

Wilfried Schönback, Martin Schneider und Stefan Winkelbauer

Interkommunaler Finanzausgleich als Ergänzung einer regionalen Entwicklungsplanung?

Effekte von Betriebs- und Wohnansiedlungen auf den Gemeindehaushalt *

Kurzfassung

Für die österreichische Region Graz und Graz-Umgebung wurde ein regionales Entwicklungsprogramm (REP) beschlossen, das 30 der insgesamt 58 Gemeinden der Region bestimmte Gemeindefunktionen zuweist, wobei bereits bestehende Funktionsteilungen tendenziell verstärkt werden. Über diese Gemeinden die ihnen zugewiesenen Funktionen künftig aus, so resultieren daraus in diesen Gemeinden mehr Ansiedlungen von Betrieben oder Wohnobjekten, als ohne dieses Programm zu erwarten wären. Die Autoren untersuchten die Bedeutung der Schaffung eines interkommunalen Finanzausgleichs zugunsten der nicht ausgewiesenen Gemeinden aus finanzwissenschaftlicher Sicht.¹ Die Effekte der Ansiedlung von Betrieben und Wohnungen auf den Gemeindehaushalt wurden unter erstmaliger Berücksichtigung der bei Erhöhung ausschließlicher Gemeindeabgaben auftretenden Kompensationseffekte des österreichischen Finanzausgleichs quantifiziert.² Wegen der geringen Umverteilungsmasse und der Verfügbarkeit alternativer Ausgleichsinstrumente erscheint die Einführung eines REP-spezifischen interkommunalen Finanzausgleichs zwischen den Gemeinden der Planungsregion weder zielführend noch notwendig.

Problemstellung

In der vorliegenden Untersuchung geht es um die empirische Untersuchung der Bedeutung eines möglichen Verfahrens zum (nachträglichen) finanziellen Ausgleich von Standortnachteilen für Gemeinden (Ausgleichsziel), die durch die regionalpolitischen Schwerpunktsetzungen (Effizienzziel) des Regionalen Entwicklungsprogramms (REP) für die österreichische Region Graz und Graz-Umgebung geschaffen werden. Diese Schwerpunktsetzung besteht darin, daß der künftige Status jeder Gemeinde im Rahmen einer zentralörtlichen Hierarchie der Gemeinden folgendermaßen festgelegt wird: Zentralörtliche Einstufung: *Kernstadt, Nahversorgungszentrum, Lokales Zentrum*; Gemeindefunktionen: *Entwicklungsstandort für Wohnen, für Industrie und Gewerbe sowie Standortgemeinde für Einkaufszentrum I bzw. II*.³

Ein solcher Ausgleich gilt nur als vertretbar, wenn er bei den Gemeinden die wirtschaftlichen Anreize bzw. Möglichkeiten zur Ansiedlung von Betrieben und Wohnobjekten nicht wesentlich schmälert und er als politisch gerechter Ausgleich erkennbar ist. Nachdem es im regionalen Planungsbeirat der Planungsregion Graz und Graz-Umgebung bloß eine mehrheitliche Zustimmung der insgesamt 58 Gemeinden zum REP gab, scheint eine sich als unterlegen fühlende Gruppe von Gemeinden zu existieren, deren Hoffnungen sich auf einen wenigstens nachträglich wirksamen interkommunalen Finanzausgleich richten dürften.

Die voraussichtlichen *Ausgabenerfordernisse der Gemeinden für Standorterschließungen* und die zu erwartenden *fiskalischen Erträge der Gemeinden* aus unterschiedlichen Typen von Ansiedlungsprojekten (Betriebe, Wohnobjekte) sollen unter unterschiedlichen Standortvoraussetzungen

quantitativ abgeschätzt werden. Dabei werden die bestehenden Regelungen innerhalb des Finanzausgleichsgesetzes 1993⁴ (FAG) und landesgesetzliche Regelungen zur Aufteilung der Kosten von öffentlichen Leistungen auf die Gemeinden nach Finanzkraftbegriffen berücksichtigt. Die Datengrundlagen stammen aus den Jahren 1980 bis 1995. Einnahmen und Ausgaben werden einheitlich auf Preisbasis 1992 angegeben.⁵

Das Ziel der Untersuchung ist die Ermittlung der empirischen Relevanz des angestrebten REP-bezogenen interkommunalen Finanzausgleichs. Als Maßzahl für die empirische Relevanz dient die mögliche finanzielle Umverteilungsmasse. Darunter werden die in der Planungsregion insgesamt durch das REP induzierten fiskalischen Erträge verstanden, die von den im REP ausgewiesenen Gemeinden abgeschöpft werden könnten, ohne deren Anreize zur Ansiedlung

Tabelle 1
Ausgaben- und Einnahmenkomponenten einer Standortgemeinde
im Zusammenhang mit (als Voraussetzung oder Folge) der Ansiedlung
von Betrieben und Wohnobjekten

