Finanzausgleich für die Wiener Stadtregion

Finanzielle Anreize, Kooperation bei Betriebsansiedlungen und Perspektiven für die Ostregion

Josef Schmee*

1. Einleitung

Die gesamte Agglomeration Wien ist längst ein stark verflochtener Wirtschaftsraum mit wechselseitiger Abhängigkeit. Die bestehenden Gemeinde- und Landesgrenzen nehmen jedoch keinerlei Rücksicht auf die räumliche Dimension der ökonomischen, ökologischen und sozialen Problemlagen. Viele wirtschafts- und raumordnungspolitische Ziele können von den beteiligten Akteuren daher im Alleingang nicht mehr oder nur unbefriedigend gelöst werden. Vor allem für die Sicherung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit der Stadtregion im Wettbewerb der Regionen ist eine kooperative Vorgangsweise aller beteiligten Akteure unabdingbare Voraussetzung. Kooperationsbedarf tritt in vielen Bereichen auf: Neben der Stärkung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit sind vor allem die Bereiche Infrastruktur, Verkehr, Betriebsansiedlung, Ökologie, Flächensicherung und Wohnbauförderung von hoher Relevanz. Obwohl Willensbezeugungen zur Kooperation allerorts vernehmbar sind, hinkt die tatsächliche Umsetzung stark nach. Bisherige Kooperationsformen in der Ostregion (Planungsgemeinschaft Ost, Verkehrsverbund Ostregion, Vienna Region) beschränken sich entweder auf eng abgegrenzte Themenbereiche oder haben aufgrund ihrer Unverbindlichkeit Defizite bei der Umsetzung. Während es im Bereich der kostspieligen Ver- und Entsorgungsinfrastruktur schon seit einiger Zeit zu Kooperationen auf freiwilliger Basis kommt, ist dies bei wirtschaftspolitischen Zielsetzungen (insbesondere Betriebsansiedlungen) nicht der Fall. Dies führt zu suboptimalen Ergebnissen im Hinblick auf die Nutzung der vorhandenen Res-

* Dieser Beitrag ist eine Zusammenfassung der wichtigsten Ergebnisse einer von der Kammer für Arbeiter und Angestellte in Auftrag gegebenen Studie „Betriebsansiedlung, Kooperation und interkommunaler Finanzausgleich: Perspektiven für die Ostregion", die von *Martin Schneider* von der Abteilung für Wirtschaftsgeographie & Geoinformatik der Wirtschaftsuniversität Wien erstellt wurde (Projektleitung: Prof. Dr. Manfred Fischer).

sourcen und damit auch zu negativen Implikationen für die Wettbewerbsfähigkeit und damit zu einer Gefährdung der Beschäftigung. Derzeit existieren keine konkreten Kooperationen bei Betriebsansiedlungen innerhalb der Agglomeration Wien. Dazu trägt wesentlich der Umstand bei, dass keinerlei Mechanismen für den Ausgleich von Vor- und Nachteilen existieren.

2. Finanzielle Anreize des Finanzausgleichs

Der Finanzausgleich im Allgemeinen und die Kommunalsteuer im Speziellen werden immer wieder als Ursache für das ausgeprägte kommunale Konkurrenzdenken um Betriebsansiedlungen genannt. Deswegen wird häufig die Forderung nach einer Aufteilung der Kommunalsteuererträge erhoben. Die Zusammenhänge zwischen der Problematik der Kooperation bei Betriebsansiedlungen und dem Finanzausgleich sind jedoch vielschichtiger, als auf den ersten Blick vermutet werden könnte.

2.1 Abgabenerträge bei Betriebsansiedlungen

Die Besteuerung ökonomischer Aktivitäten ist eine der wichtigsten Säulen im bestehenden Steuersystem. Betriebsansiedlungen erhöhen das wirtschaftliche Aktivitätsniveau in einer Region und führen zu einer Erhöhung der damit verbundenen Abgaben. Aus der Sicht der Region und der Standortgemeinde stellt sich in erster Linie die Frage, welcher Teil der Abgabenerträge in der Region (Gemeinde) verbleibt und damit die finanzielle Situation der öffentlichen Haushalte verbessert. Dazu müssen zunächst die mit Betriebsansiedlungen verbundenen Abgaben identifiziert werden. An erster Stelle sind hier die auf der Lohn- und Gehaltssumme basierende Kommunalsteuer, die aus dem Gewinn des Unternehmens resultierende Einkommensteuer bzw. Körperschaftssteuer, die Umsatzsteuer und die Grundsteuer zu nennen. (direkte Effekte). Vorleistungsverflechtungen mit anderen Unternehmen führen zu einer Erhöhung deren Steuerlast (indirekte Effekte). In weiterer Folge führen die erzielten Einkommen zu einer Erhöhung von Einkommen- und Verkehrssteuern (sekundäre Effekte).

2.2 Verringerung der finanziellen Anreize durch Kompensationseffekte

Die Kommunalsteuer (und in geringerem Ausmaß auch die Grundsteuer) setzt scheinbar starke fiskalische Anreize für die Gemeinden, sich aktiv um Betriebsansiedlungen zu bemühen. Allerdings verbleiben die Kommunalsteuererträge nicht zur Gänze bei der einhebenden Gemeinde, wie dies bei einer oberflächlichen Betrachtung den Eindruck erwecken würde. Die Mehrerträge aus der Kommunalsteuer erhöhen nämlich die Finanzkraft der entsprechenden Gemeinde. Im Rahmen des bestehenden interkommuna-

len Finanzausgleichs existieren Mittelflüsse, die auf die Finanzkraft der Gemeinden Bezug nehmen. Es sind dies die Ertragsanteile nach Finanzkraft (auch Vorausanteile genannt), die Finanzzuweisung gemäß § 21 sowie die Umlegung der Landesumlage auf die einzelnen Gemeinden. Eine Zunahme der Finanzkraft einer Gemeinde führt zu einer Verringerung der Ertragsanteile nach Finanzkraft und der Finanzzuweisung gemäß § 21 (falls die Gemeinde bisher bezugsberechtigt war). Diese Effekte werden durch landesgesetzliche Regelungen noch weiter verstärkt. Da die Mehrerträge aus der Kommunalsteuer durch Mindereinnahmen bzw. Mehrausgaben kompensiert werden, werden diese Effekte auch Kompensationseffekte genannt. Die Kompensationseffekte des Finanzausgleichs wurden bereits mehrmals untersucht.[1] Daher werden die Kompensationseffekte hier nur kurz präsentiert.

Die Höhe der gesamten Kompensationseffekte ergibt sich aus der Summe der Einzeleffekte und beträgt etwa für die niederösterreichischen Gemeinden im Durchschnitt 50 Prozent.[2] Die genaue Höhe der Kompensationseffekte variiert über die Gemeinden. Bei einzelnen Gemeinden kann der Wert bis zu 131 Prozent betragen; d. h. diese Gemeinden verlieren wesentlich mehr Mittel, als die Mehreinnahmen an Kommunalsteuer betragen. Dies betrifft Gemeinden mit einer leicht unterdurchschnittlichen Finanzkraft. Die Mittel, die eine niederösterreichische Gemeinde bei Kommunalsteuermehreinnahmen durch die Kompensationseffekte verliert, werden auf alle anderen Gemeinden in Niederösterreich aufgeteilt. Diese profitieren allerdings nur in einem sehr geringen Ausmaß. Die Kompensationseffekte bei den Mehreinnahmen aus der Grundsteuer sind im Durchschnitt etwas höher (61 Prozent), da diese zu einem höheren Anteil als die Kommunalsteuer in die Berechnung der Finanzkraft nach § 12 eingeht. Bei finanzstarken Gemeinden, die weder Ertragsanteile nach Finanzkraft noch Finanzzuweisungen gem. § 21 FAG erhalten, sind diese Effekte allerdings wesentlich schwächer ausgeprägt und betragen im Durchschnitt 17 Prozent der zusätzlichen Kommunalsteuererträge. Ihnen verbleibt daher ein deutlich höherer Anteil der Steuererträge bei Betriebsansiedlungen als finanzschwachen Gemeinden. Der Finanzausgleich führt daher für die finanzschwächeren Gemeinden zu einer Art Armutsfalle: Im Fall von Betriebsansiedlungen erfolgt zunächst eine deutliche Minderung der zusätzlichen Erträge (diese können sogar überkompensiert werden). Erst ab Überschreiten von bestimmten Finanzkraftschwellen, ab denen die Ansprüche auf Ertragsanteile nach Finanzkraft bzw. Finanzzuweisungen gemäß § 21 FAG wegfallen, nimmt diese Minderung ab und den Gemeinden verbleibt ein höherer Anteil des Steuerertrags bei Betriebsansiedlungen.

Der fiskalische Anreiz für Betriebsansiedlungen ist also bei genauerer Analyse des Finanzausgleichs und entsprechender landesgesetzlicher Regelungen weitaus geringer, als landläufig angenommen wird. Mehrere Gründe sprechen jedoch dafür, dass die Gemeinden diese Schmälerung der fiskalischen Anreize durch die Kompensationseffekte nicht (oder nicht

vollständig) wahrnehmen und deshalb einer *Fiskalillusion* unterliegen. Es ist dies vor allem die Komplexität des österreichischen Finanzausgleichs gepaart mit fehlendem Wissen über seine Wirkungsmechanismen. Das Auftreten der Kompensationseffekte wird im Gemeindehaushalt nur schwer bemerkt, da die Kompensationseffekte in verschiedenen Budgetposten mit einer zeitlichen Verzögerung von ein bis zwei Jahren auftreten. Die Verluste, die eine Gemeinde durch die Kompensationseffekte erleidet, werden auf alle anderen Gemeinden des betreffenden Bundeslandes aufgeteilt. Da aber die meisten Gemeinden in der Regel jährlich wachsende Kommunalsteuereinnahmen aufweisen, verliert die betrachtete Gemeinde zwar einerseits Mittel durch die auf sie wirkenden Kompensationseffekte, die Kompensationseffekte der anderen Gemeinden mit ebenfalls steigenden Kommunalsteuereinnahmen lassen aber wiederum die Finanzausgleichseinnahmen der betrachteten Gemeinde steigen.

3. Kooperation bei Betriebsansiedlungen und interkommunaler Finanzausgleich

Für die Kooperationen in der Stadtregion ist zwischen zwei Ebenen zu unterscheiden: Kooperation zwischen einzelnen Gemeinden findet projektbezogen statt. Für die gesamte Stadtregion sind zusätzlich regionsweite Kooperationsansätze erforderlich. Zwischen diesen beiden Ebenen gibt es bei der Kooperation im Allgemeinen und bei der Kooperation bei Betriebsansiedlungen im Speziellen wesentliche Unterschiede hinsichtlich ihrer Ziele, Handlungslogiken sowie Implikationen für einen allfälligen ergänzenden interkommunalen Finanzausgleich.

