



raum ifip

Klimaorientierte und ressourcenschonende Raumentwicklung und Finanzausgleich

Johann Bröthaler, Michael Getzner

Technische Universität Wien, Institut für Raumplanung
Forschungsbereich Finanzwissenschaft und Infrastrukturpolitik

Studie der TU Wien (2024) im Auftrag des BMF, Abt. II/3

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

(J. Bröthaler, T. Dillinger, M. Getzner, E. Grinzinger, A. Kanonier, M. Chamraci)

WIFO Jour Fixe Budget- und Steuerpolitik

Wien, 14. Mai 2024

Inhalt der Studie

- 1. Konzeptioneller Rahmen**
Themenfelder, Wirkungen, Akteure/innen, Instrumente, Anreize
- 2. Empirische Befunde zur Raumentwicklung**
Flächennutzung, Flächenwidmung, Baulandreserven, Leerstand
- 3. Empirische Befunde zum Finanzausgleich**
Abgrenzung, Architektur, Prinzipien, Abgaben/Transfers
- 4. Fiskalische Wirkungen der Siedlungsentwicklung**
Bedeutung im Budget der Gemeinden, Wirkungen, Anreize
- 5. Bestimmungsgründe der Flächeninanspruchnahme**
Empirische ökonometrische Schätzung der Zusammenhänge
- 6. Finanzausgleichsorientierte Analyse des ÖREK 2030**
Grundsätze, Ziele, Handlungsansätze, fiskalische Instrumente
- 7. Reformoptionen zur Raumwirksamkeit des Finanzausgleichs**
Fiskalischen Instrumente für flächensparende Raumentwicklung



www.bmf.gv.at/themen/budget/finanzbeziehungen-laender-gemeinden/spending-reviews-studien-finanzausgleich.html

Inhalt der Präsentation

1. Raumentwicklung

Themenfelder, Wirkungen, Ursachen, Anreize

2. Finanzausgleich

Abgaben/Transfers, Raumwirksamkeit

3. Bestimmungsgründe

der Flächeninanspruchnahme

4. Reformoptionen

zum Finanzausgleich für flächensparende Raumentwicklung

5. Schlussfolgerungen

1. Raumentwicklung

Themenfelder, Wirkungen, Ursachen, Anreize

1. Raumentwicklung

Themenfelder



Überörtliche, örtliche Raumordnung
Nationale, regionale, lokale Planung
Steuerung der Flächennutzung
Wanderung, Mobilität
Daseinsvorsorge
Infrastrukturen
Naturschutz
Energieraumplanung
Bewusstseinsbildung
Informationssysteme

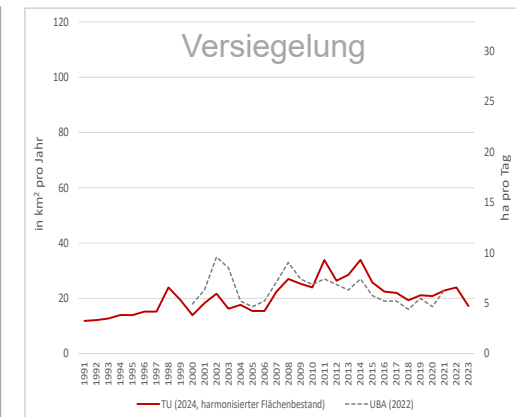
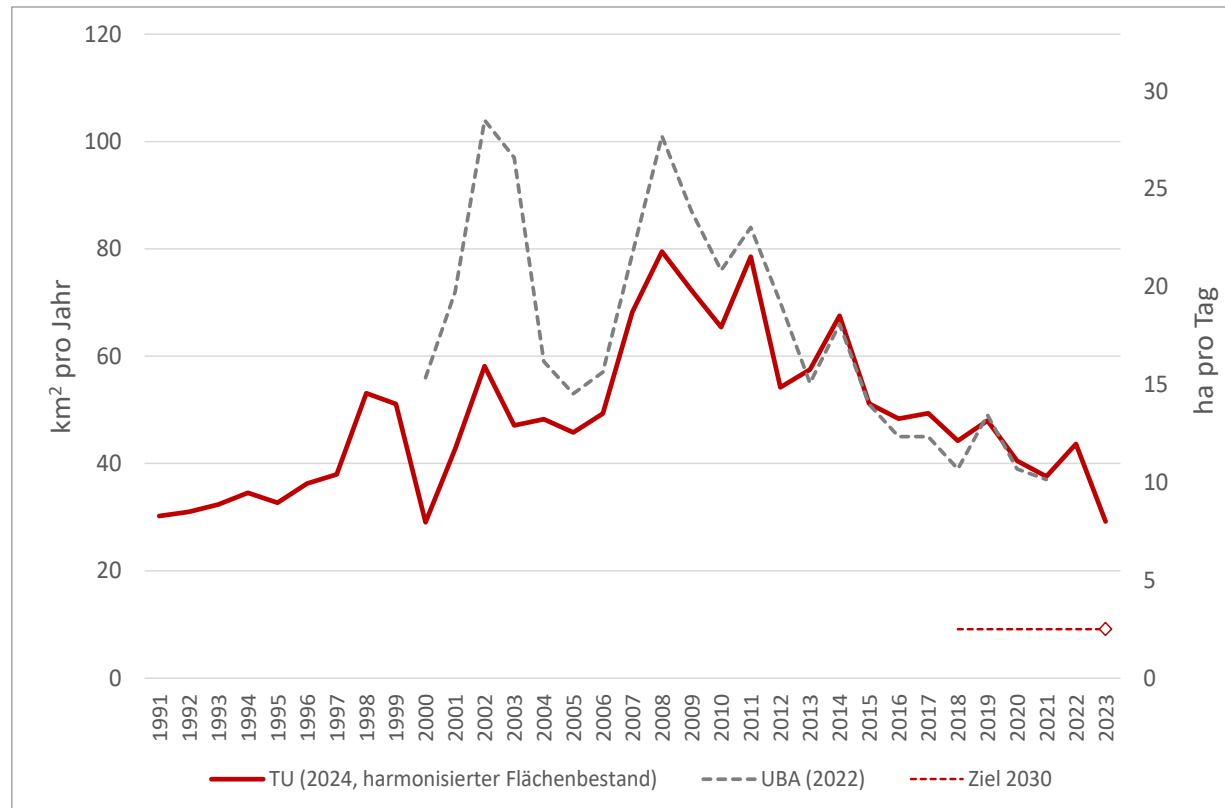
Bauen und Wohnen
Gestaltung des öffentlichen Raums
Urbane Grünräume
Verkehrsinfrastruktur
Land-/Forstwirtschaft, Bodenqualität
Wasserhaushalt, Wasserwirtschaft
Energie, Produktion, Konsum
Bewusstseinsbildung
Informationssysteme

