war. Dies zeigt sich

insb. in der Diskussion um einen Mehrwertausgleich bzw. den Umgang mit Widmungsgewinnen, wobei die Mehrwertabgabe einen Teil der planungsbedingten Wertsteigerung abschöpft und diesen an die Allgemeinheit zurückführt. Eine systematische Abschöpfung von Vermögenszuwächsen durch planerische Maßnahmen, insb. im Zusammenhang mit Baulandwidmungen wurde bisher nicht im Planungsrecht verankert. Lediglich im Rahmen der Vertragsraumordnung sind Möglichkeiten vorgesehen, Kostenbeiträge durch Grundeigentümer:innen zivilrechtlich zu vereinbaren.

Die weitgehende „Finanzblindheit“ des Raumordnungsrechts hat sich in den letzten Jahren nach umfangreichen Diskussionsprozessen – in einigen Bundesländern – relativiert, insb. durch Abgaberegungen für unbebautes Bauland. Das Oö. ROG sieht beispielsweise die Einhebung von Aufschließungs- und Erhaltungsbeiträgen für unbebaute Grundstücke als Maßnahme zur Baulandmobilisierung und frühzeitigen Rückerstattung von kommunalen Aufschließungsleistungen vor. Offensichtliches Ziel der Abgaben für die Baulandhortung ist eine möglichst rasche widmungskonforme Verwendung von Liegenschaften – in der Regel somit eine baldige Bebauung.

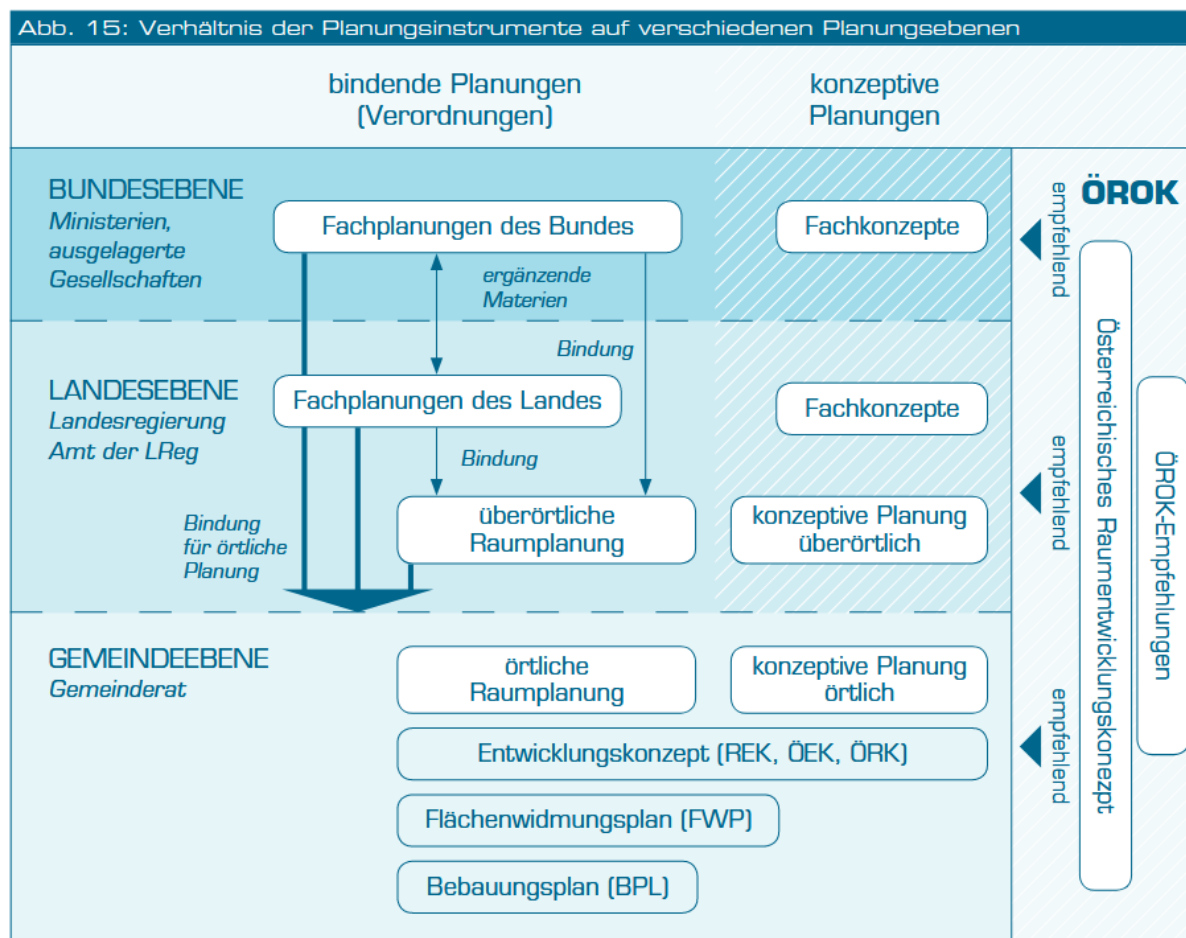
Die positiven Erfahrungen durch Abgaben auf gehortetes Bauland sollen offensichtlich auf Gebäudeleerstand übertragen werden, wobei die in einzelnen Ländern neu eingeführten Leerstandsabgaben bezüglich ihrer Wirkung erst zu evaluieren sind.

Das österreichische Raumordnungsrecht kennt – im Unterschied zu Fachmaterien (z.B. Forstrecht, Naturschutzrecht) oder zum Ausland (z.B. Kompensationsmaßnahmen im Rahmen der kantonalen Richtplanung in der Schweiz; Ausgleichsregelungen für Eingriffe in die freie Landschaft in Deutschland) – bislang auch keine Kompensations- und Ausgleichsregelungen für die – großflächige – Bodeninanspruchnahme mit zersiedelnder Wirkung, die Kompensationen in Form von quantitativen Flächenausgleichen oder – wo nicht möglich – finanzielle Abgaben vorsehen.

Da künftig nicht auszuschließen ist, dass fiskalischen Instrumenten in der räumlichen Entwicklung eine größere Bedeutung zu Erreichung der Raumordnungsziele zukommen wird, wäre anzudenken, die jeweiligen finanziellen Instrumente mit Bodenbezug hinsichtlich des Planungsprozesses zu analysieren und dahingehend abzustimmen, damit möglichst Synergieeffekte bezüglich angestrebten Raumordnungszielen entstehen. Folgende Planungsphasen könnten unterschieden werden, denen in der Folge spezifische finanzielle Instrumente zugewiesen werden können:

- *Konzept- und Planerstellungphase*: z.B. (finanzielle) Sanktionen bei keiner oder keiner fristgerechten Erstellung durch die Planungsträger:innen;
- *Widmungsphase*:
 - Planänderungen (z.B. Kompensation von Entschädigungszahlungen durch die Gemeinde, Ausgleichsmaßnahmen für großflächige Umwidmungen, Widmungsumlage, Kostenbeteiligung im Rahmen der Vertragsraumordnung),
 - Bestehende Widmungen (z.B. Abgabe auf Baulandhortung);
- *Phase der Baureifmachung* (Erschließung): z.B. Infrastruktur- oder Aufschließungsbeiträge;
- *Bebauungsphase*: z.B. ressourcensparende Wohnbauförderung;
- *Nutzungsphase*: z.B. bedarfsorientierter (d.h. aufgabenorientierter) Finanzausgleich, abgestimmte Kommunalsteuer, Zweitwohnsitzabgabe;
- *Nachnutzung*: z.B. Leerstandsabgabe, Entsiegelungsförderung (sowohl an Gemeinden bei öffentlichen Flächen, als auch privaten Eigentümer:innen zur Entsieglung privater Flächen), Förderungen für Revitalisierungs- und Adaptierungsmaßnahmen und Brachflächenrecycling, Förderung von Zwischennutzungen.

Abbildung 30: Planungsinstrumente nach Planungsebene



Quelle: Schindelegger/Kanonier (2018, S. 77).

Abbildung 30 verdeutlicht, dass das ÖREK 2030 ein konzeptives Planungsinstrument ist, für das alle Planungsebenen sowie die relevanten Fachplanungen Empfehlungen adressiert. Dabei orientiert sich das ÖREK 2030 in erster Linie nicht an der gültigen Kompetenz- und Aufgabenverteilung im Bundesstaat, sondern an inhaltlichen Prioritäten, die in der Umsetzung vielfach den Charakter von „Querschnittsmaterien“ haben, dass also nicht nur eine Stelle, sondern in der Regel mehrere Aufgabenträger für eine wirkungsvolle Umsetzung zuständig sein können. Demzufolge ist die Zuordnung der inhaltlichen Prioritäten im ÖREK 2030 zu konkreten Instrumenten und Maßnahmen teilweise anspruchsvoll.

Was aus der Abbildung 30 nicht ersichtlich wird, sind die unterschiedlichen internationalen Verträge und Vereinbarungen sowie europäische Vorgaben und Strategien, in die das ÖREK 2030 eingebettet ist. So orientiert sich das ÖREK 2030 etwa an der Resolution „Transformation unserer Welt: die Agenda 2030 für eine nachhaltige Entwicklung“, die 2015 von den Vereinten Nationen verabschiedet wurde, und die 17 Sustainable Development Goals (SDGs) – mit 169 Unterzielen – enthält. Von den SDGs ist für die Raumentwicklung und Raumordnung insbesondere das Ziel 11 „Städte und Siedlungen inklusiv, sicher, widerstandsfähig und nachhaltig gestalten“ bedeutend. Im ersten Nationalen Umweltbericht Österreichs zur Agenda 2030, der 2020 vorgelegt wurde, wird u.a. die Notwendigkeit einer institutionenübergreifenden Zusammenarbeit betont (ÖREK 2030, S. 38), was auch für das gegenständliche Forschungsprojekt besondere Relevanz hat.

Auch wenn die EU keine unmittelbaren Kompetenzen im Bereich der Raumordnung besitzt, beeinflusst sie dennoch die Raumentwicklung – und damit das ÖREK 2030 – durch verschiedene Rechtsnormen (insb. Richtlinien), das Fördersystem (insb. Struktur- und Agrarfonds, Aufbauinstrument „Next Generation EU“), gemeinschaftliche Pläne (insb. transeuropäische Netze) und gemeinschaftliche Strategien (insb. Green Deal, Territoriale Agenda, Leipzig Charta für die nachhaltige europäische Stadt, Urbane Agenda) (ÖREK 2030, S. 39). Zusätzlich ist Österreich auch der Alpenkonvention und ihren Protokollen verpflichtet, wobei insb. das Raumordnungsprotokoll und das Bodenschutzprotokoll inhaltsrelevant für das ÖREK 2030 sind.

Die Abstimmung der vielfältigen Rechtsnormen, internationalen Verträgen und Strategien mit den nationalen Vorgaben und Rahmenbedingungen ist in Österreich nicht nur Aufgabe der einzelnen Gebietskörperschaften, sondern auch – auf informellem Wege – der Österreichischen Raumordnungskonferenz (ÖROK). Die ÖROK, die in ihrer Struktur und Aufgabenstellung im internationalen Vergleich selten ist, wurde 1971 als permanentes Organ von Bund, Ländern und Gemeinden gegründet und dient der Kooperation der genannten Gebietskörperschaften. Laut Geschäftsordnung der ÖROK sind die Hauptaufgaben die Erarbeitung, Weiterführung und Konkretisierung des Österreichischen Raumentwicklungskonzeptes (ÖREK), die Koordinierung raumrelevanter Planungen und Maßnahmen zwischen den Gebietskörperschaften sowie Beiträge zur Raumforschung. Da es formal keine nationale Planungszuständigkeit in der allgemeinen Raumordnung gibt und aufgrund einer fehlenden (Rahmen-)Gesetzgebung die Abstimmung der einzelnen Planungsträger:innen anderwärtig sichergestellt werden muss, nimmt die ÖROK insb. eine wichtige koordinative Rolle ein und ist vor allem auch eine Kommunikationsplattform für Politik und Verwaltung.

4.2.2 Aufbau und Struktur des ÖREK 2030

Als gemeinsames Leitbild hat das ÖREK 2030 grundsätzlich empfehlenden Charakter und ist dementsprechend rechtlich nicht unmittelbar verbindlich und keinesfalls eine Art Bundesraumordnungsgesetz. Die Empfehlungen wirken im Wesentlichen nach „innen“ (auf die ÖROK-Mitglieder) und nach „außen“ (auf alle fachinteressierten Akteure), wobei die Inhalte des ÖREK 2030 als Strategie und Leitbild bei künftigen raumrelevanten Entscheidungen dienen soll.

Das ÖREK 2030 wurde in einem umfassenden Abstimmungsprozess von allen Gebietskörperschaften (Bund, Länder und Gemeinden (Städtebund und Gemeindebund) sowie Wirtschafts- und Sozialpartner erstellt „und bietet eine Orientierung für alle Akteur:innen der Raumentwicklung und Raumordnung Österreichs“ (ÖROK, 2023e).

Das ÖREK 2030 enthält – ausgehend von einer Analyse der aktuellen räumlichen Herausforderungen – raumrelevante Grundsätze, Ziele und Handlungsempfehlungen, die auf den verschiedenen Planungsebenen (Bund, Länder, Regionen, Gemeinden) und von den spezifischen Fachdisziplinen, von denen die Raumordnung nur eine ist, umgesetzt werden können – oder besser sollen. Somit ist die Struktur des ÖREK 2030 vielschichtig (vgl. Abbildung 31, die von unten nach oben zu lesen ist).

Abbildung 31: Aufbau des ÖREK 2030



Quelle: ÖREK 2030, S. 56.

Ausgehend von den im Kapitel 3 formulierten aktuellen Megatrends mit hoher Relevanz für die Raumentwicklung und Raumordnung (ÖREK 2030, S. 22 ff.) –

- Klimawandel und Klimakrise,
- Digitalisierung,
- Globalisierung,
- Demografischer Wandel,
- Gesellschaftlicher Wandel,
- Wissensgesellschaft,
- Urbanisierung und Suburbanisierung,
- Steigender Energiebedarf

– werden im Leitbild „Den Wandel klimaverträglich und nachhaltig gestalten!“ folgende Grundsätze für die Raumentwicklung Österreichs bis 2030 formuliert (ÖREK 2030, S. 13):

- klimaverträglich und nachhaltig,
- gemeinwohlorientiert,
- gerecht.

Im Unterschied zum ÖREK 2011 werden die räumlichen Herausforderungen im ÖREK 2030 nachfolgenden Raumtypen räumlich differenziert, wobei darauf verwiesen wird, dass auch Herausforderungen zu bewältigen sind, die alle Raumtypen gleichermaßen betreffen (ÖREK 2030, S. 47):

- Größere Stadtregionen: Wien und Landeshauptstädte mit ihrem Stadtumland und ländlichen Verflechtungsgemeinden,
- Kleinere Stadtregionen und ländliche Verdichtungsräume: Bezirkshauptorte und regionale Zentren mit ihren ländlichen Umland- und Verflechtungsgemeinden,
- Achsenräume entlang hochrangiger Verkehrsinfrastruktur: ländliche Gemeinden entlang von Bahn- und Schnellbuskorridoren, Autobahnen und Schnellstraßen,
- Ländliche Tourismusregionen,
- Ländliche Räume mit geringer Bevölkerungsdichte.

Wesentliche inhaltliche Relevanz kommt im ÖREK 2030 dem Handlungsprogramm im Kapitel 6 zu, in dem spezifische Ziele, Handlungsaufträge und Maßnahmen auf vier Säulen aufgeteilt werden (Abbildung 32).

Abbildung 32: Das Handlungsprogramm des ÖREK 2030



Quelle: ÖREK 2030; ÖROK, 2023.

Die ersten drei Säulen sind offensichtlich an den Grundsätzen der Nachhaltigkeit orientiert. Die vierte Säule umfasst die Umsetzungsprozesse, „die abseits von gesetzlichen Regelungen und finanziellen Förderungen einen zentralen Erfolgsfaktor für die Umsetzung in der Raumentwicklung darstellen“ (ÖREK, 2023, S. 56). Die einzelnen Säulen enthalten jeweils 4 bis 7 Ziele, insgesamt 22 Ziele, für die in der Folge jeweils mehrere Handlungsaufträge formuliert werden. Die inhaltlich konkreteste Ebene des ÖREK 2030 beschreibt für eine Vielzahl von Handlungsaufträgen jeweils möglich Maßnahmen und ÖROK-Arbeitsformate und differenziert diese nach Raumtypen, relevante Systeme von Akteur:innen sowie Instrumente. Im Zusammenhang mit der Aufgabenstellung der vorliegenden Studie wird der Handlungsauftrag 4.2.c angeführt, der dem Ziel 2 „Das Zusammenwirken von Government und Governance verbessern“ zugewiesen ist, das wiederum der Säule 4 „Vertikale und horizontale Governance weiterentwickeln“ zugehört (Abbildung 33).

Abbildung 33: Handlungsauftrag 4.2.c des ÖREK 2030

Handlungsauftrag 4.2.c:

Steuern, Förderungen und Finanzausgleich für die nachhaltige, gemeinwohlorientierte und gerechte Raumentwicklung und Raumordnung besser nutzen

Bestehende finanzrechtliche Bestimmungen und Förderinstrumente stehen Raumordnungszielen wie z.B. dem sparsamen Bodenverbrauch oft entgegen. In einem gemeinsamen Arbeitsprozess sollen die kontraproduktiven Anreize der einzelnen Bestimmungen aufgezeigt und konkrete Verbesserungsvorschläge erarbeitet werden.

Mögliche ÖROK-Arbeitsformate und Maßnahmen:

Die Ausarbeitung einer Studie oder die Einrichtung einer ÖREK-Partnerschaft zum Thema „Steuerung der Raumentwicklung durch regionalwirtschaftliche Förderinstrumente“ prüfen.

Raumtypen Relevante Systeme von Akteur:innen Instrumente	×
<p>Raumtypen</p> <p>alle ÖREK Raumtypen mit raumtypenspezifischer Differenzierung</p>	
<p>Relevante Systeme von Akteur:innen</p> <p>Bund, Länder, Städte, Gemeinden, Hochschulen, Wirtschaftskammer, Arbeiterkammer, Kammer der ZiviltechnikerInnen, ArchitektInnen und IngenieurInnen</p>	
<p>Instrumente</p> <p>Finanzausgleich, Steuerrecht, Bedarfszuweisungen, Gemeindefinanzierungsgesetze, Pendlerpauschale, Wohnbauförderung</p>	

Quelle: ÖREK 2030, S. 131 f.

Strategisch schließt das ÖREK 2030 mit einem 10-Punkte-Programm, das die wesentlichen Anliegen für die künftige Raumentwicklung zusammenfasst:

1. Raumentwicklung auf Klimaneutralität und Energiewende fokussieren
2. Flächenverbrauch und Bodenversiegelung reduzieren
3. Orts- und Stadtkerne stärken sowie Raum für Baukultur eröffnen
4. Freiräume ressourcenschonend und für den Klimaschutz gestalten
5. Erreichbarkeit sichern und klimaneutral gestalten
6. Die Klimawandelanpassung durch Raumentwicklung und Raumordnung unterstützen
7. Daseinsvorsorge für gleichwertige Lebensbedingungen gestalten und leistbares Wohnen sichern
8. Regionale Wertschöpfungsketten und Kreislaufwirtschaft stärken
9. Chancen der Digitalisierung nutzen und regionale Innovationssysteme stärken
10. Government und Governance als Querschnittsthemen integrieren

Das 10-Punkte-Programm, das für die einzelnen Punkte jeweils Herausforderungen beschreibt und daraus ausgewählte Kernmaßnahmen ableitet, verdichtet das Handlungsprogramm, setzt Prioritäten und soll damit die Umsetzung des ÖREK stärken. Aufgrund der fehlenden Verbindlichkeit des ÖREK 2030 und in Kombination mit dem Einstimmigkeitsprinzip bei Beschlussfassung sind die Maßnahmen besonders relevant, welche die Umsetzungsrelevanz der Inhalte des ÖREK 2030 in der Planungspraxis erhöhen.

Der Umsetzung ist im ÖREK 2030 ein eigenes Kapitel 6 gewidmet, in dem durchaus Bezüge zu finanziellen Instrumenten hergestellt werden, wobei einleitend darauf verwiesen wird, dass die ÖROK selbst über keine (rechtlichen, finanziellen, budgetären etc.) Umsetzungsinstrumente verfügt. Da diese im Kompetenzbereich der ÖROK-Mitglieder liegen, ist es für eine stärkere Umsetzungsorientierung unter anderem eine möglichst konkrete Benennung von Handlungsaufträgen zur Erstellung von Entscheidungsgrundlagen sowie die konkrete Benennung der Arbeitsformate und Maßnahmen wichtig (ÖREK 2030, S. 56). Grundsätzlich ist laut ÖREK 2030 das Zusammenwirken von Government und Governance zu verbessern. „Damit Governance-Prozesse besser gelingen können, sind rechtliche Rahmenbedingungen wie etwa Bestimmungen des Finanzausgleichs und der Steuerhoheit oder steuerrechtliche Fragen, die Gemeindekooperationen erschweren, entsprechend zu prüfen und gegebenenfalls anzupassen“ (ÖREK 2030, S. 130).

Ergänzend wurden in den ÖREK 2030-Erstellungsprozess Young Experts einbezogen, die aus ihrer Sicht besonderes relevante Aspekte für eine zukunftsgerichtete Raumentwicklung benannten, die in sechs Schwerpunkte zusammengefasst werden.

Anzumerken ist, dass das ÖREK 2030 um zwei ÖROK-Umsetzungspakte ergänzt wird:

- *„Bodenstrategie für Österreich“* zur Verringerung der Flächeninanspruchnahme und Bodenversiegelung: Die Bodenstrategie, die bislang (mit Stand Juli 2023) im Entwurf vorliegt und (noch) nicht beschlossen ist, wird sich in einem (Unter-)Kapitel mit der „Anpassung finanzieller Instrumente“ beschäftigen. Grundsätzlich soll in diesem Zusammenhang die Bodenstrategie für Österreich darauf abzielen, dass die Potenziale der unterschiedlichen finanziellen Instrumente verstärkt dazu genutzt werden, künftig eine reduzierte Flächeninanspruchnahme deutlich zu unterstützen. Ausgangssituation ist dabei, dass die bisherige Systematik der Aufteilungen von Finanzmitteln auf Bund, Länder und Gemeinden nach dem Finanzausgleich tendenziell zu kommunalpolitischen Bemühungen führe, Zuwächse an Einwohner:innen in den Gemeinden zu erzielen, was vielfach zusätzliche Baulandwidmungen zur Folge habe und einer flächensparenden Siedlungsentwicklung entgegenstehe. Dieses Grundmuster soll im Sinne der Bodenstrategie durch Adaptierungen im Finanzausgleich entschärft werden, um eine ausufernde Flächeninanspruchnahme in Folge eines falschen Anreizsystems zu vermeiden. Insgesamt sollen die spezifischen Abgaben-, Transfer- und Zuschussregelungen künftig keine besonderen Anreize für zusätzliche Baulandwidmungen bzw. Bauführungen bieten. Zur Umsetzung der Ziele wird eine Weiterführung und Intensivierung der Diskussionen angeregt sowie das Aufzeigen der finanzrechtlichen Rahmenbedingungen und insb. von Lösungsansätzen, wie die einzelnen Finanzinstrumente im Sinne der Bodenstrategie raumverträglich umgestaltet werden können, empfohlen.
- *„Raum für Baukultur“* zur Steigerung der gesellschaftlichen Bedeutung von Baukultur und des baukulturellen Erbes im Hinblick auf die Stärkung von Orts- und Stadtkernen.

4.3 Analyse fiskalischer Instrumente des ÖREK 2030

Das ÖREK 2030 mit dem Leitmotiv „Raum für Wandel“ widmet sich nicht in einem eigenen Kapitel den fiskalischen Instrumenten. Ausgehend von allgemeinen übergeordneten Grundprinzipien (ÖREK 2030), dass

- die Raumentwicklung Österreichs klimaverträglich und nachhaltig, gemeinwohlorientiert und gerecht sein muss, und dass es gilt,
- mit räumlichen Ressourcen sparsam und schonend umzugehen,
- den sozialen und räumlichen Zusammenhalt zu stärken,
- unsere Wirtschaftsräume klimaverträglich und nachhaltig zu entwickeln sowie
- die vertikale und horizontale Governance weiterzuentwickeln,

werden fiskalische Aspekte im unterschiedlichen Zusammenhängen im ÖREK 2030 thematisiert und angesprochen. So bezieht sich das ÖREK in mehreren Handlungsaufträgen unter anderem auf den Finanzausgleich.

Um die Aufträge des ÖREK 2030 an Steuer- und Förderpolitik sowie Finanzausgleich zu erfassen, wurde eine schrittweise Analyse fiskalischer Instrumente im ÖREK 2030 durchgeführt.

Im ersten Schritt wurde das ÖREK 2030 hinsichtlich Bezugnahmen auf den Finanzausgleich bzw. fiskalpolitische Instrumente gescreent. Zu diesem Zweck wurden relevante Begriffe im ÖREK 2030 erfasst und in der Folge drei Prioritätsstufen zugeordnet.

Die Priorisierung erfolgt aufgrund der begrifflichen Deutlichkeit der Benennung im Text, wobei zusätzlich die Nennungshäufigkeit ermittelt wurde:

- Priorität 1: „Finanzausgleich“ als Instrument in einem Handlungsauftrag explizit angeführt
- Priorität 2: „Finanzausgleich“ unspezifisch oder „fiskalpolitische Instrumente“ im Text genannt
- Priorität 3: Weitere verwandte Begriffe in Handlungsaufträgen oder im Text genannt:
 - Finanzierung (7), ~ssystem (3), ~sinstrument (4), ~sgesetze (1), finanzrechtlich (2), Förderanreize/finanzielle Anreize (16)
 - Abgaben (4), Gebühren (2), Steuer (9), ~hoheit (1), ~politik (1), ~system (3), ~wettbewerb (2)
 - Bedarfszuweisung (5), Förderung (9), Subvention (1)
 - Budget (2), Einnahmen (2), Ertrag (4), Kosten (8).

Für ausgewählte mehrdeutige Begriffe der Priorität 3 (*verwandte Begriffe in Handlungsaufträgen oder im Text*), die im gesamten ÖREK 2030 vorkommen, wurde der inhaltliche Kontext notiert, in dem sie in den einzelnen Kapiteln angeführt werden. Diese Vorgehensweise dient dazu, die Intention des ÖREK 2030 hinsichtlich dieser Begriffe zu präzisieren:

Begriff	Kontext
Abgaben	<ul style="list-style-type: none"> • Leerstandsabgabe (S. 65), • Verkehrserregerabgabe (Handlungsauftrag 2.2 c, S. 90)
Budget	<ul style="list-style-type: none"> • Gender Budgeting (Handlungsauftrag 3.7 b, S. 121)
Einnahmen	<ul style="list-style-type: none"> • fehlende Einnahmen durch Leerstände (S. 47, S. 150)
Förderung	<ul style="list-style-type: none"> • Förderung an Gemeinden für den Breitbandausbau (Handlungsauftrag 3.2 b, S. 105; 3.4 c, S. 113 f; 3.7 a, S. 120), • Förderung regionaler Kreislaufwirtschaften (S. 111, S. 169)
Gebühren	<ul style="list-style-type: none"> • Gebühren als Instrument, um Leerstandsmanagement zu etablieren (Handlungsauftrag 1.2 a, S. 66), • Gebühren als Instrument zur Lenkung des Standortverhaltens von Betrieben, Einkaufsstandorten und Immobilienentwicklern in Richtung Klimaneutralität und Umweltverträglichkeit (Handlungsauftrag 3.1 d, S. 102)
Steuer	<ul style="list-style-type: none"> • gesellschaftlich unerwünschter Steuerwettbewerb zwischen Gemeinden, Regionen, Bundesländern und Staaten (S. 16), zwischen Standorten in einer Welt mit weitgehend liberalisiertem Waren- Finanz- und Personenverkehr (S. 17 f.) • Lenkungsmaßnahme im Bereich Mobilitätsverhalten (Handlungsauftrag 1.4 b, S. 73) und Mobilitätsinfrastruktur (Handlungsauftrag 1.4 c, S. 73 f.) • Lenkungsmaßnahme im Bereich leistbarer und klimafitter Wohnraum (Handlungsauftrag 2.1 a, S. 85)

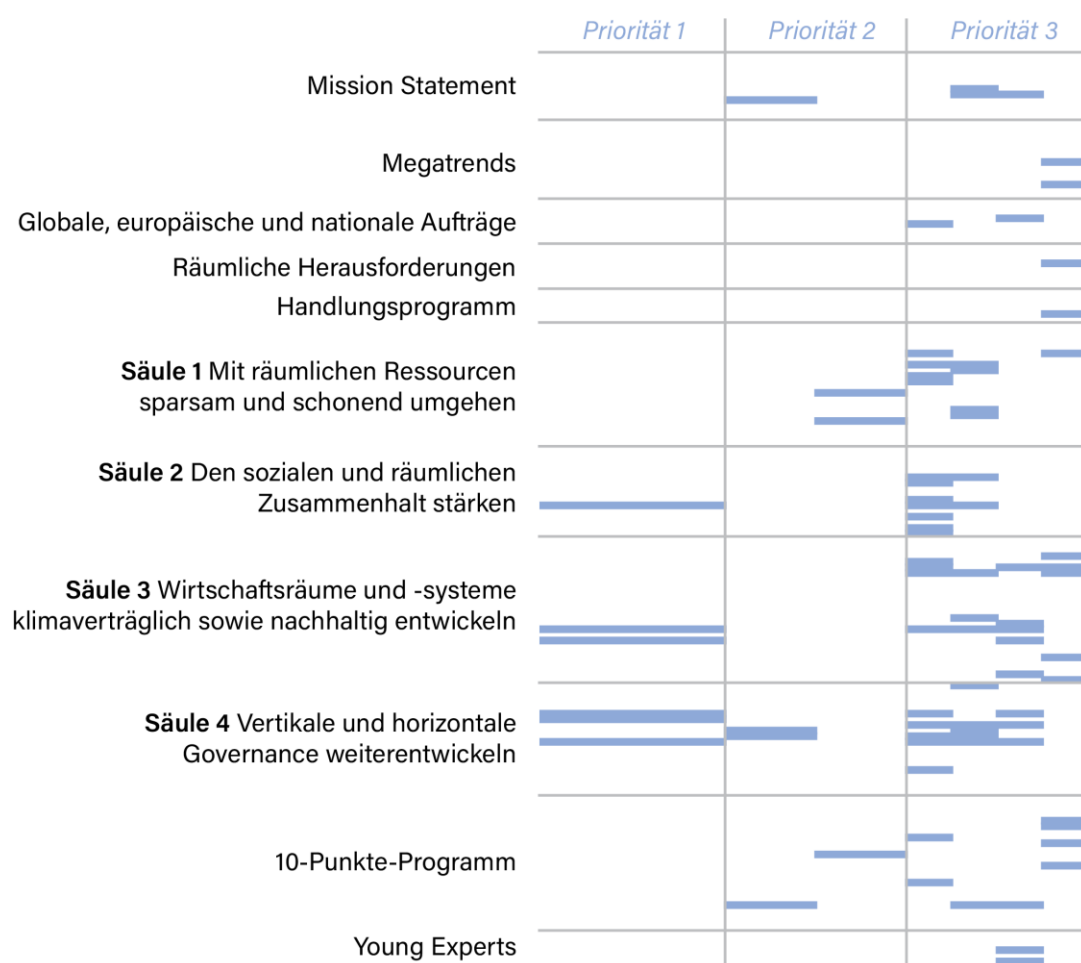
Anzumerken ist, dass im Zuge der Analyse weitere Begriffe überprüft wurden, die im ÖREK 2030 allerdings keine Erwähnung finden, wie beispielsweise

- Aufwand, Ausgaben, Auszahlungen, Beiträge,
- Entgelte, Ersätze, Ertragsanteile,
- Finanzbedarf, Finanzkraft, Finanzverfassung, (Finanz-)Haushalt, Transfer,
- Umlage, Vermögen, Zuschuss.

Abbildung 34 soll dabei helfen, ein Verständnis für den Kontext zu entwickeln, in dem der Finanzausgleich bzw. verwandte Begriffe im ÖREK 2030 angeführt werden. In vertikaler Richtung wird das gesamte ÖREK-Dokument dargestellt. Die Höhe der Abschnitte entspricht dabei der Länge der einzelnen Kapitel. Jede Nennung wird auf der vertikalen Achse farblich markiert. Die visuelle Dichte lässt Rückschlüsse auf Themencluster mit ausgeprägtem Finanzausgleichsbezug zu. Die „white Spaces“ wiederum deuten auf die Abwesenheit eines Bezugs auf den Finanzausgleich bzw. fiskalpolitische Instrumente hin.

Eine ausdrückliche Benennung des Finanzausgleichs als explizites Instrument zur Steuerung der räumlichen Entwicklung (Priorität) erfolgt in mehreren Handlungsaufträgen der Säulen 2, 3 und insb. 4.

Abbildung 34: Nennung fiskalischer Instrumente im ÖREK 2030



Quelle: ÖREK 2030; eigene Auswertung und Darstellung (2023).