3.1 Regionsweite Kooperation: funktionale Arbeitsteilung, Standortmarketing und koordinierte Bereitstellung von Gewerbeflächen

Bedingt durch die fortschreitende Globalisierung und den sich damit verstärkenden Standortwettbewerb auf internationaler Ebene steigt die Relevanz der regionalen Standortfaktoren. Dadurch tritt die Rolle der Regionen innerhalb der internationalen Standortkonkurrenz in den Vordergrund. Dem entspricht auch der idealtypische Standortsuchprozess von Unternehmen. Bevor die Entscheidung für einen konkreten Standort innerhalb einer bestimmten Kommune getroffen wird, spielt die Standorteignung der gesamten Region die entscheidende Rolle. Einzelne Gemeinden liegen aus einer internationalen Perspektive unter der Wahrnehmbarkeitsschwelle. Dies bedeutet für eine Gemeinde, dass sie erst in zweiter Linie in das Blickfeld von standortsuchenden Unternehmen rückt. Daher muss es im Interesse der einzelnen Gemeinden liegen, dass die ganze Region für Unternehmen attraktiv ist. Dies kann nur durch eine koordinierte Vorgehensweise erreicht werden, bei der sich die einzelnen Gemeinden einbringen und ihren Beitrag zur Steigerung der Attraktivität der

Region leisten. Die regionale Kooperation bezieht sich dabei auf drei Bereiche, nämlich Abschwächung der Konkurrenz durch funktionale Arbeitsteilung auf regionaler Ebene, gemeinsames Standortmarketing sowie koordinierte Bereitstellung von Gewerbeflächen. Die Betriebsansiedlungsproblematik ist in erster Linie eine kommunale Problematik. Da Wien gleichzeitig Land und Gemeinde ist, tritt dieses Problem auch auf Länderebene auf. Wenn im Folgenden von interkommunaler Kooperation gesprochen wird, so ist darunter auch die Kooperation von Wien mit seinem Umland zu verstehen.

3.1.1 Abschwächung der Konkurrenz durch funktionale Arbeitsteilung auf regionaler Ebene

Regionale Kooperation muss nicht zwangsläufig dazu führen, dass einzelne Gemeinden oder Teilregionen auf ihre Entwicklungschancen verzichten. Vielmehr sollen sich die einzelnen Teilräume der Agglomeration auf die ökonomischen Funktionen spezialisieren, für die sie die besten Standortgegebenheiten aufweisen. Auf diese Weise können komplementäre Strukturen geschaffen werden, welche die vorhandenen Potentiale optimal ausnutzen und so die Wettbewerbsfähigkeit der Region sichern bzw. steigern helfen. Zusätzlich wird dadurch die Konkurrenzsituation innerhalb der Region abgebaut. In diesem Sinne ist auch das von Mayerhofer und Palme (1994) im Auftrag der Österreichischen Raumordnungskonferenz erstellte regionale Wirtschaftskonzept für die Agglomeration Wien zu sehen. Dieses Konzept enthält als wichtigen Bestandteil ein räumliches ökonomisches Leitbild. Dieses sieht zwei Formen der räumlichen Arbeitsteilung vor, nämlich vertikale Arbeitsteilung basierend vor allem auf dem Lohnkostendifferential zwischen Österreich und seinen östlichen Nachbarländern und eine Spezialisierung der Teilräume innerhalb der Agglomeration (horizontale Arbeitsteilung). Dazu sollen fünf Teilräume jeweils unterschiedliche Funktionen ausüben: Die Innenstadt soll als internationales Touristenzentrum positioniert werden; entlang einer City-Erweiterungsachse nach Norden soll ein Transaktionszentrum für Mitteleuropa entstehen; der nordwestliche Stadtrand soll Wissenschaftsparks als spezialisierte Innovationsknoten beherbergen; am südöstlichen und nordöstlichen Stadtrand sollen in der Nähe von Güterterminals Technologieparks als Diffusionsknoten für die Industrie Mitteleuropas dienen. Für das äußere Umland werden an der Ost- und der Nordachse Industrieparks vorgeschlagen, die sich auf Technologien mit steigenden Skalenerträgen spezialisieren. Durch diese funktionale Arbeitsteilung könnten einerseits die bestehende Potentiale der Region optimal genutzt werden. Andererseits führt die räumliche Spezialisierung tendenziell zur einer Abschwächung der intraregionalen Konkurrenz und des daraus resultierenden Subventionswettlaufs, da die unterschiedlichen Teilräume in unterschiedlichen Segmenten konkurrieren.

3.1.2 Gemeinsames Standortmarketing

Erfolgreiches Standortmarketing kann in Zeiten des sich verschärfenden internationalen Standortwettbewerbs nicht mehr nur auf kommunaler Ebene stattfinden. Vielmehr ist dazu eine Kooperation auf regionaler Ebene erforderlich, um international überhaupt wahrgenommen zu werden. Dabei kommt einem umfassenden Regionalmarketing eine große Bedeutung zu. Im Fall der Ostregion wird die internationale Vermarktung über die Marke ‚Vienna Region' durchgeführt. Die Rolle der Neuansiedlung von Betrieben für die wirtschaftliche Entwicklung einer Region darf jedoch nicht überschätzt werden. Nach Zajonc (1996) machen Neuansiedlungen in weiten Bereichen Westeuropas nur etwa 5-10 Prozent der Wirtschaftsförderungsaktivitäten aus. Die restlichen 90-95 Prozent sind Bestandspflege für wachsende ortsansässige Betriebe, für die Erweiterungs- oder Verlagerungsspielräume geschaffen werden müssen. Dies ist durch einen europaweit beobachtbaren Rückgang von ansiedlungswilligen Unternehmen zu erklären. Neuansiedlungen mit einer größeren Beschäftigtenzahl können heutzutage nur dann erreicht werden, wenn die betreffende Region bereit ist, in einen Subventionswettlauf einzusteigen.

3.1.3 Koordinierte Bereitstellung von Gewerbeflächen

Die Situation im Wiener Umland ist durch einen Überschuss an Gewerbeflächen gekennzeichnet. Dies betrifft sowohl gewidmete als auch erschlossene Flächen. Des Weiteren sind (vor allem im Süden von Wien) große Flächenreserven in Form von noch nicht revitalisierten alten Industrieflächen vorhanden. Wenngleich auch insgesamt ein Überschuss an Gewerbeflächen vorhanden ist, so liegt doch ein Mangel an geeigneten Gebieten (vor allem größere, zusammenhängende Gebiete) vor. Stattdessen gibt es vereinzelte Flächen in vielen Gemeinden. Auch bereitet die fehlende Steuerbarkeit des Angebots Probleme bei einer aus regionaler Sicht optimalen Allokation. Viele Gewerbeflächen befinden sich in Privatbesitz. Die Entwicklung (nicht nur) der Gewerbeflächen entzieht sich daher zu einem großen Teil der Kontrolle der öffentlichen Hand. Es ist nicht vorhersehbar, wann und zu welchen Bedingungen diese Flächen auf den Markt kommen. Dieses Steuerungsproblem wird durch die Konkurrenz zwischen den Gemeinden noch zusätzlich verschärft. Die Problematik der Erstellung und Vermarktung von Gewerbeflächen ist als Teil einer umfassenderen Flächennutzungsproblematik zu sehen. Dazu gehört neben der gewerblich-industriellen Nutzung auch die frühzeitige Sicherung von Wohnflächen, die Erhaltung von Freiflächen für wichtige Ausgleichsfunktionen sowie die Standortsuche für Infrastruktureinrichtungen. Dabei spielt hier vor allem die Flächensicherung für Nutzungen mit regionsweiter Bedeutung eine Rolle.

3.2 Projektbezogene Kooperation: interkommunale Gewerbegebiete

Für die Gemeinden stehen bei der interkommunalen Zusammenarbeit bei Betriebsansiedlungen in erster Linie Effizienzüberlegungen im Vordergrund. Die hohen Kosten für die Bereitstellung von Gewerbeflächen stellen in vielen Fällen eine große Belastung der Haushalte der Gemeinden dar. Die kommunalen Haushalte werden durch das aus dem Konkurrenzverhalten der Gemeinden resultierende Überangebot an Flächen stark belastet. Dieses Überangebot resultiert aus einem aus der Sicht der einzelnen Gemeinden durchaus rationalen Verhalten: Zur Ansiedlung von Unternehmen braucht eine Gemeinde einen Vorrat an erschlossenen bzw. zumindest gewidmeten Flächen, da Unternehmen in ihre Standortentscheidungen nur weitgehend verfügbare Flächen einbeziehen. Daher ist es aus Sicht der Gemeinde rational, auch dann Flächen auszuweisen und zu erschließen, wenn in den Nachbargemeinden bereits ein ausreichendes Flächenangebot vorhanden ist. Dieses Überangebot führt zu einem starken Konkurrenzdruck zwischen den Gemeinden und zu einem Subventionswettlauf beim Werben um Betriebsansiedlungen. Diese Gründe veranlassen die Gemeinden zusehends, das traditionelle Konkurrenzdenken aufzugeben und bei Betriebsansiedlungen zusammenarbeiten. Dabei spielen interkommunale Gewerbegebiete eine zunehmend wichtigere Rolle. Die gemeinsame Errichtung und Vermarktung von interkommunalen Gewerbegebieten bietet den Gemeinden die Möglichkeiten, Synergieeffekte zu nutzen und Kosten zu sparen. Aus der Sicht der Region führt dies zu einer Verbesserung des regionalen Gewerbeflächenangebots, wodurch die Attraktivität der Region zunimmt. Die Bündelung der Flächenausweisungen auf geeignete Gebiete führt im Vergleich zur sonst gebräuchlichen kleinteiligen Ausweisung zu einem sparsameren Umgang mit den gerade in Stadtregionen wertvollen Freiflächen. Der Verzicht auf einen teuren Subventionswettlauf bei der Ansiedlung lässt den Gemeinden einen größeren finanziellen Handlungsspielraum.

Allerdings existiert auch eine Reihe von Faktoren, die Hemmnisse darstellen. Dazu zählt die Angst vor dem Verlust von Autonomie, unklare Vorstellungen über die konkrete organisatorische Umsetzung, vorhandene Rivalitäten zwischen Gemeinden sowie oftmals unklare finanzielle Auswirkungen (einschließlich des Ausgleichs von Kosten und Erträgen).