Planungssystematik – Raumordnungsgesetze – Raumplanung – Entwicklungskonzepte
ÖREK 2030 (empfehlend), REK, ÖEK, FWP, BPL; Klimastrategien

1. Raumentwicklung - Flächeninanspruchnahme

Flächeninanspruchnahme - jährlicher Zuwachs 1991–2023

(Bauflächen, Verkehrsflächen, Freizeitflächen und Abbauflächen)



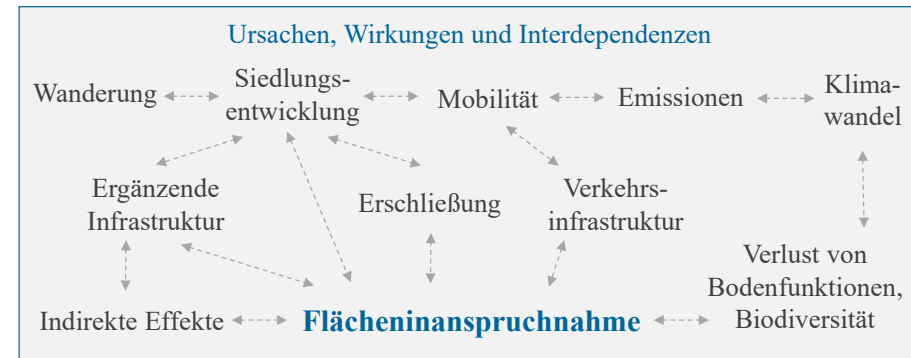
Quelle: eigene Berechnung und Darstellung;
TU Wien (2024, harmonisierter Flächenbestand
1990-2023); BEV (2024, Regionalinformation);
UBA (2022, Methodik bis 2021)

- Ziel, zusätzliche Flächeninanspruchnahme auf 2,5 ha/Tag zu reduzieren
- Ziel bislang nicht regional differenziert vereinbart
- Datenqualität bisher problematisch

1. Raumentwicklung - Interdependenzen

Komplexe Wechselwirkungen

- Demografie, Wirtschaft, Mobilität etc.
- Finanzielle Anreize und Wirkungen
- Entscheidungsträger:innen, Eigentümer:innen



Regionale Unterschiede

- Ausgangslagen, Raumstrukturen
- Raumplanungspraxis
- Entwicklungsdynamiken
- Räumliche Spill-over-Effekte
- Immobilienpreise
- Funktionsteilung ländlich/städtisch
- Unterschiedliche Herausforderungen für
- Größere Stadtregionen, kleinere Stadtregionen, Achsenräume
- Ländliche Räume mit/ohne Tourismus, mit geringer Bevölkerungsdichte

Raumwirksamkeit
des Finanzausgleichs

Fiskalische
Wirkungen

Finanzausgleich

Öffentliche Haushalte

1. Raumentwicklung - Ursachen

Vielfältige Ursachen und Treiber der Flächeninanspruchnahme:

- Bevölkerungszunahme (in Ballungsräumen)
- Erhöhte Nachfrage (Wohnen, Zweitwohnsitze)
- Erhöhte Nachfrage (Betriebe, Freizeit, Energieerzeugung)
- Sinkende Haushaltsgröße
- Steigende Wohnfläche pro Person
- Zersiedelung, Baulandreserven
- Bodenpreise, Hortung, Spekulation
- Wachstumsparadigma
- Fiskalische Anreize und Fehlanreize
- Fiskal-Illusion



- **Raumplanungsgesetze (Novellen der letzten Jahren)**
 - Strengere Rahmenbedingungen (Siedlungsgrenzen)
 - Innen- statt Außen-Entwicklung
 - Fiskalische Instrumente (Infrastruktur-, Zweitwohnsitzabgabe)
- **Entwicklungskonzepte (ÖREK 2030)**
 - Orientierung an Grundsätzen der Nachhaltigkeit
 - Vier Säulen zu ressourcen-schonender, klimaverträglicher Entwicklung
 - Handlungsprogramm zu Governance und Umsetzung
- **Bodenstrategie für Österreich**
 - Neues Datenmodell zu Flächeninanspruchnahme/Versiegelung
 - Österreichweit einheitliches Monitoring
 - Verstärkte Nutzung finanzieller Instrumente (Finanzausgleich)

Finanzausgleichsorientierte Analyse des ÖREK 2030

Themenfelder

- Bodeninanspruchnahme
- Innenentwicklung
- Daseinsvorsorge
- Klimaschutz
- Energie
- Mobilität
- Umwelt-/Naturschutz
- Regionale Kooperation
- Gerechtigkeit