Nachfolgend werden die jeweiligen Nennungen von fiskalischen Zielen und Instrumenten im ÖREK 2030 näher analysiert. Da die Nennungen auf unterschiedlichen Ebenen, Zielen und Handlungsfeldern erfolgen, wird eine Zuordnung zu folgenden inhaltlichen Themenfeldern vorgenommen:

1. Bodeninanspruchnahme
2. Innenentwicklung und (Nach-)Verdichtung
3. Daseinsvorsorge
4. Klimaschutz und Klimawandelanpassung
5. Energie(-raumplanung)
6. Mobilität
7. Umwelt- und Naturschutz
8. Interkommunale Kooperation
9. Gerechtigkeit

Den einzelnen Themenfeldern werden die Zitate im ÖREK 2030 hinsichtlich fiskalischen Zielen und Instrumenten zugeordnet, wobei durchaus mehrere Fundstellen relevant sein können.

4.4 Ansatzpunkte für einen raumwirksamen Finanzausgleich

Nachfolgend werden die Fundstellen über fiskalische Ziele und Instrumente im ÖREK 2030 in zwei Stufen näher analysiert und interpretiert:

1. **Zuordnung der jeweiligen Zitate** bezüglich fiskalischer Ziele und Instrumente im ÖREK 2030 zu spezifischen Themenbereichen, die in der Regel den Charakter von Zielaussagen haben (Nachfolgend: *Zielaussagen ÖREK 2030*);
2. **Ableitung möglicher Handlungsätze:** Da die Zitate tendenziell allgemein und schlagwortartig fiskalische Ziele und Instrumente benennen, ohne detailliert inhaltliche Handlungs- und Umsetzungsaufträge auszuführen, werden von den Autoren für jedes Themenfeld mögliche Handlungsansätze zur Erreichung von Zielen der Raumentwicklung identifiziert und die Umsetzung der Vorschläge unter Einsatz fiskalischer Instrumente bzw. Anreize diskutiert. Die Vorschläge sollen die Spannweite an möglichen Umsetzungsmaßnahmen aufzeigen. Mit den vorgeschlagenen Handlungsansätzen wird der Versuch unternommen, aus raumplanungsfachlicher Sicht auszuführen, was unter der jeweilig schlagwortartigen Benennung verstanden werden kann, wobei diese nicht mit den Autoren der ÖREK 2030 rückgekoppelt wurden (nachfolgend: *Handlungsansätze mit Begründungen*).

4.4.1 Bodeninanspruchnahme

Zielaussagen ÖREK 2030

- „Die konkrete Rücknahme bzw. Rückwidmung von baulichen Entwicklungsflächen ist aufgrund der bestehenden Raum- und Verfassungsrechte vergleichsweise schwierig. Sie bedarf einer vertieften und umfassenden Betrachtung sowie begleitender Anreizsysteme und Bewusstseinsbildung.“
(ÖREK 2030, Handlungsauftrag 1.2 c, S. 67)
- „Modelle zur Minimierung des Ausmaßes an neu gewidmeten Flächen sowie zum Ausgleich von Widmungs- und Dichtegewinnen zu entwickeln“
(ÖREK 2030, Handlungsauftrag 1.2 d, S. 68)
- „Die Anlage von Kapital in Immobilien (‚Betongold‘) hat auch in Tourismusregionen zu neuen Formen der Geldanlage und Bodenverwertung geführt (z.B. ‚Chaletdörfer‘).“
(ÖREK 2030, Säule 3, Ziel 5, S. 115)
- „Steuern, Förderungen und Finanzausgleich für die nachhaltige, gemeinwohlorientierte und gerechte Raumentwicklung und Raumordnung besser nutzen. Bestehende finanzrechtliche Bestimmungen und Förderinstrumente stehen Raumordnungszielen wie z.B. dem sparsamen Bodenverbrauch oft entgegen.“
(ÖREK 2030, Handlungsauftrag 4.2 c, S. 131)
- „Instrumente zur Verknüpfung der Reduktionsziele zur Flächeninanspruchnahme mit finanziellen Anreizen sowohl für Kommunen als auch private Grundeigentümer:innen prüfen und erarbeiten.“
(ÖREK 2030, S. 149)

Handlungsansätze Bodeninanspruchnahme

- Verzicht auf Neuausweisung von Bauland (Wohn- und Betriebsgebiete)
- Rückwidmung von Bauland (Wohn- und Betriebsgebiete)
- Reduktion von Bauführungen im Grünland
- Einschränkung von Zweitwohnsitzen
- Ausweisung von Kompensationsflächen bzw. Ausgleichsmaßnahmen im Falle einer Baulandwidmung

Argumentationslinien und Begründungsansätze

Die Reduktion der Flächeninanspruchnahme ist ein wichtiges Ziel der Raumordnung, das bei der Abwägung der Nutzungsansprüche an den Raum berücksichtigt werden muss. Boden ist eine nicht (bzw. nur über eine äußerst hohe Dauer) erneuerbare Ressource, die neben der Fähigkeit, als Baugrund zu dienen, zahlreiche wichtige Funktionen für Mensch und Umwelt erfüllt: So dient er als Lebensraum für Tiere, Pflanzen und Bodenorganismen, als Wasser- und Energiespeicher, zur Regulierung von Stoffkreisläufen und Umwandlung organischer und mineralischer Stoffe, zur Produktion von Nahrungsmitteln und Biomasse sowie als Archiv für Natur- und Kulturgeschichte (vgl. BAFU, 2023). „Boden ist mehr als Fläche“ (Schweizer Bodenstrategie, 2020, S. 5) wird zunehmend zu einem wesentlichen Grundsatz insbesondere in planerischen Interessenabwägungen. Aus diesem Grund müssen Gemeinden bei der Wahrnehmung der örtlichen Raumplanung neben der effizienten Nutzung der vorhandenen Infrastruktur und dem wirksamen Einsatz von öffentlichen Mitteln auf den sorgsamsten Umgang mit dem Boden unter Beachtung der differenzierten Bodenfunktionen achten.

Die Versiegelung des Bodens infolge der Errichtung von (Verkehrs-)Infrastruktur und Gebäuden führt dazu, dass die besagten Bodenfunktionen verloren gehen – teilweise unwiederbringlich, etwa hinsichtlich der Ertragsfähigkeit oder Biodiversität. Eine Baulandwidmung konstituiert noch keine Flächeninanspruchnahme, stellt jedoch die Voraussetzung für eine Bebauung dar, weshalb die Flächenwidmung einen wichtigen Hebel der Gemeinden für den Schutz des Bodens darstellt.

Die Steuerungsinstrumente, die zu einer reduzierten Bodeninanspruchnahme beitragen können, sind vielfältig und auf allen Planungsebenen möglich. In den ÖROK-Empfehlung Nr. 56/2017 „Flächensparen, Flächenmanagement & aktive Bodenpolitik“ (ÖROK, 2017), die durch die künftige Österreichische Bodenstrategie weiterentwickelt werden soll, werden als Schlüsselthemen im sparsamen Umgang mit Grund und Boden genannt:

1. **Flächensparen und Flächenmanagement** als zentrales planerisches Anliegen:
 „**Flächeninanspruchnahme durch Siedlungsentwicklung reduzieren**“
 „**Flächen effizient nützen**“
2. **Verbesserte Umsetzung** und Praxisrelevanz
3. **Überörtliche Raumordnung** als wesentliche Planungsebene
4. Wirkungsvolle **örtliche Raumplanung**
5. Abgestimmte Maßnahmen zur **Baulandmobilisierung**
6. **Leerstandsmanagement**, Mobilisierung gewerblicher und industrieller Branchen sowie Innenverdichtung
7. Erstellung aktueller Informations- und **Datengrundlagen**
8. Flächensparen als **fachmaterien-übergreifender Grundsatz**

Im Zusammenhang mit Flächeninanspruchnahme kommt in der planungsfachlichen Diskussion fiskalischen Instrumenten beachtliche Bedeutung zu. In Erwartung höherer Einnahmen durch Kommunalsteuer bzw. Ertragsanteile aus dem Finanzausgleich können Gemeinden versucht sein, zusätzliche Flächen zur Ansiedelung von Betrieben, aber auch Bewohner:innen, auszuweisen. Da den zusätzlich generierten Einnahmen jedoch meist hohe Errichtungskosten und laufende Wartungskosten für die benötigte Infrastruktur gegenüberstehen, handelt es sich hierbei um eine Fiskalillusion (siehe Kap. 3). Gleichzeitig ist die Rückwidmung bereits gewidmeten Baulands für die Gemeinden mit hohen Kosten verbunden, da Grundstückseigentümer:innen Anspruch auf Entschädigung der vermögensrechtlichen Nachteile haben, die ihnen dadurch entstehen. Wenngleich sie nur selten zum Einsatz kommt, so stellt die Rückwidmung von für die Bebauung ungeeigneten Branchen mit Baulandwidmung dennoch ein wichtiges Instrument der geordneten Siedlungsentwicklung dar. Für Gemeinden ist dies gegenwärtig kaum leistbar, wie etwa der Fall der Gemeinde Lochau zeigt, die 2008 aufgrund der Rückwidmung zweier Grundstücke zu Schadenersatzzahlungen in Höhe von 1,8 Mio. Euro verurteilt wurde.

Der Verzicht auf Neuausweisung von Bauland und die Rückwidmung von gewidmetem Bauland durch Gemeinden stellen zwei Handlungsansätze zur Reduktion der nationalen Ziele zur Flächeninanspruchnahme dar. Mögliche Wege zur Realisierung sind der Mehrwertausgleich durch eine Widmungsabgabe (Mehrwertabgabe) und die Abgeltung der Lasten, die durch Baulandwidmung anfallen, durch eine Widmungsumlage. Hinsichtlich der Ausgestaltung, Einhebung und Verwendung einer Mehrwertabgabe gibt es unterschiedliche Ansichten. Zielkonflikte und Fehlanreize gilt es, zu vermeiden. Am sinnvollsten erscheint die 50/50-Aufteilung der Einnahmen zwischen Land und Gemeinde (vgl. Mayr, 2018, S. 211).

Ein weiterer Handlungsansatz ist die Vergabe einer Rückwidmungsförderung, die es Gemeinden ermöglicht, Rückwidmungen von für die Bebauung ungeeigneten Brachen mit Baulandwidmung zu veranlassen, indem die dabei anfallenden Entschädigungszahlungen (teilweise) kompensiert werden. Auch hier ist darauf zu achten, dass keine Fehlanreize gesetzt werden, etwa durch die Belohnung von Baulandhortung. Ebenso müssen Evaluationsmechanismen eingerichtet werden, die verhindern, dass Bauland zum alleinigen Zwecke der Abgeltung einer künftigen Rückwidmung gewidmet wird.

Allgemein regeln die ROG der Bundesländer in unterschiedlicher Weise den Umgang mit Rückwidmungen, kennen aber nicht die klare Rückwidmungsverpflichtung im Art 15 Schweizer Raumplanungsgesetz, wonach überdimensionierte Bauzonen grundsätzlich zu reduzieren sind. Nach Ansicht des VfGH verpflichtet die Verfassung nicht zwingend zur Entschädigung bei Eigentumsbeschränkungen, was zur Folge hat, dass „daher eine Entschädigung für Vermögensnachteile infolge von Planungen und Planänderungen, wie im besonderen Rückwidmungen von Bauland in Grünland, nicht verfassungsmäßig geboten sind“.¹⁷ Bei der Festlegung des Umfangs allfälliger Entschädigungen kommt – im Rahmen der verfassungsrechtlichen Vorgaben – dem Gesetzgeber ein gewisser Gestaltungspielraum zu, den die Raumordnungsgesetzgeber umfangreich genutzt haben. Entschädigungen sind beispielsweise in Salzburg für Rückwidmungen dann nicht zu zahlen, wenn es sich um „alte“ Widmungen (älter als 10 Jahre) handelt oder die Eignung als Bauland, etwa infolge von Naturgefahren, nicht mehr gegeben ist.

Wirksamkeit

- Reduktion von Baulandwidmungen → Reduktion der Infrastrukturkosten

Voraussetzungen

- Flächendeckende Verfügbarkeit von Daten über die Flächenwidmung
- Unterschiedliche Widmungskategorien in den Bundesländern → landesinterner Finanzausgleich (ggf. Bildung bundesweit gültiger Kategorien, mit juristischem Aufwand verbunden)
- Evaluationsmechanismen zur Verhinderung von Fehlanreizen, z.B. Widmung ohne Nutzungsabsicht zur Abgeltung der Rückwidmung

Akteur:innen

- Länder
- Gemeinden
- Eigentümer:innen

RP-Instrumentarium

- Flächenwidmung

Finanzielle Anreizinstrumente an Private / öffentliche Körperschaften als Träger von Privatrechten

- Widmungsabgabe mit Mehrwertausgleich
- Rückwidmungsförderung
- Lage-/flächenabhängige Differenzierung der Kommunalsteuer (z.B. höhere Kommunalsteuer bei Betrieben in gemeinde-peripherer Lage)

FA-Instrumentarium (intragovernmentale Instrumente)

- Widmungsumlage (von Gemeinde an Landesebene)
- Versiegelungsumlage (von Gemeinde an Landesebene)
- Rückwidmungsförderung an Gemeinden (von übergeordneter Ebene)
- Förderung von Ersatzmaßnahmen für Verzicht auf Baulandausweisung an Gemeinden

¹⁷ Hauer (2006): Grundbegriffe und verfassungsrechtliche Vorgaben (S. 27), mit Literaturhinweisen, welche die diesbezügliche Judikatur des VfGH kritisiert.

4.4.2 Innenentwicklung und (Nach-)Verdichtung

Zielaussagen ÖREK 2030

- „Die Gewährleistung von verdichteten und emissionsparenden Wohn- und Siedlungsformen ist ein maßgeblicher Beitrag der Raumordnung zur Minimierung der Flächeninanspruchnahme.“
(ÖREK 2030, S. 60)
- „Die Aufgabe der Raumplanung ist es daher weiterhin, [...] die fortschreitende Zersiedelung einzudämmen.“
(ÖREK 2030, S. 61)
- „Maßgeblich ist dabei auch das klare Bekenntnis zur Entwicklung von verdichteten Wohn- und Siedlungsformen sowie zur Nachverdichtung und Innenentwicklung.“
(ÖREK 2030, S. 65)
- „Österreichweite Standards und Kriterien für qualitätsvolle Verdichtung durch die überörtliche Festlegung von Mindestdichten und Mindestanteilen an flächensparenden Bauformen sowie Empfehlungen zur Entsiegelung von Flächen entwickeln.“
(ÖREK 2030, Handlungsauftrag 1.2 b, S. 67)
- „Instrumente zur Verknüpfung der Reduktionsziele zur Flächeninanspruchnahme mit finanziellen Anreizen sowohl für Kommunen als auch private Grundeigentümer:innen prüfen und erarbeiten.“
(ÖREK 2030, Handlungsauftrag 1.2 b, S. 67)
- „Es gilt, die Maßnahmen zu einer effizienteren Nutzung bereits bestehender Potenziale (Innenentwicklung und Nachverdichtung, Aktivierung von Leerständen, Recycling von Brachflächen, Mobilisierung von gewidmetem Bauland) ebenso wie jene zum Schutz noch nicht verbauter Flächen (Schutz landwirtschaftlicher Flächen, Schutz von Natur-, Grün- und Erholungsräumen) in ein strategisches Gesamtkonzept (Bodenstrategie für Österreich) einzubetten.“
(ÖREK 2030, S. 148)
- „Für die ÖREK-Umsetzung ist die Raumsicht der Sektorpolitiken und ihrer Instrumente erfolgskritisch: Wohnbauförderung, Wirtschaftsförderung, Verkehrsmaßnahmen, **Finanzausgleich und Bedarfszuweisungen** dürfen nicht weiter zur Zersiedelung und Verkehrsbelastung beitragen, sondern müssen sich auf Flächensparen, Innenentwicklung und klimaresiliente Mobilität ausrichten. –Sibylla Zech, Raumplanerin, TU Wien“
(ÖREK 2030, S. 161)

Handlungsansätze

- Fiskalische Berücksichtigung der Flächeninanspruchnahme
- Förderung für Gemeinden für flächeneffiziente Siedlungsentwicklung in Innenbereichen
- Besondere Berücksichtigung der Fachplanungen des Bundes bei der Siedlungsentwicklung (vgl. Agglomerationsprogramme CH)

Argumentationslinien und Begründungsansätze

Wesentliches Anliegen der Raumplanung, sowohl der überörtlichen als auch örtlichen Raumplanung, ist die geordnete und kompakte Siedlungsentwicklung. Zu dieser zählt insbesondere auch die effiziente Nutzung bestehender Potenziale durch Innenentwicklung, Nachverdichtung, Baulandmobilisierung

(baureifes Land, das über einen längeren Zeitraum nicht bebaut wird, wird „gehortetes Bauland“ genannt), Leerstandsaktivierung und Brachflächenrecycling. Mit den jeweiligen Maßnahmen sollen flächeneffiziente, aber auch qualitativ hochwertige Siedlungsstrukturen gefördert und Zersiedelung vermieden werden. Grundsätzlich soll künftig dichtere Bebauung gefördert werden. Innenentwicklungsmaßnahmen sollten möglichst hochwertig ausgeführt werden, um mit baulich, ökologisch, verkehrlich und kulturell attraktiven Siedlungs- und Baustrukturen dem Druck auf Frei- und Grünland entgegenzuwirken. Dabei geht es insbesondere um die qualitätsvolle und klimafitte Innen- und Nachverdichtung bestehender Strukturen, eine hochwertige Baukultur.

Ein theoretischer Handlungsansatz ist die Reduktion der Ertragsanteile für zusätzliche Bewohner:innen, wenn die Siedlungsdichte, die mit dem neu errichteten Gebäude erzielt wird, unter dem anzustrebenden Wert liegt. Es ist jedoch zweifelhaft, ob eine Differenzierung der Ertragsanteile nach der Lage verfassungsrechtlich überhaupt möglich wäre (Aufgabenorientierung der Finanzverfassung; Gleichheitsgrundsatz). Denkbar ist auch die Abstufung der Wohnbauförderung nach Bebauungsdichte – die Erweiterung des Siedlungsgebiets nach außen durch Errichtung von Gebäuden „auf der grünen Wiese“ sollte insbesondere dann nicht mehr gefördert werden, wenn Flächen zur Nachverdichtung in der Gemeinde vorhanden wären.

Zur besseren Abstimmung von Siedlungsentwicklung und Verkehrsinfrastruktur gibt es in der Schweiz seit 2006 das Programm Agglomerationsverkehr. Alle vier Jahre können funktionale Agglomerationen ein Agglomerationsprogramm beim Bund einreichen, welches ein Zukunftsbild, eine Strategie zur Erreichung der Ziele sowie konkrete Maßnahmen enthält. Dieses Regionalentwicklungsinstrument dient dazu, ineffiziente Strukturen und Zersiedelung zu vermeiden. Der Bund beteiligt sich finanziell an den Verkehrsprojekten der Städte und Agglomerationen, sofern diese ausreichend mit der Siedlungsentwicklung abgestimmt wurden.

Da innerorts gelegene Flächen bereits erschlossen sind, fallen bei Innenentwicklung niedrigere Infrastrukturkosten als bei der Siedlungserweiterung an. Da dementsprechend weniger Lasten für die Gemeinde anfallen, lässt sich die Siedlungsdichte im Finanzausgleich im engeren Sinne kaum abbilden. Hingegen könnte der positive fiskalische Effekt von Innenentwicklung durch eine Förderung für flächeneffiziente Siedlungsentwicklung zusätzlich verstärkt werden. Analog dazu kann eine Förderung bei besonderer Berücksichtigung der Fachplanungen des Bundes im Zuge der Überarbeitung des kommunalen Entwicklungskonzepts eingeführt werden. Auch die Förderung von Entsiegelungsmaßnahmen (z. B. Rasensteine auf einem Parkplatz) kann zielführend sein.

Zur Erreichung der Grundsätze und Ziele der Raumordnung enthalten die Raumplanungsgesetze der Länder verschiedene Planungsinstrumente auf Landes- oder regionaler Ebene, z.B. Regionalentwicklungsprogramm, sowie auf kommunaler Ebene, z.B. Örtliches Entwicklungskonzept. Jedoch werden diese nicht in allen Bundesländern bzw. in allen Gemeinden flächendeckend umgesetzt, da in den Raumplanungsgesetzen keine Frist für die Ausarbeitung vorgesehen ist. Da die Erreichung der Ziele der Raumordnung unmittelbar davon abhängig ist, wäre es theoretisch möglich, die Umsetzung der Raumordnungsinstrumente mit einem zweckgebundenen Zuschuss zu fördern (Bund → Länder für überörtliche Instrumente, Länder → Gemeinden für kommunale Instrumente). Diese theoretische Möglichkeit würde jedoch einerseits eine rechtliche Verpflichtung, bzw. den Vollzug von Gesetzen, durch öffentliche Entscheidungsträger:innen finanziell fördern – unterstellt würde hierbei, dass Entscheidungsträger:innen schlussendlich dann ihre Aufgabe, zu der sie gesetzlich ohnehin verpflichtet sind, infolge einer finanziellen Abgeltung besser erledigen. Andererseits würden dann all jene Gebietskörperschaften, die die entsprechenden gesetzlichen Vorgaben einhalten, in Relation finanziell benachteiligt werden

(„Grandfathering“: jene, die sich bislang nicht an Vorgaben, Richtlinien oder Strategien gehalten haben, werden unterstützt, während jene, die gesetzeskonform agierten, keine entsprechende Belohnung erhalten). Ökonomisch betrachtet sind derartige finanzielle Anreize wenig effizient.

Die Einführung von Abgaben mit Steuerungswirkung ist Teil des Finanzausgleichs im engeren Sinn. Zur Erreichung der Ziele der Raumentwicklung gemäß Raumordnungsgesetzen sowie ÖREK 2030 gibt es mögliche Handlungsansätze durch die Einführung einer Leerstandsabgabe, wie sie in Salzburg und Tirol bereits existiert. Der Diskurs, ob dies Landes- oder Bundeskompetenz ist, wird bereits geführt (vgl. Schwarz 2021; AK, 2021).

Wirksamkeit

- Ausgleichend vs. anreizsetzend

Voraussetzungen

- Flächendeckende Verfügbarkeit von Daten über Leerstand und Brachflächen

Akteur:innen

- Länder
- Gemeinden
- Eigentümer:innen

RP-Instrumentarium

- Flächenwidmung
- Raumordnungsgesetz

FA-Instrumentarium

- Zersiedelungsumlage
- Wohnbauförderung
- Förderung an Gemeinden für flächeneffiziente Siedlungsentwicklung
- Zweitwohnsitz-/Leerstandsabgabe
- Reduktion von Ertragsanteilen für zusätzliche Einwohner:innen unterhalb einer anzustrebenden Siedlungsdichte
- Entsiegelungsprämie für (private) Grundstückseigentümer:innen

4.4.3 Daseinsvorsorge

Zielaussagen ÖREK 2030

- „Die regionale Daseinsvorsorge und polyzentrische Strukturen zukunftsorientiert weiterentwickeln“ (ÖREK 2030, Säule 2, Ziel 2, S. 87)
- „Die Bedarfe einer zukunftsorientierten Daseinsvorsorge erheben, Veränderungs- und Anpassungsbedarf aus räumlicher Sicht aufzeigen“ (ÖREK 2030, Handlungsauftrag 2.2 c, S. 90) → Instrumente: Anpassung von **Förderungen**
- „(Mindest-)Standards bzw. Grundsätze der Daseinsvorsorge definieren, Maßnahmen zur Anpassung prüfen und allenfalls umsetzen“ (ÖREK 2030, Handlungsauftrag 2.2 d, S. 90) → Instrumente: **Finanzierungsinstrumente**
- „Die digitale Infrastruktur kann einen wichtigen Beitrag zur Organisation der Daseinsvorsorge in weniger dicht besiedelten Gebieten leisten. Sie stellt ein wichtiges Standortkriterium für die Ansiedlung von Betrieben dar. Die digitale Infrastruktur wird damit selbst Teil der Daseinsvorsorge.“ (ÖREK 2030, Handlungsauftrag 3.2 b, S. 105) → Instrumente: **Förderungen** für den Breitbandausbau
- „Österreichweite Evidenzen und Datengrundlagen zur Daseinsvorsorge aufbereiten und publizieren: u.a. gesetzlichen Grundlagen, **Finanzierung** und Kompetenzen“ (ÖREK 2030, S. 157)

Handlungsansätze

- Aufgabenorientierung (stärkere Plan- und Zukunftsorientierung):
 - Infrastrukturelle Mindestausstattung in Gemeinden
 - Definition zentralörtlicher Funktionen in Landesentwicklungsprogrammen

Argumentationslinien und Begründungsansätze

Daseinsvorsorge bezeichnet die Bereitstellung wesentlicher Güter und Dienstleistungen, die Menschen für ihr Dasein zwingend benötigen. Das ÖREK 2030 enthält keine taxative Auflistung ihrer Bestandteile; genannt werden medizinische Versorgung, Schulen und Bildungseinrichtungen, Kinder- und Altenbetreuung, Geschäfte, Kultur- und Erholungseinrichtungen sowie Verwaltungseinrichtungen. Auch die Versorgung mit leistungsfähiger digitaler Infrastruktur wird im ÖREK 2030 als Teil der Daseinsvorsorge angeführt. (Die kommunale Ver- und Entsorgungsinfrastruktur kann ebenso zur Daseinsvorsorge gezählt werden, ist jedoch im Unterschied zu den anderen Dienstleistungen im Regelfall in jeder Gemeinde vorhanden.) Um gleichwertige Lebensbedingungen in allen Regionen zu schaffen, hat die Raumplanung dafür zu sorgen, dass die Voraussetzungen für eine standortadäquate räumliche Verteilung und die öffentliche Erreichbarkeit von Einrichtungen der Daseinsvorsorge gegeben sind.

Während sich Einrichtungen der Daseinsvorsorge früher gebündelt in den Orts- und Stadtkernen ansiedelten, verloren diese im Zuge der Motorisierung und damit einhergehende Erweiterung der Aktionsradien der Bevölkerung ihre Bedeutung und viele ihrer Funktionen (vgl. ÖREK 2030: 149). Vor allem im ländlichen Raum kommt es mittlerweile mangels kritischer Masse zu Konzentrationsprozessen. Die regionale Handlungsebene gewinnt dadurch wiederum an Bedeutung.

Durch die sogenannte Aufgabenorientierung würden zusätzliche Mittel an Gemeinden fließen, die Dienstleistungen der Daseinsvorsorge mit überörtlicher Bedeutung erbringen. Dies steht im Kontrast

zum bisherigen Verteilungsschlüssel, der sich nach der Bevölkerungszahl richtet. Der abgestufte Bevölkerungsschlüssel stellt den Versuch der Berücksichtigung zentralörtlicher Funktionen dar, ist jedoch lediglich ein Vervielfacher basierend auf der Gemeindegröße, der sich nicht auf real anfallende Lasten bezieht.

Die Berücksichtigung von Lasten, die durch Erbringung zentralörtlicher Funktionen anfallen, wurde bereits in vergangenen Finanzausgleichsverhandlungen diskutiert und in Form von Pilotprojekten geprüft. Eine Herausforderung ist die fehlende Plan- und Zukunftsorientierung des Finanzausgleichs. Die Errichtung sozialer Infrastruktur ist mit Planungs- und Investitionskosten verbunden, für die die Gemeinden selbst aufkommen müssen. Ein möglicher Handlungsansatz ist daher die einheitliche, flächendeckende Festlegung zentralörtlicher Aufgaben in den Landesentwicklungs- bzw. Regionalprogrammen und deren Berücksichtigung im Finanzausgleich.

Wirksamkeit

- Staffelung der Ertragsanteile nach Erfüllung zentralörtlicher Funktionen laut Landesentwicklungsprogrammen
- Unterstützung der Gemeinden bei der Errichtung sozialer Infrastruktur bereits in der Planungsphase

Voraussetzungen

- Flächendeckende Datengrundlage als Modell zur Erarbeitung von Grundsätzen der infrastrukturellen Mindestausstattung in Gemeinden und Regionen
- Definition von Standards der (regionalen) Daseinsvorsorge

Akteur:innen

- Bund
- Länder
- Gemeinden

RP-Instrumentarium

- Landesentwicklungsprogramm
- Regionalprogramm

FA-Instrumentarium

- Aufgabenorientierung
- Zersiedelungsumlage (erschwert die Versorgung mit Einrichtungen der Daseinsvorsorge)

4.4.4 Klimaschutz und Klimawandelanpassung

Zielaussagen ÖREK 2030

- „Klimaverträgliche und nachhaltige Raumentwicklung“ (ÖREK 2030, Grundsätze, S. 14)
- „Die Raumentwicklung muss dazu beitragen, die räumlichen Nutzungsformen und die räumliche Struktur so zu gestalten, dass das langfristige Ziel der Klimaneutralität erreicht werden kann. Gleichzeitig geht es darum, die Raumstruktur an die nicht mehr vermeidbaren Veränderungen anzupassen, damit durch präventive Maßnahmen Risiken minimiert und notwendige Schutzmaßnahmen umgesetzt werden können. Dazu müssen der Klimaschutz und die Klimawandelanpassung in den rechtlichen Rahmenbedingungen verankert, in die Entwicklungskonzepte und Pläne aufgenommen und in der Praxis operationalisiert werden.“ (ÖREK 2030, S. 18)
- „Einen maßgeblichen Beitrag zur Versorgungssicherheit und zum Klimaschutz leisten der Erhalt der land- und forstwirtschaftlichen Produktionsflächen und die Qualität der Bodenfunktionen, nachhaltige Bewirtschaftungsformen sowie kleinteilig strukturierte Landwirtschaft und der Schutz der Ressource Wasser.“ (ÖREK 2030, S. 69)
- „Natur-/ökosystembasierte Leistungen von Freiräumen für Klimaschutz und Klimawandelanpassung [...] aufzeigen. Mehrfachnutzen für Gesellschaft und Umwelt darstellen
- und durch [...] Schaffung entsprechender **Anreize** umsetzen.“ (ÖREK 2030, Handlungsauftrag 1.5 b, S. 76)
- „Instrumente und Mechanismen zur Berücksichtigung des Klimaschutzes und der Klimawandelanpassung in regionalwirtschaftlichen **Förderinstrumenten** entwickeln.“ (ÖREK 2030, Handlungsauftrag 3.1 e, S. 102) → Instrumente: EU-Covid-**Finanzierungsmechanismen, Wirtschaftsförderungen** des Bundes- und der Länder
- „Ziel ist die gesamtstaatlich wirkungsvolle Raumentwicklung für besonders raumrelevante Themen (z.B. Klimawandelanpassung [...])“ (ÖREK 2030, Handlungsauftrag 4.1 c, S. 128)
- Zielkataloge der Raumordnungsgesetze in Bezug auf Klimaschutzschutzziele, Klimawandelanpassungsziele sowie Biodiversitätsziele prüfen und Handlungsbedarfe zur Priorisierung gegenüber anderen bzw. bestehenden Zielen identifizieren“ (ÖREK 2030, Handlungsauftrag 4.2 a, S. 130)

Handlungsansätze

- Vertiefte Berücksichtigung von Maßnahmen zur Klimawandelanpassung im Finanzausgleichspaktum
- Staffelung der Ertragsanteile nach Erfüllung qualitativer und quantitativer Kriterien des Klimaschutzes

Argumentationslinien und Begründungsansätze

§ 28 und § 29 FAG 2017 regeln die Erarbeitung und Umsetzung von Klimaschutz-Maßnahmen zur Einhaltung unionsrechtlicher und völkerrechtlicher Verpflichtungen in Form von gemeinsamen Maßnahmenprogrammen. Im Falle des Überschreitens der vorgegebenen Höchstmengen für Treibhausgasemissionen ist die Verstärkung der Klimaschutz-Maßnahmen durch Bund und Länder im Bereich der jeweiligen kompetenzrechtlichen Aufgaben sowie der Ankauf von Klimaschutz-Zertifikaten im Verhältnis 80:20 zwischen Bund und Ländern vorgesehen. Steuerungswirkung ist im FAG nicht ersichtlich.

Ein möglicher Handlungsansatz im Finanzausgleich ist die Festlegung von Schwellenwerten im Finanzausgleichspaktum, die nicht überschritten werden dürfen, z.B. CO₂-Emissionen, bzw. die Festlegung von Zielwerten, die erreicht werden sollen, z.B. Anteil der Haushalte mit Öl-/Gasheizungen, Anteil der E-Autos bei Neuzulassungen etc. Die Gemeinde hat darauf allerdings nur bedingt Einfluss, da es sich dabei um Entscheidungen der Endverbraucher:innen handelt. Hier bieten sich extragovernmentale Transfers und Kostenbeiträge an Private an.

Das ÖREK 2030 fordert ausdrücklich die Berücksichtigung von Klimaschutz und Klimawandelanpassung in regionalwirtschaftlichen Förderinstrumenten. Für Unternehmen existiert eine Vielzahl an Förderinstrumenten mit explizitem Umwelt- und Klimabezug auf regionaler, nationaler und europäischer Ebene (vgl. Pöchlhammer-Tröscher et al. 2023). Die Wohnbauförderung richtet sich an Privatpersonen und ist u.a. nach der Energieeffizienz des Neubaus gestaffelt. Klimaschonender wäre hingegen die Sanierung von Bestandsgebäuden, die gegenwärtig nicht im selben Umfang gefördert wird und deren Ausbau einen weiteren möglichen Handlungsansatz darstellt.

Die Abgeltung ökosystembasierter Leistungen der Gemeinden, die zu Klimaschutz und Klimawandelanpassung beitragen, wird in 4.4.7 im Detail beschrieben.

