

Demographie und Daseinsvorsorge in Kärnten

Herausforderungen und Lösungsansätze auf kommunaler Ebene

ENDBERICHT

Birgit Aigner-Walder
Markus Gilbert Bliem

Klagenfurt, Oktober 2012

Demographie und Daseinsvorsorge in Kärnten

Herausforderungen und Lösungsansätze auf kommunaler Ebene

Studie gefördert durch den Kärntner Gemeindebund und die Landesgruppe Kärnten des Österreichischen Städtebundes

Institut für Höhere Studien und Wissenschaftliche Forschung Kärnten

Klagenfurt, Oktober 2012

IHS Kärnten

Alter Platz 10, A-9020 Klagenfurt Telefon: +43 (0) 463 592 150-0 Fax: +43 (0) 463 592 150-23 Website: www.carinthia.ihs.ac.at E-Mail: info@carinthia.ihs.ac.at

Dr. Birgit Aigner-Walder
Telefon: +43 (0) 463 592 150-11

E-Mail: aigner-walder@carinthia.ihs.ac.at

Dr. Markus Gilbert Bliem Telefon: +43 (0) 463 592 150-18 E-Mail: bliem@carinthia.ihs.ac.at

Das IHS Kärnten sowie alle Mitwirkenden an dieser Publikation haben deren Inhalte sorgfältig recherchiert und erstellt. Fehler können dennoch nicht gänzlich ausgeschlossen werden. Die Genannten übernehmen daher keine Haftung für die Richtigkeit, Vollständigkeit und Aktualität der Inhalte, insbesondere übernehmen sie keinerlei Haftung für eventuelle unmittelbare oder mittelbare Schäden, die durch die direkte oder indirekte Nutzung der angebotenen Inhalte entstehen.

INHALTSVERZEICHNIS

ı	Einleitung	I
2	Demographische Entwicklung in Kärnten	3
	2.1 Bevölkerungsentwicklung in Kärnten und seinen Bezirken	3
	2.2 Komponenten der Bevölkerungsentwicklung	6
	2.3 Altersstruktur der Bevölkerung	13
3	Herausforderungen für die Daseinsvorsorge auf kommunaler Ebene	20
	3.1 Leistungen der Daseinsvorsorge – Definition und Abgrenzung	20
	3.2 Effekte der demographischen Entwicklung auf Leistungen der Daseinsvorsorge	22
	3.3 Ausgabenentwicklung im Bereich der Daseinsvorsorge in Kärntner Gemeinden	25
	3.3.1 Öffentliche Ordnung und Sicherheit	29
	3.3.2 Unterricht, Erziehung, Sport	31
	3.3.3 Kunst, Kultur und Kultus	32
	3.3.4 Soziale Wohlfahrt und Wohnbauförderung	34
	3.3.5 Gesundheit	35
	3.3.6 Straßen- und Wasserbau, Verkehr	37
	3.3.7 Dienstleistungen	38
	3.3.8 Resümee zur Ausgabenentwicklung	40
	3.4 Einnahmeseitige Effekte der demographischen Entwicklung	41
4	Lösungsansätze aus Theorie und Praxis	46
	4.1 Theoretische Gesichtspunkte zur räumlichen Organisation von Leistungen	der
	Daseinsvorsorge	46
	4.2 Alternative Organisationsformen für die Erbringung von	
	Daseinsvorsorgeleistungen	51
	4.2.1 Interne Organisationsreformen	51
	4.2.2 Interkommunale Zusammenarbeit	54
	4.2.3 Einbeziehung Dritter im Rahmen der Leistungserbringung	58
	4.3 Anpassung finanzrechtlicher Rahmenbedingungen für ein effizienteres	und
	effektives Verwaltungshandeln	62
	4.3.1 Finanzausgleich - Kompetenzverteilung	62
	4.3.2 Haushaltsrechtliche Bestimmungen	65
	4.4 Good-Practice-Beispiele	68
	4.4.1 Modellvorhaben der Raumordnung, Deutschland	68
	4.4.2 Aktionsplan demografischer Wandel, Bayern	71
	4.4.3 Stadt-Umland-Management Wien/Niederösterreich	74
5	Status-quo und regionalpolitische Empfehlungen	77
	5.1 Überregionale Koordinierung und Raumplanung	77
	5.2 Förderung alternativer Organisationsmodelle	81
	5.3 Schaffung förderlicher finanzrechtlicher Rahmenbedingungen	84
6	Resümee	88
l ite	eratur	90



ABBILDUNGSVERZEICHNIS

Abbildung	1:	Prognostiziertes Bevölkerungswachstum Bundesländer, 2010-2030	. 4
Abbildung	2:	Bevölkerungsveränderung Kärntner Bezirke, 2002-2012	. 5
Abbildung	3:	Bevölkerungsverteilung Kärntner Bezirke, 2002 und 2012	. 5
Abbildung	4:	Bevölkerungsveränderung in Kärnten nach Komponenten, 1990-2030	. 7
Abbildung	5:	Binnen- und internationale Wanderungsbilanz Kärnten, 2002-2030	. 8
Abbildung	6:	Prognostizierter Geburtensaldo, Kärntner Bezirken, 2010-2030	10
Abbildung	7:	Prognostizierter Wanderungssaldo mit dem Ausland, Kärntner Bezirke, 2010-2030	11
Abbildung	8:	Prognostizierter Binnenwanderungssaldo, Kärntner Bezirke, 2010-2030	12
Abbildung	9:	Durchschnittsalter der österreichischen Bevölkerung, 2012	13
Abbildung	10:	Bevölkerungsveränderung nach groben Altersgruppen, 1991-2011, Österreic und Kärnten	
Abbildung	11:	Bevölkerung am 1.1.2012 nach breiten Altersklassen, Bundesländer	15
Abbildung	12:	Bevölkerung am 1.1.2012 nach Altersklassen, Österreich und Kärnten	16
Abbildung	13:	Bevölkerung am 1.1.2012 nach breiten Altersklassen, Kärntner Bezirke	18
Abbildung	14:	Entwicklung der Pro-Kopf-Ausgaben der Kärntner Gemeinden, 2006-2010	26
Abbildung	15:	Ausgaben Kärntner Gemeinden nach funktionaler Gliederung, 2010	27
Abbildung	16:	Entwicklung der Pro-Kopf-Ausgaben für Leistungen der Daseinsvorsorge in	
		Kärntner Gemeinden, 2006-2010.	28
Abbildung	17:	Entwicklung der Pro-Kopf-Ausgaben für Leistungen der Daseinsvorsorge in	
		Kärntner Gemeinden nach Gemeindegrößenklasse, 2006-2010	29
Abbildung	18:	Pro-Kopf-Ausgaben der Kärntner Gemeinden für Öffentliche Ordnung und	
		Sicherheit nach Gemeindegrößenklasse, 2006-2010	30
Abbildung	19:	Pro-Kopf-Ausgaben der Kärntner Gemeinden für Unterricht, Erziehung, Spoi	
		nach Gemeindegrößenklasse, 2006-2010	32
Abbildung	20:	Pro-Kopf-Ausgaben der Kärntner Gemeinden für Kunst, Kultur und Kultus	
		nach Gemeindegrößenklasse, 2006-2010	33
Abbildung	21:	Pro-Kopf-Ausgaben der Kärntner Gemeinden für Soziale Wohlfahrt und	
		Wohnbauförderung nach Gemeindegrößenklasse, 2006-2010	35
Abbildung	22:	Pro-Kopf-Ausgaben der Kärntner Gemeinden für Gesundheit nach	
		Gemeindegrößenklasse, 2006-2010	36
Abbildung	23:	Pro-Kopf-Ausgaben der Kärntner Gemeinden für Straßen- und Wasserbau,	
		Verkehr nach Gemeindegrößenklasse, 2006-2010	38
Abbildung	24:	Pro-Kopf-Ausgaben der Kärntner Gemeinden für Dienstleistungen nach	
		Gemeindegrößenklasse, 2006-2010	39
Abbildung	25:	Entwicklung der Pro-Kopf-Einnahmen der Kärntner Gemeinden nach	
		Gemeindegrößenklasse, 2006-2010	42
Abbildung	26:	Entwicklung ausgewählter Einnahmepositionen in Kärntner Gemeinden,	
		2006-2010	
Abbildung	27:	Durchschnittliche jährliche Veränderung ausgewählter Einnahmen in Kärntne	
		Gemeinden nach Gemeindegrößenklasse, 2006-2010	44



Abbildung 28: Potentielle negative Entwicklungsspirale im ländlichen Raum	48
Abbildung 29: Potentielle Leistungsänderungsoptionen	52
Abbildung 30: Handlungsoptionen Infrastrukturentwicklung	53
Abbildung 31: Spektrum an PPP-Modellen	59

TABELLENVERZEICHNIS

Tabelle	1:	Bevölkerungsentwicklung Bundesländer, 1992-2012	. 3
Tabelle	2:	Bevölkerungsprognose Kärntner Bezirke 2010-2030	. 6
Tabelle	3:	Durchschnittliche jährliche Bevölkerungsveränderung je 1.000 der Bevölkerung	,
		Kärntner Bezirke, 2002-2011	. 9
Tabelle	4:	Prognostizierte Bevölkerungsstruktur der Bundesländer nach breiten	
		Altersklassen, 2010-2030	17
Tabelle	5:	Prognostizierte Bevölkerungsstruktur der Kärntner Bezirke nach breiten	
		Altersklassen, 2010-2030	19
Tabelle	6:	Anteil der außerordentlichen Ausgaben an den Gesamtausgaben in Kärnten	
		Gemeinden nach Gemeindegrößenklasse, 2006-2010	26
Tabelle	7:	Ordentliche Ausgaben und Gesamtausgaben der Kärntner Gemeinden für	
		Öffentliche Ordnung und Sicherheit 2010 nach Gemeindegrößenklasse	30
Tabelle	8:	Ordentliche Ausgaben und Gesamtausgaben der Kärntner Gemeinden für	
		Unterricht, Erziehung, Sport im Jahr 2010 nach Gemeindegrößenklasse	31
Tabelle	9:	Ordentliche Ausgaben und Gesamtausgaben der Kärntner Gemeinden für Kuns	st,
		Kultur und Kultus im Jahr 2010 nach Gemeindegrößenklasse	33
Tabelle	10:	Ordentliche Ausgaben und Gesamtausgaben der Kärntner Gemeinden für	
		Soziale Wohlfahrt und Wohnbauförderung 2010 nach Gemeindegrößenklasse .	34
Tabelle	11:	Ordentliche Ausgaben und Gesamtausgaben der Kärntner Gemeinden für	
		Gesundheit im Jahr 2010 nach Gemeindegrößenklasse	36
Tabelle	12:	Ordentliche Ausgaben und Gesamtausgaben der Kärntner Gemeinden für	
		Straßen- und Wasserbau, Verkehr 2010 nach Gemeindegrößenklasse	37
Tabelle	13:	Ordentliche Ausgaben und Gesamtausgaben der Kärntner Gemeinden für	
		Dienstleistungen im Jahr 2010 nach Gemeindegrößenklasse	39
Tabelle	14:	Entwicklung der Einnahmen der Kärntner Gemeinden, 2006-2010	41
Tabelle	15:	Formen interkommunaler Zusammenarbeit	55
Tabelle	16:	Potentielle Leistungsbereiche der Daseinsvorsorge für interkommunale	
		Kooperationen	57



1 Einleitung

Österreich zählt zu jenen Ländern, in denen der weltweit beobachtbare demographische Wandel bereits am stärksten fortgeschritten ist¹ und zügig voranschreitet.² Das Bundesland Kärnten ist davon in besonderer Weise betroffen. So zählte Kärnten zu Beginn des Jahres 2012 gemeinsam mit dem Burgenland mit einem Wert von 19,5 % zu jenen Bundesländern mit dem höchsten Anteil an Personen über 64 Jahren (vgl. Statistik Austria, 2012a, eigene Berechnungen). Auch die Prognoseergebnisse für 2030 fallen mit einem Anteil von 27,8 % beunruhigend aus. Parallel kommt es nach der mittleren Variante der Bevölkerungsprognose von 2012 bis 2030 zu einem Rückgang des Anteils der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter (20-64 Jahre) von 60,9 % auf 54,7 % und jenem der unter 20-Jährigen von 19,5 % auf 17,5 %. Zudem ist für Kärnten bis 2030 eine stagnierende Bevölkerungsentwicklung vorhergesagt, während in allen anderen Bundesländern von einem – primär durch eine positive Wanderungsbilanz ausgelösten – Wachstum ausgegangen wird (vgl. Statistik Austria, 2011a).

Innerhalb Kärntens sind periphere Bezirke von den beschriebenen demographischen Trends im Besonderen betroffen. So wird beispielsweise für den Bezirk Hermagor von 2010 bis 2030 ein Bevölkerungsrückgang von 6,4 % und ein Anteil der über 64-Jährigen im Jahr 2030 von 34,6 % vorhergesagt (vgl. ÖROK, 2010, eigene Berechnungen). Der in den ländlichen Gebieten erwartete Rückgang und die damit verbundene Alterung der Bevölkerung führen zu Herausforderungen in der Erbringung und Gewährleistung einer öffentlichen Grundversorgung. So gilt es, einerseits bestehende Angebote trotz sinkender Auslastung zu erhalten (z.B. Schulen, Kindergärten), um eine zusätzliche Abwanderung zu verhindern. Andererseits erfordert der höhere Anteil an älteren Menschen den Ausbau bzw. die Anpassung von diversen Leistungen (z.B. altersgerechte soziale Infrastruktur, Mobilitätsangebote). Dem erhöhten Investitionsbedarf steht jedoch eine sinkende Finanzkraft der öffentlichen Hand gegenüber. Dies gilt insbesondere für Kommunen, welche einen Großteil der Leistungen der Daseinsvorsorge, d.h. gemeinwohlorientierter Dienstleistungen, erbringen und deren Anteil an den gemeinschaftlichen Bundesabgaben von der Bevölkerungszahl abhängig ist.

Vor dem Hintergrund der demographischen Entwicklung und den Herausforderungen in Bezug auf die Erbringung von Leistungen der Daseinsvorsorge verfolgt die vorliegende Studie das Ziel, potentielle Schwierigkeiten aufzuzeigen und Lösungsansätze für die künftige Bereitstellung öffentlicher Leistungen in peripheren ländlichen Regionen zu erarbeiten. Die Bearbeitung der Fragestellung erfolgt in vier Arbeitsschritten: Nach einer Darstellung der demographischen Entwicklung in Kärnten, mit Fokus auf die bisherige und bis zum Jahr 2030 prognostizierte Bevölkerungsentwicklung, den Komponenten der Bevölkerungsentwicklung

² Im Jahr 2030 wird der Anteil der Bevölkerung ab 60 Jahren laut Hauptvariante der Bevölkerungsprognose bereits bei 31,2 % liegen (vgl. Statistik Austria, 2011a).



¹ Mit einem Anteil der Bevölkerung ab 60 Jahren von 22,9 % nimmt Österreich Rang 13 eines weltweiten Länder-Rankings ein. Bei Betrachtung des Medianalters liegt Österreich mit 41,5 Jahren sogar auf Platz 8 (vgl. United Nations, 2010, S. 70 ff).

und der Altersstrukturentwicklung Kärntens im Bundesländervergleich und in den Kärntner Bezirken (Kapitel 2) folgt eine Analyse der sich daraus ergebenden Herausforderungen für die Erbringung von Leistungen der Daseinsvorsorge durch Kommunen (Kapitel 3). Dazu erfolgt zu Beginn eine Definition und Abgrenzung des Begriffs der Daseinsvorsorge. Im Anschluss daran werden die Ergebnisse bisheriger Untersuchungen zu den Auswirkungen der demographischen Entwicklung auf die Aufgabenerfüllung im Bereich der Daseinsvorsorge vorgestellt. Darauf folgt eine Analyse des budgetären Stellenwertes sowie der Ausgabenentwicklung für Daseinsvorsorgeleistungen der Kärntner Gemeinden von 2006 bis 2010. Abschließend werden potentielle Effekte des Bevölkerungsrückgangs sowie der Alterung für die Einnahmen der Gemeinden und die entsprechende Entwicklung der Einnahmen der Kärntner Gemeinden in den vergangenen fünf Jahren dargestellt.

In Kapitel 4 werden mögliche Lösungsansätze zur Sicherung einer Grundversorgung in peripheren ländlichen Gebieten aus Theorie und Praxis vorgestellt. So werden theoretische Gesichtspunkte für die räumliche Organisation der Daseinsvorsorge (z.B. System der zentralen Orte) und mögliche alternative Organisationskonzepte für die Erbringung der Leistungen (z.B. interne Reformoptionen, Kooperationsoptionen) dargestellt sowie eine optimale Ausgestaltung der finanzrechtlichen Rahmenbedingungen für effizientes und effektives Verwaltungshandeln diskutiert. Aufbauend auf den theoretischen Ausführungen werden Good-Practice-Beispiele für beispielhafte Anpassungsstrategien betroffener Regionen aus anderen Ländern vorgestellt. Neben den Modellvorhaben der Raumordnung in Deutschland und dem Aktionsplan demographischer Wandel in Bayern wird auch ein Beispiel aus Österreich für ein institutionalisiertes Stadt-Umland-Management vorgestellt. In Kapitel fünf werden schließlich der Status-quo an (regional)politischen Strategien und Rahmenbedingungen in Österreich bzw. im Bundesland Kärnten untersucht und aufbauend auf den in den vorangegangenen Kapiteln ausgearbeiteten Erkenntnissen (regional)politische Empfehlungen für den Bund, das Land und die Gemeinden dargelegt.



2 Demographische Entwicklung in Kärnten

2.1 Bevölkerungsentwicklung in Kärnten und seinen Bezirken

Das Bundesland Kärnten zählte zum 1.1.2012 557.773 Einwohner. Das entspricht einem Anteil von rund 6,6 % an der österreichischen Bevölkerung. Relativ betrachtet weniger Einwohner weisen lediglich die Bundesländer Salzburg (6,3 %), Vorarlberg (4,4 %) und Burgenland (3,4 %) auf; die Bundesländer Wien (20,5 %), Niederösterreich (19,2 %) und Oberösterreich (16,8 %) sind hingegen die Bevölkerungsreichsten; insgesamt haben 56,5 % der österreichischen Bevölkerung ihren Hauptwohnsitz in diesen Bundesländern. In den vergangenen 20 Jahren konnten alle österreichischen Bundesländer einen Bevölkerungszugewinn verzeichnen, wobei Wien mit 13,7 % das höchste Wachstum erreichte.³ Das Bevölkerungswachstum Kärntens fällt von 1992 bis 2012 mit 1,0 % im Bundesländervergleich am geringsten aus, wobei das deutlich unterdurchschnittliche Wachstum mit einem Rückgang des relativen Anteils an der Gesamtbevölkerung Österreichs von 0,5 Prozentpunkten verbunden war (vgl. Tabelle 1).

Tabelle 1: Bevölkerungsentwicklung Bundesländer, 1992-2012

	Pavälkarung a	m 4 4 4002	Davälkarung a	m 4 4 2042	Wachstum 1992-2012		
	Bevölkerung a			111 1.1.2012			
	absolut	relativ	absolut	relativ	gesamt	jährl. Ø	
Burgenland	274.259	3,5%	286.215	3,4%	4,4%	0,2%	
Kärnten	552.345	7,1%	557.773	6,6%	1,0%	0,0%	
Niederösterreich	1.486.756	19,1%	1.617.455	19,2%	8,8%	0,4%	
Oberösterreich	1.329.858	17,1%	1.416.772	16,8%	6,5%	0,3%	
Salzburg	488.833	6,3%	534.122	6,3%	9,3%	0,4%	
Steiermark	1.177.385	15,1%	1.213.255	14,4%	3,0%	0,2%	
Tirol	632.471	8,1%	714.449	8,5%	13,0%	0,6%	
Vorarlberg	334.543	4,3%	371.741	4,4%	11,1%	0,5%	
Wien	1.522.449	19,5%	1.731.236	20,5%	13,7%	0,6%	
Österreich	7.798.899	100,0%	8.443.018	100,0%	8,3%	0,4%	

Quelle: Statistik Austria (2012a); eigene Berechnungen IHS Kärnten

Auch künftig wird das Bundesland Kärnten eine Sonderrolle in Hinblick auf die Bevölkerungsentwicklung einnehmen: Wie in Abbildung 1 ersichtlich, ist Kärnten das einzige Bundesland, welches bis 2030, laut den aktuellen Bevölkerungsprognosen, eine Bevölkerungsstagnation erfährt. Allen weiteren Bundesländern wird auch in den kommenden 20 Jahren ein Bevölkerungswachstum vorhergesagt, wobei insbesondere für die Bundesländer Vorarlberg, Wien und Niederösterreich überdurchschnittliche Zugewinne prognostiziert werden. Neben Kärnten weist die Prognose lediglich für die Steiermark eine deutlich unterdurchschnittliche Entwicklung auf, wobei dennoch von einer Bevölkerungszunahme von 3,1 % ausgegangen wird. Bei Verlängerung des Betrachtungszeitraums bis 2050 zeigt sich für Kärnten als einzi-

³ Die positive Bevölkerungsentwicklung Wiens ist jedoch erst seit Ende der 1980er Jahre – primär zuwanderungsbedingt – gegeben. Davor hat Wien aufgrund von hohen Geburtendefiziten sogar an Bevölkerung verloren (vgl. ÖROK, 2010, S. 15).



ges Bundesland sogar ein Bevölkerungsrückgang von 2,1 %. Dementsprechend wird der relative Bevölkerungsanteil zurückgehen: von aktuell 6,6 % auf 6,2 % in 2030 bzw. 5,8 % in 2050.

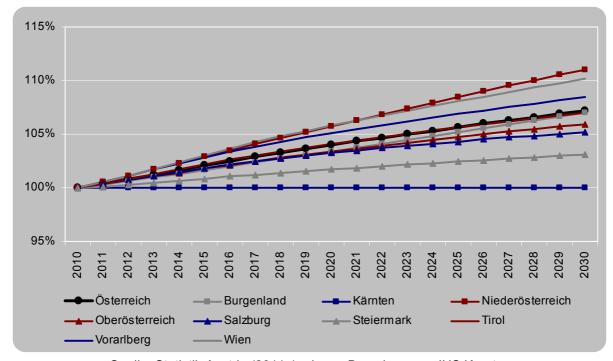


Abbildung 1: Prognostiziertes Bevölkerungswachstum Bundesländer, 2010-2030

Quelle: Statistik Austria (2011a); eigene Berechnungen IHS Kärnten

Bei Betrachtung der Bevölkerungsentwicklung innerhalb Kärntens zeigt sich ein sehr differenziertes Bild: Dem aktuellen Trend der Landflucht entsprechend verzeichneten die Bezirke Klagenfurt Stadt (+4,3 %), Klagenfurt Land (+4,0 %) und Villach Stadt (+3,8 %) in den vergangenen 10 Jahren den größten Bevölkerungszugewinn innerhalb Kärntens.⁴ Während die Bezirke Feldkirchen (0,1 %) und Villach Land (-0,3 %) von 2002 bis 2012 eine relativ konstante Bevölkerungsentwicklung aufwiesen, kam es in allen weiteren Bezirken zu einem Bevölkerungsrückgang. Am stärksten davon betroffen waren die Bezirke Hermagor (-4,6 %), Wolfsberg (-4,2 %), Sankt Veit an der Glan (-4,1 %) und Spittal an der Drau (-4,0 %). Etwas geringer fielen die Bevölkerungsverluste mit -3,1 % für den Bezirk Völkermarkt aus (vgl. Abbildung 2). Gesamt ergibt sich für das Bundesland Kärnten von 2002 bis 2012 ein leichter Bevölkerungsrückgang von 0,4 %.

Die ungleiche Bevölkerungsentwicklung führt auch zu einer Veränderung des Gewichtes der jeweiligen Bezirke an der Kärntner Gesamtbevölkerung. Wie Abbildung 3 zeigt, zählen die Bezirke Klagenfurt Stadt (17,0 %) und Spittal an der Drau (14,0 %) zu den Bevölkerungsreichsten in Kärnten, wobei sich der Anteil von Klagenfurt Stadt seit dem Jahr 2002 um 0,8

⁴ Die Entwicklung in Kärnten entspricht damit dem österreichweiten Trend eines starken Bevölkerungswachstums rund um die großen Städte und eines Bevölkerungsverlustes in schwer erreichbaren Regionen als auch strukturschwachen ehemaligen Industrieregionen (vgl. ÖROK, 2010, S. 19ff).



Prozentpunkte erhöht hat, während Spittal an der Drau an relativem Bevölkerungsgewicht verlor. Mit dem Bevölkerungsrückgang ging auch ein anteilsmäßiger Verlust für die Bezirke Hermagor, Sankt Veit an der Glan, Völkermarkt und Wolfsberg einher. Demgegenüber konnten, abgesehen von der Landeshauptstadt, die Bezirke Villach Stadt und Klagenfurt Land an Bevölkerungsgewicht gewinnen. Konstant blieb hingegen die Position der beiden Bezirke Feldkirchen (5,4 %) und Villach Land (11,6 %).

Sankt Veit an der Glan Wolfsberg Spittal an der Drau -4.0% 4.2% Feldkirchen Villach Land -0,3% Klagenfurt Stadt Völkermarkt Hermagor ach Stac 4.39 -4,6% 3,8% Klagenfurt Land 4,0%

Abbildung 2: Bevölkerungsveränderung Kärntner Bezirke, 2002-2012

Quelle: Statistik Austria (2012a); eigene Berechnungen IHS Kärnten

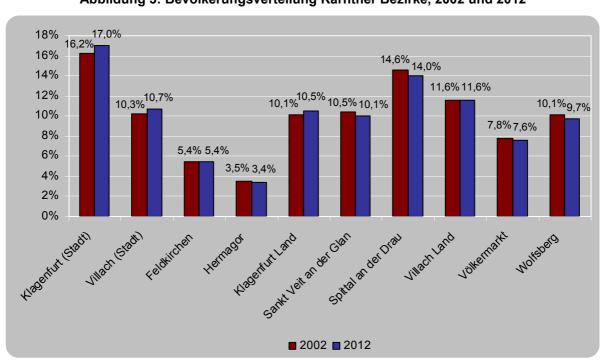


Abbildung 3: Bevölkerungsverteilung Kärntner Bezirke, 2002 und 2012

Quelle: Statistik Austria (2012a); eigene Berechnungen IHS Kärnten



Laut der Kleinräumigen Bevölkerungsprognose der Österreichischen Raumordnungskonferenz (ÖROK) wird sich der beschriebene Trend der Bevölkerungsentwicklung in Kärntens Bezirken auch künftig fortschreiben. Die höchsten Bevölkerungsverluste stehen den Bezirken Hermagor (-6,4 %), Wolfsberg (-6,2 %) und Spittal an der Drau (-6,1 %) bevor, gefolgt von Sankt Veit an der Glan und Völkermarkt mit Rückgängen von 4,3 % bzw. 3,1 %. Die Bezirke Hermagor und Wolfsberg zählen damit österreichweit zu jenen Bezirken, welche bis 2030 am stärksten von Bevölkerungsverlusten betroffen sein werden.⁵ Während für die Bezirke Villach Land (+1,5 %) und Feldkirchen (+1,7 %) leichte Zugewinne erwartet werden, ist es wiederum der Zentralraum rund um Klagenfurt Stadt (+5,0 %), Villach Stadt (+6,6 %) und Klagenfurt Land (+7,7 %), welcher auch in den kommenden 20 Jahren überdurchschnittliche Bevölkerungszugewinne verzeichnen wird (vgl. Tabelle 2). Es kommt somit zu einer zunehmenden Bevölkerungsdichte im Zentralraum bei gleichzeitiger Entleerung des ländlichen Raums.

Tabelle 2: Bevölkerungsprognose Kärntner Bezirke 2010-2030

	Bev	völkerung a	absolut	Ве	g relativ					
	2010	2030	Δ 2010-2030	2010	2030	Δ 2010-2030				
Klagenfurt (Stadt)	93.627	98.353	5,0%	16,7%	17,5%	0,8				
Villach (Stadt)	59.146	63.025	6,6%	10,6%	11,2%	0,7				
Feldkirchen	30.632	31.147	1,7%	5,5%	5,5%	0,1				
Hermagor	19.078	17.858	-6,4%	3,4%	3,2%	-0,2				
Klagenfurt Land	58.749	63.288	7,7%	10,5%	11,3%	0,8				
Sankt Veit an der Glan	56.945	54.478	-4,3%	10,2%	9,7%	-0,5				
Spittal an der Drau	79.419	74.578	-6,1%	14,2%	13,3%	-0,9				
Villach Land	64.923	65.865	1,5%	11,6%	11,7%	0,1				
Völkermarkt	42.812	41.503	-3,1%	7,6%	7,4%	-0,3				
Wolfsberg	54.854	51.457	-6,2%	9,8%	9,2%	-0,6				

Quelle: ÖROK (2010); eigene Berechnungen IHS Kärnten

2.2 Komponenten der Bevölkerungsentwicklung

Die Bevölkerungsentwicklung eines Landes wird von zwei Komponenten bestimmt: der Geburtenbilanz und der Wanderungsbilanz. Während erstere sich aus dem Saldo der Geburten und Sterbefälle ergibt, ist die letztere Kennzahl die Differenz zwischen Zu- und Abwanderung. Dabei ist zwischen der internationalen Wanderung und der Binnenwanderung zu unterscheiden. Wie die folgende Abbildung 4 zeigt, ist die Geburtenbilanz für Kärnten seit dem Jahr 1999 negativ, d.h. es sterben mehr Personen als geboren werden.⁶ Seither ist ein zu-

⁶ Im Bundesländervergleich weisen neben Kärnten auch die Bundesländer Burgenland (seit 1975), Niederösterreich (durchgehend seit 1994) und die Steiermark (seit 1997) eine negative Geburtenbilanz auf. Siehe für Details zur Entwicklung der Geburtenbilanz der österreichischen Bundesländer ab 1961 Aigner und Döring (2010, S. 12ff).



_

⁵ Höhere Bevölkerungsverluste werden lediglich für die vier Bezirke der Mur-Mürz-Furche (Murau, Mürzzuschlag, Leoben und Judenburg) und vergleichbar hohe für die Waldviertler Grenzbezirke Gmünd und Zwettl prognostiziert (vgl. ÖROK, 2010, S. 80f).

nehmendes Geburtendefizit zu beobachten, wobei dies primär auf einen Rückgang an Geburten zurückzuführen ist. Laut den Prognosen von Statistik Austria ist mit einer Fortschreibung dieser Trends (weiterer Rückgang an Geburten und steigendes Geburtendefizit⁷) zu rechnen, wobei zudem von einem leichten Anstieg der Sterbefälle ausgegangen wird.



Abbildung 4: Bevölkerungsveränderung in Kärnten nach Komponenten, 1990-2030

Quelle: Statistik Austria (2011a, 2012a, 2012b sowie 2012c); eigene Darstellung IHS Kärnten

Deutlich volatiler verläuft die Entwicklung der Wanderungsbilanz. Zeigte sich zu Beginn der 1990er Jahre ein Zugewinn aus dem Wanderungssaldo von bis zu 4.625 Personen pro Jahr, so dominierten von 1996 bis 2003 Wanderungsdefizite, mit der Konsequenz von Bevölkerungsverlusten bis zu 1.160 Personen pro Jahr. Nach einer positiven Entwicklung von 2004 bis 2008 (mit der Ausnahme des Jahres 2005), zeigen die Daten der Bevölkerungsstatistik für die Jahre 2009 und 2010 Wanderungsdefizite. Im Jahr 2011 wurde jedoch wieder ein Wanderungsüberschuss von 372 Personen erzielt. Die Prognosen bis zum Jahr 2030 gehen von konstant positiven Wanderungsbilanzen für das Bundesland Kärnten aus, wobei ein leicht steigender Wanderungsüberschuss prognostiziert wird. Aus Abbildung 4 geht sehr anschaulich hervor, dass die Wanderungen von und nach Kärnten aufgrund des höheren

⁸ In den Jahren 1988 bis 1993 kam es insbesondere aufgrund einer starken Nachfrage nach ausländischen Arbeitskräften, der Ostöffnung sowie aufgrund der Bürgerkriege im ehemaligen Jugoslawien zu hohen Wanderungsgewinnen. In der Periode von 1994 bis 2000 war die Zuwanderung aufgrund einer stärkeren politischen Beschränkung des Zuzugs und der zunehmenden Rückkehr von Flüchtlingen aus dem ehemaligen Jugoslawien sehr gering (vgl. ÖROK, 2010, S. 57).



⁷ Die Geburtenzahlen werden laut den Prognosen trotz der Annahme einer leicht steigenden Fertilität weiter sinken, da die Elterngenerationen aufgrund der niedrigen Geburtenzahlen sowie der Abwanderung zahlenmäßig schwächer sind (vgl. ÖROK, 2010, S. 87).

Volumens als auch der höheren Volatilität einen deutlich größeren Einfluss auf die Bevölkerungsentwicklung in Kärnten haben als die Geburtenbilanz.

Bei Betrachtung der Wanderungsbilanz ist jedoch die Unterscheidung zwischen dem Saldo aus der internationalen und der Binnenwanderung von Interesse. Dabei zeigt sich, dass Kärnten in Hinblick auf die internationale Wanderungsbilanz durchwegs positive Werte aufweist bzw. laut den Prognosen auch künftig aufweisen wird. Die Ursache für Wanderungsbilanzdefizite ist dagegen primär in negativen Salden aus der Binnenwanderung zu finden. So kam es in den Jahren 2002 bis 2011 zu einer durchschnittlichen Nettowanderung in die anderen Bundesländer Österreichs von über 1.000 Personen pro Jahr. Höhere Binnenwanderungsverluste weist lediglich das Bundesland Oberösterreich auf. Bei Betrachtung der strukturellen Merkmale zeigt sich im Jahr 2011, dass knapp 50 % der abwandernden Personen in der Altersgruppe zwischen 20 und 34 Jahren liegen, wobei sich der Geschlechteranteil die Waage hält (vgl. Statistik Austria, 2012c; eigene Berechnungen). Es sind somit primär am Beginn des Erwerbslebens stehende Personen, welche das Bundesland Kärnten verlassen, wobei die Prognosen bis 2030 – wie in Abbildung 5 ersichtlich – von einem sinkenden Binnenwanderungsdefizit ausgehen.

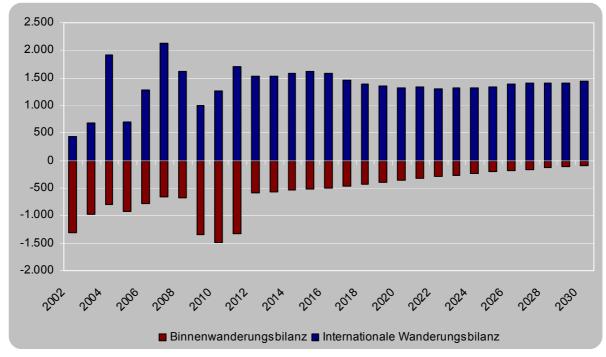


Abbildung 5: Binnen- und internationale Wanderungsbilanz Kärnten, 2002-2030

Quelle: Statistik Austria (2011a sowie 2012c); eigene Darstellung IHS Kärnten

¹⁰ So verzeichnete das Land Oberösterreich von 2002 bis 2011 einen durchschnittlichen jährlichen Verlust aus der Binnenwanderung von 2.346 Personen (vgl. Statistik Austria, 2012c). Siehe für Details zur Entwicklung der Binnenwanderungsbilanz der österreichischen Bundesländer ab dem Jahr 1996 Aigner und Döring (2010, S. 19ff).



-

⁹ Dabei ist jedoch anzumerken, dass Kärnten mit einem Anteil von 3 % bis 4 % der internationalen Zuwanderung nach Österreich den vorletzten Platz im Bundesländervergleich einnimmt (vgl. ÖROK, 2010, S. 61). Siehe für Details zur Entwicklung der internationalen Wanderungsbilanz der österreichischen Bundesländer ab dem Jahr 1961 Aigner und Döring (2010, S. 17ff).

Auf Bezirksebene zeigt sich in Hinblick auf die Komponenten der Bevölkerungsveränderung ein räumlich differenziertes Bild, wobei dies insbesondere für die Wanderungsstatistik gilt. Die Geburtenbilanz war von 2002 bis 2011 im jährlichen Durchschnitt über alle Bezirke hinweg negativ, die höchsten Verluste in Relation zur Gesamtbevölkerung wiesen dabei die Bezirke Hermagor und Villach Land auf: -2,6 (Hermagor) bzw. -2,3 (Villach Land) pro 1.000 Einwohner. Der geringste Bevölkerungsrückgang wurde hingegen in den Bezirken Feldkirchen, Spittal an der Drau und Wolfsberg erzielt mit Werten von -0,4 (Feldkirchen), -0,6 (Spittal an der Drau) und -0,7 (Wolfsberg) pro 1.000 der Bevölkerung (vgl. Tabelle 3).¹¹

Tabelle 3: Durchschnittliche jährliche Bevölkerungsveränderung je 1.000 der Bevölkerung, Kärntner Bezirke, 2002-2011

	Gesamt- veränderung	Geburten- bilanz	Wanderungs- bilanz	Außen- wanderungen	Binnen- wanderungen
Klagenfurt (Stadt)	4,2	-0,9	4,3	2,0	2,4
Villach (Stadt)	3,7	-0,7	4,3	3,1	1,3
Feldkirchen	0,1	-0,4	0,4	2,8	-2,5
Hermagor	-4,7	-2,6	-2,2	4,3	-6,5
Klagenfurt Land	3,9	-1,4	5,1	2,6	2,5
Sankt Veit an der Glan	-4,2	-1,5	-2,9	1,2	-4,0
Spittal an der Drau	-4,1	-0,6	-4,0	2,0	-5,9
Villach Land	-0,3	-2,3	2,0	2,5	-0,5
Völkermarkt	-3,1	-1,0	-2,3	4,0	-6,3
Wolfsberg	-4,3	-0,7	-4,0	0,6	-4,6

Quelle: Statistik Austria (2012a, 2012b sowie 2012c); eigene Darstellung IHS Kärnten

Mit Blick auf die Wanderungsbilanz kann festgestellt werden, dass die Bezirke Hermagor, Sankt Veit an der Glan, Spittal an der Drau, Völkermarkt und Wolfsberg in den Jahren 2002 bis 2011 einen durchschnittlichen jährlichen Verlust aus den Wanderungen verzeichneten. Dies gilt insbesondere für die Bezirke Spittal an der Drau und Wolfsberg mit einem negativen Saldo von -4,0 Personen je 1.000 Einwohner. Die Bezirke Klagenfurt Stadt, Villach Stadt, Feldkirchen, Klagenfurt Land und Villach Land wiesen hingegen einen im Jahresdurchschnitt positiven Saldo aus Wanderungen auf, wobei die höchsten Bevölkerungszugewinne pro 1.000 Einwohner in Klagenfurt Land (5,1) sowie Klagenfurt Stadt und Villach Stadt (beide 4,3) erzielt wurden.

Ersichtlich ist in Tabelle 3 auch, dass die beiden Bezirke Klagenfurt Land und Klagenfurt Stadt am stärksten von der Binnenwanderung profitieren (Klagenfurt Land: 2,5 pro 1.000 Einwohner; Klagenfurt Stadt: 2,4 pro 1.000 Einwohner). Eine positive jährliche Binnenwanderungsbilanz im Betrachtungszeitraum 2002-2011 zeigt sich des Weiteren lediglich für den Bezirk Villach Stadt (1,3 pro 1.000 Einwohner), während alle weiteren Bezirke aus dem Saldo der Zu- und Abwanderungen in andere Gebietseinheiten innerhalb Österreichs verlieren. Überdurchschnittlich von Binnenwanderungsverlusten betroffen sind dabei die Bezirke Her-

¹¹ Dabei gilt jedoch anzumerken, dass der Bevölkerungszuwachs aufgrund positiver Geburtenbilanzen in den österreichischen Regionen – mit Ausnahme der Bundeshauptstadt Wien – generell zunehmend in den Hintergrund rückt (vgl. ÖROK, 2010, S. 24ff).



_

magor und Völkermarkt, aus welchen von 1.000 Einwohnern jährlich über 6 Personen mehr in andere Bezirke aus- als einwandern. ¹² Die Außenwanderungsbilanz ist hingegen über alle Bezirke hinweg positiv – wenn auch auf sehr unterschiedlichem Niveau (vgl. Tabelle 3).

Auch in Hinblick auf die künftige Bevölkerungsentwicklung wird prognostiziert, dass das Wachstum der Bevölkerung primär auf die internationale Wanderungsbilanz zurückzuführen ist. Für die Hälfte der Kärntner Bezirke ist der positive Saldo aus Zu- und Abwanderungen mit dem Ausland jedoch nicht ausreichend, um die negative natürliche Bevölkerungsbewegung und das Binnenwanderungsdefizit auszugleichen. Wie in Abbildung 6 ersichtlich, weisen beim Geburtendefizit alle Bezirke mit Ausnahme von Klagenfurt Stadt und Villach Stadt eine steigende Tendenz auf. Die höchsten Verluste aus den Geburten abzüglich der Sterbefälle in absoluter Höhe zeigen sich dabei für die Bezirke Villach Land und Klagenfurt Land. Ein konkaver Verlauf der Entwicklung ist hingegen für Klagenfurt Stadt und Villach Stadt ersichtlich. Während die Stadt Villach dabei jedoch stets im negativen Bereich bleibt, d.h. Bevölkerungsverluste aus der Geburtenbilanz verzeichnet, werden für Klagenfurt für die Jahre 2020, 2025 und 2030 Gewinne aus der natürlichen Bevölkerungsbewegung prognostiziert.

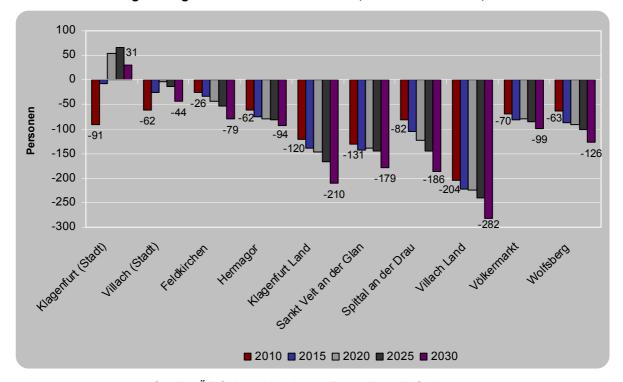


Abbildung 6: Prognostizierter Geburtensaldo, Kärntner Bezirken, 2010-2030

Quelle: ÖROK (2010); eigene Darstellung IHS Kärnten

In Bezug auf die prognostizierte Wanderungsbilanz mit dem Ausland bis zum Jahr 2030 zeigen sich für die Stadt Villach die höchsten Wanderungsüberschüsse. Zudem sind für die

¹² Der Trend, dass insbesondere die Städte sowie deren Umland von positiven Binnenwanderungssalden profitieren, während ländliche Regionen niedrigere Zuwachsraten oder gar Verluste aufweisen, zeigt sich in ganz Österreich (vgl. ÖROK, 2010, S. 66ff).