Mögliche Handlungsansätze (aus Sicht der Raumplanung)

- Ziele, Wirksamkeiten
- Relevante Akteure
- Raumpl. Instrumente
- **Finanzielle Anreize**
- **Fiskalische Instrumente**

2. Finanzausgleich

Raumwirksamkeit bei Abgaben/Transfers und fiskalische Wirkungen

2. Finanzausgleich und Raumentwicklung

Raumbezug des Finanzausgleichs

Elemente des Finanzausgleichs nehmen Bezug auf räumliche Gegebenheiten oder knüpfen an raumbezogene Indikatoren an

Raumwirksamkeit des Finanzausgleichs

Elemente/Instrumente des Finanzausgleichs sind mit räumlicher Wirkung verbunden (Aufgaben, Einnahmen, Ausgaben) und Anreizwirkung auf politisch-administrative Entscheidungsträger:innen

Fiskalische Wirkung der Raumentwicklung

Auswirkungen der Raumentwicklung auf Elemente des Finanzausgleichs bzw. allgemein auf Einnahmen/Ausgaben öffentlicher Rechtsträger

2. Finanzausgleich – Bezug zu Boden/Umwelt

Bodenbezüge im bestehenden Finanzausgleich (FAG 2017 und 2024)

Ausschließliche Abgaben

- Wohnbauförderungsbeitrag
- Grundsteuer
- Interessentenbeiträge
- Leerstands-, Zeitwohnsitzabgaben

Gemeinschaftliche Bundesabgaben

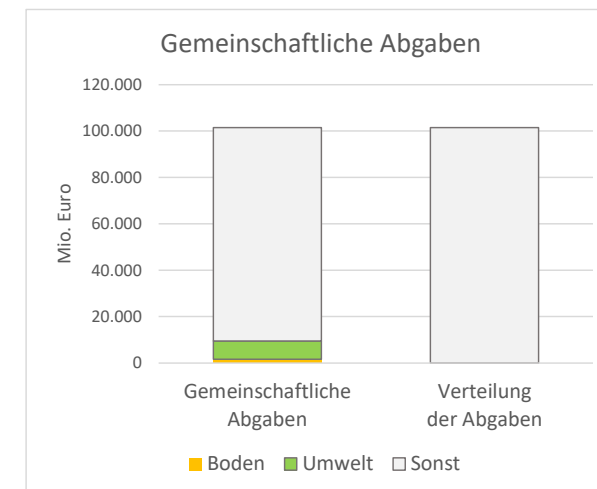
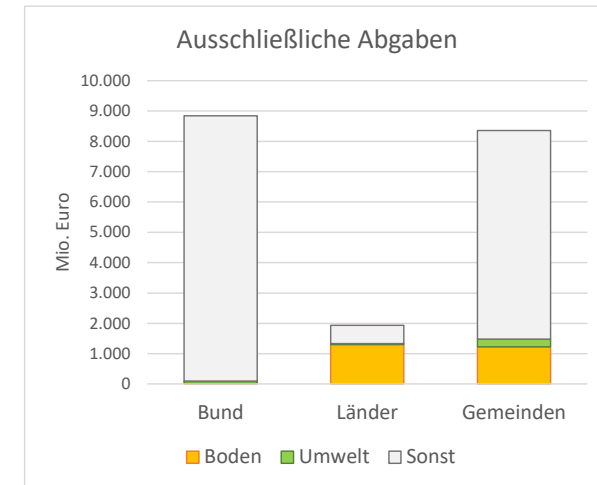
- Grunderwerbsteuer
- Bodenwertabgabe

Verteilung der gem. Bundesabgaben

- keine: Lage der Gemeinden, innerörtliche Lage, Fläche (Widmung/Nutzung) spielt keine Rolle

Transfers (Förderungen)

- vielfältig (keine österreichweite Empirie)
- Fördergegenstände u.a. Innenentwicklung, Flächenrecycling, Straßen, Rad/Fußwege, Mobilitätsmanagement, Gebäudesanierung, Heizsysteme, erneuerbare Energie, Artenschutz