	Ausgaben oder Einnahmenverringerung	(Mehr-)Einnahmen
1. Ausgaben- und Einnahmeneffekte im Zusammenhang mit gemeindlichen Vorleistungen		
1.1 Infrastruktur	Investitionsausgaben, Betriebsausgaben, ggf. Schuldendienst	Zuschüsse, Beiträge, ggf. Schuldaufnahme, Benützunggebühren, lfd. Transferzahlungen
1.2 Grundstücke	n. b.	n. b.
2. Durch das Ansiedlungsobjekt bedingte fiskalische Folgeeffekte		
2.1 Unmittelbare fiskalische Folgeeffekte		
2.1.1 Ansiedlungsbedingte Steuereinnahmen	-	Kommunalsteuer, Grundsteuer, Getränkesteuer
2.1.2 Ansiedlungsbedingte unmittelbare Finanzausgleichseffekte	-	Gemeindeertragsanteile (nur bei Wohnobjekten)
2.1.3 Wirtschafts- und Wohnbauförderung	n. b.	-
2.2 Kompensationseffekte des Finanzausgleichs u. landesgesetzlicher Regelungen	Kompensationseffekte	Finanzzuweisungen gem. § 21 FAG

Legende: n. b. Nicht berücksichtigt

Quelle: eigene Darstellung

von Betrieben und Wohnobjekten wesentlich zu schmälern.

Fiskalische Auswirkungen der Ansiedlung von Betrieben und Wohnobjekten auf die Standortgemeinde

Für die Ansiedlung eines Betriebs oder Wohnobjekts hat eine Gemeinde einerseits in der Regel Vorleistungen zu erbringen. Andererseits sind ansiedlungsbedingte Erhöhungen ausschließlicher Gemeindeabgaben der Standortgemeinde zu erwarten. Tabelle 1 bietet einen Überblick über alle relevanten Arten von Ausgaben und Einnahmen für erforderliche gemeindliche Vorleistungen und Arten von ansiedlungsbedingt zu erwartenden fiskalischen Effekten.

(1) *Ausgaben und Einnahmen im Zusammenhang mit gemeindlichen Vorleistungen*

Die für eine Ansiedlung notwendigen gemeindlichen Vorleistungen bestehen

in der Bereitstellung der erforderlichen Infrastruktur und in manchen Fällen in der Bereitstellung eines Grundstückes direkt durch die Gemeinde. Aus Grundstückstransaktionen resultierende Einnahmen oder Ausgaben der Gemeinde werden in der vorliegenden Untersuchung nicht berücksichtigt.

In der Phase der Ansiedlung eines Betriebes oder Wohnobjektes wird der Haushalt der Standortgemeinde durch Ausgaben zur Herstellung der *infrastrukturellen Erschließung* belastet. Weiters kommt es zu Folgeausgaben infrastruktureller Einrichtungen infolge deren Betriebes sowie zu Tilgungs- und Zinszahlungen bei (teilweiser) Fremdfinanzierung von deren Errichtung. In die Untersuchung einbezogen wurden technische Infrastruktureinrichtungen (Wasserversorgung, Abwasserentsorgung, Strom-, Gas- und Fernwärmeversorgung, Erschließung durch Straßen und öffentlichen Personennahverkehr), Bildungs-, Gesundheits- und soziale Infrastruktureinrichtungen einschließlich wohnraumergänzender Freiflächen sowie Verwaltungseinrichtungen.⁶

Wasserver- und Abwasserentsorgungseinrichtungen bei Ansiedlungsprojekten, die die Nutzung bestehenden Baulandes verdichten, werfen unter Einbeziehung aller Finanzierungsbeiträge durch Nutzer sowie allfälliger Einnahmen aus Landes- und Bundesförderungen im allgemeinen im Haushalt der Standortgemeinde Überschüsse ab. Zum Unterschied davon bewirken die übrigen Infrastruktureinrichtungen Gemeindeausgaben, die nur zum Teil durch die derzeit eingehobenen Finanzierungsbeiträge der Nutzer und fördernder Stellen finanziert werden. Bei Ansiedlungen „auf der grünen Wiese“ werfen aufgrund der erforderlichen äußeren Erschließungsleitungen auch Wasserver- und Abwasserentsorgungseinrichtungen leichte Defizite ab und steigen die Defizite in den übrigen Infrastrukturbereichen. Die realistischen Bandbreiten des *aggregierten Einnahmen-Ausgaben-Saldos* für die beiden genannten Typen von Infrastruktureinrichtungen sind Tabelle 2 (Betriebe) und Tabelle 3 (Wohnobjekte) zu entnehmen.

(2) *Unmittelbare fiskalische Folgeeffekte der Ansiedlung*

Die durch das Ansiedlungsobjekt bedingten unmittelbaren fiskalischen Folgeeffekte setzen sich aus höheren Einnahmen aus ausschließlichen Gemeindeabgaben und aus unmittelbaren Finanzausgleichseffekten zusammen, wobei letztere aus höheren Gemeindeertragsanteilen an gemeinschaftlichen Bundesabgaben infolge einer erhöhten Einwohnerzahl der Gemeinde resultieren (bei Betriebsansiedlungen wird angenommen, daß 10 % der zusätzlichen Beschäftigten in der Gemeinde ihren Wohnsitz errichten). Eventuell getätigte Ausgaben der Gemeinde für Wirtschafts- und Wohnbauförderung wurden nicht berücksichtigt.

