

Osterhage, Frank

Book Part

Kosten und Nutzen kommunaler Siedlungsentwicklung

Provided in Cooperation with:

ARL – Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft

Suggested Citation: Osterhage, Frank (2009) : Kosten und Nutzen kommunaler Siedlungsentwicklung, In: Mäding, Heinrich (Ed.): Öffentliche Finanzströme und räumliche Entwicklung, ISBN 978-3-88838-061-7, Verlag der ARL - Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Hannover, pp. 173-198

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/59923>

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 und Nutzen kommunaler Siedlungsentwicklung

Gliederung

- 1 Einführung
 - 2 Kosten und Nutzen kommunaler Siedlungsentwicklung: Sieben Thesen
 - 2.1 Die Kosten: Was macht Siedlungsentwicklung teuer?
 - 2.2 Die Nutzen: Was bringt Siedlungsentwicklung ein?
 - 3 Entwicklung und Etablierung von Berechnungsmodellen
 - 3.1 Stand von Wissenschaft und Praxis in Deutschland
 - 3.2 Unterschiede der Berechnungsmodelle
 - 3.3 Akzeptanz der Berechnungsmodelle
 - 4 Fazit
- Literatur

1 Einführung

Die Diskussion um die fiskalischen Effekte kommunaler Flächenpolitik hat auch in Deutschland im Laufe der letzten Jahre an Bedeutung gewonnen. Hierzu haben der vielerorts spürbare demografische Wandel und die weiterhin angespannte Finanzlage der öffentlichen Haushalte beigetragen. Immer weniger Einwohner müssen immer mehr Infrastruktur finanzieren. Es stellt sich die Frage, ob wir uns eine Fortsetzung der gegenwärtigen Trends der Siedlungsentwicklung leisten können.

Hintergrund dieses Beitrags sind verschiedene Arbeiten des Instituts für Landes- und Stadtentwicklungsforschung (ILS) im Themenfeld „Kosten und Nutzen der Siedlungsentwicklung“, insbesondere das vom Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) geförderte Projekt „LEAN² – Kommunale Finanzen und nachhaltiges Flächenmanagement“. Hauptziel dieses Projektes ist die Entwicklung und beispielhafte Anwendung eines praxistauglichen Instrumentariums zur Erfassung der fiskalischen Effekte kommunaler Wohnbauflächenentwicklung. Durch ein anwenderorientiertes Berechnungstool sollen die kurz-, mittel- und langfristig zu erwartenden Auswirkungen auf der Ausgaben- und Einnahmenseite ermittelt werden. Über die Berechnung und Aufbereitung der fiskalischen Effekte sollen die Entscheidungsgrundlagen der Kommunen im Rahmen der strategischen Flächennutzungsplanung um eine ökonomische Komponente erweitert und damit die Abwägung im Sinne eines nachhaltigen Flächenmanagements unterstützt werden.

Der Beitrag gliedert sich in zwei große Abschnitte. Im ersten Teil wird versucht, in Thesenform die Wirkungszusammenhänge zwischen Siedlungsentwicklung (hier: Ausweisung von neuen Wohngebieten) und Gemeindefinanzen zu diskutieren. Auf der einen Seite soll herausgearbeitet werden, was Siedlungsentwicklung aus Sicht einer Kommune teuer

macht. Auf der anderen Seite wird die Frage aufgeworfen, was Siedlungsentwicklung für den kommunalen Haushalt einbringt. Im zweiten Teil stehen Berechnungsmodelle zur Ermittlung der fiskalischen Effekte der Siedlungsentwicklung im Mittelpunkt. Es soll ein Überblick zum Stand der Arbeiten in Deutschland gegeben werden, um darauf aufbauend Überlegungen zur Etablierung solcher Instrumente anzustellen.