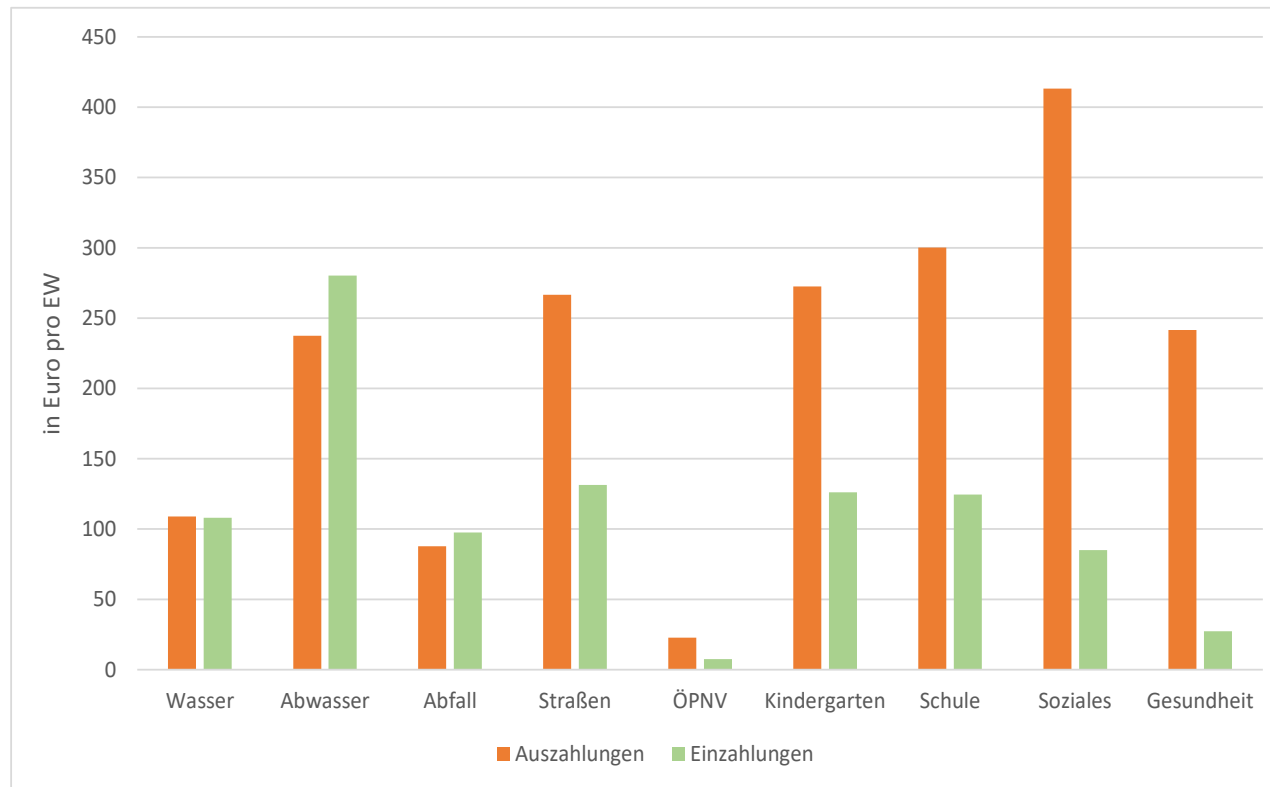


Quelle: TU Wien (2024); Daten 2022 (Statistik Austria, 2023; BMF, 2024)

2. Fiskalische Wirkungen

Beispiel: Siedlungsbezogene finanzielle Lasten der Gemeinden

Auszahlungen der Gemeinden ohne Wien (in Euro pro EW, 2022)



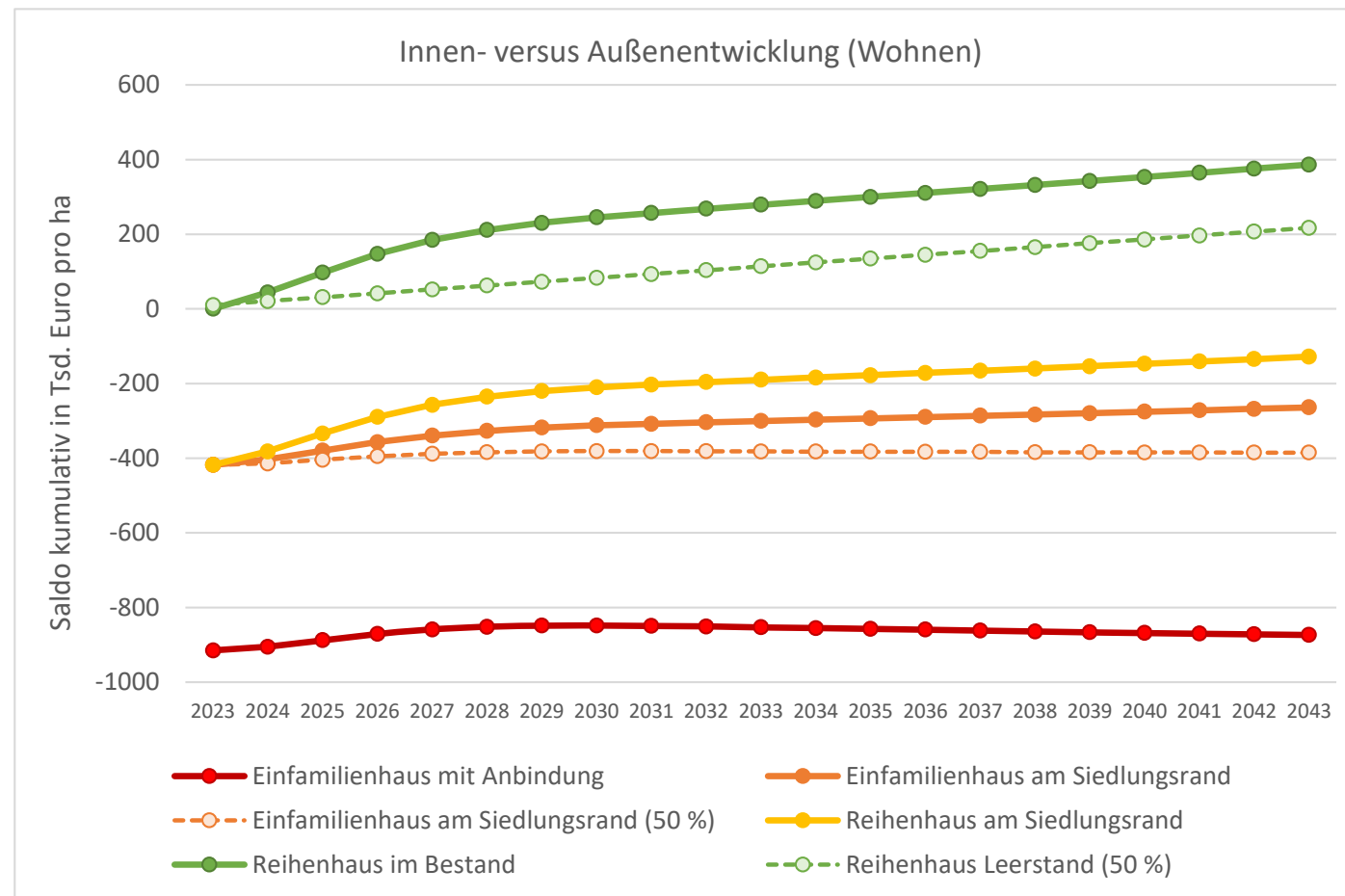
Auszahlungen	%	% ges.
Wasser	6	3
Abwasser	12	7
Abfall	5	3
Straßen	14	8
ÖPNV	1	1
Kindergarten	14	8
Schule	15	9
Soziales	21	12
Gesundheit	12	7
Summe	100	57
Allg. Verw.		13
Öff. Ord		3
Kultur		3
Sonstige DL		12
Sonstige		12
Gesamt		100

