

Snelting, Martin

Article

Kommunale Zusammenarbeit in der Gewerbeflächenpolitik: Potentielle Kooperationsvorteile und fiskalische Kooperationsbarrieren

Wirtschaft im Wandel

Provided in Cooperation with:

Halle Institute for Economic Research (IWH) – Member of the Leibniz Association

Suggested Citation: Snelting, Martin (1997) : Kommunale Zusammenarbeit in der Gewerbeflächenpolitik: Potentielle Kooperationsvorteile und fiskalische Kooperationsbarrieren, Wirtschaft im Wandel, ISSN 2194-2129, Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung Halle (IWH), Halle (Saale), Vol. 3, Iss. 2, pp. 7-12

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/142811>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

kosten im Interesse einer höheren Beschäftigung zu senken. Selbst wenn die neue Regelung in sämtliche Manteltarifverträge eingebettet würde, sind lediglich geringfügige Effekte am Arbeitsmarkt zu erwarten. Die gesetzlich ermöglichte Absenkung der Lohnfortzahlung kann deshalb nur ein erster Schritt zur Verringerung der Arbeitskosten sein. Ein nachhaltiger Beschäftigungsaufbau erfordert eine stärkere Reduktion der Arbeitskosten. Maßnahmen zu deren Rückführung müssen nicht zwangsläufig bei der Lohnfortzahlung ansetzen,

zumal andere Komponenten der Lohnnebenkosten quantitativ wesentlich stärker ins Gewicht fallen. Dies betrifft insbesondere die Beiträge der Arbeitgeber zur gesetzlichen Sozialversicherung sowie die Aufwendungen, die aus der Erhöhung der Urlaubstage resultieren. Diese haben seit den siebziger Jahren ursächlich die Verteuerung des Faktors Arbeit bewirkt.

Christian Dreger (cdr@iwh.uni-halle.de)
Hans-Ulrich Brautzsch (bra@iwh.uni-halle.de)

Kommunale Zusammenarbeit in der Gewerbeflächenpolitik: Potentielle Kooperationsvorteile und fiskalische Kooperationsbarrieren

Von Kommunen gemeinsam erschlossene und betriebene Industrie- und Gewerbegebiete gelten als Hoffnungsträger der regionalen Entwicklungspolitik. Durch sie sollen regionale Ressourcen effizienter eingesetzt und damit zusätzliche Entwicklungspotentiale aktiviert werden. Interessant erscheint dieses Instrument vor allem für die neuen Länder, die als wirtschaftlich rückständige Regionen besonders auf einen effizienten Einsatz regionaler Ressourcen angewiesen sind. Mehr Zusammenarbeit in der Gewerbeflächenpolitik kann hier insbesondere nicht effiziente Ergebnisse kommunaler Standortkonkurrenz kompensieren. Allerdings entstehen durch Rahmenbedingungen des kommunalen Steuer- und Transfersystems Kooperationsbarrieren, die vor allem im Stadt-Umland-Bereich das Zustandekommen einer an sich sinnvollen Zusammenarbeit verhindern können: Erstens kann sich ein Verlust kommunaler Einnahmeautonomie ergeben, wenn ein gemeinsam betriebenes Gewerbegebiet die Harmonisierung der Realsteuerhebesätze notwendig macht; zweitens kann interkommunale Zusammenarbeit zu einem unverhältnismäßig hohen Rückgang von Schlüsselzuweisungen aus dem Kommunalen Finanzausgleich führen, wenn die Möglichkeit kommunaler Zusammenarbeit im Finanzausgleichsgesetz nicht berücksichtigt ist. Es ist daher empfehlenswert, die gesetzlichen Rahmenbedingungen entsprechend zu ändern.