3.3 Kooperationshindernisse

Vielfältige Hindernisse erschweren kooperative Problemlösungen in der Stadtregion Wien. Bei vielen ländlichen Gemeinden wurde aufgrund von Sachzwängen die Notwendigkeit zur Kooperation bereits erkannt. Daher besteht auch der Wille zur Zusammenarbeit. Im Wiener Umland dürfte es ungleich schwieriger sein, die Gemeinden zur Kooperation zu bewegen. Zu den wichtigsten Kooperationshindernissen im Bereich Betriebsansiedlungen zählen insbesondere die folgenden Punkte:

- Gemeindeinterne Durchsetzung:
  Die Vorteile aus einer Kooperation müssen von der Gemeindeführung innerhalb der Gemeinde vermittelt werden. Dies wird umso schwerer gelingen, je weniger konkret die Vorteile für die eigene Gemeinde sind. Vor allem bei gemeinsam errichteten und betriebenen Gewerbegebieten, die überwiegend auf dem Gebiet einer anderen Gemeinde liegen, dürfte der Vorteil gemeindeintern schwer zu vermitteln sein. Vor allem gegenüber den Besitzern von geeigneten (oftmals landwirtschaftlich genutzten) Grundstücken in der eigenen Gemeinde wird es hier große Probleme bei der Überzeugung geben.
- Fehlende Mechanismen für den Ausgleich von Gewinnern und Verlierern:
  Kooperationen, die auf Freiwilligkeit basieren, werden nur zu Stande kommen, wenn die beteiligten Akteure einen Vorteil erwarten können. Während Kooperationen im Bereich Ver- und Entsorgung oder öffentlicher Nahverkehr oftmals ‚*Win-Win*-Situationen' darstellen, von denen alle Beteiligten profitieren, ist dies bei Betriebsansiedlungen im Bereich einer abgestimmten Gewerbeflächennutzung in der Regel nicht der Fall. Daher müssen für potentielle Verlierer von Kooperationen Mechanismen zum Verlustausgleich vorhanden sein.
- Divergierende Entwicklungsinteressen:
  Eine Grundvoraussetzung für das Zustandekommen von Kooperationen sind gemeinsame Interessen und Ziele. Wenn dies nicht gegeben ist, sind keine kooperativen Problemlösungen zu erwarten. Dies trifft für die Agglomeration Wien vor allem auf den Gegensatz von Kernstadt und den Umlandgemeinden zu, gilt aber auch innerhalb der Umlandgemeinden. So stehen größeren industrialisierten Gemeinden wie Wiener Neustadt, Vösendorf, Traiskirchen u.a. eine Vielzahl von kleineren, finanzschwachen Gemeinden gegenüber. Die wirtschaftlich dynamischen Gemeinden sehen von ihrer Seite aus derzeit keine Notwendigkeit zur Kooperation mit anderen Gemeinden.
- Fehlendes Regionalbewusstsein:
  Während vor allem von Wiener Seite der Problemdruck als sehr dringlich eingestuft wird, wird die Notwendigkeit von den Umlandgemeinden nicht im selben Ausmaß empfunden.
- Probleme bei der Schaffung kompakter Gewerbegebiete durch den Tausch von Grundstücken:
  Bei der Schaffung von Gewerbegebieten ist eine gewisse Größe und Kompaktheit eine wichtige Voraussetzung. Um dieses zu erreichen, bietet sich in vielen Fällen der Tausch von Grundstücken an. Dieser Tausch wird aber durch die bestehenden abgabenrechtlichen Rahmenbedingungen erschwert. So ist beim Tausch Grunderwerbsteuer abzuführen. Außerdem führt dies zu Problemen mit einer höheren Grundsteuer bei landwirtschaftlicher Nutzung, falls das angebotene Grundstück eine gewerbliche Widmung hat.
- Fehlende Sicherung der gewidmeten Gewerbeflächen:
  Ein wesentliches Problem für die Gewerbeflächenpolitik besteht in der

fehlenden Sicherung der gewidmeten Gewerbeflächen. Es existieren zwar im Übermaß ausgewiesene Flächen. Diese sind aber nicht verfügbar, da häufig keine Kaufoption vorliegt. Ein rascher Zugriff auf diese im Privatbesitz stehenden Flächen ist daher nicht möglich. Im Wiener Umland befindet sich ein großer Anteil der vorhandenen Gewerbeflächen in privatem Besitz. Dieses Problem ist zwar kein unmittelbares Kooperationsproblem, ist diesem aber vorgelagert und kann dadurch Kooperationen verhindern.

- Größenunterschiede:
  Eine unterschiedliche Größe der Gemeinden dürfte ein Problem für eine erfolgreiche Kooperation darstellen, da die Verhandlungsmacht in diesem Fall ungleich verteilt ist. Dies trifft insbesondere für die Kooperation zwischen Kernstadt und Umlandgemeinden zu. Die Umlandgemeinden haben vielfach Angst, bei einer Kooperation von Wien ‚überfahren' zu werden. Die Wiener Bezirke hingegen sind für die Gemeinden keine kompetenten Ansprechpartner.
- Landesgrenze Wien-Niederösterreich:
  Die gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und technologischen Entwicklungen führen verstärkt zu einem Auseinanderfallen von Problembereichen und administrativen Zuständigkeiten. Für die interkommunale Kooperation in der Stadtregion hat die Landesgrenze zwei Implikationen: Erstens ergibt sich durch sie ein größerer Kooperationsbedarf und zweitens erschwert sie kooperative Problemlösungen. Aus diesen Gründen dürfte es im Wiener Umland sehr schwierig werden, die Gemeinden zur Kooperation zu bewegen. Erforderlich ist jedenfalls ein hohes Ausmaß an Überzeugungsarbeit, wobei für die Gemeinden ein Vorteil sichtbar sein muss.

3.4 Interkommunaler Finanzausgleich: Grundformen und Anwendungsgebiete

Die Forderungen nach Einführung eines interkommunalen Finanzausgleichs für die Region Wien basieren auf zwei Motiven: Neben einem ergänzenden finanziellen Ausgleich bei Kooperationen wird auch die Abgeltung von externen Effekten verlangt. Im Vordergrund steht die Verbesserung der Kooperationsbereitschaft der beteiligten Akteure zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der gesamten Region. So wird z.B. von Wiener Seite eine ‚interkommunale Steueraufteilung' zwischen benachbarten Gemeinden im Fall von Betriebsansiedlungen angekündigt. Damit sollen diese für die von ihnen bereitgestellte Infrastruktur wie Zufahrtsstraßen und Kanalisation, die von den angesiedelten Unternehmen mitbenutzt werden, entschädigt werden. Im Strategieplan der Stadt Wien wird die Relevanz eines ergänzenden interkommunalen Finanzausgleich bei regionaler Kooperation betont.

Neben diesen Bemühungen zur Verbesserung der kooperativen Problemlösung ist noch das Gerechtigkeitsempfinden betroffener Akteure als

Motiv zu nennen. Dabei wird insbesondere der Gegensatz zwischen der Kernstadt und den Umlandgemeinden (auch oft als „Speckgürtel" bezeichnet) angesprochen, welche von Leistungen der Kernstadt ohne ausreichende Gegenleistungen profitieren. Auch fordern finanzschwache Gemeinden in den Achsenzwischenbereichen interkommunale Ausgleichszahlungen von den benachbarten, wirtschaftlich wesentlich dynamischeren Gemeinden. Als Gründe werden die Belastungen vor allem in den Bereichen Verkehr und Umwelt durch die Aktivitäten der Nachbargemeinden genannt (*Spillover*-Problematik).

Wie sich aus diesen Ausführungen schon erahnen lässt, stecken hinter dem Begriff ‚Interkommunaler Finanzausgleich' (wie auch hinter den Begriffen ‚Interkommunaler Lastenausgleich' und ‚Regionaler Lastenausgleich') zwei gänzlich unterschiedliche Einsatzgebiete: erstens die Abgeltung grenzüberschreitender Verflechtungen – dies betrifft zum einen die Abgeltung von grenzüberschreitenden öffentlichen Leistungen (im Stadt-Umland-Bereich wird auch oft von ‚Zentrumslasten' gesprochen), aber auch die Abgeltung negativer externer Effekte (vor allem in den Bereichen Umwelt, Verkehr), zweitens erforderliche finanzielle Regelungen zur Umsetzung interkommunaler Kooperationen.

Ein Problem, das besonders stark in Verdichtungsräumen zum Tragen kommt, sind grenzüberschreitende externe Effekte. Dabei kann zwischen negativen und positiven externen Effekten unterschieden werden. Negative externe Effekte kommen vor allem in den Bereichen Umwelt und Verkehr zum Tragen. Positive externe Effekte resultieren aus öffentlichen Leistungen, die von einer Gemeinde bereitgestellt, jedoch auch von Einwohnern anderer Gemeinden in Anspruch genommen werden. Dies betrifft in erster Linie Infrastruktureinrichtungen wie bestimmte medizinische Leistungen, Bildungseinrichtungen, kulturelle Einrichtungen, Verkehrsinfrastruktur usw. In Verdichtungsräumen werden diese Leistungen typischerweise von der Kernstadt bereitgestellt und von den Einwohnern der Umlandgemeinden in Anspruch genommen. Man spricht in diesem Zusammenhang auch oft von ‚Zentrumslasten'. Jedoch gibt es auch Leistungen, die von den Umlandgemeinden bereitgestellt und von Einwohnern der Kernstadt in Anspruch genommen werden (z.B. Erholungsräume, natürliche Ressourcen wie Trinkwasser u.a.). Aus dem Umstand, dass der Kreis der Zahler dieser öffentlichen Leistungen nicht mit dem Kreis der Nutznießer übereinstimmt, resultieren im Wesentlichen drei Probleme, die u.a. durch einen regionalen Lastenausgleich gelöst werden könnten:

- *Suboptimale Versorgung mit öffentlichen Gütern:* Die Gemeinde, die eine öffentliche Leistung bereit stellt, dimensioniert diese in der Regel nur für ihre eigenen Einwohner. Wenn diese öffentliche Leistung auch von Einwohnern anderer Gemeinden nachgefragt wird, kommt es aus regionaler Sicht zu einer Unterversorgung.
- *Ungerechte Lastenverteilung:* Der Umstand, dass der Kreis der Nutzer und der Zahler auseinander fällt, führt zu einer ungerechten Verteilung der Finanzierungslast. Durch die Abgeltung dieser Lasten durch einen

regionalen Lastenausgleich kann die Finanzierungsgerechtigkeit wiederhergestellt werden und

- *Erhöhte Kosten dezentraler Leistungserbringung:* Liegen Größenvorteile in der Produktion vor, so kann eine dezentrale Leistungserbringung zu erhöhten Kosten führen. Hier kann eine zentralisierte Erstellung (gekoppelt mit einer entsprechenden finanziellen Abgeltung) zu Kosteneinsparungen führen.