- Siedlungsbezogene Lasten machen 50–60 % der gesamten Auszahlungen aus.
- Finanzierungsbedarf aus allgemeinen Haushaltsmitteln (Abgaben, z.T. Transfers)

2. Fiskalische Wirkungen

Fiskalische Wirkungen der Siedlungsentwicklung (Wohnen)

Einflussgrößen und Anreize: Flächeneffizienz = fiskalische Effizienz



abhängig ua von

- Lage, Dichte
- Bebauungsstruktur
- Örtlichen Gegebenheiten
- Besiedlungsgrad

Beispiel:
Fiskalische
Effekte bei
flächenintensiver
bzw. -sparender
Bebauung
(außen/innen)
ohne/mit Bauland-
Reserven bzw.
Leerstand

2. Anreizstrukturen – Beispiel Einwohner:innen

Kommunalpolitische und gesellschaftliche Rahmenbedingungen

Bevölkerungs-
zunahme/-rückgang

Nachfrage nach
Wohnraum/Nebenw.

Gesellschaftl.
Anforderungen

Sinkende Haushaltsgröße,
steigende Wohnfläche

Immobilienpreise,
Bodenverfügbarkeit

Potenziell missachtete Wirkungen

Ausgaben-
effekte

Besiedlungs-
grad (unbebaut)

Flächenbedarf,
Siedlungsdichte

Kompensations-
effekte

Diskutierter fiskalischer Anreiz

Widmung von
Wohngebieten

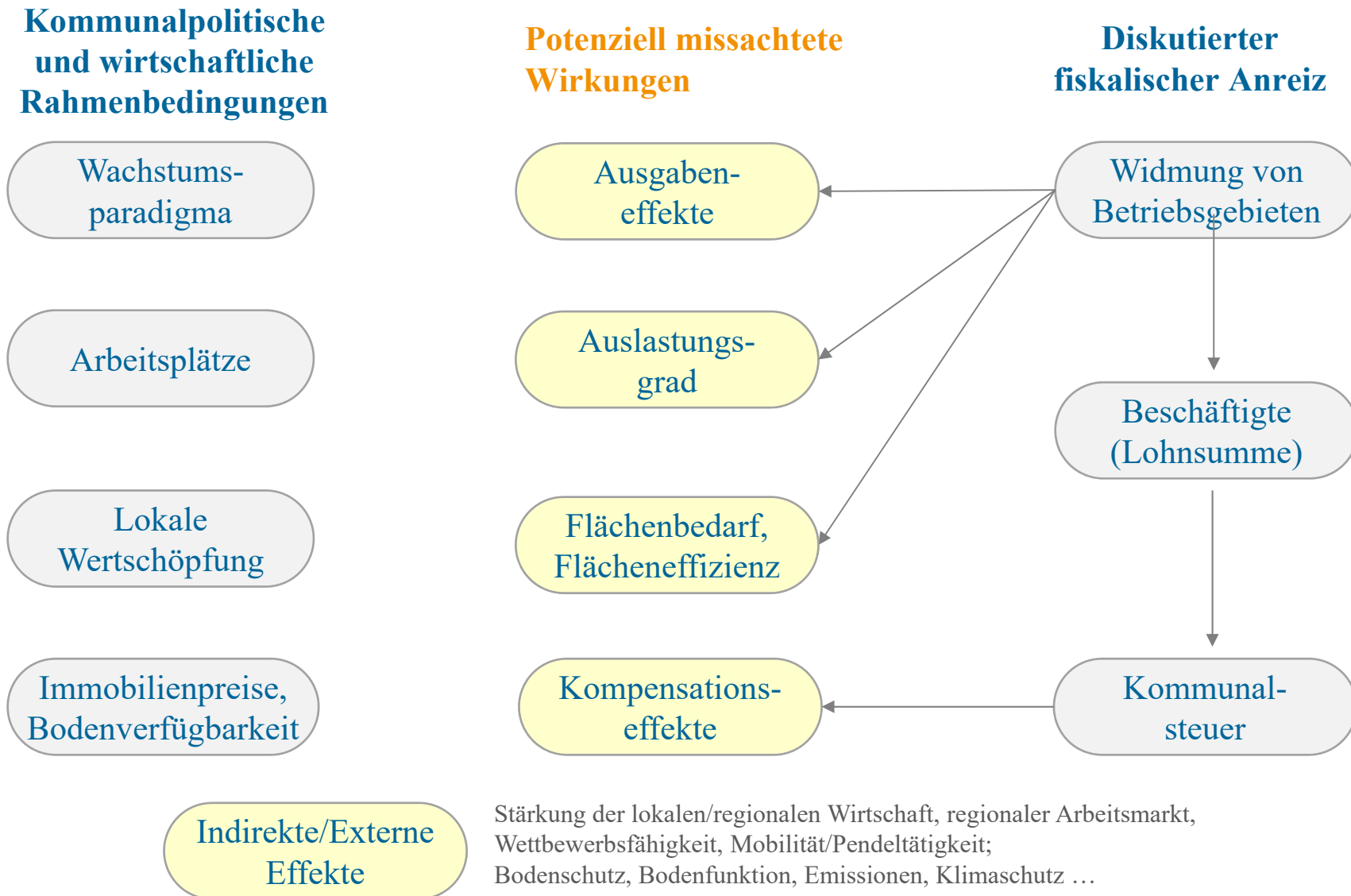
Einwohner:innen

Ertragsanteile

Indirekte/Externe
Effekte

Aufgabenfinanzierung, fiskalische Autonomie; Infrastrukturbedarf, -kapazitäten, -auslastung; längerfristige Effekte wie Zu-/Abwanderung, Mobilität, Rückkopplung zum regionalen Arbeitsmarkt; Umwelteffekte ...