In der regionalen Entwicklungspolitik wird zunehmend auf die Kooperation von für die Regional-

entwicklung relevanten Akteuren gesetzt. Auf diese Weise sollen Wachstumsimpulse für eine Region nicht nur von außen – etwa durch Subventionen – entstehen, sondern auch durch den effizienten Einsatz regionaler Ressourcen ausgelöst werden.²

Neben Regionalen Entwicklungskonzepten und „Public-Private-Partnerships“ in der Wirtschaftsförderung liegt hier vor allem interkommunale Kooperation in der Gewerbeflächenpolitik im Trend.³ Von dieser verspricht man sich die Beendigung ineffizienter „Bürgermeisterkonkurrenz“ im kommunalen Standortwettbewerb, eine bessere Ausnutzung intraregional gestreuter Finanz- und Verwaltungskraft sowie eine Minderung von Stadt-Umland-Problemen in regionalen Verdichtungsräumen.⁴

Was kann dieses Instrument für Ostdeutschland leisten, und inwieweit besteht politischer Hand-

² Vgl. HEIMPOLD, G.; JUNKERNHEINRICH, M.: Regionalisierung der Regionalpolitik – ein instrumenteller Hoffnungsträger?, in: IWH, Wirtschaft im Wandel, Heft 2/1995, S. 7-12.

³ Für einen Überblick über die verschiedenen Kooperationsformen vgl. KRIEGER, F.: Interkommunale Kooperation – Gemeinsame Industrie- und Gewerbegebiete. ILS-Schriften 84. Dortmund 1994.

⁴ Vgl. INSTITUT FÜR LANDES- UND STADTENTWICKLUNGSFORSCHUNG DES LANDES NORDRHEIN-WESTFALEN (Hrsg.): Interkommunale Gewerbegebiete (Neue Wege der regionalisierten Strukturpolitik). ILS-Schriften 74. Dortmund 1994, sowie ERTEL, R. (Hrsg.): Interkommunale Kooperation bei der Planung und Entwicklung von Gewerbegebieten. NIW-Vortragsreihe 11, Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung e.V., Hannover 1996.

lungsbedarf, um die interkommunale Zusammenarbeit zu fördern?

Gewerbeflächenpolitik im standortpolitischen Dilemma

Ausweisung, Erschließung und Vermarktung von Gewerbeflächen stellen das wichtigste Instrument im kommunalen Standortwettbewerb dar. Das Ergebnis der kommunalen Standortkonkurrenz mittels Gewerbeflächenpolitik ist jedoch nicht notwendigerweise effizient. Ursache hierfür ist ein mögliches standortpolitisches Dilemma: Um neue Unternehmen in einer Gemeinde anzusiedeln, ist es notwendig, einen erschlossenen Flächenvorrat bereitzuhalten, da Unternehmen in ihre Standortentscheidungen nur weitgehend verfügbare Flächen einbeziehen. Um sich zukünftige Entwicklungsmöglichkeiten nicht zu verbauen, kann es für Kommunen rational sein, auch dann Flächen auszuweisen und zu erschließen, wenn der potentielle Flächenbedarf bereits durch das Angebot von Nachbargemeinden gedeckt ist. Die Folge wäre ein Flächenüberangebot und ein daraus resultierender Subventionswettbewerb, welcher vor allem in der Bodenpreispolitik seinen Ausdruck fände.⁵

Die aktuelle Gewerbeflächensituation in Ostdeutschland weist auf die Existenz solcher Dilemmasituationen hin.⁶ Die bisherige Gewerbeflächenpolitik der ostdeutschen Kommunen hat – vor allem im ländlichen Raum – zu einem hohen Flächenüberangebot geführt. Die erschlossenen Flächen waren 1995 durchschnittlich mit 57,6 vH ausgelastet. In ländlichen Regionen liegen die Belegungsquoten dabei häufig unter 40 vH.⁷ Lediglich Großstädte in Wachstumsregionen können aufgrund von Flächenengpässen nicht alle nachgefragten Funktionen bedienen.⁸

⁵ Vgl. OECHSSLER, J.: The city vs. firm subsidy game, in: *Regional Science and Urban Economics* Vol. 24, 1994, S. 391-407.

⁶ Vgl. ICKS, A.: Kommunale Wirtschaftspolitik in den neuen Bundesländern unter besonderer Berücksichtigung des Gewerbeflächenmarktes. *Schriften zur Mittelstandsforschung* 59 NF. Stuttgart 1994, S. 13-15 und 103-115, sowie KÜHN, G.; FLOETING, H.: Kommunale Wirtschaftsförderung in Ostdeutschland. *Difu-Beiträge zur Stadtforschung* 13. Berlin 1995, Kap. 6.1.