Bezirke Villach Land, Spittal an der Drau, Völkermarkt und Klagenfurt Land überdurchschnittliche Bevölkerungsgewinne aus der internationalen Wanderungsbilanz vorhergesagt. Unterdurchschnittliche Wanderungsüberschüsse stehen laut den vorliegenden Prognosen den Bezirken Sankt Veit an der Glan, Feldkirchen, Hermagor und insbesondere Wolfsberg bevor (vgl. Abbildung 7). Die Attraktivität Kärntens für Personen aus dem Ausland scheint damit insbesondere im Zentralraum zwischen Spittal an der Drau und Völkermarkt gegeben, wobei im Gebiet der Landeshauptstadt die Umlandgemeinden (Klagenfurt Land) stärker als das Stadtgebiet (Klagenfurt Stadt) profitieren. Laut mittlerer Prognosevariante wird für Österreich davon ausgegangen, dass die Wanderungsbilanz von 2010 bis 2015 graduell ansteigt und ab 2016 ein schrittweiser Rückgang der Zuwanderung bis zum Jahr 2022 erfolgt, wobei danach u.a. aufgrund der sinkenden Zahl an Personen im erwerbsfähigen Alter in Österreich wieder von einem leichten Anstieg des Saldos aus Zu- und Abwanderung ausgegangen wird (vgl. ÖROK, 2010, S. 57). Diese Struktur zeigt sich auch bei Betrachtung der Entwicklung auf Bezirksebene in Abbildung 7.

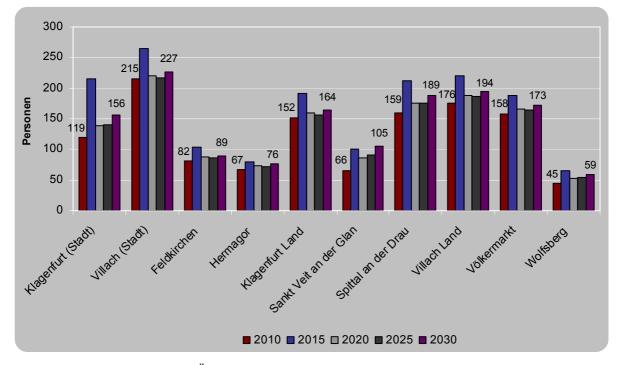


Abbildung 7: Prognostizierter Wanderungssaldo mit dem Ausland, Kärntner Bezirke, 2010-2030

Quelle: ÖROK (2010); eigene Darstellung IHS Kärnten

Auch die prognostizierte Binnenwanderung zwischen den Bezirken weist auf einen verstärkten Zulauf der Stadtumlandgemeinden von Klagenfurt und Villach hin. Sowohl Klagenfurt Land als auch Villach Land sind die einzigen Kärntner Bezirke, für welche auch in den kommenden 20 Jahren Bevölkerungszugewinne aus der Binnenwanderungsbilanz vorhergesagt werden.¹³ Parallel dazu kommt es zu einem Rückgang des Binnenwanderungssaldos für die Städte Klagenfurt und Villach, mit der Konsequenz von Bevölkerungsverlusten aus der Bin-

¹³ Darin bildet sich der prognostizierte Trend, wonach künftig das Stadtumland stärker als die Städte selbst an Bevölkerung gewinnen wird, wider (vgl. ÖROK, 2010, S. 75ff).



nenwanderung ab 2020 für die Stadt Villach bzw. 2030 für die Stadt Klagenfurt. Die höchsten Binnenwanderungsdefizite weist mit erheblichem Abstand der Bezirk Spittal an der Drau auf. Obwohl bis 2030 ein Rückgang des jährlichen Saldos aus Zu- und Abwanderungen in weitere Bezirke Österreichs prognostiziert wird, nehmen die Werte im Betrachtungszeitraum ein doppelt so hohes Ausmaß an, als die ebenfalls sinkenden Defizite der nachfolgenden Bezirke Völkermarkt und Wolfsberg. Der positive Trend des Binnenwanderungssaldos zeigt sich auch für die verbleibenden Bezirke Hermagor, Feldkirchen und Sankt Veit an der Glan, wobei für die beiden letztgenannten ab 2025 bzw. 2030 sogar wieder leichte Bevölkerungszugewinne aus der Binnenwanderung erwartet werden (vgl. Abbildung 8).

300 225 210 200 145 119 100 46 0 -100 -85 -134 -200 -191 -211 -300 -400 -407 -500 ■ 2010 ■ 2015 □ 2020 ■ 2025 ■ 2030

Abbildung 8: Prognostizierter Binnenwanderungssaldo, Kärntner Bezirke, 2010-2030

Quelle: ÖROK (2010); eigene Darstellung IHS Kärnten

Der prognostizierte Rückgang des Binnenwanderungsdefizits für die Mehrzahl der Kärntner Bezirke führt bis 2030 zu einem stetigen Anstieg der Bevölkerungszahl aus der Wanderungsbilanz insgesamt. Davon ausgenommen sind lediglich die Bezirke Klagenfurt Stadt, Villach Stadt und Klagenfurt Land. Während für den Bezirk Klagenfurt Land jedoch nur zwischen 2015 und 2020 ein Rückgang des Bevölkerungsüberschusses aus der Wanderungsbilanz vorhergesagt ist, sinken die Überschüsse von Klagenfurt Stadt und Villach Stadt ab 2015 stetig. Beide Stadtbezirke weisen jedoch – gemeinsam mit Klagenfurt Land und Villach Land – überdurchschnittlich hohe Bevölkerungszugewinne aus der Wanderungsbilanz mit dem In- und Ausland auf. Während Spittal an der Drau und Wolfsberg trotz der positiven Entwicklung weiterhin durchwegs negative Werte aus der Summe der Binnen- und internationalen Wanderungsbilanz verzeichnen, ist für Hermagor und Wolfsberg erstmals ab 2015 und für Sankt Veit an der Glan ab 2020 ein positiver Saldo zu erwarten. Der Bezirk Feldkirchen weist hingegen bereits aktuell positive Werte aus der Wanderungsbilanz auf und kann



trotz des ansteigenden Geburtendefizits – wie bereits in Kapitel 2.1 dargelegt – als einziger "Randbezirk" neben dem Zentralraum Kärntens (Klagenfurt Stadt und Land sowie Villach Stadt und Land) bis 2030 mit Bevölkerungswachstum rechnen.

2.3 Altersstruktur der Bevölkerung

Die Altersstruktur einer Bevölkerung ist primär durch die Geburtenbilanz und die bestehende Bevölkerungsstruktur (z.B. Anteil der gebärfähigen Frauen) geprägt. So weisen in Österreich insbesondere jene Bundesländer eine jüngere Bevölkerung auf, welche nach wie vor eine positive Geburtenbilanz verzeichnen. Dazu zählen die Bundesländer Vorarlberg, Tirol, Salzburg, Oberösterreich und Wien. Daraus ergibt sich in Hinblick auf das Durchschnittsalter der Bevölkerung ein eindeutiges West-Ost-Gefälle (vgl. Abbildung 9). So erreichte das Durchschnittsalter im Burgenland mit 43,6 Jahren im Jahr 2010 den höchsten Wert, gefolgt von Kärnten (42,9 Jahre), der Steiermark (42,4 Jahre) und Niederösterreich (42,2 Jahre). Bei Betrachtung auf Gemeindeebene – wie in Abbildung 9 ersichtlich – fällt zudem auf, dass die Gemeindegebiete im Norden Niederösterreichs, der Obersteiermark und im Osten des Burgenlandes mit einem Durchschnittsalter ab 47,5 Jahren zu den "ältesten" Regionen Österreichs zählen. Demgegenüber ist ein/e Bürger/in in Vorarlberg im Durchschnitt lediglich 39,6 Jahre alt, gefolgt von Tirol (40,5 Jahre), Salzburg (40,9 Jahre) sowie Oberösterreich und Wien mit jeweils 41,1 Jahren (vgl. Statistik Austria, 2011b, S. 332ff).

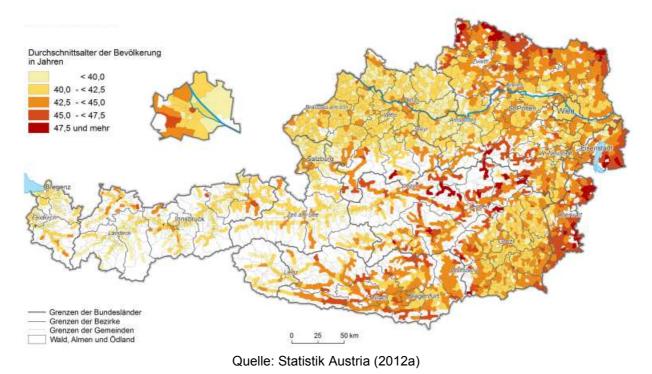


Abbildung 9: Durchschnittsalter der österreichischen Bevölkerung, 2012 (Jahresbeginn)

¹⁴ Der Migration wird in Hinblick auf die Alterung der Gesellschaft eine untergeordnete Rolle beigemessen. Siehe für Details dazu bzw. den Einflussfaktoren auf die Altersstruktur Aigner-Walder (2011, S. 14f).



_

Der Rückgang der Geburtenrate und der Anstieg der Lebenserwartung haben in den vergangenen Jahrzehnten zu einer stetigen Alterung der österreichischen Bevölkerung geführt. Während es bei Betrachtung der Jahresdurchschnittsbevölkerung von 1991 bis 2011 zu einem Rückgang der jungen Bevölkerungsschicht (0-19 Jahre) von 7,5 % gekommen ist, ist die Altersgruppe ab 65 Jahren um 28,3 % gestiegen. Parallel dazu ist auch die Bevölkerung im Alter von 20 bis 64 Jahren um 10,1 % gestiegen. Der Anteil der potentiellen Erwerbsbevölkerung an der Gesamtbevölkerung hat sich damit kaum verändert (1991: 61,1 %; 2011: 61,9 %). Der Anteil der im Pensionsalter befindlichen Personen (65 Jahre und älter) ist hingegen von 14,9 % im Jahr 1991 auf 17,7 % im Jahr 2011 gestiegen, während die Kinder und Jugendlichen (0-19 Jahre) in Relation zur Gesamtbevölkerung in den vergangenen 20 Jahren 3,5 Prozentpunkte eingebüßt haben (1991: 24,0 %; 2011: 20,4 %).

40% 34,4% 28,3% 30% 20% 10,1% 10% 2,4% 0% -10% -7,5% -20% -19,9% -30% 0 bis 19 Jahre 65 Jahre 20 bis 64 Jahre und älter ■ Österreich ■ Kärnten

Abbildung 10: Bevölkerungsveränderung nach groben Altersgruppen, 1991-2011, Österreich und Kärnten

Quelle: Statistik Austria (2012a); eigene Berechnungen IHS Kärnten

Die beschriebenen Entwicklungstrends für Österreich sind bei Betrachtung des Bundeslandes Kärnten noch deutlicher ausgeprägt (vgl. Abbildung 10). So ist die Bevölkerungsgruppe der Kinder und Jugendlichen (0-19 Jahre) von 1991 bis 2011 um 19,9 % zurückgegangen; jene der potentiellen Erwerbsbevölkerung (20-64 Jahre) lediglich um 2,4 % gewachsen – wesentlich geringer als im Durchschnitt Österreichs mit einem Wachstum von 10,1 %. Gegenteilig ist das Wachstum der Bevölkerung ab 65 Jahren in Kärnten mit einer Zuwachsrate von 34,4 % überdurchschnittlich verlaufen. Das starke Wachstum der Bevölkerung im potentiellen Pensionsalter und der parallele Rückgang der 0-19-Jährigen haben auch zu einer deutlichen Verschiebung der Bevölkerungsverteilung geführt. So ist der Anteil der 0-19-Jährigen an der Gesamtbevölkerung von 25,1 % in 1991 auf 19,8 % in 2011 gesunken, während der Anteil der Bevölkerung ab 65 Jahren von 14,6 % auf 19,3 % gestiegen ist. Kaum



verändert hat sich mit einer geringen Zunahme von 0,5 Prozentpunkten hingegen der Anteil der potentiellen Erwerbsbevölkerung (20-64 Jahre), der im Jahr 2011 einen Wert von 60,9 % erreichte (vgl. Statistik Austria, 2012a).¹⁵

Wie die folgende Abbildung 11 veranschaulicht, nimmt das Bundesland Kärnten mit der aktuell vorliegenden Altersstruktur der Bevölkerung eine Vorreiterrolle in Bezug auf die Alterung ein. So weist mit einem Wert von 19,5 % lediglich das Burgenland einen gleich hohen Anteil der über 64-Jährigen an der Gesamtbevölkerung auf. Der Anteil der potentiellen Erwerbsbevölkerung liegt hingegen im Bundesland Kärnten mit 60,9 % deutlich unter dem Wert des Burgenlandes (62,0 %). Hervorzuheben sind – wie in der Grafik ersichtlich – auch der hohe Anteil der 20-64-Jährigen in der Bundeshauptstadt Wien (63,9 %) sowie der mit beachtlichem Abstand mit 15,7 % geringste Anteil der über 64-Jährigen im Bundesland Vorarlberg. Vorarlberg weist mit 23,0 % gleichermaßen den höchsten Anteil der jüngsten Altersklasse auf, während dieser im Burgenland mit 18,5 % am niedrigsten ist. ¹⁶

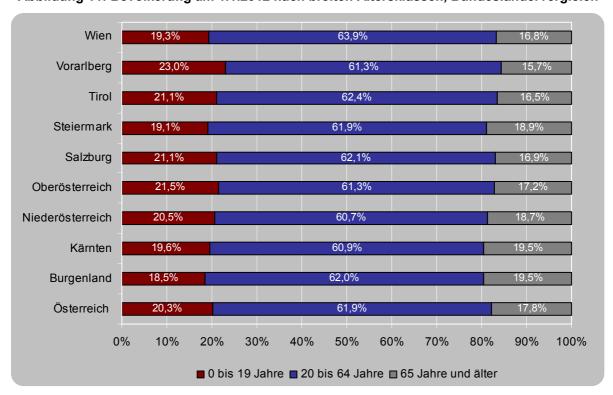


Abbildung 11: Bevölkerung am 1.1.2012 nach breiten Altersklassen, Bundesländervergleich

Quelle: Statistik Austria (2012a); eigene Berechnungen IHS Kärnten

Abbildung 12 zeigt, dass die Altersgruppen 40-44, 45-49 und 50-54 Jahre die größten Anteile an der Gesamtbevölkerung aufweisen. Diese geburtenstarken Jahrgänge der "Baby-Boom-

¹⁶ Für eine detaillierte Analyse der Entwicklung der Altersstruktur der österreichischen Bevölkerung auf Bundesländerebene ab 1961 siehe Aigner und Döring (2010, S. 4ff).



_

¹⁵ Bei Betrachtung der Entwicklung des Erwerbspotentials von 1961 an zeigt sich, dass Kärnten gemeinsam mit der Steiermark und dem Burgenland eine Schrumpfung des Erwerbspotentials sowie eine raschere Alterung verzeichnete, wobei sich dieser Trend für Kärnten bis 2030 am stärksten fortsetzt (vgl. Mayrhofer, Aigner und Döring, 2010, S. 60ff).

Generation" werden in den kommenden 20 Jahren zu einem Großteil aus dem Erwerbsalter ausscheiden und den Anteil der über 64-Jährigen weiterhin stark anwachsen lassen. Parallel dazu ist bei den jungen Altersklassen der Rückgang der Geburtenrate der vergangenen Jahrzehnte deutlich zu erkennen. Während der Anteil der Altersklassen zwischen 15 und 39 Jahren jeweils bei rund 6 % liegt, zeichnet sich bei den jüngsten Altersklassen ein stetiger Rückgang des Anteils an der Gesamtbevölkerung ab. Die in den kommenden beiden Jahrzehnten ins potentielle Erwerbsalter gleitenden Generationen werden die aufgrund der bevorstehenden Pensionierungswelle der "Baby-Boomer" entstehende Lücke am Arbeitsmarkt damit nur schwer füllen können. Auch bei Einbeziehung der erwarteten Migrationsbewegungen prognostiziert die ÖROK dem Bundesland Kärnten von 2010 bis 2030 einen Rückgang des Erwerbspotentials (20-64 Jahre) um 8,6 % (vgl. Tabelle 4).

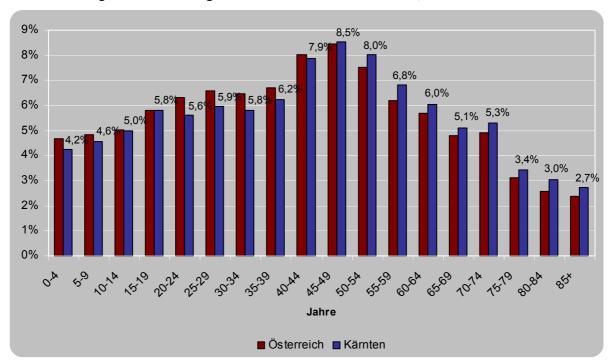


Abbildung 12: Bevölkerung am 1.1.2012 nach Altersklassen, Österreich und Kärnten

Quelle: Statistik Austria (2012a); eigene Berechnungen IHS Kärnten

Kärnten nimmt diesbezüglich eine Sonderrolle ein: Wie in Tabelle 4 ersichtlich, ist auch für fünf weitere Bundesländer ein Rückgang der Altersgruppe potentieller Erwerbstätiger vorhergesagt, dieser erreicht jedoch mit -4,2 % in der Steiermark und -3,0 % in Salzburg maximal die Hälfte des Ausmaßes von Kärnten. Der Rückgang im Burgenland (-1,7 %), in Oberösterreich (-1,2 %) und in Tirol (-0,3 %) ist vergleichsweise gering; Zugewinne der 20-64-Jährigen sind hingegen lediglich für Vorarlberg (+2,0 %), Niederösterreich (+4,2 %) und Wien (+5,8 %) prognostiziert. Weit überdurchschnittlich ist auch der prognostizierte Rückgang der 0-19-Jährigen in Kärnten. So soll die Bevölkerung dieser Altersgruppe bis 2030 um

¹⁷ Dazu kommt, dass im Jahr 2030 49,6 % der Personen im erwerbsfähigen Alter in Kärnten über 44 Jahre alt sein werden. Lediglich für das Burgenland ist mit einem Anteil der 45-64-Jährigen an der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter von 50,9 % ein höherer Wert prognostiziert (vgl. ÖROK, 2010, S. 94).



14,4 % zurückgehen, bei einem österreichweiten Rückgang von 1,7 %. Lediglich die Bundesländer Wien (+15,0 %) und Niederösterreich (+2,0 %) haben eine Zunahme der jungen Altersgruppe zu erwarten. Die Altersgruppe 65 Jahre und älter wird laut den vorliegenden Prognosen hingegen in allen Bundesländern enorme Wachstumsraten zwischen 32,9 % in Wien und 59,5 % in Vorarlberg verzeichnen. Das Bundesland Kärnten liegt dabei mit einer Zunahme von 44,0 % im österreichischen Durchschnitt. Dabei ist jedoch zu beachten, dass der Anteil dieser Altersgruppe an der Gesamtbevölkerung in Kärnten mit 19,1 % im Jahr 2010 und prognostizierten 27,4 % im Jahr 2030 bereits überdurchschnittlich hoch ist; der österreichische Durchschnitt liegt bei 17,6 % im Jahr 2010 bzw. 23,6 % im Jahr 2030 (vgl. Tabelle 4). Dazu kommt, dass auch der Anteil "Hochbetagter", d.h. von Personen über 84 Jahren, in Kärnten im Jahr 2030 im Bundesländervergleich mit 4,1 % am höchsten sein wird (vgl. ÖROK, 2010, S. 109).

Tabelle 4: Prognostizierte Bevölkerungsstruktur der Bundesländer nach breiten Altersklassen, 2010-2030

	0 bis 19 Jahre			2	20 bis 64 Jahre			65 Jahre und älter		
	2010	2030	2010-2030	2010	2030	2010-2030	2010	2030	2010-2030	
Burgenland	19,0%	17,1%	-3,1%	61,3%	55,9%	-1,7%	19,7%	27,0%	48,0%	
Kärnten	20,3%	17,4%	-14,4%	60,6%	55,3%	-8,6%	19,1%	27,4%	44,0%	
Niederösterreich	21,3%	19,5%	2,0%	60,1%	56,4%	4,2%	18,6%	24,2%	44,3%	
Oberösterreich	22,2%	19,2%	-8,1%	60,8%	56,6%	-1,2%	17,0%	24,2%	50,7%	
Salzburg	21,8%	18,9%	-9,0%	61,8%	56,9%	-3,0%	16,4%	24,2%	55,6%	
Steiermark	19,8%	17,7%	-7,4%	61,5%	56,9%	-4,2%	18,8%	25,4%	40,2%	
Tirol	22,0%	19,3%	-5,5%	61,9%	57,5%	-0,3%	16,1%	23,2%	54,9%	
Vorarlberg	23,7%	20,4%	-6,4%	61,1%	57,4%	2,0%	15,1%	22,2%	59,5%	
Wien	19,4%	19,9%	15,0%	63,7%	60,0%	5,8%	16,9%	20,1%	32,9%	
Österreich	20,9%	19,1%	-1,7%	61,5%	57,3%	0,4%	17,6%	23,6%	44,7%	

Quelle: ÖROK (2010); eigene Berechnungen IHS Kärnten

Die bisherigen Ergebnisse der Auswertungen der Altersstruktur für Kärnten zeigen, dass das Bundesland einerseits mit 60,9 % bereits heute einen vergleichsweise geringen Anteil an potentiellen Erwerbstätigen sowie einen hohen Anteil an über 64-Jährigen (19,5 %) aufweist; zudem werden in den kommenden 20 Jahren mit 44,0 % enorme Zunahmen bei den über 64-Jährigen prognostiziert. Auf Bezirksebene liegen diesbezüglich teils erhebliche Unterschiede vor. So zeigt sich bei Betrachtung der Altersstruktur in den Bezirken zu Jahresbeginn 2012, dass insbesondere der Bezirk Hermagor mit 58,3 % einen stark unterdurchschnittlichen Anteil an 20-64-Jährigen aufweist. Auch in Spittal an der Drau liegt der Anteil potentieller Erwerbstätiger knapp unter 60,0 %. Demgegenüber erreichen die Bezirke Klagenfurt Stadt (62,6 %) und Villach Stadt (61,9 %) überdurchschnittlich hohe Werte. Als "jüngster Bezirk" kann jedoch Feldkirchen angesehen werden: In Feldkirchen ist der Anteil der unter 20-Jährigen mit 20,5 % am höchsten und jener der über 64-Jährigen mit 18,9 %

gering. In Hermagor sind demgegenüber bereits 22,3 % der Bevölkerung 65 Jahre oder älter (vgl. Abbildung 13).¹⁸

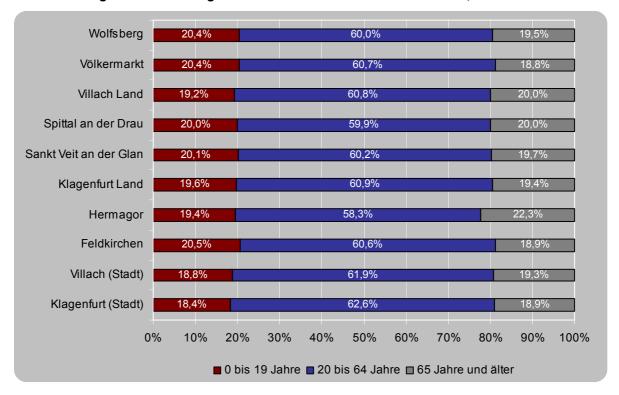


Abbildung 13: Bevölkerung am 1.1.2012 nach breiten Altersklassen, Kärntner Bezirke

Quelle: Statistik Austria (2012a); eigene Berechnungen IHS Kärnten

Der Anteil an Personen ab 64 Jahren wird in Hermagor bis 2030 sogar auf 32,0 % ansteigen und damit ein österreichweites Maximum erreichen (vgl. ÖROK, 2010, S. 105), während für alle weiteren Bezirke, mit Ausnahme von Klagenfurt Stadt (24,4 %) und Villach Stadt (25,8 %), Werte zwischen 27,1 % und 28,8 % vorhergesagt werden. Damit werden im Jahr 2030 in den Kärntner Bezirken zwischen einem Viertel (Klagenfurt Stadt und Villach Stadt) und knapp einem Drittel der Bevölkerung (Hermagor) 65 Jahre oder älter sein. Für die unter 20-Jährigen ist ein Rückgang zwischen 3,0 % in Klagenfurt Stadt bzw. 5,3 % in Villach Stadt und über 20,0 % in Sankt Veit an der Glan (-20,3 %), Wolfsberg (-21,8 %), Spittal an der Drau (-23,0 %) und Hermagor (-24,8 %) prognostiziert. Der Anteil der jüngsten Altersgruppe (0-19) wird in 2030 demnach nur noch zwischen 16,2 % (Hermagor) und 18,2 % (Völkermarkt) betragen (vgl. Tabelle 5). Die Regionen Ober- und Unterkärnten gehören damit zu jenen Österreichs, welche die stärksten Rückgänge an Kindern und Jugendlichen bis 2030 verzeichnen (vgl. ÖROK, 2010, S. 84ff).

¹⁹ In Hinblick auf die relative Veränderung der Altersgruppe 65 Jahre und älter ist ersichtlich, dass Klagenfurt Land von 2010 bis 2030 mit einem Plus von 59,7 % die höchste Zunahme verzeichnen soll, gefolgt von Feldkirchen mit +56,1 %. Die geringsten Zunahmen sind mit 34,6 % für Hermagor prognostiziert, wobei dies angesichts des in 2010 bereits sehr hohen Anteils von 22,2 % kaum überrascht (vgl. Tabelle 5).



¹⁸ Von Interesse ist in diesem Zusammenhang, dass die Lebenserwartung im Bezirk Hermagor im Vergleich zu den weiteren Kärntner Bezirken überdurchschnittlich hoch ist (vgl. ÖROK, 2010, S. 54).

Vor dem Hintergrund der Finanzierbarkeit öffentlicher Leistungen von besonderem Interesse ist die Entwicklung der Altersgruppe der 20-64-Jährigen, d.h. der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter. Wie in Tabelle 5 ersichtlich, ist in allen Bezirken eine Abnahme der Bevölkerung in dieser Altersgruppe vorhergesagt. Mit Rückgängen weit über zehn Prozent werden die Bezirke Völkermarkt (-12,0 %), Sankt Veit an der Glan (-13,0 %), Wolfsberg (-14,8 %), Spittal an der Drau (-14,9 %) und Hermagor (-15,8 %) am stärksten davon betroffen sein.²⁰ Die geringsten Einbußen in Kärnten sind hingegen für Villach Stadt (-1,9 %), Klagenfurt Stadt (-2,4 %) und Klagenfurt Land (-3,2 %) vorhergesagt, aber auch die Kernbezirke werden damit an Bevölkerung im potentiellen Erwerbsalter verlieren. Der Anteil der 20-64-Jährigen an der Gesamtbevölkerung bleibt in Klagenfurt Stadt und Villach Stadt dennoch überdurchschnittlich hoch (58,0 % bzw. 56,8 %), während alle weiteren Bezirke laut den vorliegenden Prognosen einen Wert von rund 54 % aufweisen werden. Eine Ausnahme davon bildet lediglich der Bezirk Hermagor: In diesem werden 2030 nur noch knapp über der Hälfte der Bevölkerung (51,9 %) im erwerbsfähigen Alter sein.

Tabelle 5: Prognostizierte Bevölkerungsstruktur der Kärntner Bezirke nach breiten Altersklassen, 2010-2030

	0 bis 19 Jahre			20 bis 64 Jahre			65 Jahre und älter		
	2010	2030	2010-2030	2010	2030	2010-2030	2010	2030	2010-2030
Klagenfurt (Stadt)	19,1%	17,6%	-3,0%	62,4%	58,0%	-2,4%	18,5%	24,4%	38,5%
Villach (Stadt)	19,6%	17,4%	-5,3%	61,7%	56,8%	-1,9%	18,7%	25,8%	46,8%
Feldkirchen	21,6%	17,9%	-15,8%	60,2%	54,2%	-8,5%	18,2%	27,9%	56,1%
Hermagor	20,1%	16,2%	-24,8%	57,6%	51,9%	-15,8%	22,2%	32,0%	34,6%
Klagenfurt Land	20,2%	17,3%	-7,4%	61,1%	54,9%	-3,2%	18,8%	27,8%	59,7%
St. Veit a.d. Glan	20,8%	17,3%	-20,3%	59,9%	54,5%	-13,0%	19,3%	28,2%	39,8%
Spittal an der Drau	20,9%	17,1%	-23,0%	59,7%	54,1%	-14,9%	19,4%	28,8%	39,2%
Villach Land	20,0%	16,6%	-15,8%	60,5%	54,7%	-8,2%	19,5%	28,6%	49,1%
Völkermarkt	21,2%	18,2%	-16,8%	60,3%	54,7%	-12,0%	18,5%	27,1%	41,7%
Wolfsberg	21,3%	17,7%	-21,8%	59,6%	54,1%	-14,8%	19,1%	28,1%	38,0%

Quelle: ÖROK (2010); eigene Berechnungen IHS Kärnten

Die Ausführungen zur demographischen Entwicklung in Kärnten machen deutlich, dass das Bundesland als einziges in Österreich kein Bevölkerungswachstum mehr verzeichnet und auch die Alterung überdurchschnittlich weit fortgeschritten ist. Innerhalb des Bundeslandes ist diese Entwicklung in den ländlichen Bezirken am deutlichsten zu spüren und die vorliegenden Prognosen lassen zunehmende Herausforderungen für die öffentliche Verwaltung erwarten. Einerseits gilt es das Leistungsangebot zu erhalten (z.B. Kinderbetreuung) bzw. auszubauen (z.B. Altenbetreuung); andererseits drohen Einkommensrückgänge aufgrund der Bevölkerungsabnahme (im erwerbsfähigen Alter). Im Folgenden soll untersucht werden, welche Konsequenzen die beschriebenen Entwicklungen für die Bereitstellung der Daseinsvorsorge erwarten lassen (Kapitel 3), um in weiterer Folge potentielle Lösungsansätze (Kapitel 4) sowie regionalpolitische Empfehlungen (Kapitel 5) dazustellen.

²⁰ Höhere Rückgangswerte als im Bezirk Hermagor sind österreichweit lediglich in den obersteirischen Bezirken der Mur-Mürz-Furche zu erwarten (vgl. ÖROK, 2010, S. 94).



_

3 Herausforderungen für die Daseinsvorsorge auf kommunaler Ebene

3.1 Leistungen der Daseinsvorsorge – Definition und Abgrenzung

Der Begriff "Daseinsvorsorge" ist im deutschsprachigen Raum vielfach in Verwendung; eine klare Definition bzw. Abgrenzung des Begriffes liegt jedoch nicht vor. Auf europäischer Ebene wird in diesem Zusammenhang von "Dienstleistungen von allgemeinem Interesse" gesprochen. Darunter werden marktbezogene und nichtmarktbezogene Dienstleistungen verstanden, welche "(…) von staatlichen Stellen im Interesse der Allgemeinheit erbracht und von ihnen daher mit spezifischen Gemeinwohlverpflichtungen verknüpft werden". Sofern wirtschaftliche Leistungen erbracht werden, findet der auch primärrechtlich verwendete Begriff "Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse" Verwendung. Diese umfassen beispielsweise das Verkehrswesen, den Energiesektor, das Postwesen oder die Telekommunikation (vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften, 2004, S. 27). Welche Leistungen im Detail der Daseinsvorsorge zuzuordnen bzw. von allgemeinem Interesse sind, liegt im Ermessen der zuständigen öffentlichen Stellen auf nationaler, regionaler oder lokaler Ebene in den jeweiligen Mitgliedsstaaten (vgl. European Commission, 2010, S. 17).

Dienstleistungen von allgemeinem Interesse sind in den Mitgliedsstaaten der Europäischen Union aufgrund unterschiedlicher historischer Entwicklungen und institutioneller Rahmenbedingungen differenziert ausgeprägt und definiert. Kellermann (2007, S. 1) hebt hervor, dass die Definition der Daseinsvorsorge bzw. die zugrundeliegenden Konzepte meist folgende Elemente enthalten:

- Die Leistungen sollen allen Bürger/innen gleichberechtigt und diskriminierungsfrei zugänglich sein.
- Das Angebot soll flächendeckend, dauerhaft, verlässlich, an qualitativen Standards orientiert und zu angemessenen Preisen zur Verfügung stehen.
- Die Kontrolle erfolgt demokratisch und die Verantwortung obliegt der öffentlichen Hand.

Vor dem Hintergrund der Anwendung von EU-Recht für den Binnenmarkt, wettbewerbsrechtlicher Regelungen (z.B. Vergaberichtlinien) und den Vorschriften staatlicher Beihilfen ist insbesondere die Unterscheidung zwischen marktlichen und nichtmarktlichen Leistungen von Relevanz, doch auch diesbezüglich beinhaltet das Primärrecht keine eindeutigen Vorgaben bzw. Definitionen (vgl. Kellermann, 2007).

Grundsätzlich zur Daseinsvorsorge gezählt werden soziale Dienstleistungen (z.B. Gesundheitsleistungen, Kinderbetreuung, Schulbildung, Altenpflege, Kulturangebote), öffentliche Sicherheit und Justizverwaltung sowie die Grundversorgung mit Wasser, Energie, Telekommunikation, öffentlichem Nah- und Fernverkehr sowie die Abfall- und Abwasserentsorgung.



Zentraler Aufgabenwahrnehmer der genannten Leistungen war bislang der Staat bzw. vielfach die Gemeinden. Gemeinwohlaufgaben werden jedoch – insbesondere aufgrund der Liberalisierungs- und Privatisierungsbestrebungen unter der Wettbewerbsprämisse der Europäischen Union – zunehmend von privaten Dienstleistern erbracht; damit einher geht ein Wandel des Leitbildes der öffentlichen Hand vom Leistungsstaat zum Gewährleistungsstaat.²¹

In Österreich liegen Definitionen bzw. Auslegungen des Begriffs Daseinsvorsorge vom Österreichischen Gemeindebund und vom Österreichischen Städtebund vor, welche im Rahmen des Österreich-Konvents ausgearbeitet wurden. Der Österreichische Gemeindebund bezeichnet den Begriff Daseinsvorsorge dabei als "(...) Zurverfügungstellung von für die moderne Industriegesellschaft lebensnotwendigen Infrastrukturdienstleistungen (...)". Ob diese selbst, durch öffentliche Unternehmen oder privat getätigt werden, ist dabei nicht entscheidend. Beispielhaft genannt werden Leistungen in der Ver- und Entsorgung als auch der Sozial-, Wirtschafts-, Kultur-, Sport- und Umweltpolitik (vgl. Österreichischer Gemeindebund, 2002). Laut dem Österreichischen Städtebund "(...) gewährleisten Bund, Länder und Gemeinden die Erbringung von Leistungen im allgemeinen öffentlichen Interesse (Daseinsvorsorge)". Die Leistungen sollen dabei "einen anerkannten, nicht diskriminierenden Mindeststandard der Teilhabe" an regelmäßig vorkommenden gesellschaftlichen Lebensbereichen sicherstellen, wobei diese so erbracht werden sollen, dass die Kriterien Versorgungssicherheit, soziale Erreichbarkeit, Verbraucherschutz, Gesundheitsschutz und Nachhaltigkeit gewährleistet sind. Beispielhaft als Leistungen der Daseinsvorsorge genannt werden die Bereiche Wasser, Strom, Gas, Telekommunikation, Rundfunk, Postdienste als auch Sozial-, Gesundheits- und Bildungsleistungen (vgl. Österreichischer Städtebund, 2004).

Ein Großteil der Leistungen, welche auf kommunaler Ebene erbracht werden, kann der Daseinsvorsorge zugeordnet werden. Nach der funktionalen Gliederung laut Voranschlags- und Rechnungsabschlussverordnung 1997 (VRV 1997) sind insbesondere die folgenden Voranschlagsgruppen bzw. Aufgabenbereiche der Gemeinde als Leistung allgemeinen Interesses einzuordnen:

- Öffentliche Ordnung und Sicherheit (Gruppe 1)
- Unterricht, Erziehung, Sport (Gruppe 2)
- Kunst, Kultur und Kultus (Gruppe 3)
- Soziale Wohlfahrt und Wohnbauförderung (Gruppe 4)
- Gesundheit (Gruppe 5)
- Straßen- und Wasserbau, Verkehr (Gruppe 6)
- Dienstleistungen (Gruppe 8)

²¹ Für Details zum Konzept des Gewährleistungsstaates siehe Schedler/Proeller (2003, S. 31ff). Für Informationen zur potentiellen Regulierung des Gewährleistungsstaates samt damit verbundenen Herausforderungen siehe Einig (2008, S. 20ff).



Nicht der Daseinsvorsorge zugerechnet werden dementsprechend die Voranschlagsgruppen Vertretungskörper und allgemeine Verwaltung (Gruppe 0), Wirtschaftsförderung (Gruppe 7), und Finanzwirtschaft (Gruppe 9). Im folgenden Kapitel werden potentielle Effekte der demographischen Entwicklung auf die Leistungserstellung im Bereich der Daseinsvorsorge laut bisherigen Untersuchungen dargestellt. Darauf aufbauend wird in Kapitel 3.3 untersucht, wie sich die Ausgaben im Bereich der Daseinsvorsorge in den Kärntner Gemeinden von 2006 bis 2010 entwickelt haben.

3.2 Effekte der demographischen Entwicklung auf Leistungen der Daseinsvorsorge

Die demographische Entwicklung lässt wesentliche Effekte auf die Ausgabenbelastung für Leistungen der Daseinsvorsorge auf kommunaler Ebene erwarten. Freigang und Kühn (2010) kommen im Rahmen einer Analyse der Demographiesensitivität öffentlicher Haushalte in Österreich zu dem Ergebnis, dass die Hälfte des Budgets der Kommunen in Österreich altersstrukturabhängig ist, d.h. dass eine Ungleichverteilung der Ausgaben in Abhängigkeit von Altersgruppen identifiziert wurde. Überdurchschnittliche Pro-Kopf-Ausgaben wurden dabei insbesondere für unter 20-Jährige und über 65-Jährige festgestellt. Vor allem Ausgabenposten in der Gruppe 2 - Unterricht, Erziehung, Sport können mehrheitlich als jugendzentriert festgestellt werden. Alterszentriert verteilt sind indes – abgesehen von einigen Posten im Bereich Kunst, Kultur und Kultus - insbesondere die Ausgabenbereiche allgemeine öffentliche Wohlfahrt und freie Wohlfahrt, welche u.a. die Sozialhilfe als auch Alten- und Pflegeheime umfassen, sowie Ausgaben für Krankenanstalten und Kurorte innerhalb der Ausgabengruppe Gesundheit. Die demographische Entwicklung wird laut Freigang und Kühn unter der Annahme konstanter Pro-Kopf-Ausgaben beachtliche Umschichtungen innerhalb der Gemeindebudgets verlangen, wobei insbesondere den über 50-Jährigen deutlich höhere Budgetanteile zukommen werden.

In Hinblick auf die Kostenentwicklung einzelner Ausgabenbereiche bzw. der Pro-Kopf-Belastung von Kommunen in Abhängigkeit des Bevölkerungswachstums kamen Bauer und Mitterer (2010) anhand einer Analyse der Gemeindegebarungen von 2001 bis 2007 zu dem Ergebnis, dass stark schrumpfende Gemeinden besonders belastet sind: Einerseits zeigt sich bei pflichtschulischen und infrastrukturellen Ausgaben eine Kostenremanenz, während die Ausgaben für die Altenbetreuung steigen. Zudem kommt es aufgrund schrumpfender Ertragsanteile zu zusätzlichen Belastungen für den Gemeindehaushalt; geringere Steuereinnahmen aufgrund einer schwächeren Finanzkraft werden hingegen häufig durch positive Transfersalden kompensiert. Gemeinden mit stagnierender Bevölkerungsentwicklung sind ebenfalls durch leicht unterdurchschnittliche Steuer- und Gebühreneinnahmen geprägt und verzeichnen eine überdurchschnittliche Ausgabenintensität und -dynamik in der vorschulischen Erziehung und der Sozialhilfe. Stark wachsende Gemeinden weisen hingegen überdurchschnittliche Einnahmen aus den Ertragsanteilen und der Kommunalsteuer auf, sind



jedoch in den meisten Aufgabenbereichen mit überdurchschnittlichen Ausgabensteigerungen konfrontiert.

Eine zentrale Herausforderung – für schrumpfende als auch wachsende Gemeinden – stellt aufgrund der demographischen Entwicklung der Ausgabenbereich der sozialen Wohlfahrt dar, welcher die Leistungen im Pflegebereich auf kommunaler Ebene umfasst. Während einerseits die Alterung der Bevölkerung zusätzliche Kosten in diesem Bereich verursacht, erfordert andererseits der mit dem gesellschaftlichen Wertewandel einhergehende Bedeutungsverlust der Familie, die steigende Erwerbsbeteiligung von Frauen und die Zunahme von Einpersonenhaushalten vermehrt außerfamiliäre Pflegeleistungen.²² Prognosen für Österreich gehen selbst im unteren Szenario, welches von einer erhöhten Anzahl gesunder Lebensjahre mit steigender Lebenserwartung und damit einem geringeren Risiko, zu einem bestimmten Zeitpunkt ein Pflegefall zu werden, ausgeht und zudem relativ geringe Kostensteigerungen im Pflegesektor annimmt, von einer Kostensteigerung von 66,0 % von 2006 bis 2030 aus (vgl. Mühlberger et al., 2010).²³

Die Pflegeleistungen umfassen einerseits Geldleistungen in Form des Pflegegeldes als auch Sachleistungen in Form von Pflegeheimen oder sozialen Diensten. Während die Gemeinden im Rahmen der Finanzierung des Pflegegeldes in Form von Umlagen an die Länder beteiligt sind, werden Sachleistungen vielfach eigenständig erbracht. Bei Betrachtung der bisherigen Entwicklung der gesamten Sozialausgaben von 1995 bis 2008 zeigt sich, dass in Hinblick auf Altersleistungen (z.B. Pensionen, Pflegegeld, usw.) insbesondere Aufwendungen der Länder und Gemeinden für mobile und stationäre Altendienste am stärksten gestiegen sind (vgl. Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz, 2010a, S. 155f). Es bleibt abzuwarten, inwieweit der kürzlich eingerichtete Pflegefonds sowie die ebenfalls im Jahr 2011 beschlossene Kompetenzbereinigung im Bereich des Pflegegeldes eine Entlastung für Gemeinden bringen.²⁴

Mit jenen im Pflegebereich vergleichbar, sind die Herausforderungen, welche im Gesundheitsbereich bevorstehen. Zwar unterscheidet sich die Finanzierungsstruktur im Gesundheitsbereich insofern, dass dieser nicht gänzlich durch Bundes-, Landes- und Gemeindemit-

²⁴ Der Pflegefonds soll durch Zweckzuschüsse an die Länder den Aufwand "(...) für die Sicherung sowie den bedarfsgerechten Aus- und Aufbau des Betreuungs- und Pflegedienstleistungsangebotes in der Langzeitpflege (...)" in den kommenden Jahren gewährleisten. Zwei Drittel der Mittel werden vom Bund und ein Drittel von den Ländern und Gemeinden aufgebracht. Zudem wurde die Gesetzgebungs- und Vollziehungskompetenz beim Pflegegeld von den Ländern auf den Bund übertragen. Mit dieser Kompetenzbereinigung und der damit verbundenen Reduktion an Entscheidungsträgern werden Verwaltungseinsparungen im Bereich des Pflegegeldes erwartet. (vgl. Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz, 2011, online). Für eine kritische Reflexion der Regelungen zum Pflegefonds siehe Köfel (2012).