Allerdings können derartige nichtkompensierte Leistungen die Entstehung oder Erweiterung von Kooperationen behindern. Wenn der Status quo von einem der beteiligten Akteure (im Fall von Stadt-Umland-Verflechtungen in der Regel von der Kernstadt) als ungerecht angesehen wird, so kann sich dies durchaus negativ auf die Kooperationsbereitschaft auswirken, da ja zuerst die bestehenden ‚Ungerechtigkeiten' aus der Welt geschafft werden müssen. Umstritten ist in diesem Fall nicht unbedingt die Existenz von grenzüberschreitenden öffentlichen Leistungen, sondern eher deren Quantifizierung und die Frage, ob diese Leistungen bereits durch den Finanzausgleich im Allgemeinen und durch das Instrument des abgestuften Bevölkerungsschlüssel im Speziellen abgegolten sind. Neben der Schaffung eines regionalen Lastenausgleichs existieren (in Abhängigkeit von den Eigenschaften der jeweiligen Leistung) noch andere Möglichkeiten, wie der Kreis der Nutzer mit dem Kreis der Zahler in Übereinstimmung gebracht werden kann. Dazu zählen u.a. die Einhebung von Gebühren, die Privatisierung der entsprechenden Leistung, vertikale zweckgebundene Transfers sowie die Bildung von Funktionalregionen.

Einen weiteren Einsatzbereich eines interkommunalen Finanzausgleichs stellen die zur Umsetzung projektspezifischer und regionsweiter Kooperationen erforderlichen finanziellen Regelungen dar. Die beiden Ebenen unterscheiden sich wesentlich hinsichtlich ihrer Ansprüche an die Ausgestaltung des interkommunalen Finanzausgleichs:

Interkommunaler Finanzausgleich bei projektspezifischer Kooperation: Hier steht die Aufteilung von *Kosten* und *Erträgen* von gemeinsam durchgeführten Projekten in Form bilateraler Verträge im Mittelpunkt. Dies stellt eine relativ konfliktarme Aufgabe dar.

Interkommunaler Finanzausgleich bei regionsweiter Kooperation: Dient zur Umsetzung des Ausgleichs von Vor- und Nachteilen. Diese Konstellation ist sehr konfliktträchtig und verlangt nach ausreichenden Kompetenzen und Finanzmitteln. Zusätzlich spielen hier Finanzierungsinstrumente zur Sicherstellung der Finanzausstattung der Kooperation eine wichtige Rolle. Diese können jedoch neben der reinen Finanzierungsfunktion im Fall einer Umlagenfinanzierung auch noch eine Umverteilungsfunktion aufweisen.

4. Interkommunaler Finanzausgleich bei projektbezogenen Kooperationen

Die Bereitstellung von geeigneten Gewerbeflächen ist eines der wichtigsten wirtschaftspolitischen Instrumente der Gemeinden. Allerdings

stoßen viele Gemeinden an die Grenzen ihrer Entwicklungsmöglichkeiten, sei es nun durch topografische Beschränkungen oder schlichtweg durch die mit der Entwicklung von Gewerbeflächen verbundenen Kosten, die in vielen Fällen vom kommunalen Haushalt nicht mehr bewältigt werden können. Aufgrund dieser Umstände beginnen immer mehr Gemeinden die Vorteile von Kooperation zu erkennen. Diese erfolgt fast immer auf ein konkretes Projekt bezogen. Einer der wichtigsten Aspekte für das Zustandekommen und das Funktionieren einer derartigen Kooperation sind dabei Regelungen über den Ausgleich der damit verbundenen Kosten und Erträge (=projektbezogener interkommunaler Finanzausgleich).

4.1 Interkommunale Gewerbegebiete

Grundsätzlich sind (im einfachsten Fall von zwei Gemeinden) drei Fälle von interkommunalen Gewerbegebieten zu unterscheiden, nämlich (a) ein gemeinsames Gewerbegebiet auf dem Territorium beider Gemeinden, (b) ein Gewerbegebiet, welches auf dem Territorium einer der beiden Gemeinden gemeinsam errichtet und betrieben wird und (c) ein Gewerbegebiet in jeder der beiden Gemeinden. Diese Fälle unterscheiden sich hinsichtlich ihrer Implikationen für die Aufteilung der Kooperationsgewinne. Während im ersten Fall beide Gemeinden mit den gleichen Arten von Kosten und Erträgen konfrontiert sind (betriebswirtschaftliche und kommunal- und regionalwirtschaftliche Kosten und Erträge), trifft dies im zweiten Fall nur auf die Standortgemeinde zu. Die andere Gemeinde ist im Rahmen der getroffenen Vereinbarungen nur an den betriebswirtschaftlichen und nur teilweise an den kommunal- und regionalwirtschaftlichen Effekten beteiligt. Im zweiten Fall kann es zusätzlich leicht zu Akzeptanzproblemen der Kooperation innerhalb der anderen Gemeinde kommen, da die aus der Kooperation resultierenden Vorteile vor allem gegenüber den Grundeigentümer schwer zu argumentieren sein werden. Wenn beide Gemeinden ein eigenes Gewerbegebiet betreiben, kann durch eine unterschiedliche Verteilung der Unternehmensansiedlungen leicht ein Ungleichgewicht während der Kooperation eintreten. Diese Verteilungssituation kann nicht direkt beeinflusst werden, da jedes Unternehmen für sich entscheidet, in welcher Gemeinde es sich ansiedelt. Eine (auch nur annähernde) Gleichverteilung der angesiedelten Unternehmen kann also nicht herbeigeführt werden. In diesem Fall ergibt sich noch stärker als in den beiden ersten Fällen das Problem der Zurechenbarkeit einer konkreten Ansiedlung zur Kooperation. Die Ansiedlung kann genauso aus anderen Faktoren resultieren, die nicht durch die Kooperation bedingt sind. Grundsätzlich sind an der Erstellung und am Betrieb eines interkommunalen Gewerbegebiets zwei Arten von Akteuren beteiligt, nämlich die Gemeinden und private Akteure. Neben diese beiden Akteursgruppen spielen noch die Eigentümer der für das Gewerbegebiet in Frage kommenden Flächen eine wichtige Rolle. Dabei sind unterschiedliche Konstellationen möglich. Je nach Konstellation sind verschiedene Arten von Projektkosten und -erträgen relevant für die Aufteilung. Dabei sind drei Varianten denkbar:

- *Nur Gemeinden*: Im ‚klassischen' Fall der interkommunalen Kooperation sind nur Gemeinden beteiligt. Darunter fallen auch Konstellationen, bei denen die Gemeinden einen privatrechtlichen Träger (Entwicklungsgesellschaft, Fonds) gründen, an dem sie beteiligt sind. In diesem Fall fällt für alle beteiligten Akteure die gleiche Art von Kosten und Erträgen an. Dies erleichtert das Finden einer von allen akzeptierten Aufteilungsregelung.
- *Nur privater Betreiber*: Wenn ein interkommunales Gewerbegebiet nur von einem privaten Träger errichtet und betrieben wird, stellt sich kein Aufteilungsproblem der Erträge (insbesondere der Kommunalsteuer). Diese ist an die Gemeinde abzuführen, auf deren Gebiet sich das jeweilige Unternehmen befindet. Ein Beispiel für diese Konstellation ist der ARED-Park, der sich auf dem Gebiet der Gemeinden Leobersdorf und Enzesfeld-Hirtenberg befindet. Konflikte können allerdings entstehen, wenn die Gemeinden auf die Standortentscheidung der Unternehmen innerhalb des Gewerbegebietes Einfluss nehmen wollen. Im Fall des ARED-Parks ist dies allerdings kein Thema. Die Gemeinden sind mit der derzeitigen Situation sehr zufrieden.
- *Privater Betreiber und Gemeinde(n)*: Im Hinblick auf die immer enger werdenden finanziellen Spielräume der öffentlichen Hand nimmt die Beteiligung privater Akteure im Rahmen einer *Public-Private-Partnership* eine immer wichtiger werdende Rolle ein. In diesem Fall (privater Betreiber und Gemeinde(n)) fallen bei den beteiligten Akteuren unterschiedliche Arten von Kosten und Erträgen an. Die Aufteilung der Entwicklungskosten bedarf einer genauen Regelung zwischen den beteiligten Akteuren. Die Gemeinden sind in der Regel bestrebt, dass der private Partner einen möglichst großen Anteil der Entwicklungskosten (Planungs-, Erschließungs- und Folgekosten) übernimmt. Dabei kann vereinbart werden, dass der Investor die Planungen und Maßnahmen selbst durchführt oder dass er der Kommune die entstehenden Kosten ersetzt. Im Fall der Kostenerstattung sollte darauf geachtet werden, dass der Vertragsabschluss nicht zu früh stattfindet, um die Folgekosten möglichst genau abschätzen zu können. Die Aufteilung der Kosten und Erträge kann im Vorfeld auf Basis von Schätzungen geregelt werden. Im Sinne einer Risikoteilung können auch Vereinbarungen getroffen werden, bei denen die Aufteilung von den tatsächlich realisierten Werten abhängt. Eine häufig gewählte institutionelle Lösung bei interkommunalen Gewerbegebieten ist die Rechtsform des Zweckverbands.

4.2 Aufteilung von Kosten und Erträgen

Bei einem interkommunalen Gewerbegebiet fallen drei Arten von Projektkosten und -erträgen an (betriebswirtschaftliche, kommunal- und regionalwirtschaftliche). Diese Unterscheidung ist im Hinblick auf die zu treffenden Regelungen für die Aufteilung zwischen den Kooperationspartnern relevant. Die Kosten fallen in allen Phasen der Errichtung und des

Betriebs eines interkommunalen Gewerbegebiets an, während die Erträge überwiegend in der Betriebsphase anfallen.

Die *betriebswirtschaftlichen Kosten und Erträge* fallen beim Betreiber des Gewerbegebiets an. Sie sind vom Prinzip her relativ einfach zu erfassen. Auf der Kostenseite sind dies die angefallenen Entwicklungskosten; zu diesen zählen die Planungskosten, die Kosten für den Grunderwerb und die Erschließungskosten. Auf der Ertragsseite fallen die realisierten Entwicklungsgewinne und der Bodenwertzuwachs an. Für eine Regelung bezüglich der Aufteilung von Kosten und Erträgen im Vorfeld der Entwicklung können noch die kalkulierten Projektkosten eine Rolle spielen.

Von den betriebswirtschaftlichen Kosten und Erträgen, die beim Betreiber des gemeinsamen Gewerbegebiets anfallen, sind die *kommunal- und regionalwirtschaftlichen Kosten und Erträge* zu unterscheiden. Diese betreffen unmittelbar die Gemeinde bzw. die Region. Zu den Kosten für die Gemeinde zählen vor allem die Kosten für die Bereitstellung der erforderlichen Infrastruktur. Dazu gehören sowohl technische Infrastruktureinrichtungen (Wasserversorgung, Abwasserentsorgung, Strom-, Gas- und Fernwärmeversorgung, Erschließung durch Straßen und öffentlichen Personennahverkehr), aber auch soziale Infrastruktureinrichtungen im weiteren Sinn (kommunale Bildungs-, Gesundheits-, Freizeit-, Kultur- und Verwaltungseinrichtungen) und Grün- und Freiflächen (wohnraumergänzende Grün- und Spielflächen, Parks, Friedhöfe und Kleingärten). Von diesen sind die Einnahmen durch Benützungsgebühren sowie allfällige Förderungen vom Land oder vom Bund abzuziehen. In der Regel reichen diese Einnahmen nicht zur Deckung. In vielen Fällen wird außerdem das Grundstück ermäßigt oder kostenlos zur Verfügung gestellt.