Wirksamkeit

- Realisierung wirksamer Klimaschutzmaßnahmen → höhere Ertragsanteile bzw. Förderungen

Voraussetzungen

- Festlegung einvernehmlicher Qualitätskriterien

Akteur:innen

- Bund
- Länder
- Gemeinden

RP-Instrumentarium

- Energieraumplanung (s. Kap. 4.4.5)
- Klimaanpassungsstrategien (regional und lokal)
- Verstärkte Berücksichtigung von Klimaschutz und Klimawandel in den Planungsinstrumenten auf Bundes-, Landes- und Gemeindeebene

FA-Instrumentarium bzw. finanzielle Anreize

- Förderung an Gemeinden (aber soweit notwendig und möglich auch an Private) von Maßnahmen zur Klimawandelanpassung
- Sanierungsförderung (sowohl an private als auch öffentliche Eigentümer:innen)
- Finanzausgleichspaktum (Festlegung von Ziel-/Schwellenwerten)

4.4.5 Energie(-raumplanung)

Zielaussagen ÖREK 2030

- „Die Potenziale für erneuerbare Energie regional differenziert erheben und nachhaltig nutzen.“ (ÖREK 2030, Handlungsauftrag 1.1 a, S. 63) → Instrumente: **Förderanreize**
- „Mögliche Maßnahmen und ÖROK-Arbeitsformate: Bestehende **Förderungen** sowie gesetzliche Regelungen in Bezug auf raumrelevante Vorgaben und Wirkungen analysieren“ (ÖREK 2030, Handlungsauftrag 1.1 b, S. 64)
- „Potenziale und Optionen aufzeigen, wie Brachflächen multifunktional auch zur erneuerbaren Energiebereitstellung oder für Maßnahmen zur Anpassung an den Klimawandel (Entwässerung, Retention, kühlende Grünräume, Erhalt der Biodiversität etc.) genutzt werden können.“ (ÖREK 2030, Handlungsauftrag 1.2 a, S. 66) → Instrumente: **Gebühren und Abgaben, Förderungen**
- „Erneuerbare Energie zur regionalen Versorgung ausbauen, betriebliche Abwärme nutzen“ (ÖREK 2030, Handlungsauftrag 3.1 a, S. 100) → Instrumente: **Förderinstrumente**

Handlungsansätze

- Ausbau der Förderinstrumente

Argumentationslinien und Begründungsansätze

Um die ambitionierten Klimaziele zu erreichen und die unabhängige Energieversorgung voranzutreiben, ist der Ausbau von Infrastruktur zur Bereitstellung erneuerbarer Energien elementar. Photovoltaikanlagen können sowohl im Freiland als auch auf Bestandsgebäuden umgesetzt werden. Hier bieten sich in erste Linie Förderinstrumente an.

Wirksamkeit

- Anreizsetzung durch Förderinstrumente

Voraussetzungen

- Bei der Ausweisung von Flächen für erneuerbare Energiequellen müssen Nutzungskonflikte vermieden und Ansprüche an die Flächennutzung ausgeglichen berücksichtigt werden, z.B. landwirtschaftliche Flächen. Ebenfalls zu beachten sind die Ziele der Raumentwicklung.

Akteur:innen

- Bund
- Länder
- Gemeinden

RP-Instrumentarium

- Raumordnungsgesetze
- Flächenwidmung
- Erneuerbaren-Ausbau-Gesetz (EAG)

FA-Instrumentarium

- Förderungen (an öffentliche Institutionen)

4.4.6 Mobilität

Zielaussagen ÖREK 2030

- „Die Aufgabe der Raumplanung ist es daher weiterhin, die Orientierung der Siedlungsentwicklung am öffentlichen Verkehr zu forcieren“
(ÖREK 2030, S. 61)
- „Dienste der Daseinsvorsorge müssen auch mit Mitteln des Umweltverbundes (öffentlicher Verkehr, Fahrrad, Fußverkehr, Car- oder Bike-Sharing etc.) erreichbar sein.“
(ÖREK 2030, Handlungsauftrag 2.2 a, S. 89)
- „Neuwidmung von Flächen an die Erschließung mit dem öffentlichen Verkehr und dem Rad auszurichten“
(ÖREK 2030, Handlungsauftrag 3.1 b, S. 101)
- „Ziel ist die gesamtstaatlich wirkungsvolle Raumentwicklung für besonders raumrelevante Themen (z.B. [...] Mobilität)“
(ÖREK 2030, Handlungsauftrag 4.1 c, S. 128)

Handlungsansätze

- Berücksichtigung von ÖV-Güteklassen bei der Flächenwidmung
- Stärkung des Umweltverbundes (öffentlicher und nichtmotorisierter Verkehr)
- Anwendung der ÖV-Güteklassen nach Vorbild des Agglomerationsprogramms Verkehr (CH)

Argumentationslinien und Begründungsansätze

Zur Förderung von öffentlichen Personennahverkehrsunternehmen ist eine jährliche Finanzausweisung des Bundes an die Gemeinden in Höhe von 15,6 Mio. Euro sowie 0,034% des Nettoaufkommens an den Abgaben mit einheitlichem Schlüssel in § 23 Abs. 1 FAG 2017 festgehalten. Die Gemeinden Graz, Innsbruck, Linz und Salzburg erhalten daraus prozentuelle Vorausanteile. Die weiteren Mittel werden an die Gemeinden entsprechend ihrer finanziellen Belastung für nicht-kommerzielle Verkehrsdienste im öffentlichen Schienen- bzw. Straßenpersonenverkehr (§30a Abs. 1 ÖPNRV-G 1999) überwiesen.

Für Investitionen für Straßenbahn- und Obuslinien die Landeshauptstädte mit >100 000 EW, die solche Linien haben (Wien, Graz, Innsbruck, Linz und Salzburg), vom Bund weitere 16,5 Mio. Euro sowie 0,034% des Nettoaufkommens an den Abgaben mit einheitlichem Schlüssel.

Im Rahmen der ÖREK-Partnerschaft „Plattform Raumordnung und Verkehr“ wurden 2016 ÖV-Güteklassen ausgearbeitet, die eine flächendeckende Beurteilung der Standortqualität der ÖV-Erschließung erlauben. Mögliche Handlungsansätze sind die Koppelung der ÖV-Güteklassen mit Infrastrukturabgaben zur Baulandmobilisierung (vgl. Hiess 2017, S. 10) und die Zuweisung von Mitteln aus dem Finanzausgleich bei Berücksichtigung der ÖV-Güteklassen in der Flächenwidmung.

Die Auszahlung zusätzlicher Mittel bei Erreichung quantitativer Ziele, z.B. Senkung des Motorisierungsgrad, Steigerung des Umweltverbundanteils am Modal Split durch Planung und Umsetzung rechtlicher und baulicher Maßnahmen, z.B. Radweg, Begegnungszone, Umweltzone, ist ein weiterer möglicher Handlungsansatz.

Im Rahmen des in 4.4.2 erwähnten Programms Agglomerationsverkehr beteiligt sich der Bund finanziell an Verkehrsinfrastrukturen von Städten und Agglomerationen. Voraussetzung ist ein Agglomerationsprogramm, das die Verkehrs- und Siedlungsentwicklung wirkungsvoll aufeinander abstimmt. Dieses

Modell kann auch in Österreich umgesetzt werden, wobei die ÖV-Güteklassen zur Evaluierung der Verbesserung des ÖV-Angebots herangezogen werden können.

Wirksamkeit

- Koppelung von FA-Mitteln an ÖV-orientierte Siedlungsentwicklung → Verbesserung der ÖV-Erreichbarkeit

Voraussetzungen

- -

Akteur:innen

- Bund
- Länder
- Verkehrsverbände
- Gemeinden

RP-Instrumentarium

- Berücksichtigung der ÖV-Güteklassen in der Flächenwidmung
- Berücksichtigung der ÖV-Güteklassen in den Planungsinstrumenten von Bund und Ländern (in Anlehnung an das Schweizer Agglomerationsprogramm Verkehr)

FA-Instrumentarium

- Infrastrukturabgabe
- Intragovernmentale Transfers zum Lastenausgleich für die Berücksichtigung der ÖV-Güteklassen in der Flächenwidmung
- Extragovernmentale Transfers (Förderung für privat angeschaffte E-Bikes, Klappräder etc.)

4.4.7 Umwelt- und Naturschutz

Zielaussagen ÖREK 2030

- „Modelle und Möglichkeiten zur finanziellen Berücksichtigung von ökosystembasierten Dienstleistungen [...] im Zusammenhang mit **fiskalpolitischen Instrumenten** prüfen und deren räumliche Wirkung aufzeigen“ (ÖREK 2030, Handlungsauftrag 1.5 a, S. 75)

Handlungsansätze

- Berücksichtigung der Ausweisung von Naturschutzgebieten im Finanzausgleich (vgl. internationale Beispiele) – „ökosystembasierte Dienstleistungen“
- Unterstützung des Ankaufs von Flächen zum Zwecke des Naturschutzes („aktive Bodenpolitik“)

Argumentationslinien und Begründungsansätze

Durch die Ausweisung von Biodiversitätsflächen, Natura 2000-Gebieten und, im weiteren Sinne, landwirtschaftlichen Flächen wird die Nutzung als Bauland, durch die Gemeinden potenziell Einnahmen aus Ertragsanteilen bzw. Kommunalsteuer erzielen können, verhindert. Gleichzeitig wird dadurch eine gesamtstaatliche Leistung erbracht, sogenannte „ökosystembasierte Dienstleistungen“. Dementsprechend herrscht für Gemeinden ein Zielkonflikt zwischen der baulichen Erweiterung bzw. Verdichtung und der Freiraumsicherung. Über den Finanzausgleich könnten entsprechende Kompensationsleistungen an die betroffenen Gemeinden erbracht werden. Vergleichbare Regelungen existieren beispielsweise in Portugal und Brasilien (De Paulo/Camões 2019).

Bei der Wildbach- und Lawinenverbauung werden Mittel an die Berücksichtigung von Gefahrenzonenplänen in der Flächenwidmung gebunden.

Wirksamkeit

- Kompensation der Biodiversitätsfunktionen → Schutz wertvoller Böden

Voraussetzungen

- Einrichtung von Biodiversitätsfonds

Akteur:innen

- Bund
- Länder
- Gemeinden

RP-Instrumentarium

- Flächenwidmung

FA-Instrumentarium

- Transfers (Förderungen) für ökosystembasierte Dienstleistungen, Naturschutz-/Biodiversitätsflächen

4.4.8 Interkommunale/stadtregionale Kooperation

Zielaussagen ÖREK 2030

- „Aus der Sicht einer gemeinwohlorientierten Raumentwicklung ist daher ein gesellschaftlich unerwünschter Steuerwettbewerb zwischen Gemeinden, Regionen, Bundesländern und Staaten kontraproduktiv.“
(ÖREK 2030, S. 16)
- „Für die Sicherung einer hohen Qualität der Leistungserbringung sowie einer gerechten, effektiven und effizienten Versorgung mit Gütern und Diensten ist eine Kooperation in Funktionsräumen der Daseinsvorsorge anzustreben. Dazu ist eine (stadt-)regionale und interkommunale Handlungsebene, in der Abwägungs- und Aushandlungsprozesse insbesondere für einen interkommunalen Ausgleich stattfinden können, eine wesentliche Voraussetzung. Damit soll eine ineffiziente und ineffektive Standortkonkurrenz vermieden werden.“
(ÖREK 2030, S. 20)
- „Identifizierung rechtlicher, finanzieller und organisatorischer Barrieren für [gemeindeübergreifende] Kooperation, Entwicklung von Lösungsvorschlägen, Entwicklung von Anreizsystemen für Kooperation, Ausarbeitung von Ausgleichs- und Kompensationsmechanismen und deren rechtliche Absicherung“
(ÖREK 2030, Handlungsauftrag 3.4 a, S. 112) → Instrumente: **Kommunalsteuern und -abgaben, Finanzausgleich, Fördersysteme, [...], Bedarfszuweisungen** der Länder, **Gemeindefinanzierung** durch Bund und Länder, **Kostenwahrheit**
- „Interkommunale Kooperation in der Raumentwicklung und Raumordnung weiter ausbauen“
(ÖREK 2030, Handlungsauftrag 4.1 a, S. 126)
- „Damit Governance-Prozesse besser gelingen können, sind rechtliche Rahmenbedingungen wie etwa **Bestimmungen des Finanzausgleichs und der Steuerhoheit oder steuerrechtliche Fragen**, die Gemeindekooperationen erschweren, entsprechend zu prüfen und gegebenenfalls anzupassen. Dort wo EU-rechtliche Rahmenbedingungen gemeindeübergreifende Kooperationen erschweren (z.B. wie bei der Mehrwertsteuerverrechnung zwischen Gemeinden), geht es darum, auf Lösungen auf EU-Ebene hinzuwirken.“
(ÖREK 2030, Säule 4, Ziel 2, S. 130)

Handlungsansätze

- Interkommunale Wohngebiete (INKOWO)
- Interkommunaler Finanzausgleich bei Betriebsgebieten mit überörtlicher Bedeutung
- Wissensbasierte Dienstleistungs- und Bildungsstandorte mit überörtlicher Bedeutung

Argumentationslinien und Begründungsansätze

Das ÖREK 2030 legt großen Fokus auf stadtregionale Kooperationen. Gemeindeübergreifende Kooperationen finden im Finanzausgleich keine unmittelbare Berücksichtigung. Die Regelungen unterscheiden sich zwischen den Bundesländern – in manchen Raumordnungsgesetzen ist die interkommunale Kooperation explizit festgehalten (u.a. § 6 Oö. ROG 1994), andere Kooperationen sind sektoral bzw. basieren auf Förderschienen des Bundes oder der EU.

Eine Berücksichtigung von (stadt-)regionalen Kooperationen im Finanzausgleich könnte den Standortwettbewerb zwischen den Gemeinden entschärfen. Durch den Einsatz interkommunaler Ausgleichsme-

chanismen kann ineffizienten Parallelinfrastrukturen entgegengewirkt werden. Einen möglichen Handlungsansatz stellt die Einrichtung eines Instruments für interkommunale Wohngebiete (INKOWO) nach dem Vorbild der interkommunalen Betriebsansiedlung (INKOBA) dar, die in mehreren Bundesländern (u.a. OÖ, NÖ) seit vielen Jahren zum Einsatz kommt.

Auch bei der Standortfindung für Dienstleistungs- und Bildungsstandorte mit überörtlicher Bedeutung ist der interkommunale Finanzausgleich ein wichtiges Instrument.

Wirksamkeit

- INKOWO: Wohngebietswidmung nach Bedarfsabschätzung, interkommunaler Finanzausgleich für Kommunalsteuer → Verringerung des Standortwettbewerbs, optimierte Standortfindung, Verringerung der Infrastrukturausgaben und Versiegelung

Voraussetzungen

- Klärung der rechtlichen Rahmenbedingungen für die Einrichtung interkommunaler Wohngebiete (INKOWO)

Akteur:innen

- Bund
- Länder
- Gemeinden

RP-Instrumentarium

- Kooperationsvereinbarungen
- Förderrichtlinien
- Raumordnungsgesetze

FA-Instrumentarium

- Interkommunaler Finanzausgleich (Teilung der Kommunalsteuer bei interkommunalen Betriebsgebieten, für interkommunale Wohngebiete zu klären)
- Kooperationsförderungen für Gemeinden

4.4.9 Gerechtigkeit

Zielaussagen ÖREK 2030

- „Das Grundprinzip der räumlichen Gerechtigkeit bedeutet: Eine Raumentwicklung, die dazu beiträgt, die regionalen Ungleichheiten nicht zu vergrößern, sondern zu verringern. Das kann z.B. erreicht werden durch eine an den jeweiligen regionalen Stärken und Potenzialen ausgerichtete **Förderung**, eine Abgeltung für besondere natürliche Erschwernisse (z.B. **Ausgleichszulage** für Berggebiete), für gemeinwohlorientierte Leistungen (z.B. Landschaftspflege, Naturschutz, Ökosystem-Dienstleistungen) oder die Übernahme zentralörtlicher Funktionen der Daseinsvorsorge (z.B. Gesundheits- oder Bildungseinrichtungen mit regionaler Bedeutung).“ (ÖREK 2030, S. 17)
- „Der Grundsatz der räumlichen Gerechtigkeit adressiert in hohem Ausmaß die Ausstattung räumlicher Einheiten mit finanziellen Mitteln, die regionale und kleinräumige Handlungsmöglichkeiten eröffnen. Aus der Sicht der Raumentwicklung sind daher Regelungsmechanismen gegen den gesellschaftlich unerwünschten Steuerwettbewerb zwischen Standorten in einer Welt mit weitgehend liberalisierten Waren-, Finanz- und Personenverkehr von hoher Bedeutung. Die europäischen Kohäsionsprogramme und der gesamtstaatliche **Finanzausgleich** sowie regionale finanzielle Ausgleichsmechanismen sind zentrale Instrumente für eine gerechte Raumentwicklung“ (ÖREK 2030, S. 17–18)
- „Auch hier sind Aushandlungs- und Abwägungsprozesse erforderlich, für die die Raumentwicklung und Raumordnung die Datengrundlagen und die Governance-Mechanismen bereitstellt (Beteiligungsgerechtigkeit).“ (ÖREK 2030, S. 18)
- „Gleichzeitig ist die Erreichbarkeit von Einrichtungen der Daseinsvorsorge für alle ein wichtiger Bestandteil einer gerechten Raumentwicklung.“ (ÖREK 2030, S. 153)

Handlungsansätze

Einer der Grundsätze des ÖREK 2030 ist die gerechte Raumentwicklung. Bei „Gerechtigkeit“ handelt es sich um einen weitreichenden gesellschaftspolitischen Ansatz, der sich in den vorhergehenden Handlungsfeldern wiederfindet:

- Abgeltung von Ökosystem-Dienstleistungen
- Abgeltung der Übernahme zentralörtlicher Funktionen der Daseinsvorsorge
- Schaffung gleichwertiger Lebensbedingungen in allen Regionen
- Klimagerechtigkeit
- Erreichbarkeit von Einrichtungen der Daseinsvorsorge
- Bereitstellung von Governance-Mechanismen für Beteiligungsgerechtigkeit (Transparenz und Beteiligung in Planungsprozessen, -verfahren und -abläufen)
- Regionale finanzielle Ausgleichsmechanismen
- Verstärkte soziale Kriterien in der Wohnbauförderung

Argumentationslinien und Begründungsansätze

Die Frage nach der Gerechtigkeit der Raumplanung öffnet eine umfangreiche Debatte: Was bedeutet „gerecht“ im Kontext der Raumplanung?

Aus grundrechtlicher Sicht gilt etwa bei hoheitlichen Planungsmaßnahmen durchwegs der Gleichheitssatz. Der Gleichheitssatz in Art 2 StGG und Art 7 B-VG bedingt für die Vollziehung ein umfassendes

Willkürverbot. Grundsätzlich ist aus dem Gleichheitssatz abzuleiten, dass bei verordneten Planungsfestlegungen ausschließlich sachlich gerechtfertigte Differenzierungen vorgenommen werden dürfen, die sich aus den Unterschieden in den anwendungsrelevanten Tatsachen ergeben. Umgekehrt sind an gleiche Tatbestände idente Rechtsfolgen anzuknüpfen. Bezüglich allfälliger Konflikte mit dem Gleichheitssatz sind unterschiedliche Festlegungen dann sachlich gerechtfertigt, wenn eine räumliche (Nutzungs-)Differenzierung aus Unterschieden im Tatsachenbereich resultiert und entsprechend begründbar ist.

Neben einer sachlichen Begründung können unterschiedliche hoheitliche Planungsfestlegungen durch Entschädigungen oder Kompensationen gerechtfertigt werden. Werden beispielsweise bei Rückwidmungen von Bau- in Grünland den Grundeigentümer:innen für den entstehenden Wertverlust Entschädigungen gezahlt, sind solche (nachträglichen) Einschränkungen des Grundeigentums zulässig, da die Interessen des Grundeigentümers quasi „abgegolten“ werden.

Kompensationen und (finanzielle) Ausgleichsmechanismen gewinnen im Zusammenhang mit Diskussionen um gerechte oder faire Raumplanung zunehmend an Bedeutung – nicht nur bei Rückwidmungen. So wird der künftige Umgang mit Widmungsgewinnen intensiv diskutiert, wobei über die Vertragsraumordnung ein zivilrechtliches Instrument geschaffen wurde, Grundeigentümer:innen zu bestimmten (auch finanziellen) Leistungen nach Umwidmungen in Bauland zu verpflichten. Allgemeine Modelle im Umgang mit Planwertabschöpfung fehlen nach wie vor.

Einen wesentlichen Beitrag zu einer gerechten Raumplanung liefern die vorgeschriebenen Prozess- und Verfahrensregeln, die verstärkt auf Öffentlichkeitsbeteiligung und Partizipation setzen. Durch die Einbindung der Zivilgesellschaft in planerische Entscheidungsprozesse soll unter anderem die Ausrichtung am Allgemeinwohl verstärkt werden.

Wirksamkeit

- Governance, demokratische Teilhabe, Bewusstseinsbildung

Voraussetzungen

- -

Akteur:innen

- Bund
- Länder
- Gemeinden
- Öffentlichkeit

RP-Instrumentarium

- Regelungen zur Abschöpfung von Widmungsgewinnen
- Vertragsraumordnung
- Partizipative Planungsverfahren

FA-Instrumentarium

- Förderungen an öffentlichen und private Rechtsträger
- Interkommunaler Finanzausgleich

5. Reformoptionen zur Raumwirksamkeit des Finanzausgleichs

5.1 Strategische Reformperspektiven: Mehr-Ebenen-Steuerung und Klimapakt

Die bisherigen Ausführungen der vorliegenden Untersuchung haben eine Reihe von zentralen Ergebnissen erbracht:

- Die theoretische Diskussion zu einem politisch-ökonomischen Modell von kommunalen Flächenwidmungsentscheidungen ergab eine Reihe von Konstellationen, in denen lokale Entscheidungen zur nicht nachhaltigen Raumentwicklung und Bodenversiegelung beispielsweise durch die Externalisierung verschiedener Umweltkosten (u.a. Wegfall von Ökosystemleistungen durch die Versiegelung) sowie durch fiskalische Illusion und verhaltensökonomische Ansätze ermöglicht und befördert werden.
- Die empirischen Schätzungen zu den Bestimmungsgründen der Flächennutzung und Bodenversiegelung ergaben in nur sehr beschränktem Ausmaß einen Zusammenhang mit den (derzeitigen) Einzahlungen in den kommunalen Haushalt bzw. mit der fiskalischen Position der Gemeinde (freie Finanzspitze, Schuldenstand). Somit kann die vorliegende empirische Untersuchung mit den gewählten Indikatoren, Daten und Schätzverfahren keinen starken Zusammenhang zwischen dem Finanzausgleich und der kommunalen Flächennutzung nachweisen, zumal die Bestimmungsgründe der Flächennutzung vielfältig sind und sozioökonomische, demografische und andere räumliche Variablen umfassen.
- Aus Sicht der Raumplanung (insb. ÖREK 2030) besteht die Notwendigkeit, neben einer grundlegend verbesserten Umsetzung der Ziele des Flächensparens und des Erhalts der Bodenfunktionen auch durch fiskalische (ökonomische) Instrumente i.w.S. die Flächenentwicklung und -nutzung zu steuern, insbesondere Anreize zu flächensparender Raumentwicklung zu bieten. Das ÖREK 2030 ist diesbezüglich relativ unkonkret, enthält jedoch – wie die Analyse insbesondere in Kapitel 4 ergeben hat – eine Vielzahl an Hinweisen und Vermutungen, die allerdings, wie die empirische Analyse gezeigt hat, bislang empirisch nicht oder in nur sehr geringem Ausmaß zu beobachten sind.
- Schlussendlich ist zu betonen, dass die derzeit verfügbaren Instrumente zur Reduktion der Flächeninanspruchnahme und der Bodenversiegelung nicht mit der notwendigen (politischen) Konsequenz eingesetzt werden, um die allseits erklärten und vielfach sowie seit langem festgelegten Ziele zu erreichen.

Im Folgenden wird daher eine Reihe von Reformoptionen im Sinne ökonomischer (fiskalischer) Instrumente erörtert, die dazu beitragen sollen, aufgrund ihrer Anreiz- und Finanzierungsfunktion eine nachhaltige Flächenentwicklung zu fördern.

Reformen des österreichischen Finanzausgleichs wurden immer wieder gefordert, und konkrete Reformschritte wurden entworfen (siehe u.a. BMF, 2023b). So wurden kürzlich von Kletzan-Slamanig et al. (2023) ebenfalls Reformoptionen und -schritte für eine Ökologisierung des österreichischen Finanzausgleichs skizziert, die vor allem auf den verstärkten Klimaschutz abzielen. Im Einklang mit aktuellen Publikationen (z.B. Mitterer et al., 2023) sehen die Autor:innen der vorliegenden Studie mehrere Ansatzpunkte, die bei einer verbesserten „Klimaschutzorientierung“ zu verfolgen sind (siehe zum Folgenden insb. auch Kletzan-Slamanig et al., 2023, S. 23 ff., sowie Bröthaler et al., 2023, S. 173 ff.):

- Notwendigkeit der Verabschiedung eines „Klima-Pakts“ – ähnlich den Fiskalregeln und dem innerösterreichischen Stabilitätspakt –, um die Verbindlichkeit der Emissionsreduktionsziele zu verankern (dies entspricht analog einer ebenenübergreifenden Vereinbarung zu einer Reduktion der Flächeninanspruchnahme und der Bodenversiegelung sowie dem Schutz der Bodenfunktionen und der bodenbezogenen Ökosystemleistungen);¹⁸
- Ausbau der „Klima-Governance“ (z.B. Übersetzung der Emissionsreduktionsziele auf alle staatlichen Ebenen) durch Benchmarking, Berichtslegung, Einrichtung von Arbeitsgruppen im Rahmen der FAG-Verhandlungen bzw. der Weiterentwicklung des Finanzausgleichs;
- wesentlicher Ausbau von Zweckzuschüssen des Bundes an die Länder und Abschluss entsprechender Vereinbarung nach Art. 15a B-VG;
- Aufbau verbindlicher Indikatoren- und Monitoring-Systeme zum Nachweis der klimapolitischen Anstrengungen sowie widmungsgemäßen Verwendung allfälliger Zweckzuschüsse.

Diese Reformeckpunkte beinhalten vor allem Vorschläge im Rahmen der bestehenden Instrumente des Finanzausgleichs. In den nachfolgenden Kapiteln werden – aufbauend auf diesen Eckpunkten – Vorschläge für neue Lenkungsinstrumente vorgestellt, die den bestehenden Finanzausgleich ergänzen bzw. erweitern, mit dem Ziel, die nicht nachhaltige Flächeninanspruchnahme und die Versiegelung zu reduzieren. Ausgangspunkte hierbei sind die Erörterungen in den Kapiteln 2 bis 4, insbesondere auch die empirische Analyse und das konzeptionell-theoretische Modell der Flächennutzungsentscheidungen.

5.2 Reformoptionen im Finanzausgleich im engeren Sinn

5.2.1 Reform von Abgaben, Beiträgen, Gebühren

Ziel aller Reformoptionen muss sein, die Flächeninanspruchnahme und Versiegelung zu reduzieren und gemäß den verschiedenen Zielsetzungen bis 2050 auf ein nachhaltiges Maß zu reduzieren (insbesondere die Versiegelung zu beenden). Wie oben angesprochen, stellt sich hierbei die Frage der verbindlichen ‚Übersetzung‘ und Operationalisierung der Ziele in allen flächenbezogenen öffentlichen Entscheidungen.

Die Berücksichtigung dieser Zielsetzungen im Finanzausgleich im engeren Sinn erfordert einerseits eine bestimmte Architektur des Finanzausgleichs, und zwar ein grundsätzliches Konzept für die Klärung der Aufgaben-, Wirkungs-, Anreiz- oder Zielorientierung des Finanzausgleichs in Bezug auf den Boden- und Klimaschutz. Andererseits jedoch sind die verschiedenen finanzverfassungsgesetzlichen Rahmenbedingungen zu berücksichtigen; wie weiter oben bereits angesprochen sind dies insbesondere die Kostentragungs- und Finanzierungsbestimmungen, die öffentliche Aufgabenerfüllung und die grundsätzlichen Möglichkeiten der Zielorientierung und Anreizmechanismen in der Finanzverfassung.

Für Instrumente des Finanzausgleichs im engeren und engsten Sinn (s.a. Kapitel 5.2.2) gelten für die Gestaltung von Abgaben insbesondere folgende Grundsätze:

¹⁸ Mit derzeitigem Stand (Dezember 2023) scheinen die Bemühungen zur Verabschiedung einer Bodenschutzstrategie für Österreich stark verzögert zu sein. Darüber hinaus ist die Verabschiedung eines umfassenden österreichischen Klimaschutzgesetzes schon seit Jahren ausständig.

- Operationalisierung von Indikatoren der Flächeninanspruchnahme und der Versiegelung: Messbarkeit, Rechtsverbindlichkeit, regelmäßige (jährliche) standardisierte Erfassung;
- Monitoring der Indikatoren über die Zeit;
- Bemessung der Bedeutung der Indikatoren an den direkten oder indirekten Ursachen oder Folgewirkungen (Verursacherprinzip) der Flächeninanspruchnahme;
- Berücksichtigung regionaler Ausgangslagen und Unterschiede, insb. auch im Hinblick auf die Prinzipien der Leistungsfähigkeit, des Ressourcen- und Lastenausgleichs.

Tabelle 9 zeigt zwei grundsätzliche idealtypische Reformoptionen im Hinblick auf den Umfang möglicher FA-Reformen (siehe auch Kletzan-Slamanig et al., 2023, die in kurz- und mittelfristige sowie engere und weitere Reformoptionen differenzieren). Ansatzpunkt 1 skizziert eine Konzentration der Reformbestrebungen auf eine konsequente Aufgaben- und Wirkungsorientierung, die anhand geeigneter Indikatoren eine direkte Mittelzuteilung vorsieht. Ansatzpunkt 2 setzt diesbezüglich nicht an diesen detaillierten Indikatoren an, sondern sieht ein strategisches Paktum für den Boden- und Klimaschutz vor, um zu einer weitergehenden Finanzausgleichsreform zu gelangen.

Tabelle 9: Reformoptionen zur strategischen Ausrichtung des Finanzausgleichs im engeren Sinn

	Ansatzpunkt 1	Ansatzpunkt 2
Paktum	Paktum zum FA (wie bisher)	Paktum zum FA (1 FA-Periode) und Strategisches FA-Paktum zum Boden- und Klimaschutz (1–3 FA-Perioden)
Vorwegabzüge	Vorwegabzüge (wie bisher)	Reform (periodische Schwerpunktsetzung für gemeinschaftliche Aufgaben)
Vertikale Abgabenteilung	Fixschlüssel (historisch/verhandelt)	Fixschlüssel (inkl. Mehr-Ebenen-Vereinbarungen)
Horizontale Abgabenteilung	Konsequente Aufgaben- und Wirkungsorientierung der Mittelaufteilung für Boden- und Klimaschutz sowie Infrastruktur, Bildung, Gesundheit, etc.	Ausschließlich pauschalierte Mittelaufteilung für Basisausstattung (standardisierte Daseinsvorsorge) und generelle Sonderlasten
	Explizite Anreiz- und Zielorientierung der Mittelaufteilung für ausgewählte Politikbereiche	Implizite Berücksichtigung für Basisausstattung (standardisierte Daseinsvorsorge) und generelle Sonderlasten
Transfers	Reduktion der ergänzenden Transfers (in Abstimmung mit aufgabenorientierter Mittelverteilung)	Feinsteuerung über ergänzende Transfers, ggf. Dotierung von Fonds (mit Zweckwidmung, Zielvereinbarungen, Monitoring, Evaluierung)

Quelle: Eigene Darstellung (2023).

Grundsätzlich ergeben sich eine Reihe von Reformoptionen entlang der ‚Phasen‘ der Flächen- und Raumentwicklung; Tabelle 10 zeigt einen knappen Überblick über Reformoptionen bestehender (in der Tabelle grau unterlegter) als auch allenfalls neuer Reformoptionen. In Kapitel 5.3 werden eine Reihe von neuen Instrumenten detaillierter beschrieben. Wie die Tabelle zeigt, können zunächst die bestehenden Instrumente (z.B. Grundsteuer, Kommunalsteuer) im Hinblick auf den Boden- und Klimaschutz ergänzt und erweitert werden.

Die Tabelle 10 zeigt aber auch, dass entlang der Phasen der Flächenentwicklung eine Reihe von bislang kaum oder gar nicht genutzten Ansatzpunkten für fiskalische Instrumente bestehen. Bevor in Kapitel 5.3 ausgewählte neue intra- als auch extragovernmentale Instrumente erörtert werden, wird im nachfolgenden Kapitel 5.2.2 noch kurz auf die Berücksichtigung des Boden- und Klimaschutzes im Sinne der Anreizwirkungen im Rahmen der horizontalen Mittelaufteilung (Finanzausgleich im engsten Sinne) eingegangen.