2 Kosten und Nutzen kommunaler Siedlungsentwicklung: Sieben Thesen

Zur Ableitung von Aussagen zu den fiskalischen Effekten von Neubaugebieten werden in diesem Beitrag im Wesentlichen zwei empirische Grundlagen genutzt: Zum einen handelt es sich um eine im Jahr 2006 bearbeitete Studie für das Ministerium für Bauen und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen (MBV), bei der im Sinne von Fallstudien zehn unterschiedliche Wohngebiete aus sechs nordrhein-westfälischen Städten beleuchtet wurden.¹ Zum anderen wird auf eine breit angelegte Sammlung von Daten aus aktuellen Bebauungsplänen von Kommunen aus dem gesamten Bundesgebiet zurückgegriffen. Diese Datenbank dient im Projekt LEAN² zur Ableitung von Kennzahlen zu typischen Bauweisen, Flächenanteilen und den Kosten bei Wohngebietsentwicklungen. Mittlerweile konnten hier mehr als 600 Projekte erfasst werden.

2.1 Die Kosten: Was macht Siedlungsentwicklung teuer?

Die Faktoren Dichte und Standort eines Vorhabens sind als wesentliche Einflussfaktoren für die Kosten kommunaler Siedlungsentwicklung zu nennen. Zudem spielt die Projektgröße eine gewisse Rolle. Über die Herstellungskosten hinaus sind für eine Kommune die laufenden Kosten von großer Bedeutung.

These 1:

Die Bebauungsdichte in einem Neubaugebiet bestimmt über den Flächenbedarf die spezifischen Herstellungskosten für die innere Erschließung.

Die Auswertung der Untersuchungsergebnisse zeigt einen deutlichen statistischen Zusammenhang zwischen der Bebauungsdichte (hier: Wohneinheiten pro Nettowohnbau-land) und dem Umfang der für die innere Erschließung vorgehaltenen Flächen. Dieser Befund lässt sich bei stärker verdichteten Neubaugebieten zum Teil auf die Stapelung von Wohneinheiten im Geschosswohnungsbau zurückführen. Allerdings verspricht bereits eine moderate Verdichtung erhebliche Effizienzgewinne. Hiermit sind durchaus marktgängige Angebote im Segment der Ein- und Zweifamilienhäuser angesprochen (0,4 bis 0,6 GFZ) (vgl. Abbildung 1).

¹ Eine ausführliche Darstellung der Ergebnisse dieser Studie bietet der Bericht von Dittrich-Wesbuer et al. 2008, der unter www.ils-shop.nrw.de als entgeltfreies E-Book zur Verfügung steht.

Die Bebauungsdichte erweist sich auch bei den pro Wohneinheit ermittelten Kosten für die Herstellung der inneren Erschließung als erklärungskräftige Größe. Allerdings schwächt sich der zuvor aufgezeigte Zusammenhang ein wenig ab, da bei den Herstellungskosten verschiedene für den Einzelfall relevante Rahmenbedingungen hervortreten (vgl. Abbildung 2). Hierzu gehören folgende Faktoren:

- standortabhängige Gegebenheiten wie Topographie, Klima-, Boden- und Wasserverhältnisse;
- lokale Unterschiede bei den Erschließungsstandards hinsichtlich der Materialwahl, der Baunormen (zum Beispiel Frostsicherheit) und Ausführungen (zum Beispiel Trenn- oder Mischungsprinzip);
- regionale Unterschiede bei den Baupreisen, die von Unternehmen als Folge regional-spezifischer Arbeits- und Materialkosten kalkuliert werden.