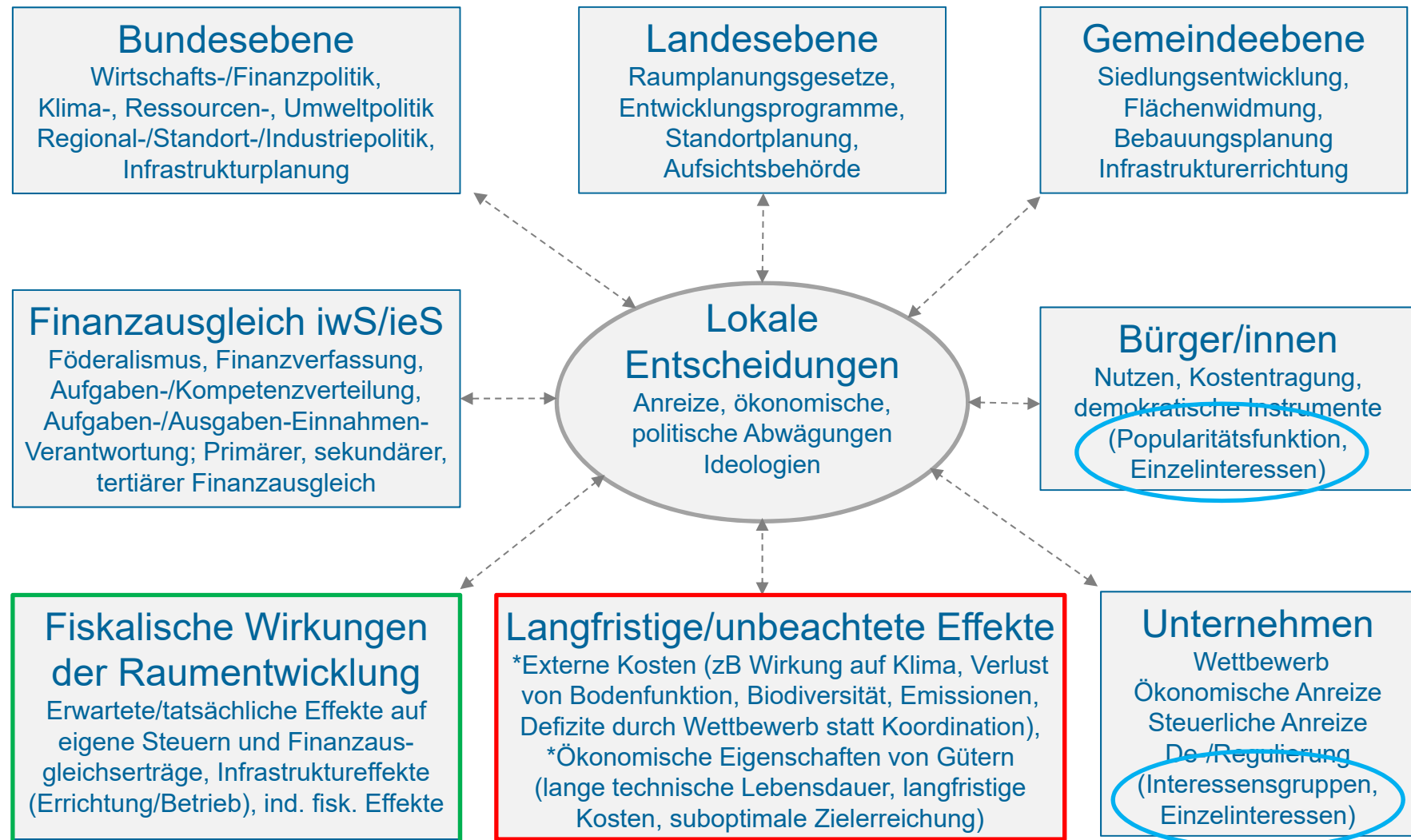
2. Anreizstrukturen – Beispiel Betriebe



3. Bestimmungsgründe der Flächeninanspruchnahme

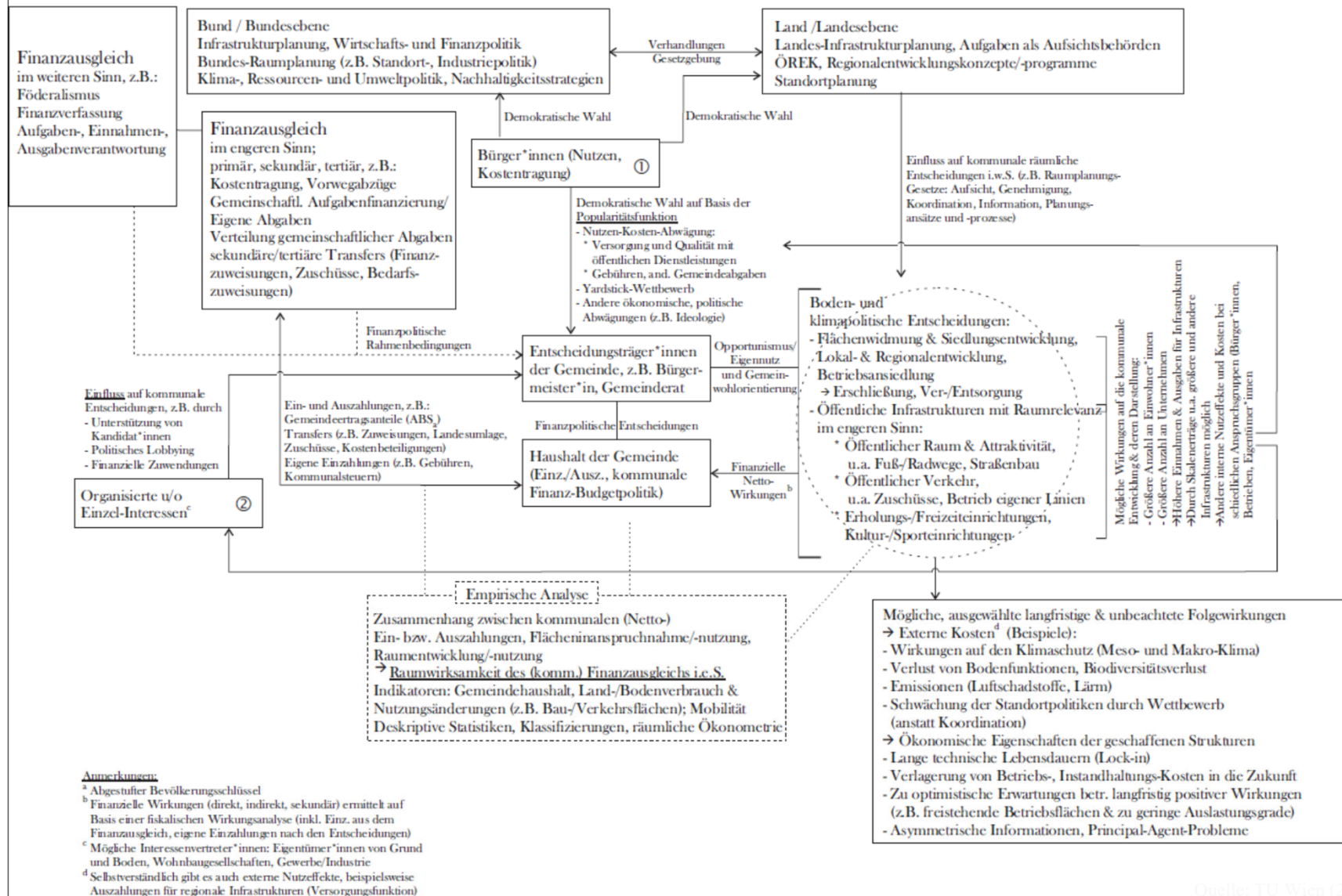
3. Wechselwirkungen und Anreize

Konzeptionelles polit-ökonomisches Modell



3. Wechselwirkungen und Anreize

Polit-ökonomisches Modell im Detail



3. Statistisches Schätzmodell

Abhängige Variablen	CHANGE CONSTR		
	Koeffizient	t-Statistik	Prob.
<i>Erklärende Variablen</i>			
Konstante	0,874	0,321	0,007***
POP	-0,295	0,083	0,000***
POP ²	0,020	0,006	0,000***
POPENTW	-1,070	0,027	0,000***
INC	0,043	0,008	0,000***
EDU	0,518	0,071	0,000***
UNEMPL	-0,521	0,081	0,000***
SHARE CONSTR	-2,112	0,047	0,000***
SHARE TRANSP			
SHARE_USE			
SHARE SEALED			
FISC_FREE	-0,007	0,004	0,060*
FISC_DEBT	0,003	0,001	0,038**
REV_RS	-0,003	0,013	0,832
REV_BT	-0,013	0,026	0,608
REV_PT	-0,075	0,105	0,476
REV_TR	0,002	0,008	0,760
AR(1)	-0,005	0,007	0,486
Adj. R ²	0,174		
S.E. der Regression	0,057		
Log Likelihood	36.884		
F-Statistik	3,463***		
Durbin-Watson-Statistik	2,033		
Beobachtungen	24.694		
Periode	2009-2020 (12)		