Tabelle 10: Überblick über grundsätzliche fiskalische Reformoptionen entlang der Phasen der Flächeninanspruchnahme

Phase der Flächeninanspruchnahme	Reformoptionen
Widmung (Neuausweisung)	Widmungsabgabe mit Mehrwertausgleich
Widmung (Neuausweisung)	Widmungsumlage
Zersiedelung/Dichte	Zersiedelungsumlage
Wohnbau	Wohnbauförderung
Versiegelung	Versiegelungsumlage
Grundvermögen Baulandreserven, Nachverdichtungsreserven, Baulandhortung	<ul style="list-style-type: none"> - Grundsteuer B (Erhöhung Bodenwert, invers Flächenausnutzung), Grundsteuer C (progressiv für unbebaute Grundstücke) - Berücksichtigung von Lage-Komponenten, Bodenbonität - Bodenwertabgabe (Erhöhung, reduzierte Befreiung) - Infrastruktur-/Erhaltungsbeitrag für unbebaute Grundstücke
Betriebsgebiete	Kommunalsteuer <ul style="list-style-type: none"> - Differenzierung, Ausweitung - Lage-/flächenabhängige Bestimmung - auch am Wohnsitz, als Landesabgabe, (regionale Aufteilung)
Innenentwicklung	Förderung für flächeneffiziente Siedlungsentwicklung
Zweit-/Freizeitwohnsitz	Zweitwohnsitzabgaben
Leerstand	Leerstandabgabe
Entsiegelung bzw. Rückbau	Entsiegelungsförderung
Revitalisierung, Neunutzung	Förderung (Anreiz für Altflächennutzung, Altlastensanierung)
Rückwidmung	Rückwidmungsförderung
Kompensation	Förderung an Gemeinden von Ersatzmaßnahmen für Verzicht auf Baulandausweisung

Quelle: Eigene Darstellung (2023).

5.2.2 Reformoptionen zur Berücksichtigung des Boden- und Klimaschutzes in der horizontalen Mittelaufteilung

Für die Berücksichtigung des Boden- und Klimaschutzes in der horizontalen Mittelaufteilung insbesondere auf der Ebene der Gemeinden (d.h. Umverteilung innerhalb der Gemeindeebene) sind neben den oben genannten finanzverfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen folgende zusätzliche Dimensionen in einem derartigen Modell einzuschließen:

- Monitoring der entsprechenden Zuteilungs-Indikatoren über die Zeit, bzw. Anpassung an die Änderungen im Hinblick auf regionale/lokale Zielvorgaben;
- Entscheidung zur Messung von Zuteilungsindikatoren (absolut, relativ, Veränderungsraten oder -ausmaß, unterjährig/jährlich/mehrfährig; pro Kopf i.S. Einwohner:in, Beschäftigte:r);
- Erfassung von Indikatoren in einem Zeitraum oder Zeitpunkt (aktuell, rollierend, gleitender Durchschnitt);
- Umverteilung bestehender Mittel zwischen Gemeinden, oder insgesamt Erhöhung (Schmälerung) der zuzuteilenden Mittel an die Gemeindeebene.

Tabelle 11 zeigt Reformoptionen für die horizontale Mittelverteilung auf kommunaler Ebene; hierbei wird einerseits auf verschiedene, flächen- und ressourcenbezogene Indikatoren Bezug genommen, und andererseits angenommen, dass eine Zuteilung nach diesen Indikatoren eine Lenkungswirkung in Richtung des Boden- und Klimaschutzes erbringen könnte. Ziel der Tabelle ist, die verfügbaren Ansatzpunkte hinsichtlich ihrer Wirkungen und des allfälligen Handlungsbedarfs zu erörtern.

Tabelle 11: Mögliche flächen- und ressourcenbezogenen Aufteilungskriterien der horizontalen Abgabenteilung im kommunalen Finanzausgleich (i.e.S.)

Indikator	Einschätzung	Handlungsbedarf
Einwohnerzahl	Ist als Bedarfsgröße bei horizontaler Verteilung kaum zu vermeiden	Bewusstseinsbildung zu einwohnerabhängigen fiskalischen Lasten
Gewichtete Einwohnerzahl	Anreize (Erreichen von Stufengrenzen) wurden durch ABS-Abflachung bereits deutlich verringert	Bewusstseinsbildung sowie Diskussion zentralörtlicher/ballungsraumspezifischer Lasten (FA-intern, Lasten teils nicht flächenbezogen)
Zusätzliche Einwohnerzahl ¹⁾	Operational jährlich verfügbar; Aufteilungswirkung zu spezifizieren	Ziel-Lasten-Widerspruch klären (F-VG) ²⁾
Flächeninanspruchnahme, Versiegelung	Zusätzliche Bau-/Verkehrsflächen; Operationalisierung zu klären: - gewidmet (bebaut/unbebaut), - tatsächlich genutzt	Ziel-Lasten-Widerspruch klären (F-VG) ²⁾ Rechtsverbindliche Flächendaten entwickeln (siehe auch Bodenstrategie Österreich)
Bauflächen	Differenzierung in Wohn-/Misch-/Betriebsflächen	Zielorientierte Effekte eher über eigene Abgaben (Grundsteuer, Kommunalsteuer)
Lage	Innerörtliche Lage (Fläche, Einwohner) schwer operationalisierbar	Förderung der Innenentwicklung
Interkommunale Kooperation für Betriebs- und Wohngebiete	Kaum finanzrechtliche Hürden bei interkommunalen Betriebsgebieten (Möglichkeit der Kommunalsteuerteilung)	Klärung der Möglichkeit zur Einnahmenteilung bei interkommunalen Wohngebieten
Widmung	Widmungskategorien sind digital und parzellenscharf in den Bundesländern vorhanden, allerdings sind die Daten nicht unmittelbar kompatibel und vergleichbar.	Klärungsbedarf, welche verschiedenen Widmungskategorien in den Bundesländern in welcher Regelmäßigkeit erhoben werden
Siedlungsdichte	Messgrößen wären grundsätzlich verfügbar (Einwohner, Flächennutzung)	Definition der relevanten Siedlungsflächen und -abgrenzungen fraglich (z.B. Definition von Ortskernen, Grenzwerten für Dichte)

1) Eine Differenzierung von Ertragsanteilen (für zusätzliche Einwohner:innen, nach der innerörtlichen Lage der Wohnhäuser) ist verfassungsrechtlich jedoch nicht zulässig.

2) Gemäß § 4 des F-VG 1948 hat die in den §§ 2 und 3 F-VG 1948 vorgesehene Regelung (betreffend Kostentragung, Verteilung der Besteuerungsrechte und Abgabenerträge, Finanzzuweisungen, Zweckzuschüsse, Landesumlage) in Übereinstimmung mit der Verteilung der Lasten der öffentlichen Verwaltung zu erfolgen und ist darauf Bedacht zu nehmen, dass die Grenzen der Leistungsfähigkeit der beteiligten Gebietskörperschaften nicht überschritten werden. Nach dem derzeitigen Verständnis der Aufgabenorientierung des § 4 F-VG kennt der Finanzausgleich keine Instrumente, mit denen das Erreichen von Zielen unabhängig vom oder im Widerspruch zum damit verbundenen Aufwand honoriert wird. Eine solche Regelung wäre nur in Form einer Verfassungsbestimmung („unbeschadet der Bestimmungen des § 4 F-VG“) möglich.

Quelle: Eigene Darstellung (2023).

Im Hinblick auf den in der Tabelle 11 angesprochenen Widerspruch zwischen politisch formulierten Zielen und den Lasten gemäß der Finanzverfassung ist anzumerken, dass sich finanzielle Beziehungen im Finanzausgleich auf zu tragende Lasten (hinsichtlich der Aufgaben und Kosten) beziehen. Eine Zielformulierung, vor allem, wenn die jeweilige Gebietskörperschaft nur wenig zur Zielerreichung beitragen kann, und eine Ausrichtung finanzieller Beziehungen an diesen, ist verfassungsrechtlich problematisch.

Aus Sicht der Autor:innen der vorliegenden Untersuchung ergeben sich Reformoptionen in der horizontalen Mittelaufteilung nur dann, wenn angenommen wird, dass die grundlegenden Indikatoren (rechtlich verbindlich, regelmäßig) verfügbar sind und die Einbeziehung der Indikatoren im Sinne der Ziel-, Aufgaben- und Wirkungsorientierung auch eine entsprechende Anreizfunktion für die Gemeinden erfüllen. In diesem Zusammenhang zweckmäßiger wären Reformoptionen, die im Finanzausgleich im weiteren Sinn auf Umlagen oder Transfers beruhen, da diese eine direktere Wirkung entfalten könnten. Ausgewählte Instrumente werden im nachfolgenden Kapitel beschrieben.

5.3 Intra- und extragovernmentale ökonomische (fiskalische) Instrumente als Elemente des Finanzausgleichs im weiteren Sinn

Die ökonomische *Anreizfunktion* soll dazu beitragen, die externen Kosten und verschiedene andere Gründe für Marktversagen (i.S. der individuellen Entscheidungen der Akteur:innen, beispielsweise Fiskalillusion, Prinzipal-Agenten-Probleme, Informationsprobleme, fehlende Transparenz) zu mildern bzw. zu beseitigen. Ziel hierbei ist, die Anreize so zu gestalten, dass die Flächeninanspruchnahme und die Bodenversiegelung substanziell sinken, und somit eine nicht nachhaltige Raumentwicklung für die kommunalen Entscheidungsträger:innen spürbar zu verteuern. Anreize beispielsweise durch eine Abgabe auf die Bodenversiegelung können somit direkt bei der Zahlung der Abgabe bestehen. Jedoch sind auch die indirekten Anreizwirkungen zu bedenken, und zwar im Sinne der Begünstigung (d.h. Empfänger:innen der Abgabenzahlung) und der Verwendung des Aufkommens.¹⁹

Die *Finanzierungsfunktion* von Instrumenten besteht darin, ein Aufkommen zu erzielen, welches beispielsweise dazu dienen kann, negative Wirkungen der Bodenversiegelung zu kompensieren. Hierbei ist zu beachten, dass aus dieser Finanzierungsfunktion wiederum kein Anreiz entsteht, mehr Flächen in Anspruch zu nehmen oder die Versiegelung weiter zu forcieren.

Ökonomische (fiskalische) Instrumente können auf Basis der oben kurz zusammengefassten Argumente grundsätzlich in zwei Gruppen unterteilt werden:

- *Extragovernmentale Instrumente* im Sinne der Logik des Finanzausgleichs, die sich an Entscheidungsträger:innen außerhalb des öffentlichen Sektors wenden, beispielsweise Eigentümer:innen von Grund und Boden, Unternehmen, Institutionen.²⁰ Hierzu gibt es bereits eine Reihe von Vorschlägen (u.a. Leerstandsabgabe, Widmungsabgabe).
- *Intragovernmentale Instrumente* beziehen sich auf Entscheidungen innerhalb des öffentlichen Sektors. Förderungen (Finanzzuweisungen, Zuschüsse, Bedarfszuweisungen) an Gemeinden, Kostenbeiträge/-ersätze zwischen und innerhalb von Institutionen des Staates, aber auch verschiedene Umlagen können in diesem Sinn verstanden werden. Es ist darauf hinzuweisen, dass diese Instrumente im Finanzrecht in der Regel nicht mit Anreizen im klassisch ökonomischen Sinn argumentiert und eingerichtet werden, sondern mit dem Ersatz von Aufwendungen und der direkten Erfüllung von öffentlichen Aufgaben (Kostentragung für die Aufgabenerfüllung).

Im Folgenden werden daher ökonomische (fiskalische) Instrumente (neue bzw. auf Basis bestehender) vorgeschlagen, die bestimmte Bereiche der Flächeninanspruchnahme und Bodenversiegelung in Bezug zum „Lebenszyklus“ eines bestimmten Grundstücks betreffen. Die Übersicht in Anhang 8.2 zeigt im Überblick die vorgeschlagenen intra- und extragovernmentalen fiskalischen Instrumente.

¹⁹ Abseits der kommunalen Flächennutzungsentscheidungen und der hier betrachteten und zu entwickelnden Reformoptionen für Anreizinstrumente im Finanzausgleich ist für private Entscheidungen (z.B. Mobilität, Wohnen, Reisen, Konsum) selbstverständlich auch eine Vielzahl an umwelt- und klimakontraproduktiven Anreizen (direkte und indirekte Subventionen) vorhanden, die die Flächennutzung in eine nicht nachhaltige Richtung steuern. Ob die hier entwickelten Vorschläge eine substanzielle Wirkung i.S. des Flächensparens haben können, kann an dieser Stelle nicht beurteilt werden.

²⁰ Die Eigentümer:innen können auch öffentliche sein, werden aber hier in ihrer Rolle als Nutzer:innen oder Projektwerber:innen betrachtet, jedoch nicht in ihrer Funktion als staatliche Entscheidungsträger:innen, die hoheitliche Beschlüsse über die Flächenentwicklung verabschieden.

Der Ausgangspunkt einer bestimmten Flächennutzung ist die Flächenwidmung, die im Kompetenzbereich der Gemeinden im Zusammenspiel mit der Aufsicht durch die Landesbehörden liegt. Um generell – auch im Lichte des derzeit ohnehin schon bestehenden Baulandüberhangs in vielen österreichischen Gemeinden – Flächenwidmungen zu reduzieren sowie für eine flächensparende zukünftige Nutzung vorzusorgen, ist aus Sicht der Autor:innen der vorliegenden Untersuchung der Widmungsakt bereits mit Kosten sowohl für die Gemeinde als auch für die Eigentümer:in des betreffenden Grundstücks verbunden. Insbesondere ist hierbei an eine Widmung eines vormals landwirtschaftlich genutzten Bodens für Bau-, Gewerbe- oder Infrastrukturzwecke zu denken. Derart gewidmete Flächen schließen andere, nachhaltige (Nicht-)Nutzungen aus, und daraus können externe Kosten entstehen, z.B. durch die Notwendigkeit, andere Flächen für Naturschutzzwecke vorzusehen. Zudem werden auf bereits für Bau-, Verkehrs- oder Infrastrukturprojekte gewidmeten Grundstücken im Regelfall keine landwirtschaftlichen Aktivitäten mehr stattfinden, was insgesamt – durch die Widmung von häufig guten landwirtschaftlichen Böden in der Nähe von oder direkt in Siedlungsgebieten – zur Verringerung der Produktionsmöglichkeiten der Landwirtschaft in Österreich und damit der Ernährungssicherheit im Sinne der Produktion im Inland führen kann.

Die konkrete Nutzung eines gewidmeten Grundstücks zieht in den meisten Fällen durch die Bebauung die Versiegelung des Bodens und damit der vollständige Wegfall von Ökosystemleistungen des Bodens nach sich (APCC, 2023). Die wegfallenden Funktionen des Bodens abseits der landwirtschaftlichen Produktion sind insbesondere die Kohlenstoffbindung (ein Aufbrechen des Bodens und ein Abbau der Humusschicht sind häufig sogar Quellen für Treibhausgase), der Nährstoffkreislauf, der lokale und regionale Wasserhaushalt, sowie – je nach Typus der Versiegelung – die Kühlfunktion der Vegetation, wodurch die Gefahr von lokalen Hitzeinseln steigt. Diese vielfältigen Wirkungen haben nicht nur lokale Ausmaße, sondern regionale und bei Wegfall der Kohlenstoffbindung auch globale Dimensionen, sie werden aber bei der Entscheidung zur Bodenversiegelung nicht oder in zu geringer Weise berücksichtigt (Externalisierung).

In bereits errichteten Gebäuden, aber auch bei unbebauten Grundstücken, kann aus vielen Gründen ein (struktureller, friktioneller, spekulativer) Leerstand entstehen, d.h. dass die Flächen ungenutzt bleiben, oder – im Falle von Zweit- und Ferienwohnsitzen – nicht im effizienten Ausmaß genutzt werden. Dies kann wiederum bei entsprechender Nachfrage den Druck nach einer weiteren Flächenwidmung oder Versiegelung erhöhen.

Die hier beschriebenen Wirkungen der Flächenwidmung, der Versiegelung als auch des Leerstandes können durch die Lage der Immobilie abgemildert werden: Die Nachverdichtung und Innenentwicklung haben typischerweise einen wesentlich geringeren Flächenbedarf.

Die Gemeinden haben auch die Möglichkeit, Widmungen zurückzunehmen und versiegelte Flächen zu entsiegeln. Beide Maßnahmen sind in der Regel mit einem hohen finanziellen Aufwand verbunden, da beispielsweise bei einer Rückwidmung der Vermögensnachteil der/des Grundstückseigentümerin/s auszugleichen ist. Wie oben bereits zusammengefasst, haben sowohl die Eigentümer:innen der Grundstücke als auch die Gemeinde (kommunale Entscheidungsträger:innen) Interessen an einer Ausweitung von Flächenwidmungen und an der Errichtung von Gebäuden. Im Folgenden werden daher sowohl intra- als auch extragovernmentale ökonomische (fiskalische) Instrumente (Abgaben bzw. Umlagen) skizziert, die Anreize für eine nachhaltigere Raumentwicklung bieten (Anhang 8.2, S. 147). Es wird auch erörtert, wie das Aufkommen aus diesen Instrumenten verwendet werden soll, und wie mögliche finanzielle Flüsse gestaltet sein können.

Intragovernmentale finanzielle Instrumente: Flächenwidmungs- und Versiegelungsumlage

Flächenwidmung: Widmet eine Gemeinde ein Grundstück als Bau- oder Verkehrsfläche, so ist an einen auf Landesebene einzurichtenden Biodiversitäts- und Bodenschutzfonds eine Umlage in einer Höhe zu entrichten, die den Kosten einer noch nicht eingerichteten und gleichwertigen Ersatzfläche in der Qualität eines Schutzgebietes (Außernutzungsstellung) entspricht. Diese Kosten können den Ankauf von Flächen und die einmaligen Einrichtungskosten der Ersatzfläche entsprechen. Damit werden die Kosten abgegolten, die für die Kompensation der externalisierten Effekte (Wegfall von bewirtschafteten Flächen) entstehen. Im ökonomischen Sinn handelt es sich somit um einen Anreiz, weniger Flächen für Bau- und Verkehrszwecke zu widmen. Umlageschuldner ist grundsätzlich die umwidmende Gemeinde, allerdings ist bei überörtlicher Infrastrukturplanung, beispielsweise bei Landes- oder Bundesinfrastrukturen (u.a. Bahn, Straßen) das jeweilige Ministerium bzw. die jeweilige Abteilung der Landesregierung verpflichtet. Die Steuerbemessung richtet sich nach der Größe der umgewidmeten Fläche.

Versiegelung: Wird die gewidmete Fläche in weiterer Folge versiegelt, so entstehen weitere Kosten in Form des Wegfalls der Ökosystemleistungen des Bodens. Im Rahmen der Umlage wird somit eine weitere Zahlung an den jeweiligen Biodiversitäts- und Bodenschutzfonds fällig, aus der die laufenden Kosten der Schutzgebietseinrichtung und des -managements abgedeckt werden können. Der Rechtsbestand einer bestimmten Versiegelung kann durch einen Bau- oder auch Benützungsbewilligungsbescheid entstehen.

Wichtig für die Gestaltung der Flächenwidmungs- und Versiegelungsumlage sind folgende Aspekte:

- Aus dem Design der Umlage soll sich keine kontraproduktive Anreizwirkung ergeben: Dies bedeutet, dass eine Flächenwidmung oder Versiegelung aus dem Titel der Umlage keine zusätzlichen Einzahlungen oder anderen ökonomischen Vorteile erbringt, und somit der Steuertatbestand direkt zu Auszahlungen aus dem Gemeindebudget führt.
- Die Zahlung der Umlage deckt Kosten anderer Gebietskörperschaften (z.B. des Landes) ab, und ist somit ein Kostenbeitrag für die Erfüllung der Landesaufgaben im Bereich des Natur- und Bodenschutzes.
- Die Umlage kann nach Art der Widmung oder Intensität der Versiegelung noch differenziert werden; erfolgt beispielsweise eine Widmung in Ortskernen, oder handelt es sich bei der Versiegelung um eine Fläche, die vorher schon versiegelt war (z.B. Abriss und Neubau), kann eine Reduktion oder der Entfall der Umlage vorgesehen werden.

Intragovernmentale finanzielle Instrumente: Rückwidmungs- und Entsiegelungsförderung

Der auf Landesebene einzurichtende Biodiversitäts- und Bodenschutzfonds hat neben der Beschaffung und dem Management von Ausgleichsflächen auch die Aufgabe, die Finanzierung kommunaler Rückwidmungs- und Entsiegelungsprojekte zu unterstützen. Derzeit würden sich Gemeinden großen finanziellen Schwierigkeiten gegenübersehen, wenn sie Widmungen (z.B. Widmungen für Siedlungsflächen) zurücknehmen oder Flächen entsiegeln wollten. Einerseits wären bei Rückwidmungen die Eigentümer:innen der Grundstücke für ihren Vermögensnachteil zu entschädigen, andererseits entstehen zur Entsiegelung von Flächen Kosten (z.B. Abtragung der Versiegelungsschicht, Humusanreicherung des Bodens, Gestaltung und Bepflanzung der Flächen).

Für beide Fälle haben Gemeinden einen entsprechenden Anspruch auf Förderung, d.h. auf einen Transfer des Landes zugunsten der Zwecke der Rückwidmung und Entsiegelung.

Anzumerken ist hierbei, dass eine Rückwidmungsförderung Vermögensnachteile für Flächen kompensiert, die zuvor durch die kommunale Höherwidmung einen entsprechenden Wertzuwachs erfahren haben. Grundsätzlich ist somit bei Widmungsgewinnen eine entsprechende Abschöpfung (durch eine Widmungsabgabe bzw. durch entsprechende Vermögenssteuern) ebenfalls vorzusehen – ansonsten wird der Wertzuwachs bzw. -verlust asymmetrisch behandelt.

Extragovernmentale finanzielle Instrumente: Flächenwidmungs- und Versiegelungssteuer

Grundstückseigentümer:innen bzw. Projektbetreiber:innen werden steuerpflichtig, wenn ihr Grundstück mit ihrer Zustimmung oder auf ihren Antrag umgewidmet oder versiegelt wird. Wie bereits erwähnt wird die Steuer auch dann fällig, wenn es sich um öffentlichen Grund handelt. Allerdings kann die Steuer nach Ansicht der Autor:innen differenziert werden, z.B. im Hinblick auf den Zweck der Widmung und Versiegelung (z.B. sozialer geförderter Wohnbau).

Das Steueraufkommen fließt an den oben beschriebenen Landesfonds zur Abdeckung der Kosten, die durch die Einrichtung von Ersatzflächen entstehen.

Extragovernmentale finanzielle Instrumente: Leerstandsabgabe

Die Einführung einer räumlich differenzierten Leerstandsabgabe unter Berücksichtigung der Verwertungsmöglichkeit, die auch in Form einer reformierten Grundsteuer möglich wäre, wird empfohlen. Eine Reihe von Beispielen aus anderen Ländern (insbesondere Frankreich) zeigt, dass eine derartige Abgabe zu einer größeren Verfügbarkeit bereits bestehender Wohnflächen geführt hat und somit die Effizienz der Flächennutzung verbessern kann.

Neben diesen Vorschlägen enthält die entsprechende Tabelle im Anhang 8.2 (S. 147 f.) noch weitere Differenzierungen und Möglichkeiten, flächenbezogene intra- bzw. extragovernmentale finanzielle Instrumente einzuführen.

6. Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

6.1 Zusammenfassung der Ergebnisse

In der fachlichen Diskussion um die nicht nachhaltige Raumentwicklung Österreichs mit einer nach wie vor hohen Flächeninanspruchnahme und Bodenversiegelung wird immer wieder vorgeschlagen, ökonomische Instrumente mit ihrer Anreizwirkung zu nutzen, um den Entscheidungsträger:innen zu signalisieren, dass die „Flächeninanspruchnahme und Bodenversiegelung etwas kosten soll“.

Hinter dem Vorschlag, dass die Flächeninanspruchnahme etwas kosten solle, steht die Vorstellung, dass durch Preissignale die Knappheit des Bodens (der Flächen) vermittelt wird, somit der Preis für die Flächeninanspruchnahme ansteigt und dadurch die Nachfrage nach weiterer Inanspruchnahme zurückgeht.

Zuletzt waren derartige Vorschläge im Rahmen des Österreichischen Raumentwicklungskonzepts (ÖREK 2030) sowie der österreichischen Bodenstrategie²¹ enthalten. Im ÖREK findet sich – wie die vorliegende Untersuchung detailliert nachvollzieht – eine Reihe von Verweisen auf finanzielle Instrumente und auf den Finanzausgleich. So stehen beispielsweise die folgenden Begriffe im ÖREK 2030 als Handlungsauftrag 4.2c („Steuern, Förderungen und Finanzausgleich für die nachhaltige, gemeinwohlorientierte und gerechte Raumentwicklung und Raumordnung besser nutzen“) (ÖREK 2030, S. 131) quasi nebeneinander: „Finanzausgleich, Steuerrecht, Bedarfszuweisungen, Gemeindefinanzierungsgesetze, Pendlerpauschale, Wohnbauförderung“. Diese Begriffe umfassen verschiedene Ebenen der Betrachtung, so beispielsweise systemische, technische und instrumentelle, legislative und exekutive.

Festzuhalten ist zunächst, dass sich die mögliche Einführung finanzieller Anreizinstrumente an zwei wesentliche Gruppen von Akteur:innen richten kann: einerseits werden öffentliche Entscheidungsträger:innen (z.B. Gemeinderat, Bürgermeister:in; Gesetzgebung) angesprochen, und andererseits soll die Flächeninanspruchnahme auch für (private und öffentliche) Grundstückseigentümer:innen mit einem Preis versehen werden, bzw. die Anreize zu einer nicht nachhaltigen Raumentwicklung durch Veränderung umweltkontraproduktiver Subventionen gemildert werden.

Voraussetzung vor allem für die Effektivität finanzieller Instrumente ist zum einen, dass der Finanzausgleich eine Raumwirksamkeit grundsätzlich entfalten kann, d.h., dass v.a. die intragovernmentalen finanziellen Beziehungen zwischen den staatlichen Ebenen (vertikal und horizontal) einen Einfluss auf die Raumentwicklung ausüben (können). Als mögliches Beispiel einer Anreizwirkung für eine nicht nachhaltige Raumentwicklung werden häufig die Ertragsanteile der Gemeinden genannt: eine größere Anzahl an Einwohner:innen würde höhere kommunale Einzahlungen bedeuten, wodurch die Gemeinden einen Anreiz hätten, mehr Flächen für Wohnzwecke zu widmen und dadurch ein Bevölkerungswachstum zu erzielen. Vergessen wird bei dieser Argumentation, dass ein Bevölkerungswachstum auch zu wesentlichen Auszahlungen führt – z.B. Investitionen in technische und soziale Infrastrukturen, laufende Ausgaben für den Erhalt und Betrieb der Infrastrukturen –, wodurch die fiskalische Position der Gemeinde im Durchschnitt nicht wesentlich verbessert bzw. in manchen Fällen auch verschlechtert wird.

²¹ In der Erarbeitungsperiode der vorliegenden Studie lag die Bodenstrategie nur in einem Entwurf vor und wurde von den zuständigen Institutionen noch nicht beschlossen.

Zum anderen ist zu betonen, dass Entscheidungen über die Flächennutzung von vielfältigen Faktoren abhängen und in einem dichten Geflecht von rechtlichen, institutionellen, aber auch informellen Beziehungen getroffen werden: In der vorliegenden Untersuchung werden nicht nachhaltige Flächennutzungsentscheidungen in einem politisch-ökonomischen Modell, unter Zugrundelegung dieser vielfältigen Beziehungen, insbesondere mit lokalem und regionalem Markt- und Planungsversagen erklärt. So werden in kommunalen Flächennutzungsentscheidungen beispielsweise die externen Kosten (Umweltschäden) auf die Biodiversität und den Bodenhaushalt nicht berücksichtigt, auch können die kommunalen Entscheidungsträger:innen einer Fiskalillusion unterliegen (erwartet werden positive Wirkungen auf den kommunalen Haushalt, während realiter v.a. die mittel- und langfristige Ausgabenseite weniger Beachtung findet).

Im derzeit bestehenden rechtlichen Finanzausgleichssystem wird auf die Anreizwirkungen der Finanzströme nicht explizit eingegangen: Es steht die Kostentragung und damit die Erfüllung öffentlicher Aufgaben im Mittelpunkt. Spezifische Förderungen und Zuweisungen werden somit auf Basis der zu erfüllenden Aufgaben und mit den damit verbundenen Lasten einer Gebietskörperschaft (z.B. Gemeinde) begründet.

Im empirischen Modell – entwickelt auf Basis des theoretischen politisch-ökonomischen Modells – zeigt sich, dass die derzeitigen finanziellen gemeindebezogenen Ströme im Finanzausgleich keine wesentlichen signifikanten Wirkungen auf die Flächennutzung entfalten. So sind u.a. die Größe der Gemeinde, das Haushaltseinkommen und die Knappheit des Bodens ausschlaggebend, fiskalische Variablen spielen wenn überhaupt nur eine untergeordnete Rolle – viel stärker kommen somit strukturelle Determinanten (Größe, Lage) der Gemeinden zum Tragen.

Somit zeigt die Untersuchung, dass vom Finanzausgleich derzeit kaum eine Wirkung auf die Flächennutzung ausgeht; interessanterweise sind jedoch die Erwartungen der Entscheidungsträger:innen in der österreichischen Raumplanung andere. So kann zwar im statistischen Ergebnis der Finanzausgleich keine Wirkungen entfalten (da z.B. die fiskalische Rentabilität bei expansiver Flächennutzung kaum gegeben ist), für Anreizwirkungen reichen jedoch die diesbezüglichen Erwartungen einer Verbesserung (u.a. Fiskalillusion) und der Möglichkeiten, die ökologischen Kosten einer nicht nachhaltigen Flächennutzung externalisieren zu können.

6.2 Schlussfolgerungen

Als wichtigste Schlussfolgerung aus der vorliegenden Studie ist zunächst festzuhalten, dass wirksame finanzielle Anreize für eine nachhaltige Raumentwicklung derzeit nicht vorhanden sind. Die zusätzliche jährliche Flächeninanspruchnahme und Versiegelung in Österreich sind nach wie vor nicht nachhaltig. Die Gründe dafür sind divers, eine Ursache dafür liegt u.a. in falschen Erwartungen an die gemeindefiskalisch positiven Wirkungen einer expansiven Raumentwicklung (Wachstumsparadigma) und in der weit verbreiteten Annahme, dass Bodeninanspruchnahme „nichts kostet“.

Zentral für jede Überlegung zur Wirksamkeit und Reform der Raumentwicklung ist zunächst die durchgehende und verpflichtende Schaffung einer Klima- und Bodenschutz-Governance im Sinne einer effektiven und effizienten Mehr-Ebenen-Steuerung im föderalen System Österreichs, die aus Sicht der Autor:innen bereits im Umsetzungsprozess zum Finanzausgleich ab 2024 beachtet und frühzeitig im weitergehenden Reformprozess berücksichtigt werden muss. Mitigation und Adaption in Bezug auf die

Erderhitzung, der Schutz der Biodiversität und die Ausbeutung der natürlichen Ressourcen hängen eng mit Flächennutzung und Versiegelung zusammen – die Treiber der nicht nachhaltigen Landnutzung in Österreich sind nicht nur in den sozioökonomischen Determinanten zu sehen, sondern auch im rechtlichen, institutionellen und politischen Versagen der Raumplanung (vgl. Schirpke et al., 2023). Hierbei wurde in der Vergangenheit auch vorgeschlagen, die Kompetenzen in der Raumordnung grundsätzlich zu überdenken, um die vielfältigen Fehlanreize und -entscheidungen zugunsten einer nicht nachhaltigen Flächennutzung zu beseitigen oder abzumildern.

Die theoretischen und empirischen Ergebnisse in Bezug auf den Status quo spiegeln sich auch in Vorschlägen zur zukünftigen Einbeziehung fiskalischer Anreize insbesondere im österreichischen Raumentwicklungskonzept (ÖREK 2030) wider. Hierbei werden verschiedene Erwartungen an den Finanzausgleich bzw. an fiskalische Instrumente formuliert – die vorliegende Untersuchung entwickelt hierzu Lösungsansätze.

Diese liegen nicht im Finanzausgleich im engeren Sinn (vertikale und horizontale Mittelaufteilung), sondern im weiteren Finanzausgleich in neuen Anreizinstrumenten. Eine *Flächenwidmungs- und Versiegelungsumlage*, die von den Gemeinden an das Land bei Widmungen und versiegelnden Flächennutzungen zweckgebunden abgeführt werden muss (intragovernmental), kann hierbei eine zentrale Rolle spielen: Diese bietet einen Anreiz für Gemeinden, eine möglichst bodensparende Raumentwicklung zu forcieren, und stellt gleichzeitig eine Finanzierungsbasis für die Schaffung und den Erhalt von Biodiversitäts-Ersatzflächen bereit. Die Erträge aus der Umlage müssen zumindest auf Landesebene in „Biodiversitätsfonds“ gesammelt werden, aus welchen zusätzliche Lasten von Gemeinden, die Flächen renaturieren, gedeckt werden können (ansonsten bestehen wiederum Anreize zu expansiver Raumentwicklung).

Die *Widmungs- und Versiegelungsabgabe* hingegen verteuert für Grundstückseigentümer:innen die Widmung und Bebauung (extragovernmental) und bietet somit für Private (bzw. öffentlichen Trägern von Privatrechten) ebenfalls einen Anreiz zu nachhaltiger Flächennutzung. Differenziert werden könnte eine solche Abgabe, wie auch obige Umlage, für den sozialen Wohnbau und für die Innenentwicklung. Zudem wird durch das Aufkommen beider Instrumente (Umlage und Abgabe) nicht nur die Finanzierung von Ausgleichsflächen gewährleistet, sondern es können dadurch auch Mittel für die Rückwidmung, Entsiegelung und Schaffung von lokalen Biodiversitätsflächen bereitgestellt werden.