Während der *Errichtung* baulicher Anlagen fließen der Gemeinde *Steuereinnahmen* aus direkten Effekten (Kommunalsteuer für Beschäftigte auf der

Tabelle 2
Bandbreite der jährlichen Saldi (jeweils Annuität) aus Einnahmen und Ausgaben der Standortgemeinde als Folge von Betriebsansiedlungen über eine 25-jährige Planungsperiode¹⁾ je zusätzlichem Beschäftigtem in der Planungsregion Graz und Graz-Umgebung (in 1 000 S, Preisbasis 1992)

Einnahmen- und Ausgabenkomponente	Einnahmen-Ausgaben-Saldi		
	„Schlechtes Projekt“ ⁽²⁾	Mittel ³⁾	„Gutes Projekt“ ⁽⁴⁾
1 Ausgaben und Einnahmen im Zusammenhang mit gemeindlichen Vorleistungen			
1.1 Infrastruktur			
Errichtung und Betrieb der technischen Infrastruktur	-4,2	-1,8	0,6
Errichtung und Betrieb der sozialen und kulturellen Infrastruktur sowie der Verwaltungseinrichtungen	-1,3	-1,0	-0,7
1.2 Grundstück (Verkauf, Pacht)	-	-	-
2 Fiskalische Effekte			
2.1 Unmittelbare fiskalische Effekte			
2.1.1 Ansiedlungsbedingte Steuereinnahmen			
Kommunalsteuer	7,0	11,6	16,0
Sonstige Gemeindesteuern (Grund- und Getränkesteuer)	0,7	1,2	1,8
2.1.2 Ansiedlungsbedingte unmittelbare Finanzausgleichseffekte			
Ertragsanteile an gemeinschaftlichen Bundesabgaben	1,4	1,9	2,6
2.1.3 Wirtschafts- und Wohnbauförderung	-	-	-
Summe (= standardisierter gemeindefiskalischer Projektsaldo vor Kompensationseffekten)	3,6	11,9	20,1
2.2 Kompensationseffekte des Finanzausgleichs u. landesgesetzlicher Regelungen			
für Gemeinde mit maximalem Kompensationseffekt (144 % der Kommunalsteuer)	-10,1	-16,7	-23,0
für Gemeinde mit minimalem Kompensationseffekt (30 % der Kommunalsteuer)	-2,1	-3,5	-4,8
Durchschnitt über die Planungsregion (55 % der Kommunalsteuer)	-3,8	-6,3	-8,8
Summe (= standardisierter gemeindefiskalischer Projektsaldo nach Kompensationseffekten)			
für Gemeinde mit maximalem Kompensationseffekt (144 % der Kommunalsteuer)	-6,5	-4,8	-2,9
für Gemeinde mit minimalem Kompensationseffekt (30 % der Kommunalsteuer)	1,5	8,4	15,3
Durchschnitt über die Planungsregion (55 % der Kommunalsteuer)	-0,2	5,6	11,3

1 S = 0,072 Ecu

- 1) Berechnet auf Basis eines Diskontierungszinssatzes von real 4 % p. a.
- 2) Schlechte infrastrukturelle Voraussetzungen, geringer innergemeindlicher Vorleistungsanteil und Anteil an Konsumgüterlieferungen, geringes Lohnniveau und damit geringe Kommunalsteuereinnahmen
- 3) Mittlere Ausprägung der angenommenen Merkmale
- 4) Gegenteilige Annahmen wie im „schlechten Projekt“

Quelle: eigene Berechnungen

Baustelle), indirekten Effekten (Kommunalsteuer für zusätzliche Beschäftigte in Zulieferbetrieben) und sekundären Effekten (Kommunal- und Getränkesteuereinnahmen durch Konsumausgaben der zusätzlichen Beschäftigten) zu.

Die wichtigste direkte Einnahmequelle während des Betriebes der Anlagen stellen bei Betriebsobjekten die Kommunalsteuer und bei Wohnobjekten die Ertragsanteile an gemeinschaftlichen Bundesabgaben dar. Das Ausmaß der Kommunalsteuereinnahmen hängt von der Anzahl der Be-

schäftigten und deren Lohn- und Gehaltsniveau ab, jenes der Ertragsanteile von der mit dem abgestuften Bevölkerungsschlüssel gewichteten Einwohnerzahl. (Dieser Schlüssel steigt mit zunehmender Einwohnerzahl stufenweise von 1,33 auf 2,33.) Weiters können der Einheitswert des Grundstücks und damit die kommunalen Grundsteuereinnahmen steigen, wobei aber die 20jährige Grundsteuerbefreiung für Wohnbauten zu beachten ist. Darüber hinaus können in der Standortgemeinde indirekte Steuereinnahmen durch Produktion bzw. Liefere-

runge von Vorleistungen durch Betriebe innerhalb der Standortgemeinde an den neu angesiedelten Betrieb oder von Konsumgütern an die neu angesiedelten privaten Haushalte verursacht werden. Die Größe dieser Folgeumsetzungseffekte hängt von der Größe der jeweiligen Projekte und der Ausstattung der Standortgemeinde mit Gewerbe-, Industrie- und Dienstleistungsbetrieben ab. Durch die erhöhte Konsumgüternachfrage steigen auch die Getränkesteuereinnahmen.