Anzahl an Gemeinden	2.094		

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

Quelle: TU Wien (2022)

3. Finanzausgleich - Bestimmungsgründe

Ergebnisse einer ökonometrischen Schätzung zu Bestimmungsgründen der Flächeninanspruchnahme (FLI):

- **Strukturelle und demografische Merkmale**
 - Kleinere (ländliche) Gemeinden weisen größere FLI pro Kopf auf
 - Stark wachsende Gemeinden weisen geringere FLI pro Kopf auf
- **Sozioökonomische Merkmale**
 - Gemeinden mit höherem Pro-Kopf-Einkommen, höherer formaler Bildung und geringerer Arbeitslosenquote weisen größere FLI auf
- **Knappheit verfügbarer Flächen**
 - Geringere FLI bei Flächenknappheit

3. Finanzausgleich - Bestimmungsgründe

Ergebnisse der ökonometrischen Schätzung zu Bestimmungsgründen der Flächeninanspruchnahme (FLI):

- **Finanzausgleich**
 - Ertragsanteile und eigene Abgaben weisen keinen bzw. kaum einen signifikanten Einfluss auf FLI auf.
- **Kein Einfluss erkennbar**
 - Politische Ideologie (ÖVP, SPÖ)
 - Urban-Rural-Typologie – keine zusätzliche Erklärungskraft
 - Bedeutung des Tourismus für die Gemeinde