Flankierend zu den genannten Instrumenten sind alle Ansätze zu fördern, die eine nicht nachhaltige Raumentwicklung behindern. Dazu zählen einerseits extragovernmentale Anreize (z.B. umweltkontraproduktive Subventionen), andererseits die Durchsetzung von nationalen und internationalen Strategien und Verpflichtungen, allenfalls sogar eine grundlegendere Veränderung des Systems der Raumplanung. Jedenfalls würde durch einen Ansatz, dass die Flächeninanspruchnahme sowohl den Gemeinden als auch den Grundstückseigentümer:innen „etwas kosten“ müsse, vielfaches Planungs- und Marktversagen beseitigt oder gemildert, wodurch die Wirksamkeit von nachhaltigen Raumentwicklungsstrategien ermöglicht wird.

7. Verzeichnisse

7.1 Quellenverzeichnis

Aichinger, A. (2022). *Umweltgesamtrechnungen: Modul – Öko-Steuern 2021 Zeitreihe 1995 – 2021*. Statistik Austria, Wien.

AK (2021), *Leerstandsabgabe darf nicht ins „Leere“ laufen – Bund muss tätig werden!*, OTS.at (OTS0054, 24. Nov. 2021), www.ots.at/presseaussendung/OTS_20211124_OTS0054/ak-leerstandsabgabe-darf-nicht-ins-leere-laufen-bund-muss-taetig-werden. (Mai 2023), Wien.

Amann, W., Mundt, A. (2018). *Investiver Wohnungsleerstand. Statistische Erfassung, Erhebung der Motivationslage von Wohnungseigentümern für eine Marktzuführung*. Wien: Institut für Immobilien, Bauen und Wohnen GmbH Wien.

APCC (2023), *Landnutzung, Landmanagement und Klimawandel*, Special Report des APCC (Austrian Panel on Climate Change), Wien (im Erscheinen begriffen).

BAFU (2023), Bundesamt für Umwelt (BAFU), Office fédéral de l'environnement (OFEV), Ufficio federale dell'ambiente (UFAM), *Boden und seine Funktionen*, www.bafu.admin.ch/bafu/de/home/themen/boden/fachinformationen/boden-und-seine-funktionen.html (Mai 2023),

BANU-V, Benützungarten-Nutzungen-Verordnung, Verordnung des Bundesministers für Wirtschaft, Familie und Jugend über die Angabe und Definition der Benützungarten und Nutzungen im Grenzkataster, BGBl. II Nr. 116/2010 idF BGBl. II Nr. 242/2010.

Bauer, H. (Hrsg.) (2008), *Finanzausgleich 2008: Ein Handbuch – mit Kommentar zum FAG 2008*, Öffentliches Management und Finanzwirtschaft, Band 8, NWV, Wien.

Bauer, H., Biwald, P., Mitterer, K., Thöni, E. (Hrsg.) (2017), *Finanzausgleich 2017: Ein Handbuch – mit Kommentar zum FAG 2017*, Öffentliches Management und Finanzwirtschaft, Band 19, NWV, Wien.

BEV (2023), Bundesamt für Eich- und Vermessungswesen, *Flächendaten 1990–2022 gemäß Regionalinformation der Grundstücksdatenbank* inkl. Schnittstellenbeschreibung, www.bev.gv.at (März 2023), Aufarbeitung und Zusammenfassung der Daten gemäß TU Wien (2023), Wien.

BHG 2013, Bundeshaushaltsgesetz 2013, Bundesgesetz über die Führung des Bundeshaushaltes, BGBl. I Nr. 139/2009 idF BGBl. I Nr. 153/2020.

Biwald, P., Bröthaler, J., Getzner, M., Mitterer, K. (2021), *Krisenfester Finanzausgleich – Herausforderungen und Optionen zur Krisenbewältigung*, Öffentliches Management und Finanzwirtschaft, Band 25, NWV, Wien.

BMF (2023), Bundesministerium für Finanzen, *Unterlagen/Fachinhalte zum Finanzausgleich*, Bevölkerungsstatistik, Ertragsanteile, Finanzzuweisungen, Zahlungen des Bundes an Länder und Gemeinden, Gemeinde-Bedarfszuweisungsmittel (Länderberichte), www.bmf.gv.at/budget/finanzbeziehungen-zu-laendern-und-gemeinden (November 2023), Wien.

BMF (2023b), Bundesministerium für Finanzen, *Spending Reviews und Studien zum Finanzausgleich*, www.bmf.gv.at/themen/budget/finanzbeziehungen-laender-gemeinden/spending-reviews-studien-finanzausgleich.html (Mai 2023), Wien.

- BMF (2023c), Bundesministerium für Finanzen, *Langfristige Budgetprognose*, www.bmf.gv.at/themen/budget/das-budget/langfristige-budgetprognose.html (Juni 2023), Wien
- BMF (2023d), Bundesministerium für Finanzen, *Kommunales Investitionsprogramm*, KIG 2020 Abschlussbericht, www.bmf.gv.at/themen/budget/finanzbeziehungen-laender-gemeinden/kommunales-investitionsprogramm.html (November. 2023), Wien
- BMF (2023e), Bundesministerium für Finanzen, *Green Budgeting Methode des Bundes*, www.bmf.gv.at/themen/klimapolitik/green_Budgeting/green_budgeting-/Green-Budgeting-Methode-des-Bundes.html (November. 2023), Wien
- BMLFUW (2002), Bundesministerium für Land-und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft, *NSTRAT – Die Österreichische Strategie zur Nachhaltigen Entwicklung – Eine Initiative der Bundesregierung*, Wien.
- BMNT (2019), Bundesministerium für Nachhaltigkeit und Tourismus (Hrsg.) / Umweltbundesamt (Prokop, G.), *Bodenverbrauch in Österreich, Status quo Bericht zur Reduktion des Bodenverbrauchs in Österreich*, Bericht (Sept. 2019), info.bml.gv.at/dam/jcr:0d5df73f-114b-447d-8186-cbf0d68f8e3e/Studie_UBA_Bodenverbrauch.pdf (Mai 2023), Wien.
- Bosch, N., Espasa, M., Mora, T. (2012), *Citizen control and the efficiency of local public services*, Environment and Planning C: Government and Policy 30, pp. 248–266.
- Bröthaler, J., Bauer, H., Schönböck, W. (2006), *Österreichs Gemeinden im Netz der finanziellen Transfers: Steuerung, Förderung, Belastung*, Springer, Wien - New York.
- Bröthaler, J. (2008), *Entwicklung des österreichischen Finanzausgleichs 1948–2008 und finanzielle Auswirkungen 1976–2011*, in: Bauer, H., Hrsg. (2008), *Finanzausgleich 2008*, Ein Handbuch – mit Kommentar zum FAG 2008, Öffentliches Management und Finanzwirtschaft 8 (KDZ – Zentrum für Verwaltungsforschung in Zusammenarbeit mit dem Österreichischen Städtebund, Hrsg.), NWV Neuer Wissenschaftlicher Verlag, Wien/Graz, S. 213–244.
- Bröthaler, J. (2020), *Fiskalische Effekte des Bodenverbrauchs*, Vortrag bei der Tagung „Gemeinsam für unseren Boden“ (6./7. Oktober 2020), Linz.
- Bröthaler et al. (2011), Bröthaler, J.; Getzner, M., Pitlik, H.; Schratzenstaller, M.; Biwald, P.; Bauer, H.; Schuh, U.; Strohner, L., *Grundlegende Reform des Finanzausgleichs. Reformoptionen und Reformstrategien*, Studie der TU Wien (Fachbereich Finanzwissenschaft und Infrastrukturpolitik) in Kooperation mit WIFO – Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung, KDZ – Zentrum für Verwaltungsforschung KDZ und IHS – Institut für Höhere Studien im Auftrag des Bundesministeriums für Finanzen, www.bmf.gv.at/themen/budget/finanzbeziehungen-laender-gemeinden/spending-reviews-studien-finanzausgleich.html (Mai 2023), Wien.
- Bröthaler, J., Getzner, M., Schratzenstaller M., Biwald, P., Bauer, H. (2012), *Optionen und Strategien einer grundlegenden Reform des österreichischen Finanzausgleichs*, WIFO-Monatsberichte, Heft 12/2012, S. 905–918.
- Bröthaler, J., Getzner, M. (2017), *Evaluierungsrahmen zum Finanzausgleich und Einschätzungen zum FAG 2017*, in: Bauer, H., Biwald, P., Mitterer, K., Thöni, E. (Hrsg.), *Finanzausgleich 2017 - Ein Handbuch*. NWV Neuer Wissenschaftlicher Verlag, Wien, S. 387–414.

- Bröthaler, J., Getzner, M. (2019), *Koordinierte Infrastruktur und nachhaltige Regionalentwicklung*, in: Bauer, H., Biwald, P., Mitterer, K. (Hrsg.), *Governance-Perspektiven in Österreichs Föderalismus*. NWV, Wien, S. 135–153.
- Bröthaler, J. Getzner, M., Mitterer K., *Schlussfolgerungen für die Mehr-Ebenen-Steuerung zu Bewältigung von Klimaschutz und Klimawandelanpassung*, in: Mitterer et al. (2023), S. 165–181.
- Bröthaler, J., Gutheil, G. (2009), *Fiskalische Effekte von Betriebsansiedlungen oder was bringt ein Gewerbegebiet der Standortgemeinde?*, in: *Der Öffentliche Sektor*, 34. Jg., Heft 4/2008, März 2009, Wien, S. 7–18.
- Bröthaler, J., Haindl, A., Mitterer, K. (2017), *Funktionsweisen und finanzielle Entwicklungen im Finanzausgleichssystem*, in: Bauer, H., Biwald, P., Mitterer, K., Thöni, E., Hrsg. (2017), *Finanzausgleich 2017: Ein Handbuch - mit Kommentar zum FAG 2017, Öffentliches Management und Finanzwirtschaft 19*; NWV Neuer Wissenschaftlicher Verlag, Wien – Graz, ISBN: 978-3-7083-1162-3, S. 79–116.
- Brunnauer-Lehner, R. (2022). *Einzelhandel verliert in Innenstädten weiter an Boden*, in: *Retail Magazin Q1/2022*, https://site-999146.mozfiles.com/files/999146/2022_04_Einzelhandel_verliert_in_Innenstadten_weiter_an_Boden_retailMagazin.pdf (März 2023), S. 18–19.
- Bußjäger, P. (Hrsg.) (2010), *Kooperativer Föderalismus in Österreich – Beiträge zur Verflechtung von Bund und Ländern*, Braumüller, Wien.
- Damjanovic, D., Getzner, M., Kalhorn, A. F., Wagner, D. A. (2023). *Ökonomische Instrumente der Stadtentwicklung*. LIT Verlag, Wien/New York (im Erscheinen begriffen).
- Danielzyk, R., Münster, A. (2018), *Raumplanung*, in: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): *Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung*, S. 1931–1942.
- De Paulo, F. L. L., Camões, P. J. (2019), *The adoption of ecological fiscal transfers: An empirical analysis*, *Land Use Policy*, 88, 104202, doi.org/10.1016/j.landusepol.2019.104202.
- DerStandard (10. 11 2014). *Leerstandsabgabe: Wiener SP-Jugend macht Druck*. Online: <https://www.derstandard.at/story/2000007924234/leerstandsabgabe-wiener-sp-jugend-macht-druck>, abgerufen am 01.03.2023.
- Die Presse (12. 05 2022). *Leerstandsabgabe in Tirol nun doch höhere Abgaben geplant*. Online: <https://www.diepresse.com/6138344/leerstandsabgabe-in-tirol-nun-doch-hoehere-abgaben-geplant> abgerufen am 01.03.2023.
- FAG 2017, Finanzausgleichsgesetz 2017, Bundesgesetz, mit dem der Finanzausgleich für die Jahre 2017 bis 2021 geregelt wird und sonstige finanzausgleichsrechtliche Bestimmungen getroffen werden, BGBl. I Nr. 116/2016 idF BGBl. I Nr. 140/2021.
- Feld, L. P. (2014), *James Buchanan's theory of federalism: from fiscal equity to the ideal political order*, *Constitutional Political Economy* 25, pp. 231–252.
- Freudenthaler, D. (12. 03 2022). *Die Leere aus der Coronakrise*. In: *Die Presse*. Online: https://site-999146.mozfiles.com/files/999146/2022_03_DiePresse_Die_Leere_aus_der_Coronakrise.pdf abgerufen am 01.03.2023.
- Fröhler, L., Oberndorfer, P. (1975), *Österreichisches Raumordnungsrecht I*, Trauner Verlag, Linz.

GemBon (2023), *GemBon – Analyse und Informationssystem zur Beurteilung der Bonität der Gemeinden*, kommunale Haushaltsdaten 2004–2019 (gemäß VRV 1997, 2015–2019 konvertiert gemäß VRV 2015) sowie 2020–2022 (gemäß VRV 2015) aller österreichischen Gemeinden auf Basis von Daten der Gemeindegebarungsstatistik der Statistik Austria (2023c), Software des Forschungsbereichs Finanzwissenschaft und Infrastrukturpolitik der TU Wien (J. Bröthaler), Wien.

Getzner, M. (2022), *Socio-economic and spatial determinants of municipal cultural spending*, *Journal of Cultural Economics* 46, 699–722.

Getzner, M. (2023), *Verhaltensökonomische Perspektiven auf die (trotz ihrer Unsicherheiten unbedingt notwendige) evidenzbasierte Planung*, in: Getzner, M., Güntner, S., Kevdzija, M., Knierbein, S., Renner, A., Semlitsch, E. (Hrsg.), *Jahrbuch Raumplanung 2023*. TU Wien Academic Press, Wien.

Getzner, M., Kadi, J. (2020), *Determinants of land consumption in Austria and the effects of spatial planning regulations*, *European Planning Studies* 28 (6), pp. 1095–1117.

Hagauer, A., Rettensteiner, G., Prabitz, D., Winkler, F., Zitz, E. (11 2016). *Wohnungsbericht der Stadt Graz 2016*. Online: https://www.graz.at/cms/dokumente/10244383_7983601/886a7fd6/Wohnungsbericht_Graz_END.pdf (01.03.2023), Graz.

handelsverband.at. (2022). *City Retail Health Check 2022*. Online: <https://www.handelsverband.at/presse/presseaussendungen/city-retail-health-check-2022/>, abgerufen am 01.03.2023.

Helminger, L.-M. (2020). *Leerstand in der Stadt: Eine akteurszentrierte Perspektive auf Innsbrucks leerstehende Wohnungen und Strategien für einen mittelfristigen Umgang*. Leopold-Franzens Universität Innsbruck.

Hiess, H. (2017), *Entwicklung eines Umsetzungskonzeptes für österreichweite ÖV-Güteklassen*, Abschlussbericht, ÖROK, www.oerok.gv.at/fileadmin/user_upload/Bilder/2.Reiter-Raum_u_Region/1.OEREK/OEREK_2011/PS_RO_Verkehr/OeV-Güteklassen_Bericht_Final_2017-04-12.pdf (Mai 2023), Wien.

Holzer, T. (2022), *Gemeindefiskalische Wirkungen von Zweit- bzw. Freizeitwohnsitzen*, Diplomarbeit an der TU Wien (Fakultät Architektur und Raumplanung, Institut für Raumplanung, Forschungsbereich Finanzwissenschaft und Infrastrukturpolitik), Wien.

Jerôme, B., Jérôme-Speziari, V. (2020). *The 1998 French regional elections: why so much political instability?* *Electoral Studies* 19, 219–236.

Kanonier A., Schindelegger A. (2018), *Begriffe und Ziele der Raumplanung / Kompetenzverteilung und Planungsebenen / Planungsinstrumente*. In ÖROK (Hrsg.): *Raumordnung in Österreich und Bezüge zur Raumentwicklung und Regionalpolitik*. ÖROK-Schriftenreihe 202, Wien.

Kanonier, A., Schindelegger, A., Falch, A. (2022), *Fachempfehlungen zur Steuerung von Freizeitwohnsitzen in Österreich*, in: ÖROK, *Steuerung von Freizeitwohnsitzen in Österreich*. Fachempfehlung und Materialienband. Schriftenreihe Nr. 214. Wien: Österreichische Raumordnungskonferenz (ÖROK).

KDZ (2023), Zentrum für Verwaltungsforschung (Mitterer, K., Seisenbacher, M.), *Österreichische Gemeindefinanzen 2021 – Entwicklungen 2009 bis 2022*, *Stadtdialog – Schriftenreihe des österreichischen Städtebundes* (Feb. 2021), www.kdz.eu/de/wissen/studien/stadtdialog-oesterreichische-gemeindefinanzen-2021-entwicklungen-2009-bis-2022 (Juni 2023), Wien.

- Kirchgässner, G., Schneider, F. (2003), *On the political economy of environmental policy*, Public Choice 115, pp. 369–396.
- Kletzan-Slamanig, D., Köppl, A., Sinabell, F., Kirchmayr, S., Müller, S., Rimböck, A., Voit, T., Heher, M., Schanda, R. (2022). *Analyse klimakontraproduktiver Subventionen in Österreich*. Forschungsbericht des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung (WIFO), Wien.
- Kletzan-Slamanig, D., Köppl, A., Pitlik, H., Schratzenstaller, M. (2023), *Der Finanzausgleich als Hebel zur Umsetzung der österreichischen Klimaziele – Handlungsfelder und konzeptionelle Grundlagen*, Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung im Auftrag der Erneuerbare Energie Österreich, Forschungsbericht des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung (WIFO), www.wifo.ac.at/news/der_finanzausgleich_als_hebel_zur_umsetzung_der_oesterreichischen_klimaziele (Juni 2023), Wien.
- König, M. (2020), *Der Zweitwohnsitz im österreichischen Recht*, Linde Verlag, Wien.
- leerstandskonferenz.at. (2022). *Leerstandskonferenz*. leerstandskonferenz.at (01.03.2023).
- Lewis-Beck, M. S., Stegmaier, M. (2013), *The VP-function revisited: a survey of the literature on vote and popularity functions after over 40 years*, Public Choice 157, pp. 367–385.
- Mayer-Maly, T. (1972), *Rechtsfragen der Raumordnung*, Springer, Wien.
- Mayerhofer, P., Schönfelder, S., Bröthaler, J., Gutheil-Knopp-Kirchwald, G., Calließ, P. (2012), *FiWiStep – Fiskalische Wirkungen von Stadtentwicklungsprojekten*, Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung (WIFO) & Institut für Raumplanung, Technische Universität Wien.
- Mayr, L. S. (2018), *Die Mehrwertabgabe in der Raumplanung: Abschöpfung von Widmungsgewinnen als potentiell Instrument für Österreich* [Diploma Thesis, Technische Universität Wien]. <https://doi.org/10.34726/hss.2018.41750>, Wien.
- Meunier, D., Quinet, E. (2007). *Chapter 4 The contracting of investment and operation, and the management of infrastructure funding bodies*. in: *Investment and the Use of Tax and Toll Revenues in the Transport Sector – Research in Transportation Economics* 19, 81–109.
- Mitterer, K., Bröthaler, J., Getzner, M. (Hrsg.) (2023), *Klimaschutz und Klimawandelanpassung im Bundesstaat: Föderale Herausforderungen und Steuerungsansätze*, Verlag Österreich/NWV, Wien.
- Mitterer, K., Bröthaler, J., Getzner, M., Kramar, H. (2016), *Zur Berücksichtigung regionaler Versorgungsfunktionen von Gemeinden in einem aufgabenorientierten Finanzausgleich Österreichs*, Das öffentliche Haushaltswesen (ÖHW) 57 (4), S. 45–65.
- NIKK (2023), *Niederösterreichischer Infrastruktur-Kosten-Kalkulator zur Abschätzung der Auszahlungen und Einzahlungen für Siedlungsentwicklung (Wohn-, Betriebs- und Mischgebiete)*, Amt der NÖ Landesregierung, Abteilung Raumordnung und Gesamtverkehrsangelegenheiten, Entwicklung in Kooperation mit TU Wien (Institut für Raumplanung, IFIP Forschungsbereich Finanzwissenschaft und Infrastrukturpolitik), Dialog Plus, Boku (IRUB) und Emrich Consulting, raumordnung-noe-nikk.at (Juni 2023), St. Pölten.
- Oates, W. E. (2005), *Toward a second-generation theory of fiscal federalism*, International Tax and Public Finance 12, pp. 349–373.

ÖIR (2022), Österreichisches Institut für Raumplanung, *Analyse der Flächeninanspruchnahme bezüglich Raumtypen und Wirkfaktoren in der Ostregion*, Argumentarium, Studie im Auftrag der Planungsgemeinschaft Ost, Wien.

Oö. ROG 1994, Oö. Raumordnungsgesetz 1994, Landesgesetz vom 6. Oktober 1993 über die Raumordnung im Land Oberösterreich, LGBl. NR. 114/1993 idF LGBl. Nr. 111/2022.

ÖREK 2030, *Das österreichische Raumentwicklungskonzept 2030, Raum für Wandel*, Beschluss der Österreichischen Raumordnungskonferenz (ÖROK) 20. Oktober 2021, ÖREK 2030 Langfassung (Pdf-Dokument), www.oerek2030.at (Juni 2023), Wien.

ÖROK Atlas. (2020), *Exposé Baulandreserven 2020*. www.oerok-atlas.at/#indicator/70 (März 2023), Wien.

ÖROK Atlas (2022a), *Exposé Flächenwidmung Bauland 2022*, www.oerok-atlas.at/oerok/files/summaries/72.pdf (Mai 2023), Wien.

ÖROK Atlas (2022b), *Flächenwidmung Bauland 2022*, www.oerok-atlas.at/#indicator/72 (Mai 2023), Wien.

ÖROK Atlas (2022c), *Bodenversiegelung in Österreich (Basis: Copernicus High Resolution Layer Imperviousness)*, www.oerok-atlas.at/#indicator/61 (Mai 2023), Wien.

ÖROK Atlas (2022d), *Dauersiedlungsraum*, www.oerok-atlas.at/#indicator/74 (Mai 2023), Wien.

ÖROK (1987), Österreichische Raumordnungskonferenz, *Zweitwohnungen in Österreich*, Wien.

ÖROK (2017), Österreichische Raumordnungskonferenz, *Flächensparen, Flächenmanagement & aktive Bodenpolitik, Ausgangslage, Empfehlungen & Beispiel*, ÖROK-Empfehlung Nr. 56, www.oerok.gv.at/fileadmin/user_upload/Bilder/2.Reiter-Raum_u._Region/1.OEREK/OEREK_2011/PS_Flaechensparen/OeROK-Empfehlung_56_Flaechensparen_Internet.pdf (Mai 2023), Wien.

ÖROK (2023), Österreichische Raumordnungskonferenz (Geschäftsstelle), *Organisation der ÖROK, Aufgaben und Produkte*, www.oerok.gv.at/oerok (Juni 2023), Wien.

ÖROK (2023b), *Flächeninanspruchnahme in Österreich – Kontextinformationen und Beschreibung der Daten für das Jahr 2022*, Österreichische Raumordnungskonferenz, ÖROK Materialien Heft 12, www.oerok.gv.at/fileadmin/user_upload/Bilder/2.Reiter-Raum_u._Region/6._OEREK_Umsetzungspakte/Bodenstrategie/Baseline_2022/OEROK_Flaecheninanspruchnahme_in_Oesterreich_2022.pdf (Juni 2023), Wien.

ÖROK (2023c), *Monitoring der Flächeninanspruchnahme in Österreich – Modell zur Erfassung der Flächeninanspruchnahme und Berechnung des Status Quo (Baseline 2022)*, Österreichische Raumordnungskonferenz, www.oerok.gv.at/bodenstrategie/monitoring (Juni 2023), Wien.

ÖROK (2023d), *Bodenstrategie für Österreich – Strategie zur Reduktion der weiteren Flächeninanspruchnahme und Bodenversiegelung bis 2030*, Sitzungsunterlage, Beilage 1, Zur BESCHLUSSFASUNG in der 27. ÖROK (Beschluss der Österreichischen Raumordnungskonferenz 2023), Umsetzungspakt zum ÖREK 2030, www.oerek2030.at, Wien.

ÖROK (2023e), *Raumentwicklung – Koordination von Raumordnung und Raumentwicklung auf gesamtstaatlicher Ebene, Beschluss und Veröffentlichung ÖREK 2030 – Raum für Wandel, ÖREK 2030 Umsetzungspakte*, Österreichischen Raumordnungskonferenz (ÖROK), www.oerok.gv.at/oerek-2030 (Juni 2023), Wien.

- Österreichischer Städtebund (Hrsg.) (2021). *Österreichische Gemeindefinanzen 2021 – Entwicklungen 2009 bis 2022*. Schriftenreihe des Österreichischen Städtebundes, Wien.
- Pöchlhacker-Tröscher, G., Rubin, J., Hodeck-Jaksch, A. (2023), *Green Deal – Förderinstrumente für die OÖ Industrie*, Wirtschaftskammer Oberösterreich, Sparte Industrie. www.wko.at/branchen/ooe/industrie/230228-Foerderunguide_Langversion-Update-Februar-2023-.pdf (Mai 2023), Linz.
- Rink, D., Wolff, M. (2015). *Wohnungsleerstand in Deutschland. Zur Konzeptualisierung der Leerstandsquote als Schlüsselindikator der Wohnungsmarktbeobachtung anhand der GWZ 2011*, Springer Verlag, Berlin Heidelberg.
- Rydin, Y., Pennington, M. (2000), *Public Participation and Local Environmental Planning: The collective action problem and the potential of social capital*, *Local Environment* 5, 153–169.
- S+MB Gmbh (2021), Standort+Markt-Beratungsgesellschaft-mbH. (02. 03 2021), *S + M City Retail Österreich - Der Health Check 2021*, Teil 10. site-999146.mozfiles.com/files/999146/Newsletter_10_-_Der_City_Health_Check_2021-03-02.pdf?1615969373 (Mai 2023).
- Schirpke, U., Braun, M., Eitzinger, J., Gaube, V., Getzner, M., Glatzel, S., Gschwantner, T., Kirchner, M., Leitinger, G., Mehdi-Schulz, B., Mitter, H., Scheifinger, H., Thaler, S., Thom, D., Thaler, T. (2023). Past and future impacts of land-use changes on ecosystem services in Austria. *Journal of Environmental Management* 345, 118728.
- Schneider, M. (1995), *Kompensationseffekte des österreichischen Finanzausgleichs bei Mehreinnahmen kommunaler Haushalte aus Finanzkraftsteuern*, *Das öffentliche Haushaltswesen in Österreich (ÖHW)*.
- Schönbäck, W., Wieser, R. (2011), *Volkswirtschaftliche und raumordnungspolitische Aspekte der Widmungsabgabe nach dem Entwurf zur Novelle zum Tiroler Raumordnungsgesetz*, *Raumforschung und Raumordnung* 69. Bericht aus Forschung und Praxis., S. 269–280.
- Schratzenstaller, M. (2023), *Ökologisierung der öffentlichen Finanzen im Bundesstaat*, in: Mitterer et al. (2023), S. 95–100.
- Schwarz, Ch. (2021), *Gutachten: Länder können Leerstandsabgabe selbst einheben.*, kurier.at (11. 11. 2021), kurier.at/chronik/wien/gutachten-laender-koennen-leerstandsabgabe-selbst-einheben/401801608 (Mai 2023), Wien.
- Schweizer Bodenstrategie (2020), *Bodenstrategie Schweiz: Für einen nachhaltigen Umgang mit dem Boden. 2020*, Bundesamt für Umwelt (BAFU), www.bafu.admin.ch/bafu/de/home/themen/boden/fachinformationen/massnahmen-fuer-den-bodenschutz/bodenstrategie-schweiz.html (Juni 2023), Bern.
- Shi, M., Svensson, J. (2003), *Political budget cycles: a review of recent developments*, *Nordic Journal of Political Economy* 29, pp. 67–76.
- SIR. (2017). *Salzburger Institut für Raumordnung und Wohnen. Präsentation Wohnungsleerstand 2017*. Online: https://bawo.at/fileadmin/user_upload/public/Dokumente/Archiv/Fachtagung/Praesent_Wohnungsleerstand_2017_Armut_Fachtagung.pdf, abgerufen am 01.03.2023.
- Spieker, R. (2005). *Schrumpfende Märkte in der Wohnungswirtschaft. Ursachen, Folgen und Handlungsmöglichkeiten*. Göttingen.

Stadt Wien (27. 08 2015). *Archivmeldung - StR Ludwig: Die Ergebnisse der Wohnungsleerstands-Erhebung in Wien*. Online: <https://www.wien.gv.at/presse/2015/08/27/str-ludwig-die-ergebnisse-der-wohnungsleerstands-erhebung-in-wien> abgerufen

Stadtentwicklung Wien. (2013). *Werkstattbericht - Perspektive Leerstand. Zum Themengebiet Leerstandnutzung und deren Management anhand einer Good-practice-Analyse. Teil 3 im Auftrag der MA 18*. Wien: Stadtentwicklung Wien, MA 18.

Statistik Austria. (2023), *Nebenwohnsitze*, www.statistik.at/statistiken/bevoelkerung-und-soziales/bevoelkerung/bevoelkerungsstand/nebenwohnsitze (Feb. 2023), Wien.

Statistik Austria (2023b), *Regionale Gliederungen* (Dauersiedlungsraum, Stadt-Land-Typologien, administrative Gliederungen), www.statistik.at/services/tools/services/regionales/regionale-gliederungen (Mai 2023), Wien.

Statistik Austria (2023c), *Gemeindegebarungsstatistik 2004–2022 aller österreichischen Gemeinden*, Gebärungsdaten 2004–2019 gemäß VRV 1997, 2020–2022 gemäß VRV 2015, ausgewählte Haushaltskennzahlen je Gemeinde (Sonderauswertung der Statistik Austria zu den GHD-Rohdaten zum Rechnungsabschluss zum Rechnungsabschluss des Finanzjahres, Stand Nov. 2023), Wien.

Statistik Austria (2023d), *Gebärungsübersichten 2020/21 sowie Daten zu Einnahmen und Ausgaben des Sektors Staat 1995–2021 und zum Finanzausgleich 2017–2021*, www.statistik.at/statistiken/volkswirtschaft-und-oeffentliche-finanzen/oeffentliche-finanzen/oeffentliche-finanzen (März 2023), Wien.

Statistik Austria (2023e), *Regionale Gliederungen* (administrative Gliederungen, Stadt-Land-Typologien), www.statistik.at/services/tools/services/regionales/regionale-gliederungen (Mai 2023), Wien.

steiermark.orf.at (2022). *Wohnbaustudie zeigt Überangebot in Graz*. Online: <https://steiermark.orf.at/stories/3186981/> (19. 12. 2022, abgerufen am 01.03.2023).

Stöglehner, G. (2019), *Grundlagen der Raumplanung 1 – Theorien, Methoden, Instrumente*, Facultas, Wien.

Straßl, I., Riedler, W. (2015). *Wohnungsleerstand in der Stadt Salzburg. Zahlen - Gründe - Mobilisierungsmaßnahmen*. Salzburg: Salzburger Institut für Raumordnung & Wohnen.

Streifeneder, T. (1999), *Die Problematik der Zweitwohnsitze analysiert an der Gemeinde Rottach-Egern*, Diplomarbeit, München, D: Ludwig-Maximilians-Universität München.

Svanda, N. und S. Zech (2023): *Raumplanung*, in: APCC Special Report: Strukturen für ein klimafreundliches Leben (APCC SR Klimafreundliches Leben) [Görg, C., V. Madner, A. Muhar, A. Novy, A. Posch, K. Steininger und E. Aigner (Hrsg.)]. Springer Spektrum: Berlin/Heidelberg.

T-GVKG. (1996). *Tiroler Grundverkehrsgesetz 1996* LGBl. Nr. 61/1996 idF. LGBl. Nr. 204/2021. Online: <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=LrT&Gesetzesnummer=20000005>, abgerufen am 01.03.2023.

TFLAG, *Tiroler Freizeitwohnsitz- und Leerstandsabgabegesetz*, 86. Gesetz vom 6. Juli 2022 über die Erhebung einer Freizeitwohnsitzabgabe und einer Leerstandsabgabe.

Transparenzportal (2023), *So fördert Österreich, Förderungen für öffentliche Einrichtungen*, transparenzportal.gv.at (Nov. 2023), Bundesministerium für Finanzen, Wien.

TU Wien (2023), Technische Universität Wien, Forschungsbereich Finanzwissenschaft und Infrastrukturpolitik, *Flächendaten 1990–2022 je Katastralgemeinde nach Nutzungsarten auf Basis der Regionalinformation gemäß BEV (2023), harmonisierter Flächenbestand*, eigene Anpassung der Flächendaten durch TU Wien (möglichst kompatible Anpassung der Nutzungsarten 1990–2011 an Nutzungsarten ab 2012, Anpassung des Gebietsstandes auf Katastralgemeindeebene 1990–2021 an Gebietsstand 2022, Flächenkennzahlen 1990–2022 nach der Methodik ab 2012 gemäß UBA (2023) rückwirkend auch für 1900–2011, Korrektur von Dateninkonsistenzen auf Ebene der Katastralgemeinden, Datenstand jeweils 31.12. des Jahres (1991–2011 jeweils 01.01 des Folgejahres), Datenstand Nov. 2023, Wien.

UBA (2022). Umweltbundesamt, *Flächeninanspruchnahme*, Daten und Auswertungen zur Flächeninanspruchnahme 2006 bis 2021, www.umweltbundesamt.at/umweltthemen/boden/flaecheninanspruchnahme (März 2023), Wien.

UBA (2023), Umweltbundesamt, *Flächeninanspruchnahme (Datengrundlage, Definitionen)*, Erläuterung der Datengrundlagen und Definitionen zur Flächeninanspruchnahme zur Methodik bis 2021, www.umweltbundesamt.at/umweltthemen/boden/flaecheninanspruchnahme (Juni 2023), Wien.