Die unmittelbaren Erträge für die Standortgemeinde bestehen aus Erträgen an Kommunalsteuer und Grundsteuer. Dabei spielt die Kommunalsteuer die mit Abstand wichtigste Rolle. Die Steuererträge können im angesiedelten Unternehmen, in Zulieferbetrieben oder durch Konsumausgaben der zusätzlich Beschäftigten entstehen. Neben diesen fiskalischen Effekten hat das gemeinsame Gewerbegebiet (sofern es erfolgreich betrieben wird) noch nicht-fiskalische Effekte wie die Schaffung von Arbeitsplätzen und damit eine Erhöhung des verfügbaren Einkommens in der Gemeinde, mögliche Nachfrage nach Vorleistungen von anderen Unternehmen in der Gemeinde u.a. Diese sind zwar im Prinzip erfassbar. In der Praxis fehlen aber die dazu erforderlichen empirischen Grundlagen.

Die Projektkosten und -erträge bei einem interkommunalen Gewerbegebiet unterscheiden sich grundsätzlich nicht von denen eines Gewerbegebiets in einer Gemeinde. Es können für die beteiligten Akteure jedoch sehr wohl *Synergien* entstehen, die zu einer Senkung der Kosten führen. Es sind dies aus der Sicht der Gemeinden sicherlich in erster Linie technisch bedingte Kosteneinsparungen. Daneben kommt es zu einer Abschwächung des Konkurrenzdrucks (im Vergleich zu der Situation, in der zwei oder mehrere einzelne Gewerbegebiete errichtet werden). Dies kann

die Verhandlungsposition gegenüber dem Unternehmen verbessern und so zu besseren Konditionen für die Gemeinden führen.

Bevor Regelungen zur Verteilung von Kooperationsgewinnen getroffen werden können, müssen die identifizierten Kosten und Erträge noch quantifiziert und zueinander in Relation gebracht werden. Ein wesentliches Problem ist dabei das hohe Ausmaß an Unsicherheit, durch die Betriebsansiedlungsprojekte gekennzeichnet sind. Weiteres spielt das Problem der Zurechenbarkeit einer konkreten Betriebsansiedlung zur Kooperation eine wichtige Rolle. Da detaillierte Berechnungen über Kosten und Erträge meist fehlen, orientiert sich die Aufteilung in der Praxis meist an einfachen, allgemein akzeptierten Indikatoren. Eine relativ pragmatische und in der Praxis auch häufig eingesetzte Variante ist die Aufteilung von Kosten und Erträgen nach den in die Kooperation eingebrachten Ressourcen wie Fläche, Kapital oder Verwaltungsaufwand, oder aber an Indikatoren wie der Bevölkerungszahl oder die Aufteilung ist politisch bestimmt, um die Gleichwertigkeit der Partner zum Ausdruck zu bringen oder um finanzschwächere Partner durch Begünstigungen zur Teilnahme an der Kooperation zu bewegen. Wenn man den Schwerpunkt der Betrachtung weg von den fiskalischen Effekten und hin zu dem Ziel der Schaffung und Sicherung von Arbeitsplätzen in der Region setzt, dürfte sich Kooperationsbereitschaft auch bei einer nicht vollständig genauen Aufteilung ergeben.

4.3 Verzerrung der Finanzkraft

Ein verbleibendes Problem bei der interkommunalen Aufteilung von Steuererträgen zwischen Gemeinden ist der Einfluss dieser Erträge auf die Finanzkraft der Gemeinden. Wie bereits dargestellt wurde, führt die Erhöhung der Finanzkraft zu Einnahmenverlusten in der Höhe von durchschnittlich 50 Prozent der zusätzlichen Steuererträge. Im Fall einer Betriebsstätte, die sich über das Gebiet mehrerer Gemeinden erstreckt, ist die Zerlegung der Bemessungsgrundlage auf die einzelnen Gemeinden sowohl im Kommunalsteuer- als auch im Grundsteuergesetz geregelt. Die einzelnen Gemeinden erhalten daher jeweils den ihnen zustehenden Anteil an der jeweiligen Steuer, wodurch sich ihre Finanzkraft im korrekten Ausmaß erhöht.

Im Falle eines Gewerbegebietes, welches eine Gemeindegrenze nicht überschreitet, existieren derzeit keine Vorkehrungen, um Vereinbarungen zwischen Gemeinden bezüglich einer Aufteilung von Steuererträgen korrekt in die Berechnung der Finanzkraft einfließen zu lassen. Die Steuererträge fallen zur Gänze in der Standortgemeinde an, wodurch deren Finanzkraft überhöht ausgewiesen wird. Bei den anderen Gemeinden, die ihre vereinbarten Anteile in Form einer Transferzahlung erhalten, bleibt die Finanzkraft hingegen unverändert. Daher fallen die Kompensationseffekte zur Gänze in der Standortgemeinde an, wodurch sich ein Gerechtigkeitsproblem ergibt. Ein einfaches Beispiel soll dies verdeutlichen: Angenommen, zwei Gemeinden einigen sich auf die Errichtung eines

gemeinsamen Gewerbegebiets. Die Erschließungskosten und die Steuererträge sollen im Verhältnis 50:50 aufgeteilt werden. Die einhebende Gemeinde muss also 50 Prozent ihrer aus dem gemeinsamen Gewerbegebiet stammenden Steuererträge an die andere Gemeinde abführen. In ihrer Gebarung scheinen aber die gesamten Steuererträge auf. Dies führt z.B. in Niederösterreich zu Kompensationseffekten von durchschnittlich 50 Prozent. Dieser Gemeinde verbleiben also keine Steuererträge, während die Erträge der anderen Gemeinden nicht durch die Kompensationseffekte geschmälert werden. Ein weiteres Problem in diesem Zusammenhang kann bei Gemeinden mit hohen Unterschieden in ihrer Finanzkraft auftreten: Die Stärke der Kompensationseffekte hängt von der Finanzkraft der Gemeinde ab. Finanzstärkere Gemeinden haben in der Regel niedrigere Kompensationseffekte als finanzschwächere Gemeinden, da sie gewisse Leistungen aus dem Finanzausgleich nicht erhalten. Finanzschwächere Gemeinden haben also (bei gleichen Anteilen an der Kommunalsteuer) einen geringeren Nettoertrag. Wenn also ein ‚gerechtes' Verteilungsergebnis im Sinn gleicher Nettoerträge angestrebt wird, so hätten eigentlich finanzschwächere Gemeinden einen höheren Anteil an der Kommunalsteuer zu erhalten als finanzstärkere Gemeinden. Zur Entschärfung dieser Problematik wäre eine Anpassung der Finanzkraftdefinition im Finanzausgleichsgesetz erforderlich, damit die tatsächlich in der Gemeinde verbleibenden Erträge in die Finanzkraft einfließen.

Neben einer vertraglich geregelten Abtretung von Erträgen an andere Gemeinden ist eine weitere denkbare Variante, die derzeit von der Stadt Wien diskutiert wird, die Berücksichtigung der Aufteilung der Erträge direkt im Kommunalsteuergesetz. Dies wäre eine sehr elegante Lösung, da dadurch auch finanzielle Vereinbarungen bei länderübergreifenden Kooperationen kein Problem darstellten. Diese Vorgangsweise würde auch die Möglichkeit eröffnen, die aus einer gemeinsamen Ansiedlung resultierenden Grundsteuererträge rechnerisch mit zu berücksichtigen.

5. Interkommunaler Finanzausgleich bei regionsweiter Kooperation

Die Vielfältigkeit der in Stadtregionen auftretenden Probleme erfordert eine regionsweite, thematisch breit angelegte Form der Kooperation, welche die Zusammenhänge zwischen den einzelnen Teilbereichen in Betracht ziehen kann. Die folgenden Ausführungen über die Möglichkeiten eines interkommunalen Finanzausgleichs als integraler Bestandteil einer regionsweiten Kooperation bei Betriebsansiedlungen sind daher als Teil einer umfassenden Kooperation zu verstehen.

Auf regionaler Ebene bezieht sich die Kooperation im Wesentlichen auf drei Bereiche, nämlich auf eine Abschwächung der Konkurrenz durch funktionale Arbeitsteilung, auf gemeinsames Standortmarketing sowie eine koordinierte Bereitstellung von Gewerbeflächen. Eine funktionale Arbeitsteilung auf regionaler Ebene bedeutet nicht zwangsläufig, dass Teilräume

der Region in ihren Entwicklungschancen beeinträchtigt werden. Die Schaffung von Spezialisierungen schafft komplementäre Strukturen, wodurch die vorhandenen Potentiale besser genutzt werden können. Einschränkungen der Entwicklungschancen von Teilräumen sind nicht zu erwarten. Eine funktionale Arbeitsteilung führt daher tendenziell zu einer *‚Win-Win-Situation'*; eine Kompensation von Verlierern durch ergänzende Regelungen ist deswegen nicht erforderlich. Dieselbe Überlegung gilt im Prinzip für ein gemeinsames Standortmarketing für die ganze Region (wie es bereits in Ansätzen im Rahmen der Vienna Region geschieht). Eine erfolgreiche internationale Vermarktung der Vienna Region kann nur zum Vorteil aller Beteiligten gereichen. Allerdings können auch hier Konkurrenzsituationen eintreten, sobald es um konkrete Ansiedlungen geht. Die Konkurrenzsituation stellt sich im Fall der Vienna Region auf der Bundesländerebene. Eine ergänzende Regelung zur Aufteilung von Kooperationsgewinnen erscheint (zumindest derzeit) nicht vordringlich.

Das größte Konfliktpotential besteht bei einer koordinierten Bereitstellung von Gewerbeflächen. Diese ist für eine geordnete Entwicklung der Stadtregion unumgänglich. Da Unternehmen nur sofort oder zumindest kurzfristig verfügbare Flächen in die Standortwahl einbeziehen, muss der Nachfrage ein ausreichend dimensioniertes Angebot gegenüberstehen. Die Gewerbeflächenbereitstellung durch die Gemeinden befindet sich daher in einem Spannungsfeld zwischen der ständigen Verfügbarkeit geeigneter Flächen und der Vermeidung einer übermäßigen Haushaltsbelastung durch die Errichtungskosten. Nur allzu leicht kann daraus ein quantitatives Überangebot an Flächen resultieren. Dies charakterisiert auch die Situation in der Stadtregion Wien. Auch existieren in den einzelnen Gemeinden in der Regel keine längerfristigen Entwicklungsstrategien. Daher lässt sich eine Bereitstellung von Gewerbeflächen, die sowohl die Bedürfnisse der Wirtschaft als auch die der Region gleichermaßen erfüllt, nur durch Zusammenarbeit der Gemeinden des Umlandes und der Stadt Wien (unter Einbeziehung der Länderebene) erreichen.