²² So ist der Anteil an Einpersonenhaushalten alleine von 2000 bis 2010 von 30,2 % auf 36,0 % gestiegen (vgl. Statistik Austria, 2012d, S. 41, eigene Berechnung).

²³ Im oberen Szenario, welches u.a. von einem höheren realen Kostenanstieg der Sachleistungen sowie einer zeitlich später einsetzenden Kompression der Morbidität ausgeht, betragen die prognostizierten Kostensteigerungen im Pflegebereich über 200 %. Für einen Überblick zu den Einflussfaktoren der Pflegekosten im Generellen siehe Schneider et al. (2006, S. 2f).

tel finanziert ist²⁵, wie dies im Pflegebereich der Fall ist; auch im Gesundheitsbereich werden die steigenden Kosten jedoch zunehmend zu einer Belastung für die Gebietskörperschaften. Der Anstieg der Lebenserwartung heißt zwar nicht zwangsläufig, dass es zu einer Zunahme an kranken und pflegebedürftigen Menschen kommt; vielmehr kann es mit steigender Lebenserwartung zu einer Verschiebung der Phase mit verstärkten gesundheitlichen Beeinträchtigungen in ein höheres Lebensalter kommen.²⁶ Künftig wird jedoch – insbesondere aufgrund der Alterung der Baby-Boom-Generation – ein größerer Anteil der Bevölkerung im höheren Lebensalter sein, wodurch ein Anstieg der Kosten im Gesundheitsbereich bei gleichzeitigem Rückgang der Einnahmen durch lohn- und gehaltsbezogene Beiträge zu erwarten ist.²⁷ Abgesehen von der demographischen Entwicklung dürfte auch der medizinischtechnische Fortschritt zu einem Anstieg der Kosten führen.

Der Kostenanstieg im Bereich Gesundheit zeigte sich auch in der Vergangenheit bereits deutlich: So kam es von 1993 bis 2008 zu einem Anstieg der Sozialleistungen für Krankheit/Gesundheitsversorgung von über 80 % (vgl. Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz, 2010b, S. 16f). Auf kommunaler Ebene haben die ansteigenden Transferzahlungen für die Krankenanstalten als auch die Sozialhilfe zu erheblichen Ausgabensteigerungen geführt: Von 2004 bis 2008 waren ein Drittel der gesamten Ausgabensteigerungen der Gemeinden auf den Anstieg der Transferausgaben – insbesondere in den genannten Bereichen – zurückzuführen (vgl. Biwald und Puchner, 2010). Während zusätzliche Ausgaben im Gesundheitsbereich in Form von Umlagen sowohl schrumpfende als auch wachsende Kommunen treffen – wenn auch nicht gleichwertig, so sind schrumpfende bzw. ländliche Gemeinden ferner zunehmend mit der Herausforderung konfrontiert, die regionale Versorgung mit Gesundheitsleistungen trotz Abwanderungstendenzen und schrumpfendem Arbeitskräftepotential aufrecht zu erhalten. So existieren in einigen ländlichen und peripheren Gebieten Österreichs bereits heute Besetzungsprobleme bei Hausärzten (vgl. Braun und Lehner, 2012).

Während die Herausforderungen im Bereich Pflege und Gesundheit städtische und ländliche Kommunen gleichermaßen treffen, sind künftige Handlungserfordernisse im Bereich Infrastruktur deutlich von der Bevölkerungsdichte bzw. -dynamik abhängig. In schrumpfenden, meist ländlich geprägten und peripheren Regionen führt die Bevölkerungsentwicklung zu einer rückläufigen Auslastung der Ver- und Entsorgungsnetze (z.B. Wasser, Kanal, Fernwärme, Verkehr), welche zu einer höheren Pro-Kopf-Belastung führt.²⁸ Eine Anpassung der

²⁸ Damit gehen zudem qualitative Gefahren einher. So weist Schipfer (2005, S. 16) darauf hin, dass der verminderte Verbrauch in Wasserleitungen zu einem erhöhten Verkeimungsrisiko sowie die Verringerung



²⁵ So werden im Bereich der Krankenversicherung über zwei Drittel durch Arbeitnehmer- und Arbeitgeberbeiträge finanziert; die verbleibenden Mittel sind primär durch intergovernmentale Transfers abgedeckt (vgl. Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz, 2010a, S. 161f).

²⁶ Siehe für einen Überblick zu den unterschiedlichen Annahmen zur Morbiditätsentwicklung Schimany (2003, S. 412ff). Siehe zur Thematik auch Uhlenberg (2005, S. 155ff).

²⁷ Birg (2003, S. 184ff) geht in diesem Zusammenhang davon aus, dass eine Verschiebung des Altersprofils der Pro-Kopf-Gesundheitsausgaben lediglich geringe Effekte hätte, da die finanziellen Lücken stärker von den schrumpfenden Einnahmen als den steigenden Ausgaben bestimmt wären.

Netzgrößen an die Bevölkerungsentwicklung (Um- oder Rückbau) ist nur mittelfristig möglich und erfordert zudem zusätzliche Kosten; langfristig sind durch den Wegfall von Betriebs-, Wartungs- und Sanierungsarbeiten jedoch Kostenreduktionen zu erwarten. Häufig führen qualitätssteigernde Erfordernisse zu einer zusätzlichen Kostenbelastung (z.B. Restrukturierung von Schulen; Qualitätsstandards im Wohnungsbau); diese sind für die weitere wirtschaftliche und Bevölkerungsentwicklung jedoch von hoher Relevanz.²⁹ Ländliche Gemeinden sind damit einerseits gefordert, bei steigender Pro-Kopf-Belastung eine Mindestausstattung aufrecht zu erhalten, um weitere Abwanderungen zu verhindern bzw. die Grundversorgung zu sichern, gleichzeitig jedoch die Tragfähigkeit des Leistungsangebots stetig zu prüfen und – sofern notwendig – die Erbringung von Leistungen einzustellen.

In wachsenden Gemeinden besteht hingegen die Herausforderung, den zusätzlichen Bedarf an Leistungen der Daseinsvorsorge abzudecken. Dies gilt einerseits für die technische Infrastruktur (z.B. Wasser, Kanal, Strom), als auch die soziale Infrastruktur (z.B. Schulen, Kindergärten, Krankenhäuser). In städtischen Gebieten sind aufgrund des höheren Anteils an Migrant/innen bzw. der stärkeren Zuwanderung aus dem Ausland zusätzliche integrative Maßnahmen notwendig. Diese reichen von einer städtebaulichen Berücksichtigung (Vermeidung von Segregation) bis hin zu einem mehrsprachigen Angebot sozialer Infrastruktureinrichtungen. Verstärkend kommt hinzu, dass aufgrund der Stadtflucht bzw. des Sogs des Stadtumlandes – insbesondere von jungen Familien mit Kindern – zumeist benachteiligte Bevölkerungsgruppen (Ältere, Migrant/innen, Arme) in den Kernstädten verbleiben, wodurch zusätzlicher Handlungsbedarf entsteht.

Die demographische Entwicklung und dabei vor allem die räumliche Bevölkerungsbewegung werden folgend sowohl von schrumpfenden als auch wachsenden Gemeinden Handlungen erfordern, wobei insbesondere neue raumpolitische Ansätze und alternative Organisationsmodelle zur Bewältigung der bestehenden Herausforderungen beitragen können. Dahingehende potentielle Lösungsansätze aus Theorie und Praxis werden in Kapitel 4 vorgestellt; vorab erfolgt eine Analyse der Ausgaben- und Einnahmenentwicklung im Bereich der Daseinsvorsorge in den Kärntner Gemeinden.

3.3 Ausgabenentwicklung im Bereich der Daseinsvorsorge in Kärntner Gemeinden

Die Kärntner Gemeinden gaben im Jahr 2010 über € 1,3 Milliarden aus, wobei 87,0 % davon auf ordentliche Ausgaben entfielen. Wie in der folgenden Abbildung 14 ersichtlich, sind die Pro-Kopf-Ausgaben von 2007 bis 2009 angestiegen; 2010 jedoch um knapp € 100 pro Kopf

von Abflussmengen in Kanälen zu Ablagerungen und in weiterer Folge Geruchsprobleme sowie verstärkter Korrosion führen kann.

²⁹ So ist die Ausstattung eines Standortes mit Ausbildungsstätten sowohl für Familien als auch Unternehmen im Zuge der Standortwahl von Relevanz. Siehe zur zunehmenden Bedeutung des Aus- und Weiterbildungsangebots als dynamischer Standortfaktor im Rahmen von Standortentscheidungen von Unternehmen Döring und Aigner-Walder (2011).



gefallen. Dies ist insbesondere auf einen Rückgang der außerordentlichen Ausgaben zurückzuführen: Während die ordentlichen Ausgaben im Betrachtungszeitraum stetig stiegen bzw. im Jahr 2010 annähernd konstant blieben, sind die Pro-Kopf-Ausgaben im außerordentlichen Bereich kontinuierlich gefallen und machten im Jahr 2010 lediglich noch 13,0 % der Gesamtausgaben aus; 2006 lag der Anteil mit 22,3 % noch erheblich höher. Bei Betrachtung der Ausgaben nach Größenklassen der Gemeinde fällt auf, dass der Anteil außerordentlicher Ausgaben in der kleinsten Gemeindegrößenklasse (bis 2.500 Einwohner) mit einem Durchschnittswert von 24,1 % von 2006 bis 2010 deutlich über jenem größerer Gemeinden liegt. So gaben Gemeinden mit über 10.000 Einwohnern durchschnittlich 15,0 % der Ausgaben im außerordentlichen Bereich aus (vgl. Tabelle 6). Als außerordentliche Ausgaben klassifiziert sind dabei solche, die "(...) lediglich vereinzelt vorkommen oder der Höhe nach den normalen Rahmen erheblich überschreiten" (vgl. § 4 Abs. 2 VRV), womit insbesondere Investitionen umfasst sind.

3.000 2 476 2.464 2.436 2.409 2 384 2.500 2.000 2.082 2.074 2.057 1.971 1.892 1.500 1.000 544 438 407 394 500 310 0 2006 2007 2008 2009 2010 Ordentliche Ausgaben/Kopf ---- Außerordentliche Ausgaben/Kopf ---- Gesamtausgaben/Kopf

Abbildung 14: Entwicklung der Pro-Kopf-Ausgaben der Kärntner Gemeinden, 2006-2010 (in €)

Quelle: Statistik Austria (2011c sowie 2012a); eigene Berechnungen IHS Kärnten

Tabelle 6: Anteil der außerordentlichen Ausgaben an den Gesamtausgaben in Kärnten Gemeinden nach Gemeindegrößenklasse, 2006-2010

Gemeindegröße	2006	2007	2008	2009	2010	ø 2006-2010
bis 2.500 Einwohner	25,4%	25,9%	26,4%	23,0%	19,7%	24,1%
2.501-5.000 Einwohner	20,6%	18,3%	18,1%	17,5%	13,9%	17,7%
5.001-10.000 Einwohner	11,8%	12,3%	15,5%	12,9%	13,9%	13,3%
ab 10.001 Einwohner	23,7%	16,3%	12,0%	13,2%	9,8%	15,0%

Quelle: Statistik Austria (2011c); eigene Berechnungen IHS Kärnten



Bei Betrachtung der Gesamtausgaben der Kärntner Gemeinden im Jahr 2010 nach funktionalen Gesichtspunkten ist ersichtlich, dass über ein Drittel der Gesamtausgaben für den Dienstleistungsbereich verwendet wird (vgl. Abbildung 15). Darunter fallen unter anderem die öffentlichen Einrichtungen, wie beispielsweise die Wasserversorgung, die Abwasserbeseitigung, aber auch betriebliche Einrichtungen und wirtschaftliche Unternehmungen der Gemeinden. Der zweitgrößte Ausgabenposten ist die Gruppe 3 – Unterricht, Erziehung, Sport und Wissenschaft, wobei der Anteil von 13,4 % deutlich unter jenem für Dienstleistungen (35,9 %) liegt. Über 10 % der Ausgaben kommen den Bereichen Vertretungskörper und allgemeine Verwaltung (11,9 %) sowie Soziale Wohlfahrt und Wohnbauförderung (10,7 %) zu. Zu jenen Bereichen, für welche der geringste Teil der Gemeindeausgaben in Kärnten bestimmt ist, zählen Öffentliche Ordnung und Sicherheit (2,2%) sowie Kunst, Kultur und Kultus (2,7 %).

■ Vertretungskörper und allgem. Verwaltung 6.8% 11,9% Öffentliche Ordnung und Sicherheit 2.2% ■ Unterricht, Erziehung, Sport und Wissenschaft ■ Kunst, Kultur und Kultus 13.4% Soziale Wohlfahrt und Wohnbauförderung 35,9% Gesundheit 2,7% Straßen- und Wasserbau, Verkehr 10,7% Wirtschaftsförderung Dienstleistungen 5.9% 3.6% 6.9% Finanzwirtschaft

Abbildung 15: Ausgaben Kärntner Gemeinden nach funktionaler Gliederung, 2010

Quelle: Statistik Austria (2011c); eigene Berechnungen IHS Kärnten

Die Ausgaben für die dem Bereich der Daseinsvorsorge zuordenbaren Gruppen (Öffentliche Ordnung und Sicherheit; Unterricht, Erziehung, Sport & Wissenschaft; Kunst, Kultur und Kultus; Soziale Wohlfahrt und Wohnbauförderung; Gesundheit; Straßen- und Wasserbau, Verkehr sowie Dienstleistungen) beliefen sich im Jahr 2010 auf 77,6 % der Gesamtausgaben; dies entspricht rund € 1.033 Mio. Dabei entfielen im außerordentlichen Haushalt 82,8 % der Ausgaben auf den Bereich der Daseinsvorsorge und im ordentlichen Haushalt 76,8 %. Bei Betrachtung der Entwicklung der Ausgaben im Bereich der Daseinsvorsorge von 2006 bis 2010 zeigt sich, dass die ordentlichen Pro-Kopf-Ausgaben von € 1.426 kontinuierlich auf € 1.594 gestiegen sind. Parallel dazu kam es zu einem stetigen Rückgang der Pro-Kopf-Ausgaben im außerordentlichen Haushalt von € 399 in 2006 auf € 257 in 2010. Darin ist auch der leichte Rückgang der Gesamtausgaben pro Kopf für Daseinsvorsorgeleistungen seit dem Jahr 2008 begründet (vgl. Abbildung 16). Der Anteil außerordentlicher Ausgaben an



den Gesamtausgaben für Leistungen der Daseinsvorsorge auf Gemeindeebene in Kärnten ging damit kontinuierlich zurück – von 21,8 % im Jahr 2006 auf 13,9 % im Jahr 2010.

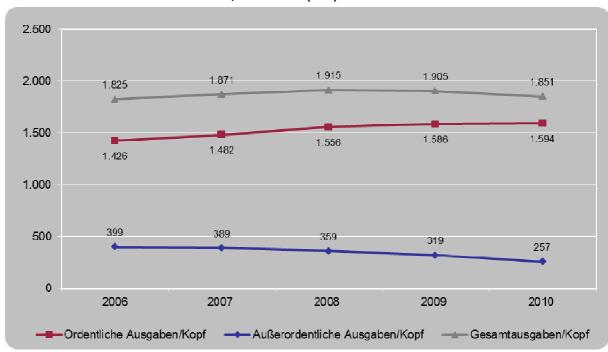


Abbildung 16: Entwicklung der Pro-Kopf-Ausgaben für Leistungen der Daseinsvorsorge in Kärntner Gemeinden, 2006-2010 (in €)

Quelle: Statistik Austria (2011c sowie 2012a); eigene Berechnungen IHS Kärnten

Nach Gemeindegrößenklasse unterschieden, zeigen sich die höchsten Pro-Kopf-Ausgaben für Leistungen der Daseinsvorsorge in Gemeinden über 10.000 Einwohner, wobei diese von 2006 bis 2010 zwischen € 2.170 und € 2.250 variierten. Die geringsten Pro-Kopf-Ausgaben weisen Gemeinden mit einer Einwohnerzahl zwischen 5.001 und 10.000 auf³⁰; die Ausgaben stiegen in den vergangenen Jahren jedoch kontinuierlich - von € 1.302 im Jahr 2006 auf knapp € 1.600 in den Jahren 2009 und 2010. Während Gemeinden mit 2.501 bis 5.000 Einwohner - mit sinkendem Trend - zwischen € 1.699 im Jahr 2006 und € 1.516 im Jahr 2010 pro Kopf für Leistungen im Bereich der Daseinsvorsorge ausgaben, lagen die Ausgaben der kleinsten Gemeindegrößenklasse (bis 2.500 Einwohner) in den Jahren 2008 bis 2010 deutlich darüber; so wurden im Jahr 2010 in dieser Größenklasse € 1.689 pro Kopf ausgegeben. Die Kleinstgemeinden verzeichnen damit die zweithöchsten Pro-Kopf-Ausgaben im Bereich der Daseinsvorsorge, wobei seit 2008 ein leicht sinkender Trend für Aufwendungen in diesem Bereich ersichtlich ist (vgl. Abbildung 17). Im Folgenden erfolgt eine detaillierte Analyse der Ausgaben für Daseinsvorsorgeleistungen in Abhängigkeit des Verwendungszweckes, um Rückschlüsse auf etwaige Auswirkungen der Bevölkerungsentwicklung auf einzelne Ausgabenkategorien bilden zu können.

³⁰ Die geringeren Ausgaben von Gemeinden der Größenklasse 5.001 bis 10.000 Einwohner könnten darauf zurückzuführen sein, dass diese primär im Stadtumland liegen und zentralörtliche Leistungen der Städte genutzt werden.



2.400
2.200
2.000
1.800
1.600
1.400
1.200
1.000
2006
2007
2008
2009
2010

bis 2.500 Einwohner 2.501-5.000 Einwohner 3.001-10.000 Einwohner 3.001 Einwohner

Abbildung 17: Entwicklung der Pro-Kopf-Ausgaben für Leistungen der Daseinsvorsorge in Kärntner Gemeinden nach Gemeindegrößenklasse, 2006-2010 (in €)

Quelle: Statistik Austria (2011c sowie 2012a); eigene Berechnungen IHS Kärnten

3.3.1 Öffentliche Ordnung und Sicherheit

Im Jahr 2010 wurden in den Kärntner Gemeinden über € 28,8 Mio. für Aufgaben im Bereich Öffentliche Ordnung und Sicherheit ausgegeben. Dazu zählen u.a. Ausgaben für die Sicherheitspolizei, sonderpolizeiliche Aufgaben, das Feuerwehrwesen, den Katastrophendienst als auch der Zivilschutz. Die Ausgaben im genannten Bereich sind von 2006 bis 2010 im Durchschnitt in allen Gemeindegrößenklassen gestiegen; eine Ausnahme davon bilden lediglich Gemeinden mit 2.501 bis 5.000 Einwohnern; hier kam es zu einem durchschnittlichen Rückgang der Aufwendungen von 1,7 %. Den stärksten Anstieg in Hinblick auf die Gesamtausgaben verzeichneten die Städte, gefolgt von den Kleinstgemeinden. Insbesondere jene Gemeindegrößenklassen, welche primär durch Bevölkerungsrückgang geprägt sind (bis 2.500 Einwohner), als auch die wachsenden Städte (ab 10.001 Einwohner) weisen damit die höchsten Zuwachsraten für Ausgaben im Bereich öffentliche Ordnung und Sicherheit auf.³¹ Zieht man lediglich die ordentlichen Ausgaben in Betracht, so zeigt sich, dass Gemeinden bis 2.500 Einwohner in den vergangenen fünf Jahren mit einem jährlichen Plus von durchschnittlich 4,9 % die höchste Zunahme verzeichneten (vgl. Tabelle 7).

³¹ Im Betrachtungszeitraum (2006-2010) wiesen die Kleinstgemeinden (bis 2.500 Einwohner) einen Bevölkerungsrückgang von 1,9 % auf; die Städte (über 10.000 Einwohner) hingegen ein Wachstum von 0,7 %. Auch Gemeinden mit 2.501 bis 5.000 Einwohnern verzeichneten einen leichten Bevölkerungsrückgang von 0,6 %; jene mit 5.001 bis 10.000 Einwohnern ein leichtes Wachstum von 0,2 % (vgl. Statistik Austria, 2012a; eigene Berechnungen).



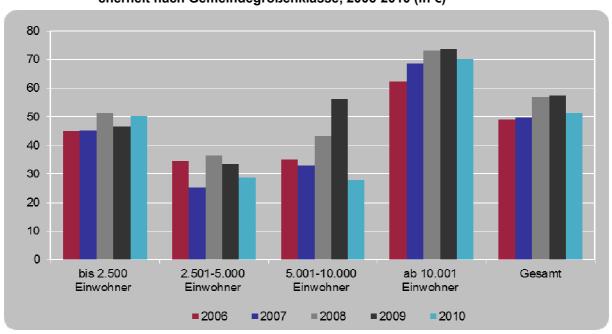
Tabelle 7: Ordentliche Ausgaben und Gesamtausgaben der Kärntner Gemeinden für Öffentliche Ordnung und Sicherheit im Jahr 2010 nach Gemeindegrößenklasse (in €)

Gemeindegrößen- klasse	Ordentliche Ausgaben	Veränderung zum Vorjahr	Ø Veränderung 2006-2010	Gesamt- ausgaben	Veränderung zum Vorjahr	Ø Veränderung 2006-2010
bis 2.500 Einwohner	3.409.246	1,5%	4,9%	6.430.270	6,7%	2,5%
2.501-5.000 Einwohner	2.018.404	-15,2%	0,4%	3.025.143	-14,5%	-1,7%
5.001-10.000 Einwohner	1.782.729	-30,4%	3,0%	2.266.008	-50,6%	1,4%
ab 10.001 Einwohner	16.141.816	-0,9%	2,7%	17.029.643	-4,9%	3,3%
Kärnten gesamt	23.352.195	-5,0%	2,5%	28.751.064	-10,3%	1,5%

Quelle: Statistik Austria (2011c); eigene Berechnungen IHS Kärnten

Auch bei Betrachtung der Pro-Kopf-Ausgaben zeigt sich der steigende Ausgabentrend in den kleinsten Gemeinden und Städten von 2006 bis 2010. Zu einem Anstieg der Ausgaben im Bereich Öffentliche Ordnung und Sicherheit kam es ab dem Jahr 2007 auch in den Gemeinden der Größenklasse 5.001 bis 10.000 Einwohner; im Jahr 2010 sind diese jedoch deutlich gefallen und erreichten mit € 28 pro Person einen Tiefpunkt im Betrachtungszeitraum. Rückläufig sind die Pro-Kopf-Ausgaben für Öffentliche Ordnung und Sicherheit zudem in der Gemeindegrößenklasse 2.501 bis 5.000 Einwohner, bei einer seit dem Jahr 2008 sinkenden Bevölkerungsanzahl der Gemeinden dieser Größe. Wie in Abbildung 18 ersichtlich, sind die Pro-Kopf-Ausgaben in dieser Gemeindegrößenklasse darüber hinaus im Vergleich zu den weiteren Größenklassen im gesamten Betrachtungszeitraum am geringsten; die höchsten Pro-Kopf-Ausgaben für öffentliche Ordnung und Sicherheit weisen durchwegs – und mit steigendem Trend – die Städte, gefolgt von den Kleinstgemeinden auf.

Abbildung 18: Pro-Kopf-Ausgaben der Kärntner Gemeinden für Öffentliche Ordnung und Sicherheit nach Gemeindegrößenklasse, 2006-2010 (in €)



Quelle: Statistik Austria (2011c sowie 2012a); eigene Berechnungen IHS Kärnten



3.3.2 Unterricht, Erziehung, Sport

Die Gruppe Unterricht, Erziehung, Sport ist für Kärntner Gemeinden mit € 178,6 Mio. Gesamtausgaben im Jahr 2010 nach der Gruppe Dienstleistungen der zweitgrößte Ausgabenposten. Beinhaltet sind darin u.a. Aufwendungen für den allgemeinbildenden Unterricht, Schülerbetreuungseinrichtungen, die vorschulische Erziehung, Sporteinrichtungen, Einrichtungen für die Erwachsenenbildung (z.B. Volkshochschule, Büchereien) sowie Ausgaben für Forschung und Wissenschaft (z.B. Förderung von Hochschulen, wissenschaftliche Museen). Von 2006 bis 2010 haben die Kärntner Gemeinden die Ausgaben im Bereich Unterricht, Erziehung, Sport durchschnittlich um 3,0 % jährlich reduziert; die ordentlichen Ausgaben sind im Durchschnitt jedoch um 2,0 % pro Jahr gestiegen; d.h. es ist insbesondere zu einem Rückgang im außerordentlichen Bereich gekommen. Am deutlichsten zeigt sich dies bei den Gemeinden ab 10.001 Einwohnern und den Kleinstgemeinden. In beiden Größenkategorien kam es zu einem durchschnittlichen Anstieg der ordentlichen Ausgaben um 2,4 % bzw. 2,5 %, die Gesamtausgaben sind jedoch gesunken – im Fall der Städte kam es sogar zu einem durchschnittlichen Rückgang dieser um 5,2 % jährlich. Eine durchschnittliche Ausgabensteigerung - im ordentlichen als auch im außerordentlichen Haushalt - verzeichnen hingegen die Gemeinden mit 5.001 bis 10.000 Einwohnern.

Tabelle 8: Ordentliche Ausgaben und Gesamtausgaben der Kärntner Gemeinden für Unterricht, Erziehung, Sport im Jahr 2010 nach Gemeindegrößenklasse (in €)

Gemeindegrößen-	Ordentliche	Veränderung	ø Veränderung	Gesamt-	Veränderung	ø Veränderung
klasse	Ausgaben	zum Vorjahr	2006-2010	ausgaben	zum Vorjahr	2006-2010
bis 2.500 Einwohner	28.777.182	-4,0%	2,4%	31.889.850	-8,1%	-0,2%
2.501-5.000 Einwohner	24.006.725	-6,0%	-0,9%	27.256.487	-12,9%	-3,1%
5.001-10.000 Einwohner	18.637.845	-4,2%	3,2%	21.623.119	-14,8%	6,7%
ab 10.001 Einwohner	88.437.531	-2,1%	2,5%	97.879.567	-6,1%	-5,2%
Kärnten gesamt	159.859.283	-3,3%	2,0%	178.649.023	-8,6%	-3,0%

Quelle: Statistik Austria (2011c); eigene Berechnungen IHS Kärnten

Wie in Abbildung 19 ersichtlich, entwickelten sich die Pro-Kopf-Ausgaben für Unterricht, Erziehung, Sport in den beiden Gemeindegrößenkategorien bis 5.000 Einwohnern von 2006 bis 2010 relativ konstant; der Bevölkerungsrückgang scheint innerhalb des begrenzten Betrachtungszeitraums keine unmittelbaren Auswirkungen auf die Ausgaben in diesem Bereich zu haben. Während in den Kleinstgemeinden die Ausgaben zwischen knapp € 250 und € 270 pro Person variierten, lagen die Ausgaben in den Gemeinden mit 2.501 bis 5.000 Einwohnern mit knapp € 260 bis € 300 nur unwesentlich darüber. Auch die Pro-Kopf-Ausgaben der mittelgroßen Gemeinden (5.001 bis 10.000 Einwohner) liegen seit dem Jahr 2008 – nach einem deutlichen Kostenanstieg von 2006 bis 2008 – mit Werten zwischen rund € 270 und € 310 in etwa in derselben Höhe. Die höchsten Ausgaben im Bereich Unterricht, Erziehung, Sport verzeichnen jedoch Gemeinden mit über 10.000 Einwohnern. Das größere Angebot an Betreuungs-, Erziehungs- und Ausbildungseinrichtungen in den Städten führte im Jahr 2006 zu Pro-Kopf-Ausgaben von über € 500. Seit 2006 zeigt sich allerdings ein stetiger Rückgang der Aufwendungen in den Städten; im Jahr 2010 lagen die Pro-Kopf-Ausgaben bereits bei



rund € 400. Diese Entwicklung ist, wie bereits vorab erläutert, insbesondere auf den hohen Rückgang an Ausgaben im außerordentlichen Bereich zurückzuführen und führte zu einer Reduktion der Pro-Kopf-Gesamtausgaben der Kärntner Gemeinden von 2006 bis 2010 für Unterricht, Erziehung, Sport.

600 500 400 300 200 100 0 bis 2.500 2.501-5.000 5.001-10.000 ab 10.001 Gesamt Einwohner Einwohner Einwohner Einwohner = 2006 **2007** = 2008 = 2009 = 2010

Abbildung 19: Pro-Kopf-Ausgaben der Kärntner Gemeinden für Unterricht, Erziehung, Sport nach Gemeindegrößenklasse, 2006-2010 (in €)

Quelle: Statistik Austria (2011c sowie 2012a); eigene Berechnungen IHS Kärnten

3.3.3 Kunst, Kultur und Kultus

Im Jahr 2010 gaben die Kärntner Gemeinden mit € 35,4 Mio. rund 2,7 % des Gesamtbudgets für Aufwendungen im Bereich Kunst, Kultur und Kultus aus. Die Ausgaben für bildende Künste, Musik und darstellende Kunst, für Museen und Sammlungen, Heimatpflege, Rundfunk, Presse u.ä. erhöhten sich von 2006 bis 2010 in allen Gemeindegrößenklassen, wobei die durchschnittliche Steigerung mit sinkender Gemeindegrößenklasse zunahm. So gaben die Gemeinden mit bis zu 5.000 Einwohnern jährlich rund 15 % mehr für die Kategorie Kunst, Kultur und Kultus aus; in der Gemeindegrößenklasse 5.001 bis 10.000 Einwohner betrug die durchschnittliche Zuwachsrate dagegen lediglich knapp 5 %; in den Städten (über 10.000 Einwohner) 1,6 %. Dabei fällt auf, dass mit Ausnahme der Gemeinden über 10.000 Einwohnern insbesondere Ausgaben im außerordentlichen Bereich gestiegen sind; die ordentlichen Ausgaben sind in den beiden Gemeindegrößenklassen von 2.501 bis 10.000 Einwohnern sogar gesunken (vgl. Tabelle 9).

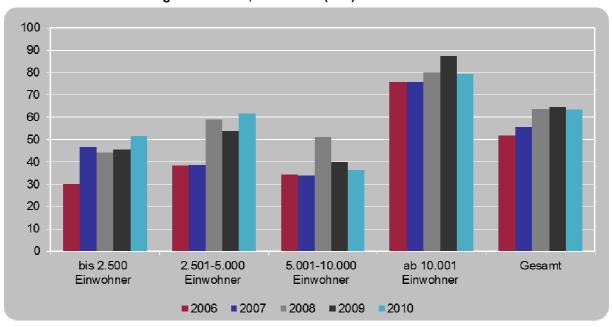
Tabelle 9: Ordentliche Ausgaben und Gesamtausgaben der Kärntner Gemeinden für Kunst, Kultur und Kultus im Jahr 2010 nach Gemeindegrößenklasse (in €)

Gemeindegrößen- klasse	Ordentliche Ausgaben	Veränderung zum Vorjahr	ø Veränderung 2006-2010	Gesamt- ausgaben	Veränderung zum Vorjahr	ø Veränderung 2006-2010
bis 2.500 Einwohner	3.058.341	-3,1%	6,0%	6.622.641	12,5%	15,9%
2.501-5.000 Einwohner	2.374.227	-9,7%	-1,6%	6.514.858	14,3%	14,7%
5.001-10.000 Einwohner	1.907.304	-9,2%	-2,6%	2.966.040	-9,1%	4,8%
ab 10.001 Einwohner	18.185.643	-6,2%	1,1%	19.283.782	-9,3%	1,6%
Kärnten gesamt	25.525.515	-6,4%	0,9%	35.387.321	-2,0%	5,2%

Quelle: Statistik Austria (2011c); eigene Berechnungen IHS Kärnten

Die Pro-Kopf-Ausgaben für Kunst, Kultur und Kultus sind, wie in Abbildung 20 ersichtlich, in den Gemeinden mit über 10.000 Einwohnern am höchsten, wobei diese zwischen 2007 und 2009 von € 76 auf € 88 pro Kopf gestiegen sind. Ein ebenfalls steigender Entwicklungstrend bei den Gesamtausgaben pro Kopf zeigt sich in beiden Gemeindegrößenklassen bis 5.000 Einwohnern, mit Höchstwerten von € 52 (bis 2.500 Einwohner) bzw. € 62 (2.501-5.000 Einwohner) im Jahr 2010. Gegensätzlich fällt das Bild für Gemeinden mit 5.001 bis 10.000 Einwohner aus: nach einer Ausgabensteigerung im Jahr 2008 sind die Pro-Kopf-Ausgaben seither wieder sinkend und lagen im Jahr 2010 mit € 36 pro Kopf deutlich unter den Werten der weiteren Gemeindegrößenklassen. Die durchschnittlich rückläufige Bevölkerungszahl in den Gemeindegrößenklassen unter 5.000 Einwohnern scheint damit im begrenzten Betrachtungszeitraum keinen Rückgang der Ausgaben für Kunst, Kultur und Kultus zu bedingen; gegenteilig kam es im betrachteten Zeitraum zu einer steigenden Pro-Kopf-Belastung. Die Gesamtausgaben der Kärntner Gemeinden entwickelten sich seit dem Jahr 2008 bezogen auf die Einwohnerzahl hingegen relativ konstant.

Abbildung 20: Pro-Kopf-Ausgaben der Kärntner Gemeinden für Kunst, Kultur und Kultus nach Gemeindegrößenklasse, 2006-2010 (in €)



Quelle: Statistik Austria (2011c sowie 2012a); eigene Berechnungen IHS Kärnten



3.3.4 Soziale Wohlfahrt und Wohnbauförderung

Die Ausgaben für den Bereich Soziale Wohlfahrt und Wohnbauförderung beliefen sich im Jahr 2010 in den Kärntner Gemeinden auf € 141,9 Mio.; dies entspricht 10,7 % der gesamten Ausgaben des Jahres. Zur sozialen Wohlfahrt zählen insbesondere Aufgaben für die allgemeine öffentliche Wohlfahrt, wie beispielsweise die Sozialhilfe, die Behindertenhilfe, die Blindenhilfe, Hilfe für Kriegsopfer und die Pflegesicherung, die freie Wohlfahrt (worunter u.a. Alten- und Pflegeheime sowie Tagesheimstätten oder die Flüchtlingshilfe fallen) die Jugendwohlfahrt sowie Aufwendungen zur Behebung von Notständen, als auch sozialpolitische und familienpolitische Maßnahmen. Die Ausgaben im Bereich Soziale Wohlfahrt und Wohnbauförderung sind im Betrachtungszeitraum von 2006 bis 2010 in allen Gemeindegrößenklassen durchschnittlich um zwischen 4,4 % und 8,0 % jährlich gewachsen. Dies trifft im Besonderen die ordentlichen Ausgaben; der Anteil außerordentlicher Ausgaben im Bereich Soziale Wohlfahrt und Wohnbauförderung ist mit 0,4 % der Gesamtausgaben sehr gering. Die ordentlichen Ausgaben wuchsen in Gemeinden mit 5.001 bis 10.000 Einwohnern um durchschnittlich 8,0 % pro Jahr, gefolgt von den Städten (+7,3 %) und den Kleinstgemeinden (+6,9 %). Das geringste durchschnittliche Wachstum wurde hingegen mit 4,2 % in Gemeinden der Größenklasse 5.001 bis 10.000 Einwohner verzeichnet (vgl. Tabelle 10).

Tabelle 10: Ordentliche Ausgaben und Gesamtausgaben der Kärntner Gemeinden für Soziale Wohlfahrt und Wohnbauförderung im Jahr 2010 nach Gemeindegrößenklasse (in €)

Gemeindegrößen-	Ordentliche	Veränderung	ø Veränderung	Gesamt-	Veränderung	ø Veränderung
klasse	Ausgaben	zum Vorjahr	2006-2010	ausgaben	zum Vorjahr	2006-2010
bis 2.500 Einwohner	30.092.262	2,3%	6,9%	30.141.926	2,3%	6,2%
2.501-5.000 Einwohner	25.801.110	2,0%	4,2%	26.160.255	2,2%	4,4%
5.001-10.000 Einwohner	19.213.530	0,9%	8,0%	19.213.530	0,7%	8,0%
ab 10.001 Einwohner	66.165.542	0,0%	7,3%	66.336.347	0,0%	7,4%
Kärnten gesamt	141.272.444	1,0%	6,7%	141.852.058	1,0%	6,6%

Quelle: Statistik Austria (2011c); eigene Berechnungen IHS Kärnten

Bei Betrachtung der Ausgabenstruktur für Soziale Wohlfahrt und Wohnbauförderung nach Gemeindegrößenklasse fällt zudem auf, dass der Anteil der Städte (ab 10.001 Einwohner) an den Gesamtausgaben mit 46,8 % im Vergleich zu den weiteren im Rahmen der Studie analysierten Ausgabenbereichen, mit Werten zwischen 50 % und 60 %, deutlich geringer ist. In weiterer Konsequenz liegen die Pro-Kopf-Ausgaben der Städte auf einem ähnlich hohen Niveau als jene der weiteren Gemeindegrößenklassen (vgl. Abbildung 21).³² So lagen die Pro-Kopf-Ausgaben für Soziale Wohlfahrt und Wohnbauförderung im Jahr 2010 bei € 245 bei einer maximalen Abweichung von € 28 in Abhängigkeit der Gemeindegrößenklasse. Auch die Entwicklung der Pro-Kopf-Ausgaben für Soziale Wohlfahrt und Wohnbauförderung verlief von 2006 bis 2010 unabhängig von der Gemeindegrößenklasse relativ homogen – die Ausgaben sind durch einen sukzessiven Anstieg geprägt. Insbesondere die Alterung der Bevöl-

³² Die kürzlich beschlossene Neuregelung des Berechnungssystems zur Sozialhilfeumlage, welches künftig neben der Einwohnerzahl auch die Finanzkraft der Gemeinden miteinbezieht, wird jedoch zu einer Erhöhung der Ausgaben der Städte im Bereich soziale Wohlfahrt führen; bei gleichzeitiger Entlastung schwächerer und damit primär kleinerer Gemeinden.



kerung führt zu erhöhten Kosten für die Alten- und Pflegebetreuung, welche vorwiegend in Form von Transferzahlungen an Sozialversicherungsträger und das Land Kärnten zu leisten sind. Der kürzlich eingerichtete Pflegefonds sollte – wie bereits in Kapitel 3.2 beschrieben – zu einer budgetären Entastung für die Gemeinden in diesem Bereich führen.

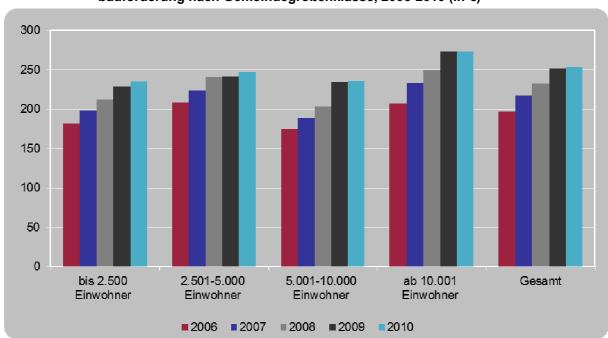


Abbildung 21: Pro-Kopf-Ausgaben der Kärntner Gemeinden für Soziale Wohlfahrt und Wohnbauförderung nach Gemeindegrößenklasse, 2006-2010 (in €)

Quelle: Statistik Austria (2011c sowie 2012a); eigene Berechnungen IHS Kärnten

3.3.5 Gesundheit

Ausgaben im Bereich Gesundheit fallen auf Gemeindeebene u.a. für den Gesundheitsdienst (z.B. Familienberatung), den Umweltschutz, Rettungs- und Warndienste, Krankenanstalten (eigene und solche anderer Rechtsträger), Kurorte, für die Veterinärmedizin und Krankenanstaltenfonds an. Im Jahr 2010 beliefen sich die Ausgaben für Gesundheit in den Kärntner Gemeinden auf insgesamt € 78,8 Mio. und damit rund 6 % der Gesamtausgaben. Wie in Tabelle 11 ersichtlich, werden die Ausgaben im Bereich Gesundheit primär im ordentlichen Haushalt getätigt; auf den außerordentlichen Haushalt entfielen lediglich 0,8 % der Ausgaben im genannten Bereich. Die Aufwendungen für Gesundheit sind analog zur Gruppe soziale Wohlfahrt und Wohnbauförderung in den vergangenen fünf Jahren in allen vier Gemeindegrößenklassen gestiegen. Das durchschnittliche Ausgabenwachstum für Kärnten belief sich auf 9,1 %, wobei Gemeinden mit über 5.000 Einwohnern mit 10,6 % bzw. 10,1 % überdurchschnittliche Ausgabensteigerungen verzeichneten; am geringsten sind die Ausgaben von 2006 bis 2010 mit einem jährlichen Durchschnitt von 6,8 % in Gemeinden mit 2.501 bis 5.000 Einwohnern gestiegen.