Abb. 1: Bebauungsdichte und Flächenbedarf für innere Erschließung

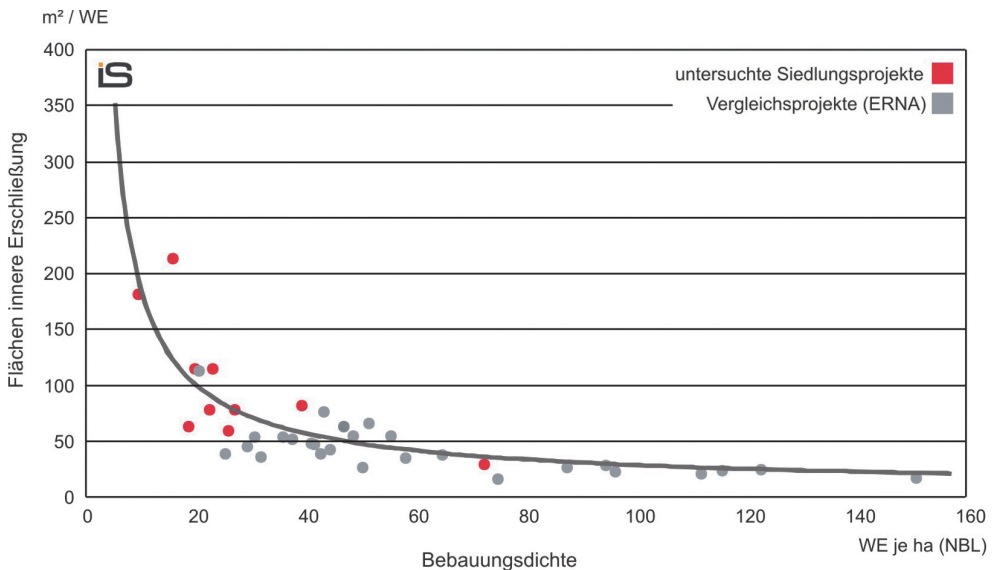
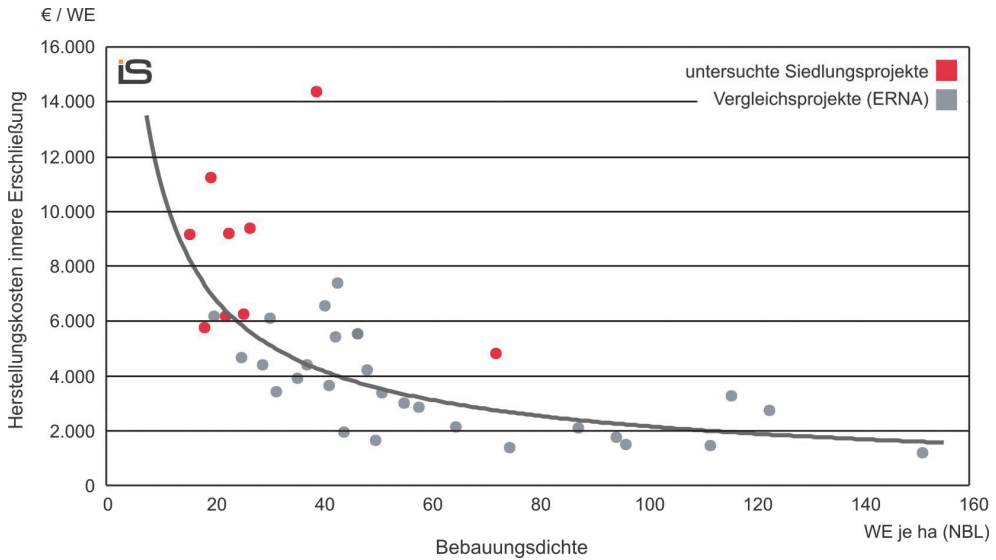