Ein auf das Wohl der Gesamtregion abstellendes regionsweites Gewerbeflächenkonzept führt zwangsläufig zu Nutzungseinschränkungen oder -verzichten für einzelne Gemeinden. Selbst wenn die grundsätzliche Bereitschaft aller Akteure zur Kooperation gegeben ist, muss dennoch ein Mechanismus zum Ausgleich der Vor- und Nachteile in Aussicht gestellt werden, damit potentiell von einer Nutzungseinschränkung betroffene Gemeinden an einer derartigen Kooperation überhaupt teilnehmen werden.

Nachfolgend sollen Grundlagen für einen Ausgleichsmechanismus bei einer koordinierten Gewerbeflächenentwicklung im Rahmen eines regionsweiten Gewerbeflächenkonzeptes dargestellt werden. Dieses kann sich entweder nur auf Gewerbeflächen beziehen oder auch Teil eines umfassenden regionalen Entwicklungskonzepts oder Raumordnungsprogramms sein, welches den Gemeinden verschiedene Nutzungen zuweist. Dies können verschiedenen Arten der gewerblichen Nutzung (Industrie, Gewerbe, Einkaufszentren) wie auch nichtgewerbliche Nutzungen (Wohnen,

Freiflächen) sein. Durch diese Zuweisungen werden Weichenstellungen für die zukünftige Entwicklung getroffen. Damit sind für die einzelnen Gemeinden Vor- und Nachteile (bezogen auf die Möglichkeit der wirtschaftlichen Entwicklung) verbunden. Den Gemeinden, die im regionalen Entwicklungskonzept eine gewerbliche Nutzungsmöglichkeit zugewiesen bekommen haben, erwachsen dadurch Vorteile finanzieller Art. Diese Gemeinden werden in weiterer Folge als begünstigte Gemeinden bezeichnet. Mit der Zuweisung einer nichtgewerblichen Nutzung ist ein Nutzungsverzicht für gewerbliche Nutzungen für die betroffene Gemeinde verbunden. Diese Gemeinden werden daher (aus Sicht der wirtschaftlichen Entwicklungsperspektiven) als benachteiligte Gemeinden bezeichnet. Dabei ist es zunächst einmal unerheblich, ob die Zuweisung einen vollständigen oder nur teilweisen Nutzungsverzicht impliziert.

5.1 Bestimmung und Ausgleich der aus den Funktionszuweisungen resultierenden Vor- und Nachteile

Zur Bestimmung und zum Ausgleich der aus den Funktionszuweisungen resultierenden Vor- und Nachteile muss eine Reihe von Problemen gelöst werden. Dabei bereitet die Quantifizierung der Vor- und Nachteile viel grundsätzlichere Problem als die der Kosten und Erträge im Fall gemeinsamer Gewerbegebiete. Eines der Hauptprobleme ist die Langfristigkeit einer derartigen Maßnahme und die damit verbundene Unsicherheit über die zu erwartenden Vorteile.

Vorteile: Die mit der Zuweisung einer gewerblichen Nutzung verbundenen Vorteile für eine Gemeinde (im Vergleich mit dem Status quo) resultieren in einer Verbesserung der wirtschaftlichen Entwicklungschancen. Eine nahe liegende Möglichkeit der Quantifizierung der Vorteile einer Zuweisung ist die Heranziehung der damit verbundenen Steuererträge (das sind in erster Linie die Kommunalsteuer und die Grundsteuer). Dabei tritt aber das Problem auf, dass diese Zuweisung nicht notwendigerweise zu konkreten Ansiedlungen und daher auch nicht zu einem bestimmten Steueraufkommen führen muss. Außerdem hängt der Ertrag an Kommunalsteuer stark von der Art des Betriebs ab. So ist z.B. bei kapitalintensiven Betrieben im Vergleich zu lohnintensiven Betrieben mit einem geringeren Aufkommen an Kommunalsteuer zu rechnen. Ein weiteres Problem ist die Zurechenbarkeit der seit der Zuweisung der Nutzung eingetretenen Kommunalsteuererträge zu dieser. Eine konkrete Ansiedlung muss nicht notwendigerweise Folge der Zuweisung sein. Dieses Problem tritt sowohl dann auf, wenn als Anknüpfungspunkt entweder das absolute Aufkommen oder nur die seit einem Stichtag erhobene Aufkommen gewählt wird. Probleme können sich auch aus einer Änderung der gesetzlichen Rahmenbedingungen ergeben. Wird beispielsweise der Steuersatz für die Kommunalsteuer erhöht, so würden dadurch die Vorteile der Nutzungszuweisung überhöht dargestellt werden. Will man die Kommunalsteuer zur Quantifizierung der Vorteile, die aus der Nutzungszu-

weisung resultieren, heranziehen, ergibt sich also ein ernsthaftes Validitätsproblem. Erfolgt die Beschaffung der Mittel nicht auf freiwilliger Basis, sondern mit Zwangscharakter, sind außerdem finanzverfassungsrechtliche Probleme zu erwarten, da eine Besteuerung von Abgabenerträgen durch das Land nicht zulässig erscheint.[3]

Nachteile: Die Hauptschwierigkeit bei der Quantifizierung bereitet dabei der Umstand, dass die Nachteile im Wesentlichen im Verzicht auf alternative Nutzungen bestehen. Diese alternativen Nutzungen sind in der Regel nicht bekannt. In vielen Fällen (schlechte Standorteignung einer Gemeinde) ist überhaupt mit keiner alternativen (gewerblichen) Nutzung zu rechnen (auch wenn das die betroffenen Gemeinden in der Regel anders sehen). Daher entziehen sich die Nachteile weitgehend einer Quantifizierung.

Ausgleich der Vor- und Nachteile: Für den Ausgleich der aus der Zuweisung von Nutzungen resultierenden Vor- und Nachteile im Umlageverfahren ist die Art und Weise festzulegen, wie dieser Ausgleich geregelt wird. Prinzipiell sind dazu drei Anknüpfungspunkte denkbar, und zwar:

- Ein Teil der ermittelten Vorteile wird abgeschöpft und nach einem zu verhandelnden Schlüssel auf die benachteiligten Gemeinden verteilt;
- die Nachteile werden ermittelt und die Kosten zur Bedeckung dieser Nachteile auf die begünstigten Gemeinden umgelegt;
- eine direkte Gegenüberstellung der Vor- und Nachteile.

Da die Vor- und Nachteile auf gänzlich verschiedenen konzeptionellen Grundlagen beruhen, erscheint eine direkte Gegenüberstellung nicht sinnvoll. Zieht man darüber hinaus die beträchtlichen Schwierigkeiten bei der Quantifizierung der Nachteile in Betracht, so erscheint nur die erste Möglichkeit als plausibel. Dazu muss ausgehend von den ermittelten Vorteilen ein Anteil festgelegt werden, der abgeschöpft wird. Die Summe der regionsweit abgeschöpften Vorteile stellt die Finanzausgleichsmasse dar, die zur Aufteilung auf die benachteiligten Gemeinden zur Verfügung steht. Zu beachten ist dabei, dass auch nach Schaffung eines derartigen Ausgleichsmechanismus noch ausreichende Anreize für die Ansiedlung von Betrieben verbleiben müssen. Zur Aufteilung kommen verschiedene Prinzipien in Betracht, wie beispielsweise die Verteilung nach Gleichheit, nach Bedürfnis, nach Nachteilsintensität oder nach Leistung. Die Verteilung nach Gleichheit besitzt sicherlich ein hohes Maß an Plausibilität. Allerdings ist erst zu spezifizieren, welcher Gleichheitsmaßstab (Gleichheit der Chance, des Anteils oder des Ergebnisses) in Frage kommt. Bei der Verteilung nach Bedürfnis erhalten diejenigen Gemeinden eine finanzielle Zuwendung, die den größten Bedarf haben. Bei der Verteilung nach der Nachteilsintensität wird bei der Verteilung der zur Verfügung stehenden Finanzausgleichsmasse auf die aus der Funktionszuweisung resultierenden Nachteile Bezug genommen. Bei strenger Auslegung dieses Prinzips erhalten in erster Linie die Gemeinden eine Ausgleichszahlung, die aus objektiver Sicht ebenfalls für Betriebsansiedlungen in Frage gekommen wären. Bei der Verteilung nach Leistung wird die Finanzausgleichsmasse

so verteilt, dass jene Gemeinden, die einen besonderen Beitrag zur Verbesserung der regionalen Lebensqualität leisten, Ausgleichszahlungen erhalten. Dazu ist die Art dieses Beitrags genau zu definieren (z.B. Aufnahme einer Mülldeponie, Beitrag zu einer hohen Umweltqualität, sparsamer Umgang mit öffentlichen Mitteln usw.). In Verhandlungen wird die strikte Anwendung nur eines einzigen Prinzips schwierig werden. So werden z.B. bei strikter Anwendung des Prinzips der Nachteilsintensität (welches einen plausiblen Ausgangspunkt für Verhandlungen bietet) Probleme mit finanzschwachen Gemeinden zu erwarten sein (die zwar ohnehin nur geringe Entwicklungschancen besessen hätten), da sie sicherlich „am Kuchen mitnaschen" wollen.

Ein weiteres Problem stellen die unterschiedlichen Bewertungsmaßstäbe dar. Die Kosten des Verzichts werden von den jeweils betroffenen Gemeinden sicherlich als höher angesehen als von den anderen Gemeinden. Selbst wenn es aufgrund ungünstiger Standortvoraussetzungen aus objektiver Sicht als sehr unwahrscheinlich gelten mag, dass eine Gemeinde Betriebe in einer nennenswerten Größenordnung ansiedeln kann, wird die Gemeinde eine Nutzungsausweisung, die sie an der Ansiedlung von Betrieben hindert, als großen Nachteil empfinden. Eine wichtige Bedingung ist weiters, dass (unter Berücksichtigung des Umstandes, dass ein finanzieller Anreiz für Betriebsansiedlungen erhalten bleibt) eine ausreichende Umverteilungsmasse zur Verfügung steht.