⁷ Belegungsquoten nach Angaben des Bundesministeriums für Wirtschaft.

⁸ Vgl. ICKS, A., a.a.O., S. 103f. – KÜHN, G.; FLOETING, H., a.a.O., Kap. 6.1. – CROW, K.; JUNKERNHEINRICH,

Durch das Überangebot erschlossener Flächen werden – aufgrund zu hoher Flächenbevorratung und durch den Unterhalt „beleuchteter Äcker“ – unnötig Mittel gebunden, die für die Bereitstellung anderer kommunaler Dienstleistungen nicht mehr zur Verfügung stehen.⁹ Gleichzeitig können Großstädte aufgrund von Flächenengpässen bestehende Entwicklungspotentiale nicht vollständig nutzen, was zu einer Beschleunigung von Suburbanisierungsprozessen führt.

Dies ist auch vor dem Hintergrund der hohen Finanzhilfen für die Gewerbeflächenerschließung unbefriedigend. Die Gewerbeflächenförderung macht den relativ bedeutendsten Ausgabenteil der Infrastrukturförderung durch die Gemeinschaftsaufgabe zur „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ aus (vgl. Tabelle 1). Aufgrund der derzeitigen Situation muß hier von einem nicht optimalen Einsatz der Fördermittel ausgegangen werden.¹⁰

Potentielle Kooperationsvorteile

In Anbetracht des aktuellen Flächenüberangebotes bei gleichzeitigen Flächenengpässen in wachstumsstarken Großstädten ließe mehr zwischengemeindliche Zusammenarbeit folgende Vorteile erwarten:

- Erstens können durch den gemeinsamen Unterhalt bestehender Flächen – analog zu traditionellen Kooperationsformen etwa in der Abwasserentsorgung und Abfallbeseitigung – positive Skalenerträge erzielt werden. Dies ist insbesondere aufgrund der geringen Verwaltungs- und Finanzkraft der ostdeutschen Kommunen von Bedeutung.¹¹

M.; MICOSATT, G.; SKOPP, R.: *Strukturanalyse der Wirtschaft des Landes Sachsen-Anhalt*. Halle 1997 (im Druck), Kap. 2.1.2. – INSTITUT FÜR STRUKTURPOLITIK UND WIRTSCHAFTSFÖRDERUNG (isw): *Flächenpotentiale und Verfügbarkeit im Bundesland Sachsen-Anhalt*, Halle 1995.

⁹ Viele Kommunen sind aufgrund der hohen Mittelbindung durch nicht ausgelastete Gewerbeflächen bereits in die Überschuldung geraten. Vgl. LANDESRECHNUNGSHOF SACHSEN-ANHALT, 5. Jahresbericht 1996, Teil 1, S. 120-130.

¹⁰ Vgl. LANDESRECHNUNGSHOF SACHSEN-ANHALT, a.a.O., S. 122 f.

¹¹ Die durchschnittliche Einwohnerzahl in Ostdeutschland liegt mit 2.320 Personen je Gemeinde – trotz der Gebietsreform von 1993 – deutlich unter jener der alten Bundesländer, wo die durchschnittliche Gemeinde 7.940 Einwohner zählt. Annähernd die Hälfte aller Kommunen in den neuen

Tabelle 1:

Erschließung von Gewerbeflächen mit GA-Förderung 1990 bis 1995

| Bundesland | Ausgaben für die Flächenerschließung in 1.000 DM | Darunter: Bewilligte GA-Mittel in 1.000 DM | Anteil GA-Mittel an Gesamtausgaben in vH | Anzahl der Förderfälle | <i>Nachrichtlich:</i> Anteil Gewerbeflächen-Förderung an GA-Förderung für Infrastruktur in vH |
|--|--|--|--|------------------------|---|
| Schleswig-Holstein | 189.782 | 106.461 | 56,1 | 64 | 33,5 |
| Niedersachsen | 460.581 | 205.555 | 44,6 | 277 | 56,6 |
| Bremen | 87.352 | 68.200 | 78,1 | 20 | 57,1 |
| Nordrhein-Westfalen | 990.611 | 534.469 | 54,0 | 87 | 45,5 |
| Hessen | 51.565 | 29.691 | 57,6 | 36 | 56,1 |
| Rheinland-Pfalz | 124.150 | 42.827 | 34,5 | 46 | 81,3 |
| Freistaat Bayern | 162.657 | 67.071 | 41,2 | 98 | 37,6 |
| Saarland | 71.732 | 50.564 | 70,5 | 20 | 84,5 |
| Berlin | 1.057.677 | 946.720 | 89,5 | 25 | 47,1 |
| Brandenburg | 2.600.598 | 1.834.592 | 70,5 | 168 | 57,0 |
| Mecklenburg-Vorpommern | 1.530.760 | 915.931 | 59,8 | 198 | 32,5 |
| Freistaat Sachsen | 3.724.792 | 2.317.893 | 62,2 | 437 | 31,6 |
| Sachsen-Anhalt | 1.585.506 | 961.229 | 60,6 | 243 | 45,3 |
| Freistaat Thüringen | 2.098.809 | 1.239.793 | 59,1 | 310 | 72,2 |
| Alte Länder | 2.138.430 | 1.104.838 | 51,7 | 648 | 47,6 |
| Neue Länder (einschließlich Berlin) | 12.598.142 | 8.216.158 | 65,2 | 1.381 | 42,7 |
| BR Deutschland | 14.736.572 | 9.320.996 | 63,3 | 2.029 | 43,3 |

Quelle: Bundesamt für Wirtschaft 1996, Berechnungen des IWH.

- Zweitens kann Kooperation in regionalen Verdichtungsräumen helfen, aus Suburbanisierungsprozessen entstehende Stadt-Umland-Probleme zu verringern.¹² So können Kernstädte durch die Beteiligung an Flächen im Umlandbereich fiskalisch von Suburbanisierungsprozessen pro-

fitieren. Umlandgemeinden auf der anderen Seite können durch ein Zusammengehen mit Kernstädten zusätzliche Ressourcen zur Flächenerschließung aktivieren.

- Drittens können Kommunen durch „Kartellbildung“ ein Flächenüberangebot und nachfolgende Subventionswettläufe durch eine ruinöse Bodenpreispolitik verhindern. Dies gilt auch in Anbetracht bereits bestehender Überkapazitäten: Interkommunale Zusammenarbeit kann hier zu einer Besserstellung einer Gruppe von Kommunen führen, wenn die am Markt angebotenen Flächen beschränkt werden – etwa indem Gemeinden erschlossene Flächen für andere Zwecke verwenden und sich dafür an Kosten und Erträgen von Gewerbeflächen in Nachbargemeinden beteiligen. Ein Subventionswettbewerb läßt sich so allerdings nur vermeiden,

Bundesländern hat weniger als 500 Einwohner (alte Bundesländer: 18,6 vH). Entsprechend gering ist die Finanzkraft je Gemeinde. In Sachsen-Anhalt bspw. konnten 1994 50 vH aller Kommunen lediglich ein Brutto-Steueraufkommen von nicht mehr 227.496 DM pro Kommune (Durchschnitt: 693.828 DM) vereinnahmen. In Sachsen liegt bei einer etwas günstigeren Größenstruktur das Brutto-Steueraufkommen der unteren 50 vH 1994/95 bei nicht mehr als 817.315 DM (Durchschnitt: 1,68 Mio.).

¹² Vgl. MENSING, K.; ROHR, G. v.: Revitalisierung der Innenstädte durch interkommunale Kooperation, in: DSSW-Schriften 13. Bonn 1996, und FRANZ, P.; JUNKERHEINRICH, M.; LAMMERS, K. u.a.: Suburbanisierung von Handel und Dienstleistungen. Berlin 1996, S. 121-124.

wenn die ansiedlungswilligen Unternehmen interregional immobil und damit auf die Region als Standort angewiesen sind.