Tabelle 3
Bandbreite der jährlichen Saldi (jeweils Annuität) aus Einnahmen und Ausgaben der Standortgemeinde als Folge von Wohnbauprojekten über eine 25-jährige Planungsperiode¹⁾ je zusätzlichem Einwohner in der Planungsregion Graz und Graz-Umgebung (in 1 000 S, Preisbasis 1992)

Einnahmen- und Ausgabenkomponente	Einnahmen-Ausgaben-Saldi		
	„Schlechtes Projekt“ ²⁾	Mittel ³⁾	„Gutes Projekt“ ⁴⁾
1.1 <i>Infrastruktur</i>			
Errichtung und Betrieb der technischen Infrastruktur	-2,4	-1,4	-0,6
Errichtung und Betrieb der sozialen und kulturellen Infrastruktur sowie der Verwaltungseinrichtungen	-4,7	-4,1	-3,9
1.2 <i>Grundstück (Verkauf, Pacht)</i>			
2 <i>Fiskalische Effekte</i>			
2.1 <i>Unmittelbare fiskalische Effekte</i>			
2.1.1 <i>Ansiedlungsbedingte Steuereinnahmen</i>			
Gemeindesteuern (Kommunalsteuer, Grund- und Getränkesteuer)	1,0	1,3	1,6
2.1.2 <i>Ansiedlungsbedingte unmittelbare Finanzausgleichseffekte</i>			
Ertragsanteile an gemeinschaftlichen Bundesabgaben	3,8	4,7	6,0
2.1.3 <i>Wirtschafts- und Wohnbauförderung</i>	-	-	-
Summe (= standardisierter gemeindefiskalischer Projektsaldo vor Kompensationseffekten)	-2,3	0,3	3,1
2.2 <i>Kompensationseffekte des Finanzausgleichs u. landesgesetzlicher Regelungen</i>			
<i>für Gemeinde mit minimalem Saldo nach Kompensationseffekten und zusätzlichen Finanzzuweisungen gem. § 21 FAG</i>			
Kompensationseffekte	-0,5	-0,5	-0,7
Zusätzliche Finanzzuweisungen gem. § 21 FAG	-	-	-
<i>für Gemeinde mit maximalem Saldo nach Kompensationseffekten und zusätzlichen Finanzzuweisungen gem. § 21 FAG</i>			
Kompensationseffekte	-0,5	-0,5	-0,7
Zusätzliche Finanzzuweisungen gem. § 21 FAG	1,1	1,1	1,1
<i>Durchschnitt über die Planungsregion</i>			
Kompensationseffekte	-0,6	-0,6	-0,8
Zusätzliche Finanzzuweisungen gem. § 21 FAG	0,3	0,3	0,3
Summe (= standardisierter gemeindefiskalischer Projektsaldo nach Kompensationseffekten)			
für Gemeinde mit minimalem Saldo nach Kompensationseffekten und zusätzlichen Finanzzuweisungen gem. § 21 FAG	-2,8	-0,2	2,4
für Gemeinde mit maximalem Saldo nach Kompensationseffekten und zusätzlichen Finanzzuweisungen gem. § 21 FAG	-1,7	0,9	3,5
Durchschnitt über die Planungsregion	-2,6	-	2,6

1 S = 0,072 Ecu

- 1) Berechnet auf Basis eines Diskontierungszinssatzes von real 4 % p. a.
- 2) Schlechte infrastrukturelle Voraussetzungen, geringer innergemeindlicher Vorleistungsanteil und Anteil an Konsumgüterlieferungen, geringes Lohnniveau und damit geringe Kommunalsteuereinnahmen
- 3) Mittlere Ausprägung der angenommenen Merkmale
- 4) Gegenteilige Annahmen wie im „schlechten Projekt“

Quelle: eigene Berechnungen

(3) Fiskalische Bruttoerträge der Ansiedlung

Die erfaßten Ausgaben und Einnahmen der Standortgemeinde werden, auf Basis von Mengen- und Preisrichtwerten bereits in der Vergangenheit realisierter Anlagen und der derzeitigen rechtlichen Rahmenbedingungen, für einen Zeitraum von 25 Jahren

abgeschätzt, mit 4 % p. a. auf das Ansiedlungsjahr diskontiert, saldiert und in Form der Annuität (finanzmathematisch durchschnittliche Einnahmen-Ausgaben-Differenz pro Jahr) dargestellt, und zwar standardisiert, d. h. je geschaffenen Arbeitsplatz bzw. Einwohner.

Die Summe der aus den gemeindlichen Vorleistungen resultierenden Einnah-

men-Ausgaben-Saldi und der durch das Ansiedlungsobjekt bedingten unmittelbaren fiskalischen Folgeeffekte wird als „standardisierter gemeindefiskalischer Projektsaldo vor Kompensationseffekten“ bezeichnet.