UBA (2023b), Umweltbundesamt, *Flächeninanspruchnahme (Methodik ab 2022)*, www.umweltbundesamt.at/umweltthemen/boden/flaecheninanspruchnahme/datengrundlage (November 2023), Wien.

UBA.de (2023), Umweltbundesamt Deutschland, *Bodenversiegelung*, www.umweltbundesamt.de/daten/flaeche-boden-land-oekosysteme/boden/bodenversiegelung (Juni 2023), Dessau-Roßlau.

VermV 1994, Vermessungsverordnung 1994, BGBl. Nr. 562/1994 idF BGBl. II Nr. 241/2010.

VfGH Erkenntnis G2/85 S.Nr. 10403. (12. 03 1985). Online: https://www.ris.bka.gv.at/Dokument.wxe?Abfrage=Vfgh&Dokumentnummer=JFT_10149688_85G00002_00, abgerufen am 01.03.2023.

VRV 2015, Verordnung des Bundesministers für Finanzen: Voranschlags- und Rechnungsabschlussverordnung 2015, BGBl. II Nr. 313/2015 idF BGBl. II Nr. 93/2023.

Weiß, M., Banko, G. (2019). *Update gewidmetes nicht bebautes Bauland. Auswertung von Baulandreserven 2014 und 2017 in Österreich. Technischer Bericht*. Wien: Umweltbundesamt GmbH im Auftrag der Österreichischen Raumordnungskonferenz (ÖROK).

Weiß, M., Banko, G. (2022). *Baulandreserven 2020. Technischer Bericht*. Wien: Umweltbundesamt GmbH im Auftrag der Österreichischen Raumordnungskonferenz (ÖROK).

wien.gv.at. (2015), *StR Ludwig: Die Ergebnisse der Wohnungsleerstands-Erhebung in Wien*, www.wien.gv.at/presse/2015/08/27/str-ludwig-die-ergebnisse-der-wohnungsleerstands-erhebung-in-wien abgerufen (Archivmeldung 27. 08. 2015), Wien

Winkler, G. (1996), *Flächennutzungs- und flächenbezogene Daten der österreichischen amtlichen Statistiken mit wasserwirtschaftlicher Relevanz*, Umweltbundesamt, Report UBA-96-129, www.umweltbundesamt.at/fileadmin/site/publikationen/R129.pdf (März 2023), Wien.

Wonka, E. (2008), *Neuabgrenzung des Dauersiedlungsraums*, Statistische Nachrichten 5/2008, S. 432–442, Wien.

www.ibkinfo.at. (2022), *Innsbrucker Leerstandsmonitoring schreitet voran*, www.ibkinfo.at/leerstandsmonitoring-innsbruck (Mai 2023), Innsbruck informiert vom 07.07.2022, Innsbruck.

7.2 Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Konzeptionelle Übersicht über die wichtigsten Themenfelder und Zusammenhänge der vorliegenden Untersuchung	10
Abbildung 2: Prinzipien der Aufgaben- und Mittelverteilung im föderalen Staat	12
Abbildung 3: Abgrenzung des Finanzausgleichs	13
Abbildung 4: Überblick über den primären, sekundären und tertiären Finanzausgleich	14
Abbildung 5: Wesentliche Elemente des österreichischen Finanzausgleichs	16
Abbildung 6: Definitionen zur Flächeninanspruchnahme und Bodenversiegelung (bis 2021) ¹⁾	24
Abbildung 7: Flächeninanspruchnahme und Bodenversiegelung – jährlicher Zuwachs 1991–2022	26
Abbildung 8: Gesamtdaten zur Flächeninanspruchnahme nach Bundesländern, 1990–2022 (Mittelwerte).....	27
Abbildung 9: Entwicklung der Flächeninanspruchnahme nach Bundesländern (Index, Mittel 1990–94 = 100)	28
Abbildung 10: Flächeninanspruchnahme nach stadtreionalen Zonen und nach Urban-Rural-Typen ohne Wien, 1990–2022 (Mittelwerte) in m ² pro EW, sowie Änderung der Bauflächen (Index, Mittel 1990–94 = 100)	29
Abbildung 11: Gesamtfläche der Widmungsarten für vorrangig bauliche Nutzungen je Bundesland im Jahr 2022, in km ² , gewidmetes Bauland in m ² pro EW, Anteil gewidmetes Bauland am Dauersiedlungsraum (DSR) in % sowie Änderung 2013–2022 (Index, 2013=100).....	31
Abbildung 12: Anteil Baulandreserven (gewidmetes, unbebautes Bauland) am gesamten gewidmeten Bauland 2014, 2017 und 2020 je Bundesland in %	34
Abbildung 13: Nebenwohnsitze je 100 Hauptwohnsitze zu Jahresbeginn in Österreich seit 2017 (Gebietsstand 1.1.2022, vorläufige Ergebnisse für das Jahr 2023)	37
Abbildung 14: Nebenwohnsitze je 100 Hauptwohnsitze zu Jahresbeginn nach Bundesland seit 2017 (Gebietsstand 1.1.2022, vorläufige Ergebnisse für das Jahr 2023)	38
Abbildung 15: Aufkommen und vertikale Teilung der gemeinschaftlichen Bundesabgaben (2022, in Mio. Euro) sowie Eingrenzung boden- und umweltbezogener Abgaben	42
Abbildung 16: Horizontale Verteilung der Gemeindeertragsanteile – Aufteilungsschlüssel (2022, in Mio. Euro).....	44
Abbildung 17: Aufkommen an ausschließlichen Abgaben des Bundes, der Länder und der Gemeinden (2022, in Mio. Euro) sowie Eingrenzung boden- und umweltbezogener Abgaben.....	46
Abbildung 18: Sekundäre und ausgewählte tertiäre Transfers zwischen den Gebietskörperschaften (2022, in Mio. Euro) gemäß FAG 2017 sowie Eingrenzung boden- und umweltbezogener Transfers	48
Abbildung 19: Struktur der Einzahlungen ¹⁾ der Gemeinden (ohne Wien), 2022 in Mio. Euro bzw. %	49

Abbildung 20: Siedlungsbezogene Auszahlungen und funktionspezifische Finanzierung (Gemeinden ohne Wien, 2022, in Euro pro EW bzw. Anteil in %)	51
Abbildung 21: Gemeindefiskalische Effekte der Siedlungsentwicklung (Wohn-/Betriebsansiedlung)	51
Abbildung 22: Gemeindefiskalische Effekte ¹ der Siedlungsentwicklung – Beispiel Wohnansiedlung ²	52
Abbildung 23: Gemeindefiskalische Effekte ¹ der Siedlungsentwicklung – Beispiel Betriebsansiedlung ²	53
Abbildung 24: Diskutierte Anreize (Raumwirksamkeit) des Finanzausgleichs in Bezug auf eine Widmung neuer Siedlungsflächen und häufig missachtete gemeindefiskalische Wirkungen	55
Abbildung 25: Diskutierte Anreize (Raumwirksamkeit) des Finanzausgleichs in Bezug auf eine Widmung neuer Betriebsflächen und häufig missachtete gemeindefiskalische Wirkungen	56
Abbildung 26: Zusammenfassende Übersicht über das politisch-ökonomische Modell kommunaler Flächennutzung	57
Abbildung 27: Politisch-ökonomisches Modell der kommunalen Entscheidungen über Flächenwidmungen, -nutzungen und Bodenversiegelung	58
Abbildung 28: Nachhaltige Raumentwicklung – Operationalisierung in Leitzielen und Planungsrichtlinien der Raumordnungsgesetze (Beispiele)	79
Abbildung 29: Organisationsstruktur der ÖROK	80
Abbildung 30: Planungsinstrumente nach Planungsebene	84
Abbildung 31: Aufbau des ÖREK 2030	86
Abbildung 32: Das Handlungsprogramm des ÖREK 2030	87
Abbildung 33: Handlungsauftrag 4.2.c des ÖREK 2030	88
Abbildung 34: Nennung fiskalischer Instrumente im ÖREK 2030	92
Abbildung 35: Beurteilungsrahmen zur Evaluierung des Finanzausgleichs	149

7.3 Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Bezüge des Finanzausgleichs zur Raumentwicklung (Raumbezug im Allgemeinen).....	19
Tabelle 2: Übersicht über bestehende Instrumente des Finanzausgleichs mit Raumbezug.....	20
Tabelle 3: Abhängige und erklärende Variablen: Bestimmungsgründe der kommunalen Landnutzung.....	68
Tabelle 4: Bestimmungsgründe der Veränderungen kommunaler Landnutzung: Bau- und Verkehrsflächen	70
Tabelle 5: Bestimmungsgründe der Veränderungen kommunaler Landnutzung: Gesamte Flächeninanspruchnahme und Versiegelung.....	70
Tabelle 6: Bestimmungsgründe des Bestandes kommunaler Landnutzung: Bau- und Verkehrsflächen	73
Tabelle 7: Bestimmungsgründe des Bestandes kommunaler Landnutzung: Gesamte Flächeninanspruchnahme und Versiegelung.....	73
Tabelle 8: Bestimmungsgründe kommunaler Haushaltsindikatoren: Kommunaler Schuldenstand und freie Finanzspitze	76
Tabelle 9: Reformoptionen zur strategischen Ausrichtung des Finanzausgleichs im engeren Sinn.....	114
Tabelle 10: Überblick über grundsätzliche fiskalische Reformoptionen entlang der Phasen der Flächeninanspruchnahme	115
Tabelle 11: Mögliche flächen- und ressourcenbezogenen Aufteilungskriterien der horizontalen Abgabenteilung im kommunalen Finanzausgleich (i.e.S.).....	116
Tabelle 12: Systemische, strukturelle und technisch-administrative Kriterien zur Beurteilung des (österreichischen) Finanzausgleichs.....	149

8. Anhang

8.1 Anhang 1: Bestehende flächenbezogene Abgaben, Beiträge und Gebühren

Quellen (Mai/August 2023):

<https://www.ris.bka.gv.at> geltende (konsolidierte) Fassung

<https://www.bmf.gv.at/themen/steuern.html>

<https://www.wko.at/service/steuern/start.html>

Bestehende Abgaben, Beiträge, Gebühren im Zusammenhang mit Flächeninanspruchnahme/Raumentwicklung

Bereich	Instrument	Rechtsgrundlage	Steuergegenstand	Steuerschuldner	Bemessungsgrundlage	Steuerhöhe/Steuersatz	Befreiung/Ausnahmen	Anmerkung
Widmung (unbebaut/ bebaut)	Grundsteuer	GrStG 1955, BGBl. 149/1955, idF BGBl. I Nr. 45/2022	Sachsteuer auf inländischen Grundbesitz, land-/forstwirtschaftliches Vermögen, Grundvermögen	Eigentümer des Grundstücks (kann an Mieter über Betriebskosten weitergegeben werden)	Boden- und Gebäudewert auf Basis Einheitswert	Steuermessbetrag x Hebesatz (festgelegt durch Gemeinde, max. 500 %)	Befreiungen: öffentliche Verkehrswege, Grundstücke von Gebietskörperschaften (für öff. Dienst/Gebrauch), fließende Gewässer	
Abgabe von land- und forstwirtschaftlichen Betrieben	Abgabe von land- und forstwirtschaftlichen Betrieben	AbglufBG 1960, BGBl. Nr. 166/1960 idF BGBl. I Nr. 22/2012	Land- und forstwirtschaftliche Betriebe und unbebaute land-/forstwirtschaftlich genutzte Grundstücke	Eigentümer des Grundstücks (kann an bewirtschaftende Person weitergegeben werden)	Boden- und Gebäudewert auf Basis Einheitswert	Hebesatz: 600 % des Grundsteuermessbetrags		
Neuwidmung, Umwidmung auf Bauland	Nicht vorhanden	-	Durch Umwidmung entstandene Preissprünge, „Planungswertausgleich“ (Schönbäck/Wieser, 2011)	Grundeigentümer	-	-	-	Eigentumsrecht: Wertsteigerung muss dem Rechtsinhaber der Liegenschaft zugutekommen
Erwerb	Grunderwerbsteuer	GrEStG 1987, BGBl. Nr. 309/1997 idF BGBl. I Nr. 104/2019	Entgeltlicher und unentgeltlicher Erwerb inländischer Grundstücke mit rechtsgültigem Zustandekommen des Verpflichtungsgeschäfts (Kaufvertrag, Tauschvertrag, usw.)	Alle am Erwerbsvorgang beteiligten Personen	Wert der Gegenleistung, Einheitswert oder Grundstückswert	3,5% der Bemessungsgrundlage bei entgeltlichen Erwerbsvorgängen. Bei unentgeltlichen Erwerbsvorgängen: Stufenmodell 0,5 % bis 250.000 €, 2% für die nächsten 150.000 €, 3,5 % darüber hinaus	Bei Rücktritt vom Vertrag / Rückgängigmachung des Vertrags	

Bereich	Instrument	Rechtsgrundlage	Steuergegenstand	Steuerschuldner	Bemessungsgrundlage	Steuerhöhe/ Steuersatz	Befreiung/Ausnahmen	Anmerkung
Baulandhortung	Immobilienvertragssteuer (ImmoEST)	EstG 1988, BGBl. Nr. 400/1988, idF BGBl. I Nr. 138/2022	Gewinne aus der entgeltlichen Veräußerung von Grundstücken (Grund und Boden, Gebäude, Baurechte) mit Baulandwidmung nach dem Einkommenssteuergesetz	Eigentümer der Immobilie	Veräußerungsgewinn (Differenz zwischen Veräußerungserlös und Anschaffungskosten)	30% der Einkünfte durch Veräußerung, Möglichkeit Antrag auf Herabsetzung, 25 % für Körperschaften	Ausnahme: Hauptwohnsitz des Veräußernden, selbst hergestellte Gebäude (sofern sie keine Einkünfte erzielen), Verkauf aufgrund drohender Enteignung, Tauschvorgänge im Zusammenhang mit Flurbereinigungs-, Zusammenlegungs- oder Baulandumlegungsverfahren	
Baulandmobilisierung	Baulandmobilisierungsabgabe [L] Landesrecht nur in Burgenland vorhanden, sonst Vertragsraumordnung	Grundsätzlich kein Realisierungsgebot mit Widmung verbunden Raumplanungsgesetze der Länder zu Vertragsraumordnung, Baugesetzen, Erschließungs- und Erhaltungsbeiträgen	Unbebaute (gewidmete) Baulandgrundstücke Bgl. Abgabe auf Grundstücke mit unbestimmter Baulandwidmung und >5 Jahre Nicht-Bebauung	Eigentümer bzw. Bauberechtigte	Bgl.: Grundstücksbewertung nach Fläche	Höhe Bgl.: Verordnung durch Landesregierung (0,5-2,5% des Grundstückswerts)	Ausnahme: Grundstücke für Kinder/Enkelkinder, während drei Jahre ab Grundstückserwerb	
Unbebaute Grundstücke	Bodenwertabgabe	BWAG 1960, BGBl. Nr. 285/1960, idF. BGBl. 34/2010	Sachsteuer auf unbebaute Grundstücke (einschließlich Betriebsgrundstücke), die für Bauzwecke in Betracht kommen (Einheitswert > 14.600 €)	Schuldner der Grundsteuer	Bodenwert auf Basis Einheitswert	1 % des 14.600 € übersteigenden Einheitswerts	Entfall bei Befreiung von Grundsteuer, bei Eigentum von Gebietskörperschaften oder gemeinnützigen Bau-/Siedlungsvereinigungen, bei überwiegender Bauverbot oder Bausperre	Der Ertrag dieser Abgabe kommt zu 96 % den Gemeinden zu, die restlichen 4 % dem Bund.
Aufschließung (Verkehrsflächen, Wasseranschluss, Abwasseranschluss)	Aufschließungs, Anschlussbeiträge [L]	Verkehrsflächen: Bgl.-BauG, K-StrG, OÖ-ROG, S-ROG, Stmk-BauG, T-VAG, W-BO VlbG nur VertragsRO Wasser: Bgl.-WLA-G, K-GWVG, NÖ-GWIG, OÖ-InteressentenbeiträgeG, S-BGG, Stmk-WIBG, VlbG-WVG, W-WVG Abwasser: Bgl.-KAbG, K-GKG, NÖ-KG, OÖ-InteressentenbeiträgeG, S-InteressentenbeiträgeG, Stmk-KaG, TiKG, VlbG-KanalG, W-Kanalanlagen- und Einmündungsgebühren	Einmalige Kostenbeiträge für Wasser-, Abwasser-, Verkehrsflächenanschlüsse sowie Erhaltungsgebühren	Eigentümer (z.T. auch Bauberechtigte)	Je Bundesland unterschiedlich Einheitssatz, Länge des Grundstücks bzw. Bauplatzes, Grundstücksfläche, Baumasseanteil m ³	Variierend		Fällig ab dem Zeitpunkt der rechtswirksamen Baulandwidmung oder der Errichtung der Aufschließung
Nutzung der Infrastruktur	Gebühren, Leistungsentgelte [L]	FAG 2017 §16 und §17: Benützungsgebühren Wasser, Abwasser, Abfall, Wasser Ktn-	Benützung von Gemeindevorrichtungen und -anlagen,	Eigentümer, Bauberechtigte, (Kurzparkzone: Nutzer)	z.T. Berechnungsfläche (Geschoßfläche), Wasserverbrauch	Einheitssatz (von Gemeinde festgelegt), FAG 2017:		

Bereich	Instrument	Rechtsgrundlage	Steuergegenstand	Steuerschuldner	Bemessungsgrundlage	Steuerhöhe/ Steuersatz	Befreiung/Ausnahmen	Anmerkung
		GWVG, NÖ GemeindewasserleitungsG, Sbg BenützungsgeldG; Abwasser: Bgld. KABG, Ktn-GKG, Sbg BenützungsgeldG, Stmk KanalabgabenG, VlbG, KanalG	Abstellen mehrspuriger Kfz in Kurzparkzonen		(Kurzparkzone: Dauer)	- Gebühren für Gemeindefeinrichtungen: max. doppelter Betrag des Jahresforderndes für Erhalt - Kfz-Abstellplätze in Kurzparkzonen: von Gemeinde festgelegt		
Betriebe	Kommunalsteuer	KommStG 1993 BGBl. Nr. 819/1993 idF. BGBl. I Nr. 93/2022	Bruttolohnsumme der Arbeitnehmer an Betriebsstätte	Unternehmen (in jener Gemeinde, in der sich die Betriebsstätte befindet, Wanderunternehmen oder mehrgemeindlicher Betrieb ist anteilig zu zerlegen)	Monatliche Bruttolohnsummen der Arbeitnehmer, monatliche Gehälter und sonstige Vergütungen jeder Art	3 % der Bemessungsgrundlage	Freibetrag: 1.095 €, bei Unterschreiten der Summe entfällt die Kommunalsteuer Freigrenze: bei einer Monatslohnsumme unter 1.460 € wird der Freibetrag abgezogen, Restbetrag mit 3 % Kommunalsteuer	In Wien: zusätzliche Dienstgeberabgabe
Einwohner/innen	Ertragsanteile an gemeinschaftlichen Bundesabgaben, Transfers (Zuweisungen, Zuschüsse, BZ; Umlagen)	FAG 2017	(Steuergegenstände der gemeinschaftlichen Bundesabgaben)	-	(Einwohner als Kriterium für die Verteilung der gem. Bundesabgaben und teils sekundären und tertiären Transfers)	-	-	-
Zweitwohnsitz, Ferienwohnung	Abgaben auf Nebenwohnsitze [L]	Bgld-, OÖ-TourismusG, K-, S-, St-, V- ZWAG, T FLAG	Nebenwohnsitze, Freizeit-/Ferienwohnungen, Freizeit-/Ferienwohnsitze	Eigentümer, z.T. auch Mieter	Wohnnutzfläche/Bruttogeschossfläche in m ² , z.T. auch Dauer der Nutzung in Kalenderwochen	Durch Gemeinde festgelegt, Staffelung nach Ortsklasse möglich, Höhe stark variierend	Ausnahmen: u.a. touristische Zwecke, Ausbildung, Arbeit, Pflege, Land- und Forstwirtschaft	In NÖ und Wien nicht vorhanden
Leerstand	Leerstandsabgabe [L] (nur in Salzburg, Steiermark und Tirol vorhanden)	StZWAG, S-ZWAG, TFLAG	Wohnungen, ohne Haupt-/Nebenwohnsitznutzung (mind. 26 Kalenderwochen)	Eigentümer oder Mieter	Nutzfläche, Baujahr, Kalenderwochen ohne Haupt-/Nebenwohnsitznutzung	Durch Gemeinderat festgelegt, Höhe je Bundesland variierend	Zahlreiche Ausnahmen: zeitnaher Eigenbedarf, keine Nutzung aus bautechnischen, rechtlichen Gründen	Überschneidung in OÖ mit Freizeitwohnungsabgabe
Parkraum	Parkometerabgaben ausschließlich Kurzparkzonen [L]	K-PStG, NÖ Kfz-AbstellG, S-ParkgebührenG, St-ParkgebührenG, T-ParkabgabenG, V-ParkabgabenG	Abgestellte mehrspurige Kraftfahrzeuge außerhalb von Kurzparkzonen	Lenker des Fahrzeugs	Angefangene halbe Stunde oder Stunde, z.T. Jahresgebühr für Anwohner	Von Gemeinde festlegbar, Höchstgrenze von Landesregierung vorgegeben	Unterschiede je Bundesland: Personengruppen wie Anrainer, Unternehmen, pflegende Angehörige, Personen mit Parkausweis für Menschen mit Behinderung, Einsatzfahrzeuge, Fahrzeuge im öffentlichen Dienst,	Nicht vorhanden in Burgenland und Oberösterreich
Landschaft (Abbau)	Landschafts-/ Naturschutzabgabe [L]	Naturschutz- und Landschaftsabgabengesetze der Länder	Abbau/Entnahme von Bodenmaterialien	Bauberechtigte, Betreiber der Anlage	Tonne oder Kubikmeter abgebautes/ entnommenes Material	Von Land festgelegt, Einnahmen meist zweckgebunden für Naturschutzmaßnahmen	Bei Abbau zu Abwendung von drohender Gefahr sowie bei Unverwertbarkeit des Materials für wirtschaftliche oder bauliche Zwecke	In Wien und Steiermark generelles Verbot. Verschreibung, Einhebung und zwangsweise Einbringung obliegen der Landesregierung.

Ausschließliche Gemeindeabgaben und zwischen Land und Gemeinde geteilte Abgaben je Bundesland

Bereich	B	K	NÖ	OÖ	S	Stmk	T	V	W
Widmung	----- Nicht vorhanden -----								
Baulandmobilisierung	<p>Bgld. RPG 2019 § 24a Baulandmobilisierungsabgabe (50 % Land, 50 % Gemeinde)</p> <p>Gegenstand: unbebaute Grundstücke, mit >5 Jahren unbestimmter Baulandwidmung</p> <p>Bemessungsgrundlage: 0,5%-2,5% des Grundstückswerts nach Fläche</p> <p>Bldg. KabG LGBl. Nr. 41/1984 idF. LGBl. Nr. 11/2015</p> <p>Vorgezogener Kanal-Anschlussbeitrag:</p> <p>Fällig ab Bewilligung der Anschlusspflicht</p>	<p>Nicht vorhanden</p> <p>Vertragsraumordnung</p> <p>K-ROG 2021 LGBl. Nr. 59/2021 §53</p> <p>Vertragsraumordnung zur Sicherstellung der widmungsgemäßen Verwendung des Grundstücks innerhalb angemessener Fristen möglich</p>	<p>Nicht vorhanden</p> <p>Vertragsraumordnung und Vorauszahlungen f. Anschlussabgaben</p> <p>NÖ ROG 2014 LGBl. Nr. 3/2015, idF. LGBl. 97/2020</p> <p>§17 Baulandmobilisierung (Bebaunungsverpflichtung) über Vertragsraumordnung möglich</p> <p>Vorauszahlung Aufschließungsabgabe § 38 NÖ BauO: 10-80 % der Aufschließungsabgabe möglich</p> <p>NÖ GemeindegewässerleitungsG 1978 LGBl. Nr. 101/2015</p> <p>Vorauszahlung der Wasseranschlussabgabe (80 %) möglich</p>	<p>Nicht vorhanden</p> <p>Vertragsraumordnung, Vorauszahlung der Anschlussabgabe</p> <p>§28 Abs.3 OÖ ROG: Gemeinden können Erhaltungsbeiträge (Abwasser-/Wasserversorgung) zur Baulandmobilisierung verdoppeln</p> <p>§15 Abs. 2 OÖ ROG</p> <p>Gemeinden haben die Aufgaben der örtlichen Raumplanung durch Vertragsraumordnung (Baulandsicherungsverträge zur aktiven Bodenpolitik) zu unterstützen.</p> <p>1958 LGBl. Nr. 28/1958 idF. LGBl. Nr. 57/1973</p> <p>Vorschreibung/Vorauszahlung der Interessentenbeiträge Kanalanschluss, Wasserleitungsanschluss (max. 80%) möglich</p>	<p>Nicht vorhanden</p> <p>Vertragsraumordnung</p> <p>Salzburger ROG 2009 LGBl. Nr. 30/2009 idF. LGBl. Nr. 103/2022</p> <p>§18 zur Erreichung von raumplanerischen Entwicklungszielen sind Maßnahmen der Vertragsraumordnung möglich (insb. Widmungskonforme Baulandnutzung und Tragung von Infrastrukturkosten)</p> <p>§29 Abs. 2: Bauland-Neuwidmungen generell auf 10 Jahre befristet (ausgenommen Aufschließungszonen)</p> <p>§ 77b Infrastruktur-Bereitstellungsbeitrag (nächste Zeile) für > 5 Jahre unbebaute Bauland-Grundstücke</p> <p>(zweckgebunden für aktive Bodenpolitik und Erhaltung der Infrastrukturen)</p>	<p>Folgewidmung oder Investitionsabgabe für unbebaute Bauland-Grundstücke >5 Jahre</p> <p>StROG 2010 LGBl. Nr. 49/2010, idF. LGBl. Nr. 45/2022</p> <p>(seit 29.06.2022:) §36 Bebauungsfrist:</p> <p>Gemeinden können eine Frist von 5 Jahren festlegen,</p> <p>nach fruchtlosem Ablauf der Frist kann Folgewidmung eintreten oder eine Investitionsabgabe geltend gemacht werden</p> <p>Höhe: 1 €/m² der Grundfläche</p> <p>§34 Gemeinden haben Maßnahmen oder Festlegungen zur aktiven Bodenpolitik zu treffen (Vertragsraumordnung, Bebauungsfristen, Vorbehaltsflächen)</p>	<p>Nicht vorhanden</p> <p>TROG 2022, LGBl. Nr. 43/2022, idF. LGBl. Nr. 62/2022</p> <p>§33 Maßnahmen der Gemeinden als Träger von Privatrechten:</p> <p>Gemeinden können über Verträge mit Eigentümer Fristen zur Bebauung setzen</p> <p>TVAG 2011 LGBl. Nr. 58/2011 idF. LGBl. Nr. 173/2021</p> <p>§13 Vorgezogener Erschließungsbeitrag:</p> <p>Bei als Bauland gewidmeten, unbebauten Grundstücken (Ausnahmen s. §13 Abs. 2 TVAG 2011)</p> <p>Höhe: Produkt aus Grundstücksfläche und 150 % des Erschließungsbeitragsatzes</p>	<p>Nicht vorhanden</p> <p>Ermächtigung zur Festlegung von Bebauungsfristen/Folgewidmungen</p> <p>LGBl. Nr. 16/2019</p> <p>Gemeinden ermächtigt zur Verwendung von Bauflächen Bebauungsfristen von 7-10 Jahren zu erlangen, danach Erwerbsrecht der Gemeinde am Grundstück oder Vertragsstrafe</p> <p>V-RPG LGBl. Nr. 39/1996, idF. 4/2022</p> <p>§12 Befristungen bei Widmung (Folgewidmung bei Nichtbebauung)</p> <p>§38a Vertragsraumordnung zur widmungsgemäßen Nutzung unbebauter Bauflächen</p>	<p>Nicht vorhanden</p> <p>BO für Wien</p> <p>LGBl. Nr. 11/1930, idF. LGBl. Nr. 20/2021</p> <p>§1a Maßnahme der Gemeinde als Trägerin von Privatrechten:</p> <p>Verträge zur Erfüllung von Leistungspflichten (zB. Bebauung)</p> <p>§38a Abs.2 Raumplanungsgesetz:</p> <p>Bei Widmung als Baufläche: Verträge mit Eigentümern über die Pflicht zur Bebauung/Entwicklung</p>
Aufschließungs-, Erhaltungsbeiträge (Verkehrsflächen)	<p>Bgld BauG 1997 LGBl. Nr. 10/1998 idF. LGBl. Nr. 42/2022</p> <p>§9 Kostenbeiträge für Aufschließungsmaßnahmen (Verkehrswege, Straßenbeleuchtung)</p> <p>Schuldner: Grundstückseigentümer</p> <p>Berechnungsgrundlage: Einheitssatz * Berechnungslänge des Grundstücks</p>	<p>K-StrG 2017 LGBl. Nr. 8/2017 idF. LGBl. 36/2022</p> <p>§23 Straßenbeitrag:</p> <p>Einhebung von 40 % der Herstellungskosten für Straßen, die in Bebauungs-/Gestaltungsplänen festgelegt sind.</p> <p>Schuldner: Grundeigentümer</p> <p>K-ROG 2021 LGBl. Nr. 59/2021 §53</p> <p>Vertragsraumordnung zur Beteiligung der</p>	<p>NÖ BO 2014 LGBl. Nr. 1/2015, idF. LGBl. Nr. 20/2022</p> <p>§38: Aufschließungsabgabe:</p> <p>Produkt aus Berechnungslänge*Bauklassenkoeffizient*Einheitssatz</p> <p>Schuldner: Grundeigentümer</p> <p>§39: Ergänzungsabgabe</p> <p>Bei Vergrößerung des Gesamtausmaßes</p>	<p>Oö. ROG 1994 BGBl. Nr. 114/1993 idF. 125/2020</p> <p>§25: Aufschließungsbeitrag im (unbebauten) Bauland:</p> <p>Vorschreibung der Gemeinde für öffentliche Verkehrsfläche</p> <p>Schuldner: Grundstückseigentümer</p> <p>Höhe: Produkt aus 60 % der anrechenbaren Breite der Verkehrsfläche * anrechenbare Frontlänge * Einheitssatz</p>	<p>Salzburger ROG 2009 LGBl. Nr. 30/2009 idF. LGBl. Nr. 64/2022</p> <p>§77b: Infrastrukturbereitstellungsbeitrag:</p> <p>Gegenstand: unbebaute Grundstücke, mit einer unbestimmten Wohnbaulandwidmung > 5 Jahre ab 2018</p> <p>Höhe: Flächenausmaß des Grundstücks und Anzahl der Monate seit Widmung. Ab 500m² und ab 860 €/Jahr</p>	<p>Stmk. BauG 1995 LGBl. Nr. 59/1995, idF. 45/2022</p> <p>II. Abschnitt: Aufschließungsleistungen</p> <p>§14: Grundabtretung für öff. Verkehrsflächen:</p> <p>Gemeinden können Grundeigentümer dazu verpflichten, bis zu 10 % der Grundstücksfläche für die Errichtung von öff. Verkehrsflächen unentgeltlich in das öffentliche Gut abzutreten.</p> <p>§16: Gehsteige:</p>	<p>TVAG 2011 LGBl. Nr. 58/2011 idF. LGBl. Nr. 173/2021</p> <p>§7: Erschließungsbeitrag bei Neubau/Vergrößerung bestehender Gebäude.</p> <p>Bemessung:</p> <p>Bauplatzanteil, Einheitssatz, Baumasseanteil, Erschließungskostenfaktor</p> <p>§19 gemeindegewalt einheitlicher Gehsteigbeitragsatz</p>	<p>Nicht vorhanden: Vertragsraumordnung</p> <p>V-RPG 1996 LGBl. Nr. 39/1996 idF. 4/2022</p> <p>§38a Vertragsraumordnung zur infrastrukturellen Erschließung</p>	<p>BO für Wien 1930 BGBl. Nr. 11/1930 idF. 70/2021</p> <p>§51: Kostenbeitrag zur Herstellung von Verkehrsflächen möglich bei erstmaliger Herstellung.</p> <p>Berechnungsgrundlage: anrechenbare Breite der Fahrbahn, Frontlänge des Bauplatzes oder Einheitssatz je m²</p>