Volkswirtschaftlich wäre eine solche Kartellbildung keineswegs negativ zu beurteilen. Subventionen in der Ansiedlungskonkurrenz sind allokatiospolitisch nur dann unbedenklich, wenn die konkurrierenden Gebiete optimal abgegrenzt sind.¹³ Dieses ist der Fall, wenn Ansiedlungssubventionen nicht mit externen Effekten verbunden sind. Die Subventionen können dann als Zahlungsbereitschaft für das öffentliche Gut „wirtschaftliche Entwicklung“ interpretiert werden. Von einer optimalen Gebietsabgrenzung kann jedoch in Ostdeutschland nicht ausgegangen werden. Insbesondere der ungünstige Gebietszuschnitt im Stadt-Umland-Bereich und die Vielzahl von Kleinstkommunen lassen externe Effekte in der Ansiedlungskonkurrenz vermuten. Kommunale Zusammenarbeit ließe sich daher gleichsam als Vorstufe einer effizienzorientierten Gebietsreform verstehen.¹⁴

Kooperationsanreize sind entscheidend

Trotz guter Argumente für gemeinsame Industrie- und Gewerbegebiete ist die Zahl von Kooperationsprojekten nach wie vor gering.¹⁵ Der größte Teil dieser Projekte befindet sich zudem noch im Aufbau. Vor diesem Hintergrund wird – insbesondere von Befürwortern einer regionalisierten Wirtschaftspolitik – die Forderung nach einer besonderen Förderung gemeinsamer Industrie- und Gewerbegebiete erhoben.¹⁶

Aus der geringen Zahl von Kooperationsprojekten läßt sich per se jedoch noch kein politischer Handlungsbedarf ableiten. Wenn potentielle Verhandlungspartner sich durch Zusammenarbeit besserstellen können, besteht grundsätzlich immer ein Anreiz, eine Vereinbarung zum gegenseitigem Vorteil zu treffen. Daher kann die geringe Zahl von Kooperationen ebenso gut als Ausdruck eines ungünstigen Kosten-Nutzen-Verhältnisses der Zusammenarbeit gelten.

Politischer Handlungsbedarf besteht allerdings dann, wenn gesetzliche Rahmenbedingungen negative Anreize auf die zwischengemeindliche Zusammenarbeit ausüben. Hierdurch können sich die Kooperationskosten erhöhen (oder die Nutzen verringern), so daß an sich sinnvolle Kooperationsprojekte nicht zustande kommen.

Dies ist im Zusammenhang mit gemeinsamen Gewerbegebieten durch die Ausgestaltung des Steuer- und Transfersystems der Fall. Zum einen kann interkommunale Zusammenarbeit zu einem Verlust kommunaler Einnahmeautonomie führen, zum anderen werden Kooperationsprojekte – unter bestimmten Bedingungen – durch die länderspezifische Ausgestaltung des kommunalen Finanzausgleichs behindert.

Autonomieverlust durch Steuerharmonisierung

Ein Verlust fiskalischer Autonomie ergibt sich im Zusammenhang mit gemeinsamen Industrie- und Gewerbegebieten immer dann, wenn diese sich über die Gemarkung verschiedener Kommunen erstrecken. Ein Kooperationsprojekt verlangt in diesem Fall die Harmonisierung der Realsteuerhebesätze, andernfalls müßten in einem gemeinsamen Gewerbegebiet unterschiedliche Hebesätze angewendet werden.

Angesichts der ohnehin geringen kommunalen Einnahmeautonomie stellt eine erforderliche Steuerharmonisierung ein starkes Kooperationshemmnis dar. Besonders prekär ist der Autonomieverlust im Zusammenhang mit Stadt-Umland-Kooperationen. Während bei gleichartigen Kommunen die Hebesätze normalerweise nicht allzusehr differieren, besteht zwischen Stadt und Umland in der Re-

¹³ Vgl. OATES, W. E.; SCHWAB, R. M.: Economic Competition among Jurisdictions: Efficiency enhancing or Distortion inducing?, in: Journal of Public Economics, Vol. 35, 1988, S. 333-354.