Abb. 2: Bebauungsdichte und Herstellungskosten für innere Erschließung



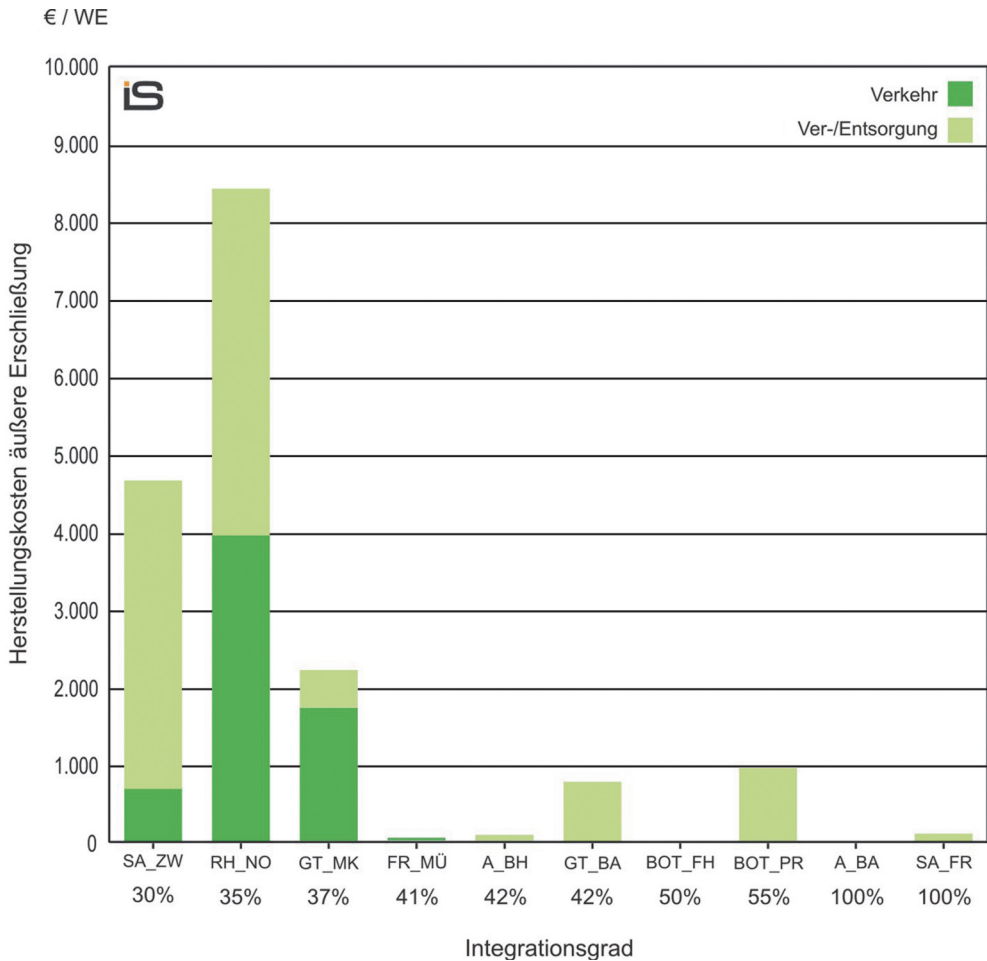
These 2:

Ein gut integrierter Standort vermeidet Herstellungs- und Anpassungskosten bei der äußeren Erschließung. Diese Effizienzvorteile können insbesondere bei kleineren Neubaugebieten erzielt werden.

Der gewählte Standort entscheidet über die Anschlussfähigkeit eines Neubaugebietes an die vorhandenen Infrastruktursysteme. Zur Messung des Integrationsgrades wurde das Verhältnis der Länge der gemeinsamen Grenze des Plangebietes mit der bestehenden Siedlungsfläche zum Umfang des Plangebietes gebildet. Für die untersuchten Fallbeispiele konnte festgestellt werden, dass schwach integrierte Siedlungserweiterungen vielfach immense infrastrukturelle Anpassungen erfordern. Dagegen lassen sich bei gut integrierten Projekten Kosten für die äußere Erschließung weitgehend vermeiden. Besonders deutlich wird dies bei Arrondierungen und Nachverdichtungen geringeren Umfangs. Erst bei größeren Projekten mit mehr als 90 Wohneinheiten mussten Anlagen der äußeren Erschließung geschaffen werden – insbesondere im Bereich der leitungsgebundenen Infrastruktur. Die großen Unterschiede zwischen den untersuchten Neubaugebieten machen die äußere Erschließung zum wesentlichen Kostentreiber und Sprungkostenrisiko der Siedlungsentwicklung. Bei der Betrachtung der Kosten der äußeren Erschließung pro Wohneinheit lassen sich zwar Verschiebungen durch Mengeneffekte erkennen, gleichzeitig bestätigen die spezifischen Kostenwerte jedoch die hohe Bedeutung des Integrationsgrades eines Siedlungsvorhabens (vgl. Abbildung 3).

In der gesamtgemeindlichen (und auch regionalen) Perspektive kann die Wahl des Standortes zu einer möglichst optimalen Auslastung der bestehenden Einrichtungen beitragen. Durch die laufende Abstimmung zwischen Angebot an und Nachfrage nach Infrastrukturen kann die Gefahr von „Parallelinvestitionen“ verringert werden: Mit diesem Stichwort wird der ineffiziente Zustand umschrieben, bei dem innerhalb eines Betrachtungsraumes zur selben Zeit an unterschiedlichen Orten Kosten für den Rückbau und für den Neubau von Einrichtungen entstehen.