4. Reformoptionen

zum Finanzausgleich für flächensparende Raumentwicklung

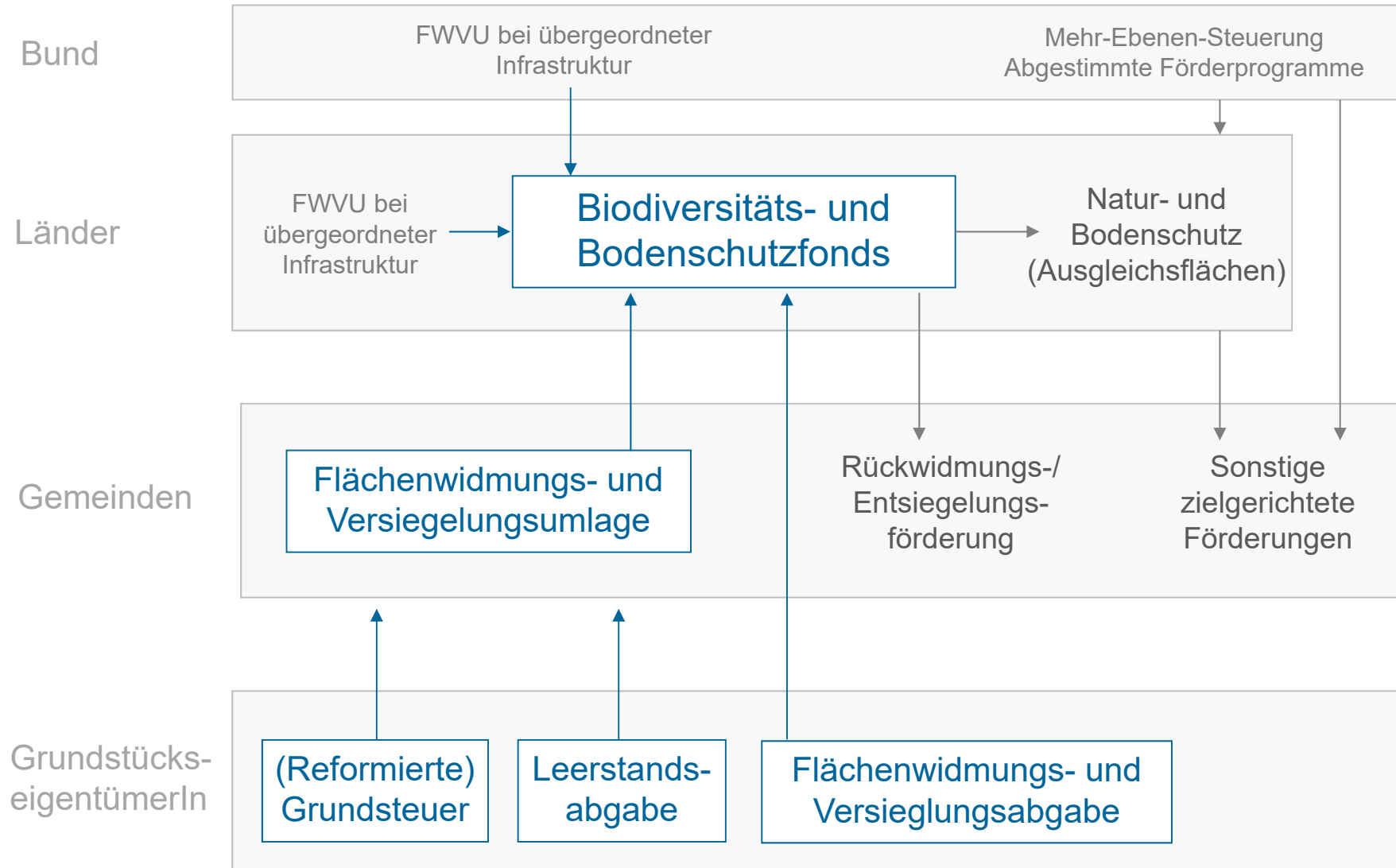
4. Reformoptionen [1] - Finanzausgleich ieS

Ansatzpunkte für eine verstärkte Raumwirksamkeit

bei der vertikalen und horizontalen Aufteilung der gemeinschaftlichen Bundesabgaben in Abstimmung mit länderinternen Finanzausgleichsregelungen

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

4. Reformoptionen [2] – fiskalische Instrumente



- **Bodenschutz im Finanzausgleich (und Haushaltsrecht) etablieren**
 - Strategisches FA-Paktum zum Boden- und Klimaschutz
 - Integration in Green Budgeting (Wirkungsrichtung, Indikatoren)
 - Ergänzung bei Transparenzdatenbank (Kategorisierung)
- **Umsetzungen bis bzw. im nächsten Finanzausgleich**
 - Ziele, Daten, Monitoring zum Bodenverbrauch verfügbar
 - Reform/Vereinheitlichung fiskalischer Instrumente (Grundsteuer, Leerstands-, Zweitwohnsitzabgabe)
 - Ergänzende finanzielle Anreize zu Flächenwidmungsentscheidungen (Widmungs-/Versiegelungsumlage, Widmungsabgabe)
 - Bewusstseinsbildung zu fiskalischen Wirkungen



raum ifip

Klimaorientierte und ressourcenschonende Raumentwicklung und Finanzausgleich

Johann Bröthaler, Michael Getzner

Technische Universität Wien, Institut für Raumplanung
Forschungsbereich Finanzwissenschaft und Infrastrukturpolitik

Studie der TU Wien (2024) im Auftrag des BMF, Abt. II/3

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

(J. Bröthaler, T. Dillinger, M. Getzner, E. Grinzinger, A. Kanonier, M. Chamraci)

WIFO Jour Fixe Budget- und Steuerpolitik
Wien, 14. Mai 2024