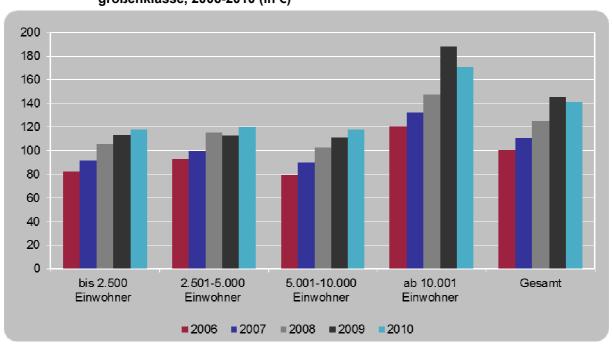
Tabelle 11: Ordentliche Ausgaben und Gesamtausgaben der Kärntner Gemeinden für Gesundheit im Jahr 2010 nach Gemeindegrößenklasse (in €)

Gemeindegrößen- klasse	Ordentliche Ausgaben	Veränderung zum Vorjahr	Ø Veränderung 2006-2010	Gesamt- ausgaben	Veränderung zum Vorjahr	Ø Veränderung 2006-2010
bis 2.500 Einwohner	14.959.833	2,6%	9,2%	15.078.750	2,9%	8,7%
2.501-5.000 Einwohner	12.586.872	5,5%	6,6%	12.664.543	6,1%	6,8%
5.001-10.000 Einwohner	9.543.640	6,7%	11,1%	9.592.915	5,5%	10,6%
ab 10.001 Einwohner	41.089.577	4,7%	9,5%	41.458.245	-9,3%	10,1%
Kärnten gesamt	78.179.922	4,6%	9,1%	78.794.453	-3,2%	9,1%

Quelle: Statistik Austria (2011c); eigene Berechnungen IHS Kärnten

Bei Betrachtung der Pro-Kopf-Ausgaben zeigt sich in Städten über 10.000 Einwohnern eine überdurchschnittlich hohe Belastung für Aufwendungen im Bereich Gesundheit. Diese haben sich zudem von 2006 bis 2009 deutlich erhöht und lagen im Jahr 2010 nach einem leichten Rückgang bei € 171 pro Person. Mit einer durchschnittlichen Steigerung der Pro-Kopf-Ausgaben von knapp 10 % pro Jahr ist der Bereich Gesundheit der dynamischste Kostenfaktor in Gemeinden über 10.000 Einwohnern und in weiterer Folge jene Voranschlagsgruppe, für welche die Kärntner Gemeinden gesamt mit einem Wert von 9,2 % die höchsten Ausgabenzuwächse pro Jahr verzeichnen. Diese Kostenentwicklung im Gesundheitsbereich dürfte jedoch – wie bereits erwähnt – nicht primär auf die Bevölkerungsalterung zurückzuführen sein, als vielmehr der medizinisch-technologischen Weiterentwicklung Rechnung tragen. Auch die Pro-Kopf-Ausgaben der weiteren Gemeindegrößenklassen stiegen im Betrachtungszeitraum beständig an, wobei es zunehmend zu einer Angleichung der Aufwendungen kam, welche sich im Jahr 2010 auf € 118 bis € 120 pro Kopf beliefen (vgl. Abbildung 22).

Abbildung 22: Pro-Kopf-Ausgaben der Kärntner Gemeinden für Gesundheit nach Gemeindegrößenklasse, 2006-2010 (in €)



Quelle: Statistik Austria (2011c sowie 2012a); eigene Berechnungen IHS Kärnten



3.3.6 Straßen- und Wasserbau, Verkehr

Ein Betrag von € 91,5 Mio. wurden von Kärntner Gemeinden im Jahr 2010 für Straßen- und Wasserbau sowie Verkehr ausgegeben; dies entspricht 6,9 % der Gesamtausgaben. Umfasst sind in der Ausgabengruppe 6 nach VRV dabei der Straßenbau (inkl. Bauhöfen), der allgemeine Wasserbau im Sinne der Förderung der Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung, der Schutzwasserbau (z.B. Wildbachverbauung), der Straßenverkehr, der Schienenverkehr, der Schiffsverkehr und der Luftverkehr als auch Post- und Telekommunikationsdienste. Die Ausgabenentwicklung im Bereich Straßen- und Wasserbau, Verkehr verlief von 2006 bis 2010 mit Ausnahme der kleinsten Gemeindegrößenklasse rückläufig, wobei dies insbesondere auf Ausgabenreduktionen im außerordentlichen Haushalt zurückzuführen ist; die ordentlichen Ausgaben stiegen in den Kärntner Gemeinden gesamt um durchschnittlich 4,5 % pro Jahr. Am stärksten von der Kostenzunahme im ordentlichen Haushalt betroffen waren Gemeinden mit bis zu 2.500 Einwohnern, mit einer durchschnittlichen Zuwachsrate von 10,5 %. Auch die Reduktion von Investitionen bzw. Ausgaben im außerordentlichen Bereich konnte diese Kostenzuwächse nicht ausgleichen, mit der Folge einer Ausgabensteigerung von durchschnittlich 4,1 % pro Jahr (vgl. Tabelle 12). Dabei fällt zudem auf, dass über ein Viertel der gesamten Ausgaben für Straßen- und Wasserbau, Verkehr von den kleinsten Gemeinden getragen wird.

Tabelle 12: Ordentliche Ausgaben und Gesamtausgaben der Kärntner Gemeinden für Straßenund Wasserbau, Verkehr im Jahr 2010 nach Gemeindegrößenklasse (in €)

Gemeindegrößen- klasse	Ordentliche Ausgaben	Veränderung zum Vorjahr	ø Veränderung 2006-2010	Gesamt- ausgaben	Veränderung zum Vorjahr	ø Veränderung 2006-2010
bis 2.500 Einwohner	10.055.966	1,0%	10,5%	24.251.892	-7,3%	4,1%
2.501-5.000 Einwohner	6.991.283	-19,1%	2,6%	12.093.963	-32,7%	-7,9%
5.001-10.000 Einwohner	5.404.062	-9,6%	2,7%	9.001.872	-16,3%	-4,0%
ab 10.001 Einwohner	34.538.672	6,2%	4,1%	46.192.174	-5,7%	-0,8%
Kärnten gesamt	56.989.983	-0,2%	4,5%	91.539.901	-11,9%	-1,5%

Quelle: Statistik Austria (2011c); eigene Berechnungen IHS Kärnten

Die Analyse der getätigten Ausgaben in Relation zur Einwohnerzahl zeigt, dass die Pro-Kopf-Ausgaben für Straßen- und Wasserbau, Verkehr seit dem Jahr 2008 in allen Gemeindegrößenklassen rückläufig sind. Die überproportionale Belastung der Gemeinden bis 2.500 Einwohner zeigt sich auch in Abbildung 23; die Pro-Kopf-Ausgaben liegen seit dem Jahr 2008 beständig über dem Durchschnitt für Kärnten. Überdurchschnittliche Pro-Kopf-Ausgaben verzeichnen zudem die Gemeinden mit über 10.000 Einwohnern; diese erreichten nach einer deutlichen Ausgabenreduktion in 2008 in den Jahren 2009 und 2010 jedoch dieselbe Pro-Kopf-Belastung als die Kleinstgemeinden (2009: € 202 zu € 203; 2010: € 190 zu € 189). Deutlich geringer waren die Pro-Kopf-Ausgaben in den beiden verbleibenden Gemeindegrößenklassen: Während Gemeinden mit 2.501 bis 5.000 Einwohnern die Ausgaben seit 2007 deutlich reduzierten und im Jahr 2010 € 114 pro Kopf für Straßen- und Wasserbau, Verkehr aufwendeten (2007: € 202), lagen jene der Gemeinden mit 5.001 bis 10.000 Einwohnern im Betrachtungszeitraum bei maximal € 144 (2008) und im Jahr 2010 ebenfalls bei knapp über € 110 pro Person.



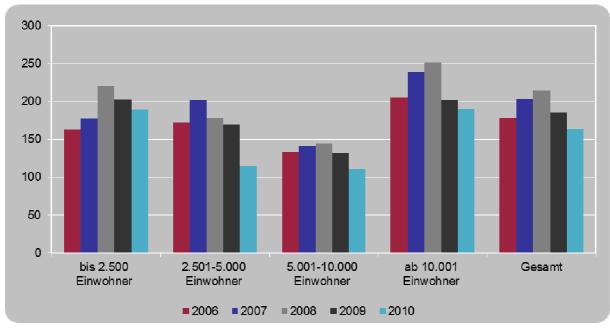


Abbildung 23: Pro-Kopf-Ausgaben der Kärntner Gemeinden für Straßen- und Wasserbau, Verkehr nach Gemeindegrößenklasse, 2006-2010 (in €)

Quelle: Statistik Austria (2011c sowie 2012a); eigene Berechnungen IHS Kärnten

3.3.7 Dienstleistungen

Die Gruppe Dienstleistungen ist der größte Ausgabenposten der Kärntner Gemeinden. Im Jahr 2010 wurden € 478,2 Mio. bzw. 35,9 % für Dienstleistungen ausgegeben. Innerhalb der Gruppe Dienstleistungen finden sich zentrale Leistungen der Daseinsvorsorge wie die Wasserversorgung, die Abwasserbeseitigung, die Müllbeseitigung, die Straßenreinigung, u.ä. Diese Leistungen werden in Abhängigkeit der rechtlichen Organisationsform den Öffentlichen Einrichtungen oder den Betrieben mit marktbestimmter Tätigkeit zugeordnet. Zudem erfasst sind betriebsähnliche Einrichtungen und Betriebe (z.B. Wirtschaftshöfe, Frei- und Hallenbäder), wirtschaftliche Unternehmungen (z.B. Elektrizitäts- oder Fernwärmeversorgung, Bestattungsunternehmungen), land- und forstwirtschaftliche Betriebe als auch Liegenschaften, Wohn- und Geschäftsgebäude. Bei Betrachtung der Ausgaben für Dienstleistungen nach Gemeindegrößenklasse zeigt sich, dass die Mehrheit dieser von den Städten getätigt wird. Während die Städte eine im Durchschnitt relativ konstante Entwicklung der Ausgaben für Dienstleistungen von 2006 bis 2010 verzeichneten, haben Gemeinden mit 5.001 bis 10.000 Einwohnern diese im Durchschnitt um 5,8 % pro Jahr erhöht. Das verwundert vor dem Hintergrund der bereits getätigten Maßnahmen (z.B. interkommunale Kooperationen) zur Effizienzsteigerung als auch Kostensenkung in der Erbringung wirtschaftlicher Leistungen der öffentlichen Hand.33 Im Durchschnitt um 2,0 % bzw. 5,6 % jährlich gesunken sind hingegen die Ausgaben der Gemeinden der beiden Größenklassen unter 5.000 Einwohnern (vgl. Tabelle 13).

³³ Zudem ist anzumerken, dass Infrastrukturprojekte auch häufig in Gemeindeverbände ausgelagert sind und damit im Haushalt nicht unmittelbar aufscheinen.



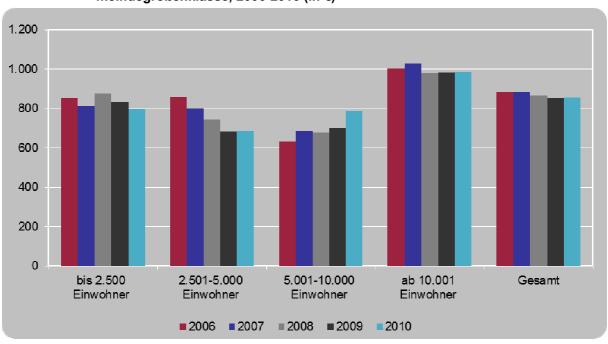
Tabelle 13: Ordentliche Ausgaben und Gesamtausgaben der Kärntner Gemeinden für Dienstleistungen im Jahr 2010 nach Gemeindegrößenklasse (in €)

Gemeindegrößen- klasse	Ordentliche Ausgaben	Veränderung zum Vorjahr	ø Veränderung 2006-2010	Gesamt- ausgaben	Veränderung zum Vorjahr	Ø Veränderung 2006-2010
bis 2.500 Einwohner	77.079.884	1,8%	0,2%	102.201.385	-4,9%	-2,0%
2.501-5.000 Einwohner	62.975.649	-0,1%	-2,5%	72.455.060	0,1%	-5,6%
5.001-10.000 Einwohner	51.434.866	-1,4%	3,0%	64.043.182	12,0%	5,8%
ab 10.001 Einwohner	212.953.852	2,8%	1,8%	239.531.703	0,2%	-0,2%
Kärnten gesamt	404.444.251	1,6%	0,9%	478.231.330	0,5%	-0,9%

Quelle: Statistik Austria (2011c); eigene Berechnungen IHS Kärnten

Die Pro-Kopf-Belastung im Bereich Dienstleistungen ist insbesondere in Gemeinden über 10.000 Einwohnern mit relativ konstanten Ausgaben von € 1.000 pro Jahr überdurchschnittlich hoch. Die zweithöchsten Pro-Kopf-Ausgaben im Jahr 2010 wiesen die Gemeinden bis 2.500 Einwohnern mit knapp € 800 auf; wobei diese die Ausgaben im Bereich Dienstleistungen seit dem Jahr 2008 stetig reduzierten. Eine deutliche Reduktion der Pro-Kopf-Ausgaben zeigt sich auch bei Gemeinden mit 2.501 bis 5.000 Einwohnern – von € 860 im Jahr 2006 auf € 686 im Jahr 2010. Die Gemeinden dieser Größenklasse wiesen damit im Jahr 2010 die geringsten Pro-Kopf-Ausgaben für Dienstleistungen auf. Eine gegenteilige Entwicklung im Sinne einer deutlichen Ausgabensteigerung zeigt sich bei den Gemeinden zwischen 5.001 und 10.000 Einwohnern. Lagen die Pro-Kopf-Ausgaben im Jahr 2006 noch bei € 633, so sind diese auf € 788 in 2010 angestiegen (vgl. Abbildung 24), wobei die Ausgabensteigerung sowohl im außerordentlichen als auch im ordentlichen Haushalt stattfand.

Abbildung 24: Pro-Kopf-Ausgaben der Kärntner Gemeinden für Dienstleistungen nach Gemeindegrößenklasse, 2006-2010 (in €)



Quelle: Statistik Austria (2011c sowie 2012a); eigene Berechnungen IHS Kärnten

3.3.8 Resümee zur Ausgabenentwicklung

Die Betrachtung der Ausgabenentwicklung im Bereich der Daseinsvorsorge auf kommunaler Ebene in Kärnten von 2006 bis 2010 stützen die bereits in Kapitel 3.2 dargestellten Effekte der Bevölkerungsalterung und räumlichen Bevölkerungsentwicklung:

- Die K\u00e4rntner Gemeinden gaben von 2006 bis 2010 im ordentlichen Haushalt stetig steigende Mittel f\u00fcr die Daseinsvorsorge aus; Ausgabenreduktionen im au\u00dberordentlichen Haushalt konnten diesen Trend in Hinblick auf die Gesamtausgaben f\u00fcr Leistungen im Bereich der Daseinsvorsorge seit dem Jahr 2008 verhindern.
- Bei Betrachtung nach Gemeindegrößenklassen zeigt sich insbesondere für Gemeinden mit 5.001 bis 10.000 Einwohnern ein stetiger Anstieg der Ausgaben für die Daseinsvorsorge. Dies scheint vor allem auf Ausgabensteigerungen in den Bereichen Unterricht, Erziehung, Sport sowie Dienstleistungen zurückzuführen; Gemeinden dieser Gemeindegrößenklasse wiesen jedoch bisher eine unterdurchschnittliche Pro-Kopf-Belastung für Daseinsvorsorgeleistungen auf.
- Die Pro-Kopf-Ausgaben im Bereich Soziale Wohlfahrt und Wohnbauförderung, welche die Kosten für Pflege beinhalten, sind von 2006 bis 2010 in allen Gemeindegrößenklassen in Kärnten stetig gestiegen; dabei fällt auf, dass die Pro-Kopf-Belastung in Abhängigkeit der Gemeindegrößenklasse eine hohe Homogenität aufweist.
- Die Ausgaben für den Bereich Gesundheit sind im Betrachtungszeitraum ebenfalls in allen Gemeindegrößenklassen deutlich gestiegen; am stärksten davon betroffen und die höchsten Pro-Kopf-Ausgaben weisen dabei Gemeinden mit über 10.000 Einwohnern auf.³⁴
- Im Bereich der Infrastruktur zeigt sich ein steigender Ausgabentrend für Kleinstgemeinden (bis 2.500 Einwohner) und Städte (über 10.000 Einwohner) für Öffentliche Ordnung und Sicherheit, wovon u.a. sonderpolizeiliche Aufgaben, das Feuerwehrwesen oder der Katastrophendienst umfasst sind. Auch im Bereich Straßen- und Wasserbau, Verkehr ist die Pro-Kopf-Belastung von Kleinstgemeinden und Städten überdurchschnittlich hoch.
- Insbesondere in jenen Bereichen, welche infrastrukturelle Aufgaben umfassen, haben in den vergangenen Jahren sinkende Pro-Kopf-Ausgaben im außerordentlichen Haushalt enorme Steigerungen der Gesamtausgaben der Gruppe verhindert; dies gilt im Besonderen und für alle Gemeindegrößenklassen für die Gruppe Straßen- und Wasserbau, Verkehr, als auch mehrheitlich für die Bereiche Öffentliche Ordnung und Sicherheit, Unterricht, Erziehung, Sport und Wissenschaft sowie Dienstleistungen und birgt die Gefahr eines Investitionsstaus.³⁵

³⁵ Dabei fällt im österreichischen Vergleich auf, dass die Kärntner Gemeinden von 2006 bis 2010 mit 9,5 % den höchsten durchschnittlichen jährlichen Rückgang an Investitionen pro Kopf verzeichneten; bei einem österreichischen Durchschnitt von -4,1 % (vgl. Kommunalkredit Austria, 2011, S. 158).



³⁴ Eine Steigerung der Ausgaben in allen Gemeindegrößenklassen in den Bereichen Soziale Wohlfahrt und Wohnbauförderung sowie Gesundheit zeigt sich auch für Gesamtösterreich (vgl. Kommunalkredit Austria, 2011, S. 27f).

3.4 Einnahmeseitige Effekte der demographischen Entwicklung

Neben den im vorangehenden Abschnitt beschriebenen ausgabenbedingten Herausforderungen im Bereich der Daseinsvorsorge werden die Kommunen in Hinkunft, bedingt durch den prognostizierten Bevölkerungsrückgang, mit einer negativen Einnahmenentwicklung konfrontiert sein. Dies ist einerseits in dem, der Verteilung der gemeinschaftlichen Bundesabgaben zugrunde liegenden, abgestuften Bevölkerungsschlüssel begründet. So bestimmt der abgestufte Bevölkerungsschlüssel, nach dem die Volkszahl einer Gemeinde in Abhängigkeit von deren Größe mit einem steigenden Faktor multipliziert wird³⁶, die Höhe der Ertragsanteile auf Landesebene und in weiterer Folge die Verteilung der Ertragsanteile eines Landes auf dessen Gemeinden. Andererseits hat die Bevölkerungszahl indirekt Auswirkungen auf die Einnahmen einer Kommune aus der Kommunalsteuer als auch aus Gebühren. Die Auswirkungen des demographischen Wandels auf die Einnahmeseite des kommunalen Haushalts werden jedoch als weniger bedeutsam eingeschätzt als die ausgabenseitigen Effekte (vgl. Freigang und Kühn, 2010).

Bei Betrachtung der Entwicklung der Einnahmen der Kärntner Gemeinden zeigt sich, dass diese im Jahr 2010 mit € 1.339 Mio. bedeutend geringer ausfielen als in den Jahren zuvor; so stiegen die Einnahmen von 2006 bis 2009 noch von € 1.352 Mio. auf € 1.374 Mio. an. Diese Entwicklung ist vor allem auf eine reduzierte Schuldenaufnahme im Jahr 2010 zurückzuführen.³⁷ Doch auch bei Betrachtung der Einnahmen ohne Schuldenaufnahme zeigt sich ein Rückgang dieser seit dem Jahr 2008 von € 1.312 Mio. auf € 1.292 Mio. im Jahr 2010. Darin spiegelt sich insbesondere ein Rückgang der Ertragsanteile aufgrund der Finanz- und Wirtschaftskrise seit dem Jahr 2008 wider, wie in weiterer Folge noch erläutert wird. Ein demographisch bedingter Rückgang der Einnahmen wäre bei konstanten Pro-Kopf-Einnahmen gegeben; diese sind jedoch ebenfalls gefallen – von € 2.341 im Jahr 2008 auf € 2.315 im Jahr 2010 (vgl. Tabelle 14).

Tabelle 14: Entwicklung der Einnahmen der Kärntner Gemeinden, 2006-2010 (in €)

	2006	2007	2008	2009	2010
Gesamteinnahmen (in € 1.000€)	1.352.092	1.362.095	1.365.780	1.373.943	1.338.877
Gesamteinnahmen pro Kopf	2.417	2.431	2.436	2.456	2.398
Einnahmen ohne Schuldenaufn. (in € 1.000)	1.301.096	1.283.381	1.312.149	1.302.997	1.292.433
Pro-Kopf-Einnahmen ohne Schuldenaufnahme	2.326	2.290	2.341	2.330	2.315

Quelle: Statistik Austria (2010, 2011d sowie 2012a); eigene Berechnungen IHS Kärnten

³⁷ So wurden im Jahr 2010 von den Kärntner Gemeinden Schulden in der Höhe von € 46 Mio. aufgenommen, im Vergleich zu € 71 Mio. im Jahr 2009 (vgl. Statistik Austria, 2011d, S. 82).



³⁶ Der Multiplikator unterscheidet sich dabei für folgende Größenklassen: Gemeinden mit höchstens 10.000 Einwohnern, Gemeinden mit 10.001 bis 20.000 Einwohnern, Gemeinden mit 20.001 bis 50.000 Einwohnern Gemeinden mit eigenem Statut und höchstens 50.000 Einwohnern und Gemeinden mit über 50.000 Einwohnern, wobei für die Grenzbereiche (9.000 bis 10.000; 18.000 bis 20.000 und 45.000 bis 50.000) gesonderte Regeln gelten. Die Details dazu finden sich im Finanzausgleichsgesetz (FAG) 2008.

Bei Betrachtung der Gesamteinnahmen pro Kopf nach Gemeindegrößenklasse zeigt sich, dass im Jahr 2010 alle Gemeindegrößenklassen von Einnahmenrückgängen betroffen waren, wobei Gemeinden über 10.000 Einwohner und solche mit 2.501 bis 5.000 Einwohner den höchsten prozentuellen Rückgang verzeichneten (-3,0 % bzw. -2,8 %). Abbildung 25 veranschaulicht zudem, dass die Pro-Kopf-Einnahmen der Gemeindegrößenklasse 5.001 bis 10.000 Einwohner trotz eines stetigen Anstiegs von 2006 bis 2009 deutlich unter dem Durchschnitt liegen. Die Einnahmen der kleinsten Größenklassen (bis 2.500 sowie 2.501-5.000 Einwohner) unterschieden sich von 2006 bis 2008 kaum, wobei beide eine steigende Entwicklung aufwiesen; während die kleinste Gemeindegrößenklasse in den Jahren 2009 und 2010 nur leichte Einkommensrückgänge verzeichnete (insgesamt € 63 pro Kopf), überstiegen diese in der Größenklasse 2.501 bis 5.000 Einwohner jedoch den 3,5 fachen Wert.

3.100 2.900 2.700 2.500 2.300 2.100 1.900 1.700 1.500 2010 2006 2007 2008 2009 ■bis 2.500 Einwohner 2.501-5.000 Einwohner -5.001-10.000 Einwohner ab 10.001 Einwohner

Abbildung 25: Entwicklung der Pro-Kopf-Einnahmen der Kärntner Gemeinden nach Gemeindegrößenklasse, 2006-2010 (in €)

Quelle: Statistik Austria (2011d sowie 2012a); eigene Berechnungen IHS Kärnten

Unter der Annahme einer Abhängigkeit der Einnahmen aus den Gemeindeabgaben (z.B. Kommunalsteuer, Grundsteuer), Gebühren sowie Ertragsanteilen von der Bevölkerungsentwicklung scheint eine Betrachtung dieser Einnahmekategorien von besonderem Interesse. Im Jahr 2010 belief sich der Anteil aus den genannten Einnahmen an den Gesamteinnahmen der Kärntner Kommunen auf knapp 60 %, wobei die Ertragsanteile mit 31,0 % die größte Einnahmequelle darstellten. Im Betrachtungszeitraum von 2006 bis 2010 ist ein schwankender Verlauf der Einnahmen aus den Ertragsanteilen ersichtlich (vgl. Abbildung 26). Während die Pro-Kopf-Einnahmen von 2006 bis 2008 von € 675 auf € 807 deutlich anstiegen, kam es seither zu einer negativen Einnahmenentwicklung aus den Ertragsanteilen, mit Pro-Kopf-Einnahmen von € 743 im Jahr 2010. Eine homogenere Entwicklung in Form eines stetigen leichten Anstiegs zeigt sich hingegen bei den Gebühreneinnahmen; diese stiegen von € 237 im Jahr 2006 auf € 263 im Jahr 2010. Ebenfalls gestiegen sind – mit Ausnahme eines



leichten Rückgangs im Jahr 2009 – die Einnahmen aus Gemeindeabgaben, welche sich im Jahr 2010 auf € 413 pro Person beliefen, wobei die Kommunalsteuer mit 56,6 % den größten Einnahmeposten darstellte, gefolgt von der Grundsteuer mit 19,8 % (vgl. Statistik Austria, 2011d; eigene Berechnungen).

Summe Gemeindeabgaben --- Gebühren Ertragsanteile

Abbildung 26: Entwicklung ausgewählter Einnahmepositionen in Kärntner Gemeinden, 2006-2010 (in € pro Kopf)

Quelle: Statistik Austria (2011d sowie 2012a); eigene Berechnungen IHS Kärnten

Die Einnahmen der betrachteten Einnahmepositionen haben sich jedoch in Abhängigkeit von der Gemeindegrößenklasse sehr differenziert entwickelt. So sind die Gemeindeabgaben von 2006 bis 2010 in den Kärntner Gemeinden jährlich um durchschnittlich 2,1 % gestiegen. Die Zuwächse in den Gemeindegrößenklassen unter 5.000 Einwohner fielen jedoch mit einem Wachstum von 0,1 % (bis 2.500 Einwohner) bzw. 1,5 % (2.501-5.000 Einwohner) bedeutend geringer aus, während Gemeinden mit über 5.000 Einwohnern, welche mehrheitlich Bevölkerungszuwächse verzeichnen, mit 2,8 % (5.001-10.000 Einwohner) bzw. 2,7 % (ab 10.001 Einwohner) einen überdurchschnittlich hohen jährlichen Zuwachs verzeichneten (vgl. Abbildung 27). Es ist davon auszugehen, dass diese Entwicklung primär auf die höhere wirtschaftliche Dynamik in Ballungsräumen und damit verbundenen höheren Einnahmen aus der Kommunal- und der Grundsteuer zurückzuführen ist. Die Einnahmen aus Gemeindeabgaben lagen im Jahr 2010 bei Gemeinden über 10.000 Einwohnern bei € 532, gefolgt von € 351 der Gemeinden mit 5.001-10.000 Einwohnern als auch 2.501-5.000 Einwohnern und € 294 der kleinsten Gemeindegrößenklasse.

Vor dem Hintergrund der demographischen Entwicklung überrascht hingegen der Anstieg der Einnahmen aus Gebühren von durchschnittlich 5,0 % pro Jahr in den Gemeinden bis 2.500 Einwohner. Diesbezüglich ist jedoch anzumerken, dass die Gebührenbelastung pro Kopf in dieser Gemeindegrößenklasse mit € 198 deutlich unter jener der weiteren Gemein-



degrößenklassen liegt (2.501-5.000 Einwohner: € 243; 5.001-10.000 Einwohner: € 259; ab 10.001 Einwohner: € 307). Auch der überdurchschnittliche jährliche Anstieg der Einnahmen aus Gebühren der Gemeinden mit 5.001 bis 10.000 Einwohner ist auf eine bis im Jahr 2008 vergleichsweise geringe Pro-Kopf-Belastung zurückzuführen. Im Durchschnitt der Kärntner Gemeinden sind die Einnahmen aus Gebühren von 2006 bis 2010 um jährlich 2,6 % gestiegen. Laut Kommunalkredit Austria (2011, S. 50f) entfallen 96 % der Gebühreneinnahmen in Österreichs Gemeinden auf Einnahmen aus der Abwasserentsorgung, der Müllentsorgung und der Wasserversorgung, wobei diese eng mit den entstandenen Kosten zusammenhängen. Dies würde für eine überdurchschnittliche Kostendynamik dieser Netzinfrastrukturleistungen in den kleinen, durchschnittlich schrumpfenden Gemeinden³⁸, als auch den häufig im Stadtumland mit Zuzugstendenzen zu findenden Gemeinden mit 5.001 bis 10.000 Einwohnern sprechen.

6,0% 5,0% 5,0% 4,2% 4,0% 3,5% 3,3% 2.8% 2,8% 2,7% 3,0% 2,0% 2,0% 1,5% 1,0% 0.5% 0.1% 0.1% 0.0% bis 2.500 EVV \leq \leq \leq ⋛ \leq ⋛ bis 2.500 EVV ⋛ \leq \leq <u>≥</u> 2.501-5.000 501-5.000 001-10:000 001-10:000 10.001 bis 2.500 2.501-5.000 001-10.000 10.001 10.001 æ a æ Summe Gemeindeabgaben Gebühren Ertragsanteile

Abbildung 27: Durchschnittliche jährliche Veränderung ausgewählter Einnahmen in Kärntner Gemeinden nach Gemeindegrößenklasse, 2006-2010

Quelle: Statistik Austria (2011d sowie 2012a); eigene Berechnungen IHS Kärnten

Die Betrachtung der Pro-Kopf-Einnahmen aus Ertragsanteilen nach Gemeindegrößenklasse macht die Effekte des abgestuften Bevölkerungsschlüssels deutlich: So variierten die Einnahmen der Gemeinden mit bis zu 10.000 Einwohnern mit Werten zwischen € 627 und € 639 pro Kopf kaum; jene der Gemeinden ab 10.000 Einwohnern lagen mit € 888 deutlich darüber; diese erhalten in ihrer zentralörtlichen Funktion zusätzliche finanzielle Mittel. Zudem sind in dieser Größenklasse für Kärnten auch die Städte Klagenfurt und Villach erfasst, welche in ihrer Funktion als Statutarstädte deutlich höhere finanzielle Mittel aus den Ertragsanteilen erhalten. Abbildung 27 macht jedoch deutlich, dass die positivste Entwicklung in Hin-

³⁸ Schrumpfungsgemeinden sind dabei nicht nur von der geringer werdenden Anzahl an Gebührenzahlern betroffen; durch den mit der Abwanderung einhergehenden steigenden Anteil an Pensionist/innen müssen die Infrastrukturgebühren verstärkt von Personen mit geringem Einkommen getragen werden.



blick auf die Ertragsanteile Gemeinden mit 5.001 bis 10.000 Einwohner verzeichneten, mit einem durchschnittlichen jährlichen Wachstum von 3,5 %, gefolgt von 3,3 % in der größten Gemeindegrößenklasse. Auch Gemeinden mit bis zu 2.500 Einwohnern weisen im Betrachtungszeitraum mit 2,8 % überdurchschnittlich hohe jährliche Zuwachsraten auf.³⁹ Von einer durchschnittlich konstanten und damit vergleichsweise negativen Einnahmenentwicklung aus Ertragsanteilen sind Gemeinden mit 2.501-5.000 Einwohnern betroffen.

Die Analyse der Einnahmen der Kärntner Gemeinden lässt im begrenzten Zeitraum von 2006 bis 2010 keine direkten Effekte der Bevölkerungsentwicklung auf die Gemeindeinnahmen erkennen. Zwar besteht grundsätzlich eine Abhängigkeit der Einnahmen von der Bevölkerungsgröße – direkt über den abgestuften Bevölkerungsschlüssel im Rahmen des Finanzausgleichs und indirekt über die Kommunal- und Grundsteuer – diese spiegelt sich in der Einnahmenentwicklung jedoch kaum wider. So konnten beispielsweise Kleinstgemeinden trotz Bevölkerungsrückgängen von 2006 bis 2010 jährlich durchschnittlich 2,8 % an Einnahmensteigerungen aus den Ertragsanteilen verzeichnen⁴⁰; lediglich bei der Entwicklung der Gemeindeabgaben (primär Einnahmen aus der Kommunal- und Grundsteuer) scheinen größere/wachsende Gemeinden bevorzugt. Die Darlegung der Gebührenentwicklung – und dabei vor allem die gezeigte Zunahme der Einnahmen von Kleinstgemeinden – lässt hingegen eine hohe Kostendynamik bzw. steigende Pro-Kopf-Ausgaben für Infrastrukturleistungen in schrumpfenden Gemeinden vermuten, wie auch im vorangegangenen Kapitel der Ausgabenanalyse ermittelt.

Im Folgenden werden Lösungsansätze aus Theorie und Praxis für eine zukunftsfähige, kosteneindämmende Bereitstellung der Leistungen der Daseinsvorsorge vorgestellt. Im Fokus stehen dabei raumordnungspolitische Überlegungen, alternative Organisationsmodelle sowie die Schaffung fördernder finanzrechtlichen Rahmenbedingungen.

⁴⁰ Künftig lässt das unterdurchschnittliche Bevölkerungswachstum des Großteils der Kärntner Gemeinden jedoch eine Reduktion der Ertragsanteile erwarten (vgl. Rumpold, 2012, online).



³⁹ Darin zeigt sich eine hohe Begünstigung kleiner (finanzschwacher) Kommunen aus den derzeitigen Finanzausgleichsregelungen. So konnten Gemeinden mit bis zu 2.500 Einwohnern u.a. überdurchschnittlich aus dem Abbau des Konsolidierungsbeitrages im Rahmen der Reformierung des FAG im Jahr 2008 profitieren und auch die weitere Abflachung des abgestuften Bevölkerungsschlüssels führte zu einer Besserstellung kleinerer Gemeinden gegenüber Größeren. Siehe für Details dazu Döring und Rischkowsky (2008).

4 Lösungsansätze aus Theorie und Praxis

4.1 Theoretische Gesichtspunkte zur räumlichen Organisation von Leistungen der Daseinsvorsorge

Im Rahmen der Diskussion um eine sinnvolle räumliche Positionierung bzw. Bündelung von Dienstleistungseinrichtungen im Bereich der Daseinsvorsorge wird häufig das Zentrale-Orte-Konzept genannt. Dieses basiert auf der Theorie der Zentralen Orte von Christaller (1933), welche Überlegungen zur räumlichen Ordnung von Siedlungs- und Stadtstrukturen festhält. Christaller geht davon aus, dass jedes Gut durch ein gewisses Marktgebiet mit einer inneren und äußeren Reichweite gekennzeichnet ist, wobei die innere Reichweite durch die Anzahl der mindestens notwendigen Nachfrager/innen für ein rentables Angebot des Gutes bestimmt ist und die äußere Reichweite dort besteht, wo die Transportkosten für Abnehmer/innen zu hoch werden und sie das Gut anderwärtig beziehen. Das Einzugsgebiet eines Ortes ist damit umso größer, je höher das Angebot wertvoller Güter ist. Das raumplanerische Zentrale-Orte-Konzept nimmt diese Leitidee insofern auf, da es vorsieht, eine Struktur zentraler Orte unterschiedlicher Hierarchieebenen zu schaffen, welche eine flächendeckende, in zumutbarer Entfernung liegende Versorgung der Bevölkerung sicherstellt.⁴¹

Auch die österreichische Raumplanung ist am Konzept der Zentralen Orte orientiert; so sind zentrale Orte laut der Österreichischen Raumordnungskonferenz ÖROK (o.J., online) in den Bundesländern mehrheitlich ein "zentrales Element der Raumordnung" und durchwegs in Landesentwicklungs- als auch Raumordnungsprogrammen festgelegt. Es wird jedoch auch darauf hingewiesen, dass sich die hierarchische zentralörtliche Struktur aufgrund von Entwicklungen im Stadtumlandbereich (z.B. durch Entstehung von Einkaufszentren) und im ländlichen Raum durch den Rückzug öffentlicher Einrichtungen zunehmend auflöst. Aufgrund der flächendeckenden Auslegung des Konzepts der Zentralen Orte soll dieses jedoch prinzipiell eine gleichwertige Versorgung der Bevölkerung unabhängig vom Wohnort und damit insbesondere auch in ländlichen Regionen die Versorgung mit Leistungen der Daseinsvorsorge sichern. Das auch im aktuellen Österreichischen Raumentwicklungskonzept ÖREK 2011 festgelegte Ziel, dass "(...) für alle Bevölkerungsgruppen ein möglichst gleichberechtigter Zugang zu Versorgungsangeboten, zum Bildungswesen, zu kulturellen Angeboten sowie zur sozialen und technischen Infrastruktur in allen Teilräumen Österreichs (...)" gegeben ist (vgl. ÖROK, 2011a, S. 51), ist jedoch insbesondere bei Einbezug neuerer regionalökonomischer Wachstumstheorien in Frage zu stellen.

Das der Forderung einer flächendeckend möglichst gleichwerten Versorgung der Bevölkerung implizit zugrunde liegende Paradigma eines Ausgleichs regionaler Disparitäten, könnte nach polarisations- und wachstumspoltheoretischen Überlegungen ein Wachstumshemmnis für die wirtschaftliche Entwicklung der gesamten Region darstellen. Während die neoklassi-

⁴¹ Für einen Überblick zur Theorie und dem Konzept der Zentralen Orte siehe Maier und Tödtling (2006, S.139ff), Eckey (2008, S. 82ff), Machold (2010, S. 21ff), Blotevogel (o.J., online) sowie McCann (2001, S. 72f).



sche Wachstumstheorie davon ausgeht, dass es aufgrund von durch Lohn- und Renditenunterschieden ausgelösten Wanderungsprozessen der Produktionsfaktoren Arbeit und Kapital zu einem Ausgleich zwischen prosperierenden und stagnierenden Regionen kommt – in der Realität jedoch regionale Disparitäten beobachtbar sind, gehen polarisations- und wachstumspoltheoretische Ansätze davon aus, dass sich Wachstum im Raum nicht gleichmäßig entwickelt; vielmehr können Agglomerationsvorteile in Form von wachsenden Absatz- oder Beschaffungsmärkten sowie Skalenerträge und positive externe Effekte mit zunehmender Verdichtung anwachsen und zu erhöhtem Wirtschaftswachstum führen; ein großer Stellenwert kommt dabei auch Innovationen zu.⁴² Zudem sorgen wirtschaftliche Impulse in umliegenden Regionen der Agglomeration für eine positive Entwicklung dieser (Ausbreitungseffekte), während Polarisationseffekte beispielsweise einen Entzug von Arbeitskräften aus dem ländlichen Raum motivieren, wodurch die gegensätzliche Entwicklung von Zentrum und Peripherie weiter zunimmt.⁴³

Der dynamische Prozess des zunehmenden Macht- und Funktionsverlustes der Peripherie durch entsprechende Polarisationseffekte wird auch als "Peripherisierung" bezeichnet (vgl. Machold, 2010, S. 26). Die Möglichkeiten, dieser Entwicklung entgegenzusteuern, werden als stark limitiert angesehen. Regionalpolitisch betrachtet, sollte damit nicht der Ausgleich regionaler Disparitäten, sondern die Schaffung und Förderung von Zentren mit deutlichen Agglomerationsvorteilen im Vordergrund stehen, um eine gesamtwirtschaftlich positive Entwicklung - insbesondere auch vor dem Hintergrund der beschriebenen Anstoß- bzw. Ausbreitungseffekte – voranzutreiben. So kann durchaus hinterfragt werden, ob weiterhin finanzielle Mittel in Leistungen und Einrichtungen der Daseinsvorsorge in peripheren Gebieten investiert werden sollen, sofern deren Tragfähigkeit durch Bevölkerungsalterung und -rückgang gefährdet sind. Gleichzeitig ist jedoch zu bedenken, dass die Aufgabe zentraler Leistungen eine negative Entwicklungsspirale nach sich ziehen kann (vgl. Abbildung 28). Eine detaillierte Planung, klare Entscheidungen und politisches Commitment, welche Zentren aktiv erhalten, gefördert und weiterentwickelt werden sollen, ist daher unumgänglich, um einerseits Domino-Effekte durch eine unkoordinierte Aufgabe von Standorten zu vermeiden und andererseits strukturkonservierende Förderstrukturen auf Kosten von Aufgaben- und Strukturreformen in ländlichen Gebieten als auch der Agglomerationsräume im Generellen einzudämmen.

Eine Entscheidungshilfe dabei kann die Berücksichtigung der bisherigen Entwicklung der Region darstellen. Wie in Abbildung 28 ersichtlich, gehen einer schlechten Auslastung der Infrastruktur in einer Region und des damit verbundenen Rückgangs der Finanzkraft der öffentlichen Hand etliche Entwicklungstendenzen voraus. Laut Weber und Fischer (2010, S.

⁴³ Für einen Überblick zu den räumlichen Wachstumstheorien siehe Maier, Tödtling und Trippl (2006, S. 55ff), Eckey (2008, S. 110ff), McCann (2001, S. 208ff) sowie Döring und Aigner (2010).



⁴² Im Rahmen neuerer, endogener Wachstumstheorien werden einige der Argumente der Polarisationstheorie in die Struktur des neoklassischen Modells integriert und der Innovationsprozess bzw. technische Fortschritt als zentrales Element des Wachstums dargestellt. Siehe für Details dazu Maier, Tödtling und Trippl (2006, S. 93).

91), welche im Besonderen die Abwanderung junger Frauen untersuchten, ist ein Mangel an Arbeitsplätzen der entscheidende Ausgangspunkt für eine selektive Abwanderung – insbesondere von wissensintensivem Humankapital, welche eine Abnahme und Überalterung der Bevölkerung mit sich zieht. In weiterer Folge kommt es zu einem Rückgang der Finanzkraft der privaten Haushalte und einer Ausdünnung der Nahversorgung sowie einer schlechten Auslastung der bestehenden Infrastruktur. Diese Entwicklungstrends einzudämmen bzw. ihnen entgegenzuwirken, kann als umso schwieriger angesehen werden, je weiter der Prozess vorangeschritten ist. Als eine Alternative zur gänzlichen Aufgabe einer betroffenen peripheren Region ist zur Vermeidung des Verlustes der kritischen Masse oder der Aufgabe einer Infrastrukturdienstleistung jedoch eine Neustrukturierung des räumlichen Angebots bzw. Versorgungsgebiets oder auch die Umsetzung neuer Organisationsmodelle anzusehen, auf welche in den nachfolgenden Kapiteln näher eingegangen wird.

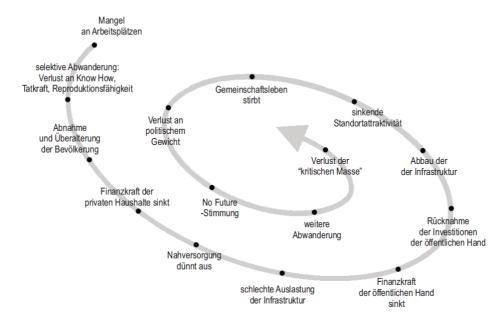


Abbildung 28: Potentielle negative Entwicklungsspirale im ländlichen Raum

Quelle: Weber und Fischer (2010, S. 91)

Einen weiteren Anhaltspunkt für die künftige regionalpolitische Ausrichtung bilden vom Zentrale-Orte-Konzept abweichende bzw. erweiterte Leitbilder für die Regionalentwicklung. So kann das Konzept der Dezentralen Konzentration als Weiterentwicklung des erstgenannten Konzeptes angesehen werden: Kleinräumig konzentrierte zentrale Orte werden durch Achsen verbunden, welche abgesehen von den Zentren für die Bündelung des Ausbaus von Infrastruktur als auch von Siedlungen dienen sollen. Die dadurch geschaffene "punktachsiale Siedlungsstruktur" soll einerseits zu einer Entlastung der Kernstädte und andererseits einer Eindämmung der Zersiedelung und des (privaten) Verkehrsaufkommens führen. In Hinblick auf die Daseinsvorsorge heißt dies, dass der Ausbau der technischen Infrastruktur (z.B. Kanal, Wasser, Verkehr, Strom) in den Zentren und entlang der Entwicklungsachsen erfolgt und die soziale Infrastruktur (z.B. Schulen, ärztliche Versorgung, Altenpflege) in den gut erreichbaren Zentren ausgebaut wird. Eine Schwierigkeit bei der Umsetzung des Kongentationen der Versorgung des Kongentationen der Versorgung des Kongentationen der Versorgung des Kongentationen von Zentren ausgebaut wird. Eine Schwierigkeit bei der Umsetzung des Kongentationen von Zentren ausgebaut wird.



zeptes zeigt sich jedoch in der privaten Bautätigkeit: Der Trend zum Einfamilienhaus im Grünen, das Interesse an Baulanderschließung von Bürgermeister/innen in peripheren Gemeinden, als auch die Attraktivität solcher günstigen Bauflächen und ein aufgrund des gut ausgebauten privaten Personenverkehrs geändertes Distanzempfinden, erschweren die Konzentration der Siedlungen auf die zentralen Orte sowie Achsen (vgl. Machold, 2010, S. 30f sowie Blotevogel, o.J.).