¹⁴ Tatsächlich kann die Zusammenarbeit sogar zu einem Sinken der Bodenpreise führen. Durch das Überangebot kommunaler Flächen verringert sich das Angebot an gleichwertigen Grundstücken auf dem freien Markt. Hierdurch bilden sich gespaltene Bodenmärkte heraus, mit überhöhten Grundstückspreisen bei privaten Veräußerungen und zu niedrigen Preisen im staatlich beeinflussten Markt. Vgl. ICKS, A., a.a.O., S. 15.

¹⁵ Krieger zählte 1994 lediglich 9 Kooperationsprojekte in den neuen Ländern. Vgl. KRIEGER, F., a.a.O., S. 21. Nach einer jüngeren, noch nicht veröffentlichten Umfrage der Gesellschaft für Wirtschaftsförderung Nordrhein-Westfalen hat sich die Zahl knapp verdreifacht.

¹⁶ Vgl. bspw. BAEDEKER, H. J.: Strukturimpulse durch regionale Zusammenarbeit, in: Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen

(Hrsg.), a.a.O., S. 11. – ISW, a.a.O., S. 127 und EICHNER, V.: Das „Management von Figurationen“ im Bereich regionaler Wirtschafts- und Technikförderung, in: Lange, E. (Hrsg.): Der Wandel der Wirtschaft. Berlin 1994, S. 368 f.

gel ein erhebliches Hebesatzgefälle. Läßt sich eine Umlandgemeinde auf die Betreibung eines gemeinsamen Gewerbegebietes ein, wird eine Harmonisierung wohl nur auf dem Hebesatzniveau der Stadt stattfinden können; denn eine Großstadt wird ihre Hebesätze kaum auf das Umlandniveau senken, um ein zusätzliches Gewerbegebiet zu erschließen. Der Umlandgemeinde ginge so ein wichtiger Vorteil im Wettbewerb mit der Stadt verloren.

Das Problem ließe sich jedoch lösen, indem den Kommunen das Recht eingeräumt würde, in einem gemeinsamen Gewerbegebiet einen anderen Hebesatz anzuwenden als im übrigen Gemeindegebiet. Steuersystematisch ließe sich dieses damit begründen, daß das gemeinsame Gewerbegebiet von einer „funktionalen Föderation“ betrieben wird, der als Zusammenschluß von Gebietskörperschaften eine eigene Qualität zukommt.

Negative Anreizeffekte des Kommunalen Finanzausgleichs

Neben einem Verlust fiskalischer Autonomie können die Auswirkungen einer Kooperation auf den Kommunalen Finanzausgleich (KFA) ein Kooperationshemmnis darstellen. Im KFA werden ungebundene Transfers (Schlüsselzuweisungen) in Abhängigkeit von der Differenz zwischen Steuerkraft und Finanzbedarf verteilt. In einigen Ländern wird hierbei interkommunale Zusammenarbeit nicht berücksichtigt.¹⁷ Hierdurch wird für eine Kommune, die aufgrund einer Kooperationsvereinbarung verpflichtet ist, einen Teil des in einem gemeinsamen Gewerbegebiet erzielten Steueraufkommens an die Kooperationspartner abzutreten, eine überhöhte Steuerkraft angezeigt, da ihr das gesamte auf ihrem Gebiet vereinnahmte Steueraufkommen zugerechnet wird. In der Folge werden Schlüsselzuweisungen aus dem KFA unverhältnismäßig stark reduziert.¹⁸

Auch dieses Problem ist insbesondere für Stadt-Umland-Kooperationen relevant, da hier der Unterschied zwischen dem in einer Umlandgemeinde vereinnahmten und tatsächlich verbleibendem

¹⁷ Sachsen-Anhalt, Thüringen, Mecklenburg-Vorpommern.

¹⁸ Vgl. auch UNKRÜER, M.: Verteilung des Gewerbesteuer-aufkommens bei interkommunaler Zusammenarbeit unter Berücksichtigung des nordrhein-westfälischen Finanzausgleichs. Unveröffentlichte Stellungnahme der Bezirksregierung Arnsberg, 1993.

Steueraufkommen in der Regel besonders groß sein dürfte.