Abb. 3: Integrationsgrad und Herstellungskosten für äußere Erschließung



These 3:

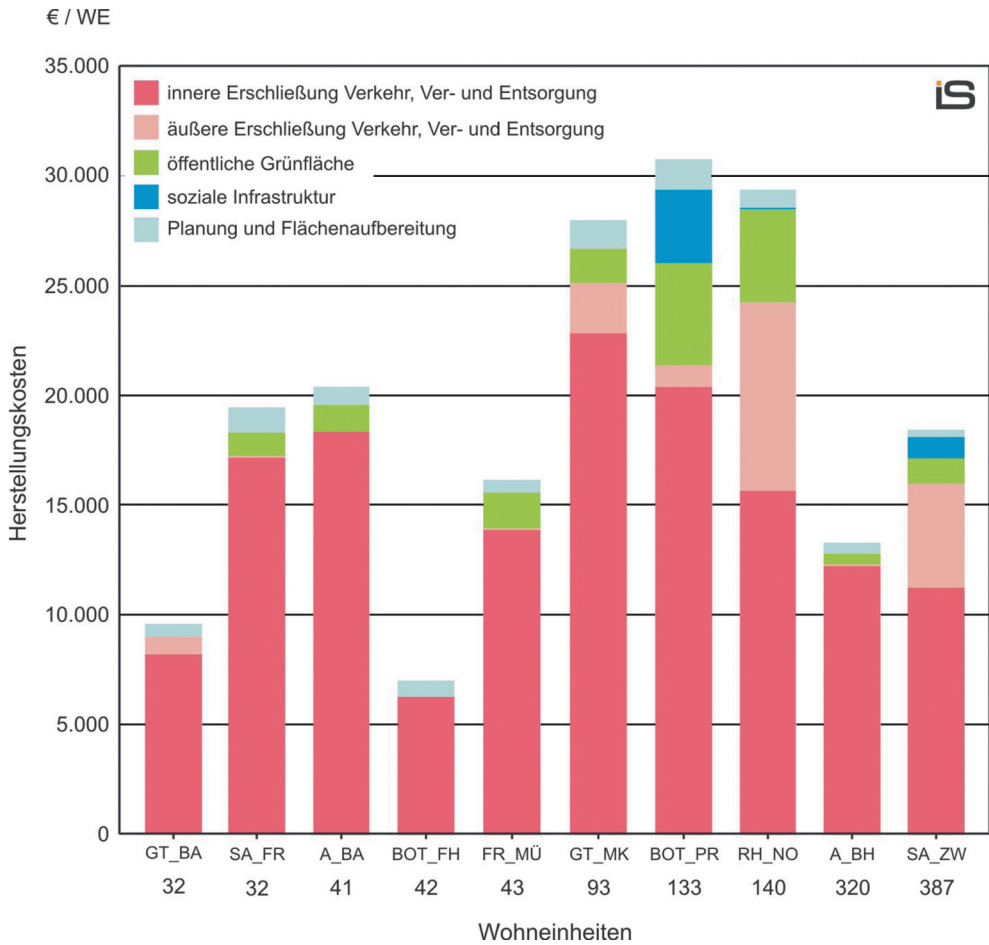
Größere Neubaugebiete eröffnen grundsätzlich die Chance, Kosten durch die Nutzung von Mengeneffekten einzusparen. Diese Vorteile werden allerdings vielfach durch kostenintensive Anpassungsmaßnahmen wie die Erweiterung der sozialen Infrastruktur überkompensiert.

Neben der Bebauungsdichte und dem Standort eines Siedlungsvorhabens gilt auch die Projektgröße (hier: Anzahl der Wohneinheiten) als wesentlicher Einflussfaktor für die spezifischen Kosten. Auf den ersten Blick liegt es nahe, dass größere Projekte durch die Nutzung von Mengeneffekten günstiger zu realisieren sind als mehrere kleinere Projekte. Aus den Untersuchungsergebnissen lässt sich ableiten, dass bei Siedlungsprojekten ab 100 Wohneinheiten die vermuteten Skaleneffekte bei der Herstellung der inneren Erschließung wirksam werden. Die Kosten je qm Erschließungsfläche sinken, die Erschließungskosten je Wohneinheit nähern sich dadurch den Werten für kosteneffiziente Siedlungsprojekte kleinerer Größe an (vgl. Abbildung 4).