Das Konzept einer polyzentrischen Raumentwicklung, welches von der Europäischen Union verfolgt wird und durch Postulierung im Europäischen Raumentwicklungskonzept als politisches Ziel für alle in der Europäischen Union tätigen Akteur/innen der Raumentwicklung gilt, ähnelt dem zuvor vorgestellten Konzept dezentraler Konzentration. So sollen – abgesehen vom bereits bestehenden wirtschaftlichen Kernraum der EU, welcher als von den Metropolen London, Paris, Mailand, München und Hamburg begrenzter Raum angesehen wird, weitere dynamische Zonen geschaffen werden. Angestrebt wird dabei "(...) eine dezentrale Siedlungsstruktur mit einer abgestuften Rangfolge von Städten, die das gesamte Territorium der EU umfasst" (Europäische Kommission, 1999, S. 21). Die Städte und Regionen sollen sich dabei in ihren Funktionen ergänzen und effektiv zusammenarbeiten. In Hinblick auf strukturschwache und weniger dicht besiedelte Regionen wird darauf hingewiesen, dass eine Vernetzung kleiner Städte wichtig ist, um eine kritische Masse für den Erhalt wirtschaftsorientierte Einrichtungen und Dienstleistungen erreichen zu können. Auch das Ziel der Versorgungssicherheit bzw. -gleichheit wird im EUREK genannt, bezieht sich jedoch lediglich auf die Schaffung eines gleichwertigen Zugangs zu Infrastruktur und Wissen durch die Förderung integrierter Verkehrs- und Kommunikationskonzepte in allen Teilräumen der EU; weitere Infrastrukturdienstleistungen werden nicht explizit genannt (vgl. Europäische Kommission, 1999).

Das im EUREK festgelegte Leitbild der polyzentrischen Raumentwicklung kann laut Schindegger und Tatzberger (2002, S. 12) zwar in Richtung regionaler Disparitätenausgleich verstanden werden, sieht Städte jedoch gleichzeitig als Entwicklungsmotoren und nicht mehr vorwiegend als Versorgungszentren – wie im Zentrale-Orte-Konzept zu verstehen – an; darüber hinaus liegt der Fokus nicht mehr auf der Beseitigung von Entwicklungsnachteilen, sondern der Förderung der Stärken bzw. regionaler Eigenpotentiale. Eine deutliche Aussagekraft bezüglich der Organisation der Leistungen der Daseinsvorsorge bzw. raumpolitischer Entwicklungsziele bietet dabei folgender Absatz des EUREK:

Die kleinen und mittleren Städte und ihre Verflechtungen bilden in einem polyzentrischen Städtesystem gerade für ländliche Regionen wichtige Kristallisationskerne im räumlichen Beziehungsgefüge. In ländlichen Problemregionen sind nur sie in der Lage, Infrastruktur und Dienstleistungen für wirtschaftliche Aktivitäten in der Region anzubieten und den Zugang zu größeren Arbeitsmärkten zu erleichtern. Die Städte "auf dem Lande" bedürfen daher einer besonderen Aufmerksamkeit bei der Konzeption integrierter ländlicher Entwicklungsstrategien. (Europäische Kommission, 1999, S. 25)



Die starke Orientierung im EUREK in Richtung der Entwicklung eines Städtesystems kann als Paradigmenwechsel von einer ausgleichsorientierten zu einer wachstumsorientierten Regionalpolitik angesehen werden. Das Leitbild der Wachstumsorientierung bedient sich dabei insbesondere der bereits kurz vorgestellten ökonomischen Wachstumspoltheorie, wonach von wirtschaftlichen Impulsen eines Wachstumspols die Entwicklung der gesamten Region angeregt wird; durch die Förderung von Wachstumsmotoren werden die größten wirtschaftlichen Wachstumseffekte erwartet. Ländliche Regionen sollen demnach nicht ihrer Strukturschwäche wegen gefördert werden - dies erhöht das Risiko einer sinkenden Eigeninitiative, sondern dazu angehalten werden, sich auf ihre Stärken zu konzentrieren (z.B. in touristischen oder kulturellen Bereichen), und unterstützt werden, bestehende Wettbewerbsvorteile auszubauen (vgl. Machold, 2010, S. 33ff). Auch die ÖROK greift das von europäischer Seite postulierte Leitbild einer polyzentrischen Entwicklung auf bzw. integriert dessen Ziele im auf dem Zentrale-Orte-Konzept basierenden Lösungsansatz "Zentralität – neu": Demnach soll ein Mindestmaß an Versorgung im ländlichen Raum erhalten bleiben, die Förderung des Wirtschaftswachstums jedoch nicht mehr flächendeckend erfolgen, sondern sich auf jene Standorte konzentrieren, welche Potential haben, sich als "bedeutender Wirtschaftsknoten oder Impulsgeber" zu etablieren (vgl. ÖROK, 2006).⁴⁴

Für die räumliche Organisation der Leistungen der Daseinsvorsorge kann aus den bisherigen Ausführungen geschlossen werden, dass es zielführend erscheint, eine überregionale, politisch akkordierte Festlegung (bestehender) zentraler Orte vorzunehmen, in welchen ein weiterer Ausbau der sozialen Infrastruktur als auch deren wirtschaftliche Entwicklung im Generellen gefördert werden. Dabei ist einerseits auf die Größe des Einzugsbereichs zu achten, andererseits eine gute Erreichbarkeit der Einrichtungen bzw. die Lage der zentralen Orte in zumutbarer Entfernung für den Großteil der Bevölkerung sicher zu stellen. Um letzteren Punkt zu gewährleisten, gilt es vor allem auch, bestehende Verkehrsnetze – insbesondere den öffentlichen Verkehr – von der Peripherie zu den zentralen Orten auszubauen. Effizienzgründen zu vermeiden, sofern nicht spezifische Potentiale für eine positive Entwicklung mit überregionaler Strahlungskraft in einem Funktionsfeld (z.B. Tourismus) vorliegen.

Für die Aufrechterhaltung der Grundversorgung der Bevölkerung in ländlichen, peripheren Gebieten – vor allem im Bereich der technischen Infrastruktur – erscheint es essentiell, eine zentrale Siedlungsstruktur zu fördern bzw. weitere Zersiedelung einzudämmen sowie – sofern möglich – die Flächeninanspruchnahme zu vermindern, um zukünftige Kosten für den

⁴⁵ Der Ausbau der öffentlichen Verkehrsnetze ist dabei insbesondere von Relevanz, um auch mobilitätseingeschränkten Menschen (Kinder, Ältere, Arme) den Zugang zum Leistungsangebot zu ermöglichen.



⁴⁴ Dieses Potential muss dabei jedoch nicht alle Funktionsfelder zentraler Zentren umfassen, d.h. nicht jeder zentrale Ort muss eine vollständige Ausstattung aufweisen, sondern es ist eine Struktur an "Einzelzentralitäten" angedacht, d.h. die Standorte sollen bestimmte Funktionen erfüllen (z.B. zentrale Orte mit Schwerpunkt Unterrichtswesen und wirtschaftsnahen Dienstleistungen). Durch Kombination dieser Einzelzentren soll eine möglichst flächendeckende Versorgung gewährleistet sein.

Ausbau und Erhalt der technischen Infrastruktur zu reduzieren. ⁴⁶ Zudem sollte das Leistungsangebot der Kommunen im Bereich der Daseinsvorsorge – insbesondere unter Berücksichtigung der demographischen Entwicklung in der jeweiligen Kommune – stetig kritisch bezüglich der Aufgabennotwendigkeit und Wirtschaftlichkeit, potentieller Reformmöglichkeiten als auch alternativer Organisationsformen – wie im folgenden Kapitel dargestellt – evaluiert werden. Als Erfolgsfaktoren für die Erstellung als auch Durchsetzbarkeit eines solchen raumplanerischen Konzepts sind einerseits eine zentralisierte, überörtliche Steuerung und andererseits regionale Abstimmungsprozesse sowie ein kooperatives Vorgehen der Kommunen anzusehen. ⁴⁷

4.2 Alternative Organisationsformen für die Erbringung von Daseinsvorsorgeleistungen

4.2.1 Interne Organisationsreformen

Um Leistungen der Daseinsvorsorge trotz der dargelegten demographischen Entwicklung und den sich daraus ergebenden Herausforderungen in Schrumpfungsregionen auf kommunaler Ebene auch künftig bereitstellen bzw. Kosten im Rahmen der Erbringung einsparen zu können, sind alternative Organisationsformen zu evaluieren. In diesem Zusammenhang sind einerseits die in den folgenden beiden Kapiteln im Detail dargestellten Kooperationsformen mit weiteren öffentlichen Organisationen sowie Dritten von Interesse; andererseits gilt es jedoch vorab, eine kritische Analyse der eigenen Aufgabenerfüllung durchzuführen und etwaige Potentiale interner Organisationsreformen zu erkennen. Eine derartige aufgabenkritische Analyse sollte dabei sowohl die Zweckmäßigkeit der Aufgabe hinterfragen (Zweckkritik), als auch den Prozess der Aufgabenerfüllung kritisch durchleuchten (Verfahrens- oder Vollzugskritik). Durch die Prüfung der Effektivität der Aufgabenerfüllung und der Effizienz des Ressourceneinsatzes sollen – unter Bedacht des gewünschten gesellschaftlichen Nutzens – etwaige mögliche Einschränkungen oder auch notwendige Ausweitungen des Aufgabenspektrums sowie potentielle Einsparungspotentiale aufgezeigt werden (vgl. Schwarenthorer, o.J., S. 9ff).⁴⁸

Abbildung 29 bildet potentielle Veränderungsoptionen in Bezug auf den aktuellen Stand der Leistungserbringung ab. Abgesehen von den bereits genannten Alternativen einer Veränderung des Leistungsumfangs (durch Reduktion oder Verstärkung, als auch einen potentiellen Wegfall oder Aufbau einer Leistung) und Veränderungsoptionen im Leistungserstellungspro-

⁴⁸ Schedler und Proeller (2003, S. 180f) schränken den Zweck der Aufgabenkritik dagegen auf die Identifizierung von Aufgaben, für welche eine staatliche Wahrnehmung nicht mehr notwendig erscheint, ein.



⁴⁶ In gleichen Maßen ist auch in städtischen Gebieten verstärkt auf eine gesteuerte Raumplanung zu achten, Zersiedelung zu vermeiden und die Förderung von "Grüne-Wiese-Projekten" zugunsten von Sanierungsprojekten einzudämmen, um "Donut-Effekten", d.h. einer Entleerung von Ortszentren, entgegen zu wirken.

⁴⁷ Gawron (2008, S. 12) weist in diesem Zusammenhang auf eine bestehende Problematik mit privatrechtlich organisierten Anbietern von Leistungen der Daseinsvorsorge hin, welche nicht gesetzlich dazu verpflichtet sind, raumordnungspolitische Vorgaben zu befolgen.

zess (wie beispielsweise betreffend der Ablauforganisation oder technischer Aspekte) sind auch eine mögliche Veränderung der Organisationsstruktur der Leistungserstellung sowie ein potentieller Zukauf dieser zu prüfen. Im Zusammenhang mit Organisationsstrukturveränderungen sind Ausgliederungen, Dezentralisierungen oder Strukturreformen beispielhaft zu nennen; der Zukauf von Leistungen kann hingegen über die Vergabe von Subaufträgen, private Leistungsersteller sowie weitere öffentliche Organisationen erfolgen. In Bezug auf die Frage, ob eine Leistung selbst erbracht oder zugekauft werden soll, schlagen Schedler und Proeller (2003, S. 176ff) vor, die strategische Bedeutung der Leistung, die Effizienz der Leistungserstellung und die Spezifität der einzusetzenden Faktoren zu analysieren: Eine Aufgabe mit hoher strategischer Bedeutung und hoher Spezifität solle etwa im Kernbereich der Kommune liegen und selbst erstellt werden. Eine weitere Möglichkeit wäre die Betrachtung des Nutzen für die Bürger und der institutionellen Kompetenz zur Erfüllung der Aufgabe: Ein geringer Nutzen und wenig Kompetenz würden dafür sprechen, die Möglichkeit eines Fremdbezugs zu prüfen (vgl. Schauer, 2001b, S. 69ff).

Bestehendes Leistungsprogramm Veränderungsoptionen Veränderungen des Leistungserstellungs-Veränderung der Orga-Zukauf von Leistungen Leistungsumfangs prozess nisationsstruktur Wegfall der Leistung Kundenschnittstelle Strukturanpassung Private Leistungsersteller Reduktion des Umfangs Ablauforganisation Dezentralisierung Vergabe von Subaufträgen Ausbau des Umfangs EDV-Unterstützung Ausgliederung Andere öffentliche Organisationen Neuaufbau der Leistung

Abbildung 29: Potentielle Leistungsänderungsoptionen

Quelle: eigene Darstellung in Anlehnung an Schwarenthorer (o.J., online)

Insbesondere in Regionen mit schrumpfender Bevölkerungszahl wird eine Analyse potentieller Veränderungsmöglichkeiten des Leistungsprogramms im Bereich der Daseinsvorsorge frühzeitig notwendig sein, um die anstehenden Herausforderungen meistern zu können. Im Vordergrund stehen dabei vor allem der Erhalt und die Anpassung der Versorgungsinfrastruktur. Das deutsche Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen und das Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (2005, S. 31) heben sechs potentielle Handlungsoptionen zur Infrastrukturentwicklung in Regionen mit starkem Bevölkerungsrückgang hervor (vgl. Abbildung 30). So besteht einerseits die Möglichkeit, die Erreichbarkeit der Infrastruktureinrichtung bzw. -dienstleistung zu erhöhen, um eine bessere Auslastung und damit eine Reduktion der Pro-Kopf-Kosten zu erreichen. Gleichermaßen kann die Einrichtung bzw. das Angebot proportional zur Bevölkerungsentwicklung reduziert werden.

⁴⁹ Laut Biwald und Puchner (2010, S. 52) können durch interne Optimierungen – abhängig von bisherig umgesetzten Reform- und Einsparungsmaßnahmen – drei bis fünf Prozent der laufenden Ausgaben (exkl. Transferzahlungen) eingespart werden.



In Bezug auf den Zentralisierungsgrad der Leistung können sowohl eine Dezentralisierung als auch eine Zentralisierung des Angebots als potentielle Handlungsoptionen herangezogen werden. So kann beispielsweise im Bereich der Abwasserentsorgung in einer dünn besiedelten Kommune die Errichtung von dezentralen biologischen Kläranalgen eine kostengünstigere Alternative zu einer Großkläranlage sein. Bei Schulen erscheint dagegen aufgrund der hohen Fixkosten (z.B. für das Gebäude, den Lehrkörper, usw.) die Zusammenlegung von Standorten samt Ausbau eines Bussystems effizienter. Temporär-mobile Ansätze zielen hingegen darauf ab, das Leistungsangebot nur noch zu bestimmten Zeiten verfügbar zu machen, wie dies u.a. für Bibliotheken oder auch Gemeindesprechstunden teils bereits umgesetzt ist. Zuletzt genannt wird die Handlungsoption Neustrukturierung oder Substituierung, d.h. die Art der Aufgabenerfüllung wird in Abhängigkeit des konkreten Falles geändert. Beispielhaft genannt werden hier die Zusammenlegung von Klassen mit neuen pädagogischen Konzepten, Warenbestellmöglichkeiten im Internet anstatt des Nahversorgers oder auch eine Taxibedienung anstatt des öffentlichen Personennahverkehrs.⁵⁰

Abbildung 30: Handlungsoptionen Infrastrukturentwicklung

Handlungsoption		Kennzeichen	Entwicklung d Einzugsbereic der Einrichtun	hs .
Erhöhung der Erreichbarkeit	×	Verbesserung der Verkehrsanbindung zur Auslastungserhöhung	größer/gleich	optimierte ÖPNV-Netze, nachfrageorientierte Taktzeiten
Verkleinerung	•	Proportionale Reduzierung der Einrichtung/des Angebotes zur Bevölkerung	gleich/kleiner	reduziertes Busnetz
Dezentralisierung	>-	Aufteilung in kleinere effiziente Einheiten (bei hohen Anbindungskosten)	kleiner	mehrere Biokläranlagen statt Großkläranlage, Bürgerämter statt Zentralverwaltung
Zentralisierung (mit Erreichbar- keitsstrategie)) Jen	Zusammenlegung von unterausgelasteten Einheiten mit komplemen- tärer Erreichbarkeits- verbesserung	größer	Schulzusammenlegung mit Schulbussystem
Temporär-mobile Ansätze	1	Versorgungsinstitution nur zu eingeschränkten Zeiten verfügbar	gleich	Vor-Ort-Sprechstunden, Wochenmärkte, mobile Bibliotheken
Neustrukturierung Substituierung	⊶?	Zweck wird durch neue Art der Aufgabenerfüllung erreicht	fallabhängig	Warenbestellung (Internet) statt Einkauf (Geschäft), Zusammenlegung von Klassen mit neuen pädago- gischen Konzepten, Taxieinzelbedienung statt ÖPNV-Taktbedienung

Quelle: Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen und Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (2005, S. 31)

⁵⁰ Die Aufzählung der genannten Handlungsoptionen ist nicht als taxativ anzusehen. Einig (2008, S. 32) führt beispielsweise als weitere zu den sechs genannten Alternativen das Schließen von Einrichtungen (z.B. unterausgelasteter Grundschulen oder Kindergärten) als auch Privatisierungen (z.B. Verkauf von Stadtwerken) an.



_

Als eine mögliche Organisationsform für eine Neustrukturierung kann die Zentralisierung der sozialen Infrastruktur der Gemeinde in Form von integrierten Dienstleistungszentren angesehen werden. Diese sollen einerseits die medizinische Versorgung und Sozialhilfe integrieren, andererseits jedoch auch Leistungen im Bereich der Kinderbetreuung oder auch Weiterbildung anbieten. Dadurch sollen zum einen Synergieeffekte erzielt werden – z.B. in Bezug auf gebäudetechnische Kosten – zum anderen ist das Leistungsangebot aufgrund des One-Stop-Prinzips für die/den Bürger/in transparenter und der Informationsaustausch zwischen den einzelnen Einrichtungen wird erleichtert. Zu achten ist dabei auch auf eine gute Anbindung des Dienstleistungszentrums zum öffentlichen Verkehrsnetz; im Idealfall siedeln sich auch Einzelhandelsgeschäfte, sowie eine Post und/oder Bank sowie Betriebe im Nahbereich an.⁵¹

Welche der dargestellten Veränderungsoptionen sich für einen Infrastrukturbereich am besten eignet, ist im Detail zu prüfen und in hohem Maße von der Bestandssituation vor Ort abhängig. So gilt es zu Beginn, die Rahmen- und Marktbedingungen zu analysieren. Dabei ist u.a. zu klären, welche rechtlichen Regelungen vorliegen (z.B. Möglichkeit einer Aufgabenabgabe), ob die politische Unterstützung für eine Reorganisation gegeben ist und wie die Marktsituation aussieht (z.B. Entwicklung der Nachfrage, Angebot der Leistung am Markt, Gewährleistung langfristiger Leistungserbringung). In weiterer Folge sind die potentiellen Alternativen der Leistungserbringung gegenüber zu stellen. Als Entscheidungsgrundlage bieten sich u.a. eine Kostenvergleichsrechnung (samt Berücksichtigung von Transaktionskosten) und eine Nutzwertanalyse an (vgl. Preslmaier, 2001, S. 104ff). Bei der Nutzwertanalyse sind qualitative Aspekte (z.B. Qualität und Preis der Leistung, Sicherung der Versorgung, Entlastung der öffentlichen Hand, kommunale Einfluss- und Kontrollmöglichkeiten, Risiken) zu definieren und zu bewerten. Im Rahmen der Bewertung der Alternativen sollten finanzielle, betriebswirtschaftliche, volkswirtschaftliche, soziale, ökologische und gesellschaftspolitische Gesichtspunkte samt der möglichen dynamischen Entwicklung Beachtung finden. Sofern die Entscheidung für eine Restrukturierung fällt, ist zu beachten, dass – nach umfassender Vorbereitung und Umsetzung des Vorhabens – die gesetzten Maßnahmen auch evaluiert werden, um einen möglichen Handlungsbedarf feststellen zu können.⁵² Die genannten Projektschritte können durchaus zeit- und kostenintensiv sein, tragen gleichzeitig jedoch zur Vermeidung potentieller Folgekosten bei Scheitern eines Projektes bei.

4.2.2 Interkommunale Zusammenarbeit

Ein sehr großes Potential für die künftige Bereitstellung von Leistungen der Daseinsvorsorge im ländlichen Raum bietet eine verstärkte interkommunale Zusammenarbeit. Unter einer interkommunalen Zusammenarbeit wird eine gemeinschaftliche Erfüllung einer öffentlichen Gemeindeaufgabe durch mindestens zwei Gemeinden verstanden, wobei sich die Gemein-

⁵² Vgl. Aigner (2008, S. 176f), wo ein Überblick zu einer empfohlenen Vorgehensweise im Fall des Zukaufs von Leistungen bzw. der Einbeziehung privater Partner gegeben wird.



⁵¹ Siehe zur Einrichtung integrierter regionaler Dienstleistungszentren Biffl (2010, S. 156f).

den entweder direkt in Form der aktiven Erbringung einer Leistung oder indirekt in einer ordnenden Funktion einbringen. Die Leistung muss dabei für mehr als eine Gemeinde bestimmt sein; die Leistungserfüllung kann jedoch grundsätzlich von einer Gemeinde allein (Sitzgemeindemodell), mehreren Gemeinden zusammen oder auch einer juristischen Person erbracht werden (vgl. Steiner, 2007, S 93ff). Grundsätzlich wird auch eine informelle Zusammenarbeit, wie ein gemeinsamer Erfahrungsaustausch, bereits dem Terminus der interkommunalen Zusammenarbeit zugeordnet; von höherer Relevanz – insbesondere vor dem Hintergrund des Erfordernisses einer langfristigen, verbindlichen Kooperation zur Gewährleistung der Versorgungsicherheit – kann jedoch eine formelle Zusammenarbeit angesehen werden. Potentielle Formen reichen dabei von einer vertraglichen Zusammenarbeit (z.B. Kooperationsvertrag) bis hin zu einer privatrechtlich (z.B. Verein, AG, KG) oder öffentlichrechtlich (z.B. Gemeindeverband, Verwaltungsgemeinschaft) institutionalisierten Kooperation (vgl. Tabelle 15).⁵³

Tabelle 15: Formen interkommunaler Zusammenarbeit

Informelle Zusammenarbeit (rechtlich unverbindlich)	Formelle Zusammenarbeit (rechtlich verbindlich)		
Gemeinsamer Erfahrungs- austausch	Vertragliche Zusammenarbeit		narbeit
 Expertenrunde "Runder Tisch" Interessensgemeinschaft Arbeitsgemeinschaft Bürgermeisterkonferenzen 	WerkvertragKooperations- vertragGesBR	 Privatrechtlich Verein Kapitalgesellschaft (GmbH, AG) Personengesellschaft (OG, KG) 	 Öffentlich-rechtlich Gemeindeverband Verwaltungsgemeinschaft

Quelle: eigene Darstellung in Anlehnung an Wirth und Lehner (2010, S. 60) sowie Matschek (2011, S. 28)

Unter dem räumlichen Aspekt, unterscheidet Biwald (2007, S. 50f) zwischen raumbezogenen, regionalbezogenen und themenbezogenen Kooperationen. Während erstere primär aufgrund der räumlichen Nähe von Kommunen entstehen (Nachbarschaftskooperation), um beispielsweise die Schneeräumung der Gemeindestraßen gemeinsam zu organisieren, sind regionalbezogene Kooperationen durch die Beteiligung der Gemeinden einer Region (z.B. im Rahmen der Raumplanung oder Betriebsansiedelung) gekennzeichnet. Interkommunale Kooperationen können jedoch auch unabhängig von räumlicher Nähe stattfinden, d.h. rein themenbezogen sein, sofern Gemeinden vor vergleichbaren sachlichen oder technischen Problemen stehen und eine gemeinsame Bewältigung verfolgen (z.B. Städtenetzwerke). Für die künftige Erbringung der Leistungen der Daseinsvorsorge sind alle drei Kooperationsformen in Erwägung zu ziehen. So bieten sich raumbezogene Kooperationen vor allem für die Erbringung von technischen und sozialen Infrastrukturdienstleistungen an, während regionalbezogene Kooperationen für raumplanerische Abstimmungsprozesse von hoher Relevanz

⁵³ Siehe für einen Überblick zu den möglichen Formen einer interkommunalen Kooperation sowie potentiellen Vor- und Nachteilen möglicher Rechtsformen Wirth und Lehner (2010, S. 60 sowie 68ff) sowie Matschek (2011, S. 26ff).



sind. Zudem sollten auch von spezifischen demographischen Merkmalen geprägte Kommunen (z.B. Schrumpfungsregionen, zentrale Orte) Kooperationsformen anstreben, um potentielle Möglichkeiten, Erfahrungen und Grenzen vor dem Hintergrund des gegenseitigen Lernens auszutauschen.

Auch in Hinblick auf den Kooperationsgrad können unterschiedliche Modelle der interkommunalen Zusammenarbeit unterschieden werden: so reicht die Kooperation von einer Arbeitsteilung und Schaffung von Kompetenzzentren (z.B. gemeinsame Abfallentsorgung, Schaffung eines Sozialzentrums), über den Aufbau strategischer Partnerschaften (z.B. zentrale Koordination der Erbringung einer Leistung, strategische Kooperation im Bereich der Raumplanung) bis hin zu Verwaltungsgemeinschaften (gemeinsame Organisation von Verwaltungsagenden wie beispielsweise Personalverwaltung, Gebührenvorschreibung, Standesamt). Als eine besondere Form der Kooperation wird auch die freiwillige Gemeindefusion gesehen. Biwald (2007, S. 53) hebt diesbezüglich hervor: "Fusionen können – wie Beispiele aus der Schweiz und Deutschland zeigen – unter bestimmten Bedingungen eine alternative oder längerfristige Entwicklungsoption für kooperierende Gemeinden sein, wenn sie selbst dies als eine sinnvolle Weiterentwicklung ihrer bisherigen Kooperation ansehen; sie dürfen aber keinesfalls – wie negative Erfahrungen aus Deutschland (Gebietsreformen in den späten 1960er Jahren) zeigen – zwangsläufig aus erfolgreichen Kooperationen folgen". 55

Insbesondere aufgrund der vielfältigen Ausgestaltungsmöglichkeiten interkommunaler Kooperationen bestehen umfassende Anwendungsmöglichkeiten im Bereich der Daseinsvorsorge auf kommunaler Ebene (vgl. Tabelle 16). So bestehen im Bereich der Bereitstellung der technischen Infrastruktur in den Bereichen Abwasserentsorgung, Abfallentsorgung, Wasserversorgung, Öffentlicher Personennahverkehr, Feuerwehr oder auch Bauhofleistungen (z.B. Winterdienst) Potentiale für eine interkommunale Kooperation. Gleiches gilt für die Bereitstellung von Kindergärten, Schulen, Musikschulen, Altenheimen, Pflege- und Gesundheitszentren als auch Freizeit- und Kultureinrichtungen (z.B. Sportplatz, Mehrzweckhalle) im Bereich der sozialen Infrastruktur. Angesichts der bestehenden Herausforderungen sollte auch die Kooperation von Kommunen im Bereich der strategischen Ausrichtung bzw. der Regionalplanung und -entwicklung verstärkt in den Vordergrund treten. Solche Kooperationsformen bedürfen jedoch eines Tätigkeitfeldes, welches über gemeinsam geführte Wirtschafts- und Gewerbeparks hinausgeht; vielmehr sollte eine ganzheitliche, strategische Abstimmung (z.B. in der Flächenbewirtschaftung und Wirtschaftsförderung) – unter Berücksichtigung der bestehenden kommunalen Stärken – erfolgen.

⁵⁵ Nähere Informationen zu möglichen Formen von Gemeindezusammenschlüssen und deren Umsetzung in Europa sowie im Speziellen in der Schweiz finden sich unter Steiner (2007, S. 108ff).



⁵⁴ Siehe für einen Überblick zu den genannten Kooperationsmodelle Biwald (2007, S. 51ff), wobei auch Stadt-Umland-Kooperationen als eigenständiges Modell angeführt werden.

Tabelle 16: Potentielle Leistungsbereiche der Daseinsvorsorge für interkommunale Kooperationen

Technische Infrastruktur	Soziale Infrastruktur	Strategische Ausrichtung
Abwasserentsorgung	Kindergärten	Regionalentwicklung
 Abfallwirtschaft 	Schulen	Regionalplanung
Bauhof/Bauhofleistungen	Freizeit- und Kultureinrich-	Flächenbewirtschaftung
(z.B. Winterdientst)	tungen	Wirtschafts- und Gewerbe-
 Feuerwehr 	Sozialleistungen	parks
• ÖPNV	Musikschulen	Wirtschaftsförderung
 Wasserversorgung 	 Nahversorger 	•
•	•	

Quelle: eigene Darstellung IHS Kärnten

Interkommunale Kooperationen bieten aufgrund von Synergieeffekten Chancen für eine höhere Wirtschaftlichkeit und Qualitätsverbesserungen und können damit eine Strategie zur Sicherung der Leistungserstellung darstellen. Abgesehen von potentiellen Skalenerträgen, d.h. Kostenvorteilen aufgrund einer erhöhten Produktionsmenge, sind diese insbesondere auch aufgrund des gemeinsamen Einbringens von Know-how, Arbeitskapazität und Kapital zu erwarten. Biwald (2007, S. 56) weist zudem darauf hin, dass Kooperationen für einen Erhalt der Eigenständigkeit und damit beispielsweise als Schutz vor Zwangsregelungen der Länder dienen können und die Positionierung kooperierender Gemeinden im regionalen Kontext einen entscheidenden Wettbewerbsvorteil (z.B. in Hinblick auf Einwohner, Arbeitsplätze oder Fördermittel) bringen kann. In diesem Zusammenhang ist auch hervorzuheben, dass es durch die Kooperation mit weiteren Gemeinden zu einer Verringerung oder gänzlichen Vermeidung von Konkurrenzsituationen mit diesen kommt bzw. demgegenüber - im Idealfall – partnerschaftlich gemeinsame Ziele definiert werden und an der Zielerreichung gearbeitet wird. Bartel (2003, S. 76f) weist diesbezüglich darauf hin, dass der Wettbewerb zwischen benachbarten Gemeinden zu einer ineffizienten Versorgung mit kommunalen Leistungen führen kann, da aufgrund des Koordinationsversagens eine "Überversorgung mit kollektiven Gütern" in Form von Parallelangeboten bestehen kann, wodurch Skalenerträge ungenutzt bleiben.

Bartel (2003, S. 95ff) zeigt hingegen auch potentielle Problemdimensionen einer interkommunalen Kooperation auf und geht dabei insbesondere auf das "Gefangenen-Dilemma" und das "Freifahrer-Verhalten" ein. Darunter wird das Abweichen einer Partei vom Vertrag auf Kosten anderer verstanden, welches vor allem daraus resultiert, dass vertragliche Vereinbarungen nicht vollständig definierbar sind und das Eigeninteresse gegeben ist, den Ermessensspielraum auszunutzen, um die eigene Partei besser zu stellen. Bartel legt daher nahe, "(...) konkrete Kooperationsprojekte zeitlich zu befristen, um eine Kombination zwischen den Vorzügen der Erwartungssicherheit (Verlässlichkeit der Kooperationsform nach der Probezeit) und der Reversibilität (Änderungsmöglichkeit der Kooperationsform nach der Testperiode) zu ermöglichen" (Bartel, 2003, S. 105). Abgesehen von einer effizient ausgestalteten Umkehrbarkeit sollten eine transparente Entscheidungssituation, ein detaillierter



Kontrakt mit vorhersehbaren Auswirkungen und ein Sanktionierungssystem bei Nichteinhaltung vereinbart werden. Des Weiteren zu berücksichtigen sind die Transaktionskosten einer Kooperation (z.B. Verhandlungskosten, Vertragskosten, Koordinationskosten).⁵⁶ Biwald (2007, S. 55) weist zudem auf die "Gefahr des Aufblähens von Hierarchien" durch Kooperationsmodelle – insbesondere in Form von Kleinregionen – hin.

4.2.3 Einbeziehung Dritter im Rahmen der Leistungserbringung

Alternativ zur Kooperation mit Kommunen ist auch die Zusammenarbeit mit Partnern aus dem nichtöffentlichen Bereich als potentielle Möglichkeit für eine effizientere Leistungserbringung im Bereich der Daseinsvorsorge anzusehen. Dabei ist einerseits an die Einbeziehung privater Unternehmen, sogenannte Public Private Partnerships, aber auch an eine mögliche Kooperation mit bzw. Initiierung und/oder Unterstützung der Aufgabenerfüllung durch Non Profit Organisationen als auch Bürger/innen zu denken. Unabhängig davon, welchem Bereich der Partner zuzuordnen ist, ist eine detaillierte Analyse der möglichen Folgen der Einbeziehung Dritter bzw. Abgabe der Leistungserbringung unabdingbar. So gilt es, nach der Auswahl des potentiellen Aufgabenbereichs, die Rahmen- und Marktbedingungen zu klären als auch die potentiellen Alternativen umfassenden Vergleichen (u.a. Kostenvergleichsrechnung, Nutzwertanalyse) zu unterziehen, bevor mit der Suche geeigneter Partner und der Vorbereitung des Vorhabens begonnen wird (vgl. Kapitel 4.2.1). Im Folgenden wird auf die potentiellen Kooperationsformen mit Dritten, d.h. privatwirtschaftlichen Unternehmen, gemeinwirtschaftlichen Organisationen als auch Bürger/innen, näher eingegangen.

Der Begriff "Public Private Partnerships" (PPP) umfasst Kooperationen zwischen der öffentlichen Hand und privat(wirtschaftlich)en Partnern. Der Begriff wird dabei durchaus undifferenziert bzw. schwammig verwendet; so werden teilweise bereits informelle Kooperationsformen als PPP bezeichnet.⁵⁷ Enger definiert, zeichnen sich PPP-Projekte dadurch aus bzw. kann von einer PPP gesprochen werden, sofern die öffentliche Institution und der private Partner eine längerfristige formelle Kooperation eingehen (z.B. vertragliche Zusammenarbeit, Gründung einer gemeinsamen Gesellschaft), beide Partner Ressourcen einbringen (z.B. Zeit, Kapital, Know-how), Risiken geteilt werden und gemeinsame Ziele (z.B. Bau einer Infrastrukturanlage, Betrieb einer Einrichtung) verfolgt werden. Der Leitgedanke des PPP-Konzeptes ist dabei darin zu sehen, dass durch die Zusammenarbeit der Partner öffentliche und privatwirtschaftliche Denk- und Handlungsweisen kombiniert werden und daraus eine möglichst effiziente und effektive Leistungserbringung mit wechselseitigem Vorteil resultiert.⁵⁸

⁵⁸ Die Einbindung privater Partner in Form von PPPs wird auch dem Begriff der Finanzierungsprivatisierung zugeordnet. Siehe für Details dazu sowie potentieller Chancen und Risiken einer Privatisierung Aigner (2008) sowie Andlinger, Aigner-Walder und Müller (2012).



-

⁵⁶ Laut Bartel (2003, S. 103) sprechen die Transaktionskosten einer Kooperation für eine Gemeindezusammenlegung, "(…) solange die zunehmende Organisationsgröße nicht auf Grund steigender Komplexität und Intransparenz die Optimalgröße übersteigt".

⁵⁷ Einen Überblick zur Schwierigkeit der begrifflichen Abgrenzung geben u.a. Roschmann (2005, S. 36ff) sowie Kruse (2001, S. 63ff).

Betriebsüberlassungsmodell

White Manager Aufgapenerfüllung

Konzessionsmodell

Kooperationsmodell

Betriebsüberlassungsmodell

Owe Private Beteiligung

Now Private Beteiligung

Abbildung 31: Spektrum an PPP-Modellen

Quelle: eigene Darstellung in Anlehnung an ICG (2003, S. 17)

In der Literatur werden in Abhängigkeit des Umfangs der privaten Aufgabenübernahme, der Risikoteilung und der Beteiligung der privaten Partner fünf unterschiedliche Modelle einer PPP unterschieden (vgl. Abbildung 31). Die Aufgabenübernahme des privaten Partners kann sich dabei beispielsweise rein auf den Betrieb einer Anlage (z.B. Abwasserreinigungsanlage) konzentrieren, wie dies im Rahmen des Betriebsführungs- oder Managementmodells der Fall ist. Stellt die öffentliche Hand dem privaten Partner dabei die Anlage für Pacht- oder Leasingzahlungen zur Verfügung und steht dieser mit den Bürger/innen in direkter vertraglicher Verbindung, spricht man von einem Betriebsüberlassungsmodell (auch Pacht- oder Leasingmodell genannt). Ein Kooperationsmodell zeichnet sich hingegen dadurch aus, dass die öffentliche Hand und der/die private/n Partner eine gemeinsame Gesellschaft gründen, welche für die Planung, Errichtung, Finanzierung und den Betrieb der Anlage zuständig ist. Die öffentliche Hand hält in der Regel die Mehrheit oder eine Sperrminorität an der Kooperationsgesellschaft, um Einfluss- und Kontrollmöglichkeiten zu wahren.

Von einem Konzessionsmodell wird gesprochen, sofern dem privaten Partner in Form einer Konzession die Verantwortung für die Planung, Errichtung, Finanzierung und den Betrieb einer Einrichtung übertragen wird, die Anlage jedoch im Eigentum der öffentlichen Hand verbleibt bzw. nach Errichtung in diese übergeht, während der private Partner die Leistungsverantwortung und Nutzungsrechte (samt Möglichkeit der Einnahmeneinhebung gegenüber den Bürger/innen) hält. Die umfangreichste Aufgabenabgabe an den privaten Partner erfolgt jedoch beim Betreibermodell: Dieses wurde mit der Intention entwickelt, durch Ausschreibung von Planung, Finanzierung, Errichtung und Betrieb einer Anlage als Gesamtleistung eine ganzheitliche Optimierung zu erzielen. Der private Partner bzw. die private Betreibergesell-

⁵⁹ Im Fall von Erweiterungs- oder Instandhaltungsinvestitionen werden bestehende Altanlagen gewöhnlich an das Gemeinschaftsunternehmen verkauft.



schaft tritt damit wie ein Subunternehmer auf; die öffentliche Hand bleibt im Außerverhältnis zum Bürger Träger und Betreiber der Einrichtung und gewährleistet die Aufgabenerfüllung.⁶⁰

Welches Modell für ein konkretes Projekt am besten geeignet ist, muss in der Praxis im Detail geprüft werden, wobei auch für die fünf vorgestellten Modelle verschiedenste Ausgestaltungsmöglichkeiten gegeben sind. Als entscheidende Aspekte für die Wahl des Modells sind insbesondere der gewünschte Umfang der Aufgabenvergabe an den privaten Partner, der Einflussmöglichkeit der öffentlichen Hand und der Risikoabgabe, aber auch die Kosten der Ausgestaltung zu sehen.⁶¹ Ebenfalls entscheidend von der Organisationsform mitbestimmt, wird die Finanzierungsstruktur des Projektes. Die Finanzierung kann durch die öffentliche Hand, den privaten Partner oder über das Projekt bzw. die Projektgesellschaft erfolgen. Während eine Kreditaufnahme durch die öffentliche Hand geringere Refinanzierungskosten verursacht, jedoch im Fall von Kommunen genehmigungspflichtig und nur noch eingeschränkt möglich ist, entlastet eine Finanzierung durch den privaten Partner bzw. eine Projektgesellschaft den öffentlichen Haushalt und reduziert das Finanzierungsrisiko. Um eine Reduktion der Finanzierungskosten zu erreichen, ist zudem eine Haftung der öffentlichen Hand möglich.⁶²

Aufgrund der Transaktionskosten eines PPP-Projektes, welche u.a. durch eine möglichst konkrete Ausschreibung, die Partnersuche, die Verhandlungen, die Vertragsgestaltung und Kontrolltätigkeiten entstehen⁶³, sind diese primär für längerfristig angelegte Kooperationen bzw. größere Investitionsvorhaben eine interessante Alternative. Im Bereich der Daseinsvorsorge ist eine Kooperation der öffentlichen Hand mit privaten Partnern dennoch in vielen Bereichen vorstellbar. Dies umfasst u.a. den Bau von Straßennetzen oder den Ausbau des Personennahverkehrs, den Bau öffentlicher Gebäude im Bereich der Daseinsvorsorge (z.B. Schulen, Kindergärten), die Siedlungswasserwirtschaft, den Wohnungsbau oder die Erfüllung sozialer Dienste (z.B. Pflegedienste, Altenheim).⁶⁴ Die Einbeziehung privater Partner kann - abgesehen von einer organisatorischen und finanziellen Entlastung durch Einbringung von finanziellen Ressourcen, Arbeitsleistung und Know-how des privaten Partners aufgrund der betriebswirtschaftlichen und technischen Kompetenz sowie der Verringerung der politische Einflussnahme zu einer rascheren Realisierung von Projekten sowie Qualitätsund Effizienzsteigerungen führen. 65 Eine Herausforderung ist jedoch die Wahl eines geeigneten, d.h. qualifizierten, um Fairness bemühten – keine Benachteiligung der öffentlichen Hand oder Bürger/innen – und "Konkurs-resistenten" Partners. In diesem Zusammenhang ist nicht

⁶⁵ So wurden bei PPP-Projekten in Nordrhein-Westfalen Effizienzvorteile zwischen 6 und 15 Prozent ermittelt. Siehe für Details Littwin und Schöne (2006, S. 184f).



⁶⁰ Für einen detaillierten Überblick zu den Modellen samt weiteren Literaturverweisen siehe Aigner-Walder und Döring (2012); siehe zu den drei klassischen Modellen Kooperationsmodell, Konzessionsmodell und Betreibermodell auch Viehauser und Aigner (2004, S. 43f).