Bereich	B	K	NÖ	OÖ	S	Stmk	T	V	W
		Grundeigentümer an Aufschließungskosten für Bauland ist möglich	oder bei Erhöhung der Anzahl der Bauplätze	§28 Erhaltungsbeitrag im Bauland: Ab dem 5. Jahr nach Vorschreibung des Aufschließungsbeitrags Höhe: Abwasserentsorgung 0,24 €/m ² , Wasserversorgung 0,11 €/m ²	Ausnahmen vorhanden z.B. für Eigenbedarf, Kinder, etc. Schuldner: Grundstückseigentümer, Bauberechtigte	Gemeinde kann bei Bauwilligung Bauwerber zum Ersatz der Kosten für die einmalige Herstellung des Gehsteigs (max. 2.0m Breite) entlang des Bauplatzes verpflichten.	kann festgelegt werden (maximal 1 % der durchschnittlichen Errichtungskosten) Bemessung: Bauplatzanteil, Einheitsatz, Baumasseanteil, Erschließungskostenfaktor		§1a: Vertragsraumordnung für die Beteiligung an Infrastrukturkosten
Wasser (Anschluss)	Bgld. WLA-G LGBl. Nr. 73/2007 idF. LGBl. Nr. 33/2017 Wasserleitungsverband nördliches Burgenland Organisation über Gemeindeverband zur öffentlichen Wasserversorgung Wasserleitungsabgaben + Ergänzungsbeiträge, Grundgebühr, Wasserbezugsgebühr	K-GWVG LGBl. Nr. 107/1997 idF. 36/2022 Wasseranschlussbeitrag, Aufschließungsbeitrag, Wasserbezugsgebühren	NÖ GemeindevasserleitungsG 1978 LGBl. Nr. 101/2015 Wasserversorgungsabgabe, Wassergebühren Wasseranschlussabgabe: Höhe: Berechnungsfläche * Einheitsatz	OÖ InteressentenbeiträgeG 1958 LGBl. Nr. 28/1958 idF. LGBl. Nr. 57/1973 Wasserleitungs-Anschlussgebühr Höhe nach Teilungsschlüssel: Einheitswert, Grundstücksgröße, Länge des anrainenden Grundstücks	Sbg. BenützungsgebührenG LGBl. Nr. 31/1963 idF. 49/1998 Wasseranschlussgebühren Pauschalsatz abhängig von abgeschätzter Verbrauchshöhe, Länge und Querschnitt des Anschlusses, verteuerte Umstände (zB. Bodenbeschaffenheit) Benützungsgebühren	Stmk WasserleitungsbeitragsG LGBl. Nr. 137/1962 idF. LGBl. Nr. 149/2016 (ausgenommen Graz) Höhe: Bruttogeschossfläche * Einheitsatz (max. 7,5 % der durchschnittlichen Baukosten)	(Tiroler Bauordnung) (Tiroler Gebrauchsabgabegesetz) Abgabe für Betriebe, die gemeindeeigenen öffentlichen Grund für Versorgung (Wasser, Abwasser, Elektrizität) nutzen	Vlbg. Wasserversorgungsgesetz LGBl. Nr. 3/1999 idF. LGBl. Nr. 44/2013 §6 Abs. 2 lit. a: Gemeinde: Wasserleitungsverordnung mit Vorschriften über Anschluss und Kostentragung	W Wasserversorgungsgesetz WVG LGBl. Nr. 10/1960 idF. LGBl. Nr. 68/2021 Anschlussabgabe Wasserbezugs- und Wasserzählergebühren Höhe: Kennzahl (abh. von Leitungsdurchmesser), Einheitsatz (30 % der durchschnittlichen Herstellungskosten)
Kanal (Anschluss)	Bgld. KABG LGBl. Nr. 41/1984 idF. LGBl. Nr. 11/2015 Kanalisationsbeiträge Berechnung: Berechnungsfläche * Berechnungssatz Erschließungsbeitrag, Anschlussbeitrag (Faktor nach bebauter Fläche, Nutzflächenkategorie), Ergänzungsbeitrag, Kanalbenützungsgebühren	K-GKG LGBl. Nr. 62/1999 idF. 36/2022 Kanalanschlussbeitrag Höhe: Bewertungseinheiten * Beitragssatz (Beitragssatz max. 2543,55 €) Ergänzungsbeitrag, Nachtragsbeitrag Aufschließungsbeitrag, Kanalgebühren	NÖ KanalG 1977 LGBl. Nr. 8230-0 idF. LGBl. Nr. 12/2018 Errichtungsabgaben (Höhe nach Gemeinde-Einheitsatz) und Benützungsgebühren Kanalneinmündungsabgabe, Ergänzungsabgabe	OÖ InteressentenbeiträgeG 1958 LGBl. Nr. 28/1958 idF. LGBl. Nr. 57/1973 Kanal-Anschlussgebühr Höhe Analog Wasserleitungs-Anschlussgebühren	Sbg. Interessentenbeiträgegesetz 2015 LGBl. Nr. 78/2015 Interessenten (Errichtung einer gemeindeeigenen Abwasseranlage) Höhe Teilungsschlüssel Sbg. BenützungsgebührenG LGBl. Nr. 31/1963 idF. 49/1998 Kanalbenützungsgebühren: Bemessung nach Wasserverbrauch bzw. Anzahl der WC-Anlagen	Stmk KanalabgabenG LGBl. Nr. 71/1955 idF. 149/2016 Kanalisationsbeitrag (für alle Liegenschaften mit Anschlusspflicht) Höhe: Bruttogeschossfläche * Einheitsatz (7,5 % der ortsüblichen Baukosten)	TiKG 2000 LGBl. Nr. 1/2001 idF. LGBl. Nr. 144/2018 §8 Anschlussvertrag zwischen (öffentlichem) Kanalisationsbetreiber und Eigentümer	Vlbg. KanalG LGBl. Nr. 5/1989 idF. LGBl. Nr. 34/2018 Anschlussbeitrag Höhe: Geschossfläche/Grundfläche, bebaute Fläche, befestigte Fläche Bei Ferienwohnungen Erhöhung der Abgabe um 50 % Weiters: Erschließungsbeitrag, Ergänzungsbeitrag, Nutzungsgebühren	W Kanalanlagen- und Einmündungsgebührengesetz LGBl. Nr. 22/1955 idF. LGBl. Nr. 64/2021 Kanalneinmündungsgebühr, Ergänzungsgebühr Höhe: Frontlänge, Einheitsatz Erhaltungspflicht Eigentümer
Zweitwohnsitz, Ferienwohnung, Freizeitwohnung	Tourismusbeitrag für Ferienwohnungen §§19-22 Bgld. TG 2021 LGBl. Nr. 6/2021 idF. LGBl. Nr. 62/2022	Zweitwohnsitzabgabe §§7ff. K-ZWAG 2005 LGBl. Nr. 84/2005 idF. 85/2013 Bemessungsgrundlage: Wohnnutzfläche	Nicht vorhanden Nächtigungstaxe §12 NÖ TourG 2010 LGBl. Nr. 7400-0, idF. LGBl. Nr.	Freizeitwohnungspauschale §§48, §§54-57 OÖ TourismusG 2018 LGBl. Nr. 3/2018 idF. LGBl. Nr. 91/2022	S-ZWAG: Zweitwohnsitz- und Nächtigungsabgabengesetz (ab 2023 in Kraft) §§1 bis 7 Zweitwohnsitzabgabe	StZWAG 2022 LGBl. Nr. 46/2022 §§ 1 bis 7 Zweitwohnsitzabgabe	TFLAG 2023 idF. LGBl. Nr. 86/2022 §§ 4 Freizeitwohnsitzabgabe	V-ZWAG 1997 LGBl. Nr. 87/1997, idF. LGBl. Nr. 39/2019	Nicht vorhanden (Einführung einer Zweitwohnsitzabgabe geplant ab 2025, Stand Nov. 2023)

Bereich	B	K	NÖ	OÖ	S	Stmk	T	V	W
(FAG 2017 § 16) Ortstaxe, Gästetaxe, Aufenthaltsabgabe	Tourismusbeitrag für nicht gewerblich genutzte Ferienwohnungen Höhe abhängig von Ortsklasse und Größe bis zu 250 €/Wohnung/Jahr 50-90 % der Mittel fließen an Burgenland Tourismus GmbH 10-50% verbleiben der Gemeinde. Davon 40% zweckgebunden zur Schaffung/Erhaltung touristischer Infrastruktur.	Höhe: von Gemeinde festzulegen, max. 64,80 €/Monat. K-ONTG 1970 LGBl. Nr. 144/1970 idF. LGBl. Nr. 71/2018 Ortstaxe: Übernachtung in Gemeindegebiet ohne Hauptwohnsitz, für Ferienwohnungen (Freizeitwohnungen, Zweitwohnsitze) Höhe: von Gemeinde festzulegen, zwischen 0,36-2 €/Person/Nächtigung Schuldner: Übernachtende Person, Abgabe an Gemeinde durch Unterkunftgeber Pauschalierte Ortstaxe: Jährliche Abgabe, Höhe: Verfielfachung der Ortstaxe mit der Anzahl der Übernachtungen je Person. (Landesabgabe) Nächtigungstaxe, Schuldner analog Ortstaxe Höhe: 0,50 €/Person/Nacht 5 % der Einnahmen für Gemeinde, 95 % an Land zu entrichten	27/2022 (NÖ TourG 2023) Schuldner: Personen, die in Gästeunterkünften nächtigen (Ferienwohnungen, gewerbliche und private Vermietungen) Höhe: zwischen 0,5 €-2,20 €/Person/Nacht, Festlegung durch Land Einhebung durch Gemeinden, 35% der Einnahmen Gemeinde, 65% Land	Definition: Wohnung >26 Wochen/Jahr keine Hauptwohnsitzmeldung Bemessungsgrundlage: Wohnnutzfläche Höhe: 36- bis 54-Faches der Ortstaxe (2,20 €), Gemeinde kann Zuschlag von 150-200 % festlegen 95 % der Erträge sind an Land zu entrichten, Zuschläge verbleiben bei der Gemeinde Freizeitwohnungsabgabe zum Teil verfassungswidrig: (Erkenntnis 23.06.2022, E 710/2021-11) Die Unnutzbarkeit einer Wohnung in Linz aufgrund von Sanierungsarbeiten wurde im Gesetz nicht beachtet (Vorschreibung einer Freizeitwohnungsabgabe) Aufhebung des Erkenntnis durch VfGH §48 Ortstaxe Schuldner: Personen, die in Gästeunterkünften nächtigen Höhe: 2,20€/Person/Nacht, Landesregierung kann die Höhe verdreifachen Abgabe an Gemeinde durch Unterkunftgeber 95% der Einnahmen gehen an Land OÖ	Definition: Wohnung ohne Hauptwohnsitz bzw. mit überwiegender Freizeitnutzung Schuldner: Eigentümer oder Mieter Bemessungsgrundlage: Nutzfläche, Kalendermonate, Höhe: max. 2500 €/Jahr (>220m ² Nutzfläche) §§5, §§11 Nächtigungsabgabe für Ferienwohnungen SNAG 2020 LGBl. Nr. 7/2020, idF. LGBl. Nr. 38/2022 Bemessungsgrundlage: Wohnnutzfläche Höhe max. 380-Faches der allgemeinen Nächtigungsabgabe (0,70€-3,40€) 30-50 % der Einnahmen verbleiben der Gemeinde zur Schaffung von leistbarem Hauptwohnsitz-Wohnraum 50-70 % fließen an das Land zur Sicherung von Arbeitsplätzen und Infrastrukturen im ländlichen Raum sowie Klimaschutz	Schuldner: Eigentümer oder Mieter Bemessung: Nutzfläche Höhe pro Jahr max. 10 €/m ²	Bemessung: Nutzfläche Höhe nach Gemeindegebiet differenziert möglich, zwischen 115 € und 2.530 € pro Jahr.	§§ 4 Zweitwohnsitzabgabe Bemessung: Geschossfläche und Ortsklasse Höhe: Gestaffelt nach Ortsklasse zwischen 7,41 und 16,61 €/m ² /Jahr	
Leerstand	Nicht vorhanden	Nicht vorhanden	Nicht vorhanden	Nicht vorhanden	S-ZWAG LGBl. Nr. 71/2022 Zweitwohnsitz- und Wohnungsleerstandsabgabengesetz (ab 2023 in Kraft) OÖ. Tourismusgesetz 2018 LGBl Nr. 2/2018	StZWAG LGBl. Nr. 46/2022, §8 Wohnungsleerstandsabgabe Gemeinden sind ermächtigt, für Wohnungen ohne Wohnsitzmeldung > 26 Kalenderwochen/ Jahr eine Leerstandsabgabe zu erheben	TFLAG Tiroler Freizeitwohnsitz- und Leerstandsabgabengesetz LGBl. Nr. 86/2022 (ab 2023 in Kraft) Für Gebäude, Wohnungen udgl., die > 6 Monate nicht als	Nicht vorhanden (Einführung einer Leerstandsabgabe geplant, Stand Nov. 2023)	Nicht vorhanden Zwischen 1982-1985 Leerstandsabgabe vorhanden. Von VfGH aufgehoben.

Bereich	B	K	NÖ	OÖ	S	Stmk	T	V	W
				<p>§54-55 Freizeitwohnungsabgabe:</p> <p>Landesabgabe auf Freizeitwohnungen (>26 Wochen / Jahr keine Hauptwohnsitzmeldung, Ausnahmen für Gästeunterkünfte, zur Berufsausübung, Eigentum von gemeinnützigen Vereinigungen)</p> <p>Höhe:</p> <p>Unter 50m² Nutzfläche das 36-Fache, über 50m² das 54-Fache der Ortssteuer, jährlich.</p>	<p>gen ohne Wohnsitzmeldung >26 Kalenderwochen/ Jahr eine Wohnungsleerstandsabgabe zu erheben</p> <p>Bemessung: Nutzfläche, Baujahr und Kalenderwochen ohne Wohnsitz</p> <p>Höhe maximal 5000 €/Jahr (>220m² Nutzfläche)</p>	<p>Bemessung: Nutzfläche der Wohnung und Kalenderwochen ohne Wohnsitz</p> <p>Höhe maximal 1000€/Jahr für 100m² Nutzfläche</p>	<p>Wohnsitz verwendet werden (Ausnahmen §7)</p> <p>Bemessung:</p> <p>Nutzfläche der Wohnung, Kalendermonate ohne Wohnsitzmeldung</p> <p>Höhe monatlich 10 € bis 215 € (in Vorhaltungsgemeinden nach §14 Tiroler Grundverkehrsgesetz 20 € bis 430 €)</p>		
Parkraumbewirtschaftung (FAG 2017 § 16)	Nur Kurzparkzone gemäß §25 StVO 1960	K-PSiG 1996 LGBl. Nr. 55/1996, idF. LGBl. Nr. 29/2020 Parkometerabgaben §2 Parkgebühr für das Abstellen außerhalb von Kurzparkzonen. Von Gemeinde festlegbar, Höhe 0,90 €/angefangene halbe Stunde	NÖ Kraftfahrzeugabstellabgabengesetz 1987 LGBl. Nr. 3706-0 idF. LGBl. Nr. 90/2020 Parkabgabe §1 Abs. 2 Abgabe für das Parken mehrspuriger Kfz außerhalb von Kurzparkzonen, von der Gemeinde festlegbar, Höhe max. 2 €/Stunde	Nur Kurzparkzone gemäß §25 StVO 1960	Salzburger Parkgebührengesetz 1991 LGBl. Nr. 48/1991 idF. LGBl. Nr. 37/2022 Parkgebühr von Gemeinde auf öffentlichen Straßen außerhalb von Kurzparkzonen festlegbar. Höhe 0,7 €/halbe Stunde	Steiermärkisches Parkgebührengesetz 2006 LGBl. Nr. 37/2006 idF. LGBl. Nr. 80/2017 Abgabe für das Abstellen mehrspuriger Kfz außerhalb von Kurzparkzonen von Gemeinde festlegbar. Höhe max. 0,8 €/angefangene halbe Stunde	Tiroler Parkabgabengesetz 1997 LGBl. Nr. 9/2006 idF. LGBl. Nr. 48/2019 Abgabe für das Abstellen mehrspuriger Kfz außerhalb von Kurzparkzonen von Gemeinde festlegbar. Höhe max. 1,1 €/angefangene halbe Stunde	Vorarlberger Parkabgabengesetz 1987 LGBl. Nr. 2/1987 idF. LGBl. Nr. 48/2019 Abgabe für das Parken auf öffentlichen Straßen ausgenommen Kurzparkzonen Durch Gemeinde festlegbar. Höhe zwischen 0,70-2 €/angefangene Stunde	Wiener Parkometergesetz 2006 idF. LGBl. Nr. 71/2018 In der gesamten Gemeinde zu festgelegten Zeiten kostenpflichtig Höhe: 1,10 €/halbe Stunde Parkpickerl für Bezirksanwohner 120 €/Jahr Zweckgebunden: Einnahmen fließen in Maßnahmen zu öff. Verkehr, Park&Ride-Anlagen, Garagen und Radverkehr
Landschaft (Abbau, Gewinnung mineralischer Rohstoffe)	Bgld. NG 1990 LGBl. Nr. 27/1991, idF. LGBl. 70/2020 §75a Landschaftsschutzabgabe für den Abbau von Bodenmaterialien zur Gewinnung von Kies, Sand, Schotter, Stein, Lehm, Torf.	K-NSG 2002 LGBl. Nr. 79/2002 idF. 36/2022 Naturschutzabgabe Für die Inanspruchnahme der Natur (Gewinnung Bodenschätze, feste mineralische Rohstoffe) Höhe: 0,11-0,21 €/Tonne	NÖ Landschaftsabgabengesetz 2007 LGBl. Nr. 3630-0 idF. LGBl. Nr. 84/2021 Landschaftsabgabe für den Abbau mineralischer Rohstoffe, Schuldner: Betreiber Höhe: 0,05-0,18 €/Tonne	Oö. Landschaftsabgabengesetz LGBl.Nr. 99/2017 idF. LGBl.Nr. 95/2022 Landschaftsabgabe für den Abbau mineralischer Rohstoffe, Schuldner: Betreiber Höhe: 0,1595 €/Tonne 10 % des Ertrags für Gemeinde, 90 % Land	S-NSchG 1999 LGBl Nr 73/1999 idF. LGBl Nr 41/2022 §59 Naturschutzabgabe für die Gewinnung von Bodenschätzen. Höhe 0,146-0,291 €/t oder m ³ Ertrag fließt in Salzburger Naturschutzfonds zur Förderung des Na-	Generell verboten, nicht vorhanden. StNSchG 2017 LGBl. Nr. 71/2017 idF. LGBl. Nr. 70/2022 §20 Abs. 2: generelles Verbot von Mineralien- und Fossilien-Abbau mittels maschineller Einrichtungen und sonstiger Hilfsmittel. (Ausnahme Forschung – Bewilligungspflicht)	TNSchG 2005 LGBl. Nr. 26/2005 idF. LGBl. Nr. 161/2021 §19 Naturschutzabgabe für UVP-bewilligte Vorhaben Höhe: 0,25 €/m ³ Rohstoff , 1–30 €/Einheit für Errichtung von Seilbahnen, Sportanla-	Vorarlberger Gesetz über Naturschutz und Landschaftsentwicklung LGBl.Nr. 22/1997 idF. LGBl.Nr. 4/2022 Naturschutzabgabe für Entnahme von Stein, Sand, Kies, Schuttmateriale etc. Höhe: 0,2070-0,4140 €/Tonne	Generell verboten, nicht vorhanden. Wiener Naturschutzgesetz 1998 idF. 27/2021 §16 Abs. 2: generelles Verbot von Mineralien- und Fossilienabbau mittels maschineller Einrichtungen und sonstiger Hilfsmittel.

Bereich	B	K	NÖ	OÖ	S	Stmk	T	V	W
	Von Land eingehoben, Schuldner: Bergbauberechtigte Höhe: 0,43 €/m ³ (60 % Lnd, 40 % Gem – zweckgebunden: Naturschutz, Landschaftspflege, ökologische Infrastruktur, udgl.)	Ausschließliche Landesabgabe, zweckgebunden für Maßnahmen zum Schutz der Natur, Gemeinden können auf Antrag 20 % der Einnahmen für Naturschutzmaßnahmen erhalten	10 % des Ertrags für die Gemeinde, 90 % für das Land. Zweckgebunden zur Finanzierung des NÖ Landschaftsfonds		turschutzes und der Naturpflege sowie wiss. Forschung		gen, Wasserentnahme Schnee-/Stromerzeugung 100 % des Ertrages für das Land, zweckgebunden: 60% Klimaschutz und ÖPNV, 40% sonstige Maßnahmen für Naturschutz	35 % des Ertrags an die Gemeinde, zweckgebunden für Naturschutz und Landschaftsentwicklung sowie Forschung 65 % der Erlöse fließen in Naturschutzfonds ein	Abs. 3 Ausnahme Forschung, Bewilligung notwendig

Aktive Bodenpolitik (Bodenbeschaffungsfonds, Erwerb, Veräußerung, Zuschüsse an Gemeinden für Grundstückserwerb, infrastrukturelle Maßnahmen)

	B	K	NÖ	OÖ	S	Stmk	T	V	W
Fonds		Regionalfonds (K-RegFG): u.a. Förderung bodenpolitischer Vorhaben für Kärntner Gemeinden (auch Rechtsträger, an denen Gemeinde zu mind. 50 % beteiligt ist)			Salzburger Baulandsicherungsgesellschaft mbH: treuhändischer Erwerb von Grundstücken, Vermittlung an Interessenten		Tiroler Bodenfonds: Ankauf, Verkauf, Bevorratung von Liegenschaften, Zuschüsse für Grundstückserwerb durch Gemeinden		Wohnfonds: u.a. Erwerb von Grundflächen im Zusammenhang mit sozialem Wohnbau, Baureifmachung und entgeltliche Überlassung an geeignete Dritte

Bestehende Richtlinien für Gemeinde-Bedarfszuweisungen (Länder ohne Wien)

Raum- oder flächenbezogene Regelungen/(Fehl-)Anreize in bestehenden Bedarfszuweisungsrichtlinien

Siehe Punkt 9 in www.bmf.gv.at/themen/budget/finanzbeziehungen-laender-gemeinden/unterlagen-finanzausgleich.html (Aug. 2023)

	B (2021)	K (2018)	NÖ (2019)	OÖ (2018)	S (2018)	Stmk (2021)	T (2022)	V (2018)
BZ-Richtlinien	<p>Verwaltungsgemeinschaften jährlich 25.000 €</p> <p>Interkommunale Zusammenarbeit im Breitbandausbau</p> <p>Interkommunale Zusammenarbeit im Verkehrswesen jährlich 200.000 €, insb.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Aufschlag zu Mikro-ÖV-Förderrichtlinie - gemeindeübergreifende Schülertransporte und Buslinien sowie P&R Anlagen - interkommunale Betriebsgebiete - gemeindeübergreifende örtliche Entwicklungskonzepte, Grünraumkonzepte, Verkehrskonzepte <p>Besondere Bedarfszuweisungsmittel für „Radrouten im Alltagsradverkehr“ und „touristische Radwanderwege“, jährliches Gesamtbudget: 2 Mio. €</p> <p>Gemeindezusammenlegungen Unterstützung: 1. Jahr 200.000 €, 2. und 3. Jahr 100.000 €</p> <p>Säulenmodell für Finanzierung, Säule „Straßenkilometer je Einwohner (Gemeindestraßen und Güterwege“: Gemeinden mit hohem Pro-Kopf Wert erhalten höhere Bedarfszuweisungen</p>	<p>Zweck der Förderung: Interkommunale Zusammenarbeit, Gemeindezusammenlegungen, strukturschwache Gemeinden</p> <p>Statutarstädte Klagenfurt und Villach sowie Gemeinden >20.000EW: Pauschalbetrag</p> <p>Verteilungsmodell mit Indikatoren:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Bevölkerungsdichte (je niedriger, desto höhere Förderung) - Zentrale Orte (je höher, desto höhere Förderung) - Finanzkraft (Förderung, wenn Finanzkraftkopfquote unter Mittelwert) - Umlagenkopfquote (Förderung, wenn über Mittelwert) - Bevölkerungsrückgang (Förderung bei Rückgang) - Rohertragsausgleich (Differenz Finanzkraftausgleich und Umlagenausgleich, Förderung, wenn unter Mittelwert) - Verlust-/Zuwachsendeckelung (max. 50.000 €) 	<p>Förderung von Projekten z.B. Amtshaus, Erholungszentrum, Gemeindestraßen/Brücken, Güterwege, Straßenbeleuchtung, Energiesparende Maßnahmen, uvm.</p> <p>Gemeindekooperationen:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Beitritt zu bestehendem Abgabeneinhebungsverband (30.000-50.000 €) - Kooperation im Abgabewesen, behördliche Aufgaben, Personalverrechnung etc. (30.000–150.000 €) - Gemeindezusammenlegungen (1. Jahr 80.000 €, 2. 60.000 €, 3. 40.000 €, 4. 20.000 €) 	<p>Strukturfonds</p> <p>Sockelförderung: Gemeindestraßen inkl. Winterdienst, Güterwege, Tourismusausgaben, Schulen und Kinderbetreuung</p> <p>Basis Einwohnerzahl</p> <p>Härteausgleichsfonds: Finanzierung Eigenmittelanteil Infrastrukturprojekte</p> <p>Basis (niedrige) Sockelförderung</p> <p>Projektfonds: Für Projekte Kinderbetreuung, Schulen, Amtsgebäude, Sporteinrichtungen, Friedhöfe. Sofern Härteausgleichsfondsbe-rechtigt auch Straßen- und Wegebau, Straßenbeleuchtung</p> <p>Förderquoten je Gemeinde, Basis (niedrige) Finanzkraft</p> <p>Regionalisierungsfonds: Interkommunale Projekte und Infrastrukturen, Gemeindefusionen. zB Schulen, Amtsgebäude, Bauhöfe, Sport- und Freizeitinfrastrukturen</p> <p>Basis (niedrige) Finanzkraft</p>	<p>Sockelförderung u.a. für Pflichtaufgaben wie Straßen (30 % förderbar), Schulen, Kinderbetreuung (40 % förderbar), Gemeindeämter, Feuerwehrhäuser (30 % förderbar), Energie z.B. Fernwärmeanschluss, Biomasseheizung, Wärmepumpen (30 % förderbar), Friedhöfe (20 % förderbar)</p> <p>Zuschläge bei Erhöhung der Energieeffizienz sowie ökologischer Baustoffwahl für Wohnräume und regelmäßig/dauerhaft von Menschen genutzte Räume (z.B. Schulen, Ämter)</p> <p>Bauhöfe +35 % zusätzliche Förderung</p> <p>Photovoltaikanlagengerichtung auf gemeindeeigenen Gebäuden: Pauschalförderung 15 % pro Anlage</p>	<p>Gemeindestraßen, Anteile der Bundes-/Landesbauten (Gehwege, Radwege): 30% förderbar</p> <p>Vorhaben zur Förderung einer lebenswerten Gemeinde (z.B. Ortsbild): 100% förderbar</p> <p>Anlagen zur Erzeugung von erneuerbaren Energieträgern: +10 % zusätzliche Förderung</p> <p>Maßnahmen zur nachträglichen Wärmedämmung von Hochbauten: +10 % zusätzliche Förderung</p>	<p>Ausbau von Schulen, Barrierefreiheit in Gemeindegebäuden, Krankenhäuser, Katastrophen im Gemeindevermögen</p> <p>Regionale Kooperationen</p> <p>Bis zu 15 % der Erschließungskosten,</p> <p>Basis (niedrige) Finanzkraft</p> <p>Förderungen der Gemeindepartnerschaften Europaregion Tirol/Südtirol/Trentino (kulturell, wirtschaftlich, sozial)</p> <p>Umstieg auf erneuerbare Energieträger</p>	<p>Förderbare Kosten:</p> <p>Pflichtschulen 28%, Friedhöfe, Neubau Gehsteige an Landesstraßen (Gemeinden <1000 EW) 15 %, Amtsgebäude 13 %, Bau-, Abfall-, Werkstoffsammelhöfe (nur bei Gemeindekooperationen) 18 %, Pflegeheime 38 %, Hackschnittzelfeuerungsanlagen 35 %</p> <p>Zuschläge für besonders energieeffiziente oder ökologische Bauweise 3–10 % (Neu-, Erweiterungsbauten, Generalsanierungen)</p> <p>Anm.: insgesamt maximal 45 % Förderung</p>

Förderungen

Siehe beispielsweise (Stand Aug. 2023):

<https://www.burgenland.at/foerderungen/>

https://www.ktn.gv.at/Verwaltung/Amt-der-Kaerntner-Landesregierung/Abteilung-11/Wohnbau/%C3%9Cb%C3%A4rsicht%20F%C3%B6rderungen%202022_23

<https://www.noe.gv.at/noe/Foerderungen/Foerderungen-alle.html>

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

https://www.landesentwicklung.steiermark.at/cms/dokumente/12634888_141846318/b8e473b8/Brosch%C3%BCre%20Regionalentwicklung.pdf

<https://www.salzburg.gv.at/themen/f%C3%B6rderungen>

<https://www.tirol.gv.at/buergerservice/foerderungen/>

<https://vorarlberg.at/-/gemeindefoerderungen>

https://www.oesterreich.gv.at/themen/bauen_wohnen_und_umwelt/wohnen/2.html ?

<https://www.bmf.gv.at/themen/budget/das-budget/foerderungsberichte.html>

8.2 Anhang 2: Reformoptionen zu intra- und extragovernmentalen ökonomischen Instrumenten zur Reduktion der Flächeninanspruchnahme und Versiegelung

<i>Intragovernmentale Instrumente: Zahlungspflichtig bzw. empfangsberechtigt sind Gemeinden als öffentliche Körperschaften</i>			
Umlage bzw. Fördertatbestand	Reformoption(en)	Grundkonzeption und Anreize	Betroffene öffentliche Interessen und öffentliche Aufgaben (Ausgaben)
1. Flächenwidmung (Neuausweisung oder Höherwidmung) und 2. Versiegelung	Flächenwidmungs- und Versieglungsumlage	<p>Die <i>Flächenwidmungsumlage</i> wird bei jeder Widmung einer neuen Bau- oder Verkehrsfläche vom Land eingehoben und für Natur-/Klimaschutzzwecke gewidmet. Bei der Erteilung von Baugenehmigungen (Wohn- und Gewerbebauten sowie Verkehrsflächen) wird die verbaute Fläche (pro m²) ebenfalls mit der Umlage besteuert (Umlagetatbestand <i>Versieglung</i>).</p> <p>Die zweifache Umlage fließt in einen auf Landesebene einzurichtenden <i>Biodiversitäts- und Bodenschutzfonds</i>, dient zur Finanzierung der Beschaffung und des Erhalts von Ausgleichsmaßnahmen (z.B. Biodiversitäts- und Naturschutzflächen), und kann in weiterer Folge auch die Rückwidmungs- und Entsiegelungsförderung für Gemeinden (s.u.) finanzieren.</p> <p>Die Umlage kann reduziert werden nach Lage der Flächenwidmung und Versiegelung</p> <ul style="list-style-type: none"> - bei Erreichung einer Mindestdichte im Ortskern (Nachverdichtung) sowie bei sozialem Wohnbau in Ortskernen, - für Projektentwicklungen im Rahmen der Erneuerung des Bestandes (Renovierung, Abriss und Neubau), - und für erneuerbare Energieträger (Agrar-PV, Windenergie). 	<p>Die öffentlichen Interessen sind der sparsame Umgang mit Boden lt. Bodenstrategie und ÖREK, der Biodiversitäts-, Natur- und Klimaschutz (inkl. Klimawandelanpassung); die öffentlichen Aufgaben liegen in diesen Feldern, die Umlage dient als Kostenbeitrag der widmenden Gemeinden zur Erreichung dieser Ziele, der Finanzierung dieser Ausgleichsmaßnahmen für den Natur- und Klimaschutz (Kostenbeitrag), sowie zur Internalisierung der externen Kosten der Widmung und Versiegelung (z.B. Wegfall der Bodenfunktionen und dadurch Reduktion oder Vernichtung von Ökosystemleistungen).</p>
1. Rückwidmung von Bauland in Grünland und 2. Entsiegelung	Rückwidmungs- und Entsiegelungsförderung	<p>Gemeinden erhalten für die Leistung von Kompensationszahlungen an (private) Grundstückseigentümer:innen (Ausgleich des Vermögensnachteils bei einer Rückwidmung) sowie für den Aufwand der Entsiegelung öffentlicher Flächen eine Rückwidmungs- und Entsiegelungsförderung vom Land aus dem Biodiversitäts- und Bodenschutzfonds.</p> <p>Die Förderung kann differenziert (insb. erhöht) werden</p> <ul style="list-style-type: none"> - bei Projektentwicklungen im Bestand, die von öffentlicher oder privater Hand initiiert werden und die Mindestanfordernisse (z.B. Ortskern, Umbau des Bestands/Nachverdichtung, Revitalisierung) erfüllen, und - bei kommunalen Projekten der Schaffung von Biodiversitäts- und Naturschutzflächen (mit einer Mindestqualität und -quantität). 	<p>Zum Klima-, Boden- und Biodiversitätsschutz ist nicht nur die zusätzliche Flächeninanspruchnahme und die Versiegelung zu reduzieren, sondern Flächen sind in Boden umwandeln, der grundsätzliche Bodenfunktionen und Ökosystemleistungen bereitstellen kann. Die öffentlichen Interessen liegen hierbei insb. in der Erfüllung der vereinbarten Ziele in diesen Bereichen.</p> <p>Die damit verbundenen öffentlichen (insb. kommunalen) Aufgaben (und nachfolgend Ausgaben) sind die Rückwidmung und Entsiegelung, die Verbesserung der Infrastruktureffizienz bzw. der Rückbau nicht notwendiger Infrastruktur, die Ortskernentwicklung und Revitalisierung.</p>

Quelle: eigene Zusammenstellung (2023).