Dieser Saldo beträgt für eine Betriebsansiedlung (Tabelle 2) etwa +3 600 S bis +20 100 S je zusätzlich Beschäftigtem (Mittelwert:

+11 900 S), für ein *Wohnobjekt* (Tabelle 3) -2 300 S bis +3 100 S je Einwohner (Mittelwert: +300 S).

(4) **Kompensationseffekte des Finanzausgleichs und landesgesetzlicher Regelungen**

Bei *Betriebsansiedlungen* sind die Mehreinnahmen an Kommunalsteuer die wichtigste Einnahmenkomponente aus Sicht des Gemeindehaushalts. Diese Mehreinnahmen erhöhen die „Finanzkraft“ der betreffenden Gemeinde (im Sinne der §§ 10 und 21 FAG) und führen zu Einnahmenverlusten bzw. zu Mehrausgaben durch den österreichischen Finanzausgleich sowie durch das Steiermärkische Sozialhilfegesetz und das Steiermärkische Pflichtschulerhaltungsgesetz. Diese Effekte werden „*Kompensationseffekte*“ genannt.⁷

Die Stärke der Kompensationseffekte kann gemeindeweise stark variieren. Im Durchschnitt verliert eine Gemeinde in der Planungsregion Graz und Graz-Umgebung im Fall einer Betriebsansiedlung 55 % der zusätzlichen Kommunalsteuereinnahmen durch die Kompensationseffekte. Bei einzelnen Gemeinden kann der Effekt bis zu 144 % ausmachen, der Mindestwert beträgt etwa 30 %. Einzelne Gemeinden können also mehr Mittel aus dem Finanzausgleich und durch die Landesgesetze verlieren, als sie an ansiedlungsbedingten Mehreinnahmen an Kommunalsteuer erhalten. Die Mittel, die eine Gemeinde verliert, werden auf alle anderen steiermärkischen Gemeinden aufgeteilt, gehen also der betrachteten Region Graz und Graz-Umgebung großteils verloren. Die Berechnungen beruhen auf Marginalen, d. h. sie gelten für geringfügige Mehreinnahmen. Bei größeren Ausmaßen der Mehreinnahmen geht die Stärke der Kompensationseffekte zurück.

Wohnobjekte haben in erster Linie eine Erhöhung der Gemeindeertragsanteile an den gemeinschaftlichen Bundesabgaben zur Folge. Auf diese wirken Kompensationseffekte nur aufgrund

der beiden oben erwähnten landesgesetzlichen Regelungen. Die Kompensationseffekte betragen im Durchschnitt 13 % der zusätzlichen Ertragsanteile. Gleichzeitig erhöhen sich durch die erhöhte Einwohnerzahl die Finanzaufwendungen gem. § 21 FAG um bis zu 1 100 S pro zusätzlichem Einwohner und Jahr, falls die Gemeinde bezugsberechtigt war.⁸ Diese beiden Effekte können den fiskalischen Nettoertrag eines Wohnobjekts von -700 S bis zu +600 S pro zusätzlichem Einwohner und Jahr verändern. Die Kompensationseffekte sind tendenziell bei finanzkräftigeren Gemeinden geringer.

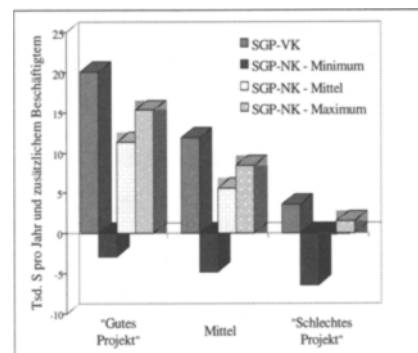
(5) **Fiskalische Nettoerträge der Ansiedlung von Betriebs- und Wohnobjekten**

Die fiskalischen Nettoerträge der Ansiedlung von Betriebs- und Wohnobjekten erhält man durch Abzug der Kompensationseffekte von den fiskalischen Bruttoerträgen. Die fiskalischen Nettoerträge pro projektinduziertem Einwohner (bei Wohnobjekten) bzw. Beschäftigtem (bei Betrieben) werden *standardisierter gemeindefiskalischer Projektsaldo nach Kompensationseffekten* genannt. Diese Größe hängt sowohl vom konkreten Projekt als auch von den Kompensationseffekten, die auf eine Gemeinde wirken, ab.

Betriebsansiedlungen ergeben einen fiskalischen Nettoertrag von durchschnittlich +5 600 S je zusätzlich Beschäftigtem und Jahr (Tabelle 2) für Gemeinden mit mittleren Kompensationseffekten von 55 % (bezogen auf die zusätzlichen Kommunalsteuereinnahmen). Im besten Fall („gutes Projekt“ mit einem fiskalischen Bruttoertrag von +20 100 S, Gemeinde mit niedrigen Kompensationseffekten von 30 %) kann der fiskalische Nettoertrag 15 300 S je zusätzlich Beschäftigtem und Jahr betragen. Aus der Kombination „schlechtes Projekt“ (fiskalischer Bruttoertrag von +3 600 S) und hohe Kompensationseffekte einer Gemeinde (144 %) kann ein negativer fiskalischer Nettoertrag von bis zu -6 500 S

je zusätzlich Beschäftigtem und Jahr resultieren (Abbildung 1).