⁶¹ Eine Hilfestellung zur Wahl des geeigneten Modells findet sich in ICG (2003, S. 37).

⁶² Für eine detaillierte Darstellung möglicher Finanzierungsvarianten siehe Littwin und Schöne (2006, S. 263ff), Viehauser und Aigner (2004, S. 47ff) sowie Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft (2001, S. 15ff).

⁶³ Für einen Überblick zu beachtender Transaktionskosten siehe Döring (2003) sowie Budäus (1993, 382ff).

⁶⁴ Für eine Darstellung möglicher Anwendungsfelder von PPP insgesamt siehe Roschmann (2005, S. 46f).

nur auf die Gewährleistung der Leistungserstellung als solches zu achten, sondern diese sollte auch weiterhin zu einem sozial verträglichen Preis und in angemessener Qualität angeboten werden.⁶⁶

Als potentielle Partner im Rahmen von Kooperationsprojekten von Gemeinden im Bereich der Daseinsvorsorge sind dabei nicht alleinig privatwirtschaftliche Unternehmen zu sehen, sondern auch gemeinnützig orientierte Organisationen und Vereine. So übernehmen beispielsweise die Caritas oder das Rote Kreuz bereits eine Vielzahl von Aufgaben im Bereich der Daseinsvorsorge (z.B. Altenbetreuung, Rettungsdienst, Kindergärten). Aber auch das freiwillige Engagement von Bürger/innen in Vereinen wie der Feuerwehr, Kulturvereinen oder Pensionistenverbänden erleichtert die Erbringung von Leistungen der Daseinsvorsorge auf kommunaler Ebene erheblich. Non-Profit-Organisationen (NPO) und gemeinnützige Vereine leisten abgesehen von ihrem spezifischen Leistungsziel dabei auch integrative und partizipative Funktionen: Sie stärken laut Favry, Hiess und Hollerweger (2006, S. 32f) den gesellschaftlichen Zusammenhalt, tragen zur "Erhöhung des Selbsthilfepotenzials von Personen und Gemeinschaften" bei, sind "Orte" des informellen Lernens und für die Weitergabe von Werten. Aus Sicht der öffentlichen Hand gilt es daher, NPOs und Vereine zu fördern, eine potentielle Übernahme weiterer Aufgaben zu prüfen, zu initiieren und zu unterstützen.

Essentiell für gemeinnützige Aktivitäten ist das freiwillige Engagement der Bürger/innen.⁶⁸ Der zentrale Ort, an dem bürgerschaftliches Engagement stattfindet, ist dabei die Kommune und das lokale Gemeinwesen, weshalb insbesondere Kommunen wichtige Partner für neue gesellschaftliche Kooperationen sind. Bürgerschaftliches (als auch unternehmerisches gemeinnütziges) Engagement sollte in die kommunale Entwicklung integriert werden und von den kommunalen Akteuren aus Verwaltung und Politik unterstützt werden (vgl. Placke, 2007, S. 214). Zahlreiche praktische Beispiele bestätigen die positiven Effekte bürgerschaftlichen Engagements, welches insbesondere in schrumpfenden Gemeinden zur Aufrechterhaltung von Leistungsangeboten an Bedeutung gewinnt. Beispielhaft vorgestellt werden soll an dieser Stelle das im Jahr 2009 mit dem Mobilitätspreis des Verkehrsclub Österreich ausgezeichnete Projekt "Dorfmobil Klaus". Dieses wurde in der 1.200 Einwohner großen Gemeinde Klaus an der Pyhrnbahn (OÖ) im Jahr 2002 eingerichtet, um Gemeindebürger/innen (insbesondere älteren Personen, Frauen, Kindern und Jugendlichen ohne Führerschein und/oder PKW) den Weg zu zentralen Einrichtungen im dünn besiedelten, ländlichen Ort als auch die Anbindung zum öffentlichen Verkehr zu erleichtern. Organisiert wird das Dorfmobil vom Verein zur Förderung der Mobilität in der Gemeinde Klaus/Pyhrnbahn, wobei die Fahrten von

⁶⁸ Zur Bedeutung der Freiwilligenarbeit in NPOs bzw. dem Verhältnis von Freiwilligenarbeit und bezahlter Arbeit in NPOs siehe Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz (2009, S. 148ff).



⁶⁶ Für eine detaillierte Darstellung potentieller Chancen und Risiken von PPP siehe Roschmann (2005, S. 48ff) und ICG (2003, S. 39ff); siehe auch Viehauser und Aigner (2004, S. 44f) sowie Aigner-Walder und Döring (2012).

⁶⁷ Nicht zu unterschätzen ist auch der wirtschaftliche Wert von Freiwilligenarbeit. So betrug laut dem 1. Freiwilligenbericht für Österreich das wöchentliche Arbeitsvolumen Freiwilliger, wobei 43,8 % der über 15-Jährigen sich engagierten, im Jahr 2006 14,7 Mio. Stunden (vgl. Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz, 2009, S. 20 sowie 51); dies entspricht bei einer 40-Stunden-Woche 367.317 Vollzeiterwerbstätigen.

Mitgliedern des Vereins gegen eine geringe Aufwandsentschädigung übernommen werden (vgl. Verein Dorfmobil KSK, o.J., online).

Positiv hervorzuheben in Hinblick auf die Bündelung und die Förderung von bürgerschaftlichem Engagement ist das Modell der Bürgerstiftungen. Seinen Ursprung hat das Konzept der Bürgerstiftung im angloamerikanischen Raum; Vorreiter der europäischen Bürgerstiftungsbewegung ist Großbritannien, mittlerweile sind diese jedoch auch in Deutschland weit verbreitet. Eine Bürgerstiftung ist eine Stiftung die von Bürger/innen für Bürger/innen gegründet wird, um gemeinnützige Ziele auf lokaler Ebene zu verfolgen. Dies passiert einerseits über die Vergabe von Fördermitteln für gemeinnützige Organisationen als auch eigenständige Projektbearbeitungen. Finanziert werden die Stiftungen von Geld- und Sachspenden sowie Erträgen ihres Vermögens. Einer Umfrage aus dem Jahr 2005 zufolge liegen Förderschwerpunkte insbesondere in den Bereichen Jugend, Bildung und Erziehung, Soziales und Kunst und Kultur (vgl. Bertelsmann Stiftung, o.J., online). Die erste Bürgerstiftung ist in Deutschland im Jahr 1996 gegründet worden; im Jahr 2006 betrug die Anzahl der Bürgerstiftungen bereits über 120, mit einem Gesamtvermögen über € 50 Mio. (vgl. Walkenhorst, 2007). Die Bürgerstiftungen bündeln damit bürgerschaftliches Engagement und unterstützen die Erfüllung von Gemeinwohlaufgaben auf kommunaler Ebene.

4.3 Anpassung finanzrechtlicher Rahmenbedingungen für ein effizienteres und effektives Verwaltungshandeln

Um Gemeinden dabei zu unterstützen, die anstehenden Herausforderungen im Bereich der Daseinsvorsorge zu bewältigen bzw. eine zukunftsfähige Entwicklung des Leistungsangebots zu ermöglichen, sollte auch ein Blick auf diverse finanzrechtliche Rahmenbedingungen geworfen werden. Diese sollten so ausgestaltet sein, dass entsprechende Anreize für effizientes, strategisches Vorgehen geschaffen werden. In diesem Zusammenhang bieten sowohl die Regelungen zum Finanzausgleich bzw. die Kompetenzverteilung zwischen den Gebietskörperschaften als auch die rechtlichen Bestimmungen zur Haushaltsführung und -steuerung Anknüpfungspunkte. Im Folgenden wird ein Überblick zu den aus theoretischer Sicht essentiellen Prämissen für die Ausgestaltung derartiger Systeme gegeben sowie in dieser Hinsicht vorliegende Schwächen der finanzrechtlichen Regelungen in Österreich aufgezeigt.

4.3.1 Finanzausgleich - Kompetenzverteilung

Unter dem Begriff Finanzausgleich wird die Gesamtheit aller Regelungen subsumiert, welche die Verteilung von Aufgaben, Ausgaben und Einnahmen zwischen den Gebietskörperschaftsebenen beinhalten (vgl. Döring und Rischkowsky, 2008, S. 237). Aus volkswirtschaftlicher Sicht liefert die Föderalismustheorie (Oates 1972; 1999; 2005) entscheidende Anhaltspunkte für die Allokation von Aufgaben zwischen unterschiedlichen Gebietskörperschaftsebenen sowie die horizontale und vertikale Verteilung der öffentlichen Finanzen. Die grundsätzliche Prämisse der Föderalismustheorie ist dabei das Subsidiaritätsprinzip, d.h. Kompe-



tenzen sollen – sofern höhere Ebenen nicht besser (d.h. mit höheren Effizienzgewinnen als Wohlfahrtsverlusten) agieren – der unteren staatlichen Ebene zugeteilt werden. Für eine solche dezentralisierte Aufgabenerfüllung sprechen laut Föderalismustheorie die Heterogenität an Präferenzen, welche zentrale Regierungen vor ein Informationsproblem bezüglich der Anforderungen der Bevölkerung stellt, die höhere demokratische Kontrolle auf lokaler Ebene als auch der mögliche Wettbewerb zwischen lokalen und regionalen Einheiten. Eine zentralisierte Kompetenzverteilung ist dagegen vorzuziehen, sofern Präferenzhomogenität, Skaleneffekte oder regionale Externalitäten vorliegen. Für eine Zentralisierung sprechen des Weiteren eine durch den Wettbewerb hervorgerufene negative Dynamik im Sinne eines Steuersenkungswettlaufes und qualitativer Einbußen, als auch regionale volkswirtschaftliche Disparitäten. Letzterer Punkt bezieht sich auf differenzierte regionale Leistungsmöglichkeiten aufgrund des unterschiedlichen Steueraufkommens, welche durch eine zentrale Steuereinhebung samt Transfersystem an subnationale Einheiten ausgeglichen werden sollen.

Um die staatsinterne Effizienz durch das Finanzausgleichssystem zu erhöhen, sollten folgende Prinzipien erfüllt sein: Nach dem Prinzip der fiskalischen Äquivalenz sollten die Kosten einer Leistung von den Nutznießer/innen dieser getragen werden. Dies soll einerseits ein präferenzgerechtes Angebot gewährleisten und andererseits für ein kostenminimales Angebot aufgrund der erhöhten Kontrollmöglichkeit sorgen. Für eine Verwirklichung dieses Prinzips bzw. potentieller positiver Effizienzwirkungen ist jedoch auch die Selbst- und Eigenverantwortung der entsprechenden Gebietskörperschaftsebenen gefordert, d.h. die Verteilung der Ausgabenkompetenz sollte an jener der Aufgabenkompetenz orientiert sein (Prinzip der Konnexität). Eine geteilte Ausgabenkompetenz birgt die Gefahr unwirtschaftlichen Verhaltens, da politische Akteure den Nutzen einer Aufgabenerfüllung lediglich den eigenen Finanzierungsbeiträgen gegenüber stellen und nicht die Gesamtkosten beachten, was zu einer Verschwendung öffentlicher Mittel führen kann. Die für eine, aus ökonomischer Sicht, zweckmäßige Aufgabenerfüllung geforderte Selbstverantwortung schließt dabei neben der Ausgaben- und Aufgabenautonomie auch eine höchstmögliche Einnahmenautonomie, d.h. Entscheidungskompetenz für die Ausgestaltung der Einnahmen, mit ein (Prinzip der Autonomie).70

Die Finanzausgleichsregelungen in Österreich weisen in Hinblick auf die genannten Prinzipien eine Reihe von Defiziten auf. Österreich zeichnet sich durch ein stark ausgeprägtes und wachsendes Verbundsystem aus, d.h. ein hoher Anteil des Steueraufkommens wird vom Bund eingehoben und an die Gebietskörperschaften nach fixen Teilungsschlüsseln⁷¹ verteilt. Die Steuerautonomie auf Bundesländer- als auch Gemeindeebene ist sehr gering; so betrug der Anteil der Landes- und Gemeindeabgaben am Gesamtabgabenertrag im Jahr 2010 le-

⁷¹ Mit Ausnahme von fünf Steuern (Bodenwertabgabe, Werbeabgabe, Grunderwerbsteuer, Wohnbauförderungsbeitrag, Spielbankabgabe) entfallen 67,8 % der Einnahmen auf den Bund, 20,5 % auf die Länder und 11,7 % auf die Gemeinden (vgl. Statistik Austria, 2011d, S. 125).



⁶⁹ Tiebout (1956) geht diesbezüglich davon aus, dass Individuen Mobilitätsentscheidungen von den angebotenen Leitungen abhängig machen und Wettbewerb dementsprechend zu effizienteren Politiken und erhöhter politischer und organisatorischer Innovation führt.

⁷⁰ Für Details zu den genannten Prinzipien siehe Döring und Rischkowsky (2008, S. 237ff).

diglich 5,6 % (vgl. Statistik Austria, 2011d, S. 141; eigene Berechnungen).⁷² Das bedeutet in weiterer Folge, dass Länder und Gemeinden ihre Aufgaben an den (vorgegebenen) Einnahmen des Bundes weitgehend anpassen müssen (vgl. Lehner, 2001, S. 498). Döring und Rischkowsky (2008, S. 242f) heben, abgesehen von der hohen Verbundkomponente des österreichischen Steuersystems und der damit verbundenen geringen Steuerhoheit von Ländern und Gemeinden, auch die Aufgaben- und Ausgabenverflechtungen mit der Konsequenz von teilweise bestehenden Doppelzuständigkeiten als auch Mischfinanzierungen (z.B. Krankenanstalten, Schulen, etc.) hervor. 73 Kritisch zu hinterfragen ist zudem die Vielzahl an Transfers zwischen den Gebietskörperschaften. So werden laut Bröthaler et al. (2011, S. 28ff) über die Hälfte der gesamten Steuereinnahmen über Transfers umverteilt; die Transferverflechtungen zwischen Ländern und Gemeinden umfassen dabei rund 216.000 Transfers, womit auch ein erheblicher administrativer Aufwand verbunden ist. In vielen Fällen ist dadurch auf Seiten der Gemeinden lediglich eine Ausgabenverantwortung gegeben (z.B. Sozialhilfe, Krankenanstalten), wodurch das Prinzip der fiskalischen Äguivalenz verletzt ist und die Anreize für eine kosteneffiziente Aufgabenerfüllung geringer sind. Darüber hinaus orientieren sich Umlagen häufig an der Finanzkraft; Aufgabenlasten aufgrund von sozioökonomischen oder geografisch-topografischen Merkmalen bleiben unberücksichtigt.⁷⁴

Um eine effizientere Aufgabenerfüllung zu ermöglichen und damit auch Kommunen im Rahmen der Erbringung der Leistungen der Daseinsvorsorge entsprechend zu unterstützen und auszustatten, ist eine erhöhte Konnexität der Aufgaben-, Ausgaben- und Einnahmenverantwortung anzustreben, wobei das Prinzip der Subsidiarität als Grundprämisse dienen sollte. ⁷⁵ Ein entsprechendes Trennsystem umfasst dabei laut Biwald und Puchner (2010, S. 42) sowohl den Abbau von gemeinsamen Trägerschaften in der Aufgabenverteilung als auch den Abbau von Ko-Finanzierungen. Mit der Forderung nach Konnexität verbunden ist auch eine Einschränkung des Steuerverbundsystems bzw. eine erhöhte Steuerautonomie für Länder und Gemeinden. Erste Schritte in diese Richtung könnten eine Reduktion bzw. Umwandlung zweckgebundener Transferleistungen in Ertragsanteile oder auch eine Anpassung der Grundsteuer sein. ⁷⁶ Anzustreben ist eine aufgabenadäquate Mittelausstattung, d.h. eine Orientierung an zu erfüllenden Leistungen und Wirkungen und ein zielgerichteter Lastenausgleich. Bröthaler et al. (2011, S. 32f) heben diesbezüglich hervor, dass im internationalen Umfeld zumindest ein Teil der Mittelzuweisung über Indikatoren erfolgt, welche demographische, sozio-ökonomische, topographische oder zentralörtliche Sonderlasten abdecken sol-

⁷² 8,7 % entfielen auf ausschließliche Bundesabgaben und 85,7 % auf gemeinschaftliche Bundesabgaben.

⁷⁶ Döring und Rischkowsky (2008, S. 251f) weisen diesbezüglich auch auf die Möglichkeit der verstärkten Einführung von Teilelementen dezentraler Steuerautonomie durch Hebesätze oder Zuschlagrechte hin.



⁷³ Das FAG 2008 hat in dieser Hinsicht keine Verbesserungen gebracht; das System der Mischfinanzierung wurde sogar noch weiter ausgebaut (vgl. Döring und Rischkowsky, 2008, S. 243f).

⁷⁴ Auf räumliche Umverteilung begründete Transferzahlungen können aus wachstumstheoretischer Sicht zudem wachstumshemmend wirken, weshalb Döring (2005) fordert, horizontale Transferzahlungen auf einen geringen Umfang zu reduzieren.

⁷⁵ Bröthaler et al. (2011, S. 26) weisen dabei auch auf die dringende Notwendigkeit einer Kompetenz- und Aufgabenbereinigung hin.

len.⁷⁷ Darüber hinaus ist eine Schaffung von Transparenz und Entflechtung der Transferleistungen zwischen den Gebietskörperschaften anzustreben. Diese verursachen einerseits nicht zu unterschätzende Transaktionskosten und führen andererseits zu Umkehrwirkungen in Bezug auf die Zielsetzungen und beabsichtigten Verteilungswirkungen des Finanzausgleich (vgl. Bröthaler et al., 2011, S. 29f).⁷⁸

Eine beispielhafte Reform mit dem Ziel, mehr Transparenz und Autonomie auf unterer Ebene zu schaffen, ist die im Jahr 2008 in der Schweiz in Kraft getretene Föderalismusreform. Im Rahmen der Reform wurden alle zweckgebundenen Zuweisungen und finanzkraftabhängigen Zuschläge sowie Ausgleichsfonds aufgelöst und durch drei Ausgleichsmechanismen (Ressourcen-, geographisch-topographischer und soziodemographischer Lastenausgleich) ersetzt. Die Kantone erhalten damit mehr frei verfügbare Mittel, wodurch höhere Eigenverantwortung geschaffen wird. Zudem wurde eine Aufgaben- und Finanzierungsentflechtung nach dem Subsidiaritätsprinzip durchgeführt und in jenen Bereichen, in welchen weiterhin eine gemeinschaftliche Aufgabenerledigung zwischen Bund und Kantonen besteht, werden Mehrjahresprogramme mit Globalzuweisungen festgelegt; die operative Verantwortung liegt damit bei den Kantonen. Zusätzlich wurde für die Abgeltung von zentralörtlichen Leistungen ein Lastenausgleich zwischen Kommunen geschaffen.⁷⁹

4.3.2 Haushaltsrechtliche Bestimmungen

Haushaltsrechtliche Bestimmungen sollten Gemeinden Anreiz dazu bieten, wirtschaftlich zu agieren, sowie strategisch zu arbeiten bzw. langfristige Entwicklungen wie jene im Bevölkerungsbereich in Investitionsentscheidungen einzubinden. So kann eine Investition (z.B. im Kanalbereich) bei einer Nichtbeachtung demographischer Abwanderungstendenzen rasch überproportional ausgelegt sein und zu hohen Folgekosten führen. Eine wesentliche Planungskomponente in dieser Hinsicht bietet der mittelfristige Finanzplan. Darunter wird im Gegensatz zum kurzfristig orientierten Haushaltsvoranschlag eine drei- bis sechsjährige Planung der finanziellen Gebarung der Gemeinde verstanden, welche zentrale Leitlinien der künftigen Entwicklung der Kommune abbilden soll. Dies soll zum einen durch einen Überblick der zu erwartenden finanziellen Leistungsfähigkeit der Gemeinde und zum anderen durch die Planung von Investitionsvorhaben bzw. die Abbildung von mittel- und langfristigen Auswirkungen von Maßnahmen erfolgen (vgl. Enzinger und Papst, 2009, S. 5 sowie 29f).

In diesem Zusammenhang ist auch die Einführung von Demographiechecks bzw. einem Demographiemonitoring zweckmäßig. Ein Demographiemonitoring soll dazu beitragen, die bisherige und prognostizierte Entwicklung der Bevölkerung in der Gemeinde bzw. verglei-

⁷⁹ Siehe für eine überblicksmäßige Darstellung der Föderalismusreform in der Schweiz samt weiterführenden Quellen Döring und Rischkowsky (2008, S. 252ff).



In diesem Zusammenhang wird in Österreich auch der hohe Stellenwert der Bevölkerungszahl im Rahmen des horizontalen Finanzausgleichs kritisiert (vgl. Lehner, 2001, S. 502 sowie Bartel, 2003, S. 135f).
 Siehe dazu auch Biwald und Puchner (2010, S. 43f).

chend jene der umliegenden Gemeinden, der Region oder auch auf Landes- und Bundes- ebene im Blickfeld zu haben; einerseits um die Daten für strategische Gemeindeentscheidungen heranziehen zu können und andererseits um zur Bewusstseinsbildung beizutragen. Um Über- oder auch Unterdimensionierungen bei Infrastrukturvorhaben zu vermeiden, sollten zudem im Rahmen der Überprüfung von Investitionsvorhaben als auch bei der Prüfung der Vergabe von Förderungen für Einrichtungen der Daseinsvorsorge verpflichtende Demographiechecks gefordert werden. Diese können u.a. Kosten-Nutzen-Analysen, eine verbindliche Überprüfung diverser Indikatoren als auch der finanziellen Tragfähigkeit in Anbetracht der demographischen Entwicklungsszenarien umfassen (vgl. Hauptausschuss der Ministerkonferenz für Raumordnung, online, S. 19ff).⁸⁰

Zu einer mittelfristig orientierten Haushaltsführung haben sich die österreichischen Gebietskörperschaften im Österreichischen Stabilitätspakt 1999 verpflichtet; dies soll durch die Erstellung mittelfristiger Finanzpläne sichergestellt werden. Diese sind jedoch rechtlich unverbindlich; die Gebietskörperschaften haben sich bei der Erstellung von Haushaltsvoranschlägen lediglich daran zu orientieren (vgl. Enzinger und Papst, 2009, S. 26). Die Haushaltsrechtsreform des Bundes, welche seit dem Jahr 2009 in zwei Etappen umgesetzt wird, bringt in diesem Zusammenhang eine Neuerung bzw. eine verbindlichere strategische Ausrichtung mit sich. Im Rahmen eines vierjährigen Finanzrahmen wird einerseits ein Strategiebericht erstellt, welcher die aktuelle wirtschaftliche Lage und voraussichtliche Entwicklungen (u.a. auch im Bevölkerungsbereich) sowie die daraus resultierenden voraussichtlichen Einnahmen und geplanten Ausgaben abbildet und andererseits daraus abgeleitet und in Abhängigkeit von politischer Prioritätensetzung verpflichtende Ausgabenobergrenzen für inhaltlich abgegrenzte Kategorien enthält.

Die mittelfristige Orientierung der Haushaltsführung findet sich im Rahmen der Bundeshaushaltsrechtsreform auch in einer verpflichtenden wirkungsorientierten Folgenabschätzung bei der Vorbereitung des Erlasses von Rechtsvorschriften oder sonstigen Vorhaben wieder. Im Bundeshaushaltsgesetz 2013 ist festgelegt, dass "(...) finanzielle, wirtschafts-, umwelt-, konsumentenschutzpolitische sowie Auswirkungen auf die Verwaltungskosten für Bürgerinnen und Bürger und für Unternehmen, Auswirkungen in sozialer Hinsicht und insbesondere auch auf die tatsächliche Gleichstellung von Männern und Frauen zu berücksichtigen" sind (vgl. § 17 Abs. 1 BHG 2013). Die Wirkungen der Vorhaben sind zudem in weiterer Folge in angemessenen Zeitabständen zu evaluieren.⁸¹ Der mittelfristige Finanzrahmen und die Folgenabschätzung von Vorhaben garantieren damit eine längerfristige politische Ausrichtung sowie die Einbeziehung entscheidender Rahmenbedingungen, wie die Bevölkerungsentwick-

⁸¹ Details dazu finden sich in § 18 BHG 2013.



⁸⁰ Die Themen Demographiemonitoring sowie Demographiecheck sind in Deutschland bereits weiter fortgeschritten. So bietet die Bertelsmann Stiftung unter http://www.demographie-monitor.de/ [Stand: 23.08.2012] einen bundesweiten indikatorengeleiteten Demographiemonitor an und diverse Bundesländer wenden Demographiechecks an. Ein Überblick dazu findet sich unter Hauptausschuss der Ministerkonferenz für Raumordnung (online, S. 20ff).

lung, in Entscheidungsprozesse.⁸² Die entsprechenden Regelungen gelten jedoch lediglich auf Bundesebene; eine Anpassung haushaltsrechtlicher Bestimmungen auf Landes- und Kommunalebene für eine vergleichsweise verpflichtende strategische Ausrichtung ist bislang ausständig.

Ein explizites Demographiemonitoring oder Demographiechecks sind aktuell in Österreich für haushaltsrechtliche Planungen nicht vorgesehen. Zwar bietet Statistik Austria eine Vielzahl an Daten zu diversen Entwicklungen im demographischen Bereich, wobei diesbezüglich aus Gemeindesicht insbesondere das Angebot "Ein Blick auf die Gemeinde" interessante Informationen zu wirtschaftlichen Kennzahlen als auch der bisherigen Bevölkerungsentwicklung auf Gemeindeebene bietet83; eine interaktive Datenbank, welche auch rasche Vergleiche ermöglicht, wäre jedoch anzustreben, um mehr Transparenz bzw. ein größeres Bewusstsein für demographische Entwicklungen zu schaffen sowie als Grundlage für strategische Entscheidungen zu dienen. Bezüglich der Bevölkerungsprognosen besteht zwar die Erschwernis, dass diese lediglich auf Ebene der Bezirke vorliegen⁸⁴, jedoch auch eine Analyse der Entwicklung der Altersstruktur auf Basis der aktuellen Bevölkerungsstruktur der Gemeinde ein auf Unternehmensebene bereits durchaus etabliertes Instrument - könnte bereits wichtige Einblicke in künftige Herausforderungen schaffen. Döring (2007, S. 264) weist diesbezüglich treffend darauf hin, dass zuallererst "(...) hinreichende Transparenz bezogen auf die Probleme hergestellt werden (...)" muss, um für diese im Rahmen der strategischen Planung einen Problemlösungsrahmen festzulegen.

Zu den haushaltsrechtlichen Bestimmungen ist zudem hinzuzufügen, dass der traditionelle budgetäre Steuerungsprozess auf kommunaler (als auch Landes-) Ebene zentrale Schwächen aufweist, die ein effizientes wirtschaften sowie Transparenz bezüglich der tatsächlichen finanziellen Lage der Gebietskörperschaft erschweren. Angesichts der demographisch bedingten, bevorstehenden Herausforderungen sollten jedoch vor allem Transparenz sowie Wirtschaftlichkeit zentrale Prämissen des Verwaltungshandelns sein. In diesem Zusammenhang erscheint eine Neuausrichtung des budgetären Planungs- und Steuerungsprozesses opportun. Eine derartige Reform sollte – in Anlehnung an jene auf Bundesebene – abgesehen von der bereits thematisierten strategischen Ausrichtung, einen Wandel von der Inputzur Outputorientierung, d.h. eine Ausrichtung politischer Steuerung an Leistungs- und Wirkungszielen, mehr Flexibilität im Haushaltsvollzug durch die Einführung von Globalbudgets und ergebnisorientierter Steuerungsinstrumente (z.B. Ressourcen-, Ziel- und Leistungspläne) sowie eine umfassende Darstellung der finanziellen Lage der Gebietskörperschaft durch

⁸⁴ Siehe für die Letztversion der kleinräumigen Bevölkerungsprognose ÖROK (2010).



⁸² Siehe für Details zu den Regelungen zum mittelfristigen Finanzrahmen als auch der wirkungsorientierten Folgenabschätzung auf Bundesebene Bodenhöfer und Aigner-Walder (2011, S. 28f).

⁸³ Ein Blick auf die Gemeinde ist online unter http://www.statistik.at/blickgem/index.jsp [Stand: 23.08.2012] abrufbar

die Umstellung von der kameralen auf die doppische Buchführung umfassen; mit dem Ziel, ein effizienteres und effektiveres Management der Gebietskörperschaften zu erreichen.⁸⁵

4.4 Good-Practice-Beispiele

4.4.1 Modellvorhaben der Raumordnung, Deutschland

Das Aktionsprogramm "Modellvorhaben der Raumordnung" wird vom Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung betreut und verfolgt das Ziel, "(...) Erfolg versprechende neue Handlungsansätze für die Praxis als Modellvorhaben auszuwählen, diese Vorhaben zu begleiten und aus ihnen übertragbare Erkenntnisse abzuleiten, den Transfer in die Praxis zu organisieren und Empfehlungen für Veränderungen staatlicher Rahmenbedingungen (gesetzliche, finanzielle) zu geben" (Bundesinstitut für Stadt-, Raum- und Bauforschung, o.J., online). Von hoher Bedeutung ist dabei die Zusammenarbeit zwischen Wissenschaft und Praxis bzw. insbesondere den Akteuren in den Regionen. In diesem Rahmen wurde von 2001 bis 2004 ein Modellvorhaben "(Infrastrukturelle) Anpassungsstrategien für ländliche/periphere Regionen mit starkem Bevölkerungsrückgang in den neuen Ländern" und seither eine Reihe weiterer Modellvorhaben zum Thema "Infrastruktur und demographischer Wandel" durchgeführt. Die Arbeit in den Modellvorhaben wird dabei vom Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung beobachtet, inhaltlich und organisatorisch unterstützt sowie aktiviert. Um den Erfahrungsaustausch zu sichern, finden regelmäßige Vor-Ort-Gespräche, Werkstätten und Fachveranstaltungen statt, wobei insbesondere die Werkstätten dazu dienen sollen, den Erfahrungsaustausch zwischen Modellvorhaben zu ermöglichen sowie übertragbare Ergebnisse zu erarbeiten.

Im bereits im Jahr 2004 abgeschlossenen Modellvorhaben "Anpassungsstrategien für ländliche/periphere Regionen mit starkem Bevölkerungsrückgang" stand die Sicherung einer angemessenen Grundversorgung im ländlichen Raum trotz Abwanderung und finanzieller Bedrängnis im Vordergrund. Als Handlungsfelder zur Anpassung der Infrastruktur wurden die Bereiche Bildung, medizinische Versorgung, integrierte Grundversorgung (Dorfzentren), ÖPNV sowie Wasserver- und -entsorgung gewählt. Zentraler Ansatzpunkt zur Bewältigung der Anpassungsprozesse war das System der zentralen Orte. Im Rahmen des Projektes wurden die relevanten Folgen des demographischen Wandels in drei ländlich strukturierten Regionen räumlich analysiert und in weiterer Folge Anpassungsstrategien und erste Umsetzungsprojekte erarbeitet. Als Modellregionen ausgewählt wurden die Mecklenburgische Seenplatte, Lausitz-Spreewald sowie Ostthüringen; alle drei Modellregionen weisen eine geringe Bevölkerungsdichte, erhebliche Abwanderung junger Leute und dadurch einen sehr raschen Alterungsprozess auf und liegen zudem in großer Entfernung zu Ballungsräumen. Eine wichtige Grundvoraussetzung zu Beginn war die Bereitschaft der Akteure die Entwick-

⁸⁵ Siehe für eine umfassende Darstellung der angesprochenen potentiellen Reformbereiche, inklusive der neuen bundeshaushaltsrechtlichen Bestimmungen und Umsetzungsvorschlägen für die kommunale Ebene, Bodenhöfer und Aigner-Walder (2011).



lungen in den Regionen anzuerkennen, Lösungen zu suchen und auch umzusetzen und damit einen Prozess für eine zukunftsfähige Entwicklung der Region anzustoßen (vgl. Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen und Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, 2005).

Beispielhaft vorgestellt werden sollen hier die Ergebnisse, welche im Handlungsfeld Bildung erarbeitet wurden (vgl. Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen und Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, 2005, S. 33ff). Der Geburtenrückgang und die Abnahme von Kindern hatten in Ostdeutschland bereits zahlreiche Schulschließungen zur Folge. Um eine angemessene Erreichbarkeit von Schulstandorten zu gewährleisten, sind daher einerseits die Konsolidierung dezentraler Grundschulen sowie andererseits die Zentralisierung weiterführender Schulen für ein vielfältiges Ausbildungsangebot zu sichern. So wurden in Ostthüringen in einer Arbeitsgruppe "Kleine Schulen" Tragfähigkeitsgrenzen für kleine Grund- und Regelschulen abgewogen; pädagogische und wirtschaftliche Beurteilungskriterien wurden definiert, welche erfüllt sein sollten, um für die Grundschule einen jahrgangsübergreifenden Unterricht als sinnvoll - im Sinne einer Erfüllung der Bildungsvoraussetzungen für alle weiterführenden Schulen – zu erachten. Auch die Wirtschaftlichkeit der Grundschulen in Proportion zur Schüleranzahl wurde untersucht, wobei sich jene kleiner Schulen nicht per se schlechter darstellte. Die Übertragung des Ansatzes erfolgte durch einen externen Gutachter und mündete in einer Schulnetzplanung mit 15 Versorgungsräumen, wobei ein Erreichbarkeitsmodell mit zumutbaren Schulwegdistanzen zugrunde gelegt wurde und eine Abstimmung mit den staatlichen Schulaufsichtsämtern erfolgte. Auf Grundlage einer teilräumlichen Bevölkerungsvorausschätzung sowie einer Analyse der Schulstandorte wurde schließlich ein langfristig tragfähiges Schulstandortnetz entwickelt, welches auch die Schließung einiger Grund- und Regelschulen einschloss.

In der Mecklenburgischen Seenplatte wurde hingegen an einer neuen Berufsschulstruktur gearbeitet. Aufgrund eines starken Nachfragerückgangs drohte den vorhandenen acht Berufsschulen mit 16 Standorten das Auflösen einzelner Klassen oder ganzer Standorte; eine koordinierte Rücknahme des Angebots durch Abstimmung der Fachplaner der Kreise konnte jedoch nicht erreicht werden. Im Zuge der Arbeitsgruppe "Berufsschulstruktur" wurde nun angestrebt, ein zukunftsfähiges Konzept zu entwickeln, mit der politischen Vorgabe in allen Kreisen und der kreisfreien Stadt Neubrandenburg eine Berufsschule zu erhalten. Das erste erarbeitete Konzept fand keinen politischen Konsens, da eine Stadt den überproportionalen Verlust an Schüler/innen nicht mittragen wollte/konnte. Alternativ wurde schließlich das Modell einer "Regionalen Berufsschule Mecklenburgische Seenplatte" entwickelt, welches durch einen Zweckverband der Kreise getragen wird und mehrere Schulstandorte sicherstellen soll. Durch einen externen Gutachter wurden sechs mögliche Ausgestaltungsvarianten ausgearbeitet und nach dem Beschluss, einen Berufsschulzweckverband zu bilden, wurde eine Ar-



beitsgemeinschaft Berufsschulzweckverband für die weitere Evaluierung und den Entwurf eines öffentlich-rechtlichen Vertrages gebildet.⁸⁶

Aus den Erfahrungen in den Modellregionen wurde die Bilanz gezogen, dass eine offensive Auseinandersetzung mit dem demographischen Wandel stattfand sowie die Erkenntnis gezogen wurde, dass eine abgestimmte und frühzeitige Planung der öffentlichen Daseinsvorsorge wichtig ist, um die Fixkosten der Kommunen zu reduzieren und handlungsfähig zu bleiben. Dies muss auch über die im Rahmen des Modellvorhabens betrachteten, dringendsten Herausforderungen bzw. Handlungsfelder hinausgehen bzw. in einer abgestimmten Gesamtplanung münden. "Patentrezepte gibt es nicht. In Abhängigkeit von den spezifischen regionalen Ausgangssituationen müssen individuelle Lösungen entwickelt werden" (Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen und Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, 2005, S. 73). Von den Regionen wurden dabei sowohl eine Erhöhung als auch Verringerung der Erreichbarkeit, Dezentralisierungen als auch Zentralisierungen, temporären Ansätze als auch Neustrukturierungen/Substituierungen als potentielle Handlungsoptionen sowie mögliche Kombinationen dieser einbezogen. Eine Neustrukturierung oder Substituierung der Leistungserbringungsform blieb jedoch in wenigen Fällen aus. Es hat sich auch gezeigt, dass jene Gemeinden mit einem bedeutenden Siedlungskern sowie Städte als Standort für die Bündelung des Infrastrukturangebotes an Bedeutung gewinnen und die Anpassungsstrategien nur auf Basis regionaler Kooperationen nachhaltig entwickelt werden konnten und eine Einbindung der Regionalplanung als Akteur mit Querschnittssicht für die fachliche Problemlösung als essentiell angesehen wird (vgl. Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen und Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, 2005, S. 70ff).

Ein weiteres Modellvorhaben mit Start im Oktober 2005, "Regionalplanerische Handlungsansätze zur Gewährleistung der öffentlichen Daseinsvorsorge", setzte sich unter dem Vorzeichen des demographischen Wandels zum Ziel, in drei Modellregionen mit den wesentlichen Akteuren, unterstützt durch eine interdisziplinäre Begleitforschung, regionale Anpassungskonzepte für Leistungen der öffentlichen Daseinsvorsorge in den Bereichen Kinderbetreuung, Bildung, Pflegelandschaft und ÖPNV zu erarbeiten. Das Modellvorhaben verfolgte dabei jedoch auch den Anspruch, passende regionalplanerische Verfahren für eine verbindliche Umsetzung der erarbeiteten Konzepte zu identifizieren.⁸⁷ Aus den Ergebnissen des Modellvorhabens wurde schließlich ein ausführlicher Handlungsleitfaden zur Anpassung der öffentlichen Daseinsvorsorge an den demographischen Wandel erstellt. Als wichtigste Arbeitsschritte der Daseinsvorsorgeplanung wurden die Initiierung des Planungsprozesses, die Bestandsaufnahme, die Initiierung und Durchführung des regionalen Dialogprozesses, die bestandsaufnahme, die Initiierung und Durchführung des regionalen Dialogprozesses, die bes

⁸⁷ Siehe für nähere Informationen zum Modellvorhaben "Regionalplanerische Handlungsansätze zur Gewährleistung der öffentlichen Daseinsvorsorge" Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (2007a sowie 2007b).



⁸⁶ Weitere im Rahmen des Modellvorhabens ausgearbeitete Handlungsansätze – auch in anderen Infrastrukturbereichen – sind in Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen und Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (2005) dargestellt.

gleitende Kommunikation und die Implementierung der Arbeitsergebnisse angesehen. Aus methodischer Sicht wird der Organisation des regionalen Dialogs, der Auswahl der zu behandelnden Infrastrukturen, der kleinräumigen Bevölkerungsvorausschätzung, der Erreichbarkeitsmodellierung, der Kostenabschätzung und der Szenarienbewertung ein hoher Stellenwert beigemessen.⁸⁸

Aufbauend darauf wurden weitere Modellvorhaben gestartet, u.a. mit der Zielsetzung einen integrierten Ansatz regionaler Daseinsvorsorgeplanung zu entwickeln⁸⁹ oder Strategien der Flexibilisierungen und Anpassungen des Zentrale-Orte-Systems zu diskutieren und Versorgungsstandards zu klären⁹⁰. Die Thematik demographischer Wandel und Organisation der Daseinsvorsorge wird damit in Deutschland über die Modellvorhaben stetig und systematisch vorangetrieben. Damit werden einerseits inhaltliche Zugänge auf Basis praktischer Erfahrungen und wissenschaftlicher Begleitung erarbeitet und erfolgen andererseits durch die Organisation von Veranstaltungen und Bildung neuer Modellvorhaben eine Stärkung des Problembewusstseins und ein Aufbau von Netzwerken. Diese Vorgehensweise ist daher als sehr positiv anzusehen; insbesondere auch, da vor Ort kooperativ an Problemlösungen gearbeitet wird.

4.4.2 Aktionsplan demografischer Wandel, Bayern

Der Freistaat Bayern gehört zwar zu den wirtschaftsstarken und bevölkerungsstabilen Bundesländern Deutschlands, dennoch sind in einzelnen Landkreisen bereits seit Jahren Bevölkerungsrückgänge spürbar und nach 2020 wird (laut den vorliegenden Prognosen) lediglich noch Oberbayern wachsen. Die Bayerische Staatsregierung sieht die demographische Entwicklung, abgesehen von der Umsetzung des Energiekonzepts und einer Fortführung des Haushalts ohne Neuverschuldung, als "die große politische Herausforderung für die nächsten Jahre" (vgl. Bayerische Staatsregierung, 2011, online). Um diese bewältigen zu können, wurden durch Beschlüssen des Bayerischen Kabinetts im Dezember 2010 und Februar 2011 ein Kabinettsausschuss zur Bewältigung der demographischen Entwicklung in den Regionen eingesetzt, welcher einen "Aktionsplan demographischer Wandel" ausarbeitete⁹¹. Der Aktionsplan basiert auf dem Ziel, in allen Regionen Bayerns für gleichwertige Lebensverhältnisse zu sorgen. Erste Umsetzungsschritte sind im Nachtragshaushalt 2012 vorgesehen; bis 2016 sind € 1,3 Milliarden dafür budgetiert (vgl. Bayerische Staatskanzlei, 2012, S. 35).

⁹¹ Siehe für den Aktionsplan Bayerische Staatsregierung (2011, online).



⁸⁸ Siehe für den vollständigen Leitfaden Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (2010a).

⁸⁹ Siehe für Details zum entsprechenden Modellvorhaben "Masterplan Daseinsvorsorge" Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (2009a und 2009b) sowie Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (2010b).

⁹⁰ Siehe für Details zum Modellvorhaben "Sicherung der Daseinsvorsorge und Zentrale-Orte-Konzept – gesellschaftspolitische Ziele und räumliche Organisation in der Diskussion" Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (2010c).

Zur Bewältigung des demographischen Wandels in den ländlichen Regionen wird dabei eine Doppelstrategie verfolgt: Einerseits sollen Arbeitsplätze in den ländlichen Regionen erhalten und ausgebaut werden. Dies soll mit Hilfe des Einsatzes regionalpolitischer Instrumentarien durch eine Sicherung und gezielte Weiterentwicklung starker Wirtschafts- und Industriezentren als Kristallisationspunkte für innovative Unternehmen und leistungsfähige Arbeitnehmer/innen erfolgen. Zudem sollen Bildungs- und Forschungsstandorte weiterentwickelt und eine moderne und leistungsfähige Infrastruktur ausgebaut sowie Arbeitskräftepotentiale aktiviert werden. Andererseits gilt es - insbesondere aufgrund der Tatsache, dass in mehr als der Hälfte der bayerischen Regionen die Bevölkerung bereits schrumpft oder stagniert, abgesehen von der ersten auf Wachstum angelegten Strategie, zukunftsfähige Rahmenbedingungen für kleiner werdende Kommunen zu schaffen. Auf Landesebene werden als wesentliche Handlungsbereiche die Stärkung der kommunalen Gestaltungskraft und Entwicklungsmöglichkeiten, die Unterstützung in der Nutzung flexibler Organisationsformen zur Sicherstellung der Daseinsvorsorge (z.B. Kleinkläranlagen statt zentraler Abwasserversorgung), wobei in diesem Zusammenhang auch die Relevanz von bzw. Beratung für interkommunale Zusammenarbeit hervorgehoben wird, als auch die Entwicklung der Zentren von Dörfern und Städten bei gleichzeitiger starker Begrenzung der Außenentwicklung angesehen. Darüber hinaus wird auch Kulturförderung - im Sinne einer gezielten Unterstützung von Kulturhighlights außerhalb der Ballungsräume – als Möglichkeit der Gestaltung des ländlichen Raums gesehen bzw. deren Nutzung angestrebt.