Tabelle 2 zeigt zur Verdeutlichung das Ergebnis einer Beispielrechnung für eine Stadt-Umland-Kooperation zwischen der Stadt Halle (290.051 EW, 134 qkm Fläche) und der Saalkreisgemeinde Queis (793 EW, 14 qkm Fläche).¹⁹

Von beiden Kommunen wird seit 1993 ein Industriegebiet gemeinsam entwickelt, wobei zunächst 40 ha Industriefläche auf der Gemarkung Queis erschlossen werden. Die Erschließungskosten und das Steueraufkommen werden laut Kooperationsvertrag im Verhältnis 72 vH (Halle) und 28 vH (Queis) aufgeteilt. Die Gemeinde Queis muß also 72vH des auf ihrem Gebiet vereinnahmten Steueraufkommens an die Stadt Halle abführen, sofern es aus dem gemeinsamen Industriegebiet stammt.

Tabelle 2:
Effekte einer Stadt-Umland-Kooperation im KFA

| | Halle | Queis |
|---|-------------|-----------|
| Fläche qkm | 134 | 14 |
| Einwohner | 290.051 | 793 |
| Status quo ^a | | |
| Grundsteuer B in DM | 21.790.092 | 100.989 |
| Gewerbesteuer in DM | 67.648.408 | 0 |
| Schlüsselzuweisungen in DM | 416.014.534 | 515.810 |
| Zusätzliches Steueraufkommen, Aufteilung 72:28 | | |
| Insgesamt in DM | 877.605 | 341.290 |
| Grundsteuer B in DM | 311.469 | 121.126 |
| Gewerbesteuer in DM | 566.136 | 220.164 |
| Aufteilung des Steueraufkommens wird nicht im KFA berücksichtigt ^b | | |
| +/- Schlüsselzuweisungen in DM | 0 | -515.810 |
| Fiskalischer Gewinn/Verlust in DM | 877.605 | - 174.520 |
| Aufteilung des Steueraufkommens wird im KFA berücksichtigt ^c | | |
| +/- Schlüsselzuweisungen in DM | -293.157 | -208.935 |
| Fiskalischer Gewinn/Verlust in DM | 584.448 | 132.355 |

¹⁹ Die Rechnung wurde mit Hilfe einer vom Innenministerium des Landes Sachsen-Anhalt zur Verfügung gestellten Datei durchgeführt, die den Finanzausgleich des Landes Sachsen-Anhalt für das Jahr 1996 abbildet.

^a Der Status quo bezieht sich auf das für den Finanzausgleich 1996 relevante Jahr 1994. Das angenommene zusätzliche Steueraufkommen wird erst mit einer Verzögerung von zwei Jahren Finanzausgleichswirksam. – ^b Queis wird das gesamte Steueraufkommen von 1.218.895 DM zugerechnet. – ^c Zurechnung des Steueraufkommens gemäß vereinbarter Aufteilung.

Quelle: Berechnungen des IWH auf Basis des KFA 1996 des Landes Sachsen-Anhalt.

Für die Beispielrechnung wurde angenommen, daß das Steueraufkommen der Gewerbesteuer und Grundsteuer B, welches auf der neuen Gewerbefläche pro ha vereinnahmt werden wird, dem durchschnittlichen Steueraufkommen pro ha ausgesteuerter Gewerbefläche im Saalkreis entspricht. Weiter wurde unterstellt, daß sich aufgrund der zusätzlichen Industriefläche das Steueraufkommen der Nachbargemeinden nicht verringert, durch die Kooperation also ein Entwicklungsengpaß beseitigt wird.

Unter diesen Annahmen würde – bei voller Auslastung der Gewerbefläche – nach dem Berechnungsmodus des KFA in Sachsen-Anhalt die Umlandgemeinde ihre gesamten Schlüsselzuweisungen in Höhe von 515.810 DM verlieren. Saldiert man den Verlust an Schlüsselzuweisungen mit dem zusätzlichen Steueraufkommen, ergibt sich ein fiskalisches Defizit von 174.520 DM (pro Kopf 220 DM) bei der Umlandgemeinde.²⁰ Dieses Ergebnis bedeutet nicht, daß die Kooperation für die Umlandgemeinde – z.B. wegen mittelbarer Effekte – nicht trotzdem lohnenswert sein kann. Es zeigt jedoch, daß durch die Ausgestaltung des KFA unnötige Kooperationsbarrieren bestehen.