5.2 Regionaler Lastenausgleich und Finanzkraft

Wie eingangs gezeigt wurde, verringern die Kompensationseffekte des Finanzausgleichs und von landesgesetzlichen Regelungen die Nettoerträge der Kommunalsteuer im niederösterreichischen Durchschnitt um 50 Prozent. Zieht man dann noch den i.d.R. negativen Infrastruktursaldo (=erforderliche Ausgaben für Infrastruktur abzüglich der Einnahmen wie Benützungsgebühren, Beiträge, Zuschüsse) bei Betriebsansiedlungen in Betracht, so verbleibt den Gemeinden nur ein geringer fiskalischer Nettoertrag. Bei ungünstigen Voraussetzungen wie hohen Infrastrukturkosten, hoher Kapitalintensität, niedrigern Lohnniveau und damit niedrigen Kommunalsteuererträgen und niedrigen lokale Vorleistungsverflechtungen ist auch mit einem negativen Nettoertrag zu rechnen. Weiteres ist der Umstand zu berücksichtigen, dass ein bestimmter finanzieller Anreiz bei Betriebsansiedlungen bestehen bleiben soll. Wie Schönbäck, Schneider und Winkelbauer (1996, 1998) für das Beispiel Graz und Graz-Umgebung gezeigt haben, verbleibt daher keine nennenswerte Finanzmasse für einen nach dem Umlageverfahren konstruierten regionalen Lastenausgleich.[4] Daher erscheinen zusätzliche Finanzmittel durch Transfers von übergeordneten Gebietskörperschaften (Bund, Land) als sinnvolle Alternative bzw. Ergänzung. Denkbar wäre etwa eine Schwerpunktsetzung bei den Bedarfszuweisungsmitteln der Länder oder bei Finanzzuweisungen und -zuschüssen des Bundes an die Gemeinden. Weiters könnte durch die

Verteilung eines Teils der Ertragsanteile nach dem Kommunalsteueraufkommen der Nettoertrag von Betriebsansiedlungen gesteigert werden, wodurch mehr Spielraum für Abschöpfungen gegeben wäre.

5.2.1 Das Beispiel Graz

In Österreich gab es bislang nur einmal einen ernsthaften Versuch, einen regionsweiten interkommunalen Finanzausgleich zu implementieren, und zwar als Ergänzung zum ‚Regionalen Entwicklungsprogramm Graz und Graz-Umgebung'. Im Regionalen Entwicklungsprogramm (REP) ist unter anderem die Festlegung von zentralörtlichen Einstufungen (Kernstadt, Nahversorgungszentrum und lokales Zentrum) und Gemeindefunktionen (Entwicklungsstandort Wohnen, Entwicklungsstandort Industrie und Gewerbe, Standortgemeinde Einkaufszentrum I (mit Lebensmitteln), Standortgemeinde Einkaufszentrum II (ohne Lebensmittel)) vorgesehen. Aus diesen Festlegungen resultieren sowohl Standortvorteile (für Gemeinden mit Funktionszuweisung) als auch Standortnachteile (für Gemeinden ohne Funktionszuweisung). Das REP wurde im regionalen Planungsbeirat der Planungsregion Graz/Graz-Umgebung bloß mit mehrheitlicher Zustimmung beschlossen. Die Gemeinden ohne Funktionszuweisung fühlten sich benachteiligt und drängten auf die Einführung eines interkommunalen Finanzausgleichs.

Schönbäck et al. (1996) untersuchten die Möglichkeit zum nachträglichen Ausgleich der Standortnachteile dieser Gemeinden. Im Mittelpunkt der Untersuchung stand die Ermittlung der potenziellen Umverteilungsmasse, die für einen interkommunalen Finanzausgleich zur Verfügung stünde. Dazu wurden die zu erwartenden fiskalischen Erträge der Gemeinden aus unterschiedlichen Typen von Ansiedlungsprojekten ermittelt. Dabei zeigte sich, dass – in erster Linie durch die Kompensationseffekte des interkommunalen Finanzausgleichs bedingt – die zu erwartende Umverteilungsmasse eine vernachlässigenswert geringe Größenordnung aufweist. Daher erschien die Einführung eines nachträglichen interkommunalen Lastenausgleichs als nicht sinnvoll. Parallel zur Ermittlung des Umverteilungsvolumens wurden die juristischen Grundzüge eines nachträglichen interkommunalen Finanzausgleichs entworfen. Dieser unterscheidet sich wesentlich von einem, der sich bei gleichzeitigen Verhandlungen über die Festlegung der Nutzungszuweisungen und der Ausgleichszahlungen ergibt. Dabei wurden die Möglichkeiten der Mittelbeschaffung und Verteilung aus finanzverfassungs- und finanzausgleichsrechtlicher Sicht untersucht, Vorschläge für die konkrete Organisation der Mittelverwaltung aus verfassungs- und verwaltungsrechtlicher Sicht gemacht sowie Prinzipien und Kriterien für die Verteilung der aus dem REP resultierenden Planungsgewinnen aufgestellt. Dabei wurde eine hoheitliche Regelung der Mittelbeschaffung und eine hoheitliche oder privatwirtschaftliche Regelung der Mittelverwendung vorgeschlagen. Als Organisationsform wurde ein öffentlich-rechtlicher Raumordnungs-Ausgleichsfonds (ROAF) des Landes

vorgeschlagen. Dieser wird aus Beiträgen, die den bevorzugten Gemeinden vorgeschrieben werden, dotiert. Als Anknüpfungspunkte für die Beitragspflicht der bevorzugten Gemeinden könnten Entscheidungen im Rahmen der Raum- bzw. Bebauungsplanung dienen. Zur Verteilung der Finanzausgleichsmasse auf die benachteiligten Gemeinden wurden drei Varianten zur Diskussion gestellt, nämlich die Verteilung nach einer Rangliste, die von der Landesregierung nach objektiven Kriterien erstellt wird, die Verteilung nach den Leistungen der Gemeinden in einem ‚Projektwettbewerb' (z.B. über kommunale Infrastrukturprojekte), dessen Ergebnis von einer Jury bewertet wird und die Verteilung nach dem einstimmigen Ergebnis einer Verhandlung zwischen den Gemeinden.

5.3 Finanzmittelausstattung der Kooperation

Eine hinreichende Finanzmittelausstattung der Kooperation bildet die unabdingbare Basis für eine effektive Funktionsweise. Dies gilt insbesondere für die Umsetzung von kooperativen Vorhaben. So fehlt z.B. in den meisten von Wien und Niederösterreich gemeinsam beschlossenen Konzepten eine klare Regelung der Zuständigkeit und der Finanzierungsverantwortung. Dabei bestehen Finanzierungsdebatten jedoch nicht nur zwischen den beiden Bundesländern, sondern auch zwischen dem Land Niederösterreich und lokalen Entscheidungsträgern. Durch die relativ große Macht der Gemeinden, die zu großen Teilen für die Umsetzung von Planungen die Verantwortung tragen, ist das Land bei einer Vielzahl von Realisierungsfragen auf die Bereitschaft der Gemeinden angewiesen. Würden hierbei entsprechende finanzielle Mittel vom Land zur Verfügung gestellt werden, wären die Gemeinden sicher leichter zu einer Zusammenarbeit zu bewegen.

Damit eine Kooperation ihre Aufgaben effizient durchführen kann, müssen ihr klare Kompetenzen übertragen werden. Diese gehen über die reine Finanzierungsfrage weit hinaus und sind daher vor dieser zu behandeln. An den Anfang ist die Frage zu stellen, welche öffentliche Aufgabe auf welcher Ebene wahrgenommen werden soll. Auf Kooperationen bezogen bedeutet dies, sich die Frage zu stellen, ob eine bestimmte öffentliche Aufgabe überhaupt von einer Kooperation zu erfüllen ist, und wenn ja, auf welcher Ebene (zwischen einzelnen Gemeinden, zwischen Ländern) diese anzusiedeln ist.

Die Frage der Kompetenzzuteilung lässt sich in drei Teilfragen zerlegen, die gemeinsam beantwortet werden müssen, nämlich die Zuteilung der Entscheidungs-, Durchführungs- und Finanzierungskompetenz. Unter Entscheidungskompetenz wird das Recht verstanden, über die Qualität und Quantität der Aufgabenerfüllung zu entscheiden. Bei der Durchführungskompetenz handelt es sich um das Recht bzw. die Pflicht, eine öffentliche Aufgabe unter Berücksichtigung der vom Entscheidungsträger geforderten Intensität zu erfüllen. Unter der Finanzierungskompetenz versteht man das Recht bzw. die Pflicht, die mit einer öffentlichen Aufgabe

verbundenen Ausgaben zu tragen. Für eine optimale Aufgabenerfüllung sollten nach Möglichkeit alle relevanten Kompetenzen an die Kooperation übergeben werden. Es ist aber durchaus denkbar, die Entscheidungs- und Finanzierungskompetenz bei der Kooperation (z.B. bei einem Regionalverband), die Durchführungskompetenz hingegen bei den Gemeinden zu belassen. Dies ist bei der Umsetzung sicherlich ein wesentlicher Aspekt, da die Übertragung von kommunalen Kompetenzen hin zu einer Kooperation in der Praxis wohl nicht ohne Konflikte verlaufen wird, da damit Statusfragen berührt werden. In diesem Fall sollte die Pflicht zur Finanzierung an den Entscheidungsträger (die Kooperation) übertragen werden. Wenn die Entscheidungskompetenz auf mehrere Kooperationspartner aufgeteilt ist, könnte die Finanzierungskompetenz im Verhältnis zur Entscheidungskompetenz aufgeteilt werden.

Zur Finanzierung von Kooperationen steht eine Reihe unterschiedlicher Finanzierungsinstrumente zur Verfügung. Die Wahl des am besten geeignetsten Instruments bzw. die optimale Kombination der Instrumente hängt von mehreren Faktoren ab. Dazu zählen natürlich in erster Linie die von der Kooperation zu erfüllende(n) Aufgabe(n) und die gewählte Kooperationsform, aber auch die an der Kooperation beteiligten Akteure sowie der vorgegebene finanzrechtliche Rahmen. Die Zahl der möglichen – und international auch eingesetzten – Finanzierungsinstrumente ist relativ gering. Die wichtigsten Instrumente sind Gebühren und Beiträge, die von den Nutzern der bereitgestellten Leistungen erhoben werden. Diese sind insbesondere bei aufgabenspezifischen Kooperationsformen zu finden. Ebenfalls häufig verwendet werden *Umlagen*. Die Höhe der Umlage kann sich bei projektspezifischen Kooperationen am Anteil der Mitglieder an der Aufgabenerfüllung oder an deren Nutzen orientieren. Bei regionsweiten Kooperationen lässt sich die Umlage an Schlüsseln wie der Einwohnerzahl, der Finanzkraft der Gemeinde u.ä. bemessen. So wird beispielsweise im Kommunalverband Großraum Hannover die Umlage nach Finanzkraftgrößen ermittelt, während sie in der Region Braunschweig je zur Hälfte auf der Finanzkraft und der Einwohnerzahl beruht. Umlagen beinhalten ein Risiko für Verteilungskonflikte. Dieses nimmt mit der Größe der Region zu, da der Zusammenhang zwischen Leistung und Gegenleistung immer weniger spürbar wird. Vor allem bei Betriebsansiedlungen kann bei einzelnen Gemeinden das Gefühl auftreten, ihre eigene Konkurrenz zu finanzieren. Mit einer Umlage wird quasi ein intraregionaler Finanzausgleich institutionalisiert. Dies trifft vor allem zu, wenn sich die Umlage an der Finanzkraft der beteiligten Gemeinden orientiert.