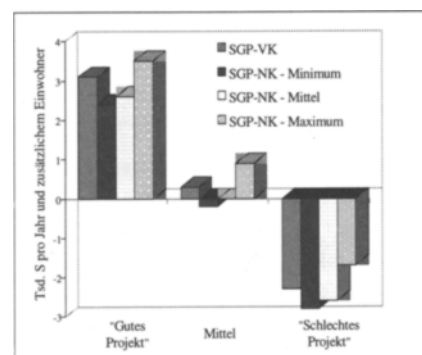
Abbildung 1
Standardisierter gemeindefiskalischer Projektsaldo von Betriebsansiedlungen vor und nach Kompensationseffekten (SGP-VK und SGP-NK) in der Planungsregion Graz und Graz-Umgebung, Preisbasis 1992



Quelle: eigene Darstellung

Wohnobjekte ergeben im Durchschnitt einen *standardisierten gemeindefiskalischen Projektsaldo nach Kompensationseffekten* von 0 S (Tabelle 3). Die Schwankungsbreite ist deutlich geringer als bei Betriebsansiedlungen: Sie reicht von -2 800 S bis zu maximal +3 500 S pro zusätzlichem Einwohner und Jahr (Abbildung 2).

Abbildung 2
Standardisierter gemeindefiskalischer Projektsaldo von Wohnobjekten vor und nach Kompensationseffekten (SGP-VK und SGP-NK) in der Planungsregion Graz und Graz-Umgebung, Preisbasis 1992



Quelle: eigene Darstellung

Mögliche Umverteilungsmasse für einen interkommunalen Finanzausgleich

Die gesamten fiskalischen Nettoerträge der Standortgemeinden pro Jahr als Folge der Ansiedlung von Betriebs- und Wohnobjekten in der Planungsregion Graz und Graz-Umgebung werden auf insgesamt etwa 6 Mio. S geschätzt (unter der Annahme, daß jährlich 1 500 Wohnungen und eine nicht spezifizierte Anzahl von Betrieben mit etwa 1 100 Arbeitsplätzen neu errichtet werden). Es ist zu beachten, daß dieser jährliche Wert im Lauf der Zeit kumuliert, d. h. nach zwei Jahren ist ein Nettoertrag von etwa 12 Mio. S verfügbar usw.

Nur ein Teil dieses Gesamteffektes ist durch das Regionale Entwicklungsprogramm (REP) induziert. Wie hoch der Anteil der REP-induzierten Ansiedlungen sein wird, kann derzeit nicht seriös abgeschätzt werden. Auch die Gemeindeförderungsstatistik der Steiermärkischen Landesregierung gibt nur vage Anhaltspunkte: Insgesamt wurden an Empfänger in der Planungsregion von 1991 bis 1995 Förderungsmittel von etwa 16,9 Mrd. S vergeben. Davon entfielen 12,6 Mrd. S (74 %) auf die Wohnbauförderung, 0,66 Mrd. S (4 %) auf Wirtschaftsförderung und 1,4 Mrd. S (8 %) auf Infrastrukturförderung. Aufgrund der hohen Förderungssumme kann ein starker Einfluß der Festlegungen im REP (an denen sich das Land bei der Vergabe der Wohnbauförderungsmittel orientieren wird) auf die Standortwahl bei Wohnbauprojekten vermutet werden. Demgegenüber läßt die relativ geringe Summe für Zwecke der Wirtschaftsförderung (etwa 2–3 % der Investitionen in Industrie und Großgewerbe in der Planungsregion) einen relativ geringen Einfluß des Landes auf die Standortwahl von Betrieben erwarten. Allerdings kann das Standortangebot der Gemeinden auch durch Infrastrukturförderungen des Landes beeinflußt werden.

Es wird angenommen, daß von den insgesamt in der Planungsregion statt-

findenden Betriebsansiedlungen jedenfalls nicht mehr als ein Drittel auf Grund des REP in der jeweiligen Standortgemeinde erfolgen. Die übrigen zwei Drittel der Ansiedlungsfälle würden voraussichtlich auch ohne REP in den gewählten Standortgemeinden stattfinden.

Weiters wird angenommen, daß nur ein Teil des durch das REP in bestimmten Gemeinden anfallenden fiskalischen Nettoeffektes abgeschöpft werden kann, ohne den wirtschaftlichen Anreiz auf bzw. die finanziellen Möglichkeiten der Gemeinden zur Ausweisung hochwertiger Standorte wesentlich zu schmälern. Daher wird vom erwähnten Drittel wieder nur ein Drittel als mögliche finanzielle Umverteilungsmasse angesehen, wodurch sich eine mögliche Umverteilungsmasse für einen REP-bezogenen interkommunalen Finanzausgleich in der Planungsregion Graz und Graz-Umgebung von weniger als 1 Mio. S pro Jahr (0,67 Mio. S.) ergibt (Tabelle 4). Dieser jährliche Wert kumuliert allerdings im Lauf der Zeit, d. h. im zweiten Jahr steht eine mögliche finanzielle Umverteilungsmasse von knapp 2 Mio. S zur Verfügung usw.