Der Aktionsplan zur Bewältigung des demographischen Wandels in den Regionen sieht drei Themenblöcke vor: Finanzielle Unterstützung für Wirtschaft und Kommunen, Stärkung von Bildung, Familien und Infrastruktur sowie Abfederung der Bundeswehrreform. Der Themenbereich Finanzielle Unterstützung für Wirtschaft und Kommunen umfasst die Handlungsfelder Reform des FAG, zielgenaue Wirtschafts- und Regionalförderung, verstärkte Förderung für vitale Kommunen sowie kundenorientiertes Fördermanagement/E-Government in der Justiz. So wird in Hinblick auf den Finanzausgleich bereits seit 2006 ein Demographiefaktor berücksichtigt, d.h. für die Berechnung der Verteilung von Schlüsselzuweisungen, d.h. nicht zweckgebundene Mittel, wird die aktuelle Einwohnerzahl im 5-Jahres-Durchschnitt betrachtet und der höchste Wert zugrunde gelegt. Künftig soll der Betrachtungszeitraum auf zehn Jahre ausgedehnt werden, um Kommunen mehr Zeit zu geben, die Infrastruktur an die demographische Entwicklung anzupassen. Zudem wird bei Investitionspauschalen ein Demographiezuschlag eingeführt, d.h. Kommunen, für welche in den kommenden zehn Jahren ein Bevölkerungsrückgang von mehr als 5 % prognostiziert ist, erhalten für Investitions-, Instandsetzungs- und Modernisierungsmaßnahmen höhere Pauschalen und zudem auch höhere Fördersätze bei kommunalen Hochbaumaßnahmen bzw. im kommunalen Straßenbau. Auch für die Verteilung von Bedarfszuweisungen soll künftig ein Kriterium für besondere demographische Härte eingeführt werden, um akute finanzielle Notlagen durch demographisch bedingte Problemstellungen abzufedern.

Im Bereich der regionalen Wirtschaftsförderung wird das Förderprogramm "Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" einen zusätzlichen Schwerpunkt



erhalten: In ländlichen Regionen mit großen demographischen Herausforderungen wird die Mindestinvestitionssumme gesenkt und es soll zu einer verbesserten Ausschöpfung der Höchstfördersätze für gewerbliche Investitionen kommen. Zudem gilt das Vorrangprinzip, d.h. einschlägige Förderprogramme (z.B. die Regionalförderung) sollen stärker auf den strukturschwachen ländlichen Raum konzentriert werden. Für die Festlegung der Regionen mit zusätzlichem Handlungsbedarf wurden dabei die Abwanderung junger Menschen, die längerfristige Bevölkerungsprognose sowie ergänzend wirtschaftliche Teilindikatoren (z.B. Arbeitslosigkeit, Einkommenssituation) herangezogen. Darüber hinaus wird im Bereich der Wirtschaftsförderung eine Stärkung der Förderung von Tourismusinfrastruktur, des Wellness- und Kurtourismus sowie von Maßnahmen für landwirtschaftliche Unternehmen angestrebt. Das Handlungsfeld Förderung der vitalen Kommune richtet sich an eine Stärkung der Innenentwicklung der Gemeinde bei gleichzeitiger Außenbegrenzung. Bereits 2010 wurde ein Struktur- und Härtefonds in der Dorferneuerung und Städtebauförderung eingeführt. Künftige Schwerpunkte im Bereich der Innenentwicklung sind die Nachnutzung von innerörtlichen Leerständen sowie eine Novellierung der Wohnraumförderungsbestimmungen mit Vorrang der Innenentwicklung. Auch Maßnahmen zur Stärkung der interkommunalen Kooperation werden als Schwerpunkt genannt, wobei eine zusätzliche Förderung von Projekten bei allgemeinen Verwaltungstätigkeiten (z.B. Rechnungswesen, Bauhöfe) geplant ist. Das Fördermanagement soll künftig stärker kundenorientiert aufgebaut sein, wobei die Bezirksregierungen als Kompetenz- und Koordinationszentren für die Förderprogramme etabliert werden sollen und dort auch ein/e Demographiebeauftragte/r benannt werden soll.

Der Themenbereich Stärkung von Bildung, Familien und Infrastruktur beschäftigt sich mit Maßnahmen zur Förderung von Wissenschafts-, Forschungs- und Technologiekompetenzen in den Regionen, zur Sicherung wohnortnaher Bildung im Bereich der allgemeinbildenden Schulen (z.B. durch Festlegen von Richtgrößen oder dem Ausbau von Kooperationsmodellen zwischen Schulen) als auch beruflichen Bildung (z.B. Verringerung der Zahl der Ausbildungsberufe, Ausbau doppelgualifizierender Bildungsgänge), zur Stärkung von Familien und sozialer Infrastruktur (z.B. durch Verbesserung der Kinderbetreuung im ländlichen Raum und dem Ausbau der sozialen Infrastruktur für ältere Menschen) sowie zur Sicherung des Arbeitskräftebedarfs (z.B. Verbesserung von Beschäftigungschancen von Frauen und Älterer am Arbeitsmarkt). Auch Maßnahmen zur Sicherung einer überdurchschnittlich guten medizinischen Versorgung in allen Teilräumen (z.B. Schaffung zusätzlicher Ausbildungskapazität, Ausbau Telemedizin), als auch jener im Bereich der Verkehrsinfrastruktur (z.B. Ausbau von Staatsstraßen in ländlichen Gebieten, Investitionen in regionalen Schienenverkehr) und des öffentlichen Nahverkehrs in ländlichen Regionen (z.B. Ideenwettbewerb für innovative ÖPNV-Konzepte), Maßnahmen zur Unterstützung der kommunalen Wasser- und Abwasserstruktur (z.B. Förderung dezentraler Kleinkläranlagen, Durchführung von Modellprojekten im Bereich Wasserversorgung) sowie zum Ausbau des Breitband-Internets im ländlichen Raum sind vorgesehen (vgl. Bayerische Staatsregierung, 2011, online).92

⁹² Der letztgenannte Themenblock des Aktionsplans *Abfederung der Bundeswehrreform* ergibt sich aufgrund der befürchteten Folgen der Bundeswehrreform im Sinne von Standortschließungen und folgend



Der Aktionsplan zum demographischen Wandel in Bayern ist damit als umfassendes Instrument mit zahlreichen Maßnahmen in nahezu allen politischen Handlungsbereichen anzusehen. Positiv hervorzuheben ist vor allem die Behandlung der demographischen Entwicklung und der daraus hervorgehenden Herausforderungen auf höchster landespolitischer Ebene. Erst durch die Beschäftigung und detaillierte Auseinandersetzung mit der Thematik können die zentralen Problemfelder erkannt und ein Maßnahmenbündel geschürt werden. Kritisch zu hinterfragen ist – wie in Kapitel 4.1 bereits theoretisch hergeleitet – das dem Aktionsplan zugrunde liegende und sich in zahlreichen Vorhaben widerspiegelnde Ziel, in allen Regionen Bayerns für gleichwertige Lebensverhältnisse zu sorgen. Die Erreichung dessen kann als utopisch angesehen werden und eine auf Ausgleich ausgerichtete Förderstrategie eine wachstumshemmende Wirkung für den Gesamtstaat bewirken. Abzuwarten bleibt des Weiteren, wie die Umsetzung der vielfältigen Maßnahmen erfolgt. Der Aktionsplan wurde im November 2011 von der Bayerischen Staatsregierung beschlossen und ist damit politisch legitimiert. Diese Tatsache sowie dass die Thematik zur "Chefsache" gemacht wurde, können bereits als wesentliche Kriterien für einen erfolgreichen Start der Umsetzung der Maßnahmen angesehen werden.

4.4.3 Stadt-Umland-Management Wien/Niederösterreich

Das Stadt-Umland Management Wien/Niederösterreich (SUM) wurde im Jahr 2006 von den Ländern Niederösterreich und Wien als länderübergreifende Institution etabliert. Die SUM-Region umfasst dabei die Kernstadt Wien und die funktional verflochtenen Umlandgemeinden. Für Fragen der Regionalentwicklung der Stadtregion ist SUM Anlauf- und Koordinationsstelle, als auch Schnittstelle in Fragestellungen länderübergreifender Relevanz. Die Ziele des Stadt-Umland-Managements Wien/Niederösterreich sind dabei die regionale Zusammenarbeit zwischen der Kernstadt und dem Umland zu stärken, eine zukunftsfähige Entwicklung des Gesamtraumes sowie die Vernetzung von Stadt und Umland zu unterstützen, als Informationsdrehscheibe zu dienen und Impulse für ein gemeinsames Handeln zu setzen. SUM ist als partnerschaftliche Initiative der Länder zu sehen, wobei mit den Wiener Bezirken und den Umlandgemeinden zusammen gearbeitet wird und zwischen einer SUM-Nord-Region und einer SUM-Süd-Region unterschieden wird, um noch besser vor Ort aktiv zu sein.

Der Bedarf für die Etablierung des Stadt-Umland-Managements Wien/Niederösterreich wurde vor allem darin gesehen, dass die Stadtregion Wien zwei Bundesländer umfasst bzw. die Stadt Wien als Metropole von deutlich kleineren Umlandgemeinden umgeben ist. Diese ad-

notwendigen Strategien zur Bewältigung der städtebaulichen Folgen als auch Auftragsrückgängen in der Wehrtechnikindustrie mit strukturpolitischen Konsequenzen. Durch die Änderung des Stationierungskonzepts kommt es voraussichtlich ab 2013/14 in Bayern zur Auflösung von knapp 20.000 Dienstposten. Der Aktionsplan sieht dafür Unterstützung von Konversionsmaßnahmen, z.B. durch Förderungen im Bereich Städtebau/Maßnahmen der Dorferneuerung oder auch Qualifizierungsmaßnahmen für betroffene Beschäftigte, als auch eine Stärkung des Wehrtechnikstandortes Bayern durch Investition in Forschung und Lehre vor.



ministrativ-politischen Grenzen spielen eine große Rolle im Zusammenwirken der Gebietskörperschaften; auch wenn die Siedlungsgrenzen im Alltag zunehmend verschwimmen. Für die weitere Entwicklung der Region wurde eine Kooperation als wichtig angesehen, um eine abgestimmte Regionalentwicklung über die administrativen Grenzen hinweg zu ermöglichen und die Chancen zu erhöhen, den Ballungsraum mit einer gemeinsamen, strategisch ausgerichtete Vorgehensweise international erfolgreich zu positionieren Die Kooperation soll damit zum Vorteil aller sein und das etablierte Stadt-Umland-Management als Motor der regionalen Zusammenarbeit dienen.

Zu den Aufgabenfeldern von SUM zählen Kooperation und Vermittlung, Information sowie Impulse und Management. So unterstützt SUM die Umlandgemeinden Niederösterreichs bei der Zusammenarbeit mit den Wiener Randbezirken und bildet damit die Schnittstelle zwischen den beiden Ländern in Fragen der strategischen Regionalentwicklung der Stadtregion als auch bei konkreten Projekten. SUM ist jedoch auch eine Informationsdrehscheibe für die Akteur/innen der Stadtregion: Informationen zu regionsrelevanten Themen werden ausgetauscht und sollen zu einer Stärkung des Vertrauens und mehr Verständnis der Denkprozesse des Gegenübers führen. Im Zentrum stehende Themen sind dabei die Raumordnung, die Landschaftsplanung und der Verkehr; auch alle weiteren länderübergreifenden Themen, z.B. im Bereich Soziales oder Bildung, sind jedoch von Relevanz. Darüber hinaus unterstützt SUM die Akteur/innen bei der Entwicklung von Lösungen und der Entscheidungsfindung für landesübergreifende Probleme und Herausforderungen. Zu den Handlungsschwerpunkten des Stadt-Umland-Managements Wien/Niederösterreich zählen die Siedlungs- und Standortentwicklung, die Verkehrsentwicklung und Natur- und Erholungsräume sowie Land- und Forstwirtschaft. Ziel ist es, den größten Nutzen für die gesamte Region zu schaffen; ohne Vernachlässigung von Interessen einer einzelnen Gebietskörperschaft.

Organisatorisch ist das Stadt-Umland-Management im *Verein Niederösterreich/Wien - gemeinsame Entwicklungsräume*, welcher sich länderübergreifender Planungs- und Managementaufgaben widmet, verankert. ⁹³ Mitglieder des Vereins sind die Bundesländer Niederösterreich und Wien, wobei der Vereinsvorstand aus Mitgliedern der beiden Landesregierungen besteht. Die Steuerungsgruppe des SUM setzt sich aus den obersten Vertreter/innen der Planungsabteilungen der Länder sowie Vertreter/innen der Umlandgemeinden und Wiener Bezirke zusammen. Einmal jährlich wird eine Stadt-Umland-Konferenz organisiert, welche einen Überblick der Stadt-Umland-Themen sowie einen Austausch und die Vernetzung mit weiteren Regionen ermöglichen soll. Das SUM-Forum dient hingegen dem Dialog der Vertreter/innen der niederösterreichischen Umlandgemeinden und der Wiener Stadtrandbezirke; regionale Strategien und Projekte werden diskutiert. Die Finanzierung der operativen Tätigkeit erfolgt zu je 50 % durch das Magistrat der Stadt Wien und das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung; wobei sehr eng mit Planungsabteilungen und Institutionen der Länder zusammengearbeitet und teilweise auch auf deren Ressourcen zurückgegriffen wer-

 $^{^{93}}$ Im Verein ist neben dem SUM auch das Biosphärenpark Wienerwald Management verankert.



_

den kann (vgl. Stadt Wien und Land Niederösterreich, o.J., online sowie ÖROK, 2011b, online).

Einen Einblick in die Tätigkeiten und Projekte des Stadt-Umland-Managements Wien/Niederösterreich bietet der Tätigkeitsbericht 2011 (vgl. Hacker und Zuckerstätter-Semela, 2012, online). Diese reichen von der Initiierung und Begleitung von Projekten für die Entwicklung des Ballungsraumes, über die enge Kooperation mit Planungsstellen und Organisationen vor Ort, Networking-Aktivitäten auf Bundes- und EU-Ebene, die Organisation und Mitarbeit in Abstimmungsplattformen und regionalen Netzwerken bis hin zur Organisation der Stadt-Umland-Konferenz und von Stadt-Umland-Foren. Beispielhafte Projekte im Jahr 2011 waren die mit wissenschaftlicher Unterstützung unter Federführung des SUM ausgearbeiteten Orientierungswerte für die gemeinsame Siedlungs- und Standortentwicklung in der Stadtregion Wien/Niederösterreich. Das SUM ist auch in die Initiative Smart Cities der Stadt Wien eingebunden und hat diese mit niederösterreichischen Initiativen vernetzt. Auch die Radkarte der Stadtregion Wien wurde neu aufgelegt, wobei das SUM als Vermittler auftrat bzw. für die Prozesssteuerung zuständig war; durch eine Kooperation mit ITS Vienna Region⁹⁴ und nach Erhebung von Detaildaten in den Gemeinden sollen die Radwege künftig auch online abrufbar sein. Im Rahmen des Projektes Landschaftskontomodell wurde ein Modell für die regionale Entwicklung von Grünräumen erarbeitet. Das Landschaftskonto soll es ermöglichen, auf freiwilliger Basis Ersatz-, Ausgleichs- und Kompensationsmaßnahmen auf regionaler Ebene besser zu koordinieren.

Die kurze Darstellung ausgewählter Aktivitäten des Stadt-Umland-Managements Wien/Niederösterreich veranschaulicht das breite Tätigkeitsfeld der Einrichtung. Als positiv hervorzuheben ist dabei vor allem die freiwillige Kooperation der Gebietskörperschaften für eine strategisch abgestimmte Entwicklung des Gesamtraumes. Das SUM ist Anlauf- und Informationsstelle zugleich und nimmt damit eine Art Mediatorrolle ein; bei gleichzeitiger Impulssetzung und Umsetzung von Aktivitäten und Projekten. Auch die Organisation von SUM – formelle Kooperation, rechtliche Eigenständigkeit des Trägervereins, Einbindung aller Kooperationspartner in die Steuerungsgruppe, losgelöste operative Tätigkeit – scheint gut gewählt und kann als Vorzeigemodell für weitere Stadt-Umland-Kooperationsprojekte dienen.

Aufbauend auf den in Kapitel 4 dargestellten Lösungsansätzen aus Theorie und Praxis erfolgt in Kapitel 5 eine Analyse des Status-quo (raum)politischer Strategien und Rahmenbedingungen in Österreich bzw. Kärnten; darauf aufbauend werden regionalpolitische Empfehlungen gegeben.

⁹⁴ ITS Vienna Region ist ein von den Ländern Wien, Niederösterreich und Burgenland gegründetes Verkehrsmanagement-Projekt, welches online unter http://www.its-viennaregion.at/ einen Echtzeit Verkehrsinfo-Service für alle Verkehrsarten anbietet [Stand: 05.09.2012].



5 Status-quo und regionalpolitische Empfehlungen

5.1 Überregionale Koordinierung und Raumplanung

Um eine effiziente und effektive Erbringung der Leistungen der Daseinsvorsorge im Raum zu ermöglichen, ist eine überregionale Koordinierung und Planung unabdinglich. Aus wachstumstheoretischer Sicht sollten dabei – wie in Kapitel 4.1 erläutert – nicht konvergenzpolitische Zielsetzungen im Sinne eines Ausgleichs von regionalen Disparitäten und einer gleichberechtigten Versorgung im Raum im Vordergrund stehen, sondern eine Förderung von Wachstumspolen und regionaler Entwicklungspotentiale erfolgen, wobei diese durch wirtschaftliche Impulse auch in umliegenden Regionen für eine positive Entwicklung sorgen sollen. Aus raumplanerischer Sicht scheinen daher die Festlegung zentraler Orte und die Förderung der Entwicklung dieser zielführend. Der Ausbau der sozialen Infrastruktur (z.B. Gesundheitseinrichtungen, Altenpflege) sollte dort gebündelt und parallel dazu eine Grundversorgung im ländlichen Raum sichergestellt werden. Der Ausbau der technischen Infrastruktur im Raum (z.B. Straßen, Kanal) bietet sich entlang der Verbindungsachsen zwischen den Zentren sowie in gebündelten Siedlungsstrukturen an. Zudem ist durch eine gute verkehrstechnische Anbindung des ländlichen Raums an die zentralen Orte die Erreichbarkeit zu gewährleisten.

Das Österreichische Raumentwicklungskonzept 2011 strebt ein "punkt-achsiales" Siedlungssystem an und spricht sich für eine gezielte Stärkung der Städte und Stadtregionen als "Motoren der Entwicklung" aus; gleichzeitig soll mit den Zielen der Vielfalt, Eigenständigkeit und Leistungsfähigkeit die Entwicklung ländlicher Räume gefördert werden; wobei eine "gesamthafte und strategische Ausrichtung sowie die Einbettung kommunaler Strategien in einen regionalen Zusammenhang" als wesentlich angesehen werden (vgl. ÖROK, 2011a, S. 18f). In Hinblick auf die Leistungen der Daseinsvorsorge wird das Ziel eines möglichst gleichberechtigten Zugangs zu Versorgungsangeboten verfolgt. Zugleich wird darauf hingewiesen, dass ein "sozial verträglicher Umbau" in manchen Fällen unvermeidbar erscheint. Das Zentrale-Orte-Konzept wird als "(...) Rückgrat einer effizienten Bündelung von Einrichtungen der öffentlichen Daseinsvorsorge (...)" angesehen; in polyzentrischen Siedlungsstrukturen wird auf interkommunale Zusammenarbeit als Möglichkeit für Kosteneinsparungen und den Erhalt eines qualitativen Angebots verwiesen. Weitere Schwerpunkte sind die Festlegung von Versorgungsstandards im Bildungsbereich sowie Mindeststandards in der öffentlichen Verkehrserschließung als auch die Erprobung neuer Organisationsformen der Daseinsvorsorge, welche in Modellbeispielen ausgearbeitet und auf Übertragbarkeit überprüft werden sollen (vgl. ÖROK, 2011a, S. 50ff).

Das Österreichische Raumentwicklungskonzept erfüllt damit einen Großteil der theoretischen Gesichtspunkte zur räumlichen Organisation der Leistungen der Daseinsvorsorge. Als kritisch zu bewerten ist jedoch, dass dem demographischen Wandel und den damit verbundenen Konsequenzen im Bereich der Daseinsvorsorge (vor allem in ländlichen Gebieten) in Österreich bislang ein geringer Stellenwert beigemessen wird. Ein Aktionsplan zur Bewälti-



gung der Herausforderungen oder auch Förderungen von Modellregionen fehlt; wenn auch letztere im ÖREK 2011 zumindest explizit genannt sind. Dem Bund kommt in diesem Zusammenhang eine zentrale Rolle zu, um die Entwicklungen und Herausforderungen aufzuzeigen und die Bundesländer anzuregen, sich mit der Thematik auseinanderzusetzen, potentielle Konzepte zu entwickeln und umzusetzen sowie den Erfahrungsaustausch untereinander zu forcieren. Als optimal anzusehen wäre dabei eine stetige Unterstützung des Bundes, wobei abgesehen von finanziellen Beihilfen bzw. Anreizstrukturen insbesondere das Einbringen von Expertenwissen in Form einer fachlichen Begleitung von Projekten sowie Handlungsleitfäden zielführend erscheinen.

Im Bundesland Kärnten wurde eine räumliche Strategie zur Landesentwicklung, STRALE! K genannt, in einem interaktiven Prozess mit Vertreter/innen der Landesverwaltung, von Interessensorganisationen sowie regionalen Vertreter/innen erarbeitet und 2009 publiziert (vgl. Amt der Kärntner Landesregierung, 2009). Angestrebt wird, "(...) Kärnten mittel- bis langfristig zu einem attraktiven Wirtschaftsstandort und Lebensraum (...)" zu machen, wobei die Ziele verfolgt werden, ein ausgewogenes und polyzentrisches Städtesystem und eine neue Qualität der Stadt-Land-Beziehungen zu entwickeln, eine nachhaltige Entwicklung sowie Schutz von Natur- und Kulturerbe voranzutreiben sowie einen "gleichwertigen Zugang zu Versorgung, Arbeitsplätzen, Infrastruktur und Wissen aus allen Teilregionen des Landes" zu sichern. Die drei wesentlichen Zielsetzungen der Landesplanung "Wirtschaftsräume entwickeln – Attraktive Wirtschaftsstandorte bereitstellen", "Lebensräume erhalten – Siedlungsund Naturraum nachhaltig sichern" sowie "Chancengleichheit sichern - Regionen und Landesteile ausgewogen entwickeln" setzten damit den Rahmen für STRALE! K. Die Sicherung der Chancengleichheit soll dabei durch kleinregionale Versorgungskoten und Gemeindekooperationen sowie eine integrierte Regionalentwicklung realisiert werden. "Kleinregionale Versorgungsknoten und Gemeindekooperation" bilden dabei auch eines der sechs im Prozess erarbeiteten Strategiefelder (vgl. Amt der Kärntner Landesregierung, 2009, S. 25ff). 95

STRALE! K sieht vor, dass kleinräumige Versorgungsknoten definiert werden, welche eine Mindestversorgung der Bevölkerung sicher stellen, wobei eine Grundversorgung in jeder Gemeinde vorhanden sein sollte und Gemeindekooperationen für eine effizientere Leistungserbringung gestärkt werden sollen. 96 Die kleinregionalen Versorgungsknoten sollen dabei auf der Ebene zwischen den Bezirkshauptorten und "normalen" Gemeinden eingestuft sein, 4-8 Gemeinden und einen Einzugsbereich von etwa 10.000 Einwohner/innen umfassen. Kleinräumige Versorgungsknoten sollen Einrichtungen von einem Schulzentrum, über ein Ärztezentrum und Pflegeheim bis zu Kultur-, Sport- und Freizeiteinrichtungen umfassen und von den zu versorgenden Gemeinden mit öffentlichen Verkehrsmitteln erreichbar sein.

⁹⁶ Angedacht sind dabei u.a. (klein-)regionale multifunktionale Gemeindeverbände, welche arbeitsteilig und gemeindeübergreifend vernetzt öffentliche Dienstleistungen der Daseinsvorsorge anbieten sollen.



⁹⁵ Weitere Strategiefelder sind "Internationale und regionale Wirtschaftsstandorte", Öffentlicher Personennah- und Regionalverkehr (ÖV)", "Siedlungen mit hoher Lebensqualität und qualitätsvolle Baukultur", "Nutzung und Schutz natürlicher Potentiale" und "Kooperation regionaler AkteurInnen".

Um die kleinregionalen Versorgungsknoten zu stärken, sollen in weiterer Folge auch der Wohnbau an funktionierenden Versorgungseinrichtungen orientiert und die Wohnbauförderung zur Stärkung der kleinregionalen Knoten eingesetzt, als auch die Attraktivität der öffentlichen Erreichbarkeit erhöht werden. In Bezug auf die Wohnbauförderung soll in diesem Zusammenhang erwähnt werden, dass aktuell Wohnbau in strukturschwachen Gebieten zusätzlich gefördert wird; dies ist unter Bedacht des dadurch entstehenden Infrastrukturbedarfs sowie der Kostenentwicklungen im Bereich der Daseinsvorsorge als äußerst kritisch zu bewerten.

Die ausgearbeitete Strategie für die Landesentwicklung Kärntens spiegelt damit Handlungsnotwendigkeiten für die räumliche Erbringung der Daseinsvorsorge (Festlegung zentraler Orte, Sicherstellung der verkehrstechnischen Anbindung dieser, Ausrichtung der Siedlungsstruktur an diesen) wider, wobei auch der interaktive Prozess der Ausarbeitung von *STRA-LE! K* unter Einbezug zahlreicher Akteur/innen positiv zu bewerten ist. Kritisch zu beurteilen ist jedoch, dass eine Definition der kleinregionalen Versorgungsknoten sowie die Festlegung von Versorgungsstandards ausbleiben. Inhaltlich aus wachstumstheoretischer Sicht als kritisch zu bewerten ist zudem das Ziel der Sicherung einer ausgewogenen Entwicklung der Landesteile und die wohl darauf zurückzuführende, vorgesehene Ansiedlung der kleinregionalen Versorgungsknoten unter der Ebene der Bezirkshauptstädte; hier ist im Detail zu prüfen, ob diese nicht Großteils auf Ebene der Bezirkshauptstädte liegen können. Das Schaffen "künstlicher" Zentren sollte in diesem Zusammenhang vermieden werden; vielmehr ist eine Orientierung an der aktuellen Versorgungsstruktur und der Erreichbarkeit der Bevölkerung essentiell.

STRALE! K kann als ein bedeutender Eckpfeiler für die weitere Entwicklung des Landes Kärnten dienen. Dazu ist jedoch eine Fortführung des Prozesses notwendig. Es erfolgte zwar eine Analyse des Status-quo und es wurden ein Leitbild entwickelt sowie Handlungsfelder identifiziert; die Ausarbeitung und Umsetzung konkreter Konzepte sowie die Überprüfung der Fortschritte sind jedoch ausständig.⁹⁷ Es scheint weder das politische Bestreben noch die deutliche Zuständigkeit einer Verwaltungsabteilung gegeben, um dieses Projekt bzw. zukunftsorientierte Fragen der Raumordnung und räumlichen Erbringung der Leistungen der Daseinsvorsorge voranzutreiben. Gegenteilig sind in der jüngsten Vergangenheit Tendenzen erkennbar, raumplanerische Agenden verstärkt zu dezentralisieren.⁹⁸ Dies weist darauf hin, dass der demographische Wandel und die sich daraus ergebenden Folgen in Bezug auf die Leistungserbringung im Bereich der Daseinsvorsorge sowie die Notwendigkeit einer überörtlichen Steuerung noch nicht erkannt wurden.

⁹⁸ So kam es kürzlich zur Auflösung des Raumordnungsbeirates des Landes Kärntens als auch des Regionalmanagements Kärnten.



⁹⁷ Eine neu erschienene Publikation zu *STRALE! K* (vgl. Amt der Kärntner Landesregierung, 2012) widmet sich explizit dem demographischen Wandel; geht inhaltlich über die Beschreibung des Status-quo, der Herausforderungen und Handlungsansätze samt Maßnahmenvorschlägen jedoch wiederum nicht hinaus.

Ausgehend vom Status-quo sowie basierend auf den theoretischen und empirischen Darstellungen lassen sich damit folgende **Empfehlungen** im Bereich überregionaler Koordinierung und Raumplanung definieren:

- Bewusstseinsbildung zu den Herausforderungen des demographischen Wandels für die Daseinsvorsorge durch den Bund und das Land
- Setzen von Anreizen und Unterstützung bei der Durchführung von Modellprojekten für eine zukunftsfähige Ausgestaltung der Daseinsvorsorge durch den Bund und das Land
- Festlegung eines detaillierten verbindlichen Konzepts zentraler Orte (Bezirkshauptstädte und etwaige weitere) durch das Land Kärnten (auf zumutbare Entfernung für Großteil der Bevölkerung achten)
- Klares politisches Commitment zur Ausrichtung der F\u00f6rderpolitik an ein entsprechendes raumpolitisches Konzept
- Positionierung der zentralen Orte als Wachstumsmotoren für ländliche Regionen
- Ausbau der verkehrstechnischen Anbindung der Peripherie an die zentralen Orte (insbesondere des öffentlichen Verkehrs)
- ➤ Eindämmung der Konvergenz- und Verteilungspolitik (z.B. keine zusätzlichen Wohnbauförderungsmittel in strukturschwachen Regionen)
- Förderung von Entwicklungspotentialen in strukturschwachen Gebieten (z.B. touristische oder kulturelle Potentiale stärken)
- ➤ Eindämmung strukturkonservierender Förderstrukturen auf Kosten von Aufgabenund Strukturreformen (z.B. keine Förderung aufgrund von Strukturschwäche, Aufzeigen und Förderung von Alternativen und Potentialen)
- Förderung von Stadt-Umland-Kooperationen
- Forcierung des Ausbaus der sozialen Infrastruktur in den zentralen Orten und der technischen Infrastruktur entlang der Siedlungsachsen
- ➤ Festlegung von Mindeststandards der Versorgung im ländlichen Raum bzw. außerhalb der zentralen Orte/Versorgungsknoten
- ➤ Konzentration der Siedlung im ländlichen Raum für künftige Kosteneinsparungen (verstärkte Förderung von Sanierungsmaßnahmen im Wohnbau, insbesondere in Siedlungskernen)
- > Zentralisierte, überörtliche Steuerung strategischer raumpolitischer Entscheidungen (unter Einbindung der Interessensvertretungen)
- Förderung eines kooperativen Vorgehens von Kommunen und eines regionalen Abstimmungsprozesses (samt Abstimmung mit dem Land)
- Festlegung personeller Zuständigkeiten für die Initiierung, Koordinierung und Umsetzung von Projekten im Bereich Demographischer Wandel und Daseinsvorsorge auf Landesebene



5.2 Förderung alternativer Organisationsmodelle

Für die Förderung alternativer Organisationsmodelle zur Erbringung von Aufgaben im Bereich der Daseinsvorsorge ist die Verantwortlichkeit in erster Linie beim Land zu sehen, als Aufsichtsbehörde der Gemeinden sowie in der Zuständigkeit der Verteilung der Bedarfszuweisungen an Gemeinden. Im Bereich der Interkommunalen Zusammenarbeit zeigen sich von Seiten des Landes bereits seit Jahren intensive Förderungsbestrebungen. 99 Auch im aktuellen Regierungsprogramm für die Periode 2009 bis 2014 ist die Thematik der Interkommunalen Zusammenarbeit verankert: "Einen Schwerpunkt des Regierungsprogramms für die Kärntner Gemeinden bildet daher der Ausbau und die Förderung der interkommunalen Zusammenarbeit. Ohne Einschränkung ihrer kommunalen Eigenverantwortlichkeit oder Autonomie sollen die Gemeinden in die Lage versetzt werden, Potentiale zu bündeln. Das Ziel der Kärntner Landesregierung ist es, im engen Zusammenwirken der autonomen Gemeinden für die Bürgerinnen und Bürgern durch verstärkte interkommunale Zusammenarbeit umfassende öffentliche Services, insbesondere auch in den ländlichen Bereichen Kärntens sicher zu stellen" (Kärntner Landesregierung, 2009, S. 14).

Aus einer schriftlichen Erhebung im Jahr 2008 (vgl. Matschek, 2011, S. 77ff) geht hervor, dass die Kärntner Gemeinden in den Bereichen Abfallentsorgung, Tourismus und Abwasser bereits großteils - teilweise aufgrund gesetzlicher Vorgaben - an interkommunalen Kooperationsprojekten beteiligt sind. 100 Das geringste Ausmaß an Zusammenarbeit findet laut der Befragung in den Bereichen Öffentlicher Personennahverkehr (17 %), Standesamt (17 %) sowie Raumordnung (19 %) statt. Vor dem Hintergrund der beschriebenen Herausforderungen ist verstärkte Zusammenarbeit in den Bereichen ÖPNV sowie der Raumordnung anzustreben. Doch auch Projekte im Bereich der allgemeinen Verwaltung, wie dem Standesamt, können zu Kosteneinsparungen führen und die Finanzierung weiterer Aufgaben, u.a. im Bereich der Daseinsvorsorge erleichtern. Die Befragungsergebnisse zeigen des Weiteren, dass in Abhängigkeit der Gemeindegrößenklasse keine relevanten Unterschiede festgestellt werden konnten. Von Interesse ist auch, dass 59 % der Gemeinden angeben, sich Unterstützung von Bund und Land durch praktische Beispiele sowie individuelle, auf die spezifischen Rahmenbedingungen zugeschnittene Beratungsgespräche zu wünschen. Knapp 55 % wären zudem über allgemeine Informationen zur interkommunalen Zusammenarbeit erfreut und jede zweite der befragten Kärntner Gemeinden wünscht sich finanzielle Unterstützung.

Die gewünschte Unterstützung von Gemeinden für Projekte im Bereich der interkommunalen Zusammenarbeit könnte auch auf weitere alternative Organisationsformen zur Erfüllung der Daseinsvorsorge ausgeweitet werden. Dies gilt vor allem vor dem Hintergrund, dass internen Reformen der Organisation der Aufgabenerbringung (inkl. Aufgabenkritik) oder auch der Einbindung Dritter, d.h. privater oder gemeinwirtschaftlicher Partner sowie von Bürger/innen, zur

Bereich Tourismus und 84 % im Bereich Abwasser.



⁹⁹ So wurde der Ausbau und die Förderung Interkommunaler Zusammenarbeit bereits im Regierungsprogramm 2004-2009 als Schwerpunkt aufgenommen (vgl. Kärntner Landesregierung, 2004, S. 37).

100 So gaben 90 % der befragten Kommunen an, im Bereich Abfallentsorgung zu kooperieren, 86 % im

Aufgabenerfüllung aktuell kein Stellenwert beigemessen wird, während für interkommunale Zusammenarbeit personelle Ressourcen auf Landesebene eingerichtet sind. Doch auch auf Bundesebene fehlen Ansprechpartner/innen, Expert/innen und Promotor/innen für Projekte in den genannten Feldern. Für den Bereich PPP hatten das Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie und das Bundesministerium für Finanzen unter Einbezug weiterer Beteiligter im Jahr 2007 zwar ein "PPP-Kompetenzzentrum" mit dem Ziel der Vernetzung und Bündelung bisheriger Erfahrungen eingerichtet, dieses wird jedoch unter Begründung der Finanzkrise sowie der vorliegenden politischen Prioritätensetzung nicht mehr fortgeführt (vgl. Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie, o.J., online).

Die Etablierung von Plattformen, das Setzen von Initiativen sowie die Zuteilung personeller Ressourcen in Form von Expert/innen und Promotor/innen kann jedoch, wie die teilweise bereits in der Studie genannten Erfahrungen aus Deutschland zeigen, sehr positive Effekte mit sich bringen; ob über die Förderung und wissenschaftliche Unterstützung von internen Organisationsreformen wie im Rahmen der in Kapitel 4.4.1 vorgestellten Modellvorhaben in Deutschland der Fall, über Plattformen zum Informationsaustausch für PPP-Projekte¹⁰¹ bis hin zu Kompetenzzentren zum Thema Bürgerstiftungen¹⁰². In dieser Hinsicht weisen sowohl der Bund als auch das Land Kärnten Nachholpotential auf. Positiv hervorzuheben sind jedoch eine vom Zentrum für Verwaltungsforschung (KDZ) und der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) betriebene Plattform für interkommunale Kooperationen¹⁰³ sowie das Zukunftsbüro des Landes Vorarlberg, welches sich u.a. der Vernetzung und Unterstützung zum Thema Bürgerschaftliches Engagement widmet¹⁰⁴.

Abgesehen vom allen Anschein nach gegebenen Informations- bzw. Distributionsdefizit in Bezug auf alternative Organisationsformen der Erbringung von Daseinsvorsorgeleistungen wirken durchaus auch gesetzliche Bestimmungen hemmend. So ist beispielsweise die Einrichtung von Bürgergesellschaften in Österreich nicht vorgesehen und auch bundesländerübergreifende Gemeindeverbände oder solche, die zur Erfüllung mehrere Zwecke gegründet werden (Mehrzweckverbände), sind aktuell noch nicht möglich.¹05 Bereits gesetzlich geregelt ist hingegen die finanzielle Unterstützung bei freiwilligen Gemeindekooperationen (und -fusionen). So sieht § 21 des Finanzausgleichgesetzes (FAG 2008) vor, dass für Gemeindefusionen und -kooperationen ein zeitlich befristeter Vorweganteil vorzusehen ist, wobei eine detaillierte Regelung durch Richtlinien der Länder zu erfolgen hat. Die Richtlinie des Landes Kärnten sieht einen 10 % hohen Vorweganteil mit Limitierung von max. € 700.000

¹⁰⁵ Ein entsprechender Beschluss im Rahmen des Gemeindekonvents in Kärnten lässt zumindest in Hinblick auf den letztgenannten Punkt baldige Änderungen erwarten.



¹⁰¹ In Deutschland wird eine Plattform zu öffentlich-privaten Partnerschaften samt Projektdatenbank vom Hauptverband der Deutschen Bauindustrie e.V. betrieben. Diese ist unter www.oepp-plattform.de abrufbar [Stand: 04.09.2012].

Das Kompetenzzentrum zum Thema Bürgerstiftungen ist unter <u>www.die-deutschen-buergerstiftungen.de</u> abrufbar [Stand: 04.09.2012].

¹⁰³ Die Plattform ist unter <u>www.verwaltungskooperation.at</u> abrufbar [Stand: 04.09.2012] und bietet eine Vielzahl an praktischen Beispielen.

¹⁰⁴ Für nähere Informationen zum Zukunftsbüro des Landes Vorarlberg siehe Amt der Vorarlberger Landesregierung (o.J., online).

pro Jahr vor, welcher für Förderungen von Investitionen bei Gemeindekooperationen (z.B. für Grundbeschaffungskosten, Baukosten, Maschinen, Geräte), für Personal- und Sachkosten im laufenden Betrieb von neuen Gemeindekooperationen sowie freiwillige Gemeindefusionen bestimmt ist. Während sich die Investitionsförderung auf 30 % der Bemessungsgrundlage bzw. max. € 300.000 pro Kooperationsprojekt beläuft, ist die Förderungshöhe von Gemeindefusionen gestaffelt; von € 100.000 im ersten Jahr bis € 20.000 im fünften Jahr (vgl. Kärntner Landesregierung, 2012). Finanzielle Anreizstrukturen für interne Organisationsreformen sowie den Einbezug Dritter in den Leistungserbringungsprozess fehlen aktuell.

Ausgehend vom Status-quo sowie basierend auf den theoretischen und empirischen Darstellungen lassen sich folgende **Empfehlungen** im Bereich der Förderung alternativer Organisationsformen definieren:

- ➤ Einrichtung einer Anlaufstelle im Amt der Kärntner Landesregierung für alternative Organisationsmodelle im Bereich der Daseinsvorsorge bzw. inhaltliche Ausweiterung der bestehenden Position für interkommunale Zusammenarbeit
- > Aufbereitung von Standardinformationen zu
 - o Internen Organisationsreformen:
 - Festlegung von Kernaufgaben der Daseinsvorsorge (Zweckkritik)
 - Veränderungsoptionen in der Aufgabenerbringung (Prozesskritik)
 - Potentielle Formen der Erbringung von Leistungen der Daseinsvorsorge im Raum
 - Analyseinstrumente (z.B. Kosten-Nutzen-Rechnung) zur Überprüfung alternativer Varianten bzw. der Tragfähigkeit von Investitionen im Bereich der Daseinsvorsorge
 - •
 - o Interkommunaler Zusammenarbeit:
 - Formen der interkommunalen Zusammenarbeit
 - Gesetzliche Rahmenbedingung
 - Förderstrukturen
 - Prozessablauf/Projektmanagement
 - -
 - Einbeziehung Dritter:
 - Potentielle Formen der Kooperation mit privaten Partnern (PPPs) und zu beachtende Aspekte
 - Unterstützung und Förderung von NPOs und Vereinen zur Übernahme gemeinwirtschaftlicher Aufgaben
 - Schaffung von Anreizen für Bürgerschaftliches Engagement
 - •
- Aufbereitung von Best-Practice-Beispielen

¹⁰⁶ Die beiden letztgenannten Förderziele können dabei als temporäre Startförderungen, wie von Pitlik, Wirth und Lehner (2010, S. 125) als Anreizmaßnahme gefordert, angesehen werden.