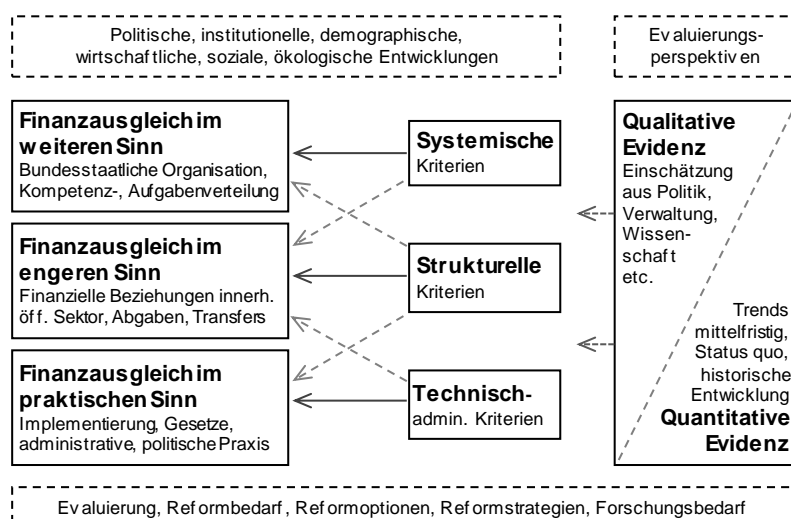
Extragovernmentale Instrumente: Zahlungspflichtig bzw. empfangsberechtigt sind Grundstückseigentümer:innen		
Vorschläge für neue extragovernmentale Instrumente		
Widmung (Neuweisung bzw. Höherwidmung)	Flächenwidmungsabgabe mit Mehrwertausgleich und Versiegelungsabgabe	Die Widmungsabgabe setzt sowohl an der Fläche (pauschal) als auch an der Wertsteigerung des Bodens durch die Widmung an (i.S. einer Vermögenssteuer). Neben dem Anreiz zu flächensparenden Widmungen wird durch die Versiegelungsabgabe ein konkreter Anreiz zu einer schonenden Bodennutzung geboten. Das Aufkommen geht gemeinschaftlich an Land und Bund (Zweckwidmung: Natur-/Klimaschutz sowie Finanzierung des sozialen Wohnbaus). Die Ziele der Abgabe sind die Verbesserung der Effizienz der Flächennutzung, die Reduktion der Bodenversiegelung, sowie ein gewisser sozialer Ausgleich durch die Abschöpfung (eines Teils des) Wertzuwachses. Öffentliche Rechtsträger in ihrer Funktion als Grundstückseigentümer:innen unterliegen ebenfalls dieser Abgaben, allerdings kann die Abgabe bzw. der Mehrwertausgleich bei sozialem Wohnbau oder zur Erfüllung öffentlicher Interessen reduziert werden.
Leerstand	Leerstandsabgabe	Für nicht bebaute Grundstücke oder nicht genutzte Wohnungen (Hauptwohnsitz) wird eine Leerstandsabgabe als Anteil der imputierten Pacht/Miete eingehoben (Gemeindeabgabe); die Leerstandsabgabe dient zur besseren Finanzierung kommunaler Infrastrukturen und kommt den Gemeinden zur Verbesserung des Kostendeckungsgrades bei Gemeindeeinrichtungen zugute.
Vorschläge zur Reform bestehender extragovernmentaler Instrumente		
Wohnbau	Wohnbauförderung	Gewährung einer Wohnbauförderung ausschließlich unter Berücksichtigung von sozialen in Kombination mit natur- und klimaschutzpolitischen Kriterien (z.B. Bindung an Lage, ÖV-Erreichbarkeit, innere Verdichtung, effiziente Flächennutzung).
Grundvermögen Baulandreserven, Nachverdichtungsreserven, Baulandhortung	Reform der Grundsteuer – neben den bekannten Reformvorschlägen (hinsichtlich Bemessungsgrundlage, Tarifierung) – anhand der folgenden Dimensionen: - Grundsteuer B (Erhöhung Bodenwert, invers zur Flächenausnutzung) - Grundsteuer C (progressiv für unbebaute Grundstücke) - Lage-Komponenten - Berücksichtigung der Bodenbonität/Eignung - Bodenwertabgabe (Erhöhung, reduzierte Befreiung) - Infrastruktur-/Erh.beitrag für unbebaute Grundstücke	Reform der Grundsteuer (Vermögenssteuer, Finanzierung von Gemeindeaufgaben), dabei Anpassung und Erhöhung sowohl der Bemessungsgrundlage als auch des Steuertarifs.
Betriebsgebiete	Reform der Kommunalsteuer: - Differenzierung - Lage-/flächenabhängige Bestimmung - auch am Wohnsitz, als Landesabgabe (regionale Aufteilung, Kooperation)	Differenzierung der bestehenden Kommunalsteuer i.S. einer flächen- und ressourcensparenden Produktion.
Zweit-/Freizeitwohnsitz	Zweitwohnsitzabgaben	Reform und Aufstockung der Zweitwohnsitzabgaben zur Finanzierung von Natur- und Klimaschutzprojekten.

Quelle: eigene Zusammenstellung (2023).

8.3 Anhang 3: Beurteilungsrahmen zur Evaluierung von Instrumenten und Wirkungen des Finanzausgleichs

Konzeptioneller Rahmen und Kriterien zur Beurteilung des Finanzausgleichs

Abbildung 35: Beurteilungsrahmen zur Evaluierung des Finanzausgleichs



Quelle: Bröthaler/Getzner (2017).

Tabelle 12: Systemische, strukturelle und technisch-administrative Kriterien zur Beurteilung des (österreichischen) Finanzausgleichs

Beurteilungskriterien (Evaluierungsstufe) ¹	Beurteilungsmaßstäbe bezüglich FA (Ausgangsniveau, Richtung der Veränderung)	Methodik (empirische Evidenz) ²
1. Systemische Kriterien		
1.1 Grundsätze und Rahmenbedingungen		
Bundesstaatliche Organisation, Föderalismus-Modell ³	Akzentuierung demokratischer Entscheidungs- und Kontrollmechanismen, Föderalismuskompromiss (Verbund-/Trenn-Positionierung), klare Zuordnung von Kompetenzen und Aufgaben	Rechtsanalyse, Dokumenten-Analyse, Funktionsanalyse
Konnexität, fiskalische Äquivalenz, institutionelle Kongruenz	Übereinstimmung der Aufgaben-/Ausgaben- und Finanzierungsverantwortung im Sinne einer ökonomisch effizienten staatlichen Leistungserbringung	Rechtsanalyse, Transaktionsanalyse, Funktionsanalyse
Verantwortlichkeit	Ausmaß der subnationalen Entscheidungsautonomie, Eigenverantwortlichkeit (Grad der Dezentralisierung)	Rechtsanalyse, Aufgabenanalyse
Transparenz	Transparenz, Einfachheit der Aufgaben- und Finanzierungsverflechtungen	Aufgabenanalyse, Transaktionsanalyse
1.2 Prozess und Ausrichtung		
Ziel-, Aufgaben-, Leistungs-, Wirkungsorientierung	Explizite Ausrichtung an inhaltlichen, d.h. wirtschaftspolitischen, Zielen (z.B. Wachstum, Verteilungsgerechtigkeit), Berücksichtigung unterschiedlicher Grade der Aufgabenerfüllung/Leistungserbringung	Rechtsanalyse, Dokumentenanalyse
Reformprozess	Längerfristige Reformstrategien, Verhandlungsprinzip, Periodizität bei FA-Gestaltung, Abstimmung mit weiteren Reformbereichen	Dokumentenanalyse, Prozessanalyse
Institutionelle Kooperation	Intensität der Kooperation und Koordination zwischen Ebenen und Einheiten (als Element des FA iwS), Kompromissintensität	Prozessanalyse, Aufgabenanalyse

Beurteilungskriterien (Evaluierungsstufe) ¹	Beurteilungsmaßstäbe bezüglich FA (Ausgangsniveau, Richtung der Veränderung)	Methodik (empirische Evidenz) ²
2. Strukturelle Kriterien		
2.1 Prinzipien, Regeln und finanzwirtschaftliche Ziele		
Effizienzorientierung, Anreizorientierung	Anreize zur effizienten Aufgabenerfüllung und zur Erzielung der gewünschten Wirkungen der Bereitstellung öffentlicher Güter und Dienstleistungen mit den geringst möglichen Kosten	Effizienzanalyse und Wohlfahrtsökonomische Beurteilung
Nachhaltigkeit	Berücksichtigung finanzpolitischer, ökonomischer, sozialer, ökologischer Nachhaltigkeitsperspektiven in FA-Bestimmungen	Finanzwissenschaftliche Nachhaltigkeits-tests
Gerechtigkeit	Abwägung von Gerechtigkeitsprinzipien, Klarheit der Umsetzung in FA-Regelungen, Verbesserung der als gerecht angesehenen regionalen und/oder sozialen Verteilung (mittels horizontalem Ausgleich)	Verteilungsanalyse (regional, sozial), territoriale Inzidenzanalyse
Zweckbindung	Ausmaß der vertikalen Steuerung und zusätzlicher Anreize (bzw. Verpflichtungen) über Zweckwidmung (primär von Transfers)	Rechtsanalyse, Transaktionsanalyse
2.2 Instrumente und Wirkungsbezug		
Abgabenaautonomie	Sub-nationaler Gestaltungsspielraum bei eigenen Abgaben (Bemessungsgrundlagen, Tarife); Ausmaß eigener Abgaben	Rechts-, Transaktionsanalyse
Allokation, Distribution	Trennung allokativer und distributiver Wirkungen bei Abgabenteilung und Transfers	Rechts-, Transaktionsanalyse
Spillover, Skaleneffekte	Berücksichtigung räumlicher externer Effekte und der Kosteneffizienz unterschiedlicher Organisationsformen	Territoriale Inzidenzanalyse
Lokale/regionale Präferenzen	Berücksichtigung lokal oder regional unterschiedlicher Präferenzen bzw. Niveaus öffentlicher Güter und Dienstleistungen, Abgrenzung Wahlbedarf (Pflicht-, Ermessensaufgaben, freiwillige Aufgaben)	Budgetanalyse, Transaktions- und Finanzierungsanalyse
Ressourcen-Ausgleich	Ausmaß des Finanzkraft-Ausgleichs (z.B. der Kompensationseffekte) und regionalpolitischen Ausgleichs (Kohärenz, Wachstums- gegenüber Verteilungsorientierung)	Transaktionsanalyse
Lasten-Ausgleich	Berücksichtigung von verschiedenen Sonderlasten bzw. von Ausmaß, Niveau und Qualität der Leistungserbringung	Transaktionsanalyse, Qualitätsevaluierung
Finanzierungsmechanismen und -verflechtungen	Transparenz durch Abbau der Finanzierungsverflechtungen (Anzahl und Volumen der intragovernmentalen Transfers, der Umlagen als auch Zuweisungen), Maßnahmen der Aufgabenentflechtung	Transaktionsanalyse
Finanzpolitische Resilienz	Kontinuität, Stetigkeit, Rechtssicherheit (durch längerfristige FA-Strategien, Dynamikgarantien, periodische Verhandlung, ertragsneutrale Änderungen, Übergangsbestimmungen)	Transaktionsanalyse, Zeitreihenanalyse
3. Technisch-administrative Kriterien		
3.1 Rechtstechnisch-empirische Implementierung		
Transparenz der Regelungen	Einfachheit, Verständlichkeit der gesetzlichen Regelungen und Verfahren der Mittelaufteilung	Rechtstextanalyse
Vollständigkeit, Widerspruchsfreiheit, Unabhängigkeit, Neutralität	Abstimmung der FAG-Regelungen mit weiteren Finanzierungsbestimmungen	Rechtsanalyse
Daten	Rechtsverbindlichkeit, Verfügbarkeit der erforderlichen Datengrundlagen (Aufteilungskriterien)	Datenanalyse
Verwaltungs- und Kosteneffizienz	Vollzug der Regelungen (Transaktionskosten), administrative Einfachheit, laufender Aufwand	Analyse der Transaktionskosten
3.2 Politisch-administrative Praxis		
Politische Steuerung, Transparenz	Möglichkeiten und Grenzen der politischen Steuerung und Schwerpunktsetzung (über Abgaben und Transfers); offenes, regelmäßiges Monitoring, Berichtswesen; Evaluierung	Rechtsanalyse
Flexibilität, Reagibilität	Anpassung an kurz- bis mittelfristige Entwicklungen (durch jährlich erhobene Aufteilungskriterien oder institutionalisierte Anpassungsmechanismen)	Rechts-, Zeitreihenanalyse

¹ Es handelt sich bei der Auswahl von Beurteilungskriterien grundsätzlich um eine begründete, notwendigerweise aber subjektive Entscheidung der Autoren zur Inklusion bzw. zur Nichtberücksichtigung von Kriterien.

² Methodik: Die hier angeführten Beurteilungsmethoden stellen eine mögliche Auswahl an Methoden ohne Anspruch auf Vollständigkeit dar.

³ Aus Gründen der Übersichtlichkeit wird auf den für die Finanz- und Wirtschaftspolitik grundsätzlich ebenfalls wichtigen Bezug zur Ebene der Europäischen Union und deren föderalen Aufbau (Diskussion um Staatenbund oder Bundesstaat) in dieser Darstellung verzichtet.

Quelle: Bröthaler/Getzner (2017).

8.4 Anhang 4: Erläuterungen zum harmonisierten Flächenbestand 1990–2022

Für die empirische Untersuchung und die ökonomische Modellierung langfristiger Zusammenhänge der Flächeninanspruchnahme in Österreich waren im Rahmen der vorliegenden Studie möglichst valide Flächendaten auf Gemeindeebene in längerer Zeitreihe (konkret für den Zeitraum 2004–2022) erforderlich.

Die einzige österreichweit in längerer Zeitreihe verfügbare *Datengrundlage* zur Abschätzung der Flächeninanspruchnahme bilden bislang Daten der Grundstücksdatenbank (Flächendaten der Digitalen Katastralmappe nach Nutzungsarten). Die Basisdaten werden vom Bundesamt für Eich- und Vermessungswesen (BEV) seit 1980 als Regionalinformation der Grundstücksdatenbank auf Ebene der Katastralgemeinden veröffentlicht (BEV, 2023). Auf Basis dieser Flächendaten des BEV wurde vom Umweltbundesamt seit 2001 jährlich bis zum Jahr 2021 eine Bilanz der Flächeninanspruchnahme und Abschätzung der versiegelten Flächen veröffentlicht (UBA, 2022). Im Rahmen der Bodenstrategie für Österreich wird ein neues Datenmodell für die Ermittlung der Flächeninanspruchnahme und Bodenversiegelung in Österreich für Daten ab 2022 entwickelt (UBA, 2023b). Eine rückwirkende Anwendung der neuen Methodik auf Vorjahre ist nicht vorgesehen (oder nicht möglich). Für längere Zeitreihen ist in den nächsten Jahren demnach zumindest eine näherungsweise Anpassung der Altdaten anzustreben.

Die bisher verfügbaren Flächendaten weisen allerdings Inkonsistenzen im Zeitablauf aufgrund von Definitionsänderungen sowie auch Qualitätsdefizite für Auswertungen auf „kleinräumiger“ Ebene (z.B. Gemeindeebene) auf. Für Zwecke der vorliegenden Studie wurde daher ein „*harmonisierter Flächenbestand*“ auf Basis der BEV-Daten für den Zeitraum 1990–2022 erarbeitet (TU Wien, 2023), der hier kurz erläutert wird. Ausgehend von den Flächendaten der Regionalinformation 1990–2022 (BEV, 2023) wurden die folgenden Schritte durchgeführt:

1. Datengrundlage

Datengrundlage bilden die Flächendaten der Regionalinformation des BEV (Anzahl der Grundstücke, Fläche in m² nach detaillierten Nutzungsarten je Katastralgemeinde) mit ergänzenden Metadaten zum Datenstand (z.B. Datum der Fertigstellung der DKM, Indikatoren zur Datenqualität). Kompatibilitätsprobleme im Zeitablauf bestehen bei den Daten vor 2012 (aufgrund geänderter Datenstruktur und Gliederung der Benützungsarten/Nutzungen).

Jahr	BEV-Datenstruktur	Bezugszeitpunkt	Nutzungen	DKM-Verfügbarkeit	Sonstiges
1990	1979-1990	31.12. (Jahr)	Zuordnung der Benützungsarten zu jenen gemäß Datenstruktur ab 2012	Vor DKM rückwirkende Niveau-Anpassung und Fortschreibung je KG	Sonstige Fehlerkorrekturen, soweit auf KG-Ebene klar nachvollziehbar
1991-1993	1991-1993	01.01. (Folgejahr)		Vor DKM Anteil gem. Folgejahr	
1994-2003	1994-2007	01.01. (Folgejahr)			
2004-2007		01.01. (Folgejahr)			
2008-2011	2008-2011	01.01. (Folgejahr)			
2012-2022	ab 2012	31.12. (Jahr)			

Quelle: BEV (2023); TU Wien (2023); eigene Zusammenstellung (2023).

2. Gebietsstand und Bezugszeitpunkt

Die Flächendaten 1990–2022 wurden an den **Gebietsstand 2022** (7.850 Katastralgemeinden) angepasst:

- Rückwirkende Anpassung auf Ebene der Katastralgemeinden (Teilung/Auflassung 1990–2013) und
- Zuordnung der Katastralgemeinden zu Gemeinden gemäß Gebietsstand 2022 (2.093 Gemeinden inkl. Wien).

Es wird grundsätzlich auf den Stand vom **31.12. des Jahres** Bezug genommen. Für die Jahre 1991–2011 wurde jeweils der Datenbestand vom 01.01. des Folgejahres herangezogen (beispielsweise für das Jahr 2011 der Stand vom 01.01.2012, für das Jahr 2012 der Stand vom 31.12.2012 der Regionalinformation des BEV, 2023).

3. Benützungsarten (Nutzungen)

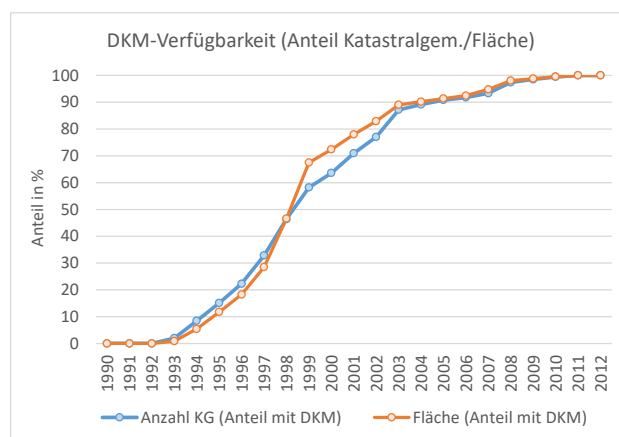
In einem zweiten Schritt wurden die Nutzungskategorien der Flächendaten (1990–1993, 1994–2007, 2008–2011 gemäß VermV 1994 bzw. BANU-V) an die ab 2012 geltenden Benützungsarten/Nutzungen angepasst:

- 2012–2022: Zusammenfassung der Flächendaten zu aggregierten Nutzungskategorien (siehe nachfolgend),
- 1990–2011: Zuordnung zu den aggregierten Nutzungskategorien (zum Teil rückwirkende Aufteilung).

Zusammenfassung zu aggregierten Nutzungskategorien	Benützungsarten (Nutzungen) ab 2012 gemäß BEV-Datenbestand	Zuordnung/Aufteilung der Benützungsarten (Nutzungen) 1990-2011
Gebäude	Gebäude	Bis 1993: Anteil Gebäudefläche an Baufläche (des Jahres 1994); Bis 2011: Baufläche (Gebäude)
Gebäudenebenenflächen	Gebäudenebenenflächen (Innenhöfe, Terrassen, kleine Vorplätze, etc.)	Bis 1993: Anteil an Baufläche + Landwirtschaft + Gärten (1994), Bis 2011: Anteil an Baufläche (befestigt+nnu) + Sonstige Flächen (nnu) (2012)
Gärten	Gärten (Haus-, Zier-, Vorgärten, Kleingärten)	Bis 1993: Anteil an Baufläche + Landwirtschaft + Gärten (1994), Bis 2011: Baufläche (begrünt)
Betriebsflächen	Betriebsflächen (Werksgelände, Lagerplätze, Hafenanlagen, Flugplätze, Ver-/Entsorgungsanlagen ohne Dep.)	Bis 1993: Anteil an Baufläche + Landwirtschaft + Gärten (1994), Bis 2011: Anteil an Baufläche (befestigt+nnu) + Sonstige (nnu) (2012)
Friedhöfe	Friedhöfe	Bis 1993: Anteil an Baufläche + Landwirtschaft + Gärten (1994), Bis 2011: Anteil an Baufläche (befestigt+nnu) + Sonstige (nnu) (2012)
Straßenverkehrsanlagen	Straßenverkehrsanlagen (Autobahnen, Straßen, Gassen, Radwege, Fußwege, Reitwege, Plätze, Ortsräume)	Bis 1993: Anteil an Verkehrsflächen (Bundes-, Landes-, Bezirksstraßen; Güterwege; Wege; Straßen; Gassen; Plätze; Ortsraum) (1994); Bis 2011 Anteil an Verkehrsflächen (Straßenanlagen) (2012)
Verkehrsrandflächen	Verkehrsrandflächen (Seitengräben, Böschungen, Schutzstreifen, Begleitvegetationsstreifen, Dämme, etc.)	Bis 2011: Anteil an Verkehrsflächen (Straßenanlagen) (2012)
Parkplätze	Parkplätze	Bis 2011: Anteil an Verkehrsflächen (Straßenanlagen) (2012)
Schienenverkehrsanlagen	Schienenverkehrsanlagen	Bis 2011: Bahngrund/Bahnanlagen
Abbau, Halden, Deponien	Abbauflächen, Halden und Deponien	Bis 1993: Anteil an Unproduktiv + Sonstige (1994); Bis 2011: Anteil an Abbauflächen + Sonstige (2012)
Freizeitflächen	Freizeitflächen (Park, Sportplatz, Freibad, Golfplatz etc.)	Bis 1993: Anteil an Baufläche + Landwirtschaft + Gärten (1994); Bis 2011: Erholungsflächen
Landwirtschaftlich genutzt	Äcker, Wiesen, Weiden + Dauerkulturanlagen und Erwerbsgärten + Verbuschte Flächen	Bis 2011: Landwirtschaftlich genutzte Grundflächen + Gärten (ohne Erholungsflächen)
Weingärten	Weingärten	Bis 2011: Weingärten
Alpen	Alpen	Bis 2011: Alpen
Wald	Wälder + Krummholzflächen + Forststraßen	Bis 2011: Wald
Gewässer	Fließende Gewässer + Stehende Gewässer + Gewässerrandflächen + Feuchtgebiete	Bis 1993: Strom; Flüsse; Bäche; Gräben; Kanäle; Seen; Sümpfe; Teiche; Andere Gewässer; Bis 2011: Fließende Gewässer; Stehende Gewässer; Sumpf; Gewässer nnu
Ödland	Fels- und Geröllflächen + Vegetationsarme Flächen + Gletscher	Bis 1993: Anteil an Unproduktiv (Öde) + Andere Sonstige (1994); Bis 2011: Ödland ohne Anteil Deponien (2012)

4. Korrekturen (DKM-Fertigstellung)

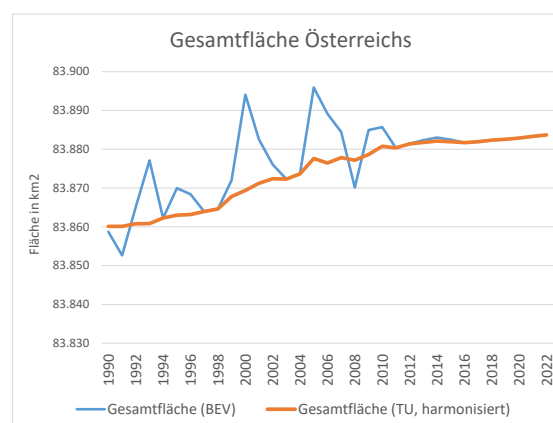
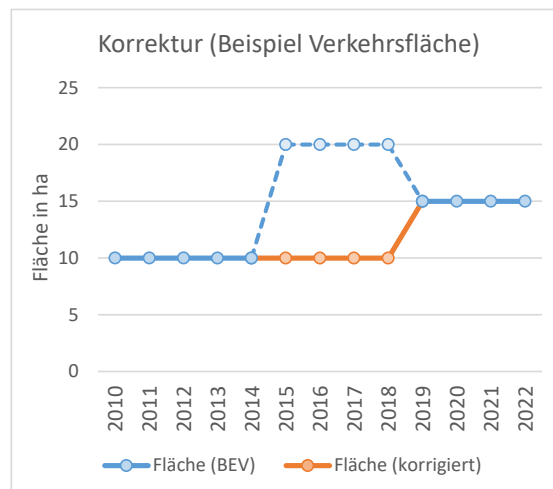
Es ist grundsätzlich von einer im Zeitablauf schrittweise verbesserten Qualität der Flächendaten auszugehen, wobei hier auch die Erfassung der digitalen Katastralmappe (DKM) eine wesentliche Rolle spielen dürfte. Die DKM wurde für die 7.850 Katastralgemeinden sukzessive im Zeitraum 1993–2013 fertiggestellt. Mit der Erstellung der DKM wurden auch die Benützungsarten/Nutzungen aktualisiert (Winkler, 1996, S. 18). Teils gravierende Änderungen der Flächenstrukturen (Anteile der Nutzungsarten) ab dem Fertigstellungsjahr der DKM gegenüber Vorjahren lassen hier eine deutliche schlechtere Datenqualität oder -aktualität vor DKM vermuten. Die Teilflächen (je Nutzungsart) in den Jahren vor DKM-Verfügbarkeit wurden demnach an das Niveau nach Fertigstellungsjahr der DKM je Katastralgemeinde angepasst und rückwirkend bis 1990 fortgeschrieben. Die Flächendaten vor 2000 liegen nach diesen Schritten zwar methodisch kompatibel vor, sind hier jedoch angesichts der geringen DKM-Verfügbarkeit als grobe Abschätzung zu verstehen.



5. Korrekturen (Projekte)

Im Zusammenhang mit Agrar-Zusammenlegungsverfahren und Straßenbauprojekten werden für die Dauer des Verfahrens bzw. Projektes (vielfach 3 bis 5 Jahre) betroffene landwirtschaftliche Flächen bzw. Verkehrsflächen doppelt (alter und neuer Stand) im Grundbuch geführt. Es kommt dadurch (zum Teil in beträchtlichem Ausmaß) zu abrupten Änderungen der Gesamtfläche auf Katastralgemeindeebene (siehe auch UBA, 2023, Definitionen). Diese Bearbeitungstechnischen Inkonsistenzen wurden teilautomatisiert identifiziert und, soweit auf Ebene der Katastralgemeinden bei den entsprechenden Nutzungskategorien klar nachvollziehbar, in den betroffenen Jahren korrigiert (wie in der nebenstehenden Grafik schematisch dargestellt).

Durch die Bereinigung einer größeren Zahl von quantitativ bedeutenden Inkonsistenzen auf Katastralgemeindeebene wurden technisch bedingte Änderungen der Flächennutzung und resultierende Schwankungen der Gesamtfläche geglättet (die Abbildung zeigt die Auswirkungen vor bzw. nach Datenkorrektur am Beispiel der Gesamtfläche Österreichs). Verzerrungen im Zeitablauf bei daraus abgeleiteten aggregierten Flächenkennzahlen werden dadurch auch auf regional differenzierter Ebene vermieden bzw. vermindert.



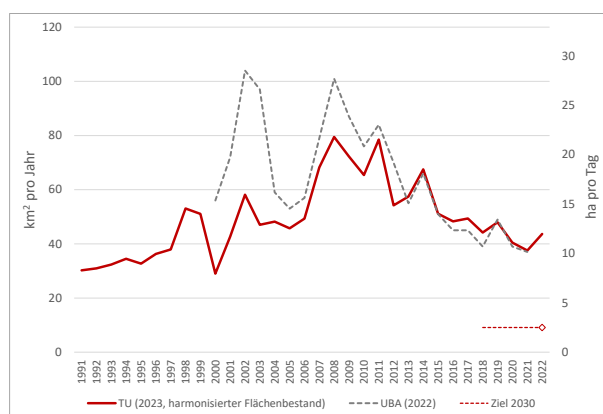
6. Berechnung der Flächeninanspruchnahme und der Versiegelung

Für die Abschätzung und Analyse der Flächeninanspruchnahme wird im Rahmen der vorliegenden Studie auf die ab 2012 bis 2021 angewandte Methodik des Umweltbundesamtes (UBA, 2023, Definitionen) auf Basis der BEV-Daten Bezug genommen. Die Flächeninanspruchnahme wird demnach anhand der Benützungskategorien (Nutzungen) zu Bauflächen, Verkehrsflächen, Freizeit- und Abbaufächen definiert. Die Versiegelung (als Teil der Flächeninanspruchnahme) wird berechnet, indem Annahmen zum Anteil der Versiegelung je Nutzung getroffen werden. Der Dauersiedlungsraum umfasst nach dieser Definition alle Nutzungskategorien der Flächeninanspruchnahme sowie landwirtschaftlich genutzte Flächen und Weingärten (bzw. die Gesamtfläche ohne Wald, alpines Gebirgsland, Ödland und Gewässer, die für landwirtschaftliche Produktion, Siedlungsentwicklung und Infrastruktur zur Verfügung steht). Diese Methodik konnte auf Basis des harmonisierten Flächenbestandes einheitlich für den Zeitraum 1990–2022 angewandt werden.

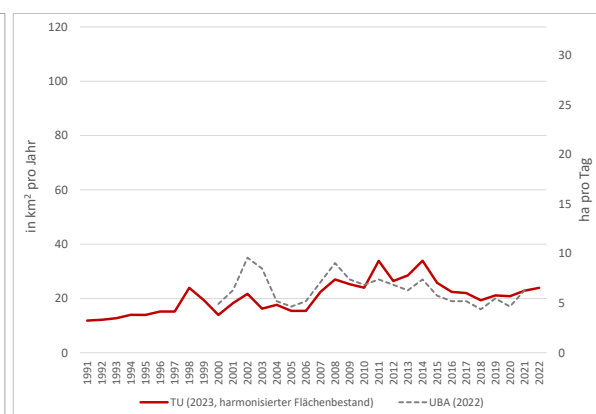
Nutzungen gemäß Grundstücksdatenbank (DKM)			Versiegelung		km ²	% ges.	% FLI	
Gebäude	Bauflächen	Flächeninanspruchnahme	1,00	Dauersiedlungsraum	Gesamtfläche	763	0,9	13,0
Gebäudenebenflächen			0,75			63	0,1	1,1
Gärten			0,00			1.835	2,2	31,4
Betriebsflächen			0,60			684	0,8	11,7
Friedhöfe			0,35			21	0,0	0,4
Strassenverkehrsanlagen	Verkehrsflächen		0,60			1.669	2,0	28,5
Verkehrsrandflächen			0,15			283	0,3	4,8
Parkplätze			0,80			45	0,1	0,8
Schienenverkehrsanlagen	Sonstige Inanspruchnahme		0,50			89	0,1	1,5
Abbau, Halden, Deponien			0,10			144	0,2	2,5
Freizeitflächen	Sonstiger Dauersiedlungsrest		0,20			251	0,3	4,3
Landwirtschaftl. genutzt			24.865			29,6		
Weingärten			476			0,6		
Alpen			7.141			8,5		
Wald			37.427			44,6		
Gewässer			1.546			1,8		
Ödland			6.581			7,8		
Gesamt						83.884	100	100

Änderung 1991–2022 gegenüber Vorjahr (in km²/Jahr bzw. ha/Tag)

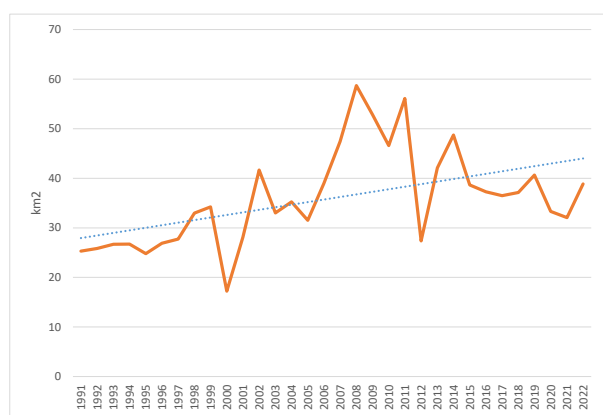
Flächeninanspruchnahme (Änderung geg. Vorjahr)



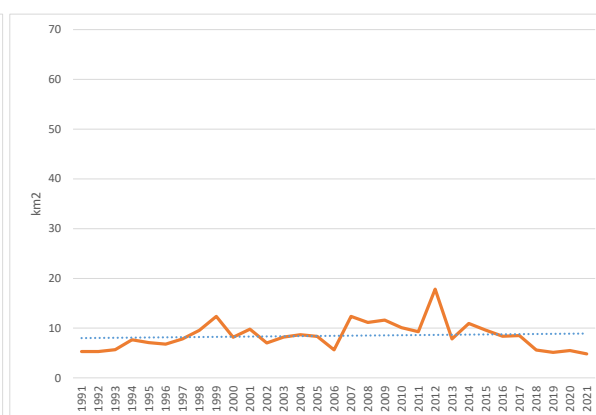
Bodenversiegelung (Änderung geg. Vorjahr)



Bauflächen (Änderung geg. Vorjahr)



Verkehrsflächen (Änderung geg. Vorjahr)



1) Benützungarten (Nutzungen) gemäß BEV (2023) bzw. BANU-V, Zuordnung der Nutzungen zu Kategorien der Flächeninanspruchnahme und Annahmen zum Anteil der Bodenversiegelung je Nutzung gemäß UBA (2023); Flächen 2022 (TUW).

Quelle: TU Wien (2023, harmonisierter Flächenbestand 1990–2022); BEV (2023, Regionalinformation 1990–2022); UBA (2022, Auswertungen 2001–2021); UBA (2023, Methodik bis 2021); eigene Berechnung und Darstellung (2023).