Tabelle 4
Vergleich der in der Region vergebenen Landesförderungen mit dem möglichen Umverteilungsvolumen für einen REP-spezifischen interkommunalen Finanzausgleich (in Mio. S pro Jahr)

Wohnbauförderung	2 520
Infrastrukturförderung	280
Wirtschaftsförderung	132
Umverteilungsvolumen	<1 ¹⁾

1) Im 1. Jahr; erhöht sich in Folgejahren jeweils um den gleichen Betrag.

Quelle: eigene Berechnungen

Ergebnisse

- (1) Zusammenfassung der Analyseergebnisse

Als Folge der *Ansiedlung eines Betriebs* in der Region Graz und Graz-Umgebung erzielt eine Standortge-

meinde einen Überschuß der Einnahmen über die Ausgaben (*ohne Berücksichtigung der „Kompensationseffekte“ des Finanzausgleichs*) von 3 600 S bis 20 100 S je zusätzlichem Beschäftigten (Annuität über 25 Jahre, Diskontierungszinssatz 4 % p. a.). Dieser *standardisierte gemeindefiskalische Projektsaldo vor Kompensationseffekten* beträgt bei einem *Wohnbauprojekt* -2 300 S bis +3 100 S pro Jahr je zusätzlichem Einwohner (Preisbasis 1992). Die große Streuung der Werte ist auf Unterschiede der infrastrukturellen Voraussetzungen, der innergemeindlichen Vorleistungs- und Konsumgüteranteile, des Lohnniveaus der Betriebe sowie des abgestuften Bevölkerungsschlüssels zurückzuführen.

Kompensationseffekte des österreichischen Finanzausgleichs und landesgesetzlicher Regelungen verringern den standardisierten gemeindefiskalischen Projektsaldo einer *Betriebsansiedlung* im Durchschnitt um 6 300 S (= 53 % des Saldos ohne Kompensationseffekte). Im Extremfall kann eine Gemeinde bis zum Dreifachen des Projektsaldos durch Kompensationseffekte verlieren. Bei einem *Wohnobjekt* verliert eine Gemeinde im Durchschnitt 20 % des Projektsaldos ohne Kompensationseffekte, gewinnt aber durch die erhöhte Bevölkerungszahl durchschnittlich 10 % des Projektsaldos durch Finanzzuweisungen gemäß § 21 FAG hinzu.

Der künftige *gemeindefiskalische Gesamteffekt aus Betriebsansiedlungs- und Wohnbauprojekten in der Planungsregion Graz und Graz-Umgebung* wird auf etwa 6 Mio. S pro Jahr geschätzt. Dieser jährliche Wert kumuliert im Lauf der Zeit, d. h. nach zwei Jahren ist ein Nettoertrag von etwa 12 Mio. S verfügbar. Unter den Annahmen, daß etwa ein Drittel dieses Gesamteffektes durch das Regionale Entwicklungsprogramm (REP) induziert wird und daß etwa ein Drittel der REP-induzierten Effekte ohne wesentliche Schmälerung der Ansiedlungsanreize und -möglichkeiten umverteilt werden kann, stünde für einen inter-

kommunalen Finanzausgleich eine *sich kumulierende mögliche finanzielle Umverteilungsmasse von weniger als 1 Mio. S pro Jahr* zur Verfügung.

Die Ergebnisse können sowohl für einzelne Gemeinden (z. B. für Gemeinden, die knapp unter einer Stufengrenze des abgestuften Bevölkerungsschlüssels liegen) als auch für einzelne Ansiedlungsprojekte (z. B. besonders große Betriebsansiedlungen, für die die Kompensationseffekte unter den marginalen Kompensationseffekten liegen) erheblich von den berechneten Durchschnittswerten abweichen. Die *Hauptergebnisse* (durchschnittliche Kompensationseffekte, standardisierter gemeindefiskalischer Projektsaldo, mögliche finanzielle Umverteilungsmasse) werden dadurch allerdings nicht verändert.

(2) Schlußfolgerungen

1. Das Ausmaß und die Streuung der *Infrastrukturkosten* für Ansiedlungsprojekte zeigen die Bedeutung einer *Konzentration der Ansiedlung* von Betrieben und Wohnungen an jenen Standorten, an denen die infrastrukturellen Voraussetzungen entweder bereits geschaffen wurden oder relativ leicht herzustellen sind.

2. Der bestehende Finanzausgleich sowie bestehende landesgesetzliche Regelungen führen bereits jetzt zur Umverteilung eines bedeutenden Anteils der Steuermehrerträge von Standortgemeinden aus Ansiedlungen zu anderen Gemeinden der Steiermark („*Kompensationseffekte*“). Dadurch profitieren von diesen Steuererträgen auch Gemeinden, in denen keine nennenswerten Betriebs- und Wohnansiedlungen stattfinden.