- > Förderung von Pilotprojekten
- Angebot von Beratungsgesprächen
- ➤ Eindämmung strukturkonservierender Förderungen (z.B. generelle Förderung strukturschwacher Gemeinden); Schaffung von Anreizen für Reformen
- ➤ Hemmende gesetzliche Rahmenbedingungen beseitigen (z.B. Möglichkeit der Schaffung multifunktionaler Gemeindeverbände, bundesländerübergreifender Kooperationen sowie der Einrichtung von Bürgerstiftungen)
- ➤ Förderung der Vernetzung von Gemeinden für den Erfahrungsaustausch sowie potentielle künftige Projekte im Bereich der Daseinsvorsorge
- Durchführung von Benchmarkings (z.B. Leistungsumfang, Qualität, Kosten) zum Aufzeigen von Unterschieden und effizienten Organisationsformen

5.3 Schaffung förderlicher finanzrechtlicher Rahmenbedingungen

Abgesehen von den genannten Empfehlungen in den Bereichen der überregionalen Koordinierung und Raumplanung sowie der Förderung alternativer Organisationsformen sind - wie in Kapitel 4.3 dargestellt – auch bestehende finanzrechtliche Rahmenbedingungen als kritisch für ein strategisch ausgerichtetes und wirtschaftlich geprägtes Handeln der öffentlichen Verwaltung zu bewerten und bedürfen einer entsprechenden Anpassung bzw. Reformierung. So ist in Bezug auf die Verteilung der öffentlichen Finanzen zwischen den Gebietskörperschaften im Rahmen des Finanzausgleichs die vielfach gegebene Zersplitterung der Aufgaben-, Ausgaben- und Einnahmenkompetenz als negativer Anreiz für eine effiziente Aufgabenerfüllung anzusehen; die selbstständige Finanzierung einer Aufgabe und Einbringung der Einnahmen schafft eine deutlichere Kosten-Nutzen-Transparenz und veranlasst zu einer kritischeren Betrachtung der Aufgabenerfüllung. Die geringe Steuerautonomie der Länder und Gemeinden bzw. das deutliche Steuerverbundsystem in Österreich sind dementsprechend als kritisch anzusehen. So betrug der Anteil der Einnahmen aus eigenen Steuern an den Einnahmen der laufenden Gebarung des Landes Kärnten im Jahr 2010 gerade einmal 3,0 %. Der Anteil der Gemeindeabgaben an den Gesamteinnahmen der Gemeinden in Kärnten belief sich immerhin auf 17,2 % (vgl. Statistik Austria, 2010, S. 48f sowie S. 81ff; eigene Berechnungen).

Aufgrund des geringen Anteils an eigenen Steuereinnahmen ist ein großer Teil der Aufgabenerfüllung auf Gemeindeebene (als auch Landesebene) von der Zuteilung finanzieller Mittel aus den gemeinschaftlichen Bundesabgaben abhängig. ¹⁰⁷ Zugleich müssen die Gemeinden Transferzahlungen an den Bund, Bundesfonds und Bundeskammern, das Land, Landesfonds und Landeskammern, Gemeindeverbände und -fonds sowie Sozialversicherungsträger und sonstige Träger öffentlichen Rechts zur Finanzierung deren Aufgabenerfüllung leisten, ohne Einfluss auf die Art und Weise dieser nehmen zu können. Die Ausgaben für die

¹⁰⁷ Dazu sei anzumerken, dass vor allem die zweckgebundene Zuteilung finanzieller Mittel zu einer starken Einschränkung der Gemeindeautonomie führen.



genannten Transferzahlungen beliefen sich für die Kärntner Gemeinden im Jahr 2010 auf 22,8 % der Gesamtausgaben. 77,6 % dieser Transferleistungen flossen dabei an das Land, Landesfonds und Landeskammern (vgl. Statistik Austria, 2010, S. 81ff; eigene Berechnungen). Im Bundesländervergleich zeigt sich zudem, dass Kärntner Gemeinden mit € 557 pro Kopf nach Oberösterreich (€ 607 pro Kopf) die zweithöchste Transferbelastung aufweisen; die geringste Pro-Kopf-Belastung an Transferzahlungen verzeichnen mit € 226 die Burgenländischen Gemeinden. Bei Einbezug der Einnahmen aus Transfers bzw. Betrachtung der Nettotransfers (Ausgaben abzüglich Einnahmen aus Transfers) weisen die Kärntner Gemeinden mit € 280 pro Kopf sogar den höchsten negativen Saldo im Bundesländervergleich auf (vgl. Kommunalkredit Austria, 2011, S. 72ff sowie S. 162).¹⁰⁸

Wie bereits erwähnt, machen die Umlagen an das Land über 2/3 der Transferausgaben der Kärntner Gemeinden an Träger des öffentlichen Rechts aus. Die anteilsmäßig größten Umlagenarten sind dabei die Sozialhilfeumlage und die Krankenanstaltendeckungsumlage. 109 Insbesondere in den genannten Bereichen kam es in den vergangenen Jahren österreichweit zu einer zunehmenden Ko-Finanzierungserfordernis der Gemeinden zu den Länderaufgaben, mit der Folge eines starken Anstiegs des Transferdefizits sowie der laufenden Ausgaben. 110 Die durch die Schaffung des Pflegefonds beabsichtigte Eindammung der Ausgabensteigerung von Gemeinden für die Sozialhilfeumlage sowie die Kompetenzbereinigung im Bereich Pflege sind in diesem Zusammenhang als positive Entwicklungen anzusehen; dennoch übernehmen die Gemeinden (in steigendem Ausmaß) Kosten für Aufgabenbereiche, in welchen keine Kompetenzen in der Aufgabenerfüllung vorliegen. Abgesehen von den durch die diversen Transferleistungen, Aufgaben- und Ausgabenverflechtungen sowie Doppelzuständigkeiten entstehenden Transaktionskosten und den nur noch schwer nachvollziehbaren realen Verteilungswirkungen des Finanzausgleichs ist die Schaffung von Transparenz und Entflechtung insbesondere aufgrund der damit angestrebten Zielsetzung einer effizienteren und effektiveren Verwaltungsführung dringend notwendig. Eine beispielhafte erste Umsetzung in Richtung Transferentflechtung könnte die Abschaffung der Ko-Finanzierung von Gemeinden im Bereich der Krankenanstalten bei gleichzeitiger Einstellung der Ko-Finanzierung im Kinderbetreuungsbereich durch die Länder sein. 111

Letztlich gilt es in Hinblick auf den Finanzausgleich, darauf zu achten, keine Anreize für ein Deficit Spending bzw. strukturkonservierendes Verwaltungshandeln zu schaffen. So bieten Förderungen, welche lediglich aufgrund der Strukturschwäche erfolgen, Zuweisungen, welche vorrangig der Abgangsdeckung dienen, oder Umlagenberechnungen, welche sich an der

¹¹¹ Im Fall einer etwaigen Reformierung bzw. Abschaffung der Ko-Finanzierung in den beiden genannten Bereichen ist jedoch abgesehen von den aktuell anfallenden Kosten auch die dynamische Entwicklung dieser zu berücksichtigen.



¹⁰⁸ Biwald und Puchner (2010, S. 41) weisen in diesem Zusammenhang darauf hin, dass sich der negative Transfersaldo der österreichischen Gemeinden sei 2002 nahezu verdoppelt hat, während es in Bezug auf die Ertragsanteile im selben Zeitraum lediglich zu einem Anstieg von etwas mehr als 20 Prozent kam.

¹⁰⁹ So belief sich der Anteil der Sozialhilfeumlage im Jahr 2009 auf 44,8 %, gefolgt von 20,4 % der Krankenanstaltendeckungsumlage (vgl. Bodenhöfer, Rischkowsky und Schwarz, 2011, S. 69ff).

¹¹⁰ Siehe für mehr Details dazu Biwald und Puchner (2010, S. 34f).

Finanzkraft der Gemeinden orientieren, nicht unbedingt einen Ansporn zur Bekämpfung der Strukturschwäche bzw. Reformierung bestehender Systeme. In diesem Zusammenhang sind auch die weitere Abflachung des abgestuften Bevölkerungsschlüssels, welche zu einer Besserstellung kleinerer Gemeinden gegenüber größeren Kommunen führt, als auch die zunehmende Belastung finanzstarker Gemeinden (z.B. im Bereich der Sozialhilfeumlage) als kritisch zu bewerten (vgl. Döring und Rischkowsky, 2008, S. 246f). Vielmehr sollte sich die Verteilung der Mittel im horizontalen Finanzausgleich an den Aufgaben der Gemeinden orientieren; dazu zählt auch eine entsprechende Einbeziehung der aufgrund von demographischen, sozio-ökonomischen, topographischen oder zentralörtlichen Gegebenheiten entstehenden Sonderlasten.

In Bezug auf die Defizite im haushaltsrechtlichen Bereich, lässt eine Analyse der Kärntner Gemeindehaushaltsordnung (K-GHO) und der Kärntner Allgemeinen Gemeindeordnung (K-AGO) den Schluss zu, dass die in Kapitel 4.3.2 dargestellten Schwächen der traditionellen Haushaltsführung auch in Kärnten gegeben sind. Es fehlen rechtliche Regelungen für eine verbindliche mittelfristige Ausrichtung der Haushaltsplanung¹¹³, eine erhöhte Verantwortung und Flexibilität der Verwaltungsstellen im Rahmen der Haushaltsführung und zielgerichtete Vorgaben der Politik durch Globalbudgetierung, Rücklagenoptionen und Leistungsvereinbarungen sowie eine an zu erzielenden Leistungen und Wirkungen orientierte Budgetierung und Steuerung. Zudem gewährt die aktuell an kameralen Grundsätzen ausgerichtete Rechnungslegung nur bedingt einen Einblick in die tatsächliche finanzielle Lage der Gemeinden. 114 Ferner fehlen auf Landes- und Bundesebene verpflichtende Demographiechecks bzw. Tragfähigkeitsanalysen bei der Vergabe von Förderungen an Gemeinden sowie der Durchführung von Investitionsvorhaben auf Gemeindeebene. Um diese Defizite und negative Anreize für eine wirtschaftliche, strategisch ausgerichtete Haushaltsführung abzubauen, ist eine Reformierung der haushaltsrechtlichen Bestimmungen dringend notwendig; dies gilt angesichts der prekären finanziellen Lage der öffentlichen Hand und - vor allem durch die demographische Entwicklung – künftig zu erwartender Lasten umso mehr.

Vor diesem Hintergrund ist die Ablehnung der Länder, sich der Bundeshaushaltsrechtsreform anzuschließen, als äußerst kritisch anzusehen. Positiv hervorzuheben ist jedoch, dass im Bundesland Kärnten das Erfordernis einer Reformierung der genannten Bestimmungen erkannt wurde und kürzlich im Rahmen des Kärntner Gemeindekonvents ein grundsätzlicher Beschluss für eine Umsetzung einer derartigen Reform getroffen wurde. Es bleibt vorerst jedoch abzuwarten, in welchem Umfang und mit welcher Konsequenz dieses Vorhaben verfolgt wird. Deutlich rascher und aus politische Sicht leichter umsetzen ließe sich wohl ein bislang sowohl in Kärnten als auch auf Bundesebene nicht vorhandenes Demographiemoni-

¹¹⁴ Siehe für eine Darstellung der haushaltsrechtlichen Rahmenbedingungen in Kärnten mit Fokus auf die genannten Schwächen Bodenhöfer und Aigner-Walder (2011).



¹¹² Siehe für Details zu den bestehenden Anreizen für Deficit Spending durch die vorliegende Form der interkommunalen Umverteilung Bartel (2003, S. 139f).

¹¹³ Kärntner Gemeinden haben laut § 19 K-GHO zwar einen mittelfristigen Finanzplan für vier aufeinander folgende Jahre aufzustellen, an welchem sich der Voranschlag orientieren soll; eine rechtliche Bindungswirkung des mittelfristigen Finanzplans ist jedoch nicht gegeben.

toring. Eine entsprechende Plattform, welche aktuelle Daten zur demographischen Entwicklung in Österreichs Regionen, die Möglichkeit vergleichender Abfragen, interessante Publikationen u.ä. zur Verfügung stellt, würde zwar nicht unmittelbar zu einem effizienteren Verwaltungshandeln führen, könnte jedoch eine relevante Informationsbasis für demographische Fragestellungen sein und gleichzeitig zu einer starken Bewusstseinssteigerung beitragen.

Ausgehend vom Status-quo sowie basierend auf den theoretischen und empirischen Darstellungen lassen sich damit folgende **Empfehlungen** im Bereich Schaffung förderlicher finanzrechtlicher Rahmenbedingungen definieren:

Reformierung des FAG

- Überprüfung der Kompetenzverteilung zwischen den Gebietskörperschaften in Anlehnung an die Föderalismustheorie bzw. dem Prinzip der Subsidiarität
- Orientierung an den Prinzipien der fiskalischen Äquivalenz, Konnexität und Autonomie im Rahmen des Finanzausgleichs bzw. Bündelung von Aufgaben-, Ausgaben- und Einnahmenverantwortung für effizienteres Wirtschaften
- Erhöhung der frei verfügbaren Gemeindeeinnahmen bzw. Reduktion zweckgebundener Transferleistungen; zudem auch Anpassung der Bemessungsgrundlage der Grundsteuer
- Transparenz und Entflechtung von Transfers (z.B. Abschaffung der Krankenanstaltendeckungsumlage sowie der Ko-Finanzierung des Landes im Bereich der Kinderbetreuung)
- Abbau von Aufgaben- und Ausgabenverflechtungen bzw. Doppelzuständigkeiten und Mischfinanzierungen (z.B. Krankenanstalten, Sozialhilfe)
- Eindämmung von Anreizen für strukturkonservierendes Verwaltungshandeln sowie Deficit Spending (z.B. Förderungen aufgrund von Strukturschwäche)
- Orientierung der Verteilung der finanziellen Mittel an Aufgaben der Gebietskörperschaft; Einbeziehung demographischer, sozio-ökonomischer, topographischer oder zentralörtlicher Gegebenheiten

Umsetzung einer Haushaltsrechtsreform

- o Einführung einer verbindlichen mittelfristigen Finanzplanung
- Vorschreibung von verpflichtenden Demographiechecks bzw. Tragfähigkeitsanalysen vor der Durchführung von Investitionen
- Einführung von Globalbudgets und Leistungsvereinbarungen, inklusive der Möglichkeit der Rücklagenoption
- Orientierung der Haushaltssteuerung an zu erzielenden Leistungen und Wirkungen
- Aufnahme doppischer Grundsätze in die Rechnungslegung (z.B. Berücksichtigung von Zukunftslasten)
- ➤ Etablierung eines Demographiemonitorings auf Bundesebene als Informationsquelle und zur Bewusstseinsstärkung



6 Resümee

Im Rahmen der vorliegenden Studie wurden die Auswirkungen des demographischen Wandels auf Leistungen der Daseinsvorsorge thematisiert. Kärnten zählt österreichweit zu jenen Bundesländern, in welchen der demographische Wandel am weitesten fortgeschritten ist. So ist Kärnten das einzige Bundesland, welches bereits eine stagnierende Bevölkerungsentwicklung verzeichnet und in welchem – mit einem Anteil an Personen über 64 Jahren von 19,5 % gemeinsam mit dem Burgenland – die Alterung der Bevölkerung am stärksten fortgeschritten ist. Die räumliche Bevölkerungsbewegung in Form einer Abwanderung aus ländlichen peripheren Gebieten ins Stadtumland verstärkt die Effekte der demographischen Entwicklung im ländlichen Raum, mit der Folge eines deutlichen Bevölkerungsrückgangs und einer Überalterung der peripheren Gemeinden. Daraus ergeben sich Herausforderungen in der Erbringung und Gewährleistung einer öffentlichen Grundversorgung. So gilt es, einerseits bestehende Angebote trotz sinkender Auslastung zu erhalten (z.B. Schulen, Kindergärten), um eine zusätzliche Abwanderung zu verhindern; andererseits erfordert der höhere Anteil an älteren Menschen den Ausbau bzw. die Anpassung von diversen Leistungen (z.B. altersgerechte soziale Infrastruktur, Mobilitätsangebote).

Eine Analyse der Ausgaben der Kärntner Gemeinden für Leistungen der Daseinsvorsorge zeigt von 2006 bis 2010 einen stetigen Anstieg im ordentlichen Bereich, welcher durch rückläufige Ausgaben im außerordentlichen Bereich seit dem Jahr 2008 kompensiert wird. Besonders hoch ist die Ausgabenentwicklung und -dynamik in den Bereichen Soziale Wohlfahrt und Wohnbauförderung sowie Gesundheit. Insbesondere in jenen Bereichen, welche infrastrukturelle Aufgaben umfassen (Straßen- und Wasserbau, Verkehr, Öffentliche Ordnung und Sicherheit, Unterricht, Erziehung, Sport und Wissenschaft sowie Dienstleistungen), haben sinkende Pro-Kopf-Ausgaben im außerordentlichen Haushalt enorme Steigerungen der Gesamtausgaben der Gruppe verhindert; dies birgt die Gefahr eines Investitionsstaus. Den steigenden Ausgaben bzw. dem erhöhten Investitionsbedarf steht jedoch eine sinkende Finanzkraft der öffentlichen Hand gegenüber. Dies gilt insbesondere für Kommunen, welche einen Großteil gemeinwohlorientierter Dienstleistungen erbringen, da einerseits deren Anteil an den gemeinschaftlichen Bundesabgaben von der Bevölkerungszahl abhängig ist und diese andererseits indirekt auch Auswirkungen auf die Einnahmen einer Kommune aus der Kommunal- und Grundsteuer als auch aus Gebühren hat.

Um die bevorstehenden Herausforderungen zu meistern, bieten sich aus theoretischer Sicht diverse Lösungsansätze. So existieren einerseits in der Raumplanung zahlreiche Möglichkeiten für eine optimierte Verteilung der Einrichtungen der Daseinsvorsorge im Raum sowie die Eindämmung künftiger Kostenfaktoren. Doch auch in Hinblick auf die Organisation der Leistungen sind sowohl interne Organisationspotentiale sowie alternative Angebotsformen zu prüfen. Darüber hinaus bieten Kooperationen mit Kommunen sowie Dritten, d.h. privaten Partnern, NPOs oder Bürger/innen, Chancen für eine zukünftige Gewährleistung der Aufgabenerfüllung. Letztlich kann auch die Reformierung der Finanzausgleichsregelungen sowie



haushaltsrechtlicher Bestimmungen durch die Schaffung von Anreizen für effizienteres und effektiveres Verwaltungshandeln entscheidende positive Effekte bringen. Die gewählten Beispiele aus Deutschland sowie Österreich zeigen diesbezüglich, wie Anpassungsstrategien zur Begegnung der demographischen Entwicklung in der Daseinsvorsorge in der Praxis aussehen können bzw. eine Förderung dieser auf Gemeindeebene erfolgen kann.

In dieser Hinsicht zeigen sich in Österreich sowohl auf Bundes-, Landes- als auch Gemeindeebene erhebliche Potentiale. Der demographische Wandel und die damit verbundenen Herausforderungen scheinen zwar ins Bewusstsein der Akteur/innen gerückt zu sein und es werden einzeln bereits grundlegende Strategien und Maßnahmen ausgearbeitet; es fehlt jedoch an klaren Konzepten, Beschlüssen und der Umsetzung entsprechender Anpassungsstrategien. Während der Bund und das Land Kärnten gefordert sind, bewusstseinsfördernde Maßnahmen zu setzen, durch finanzielle, aber vor allem auch fachliche Unterstützung Anreize für die Umsetzung von Anpassungsstrategien zu schaffen sowie die rechtlichen Rahmenbedingungen für eine effizientere Aufgabenerfüllung zu adaptieren, sind Kommunen gefordert, die spezifischen, vor Ort vorliegenden Entwicklungen und Herausforderungen zu identifizieren, in der Ausarbeitung potentieller Lösungsansätze regional zu kooperieren und eine langfristig nachhaltige Umsetzung anzustreben. Unabhängig von der Verwaltungsebene, d.h. auf Bundes-, Landes- und Gemeindeebene, muss die Thematik zur "Chefsache" gemacht werden und überparteilichen Konsens finden. Für eine mögliche Bewältigung der demographisch bedingten Herausforderungen in der Daseinsvorsorge sind, wie die theoretischen Ausführungen und praktischen Beispiele zeigen, zwar diverse Anpassungsstrategien vorstellbar, es bedarf jedoch eines baldigen und kooperativen Vorgehens aller Gebietskörperschaftsebenen, um diese erfolgreich meistern zu können.



Literatur

Aigner, B. (2008): Privatisierung auf kommunaler Ebene. In: Brodel, D. (Hrsg.): Handbuch Kommunales Management. Wien: LexisNexis, S. 167-179.

Aigner, B. und Döring, T. (2010): Bevölkerungsentwicklung in Österreich – regionale Unterschiede und Determinanten. Villach: FH Kärnten.

Aigner-Walder, B. (2011): Auswirkungen des demographischen Wandels auf den privaten Konsum – Schätzung anhand eines AIDS-Modells für Österreich. Klagenfurt: Alpen-Adria Universität Klagenfurt.

Aigner-Walder, B. und Döring, T. (2012): Instrumente und Organisationsmodelle zur Finanzierung öffentlicher Infrastrukturprojekte. Erscheint in: Oppitz, F. und Stainer-Hämmerle, K. (Hrsg.): Handbuch Gemeindepolitik. Springer Verlag.

Amt der Kärntner Landesregierung (2009): STRALE! K. Räumliche Strategie zur Landesentwicklung Kärntens. Raumordnung in Kärnten, Band 31, Klagenfurt.

Amt der Kärntner Landesregirung (2012): Demografischer Wandel. Trends und Perspektiven. Beitrag zur Räumlichen Strategie zur Landesentwicklung Kärntens STRALE! K. Klagenfurt.

Amt der Vorarlberger Landesregierung (o.J.): Übersicht Bürgerschaftliches Engagement und Bürgerbeteiligung. Online verfügbar unter: http://www.vorarlberg.at/vorarlberg/umwelt _zukunft/zukunft/buerofuerzukunftsfragen/weitereinformationen/buergerschaftlichesengage/b uergerschaftlichesengage.htm [Stand: 04.09.2012].

Andlinger, C., Aigner-Walder, B. und Müller, K.-H. (2012): Privatisierung und Outsourcing. Erscheint in: Oppitz, F. und Stainer-Hämmerle, K. (Hrsg.): Handbuch Gemeindepolitik. Springer Verlag.

Bartel, R. (2003): Größe, Aufgabenerfüllung und Finanzen von Gemeinden. In: Klug, F. (Hrsg.): Lösung der Stadt-Umlandproblematik. ikw-Schriftenreihe, Nr. 112, Linz, S. 63-151.

Bauer, H. und Mitterer, K. (2010): Analysen der Einnahmen- und Ausgabenelastizität in Bezug auf demographische Veränderungen in ausgewählten Aufgabenbereichen der Gemeinden. In: KDZ – Zentrum für Verwaltungsforschung (Hrsg): Demografischer Strukturwandel als Herausforderung für die öffentlichen Finanzen. Wien: Neuer Wissenschaftlicher Verlag, S. 110-125.

Bayerische Staatskanzlei (2012): Aufbruch Bayern: für Familie, Bildung, Innovation. München.

Bayerische Staatsregierung (2011): Aufbruch Bayern. Aktionsplan demographischer Wandel. Online verfügbar unter: http://www.bayern.de/Anlage10358483/AufbruchBayernAktionsplan demografischerWandel.pdf [Stand: 28.08.2012].

Bertelsmann Stiftung (o.J.): Bürgerstiftungen. Online verfügbar unter: http://www.bertelsmann-stiftung.de/cps/rde/xchg/bst/hs.xsl/321.htm [Stand: 09.08.2012].

Biffl, G. (2010): Kleinräumige Organisation der sozialen Dienste – Schwerpunkte Kinderbetreuung, Pflege, Weiterbildung. In: KDZ – Zentrum für Verwaltungsforschung (Hrsg): Demografischer Strukturwandel als Herausforderung für die öffentlichen Finanzen. Wien: Neuer Wissenschaftlicher Verlag, S. 149-158.



Birg, H. (2003): Die demographische Zeitenwende. Der Bevölkerungsrückgang in Deutschland und Europa. München: Verlag C. H. Beck.

Biwald, P. (2007): (Über-)Regionale Kooperationen – Möglichkeiten und Grenzen. In: Brodel, D. und Cecon, F. (Hrsg.): European Perspectives for Public Management. Chancen und Entwicklungspfade der öffentlichen Verwaltung im Europa von morgen. PuMa Schriftenreihe, Nr. 2, Villach: FH Kärnten, S. 45-61.

Biwald, P. und Puchner, O. (2010): Gemeindefinanzen – Status, Perspektiven, Handlungserfordernisse. In: ÖHW, Jg. 51, Nr. 2-4, S. 34-55.

Blotevogel, H. H. (o.J.): Raumordnungs- und regionalpolitische Konzepte. Online unter: http://www.supplement.de/geographie/blotevog/raumord/index.htm [Stand: 01.08.2012].

Bodenhöfer, H.-J. und Aigner-Walder, B. (2011): Reformierung des kommunalen Haushaltsrechts in Kärnten. Klagenfurt: IHS Kärnten.

Bodenhöfer, H.-J., Rischkowsky, F. und Scharz, M. (2011): Gemeindefinanzbericht Kärnten 2009. Klagenfurt: IHS Kärnten.

Braun, H. und Lehner, K. (2012): Landärzte dringend gesucht. Beginnt der Mangel an Ärzten Gemeinden zu gefährden? In: Kommunal, Nr. 2, S. 8-11.

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

Budäus, D. (1993): Privatwirtschaftliche Finanzierungsmodelle für kommunale Infrastrukturinvestitionen. Eine Bewertung unter Einbeziehung der Transaktionskostentheorie. In: VOP Fachzeitschrift für die öffentliche Verwaltung, Jg. 15, Nr. 6, S. 379-384.

Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (2007a): Regionalplanerische Handlungsansätze zur Gewährleistung der öffentlichen Daseinsvorsorge. MORO-Informationen, Nr. 2/1 – 04/2007.

Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (2007b): Regionalplanerische Handlungsansätze zur Gewährleistung der öffentlichen Daseinsvorsorge. MORO-Informationen, Nr. 2/2 – 08/2007.

Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (2009a): Masterplan Daseinsvorsorge - Regionale Anpassungsstrategien. MORO-Informationen, Nr. 4/1 – 02/2009.

Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (2009b): Masterplan Daseinsvorsorge - Regionale Anpassungsstrategien. MORO-Informationen, Nr. 4/2 – 11/2009.

Bundesinstitut für Stadt-, Raum- und Bauforschung (o.J.): MORO - Modellvorhaben der Raumordnung. Online verfügbar unter: http://www.bbsr.bund.de/cln_032/nn_21268/BBSR/DE/FP/MORO/moro__node.html?__nnn=true [Stand: 27.08.2012].

Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz (2009): Freiwilliges Engagement in Österreich. 1. Freiwilligenbericht. Wien.

Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz (2010a): Sozialbericht 2009-2010. Ressortaktivitäten und sozialpolitische Analysen. Wien.



Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz (2010b): Sozialschutz in Österreich 2010. Wien.

Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz (2011): Mehr Geld für die Pflege. Wichtige Neuerungen zum Pflegegeld im Nationalrat beschlossen! Online verfügbar unter: http://www.bmask.gv.at/site/Soziales/Pflege_und_Betreuung/ [Stand: 19.04.2012].

Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft (2001): Private Sector Participation in der Siedlungswasserwirtschaft. Wien.

Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen und Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (2005): Öffentliche Daseinsvorsorge und demographischer Wandel. Erprobung von Anpassungs- und Entwicklungsstrategien in Modellvorhaben der Raumordnung. Berlin/Bonn.

Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (2010a): Regionale Daseinsvorsorgeplanung. Ein Leitfaden zur Anpassung der öffentlichen Daseinsvorsorge an den demographischen Wandel. Werkstatt: Praxis Heft 64. Bonn.

Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (2010b): Masterplan Daseinsvorsorge. Demographischer Wandel – Region schafft Zukunft in den Modellregionen Südharz-Kyffhäuser und Stettiner Haff. BMVSB-Online-Publikation, Nr. 35, Bonn.

Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (2010c): Daseinsvorsorge und Zentrale-Orte-Konzepte. MORO-Informationen, Nr. 9/1 – 11/2010.

Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie (o.J.): Public Private Partnership (PPP). Online verfügbar unter: http://www.bmvit.gv.at/ministerium/organisation/ppp.html [Stand: 04.09.2012].

Döring, T. (2003): Alternativen der Bereitstellung und Finanzierung kommunaler Infrastruktur. In: Deutsche Verkehrswissenschaftliche Gesellschaft (Hrsg.): Zukünftige Verkehrsplanung im Zeichen der Finanzkrise. Berlin, S. 134-184.

Döring, T. (2005): Räumliche Aspekte von Föderalismus und Finanzausgleich – von der Allokations- und Verteilungs- zur Wachstumsperspektive. In: Raumforschung und Raumordnung, Jg. 63, Nr. 2, S. 109-122.

Döring, T. (2007): Strategische Planung als Instrument der Kommunal- und Regionalentwicklung. In: Brodel, D. und Cecon, F. (Hrsg.): European Perspectives for Public Management. Chancen und Entwicklungspfade der öffentlichen Verwaltung im Europa von morgen. PuMa Schriftenreihe, Nr. 2, Villach: FH Kärnten, S. 253-267.

Döring, T. und Aigner, B. (2010): Standortwettbewerb, unternehmerische Standortentscheidungen und lokale Wirtschaftsförderung – Zum Stand der theoretischen und empirischen Forschung aus ökonomischer Sicht. In: Korn, T., van der Beek, G. und Fischer, E. (Hrsg): Aktuelle Herausforderungen in der Wirtschaftsförderung. Chancen und Perspektiven in einer sich wandelnden Welt. Lohmar/Köln: Josef Eul Verlag.

Döring, T. und Aigner-Walder, B. (2011): Lokale Wirtschaftsförderung und unternehmerische Standortzufriedenheit – eine vergleichende Analyse ausgewählter Kärntner Städte. In: Kärntner Jahrbuch für Politik, 18. Jg., S. 273-299.



Döring, T. und Rischkowsky, F. (2008): Nach der Reform ist vor der Reform. FAG 2008 als verpasste Chance einer Neuordnung der österreichischen Finanzausgleichsbeziehungen. In: Kärntner Jahrbuch für Politik, 15. Jg., S. 224-262.

Eckey, H.-F. (2008): Regionalökonomie. Wiesbaden: Gabler Verlag.

Einig, K. (2008): Regulierung der Daseinsvorsorge als Aufgabe der Raumordnung im Gewährleistungsstaat. In: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 1/2.2008, S. 17-40.

Enzinger, A. und Papst, M. (2009): Mittelfristige Finanzplanung in Gemeinden. Aufbau – Umsetzung – Analyse. RFG Schriftenreihe Recht & Finanzen für Gemeinden, Nr. 6, Wien.

Europäische Kommission (1999): EUREK Europäisches Raumentwicklungskonzept. Auf dem Wege zu einer räumlich ausgewogenen und nachhaltigen Entwicklung der Europäischen Union. Luxemburg.

European Commission (2010): Guide to the application of the European Union rules on state aid, public procurement and the internal market to services of general economic interest, and in particular to social services of general interest. Brussels.

Favry, E., Hiess, H. und Hollerweger, E. (2006): Daseinsvorsorge im ländlichen Raum. Dienstleistungen der Daseinsvorsorge zwischen Ehrenamt, Markt und Staat. Erkenntnisse aus dem Forschungsprojekt "Leistungen der Daseinsvorsorge im ländlichen Raum unter besonderer Berücksichtigung von Nonprofit Organisationen". Wien.

Freigang, D. und Kühn, S. (2010): Demografiesensitivität öffentlicher Haushalte in Deutschland und Österreich. In: KDZ – Zentrum für Verwaltungsforschung (Hrsg): Demografischer Strukturwandel als Herausforderung für die öffentlichen Finanzen. Wien: Neuer Wissenschaftlicher Verlag, S. 87-109.

Gawron, T. (2008): Zentrale-Orte-System und Sicherung der Daseinsvorsorge in schrumpfenden Regionen: Zum Koordinationsdilemma zwischen Raumordnung und Fachplanung. UFZ-Diskussionspapier, Department Umwelt- und Planungsrecht, Nr. 3/2008, Leipzig.

Hacker, A. und Zuckerstätter-Semela, R. (2012): Tätigkeitsbericht SUM 2011. Online verfügbar unter: http://www.stadt-umland.at/fileadmin/sum_admin/uploads/taetigkeitsberichte/sum jahresbericht11 formal.pdf [Stand: 29.08.2012].

Hauptausschuss der Ministerkonferenz für Raumordnung (o.J.): Bericht des Hauptausschusses der Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO). Demographischer Wandel und Daseinsvorsorge. Online verfügbar unter: http://www.bmvbs.de/cae/servlet/contentblob/28644/publicationFile/166/bericht-zum-beschluss-demographischer-wandel-und-daseinsfuersorge.pdf [Stand: 12.09.2012].

ICG Infora Consulting Group (2003): Public Private Partnership in Theorie und Praxis, Graz.

Kärntner Landesregierung (2004): Regierungsprogramm von FPÖ und SPÖ für die 29. Gesetzgebungsperiode. 2004 – 2009. Klagenfurt.

Kärntner Landesregierung (2009): Regierungsprogramm für Kärnten. 2009-2014. Klagenfurt.

Kärntner Landesregierung (2012): IKZ Förderrichtlinien ab 01. Juli 2012. Richtlinien der Kärntner Landesregierung für die Verteilung der den Gemeinden des Landes Kärnten zustehenden Finanzzuweisungsmittel gemäß § 21 des Finanzausgleichgesetzes 2008. Klagenfurt.



Kellermann, C. (2007): Gefahr für die nationale Daseinsvorsorge im EU-Binnenmarkt? In: Politik Info, Nr. 3, S. 1-4.

Köfel. M. (2012): Wer finanziert die Pflege? Pflegefinanzierung in Österreich aus kommunaler Perspektive. In: KDZ Forum Public Management, Nr. 2, S. 4-7.

Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2004): Weißbuch zu Dienstleistungen von allgemeinem Interesse. Brüssel.

Kommunalkredit Austria (2011): Gemeindefinanzbericht 2011. Wien.

Kruse, O. (2001): Public Private Partnership in der kommunalen Gebäudewirtschaft. Marburg.

Lehner, G. (2001): Finanzausgleich als Instrument der Budgetpolitik. In: WIFO Monatsberichte, Nr. 8, S. 497-511.

Littwin, F. und Schöne, F.-J. (2006): Public Private Partnership im öffentlichen Hochbau. Stuttgart.

Machold, I. (2010): Regionale Ungleichheit in der Daseinsvorsorge. Konzepte und Leitbilder. Facts & Features, Nr. 44, Bundesanstalt für Bergbauernfragen, Wien.

Maier, G. und Tödtling, F. (2006): Regional- und Stadtökonomik 1. Standorttheorie und Raumstruktur. 4. Auflage. Wien/New York: Springer.

Maier, G., Tödtling, F. und Trippl, M. (2006): Regional- und Stadtökonomik 2. Regionalent-wicklung und Regionalplanung. 3. Auflage. Wien/New York: Springer.

Matschek, M. (2011): Interkommunale Zusammenarbeit. RFG Schriftenreihe Recht & Finanzen für Gemeinden, Nr. 2, Wien.

Mayerhofer, P., Aigner, B. und Döring, T. (2010): Demographischer Wandel als Herausforderung für Österreich und seine Regionen. Teilbericht 1: Räumliche Charakteristika des demographischen Wandels – Bevölkerung und Erwerbspotential. Wien: WIFO.

McCann, P. (2001): Urban and Regional Economics. Oxford: Oxford University Press.

Mühlberger, U., Guger, A., Knittler, K. und Schratzenstaller, M. (2010): Langzeitpflege in Österreich. In: KDZ – Zentrum für Verwaltungsforschung (Hrsg): Demografischer Strukturwandel als Herausforderung für die öffentlichen Finanzen. Wien: Neuer Wissenschaftlicher Verlag, S. 123-148.

Oates, Wallace E. (1972): Fiscal Federalism. New York: Harcourt Brace Jovanovich.

Oates, Wallace E. (1999): An Essay on Fiscal Federalism. In: Journal of Economic Literature, Vol. 37, S. 1120-1149.

Oates, Wallace E. (2005): Toward a Second-Generation Theory of Fiscal Federalism. In: International Tax and Public Finance, Vol. 12, S. 349-373.

ÖROK (2006): Zentralität und Standortplanung der öffentlichen Hand, ÖROK Schriftenreihe Nr. 172, Wien.



ÖROK (2010): Kleinräumige Bevölkerungsprognose für Österreich 2010-2030 mit Ausblick bis 2050. Wien.

ÖROK (2011a): ÖREK 2011. Österreichisches Raumentwicklungskonzept. Wien.

ÖROK (2011b): ÖREK 2011 Good Practice. Stadt-Umland-Management Wien - Niederösterreich (SUM). Online verfügbar unter: http://www.oerok.gv.at/fileadmin/Bilder/2.Reiter-Raum_u._Region/1.OEREK/OEREK_2011/good_practice/Good_Practice_SUM.pdf [Stand: 29.08.2012].

ÖROK (o.J.): Zentralität – neu. Online verfügbar unter: http://www.oerok.gv.at/raumregion/themen-und-forschungsbereiche/zentralitaet-und-raumentwicklung.html [Stand: 31.07.2012].

Österreichischer Gemeindebund (2004): Positionspapier des Österreichischen Gemeindebundes über Formulierungen und Definitionen der "Daseinsvorsorge" und deren Verankerung in der Finanzverfassung. Wien.

Österreichischer Städtebund (2004): Definition bzw. Auslegung des Begriffes Daseinsvorsorge. Wien.

Pitlik, H., Wirth, K. und Lehner, B. (2010): Gemeindestruktur und Gemeindekooperation. Wien: WIFO und KDZ.

Placke, G. (2007): Neue gesellschaftliche Kooperationen als Paradigma für ein gemeinschaftliches Engagementverständnis von Kommunen, Bürgergesellschaft und Unternehmen. In: Brodel, D. und Cecon, F. (Hrsg.): European Perspectives for Public Management. Chancen und Entwicklungspfade der öffentlichen Verwaltung im Europa von morgen. PuMa Schriftenreihe, Nr. 2, Villach: FH Kärnten, S. 209-219.

Preslmaier, H. (2001): Outsourcing aus der Sichtweise eines Kommunalberaters. In: Schauer, R. (Hrsg.): Outsourcing - Übertragung kommunaler Aufgaben an private Dienstleister? Chancen und Risiken von öffentlich-privaten Partnerschaften im kommunalen Dienstleistungsbereich. Linz: Johannes Kepler Universität, S. 97-108.

Roschmann, C. (2005): Public-Private-Partnerships. Versuch der Bestimmung eines Begriffs und seiner Operationalisierung. In: Stember, J. (Hrsg.): Public Private Partnerships. Zukunftsmodelle für öffentliche Verwaltungen. Harz, S. 36-53.

Rumpold, C. (2012): Bevölkerungsstatistik: Viele Gemeinden erhalten 2012 weniger Ertragsanteile. Online verfügbar unter: https://www.kommunalnet.at/news/artikel/select_category/130/article/bevoelkerungsstatistik-viele-gemeinden-erhalten-2012-weniger-ertragsanteile.html?cHash=9eb1d95e300ccd4d2a3e68f37a44201b [Stand: 08.06.2012].

Schedler, K. und Proeller, I. (2003): New Public Management. 2. Auflage. Bern/Stuttgart/Wien: Verlag Paul Haupt.

Schimany, P. (2003): Die Alterung der Gesellschaft. Ursachen und Folgen des demographischen Umbruchs. Frankfurt/New York: Campus Verlag.

Schindegger, F. und Tatzberger, G. (2002): Polizentrismus. Ein europäisches Leitbild für die räumliche Entwicklung. Wien: Österreichisches Institut für Raumplanung.



Schipfer, R.K. (2005): Der Wandel der Bevölkerungsstruktur in Österreich. Auswirkungen auf Regionen und Kommunen. Österreichisches Institut für Familienforschung, Paper Nr. 51. Wien.

Schneider, U., Österle, A., Schober, D. und Schober, C. (2006): Die Kosten der Pflege in Österreich. Ausgabenstruktur und Finanzierung. Forschungsbericht 02/2006. Institut für Sozialpolitik, Wien.

Schwarenthorer, F. (o.J.): Wirkungsorientierung – ein Instrument zur Auswahl von Einsparungspotenzial? Online verfügbar unter: http://integratedconsulting.at/fileadmin/user_upload/pdf-Dateien/Artikel_Wirkungsorientierung_Schwarenthorer_2__1_docx.pdf [Stand: 09.08.2012].

Stadt Wien und Land Niederösterreich (o.J.): SUM Stadt-Umland-Management Wien/Niederösterreich. Online verfügbar unter: http://www.stadt-umland.at/index.php?id=home [Stand: 29.08.2012].

Statistik Austria (2010): Gebarungen und Sektor Staat 2009. Teil II. Wien.

Statistik Austria (2011a): Bevölkerungsprognose 2011. Wien.

Statistik Austria (2011b): Demographisches Jahrbuch 2010. Wien.

Statistik Austria (2011c): Datenbank Gemeinden ab 2000, VA-Gruppen und Abschnitte. Online verfügbar unter: http://sdb.statistik.at/superwebguest/login.do?guest=guest &db=degem_vaabschn [Stand: 12.07.2012].

Statistik Austria (2011d): Gebarungen und Sektor Staat 2010. Teil II. Wien.

Statistik Austria (2012a): Statistik des Bevölkerungsstandes. Wien.

Statistik Austria (2012b): Statistik der Natürlichen Bevölkerungsbewegung. Wien.

Statistik Austria (2012c): Wanderungsstatistik. Wien.

Statistik Austria (2012d): Familien- und Haushaltsstatistik 2011. Ergebnisse der Mikrozensus-Arbeitskräfteerhebung. Wien.

Steiner, R. (2007): Interkommunale Zusammenarbeit und Gemeindezusammenschlüsse in Europa – Ein Erfolgsmodell? In: Brodel, D. und Cecon, F. (Hrsg.): European Perspectives for Public Management. Chancen und Entwicklungspfade der öffentlichen Verwaltung im Europa von morgen. PuMa Schriftenreihe, Nr. 2, Villach: FH Kärnten, S. 89-132.

Tiebout, Charles (1956): A pure theory of local expenditures. In: Journal of Political Economy, Vol. 64, S. 416-424.

Uhlenberg, P. (2005): Demography of Ageing. In: Poston, D.L./Micklin, M. (Eds.): Handbook of Population. New York: Kluwer Academic, S. 143-167.

Verein Dorfmobil KSK (o.J.): Projektbeschreibung. Online unter: http://www.gemeinde-klaus.at/gemeinde/DorfmobilWeb/Projekt.htm [Stand: 09.08.2012].

Viehauser, W. und Aigner, B. (2004): Public Private Partnership – die alternative Finanzierungsform. In: ÖHW Das öffentliche Haushaltswesen in Österreich, Jg. 45, Nr. 1-2, S. 42-52.



Walkenhorst, P. (2007): Zehn Jahre Bürgerstiftungen in Deutschland – Zwischenbilanz und Perspektiven. In: Stiftung&Sponsoring, Nr. 1, S. 22-23.

Weber, G. und Fischer, T. (2010): Gehen oder Bleiben? Die Motive des Wanderungs- und Bleibeverhaltens junger Frauen im ländlichen Raum der Steiermark und die daraus resultierenden Handlungsoptionen im Rahmen der Lokalen Agenda 21-Prozesse. Institut für Raumplanung und Ländliche Neuordnung. Universität für Bodenkultur.

Wirth, K. und Lehner, B. (2010): Gemeindekooperationen. In: WIFO und KDZ (Hrsg.): Gemeindestruktur und Gemeindekooperation. Wien, S. 60-109.

United Nations (2010): World Population Ageing 2009. New York.