Zuschüsse und Zuweisungen von übergeordneten Gebietskörperschaften (Zentralstaat oder Länder) spielen insbesondere in Frankreich, Deutschland und den USA eine Rolle. Aus der Sicht der übergeordneten Gebietskörperschaft dienen Zuweisungen vor allem der Finanzierung übertragener Aufgaben und zur Internalisierung externer Effekte. Wenn diese die Hauptfinanzierungsquelle darstellen, bedeutet dies für die Empfänger dieser Mittel eine starke Abhängigkeit. Dies kann sich fatal

auswirken, wenn veränderte politische Zielsetzungen in einer Veränderung der Fördermittelvergabe resultieren. Daher sollten Zuweisungen nicht zur (hauptsächlichen) Basisfinanzierung einer Kooperation dienen, sondern sollten als ergänzende flexible Finanzierungsinstrumente Einsatz finden.

Eigene Steuereinnahmen als Finanzierungsinstrumente sichern der Kooperation die höchste Autonomie. Sie sind aber eine Ausnahmeerscheinung geblieben. Die Finanzierung regionaler Kooperationen durch eigene Steuereinnahmen (wie auch durch Entgelte) führt auch (in Kombination mit der Aufgabenverteilung) zu einer Herstellung der fiskalischen Äquivalenz – der räumliche Kreis der Nutzer stimmt mit dem Kreis der Zahler überein. Allerdings ist eine Regionsfinanzierung durch eigene Steuern im Finanzverfassungsgesetz derzeit nicht vorgesehen. Für institutionalisierte Kooperationsformen wäre weiters auch eine *Einbettung in den primären Finanzausgleich* denkbar. Dies würde die Notwendigkeit der Einhebung von Umlagen und den damit verbundenen Konfliktstoff reduzieren.

6. Schlussfolgerungen

Die Kammer für Arbeiter und Angestellte fordert für die Stadtregion Wien, eine neue Form der öffentlichen Aufgabenerfüllung zu organisieren. Anzustreben ist dabei eine *gebietskörperschaftliche Lösung* mit einem *breiten Aufgabenspektrum* und *ausreichenden Kompetenzen* in den wichtigsten Bereichen, um auch die anfallenden kontroversen Verteilungsfragen lösen zu können. Wichtig sind eine ausreichende Ausstattung mit Finanzmitteln, ausreichende Förderinstrumente und eine Planungshoheit, um regionsweit abgestimmte Entwicklungskonzepte erstellen und umsetzen zu können.

Die *Basisfinanzierung* der Kooperation sollte durch möglichst autonome Finanzierungsquellen sichergestellt werden. Eine (alleinige) Finanzierung durch eine von den Gemeinden eingehobene Verbandsumlage erscheint wegen des damit verbundenen Konfliktpotentials nicht sinnvoll. Anzustreben wäre entweder die Gewährung des Rechts zur Einhebung eigener Abgaben oder die Finanzierung im Rahmen des Finanzausgleichs. Darüber hinaus sollten für die Unterstützung einzelner Projekte oder Entwicklungskonzepte *flexible Finanzierungsinstrumente* zur Verfügung stehen. Dies könnte durch Reorientierung bzw. Schwerpunktbildung bestehender Transfers erreicht werden. Dabei bieten sich sowohl Transfers des Bundes (Finanzzuweisungen und -zuschüsse) als auch der Länder (Bedarfszuweisungen) an. Weiters könnten sektorale Förderinstrumente des Bundes gezielt eingesetzt werden.

Als Ergänzung dieser stadtregionalen Lösung wird die Einrichtung eines *regionalen Lastenausgleichs* zum Ausgleich der mit der Zuweisung von Nutzungen und Nutzungsverzichten verbundenen Vor- und Nachteile empfohlen. Dabei sollte – unter Wahrung von fiskalischen Mindestanreizen für bevorzugte Gemeinden – darauf geachtet werden, eine ausreichende Umverteilungsmasse zur Kompensation der benachteiligten Gemeinden zu

erreichen. Dies könnte durch eine *Stärkung des Aufkommensprinzips* im Rahmen des Steuerverbundes erfolgen (Aufteilung eines Teils der Gemeindeertragsanteile nach dem örtlichen Kommunalsteueraufkommen). Zusätzliche Mittel zur Kompensation der benachteiligten Gemeinden könnten durch Land oder Bund bereitgestellt werden.

Neben der Kooperation auf stadtregionaler Ebene kommt der *projektspezifischen Kooperation* zwischen einigen wenigen Gemeinden eine wichtige Rolle zu. Um die durch die Mängel bei der Zurechnung der Finanzkraft hervorgerufenen Verzerrungen zu beseitigen, sollte einer der *Vorschläge für eine korrekte Zurechnung der Finanzkraft* Berücksichtigung finden.

Angesichts der rasanten, größtenteils irreversiblen Entwicklungen sowohl innerhalb der Region als auch im Hinblick auf die Entwicklungen in den östlichen Nachbarländern ist eine *hohe zeitliche Priorität* gegeben. Der Umsetzungsprozess sollte daher möglichst unverzüglich in die Wege geleitet werden. Die *Stadt Wien* könnte im Rahmen der im Strategieplan formulierten strategischen Projekte wesentliche Impulse für die Umsetzung der regionalen Kooperation setzen und damit eine wichtige Vorreiterrolle spielen.

Zwischen den Ländern Wien, Niederösterreich und Burgenland sollen weiters im Hinblick auf eine zukünftige *grenzüberschreitende Europaregion* Vereinbarungen bezüglich einer Kooperation innerhalb der ‚Vienna Region' getroffen werden.

Die Einrichtung einer stadtregionalen Kooperationsform sollte zum Anlass genommen werden, umfassende, längst überfällige Strukturreformen wie beispielsweise die Umgestaltung der *Kompetenzverteilung* oder *grundsätzliche Reformen des Finanzausgleichs* (‚wettbewerbsfördernder Finanzausgleich', Stärkung des Äquivalenzprinzips, Erhöhung der Transparenz, Stärkung der Anreizwirkungen u.a.) zu diskutieren und möglichst einer Lösung zuzuführen. Vor allem einer Umsetzung der längst überfälligen *Bundesstaatsreform* kommt dabei eine wichtige Rolle zu.

Anmerkungen

[1] Schneider (1995); Schönbäck u.a. (1998).

[2] Snelting (1997) kommt in einer Analyse des interkommunalen Finanzausgleichs für Sachsen-Anhalt zu vergleichbaren Ergebnissen (59 Prozent Kompensationseffekte).

[3] Ruppe (1996).

[4] Bei der Übertragung dieses Ergebnisses auf die Stadtregion Wien ist allerdings zu beachten, dass diese mehr finanzstarke Gemeinden aufzuweisen hat. Da auf diese geringere Kompensationseffekte wirken, sind die fiskalischen Nettoerträge und damit auch die potentielle Umverteilungsmasse wahrscheinlich höher als im Fall Graz und Graz-Umgebung. Dazu müssten allerdings erst detailliertere Berechnungen durchgeführt werden.

Literatur

Machat, R.; Schmee, J., Organisationsaspekte regionaler Kooperation am Beispiel der österreichischen Ostregion, in: Wirtschaft und Gesellschaft 23/2 (1997) 211-232.

Mayerhofer, P.; Palme, G., Regionales Wirtschaftskonzept für die Agglomeration Wien (Wien und Umland) (=ÖROK-Schriftenreihe Nr. 118, Wien 1994).

Ruppe, H. G., Möglichkeiten der Mittelbeschaffung und -verwaltung für einen REP-bezogenen interkommunalen Finanzausgleich, in: Schönbäck u.a. (1996) 64-69.
Schmee, J.; Mesch, M. (Hrsg.), Dienstleistungsstandort Wien. Beschäftigung, Innovation, Wettbewerbsfähigkeit (Frankfurt am Main 2000).
Schneider, M., Kompensationseffekte des österreichischen Finanzausgleichs bei Mehreinnahmen kommunaler Haushalte aus Finanzkraftsteuern, in: Das öffentliche Haushaltswesen in Österreich 36/1-2 (1995) 26-45.
Schnelting, M., Kommunale Zusammenarbeit in der Gewerbeflächenpolitik: Potentielle Kooperationsvorteile und fiskalische Kooperationsbarrieren, in: Wirtschaft im Wandel 2 (1997) 7-12.
Schönbäck, W.; Schneider, M.; Winkelbauer, S., Konzept und empirische Bedeutung eines interkommunalen Finanzausgleichs als Ergänzung des regionalen Entwicklungsprogramms der Planungsregion Graz und Graz-Umgebung (=Studie im Auftrag des Amtes der Steiermärkischen Landesregierung, IFIP-Projekt 47/1996, mimeo).
Schönbäck, W.; Schneider, M.; Winkelbauer, S., Regionale Entwicklungsplanung und interkommunaler Finanzausgleich, in: Raumforschung und Raumordnung 2/3 (1998) 153-159.
Zajonc, H., Wirtschaftsförderung in der Technologieregion Karlsruhe, in: Dörr, H. (Hrsg.), Interkommunale Kooperation in Stadtregionen. Standortmarketing im europäischen Wettbewerb (Arbeitsgruppe Raumplanung Salzburg-Wien, Salzburg und Wien 1996) 35-48.

Zusammenfassung

Die Stadtregion Wien ist ein stark verflochtener Wirtschaftsraum, in dem vielfältige Beziehungen zwischen Stadt und Umland existieren. Bedingt durch den Umstand, dass die bestehenden administrativen Strukturen auf diese Problemlagen nicht Rücksicht nehmen, entstehen massive Steuerungsprobleme. Die Wettbewerbsfähigkeit der Stadtregion hängt jedoch wesentlich davon ab, ob es gelingt, die vorhandenen produktiven Ressourcen zu bündeln und gezielt einzusetzen. Während es in eher konfliktarmen Bereichen wie Ver- und Entsorgungsinfrastruktur schon seit längerem zu freiwilligen Kooperationen kommt, ist dies im Bereich Betriebsansiedlungen nicht der Fall. Ein wesentlicher Grund dafür ist in den finanziellen Anreizen zu sehen, die durch den Finanzausgleich gesetzt werden.
Um in Zukunft handlungsfähige regionsweite Lösungen zu ermöglichen, ist eine ausreichende Ausstattung mit Finanzmitteln eine notwendige Voraussetzung. Ein internationaler Vergleich zeigt, dass die Zahl der eingesetzten Instrumente zur Finanzierung der Kooperation relativ gering ist, wobei meist mehrere Finanzierungsinstrumente kombiniert werden. In erster Linie kommen Gebühren und Beiträge, Umlagen, Zuschüsse übergeordneter Gebietskörperschaften sowie eigene Steuereinnahmen zum Einsatz. Neben der Ergiebigkeit der Finanzierungsquelle ist der damit verbundene Grad an Autonomie ein wichtiges Kriterium für die Auswahl.