3. Bei Erwägung der Einführung eines REP-induzierten interkommunalen Finanzausgleichs ist zu beachten, daß (a) die wirtschaftlichen Anreize für die Gemeinden zur Ansiedlung von Betrieben und privaten Haushalten nicht

wesentlich geschmälert werden dürfen, wenn derartige Ansiedlungen weiterhin möglichst problemlos stattfinden sollen (Bedeutung des Allokationsziels), (b) eine nicht auf ausgewählte Standorte konzentrierte Ansiedlungspolitik zu einem teuren Konditionenwettbewerb zwischen den Gemeinden führt und (c) zusätzliche Verwaltungskosten verursacht werden.

4. Andererseits sollte beachtet werden, daß nichtfiskalische Vorteile einer Ansiedlung (z. B. Imageverbesserung der Gemeinde und Schaffung von Arbeitsplätzen für Gemeindebürger) existieren, die in der vorliegenden Arbeit nicht bewertet wurden.

(3) Empfehlungen

1. Wegen der geringen möglichen finanziellen Umverteilungsmasse und des bereits bestehenden interkommunalen Finanzausgleichs wird empfohlen, keinen REP-bezogenen interkommunalen Finanzausgleich einzuführen.

2. Das Ziel, die finanziellen Nachteile für nicht im REP ausgewiesene Gemeinden auszugleichen, kann auch durch eine entsprechende Akzentverschiebung bei der *Vergabe von Landesförderungen* erreicht werden. Darüber, ob dies getan werden soll, wird keine Empfehlung abgegeben.

Anmerkungen

(1) Der vorliegende Artikel basiert auf der Studie „Konzept und empirische Bedeutung eines interkommunalen Finanzausgleichs als Ergänzung des regionalen Entwicklungsprogramms der Planungsregion Graz und Graz-Umgebung“ im Auftrag des Amtes der Steiermärkischen Landesregierung, mimeo, (IFIP-Projekt 47/1996), Wien, 1996. Die finanzstatistische und EDV-technische Grundlagenarbeit besorgte Dr. Johann Bröthaler.

(2) Daneben wurden im Gutachten verschiedene Verfahren der Mittelbeschaffung, -verwaltung und -verteilung aus juristischer Sicht diskutiert.

Die rechtswissenschaftlichen Beiträge, die hier nicht wiedergegeben werden, stammen von Univ.-Doz. Dr. Benjamin Davy (Institut für Rechtswissenschaft der Technischen Universität Wien), O. Univ.-Prof. Dr. Bernd-Christian Funk (Institut für Öffentliches Recht der Universität Graz) und O. Univ.-Prof. DDr. Hans Georg Ruppe (Institut für Finanzrecht der Universität Graz).

(3) Regionales Entwicklungsprogramm für die Planungsregion Graz und Graz-Umgebung (VO der Stmk. Landesregierung, Landesgesetzblatt 26/1996). Die Unterscheidung der Einkaufszentren I und II besteht darin, daß in ersteren auch Lebensmittel verkauft werden.

(4) Finanzausgleichsgesetz 1993 inkl. Novellen (Bundesgesetzblätter 30/1993, 297/1993, 959/1993 und 21/1995).

(5) Die Mengen- und Preisrichtwerte für Infrastruktureinrichtungen wurden auf Basis bereits in der Vergangenheit realisierter Betriebs- und Wohnobjekte ermittelt, die in den Jahren 1980 bis 1995 durchgeführt wurden [siehe auch Anm. (6)]. Die allgemeinen Statistiken stammen aus den Jahren 1991 (Volks- und Arbeitsstättenzählung) sowie 1988 (Nichtlandwirtschaftliche Bereichszählungen).

(6) Ausgaben und Einnahmen wurden auf Basis von M. Richter (Herstellungskosten und Folgekosten kommunaler Investitionen, ifo Institut für Wirtschaftsforschung, München, 1992), C. Braumann und C. Stadler (Infrastrukturkosten – Richtwerte zur Ermittlung der Herstellungs- und Folgekosten von Einrichtungen der technischen Infrastruktur, Salzburger Institut für Raumforschung, Salzburg, 1985) sowie einer eigenen Analyse von mehreren Ansiedlungsprojekten in den Regionen Graz und Umgebung sowie Linz und Umgebung abgeschätzt.

(7) Schneider, M.: Kompensationseffekte des österreichischen Finanzausgleichs bei Mehreinnahmen kommunaler Haushalte aus Finanzkraftsteuern. In: Das öffentliche Haushaltswesen in Österreich; 36. Jg., (1995) Heft 1–2, S. 26–45

(8) Schneider, M.: Auswirkungen der Änderung der Einwohnerzahl von Gemeinden auf die Finanzzuweisungen gem. § 21(6) Finanzausgleichsgesetz. In: Der öffentliche Sektor – Forschungsmemoranden, 22. Jg., (1996) Heft 4, S. 41–53

Univ.-Prof. Dr. Wilfried Schönback
Mag. Martin Schneider
Dipl.-Ing. Dr. MSc. Stefan Winkelbauer
Technische Universität Wien
Institut für Finanzwissenschaften
und Infrastrukturpolitik
Karlgasse 11 / E 267
A – 1040 Wien