Würde dagegen die Aufteilung des Steueraufkommens vorab im Finanzausgleich berücksichtigt, ergäbe sich ein fiskalischer Gewinn von 132.355 DM für die Umlandgemeinde und von 584.448 DM für die Stadt. Der gesamte fiskalische Kooperationsgewinn läge mit rund 716.803 DM oberhalb desjenigen, der sich bei Nicht-Berücksichtigung im KFA ergibt.²¹ Es ist daher für die Kommunen nicht möglich, die Finanzausgleichsverluste durch interne Seitenzahlungen zu korrigieren – zumal dies einen von der Kostenaufteilung

²⁰ Die Schlüsselzuweisungen für die Stadt werden nicht beeinflusst, da in Sachsen-Anhalt für kreisfreien und kreisangehörigen Raum vorab unterschiedliche Schlüsselmassen definiert werden.

²¹ Trotz der hier recht geringen Differenz von rund 14.000 DM zeigen Alternativrechnungen, daß der Unterschied bei anderen Ausgangsdaten erheblich größer werden kann.

abweichenden Aufteilungsmodus für die Erträge notwendig machen würde.²²

Ursache für diese Differenz ist, daß die Kooperationsnutzen bei Nicht-Berücksichtigung im KFA nicht internalisiert sind. Auf diese Weise profitieren auch andere Kommunen von der zu hoch ausgewiesenen Steuerkraft der Umlandgemeinde. Dieses Ergebnis gilt allerdings nur, wenn die Umlandgemeinde im Status quo nicht so reich gewesen ist, daß sie aufgrund ihrer hohen Steuerkraft oder ihres niedrigen Finanzbedarfs keine Schlüsselzuweisungen erhielt.²³

Der Kommunale Finanzausgleich stellt damit ein institutionelles Kooperationshemmnis dar, wenn die Kommune, auf deren Gebiet das Gewerbegebiet liegt, im Status quo Schlüsselzuweisungen erhält und die Aufteilung des Steueraufkommens durch das Finanzausgleichsgesetz nicht berücksichtigt wird. Den Ländern, die interkommunale Zusammenarbeit im Finanzausgleich bisher nicht beachten, wird daher an dieser Stelle empfohlen, entsprechende Klauseln in die Gesetze zum Kommunalen Finanzausgleich einzuführen.

Sind durch gesetzliche Rahmenbedingungen entstehende Kooperationsbarrieren beseitigt, kann die Entscheidung Kooperation „Ja“ oder „Nein“ den Kommunen selbst überlassen bleiben. Weiterer Handlungsbedarf – etwa in Form spezieller Förderung von Kooperationsprojekten – ließe sich allenfalls dann begründen, wenn in der Praxis vor allem nicht-fiskalische Kooperationsbarrieren, wie persönliche Antipathien oder historisch gewachsene Eifersüchteleien, eine Rolle spielen. In diesem Fall jedoch wird das Instrument „Interkommunale Zusammenarbeit“ langfristig weitere Gebietsreformen nicht ersetzen können.

²² Die Beispielrechnung macht nebenbei deutlich, wie stark die Nivellierungseffekte des Kommunalen Finanzausgleichs sind. Im hier betrachteten Bundesland Sachsen-Anhalt wird 59 vH des zusätzlichen Steueraufkommens durch einen Rückgang an Schlüsselzuweisungen aufgezehrt. In anderen Bundesländern sind die Nivellierungstendenzen aufgrund höherer Ausgleichssätze zwischen Finanzkraft und Finanzbedarf z.T. noch höher.

²³ Allerdings dürfte der Fall unwahrscheinlich sein, daß eine reiche, abundante Umlandkommune mit der Stadt in der Gewerbeflächenpolitik kooperiert. Abundante Kommunen haben im Verhältnis zu anderen Gemeinden gut ausgesteuerte Gewerbeflächen und verfügen so über genügend Finanzkraft für eine autonome Gewerbeflächenpolitik.