Allerdings werden die vorhandenen Einsparmöglichkeiten vielfach durch andere Zusatzkosten geschmälert. Die Vorteile werden schnell überkompensiert, wenn ein hierarchisch ausdifferenziertes Erschließungssystem notwendig ist, umfangreiche gebietsbezogene Grün- und Ausgleichsflächen geschaffen werden oder eine geringe Anschlussfähigkeit hohe Kosten bei der äußeren Erschließung verursacht. Gerade bei sehr großen, schwach integrierten Vorhaben besteht die Gefahr, dass sich diese Nachteile verstärken und zu überdurchschnittlich hohen Herstellungskosten führen.

Bei den betrachteten Beispielen kam es insbesondere bei der sozialen Infrastruktur mit einem begrenzten Einzugsbereich (Beispiel: Kindergarten und Grundschule) zu notwendigen Anpassungsmaßnahmen. Dabei zeigen die Analysen, dass neben der Projektgröße auch die Altersstruktur der Bevölkerung und die Aufsiedlungsgeschwindigkeit wichtige Einflussfaktoren für den Bedarf an entsprechenden Einrichtungen sind. Je kürzer der Entwicklungszeitraum und je homogener die Bevölkerungsstruktur, umso höher ist die zeitgleiche Nachfrage nach altersabhängigen Infrastrukturangeboten im Umfeld des Projektes.

Abb. 4: Anzahl der Wohneinheiten und Herstellungskosten



These 4:

Aus der Sicht der Kommunen sind bei einem Neubaugebiet die laufenden Kosten für den Betrieb und den Unterhalt der notwendigen Infrastruktur häufig bedeutsamer als die Kostenbelastung durch die Herstellung der Anlagen.

Zur Gegenüberstellung von Herstellungskosten und laufenden Kosten wurden die einmaligen Herstellungskosten je Wohneinheit auf eine mittlere Nutzungsdauer der Anlagen (hier: 25 Jahre) umgelegt. Bei der Auswertung der Untersuchungsergebnisse ergibt sich hierbei ein auffälliger Zusammenhang zwischen den zwei unterschiedlichen Kostenarten. Siedlungsprojekte, die hohe Herstellungskosten verursachen, weisen offensichtlich in der Regel ebenfalls besonders hohe laufende Kosten auf. Weiterhin zeigt die zusammenfassende Gesamtdarstellung zunächst ein Übergewicht der Herstellungskosten (vgl. Abbildung 5).

Um die aus einem Siedlungsvorhaben resultierenden Belastungen für den kommunalen Haushalt zu verdeutlichen, wurden anschließend die Kosten je Wohneinheit den unterschiedlichen Kostenträgern zugeordnet. Aus der Sicht der Kommunen wird deutlich, dass die Herstellungskosten bei den untersuchten Fallbeispielen zu einem großen Teil weitergegeben wurden. Zusätzlich zu der Erhebung von Erschließungsbeiträgen konnte der kommunale Kostenanteil in den betrachteten Fallstudien vor allem durch die Zusammenarbeit mit privaten Projektentwicklern über städtebauliche Verträge reduziert werden. Allerdings zeigen die Recherchen in den Beispielkommunen, dass die Aufwendungen für die Erstellung der sozialen Infrastruktur in der Praxis eher selten in diese Regelungen einbezogen werden. Ebenso ist eine Weitergabe bei den Folgekosten für den laufenden Betrieb und Unterhalt der geschaffenen Anlagen nur eingeschränkt möglich.

Im Ergebnis liegen die laufenden Kosten, die als jährliche Zahlungen bei der Kommune verbleiben, vielfach höher als die periodisierten Herstellungskosten (vgl. Abbildung 6). Die ermittelten Zahlen zeigen, wie wichtig es für die Kommunen ist, bei Kostenschätzungen für geplante Siedlungsvorhaben die zu erwartenden Kosten für den späteren Betrieb und Unterhalt mit in die Überlegungen einzubeziehen. Schon in einer frühen Planungsphase ergibt sich die Chance, Einsparungen bei den laufenden Kosten zu ermöglichen.

Abb. 5: Herstellungskosten und Folgekosten im Vergleich

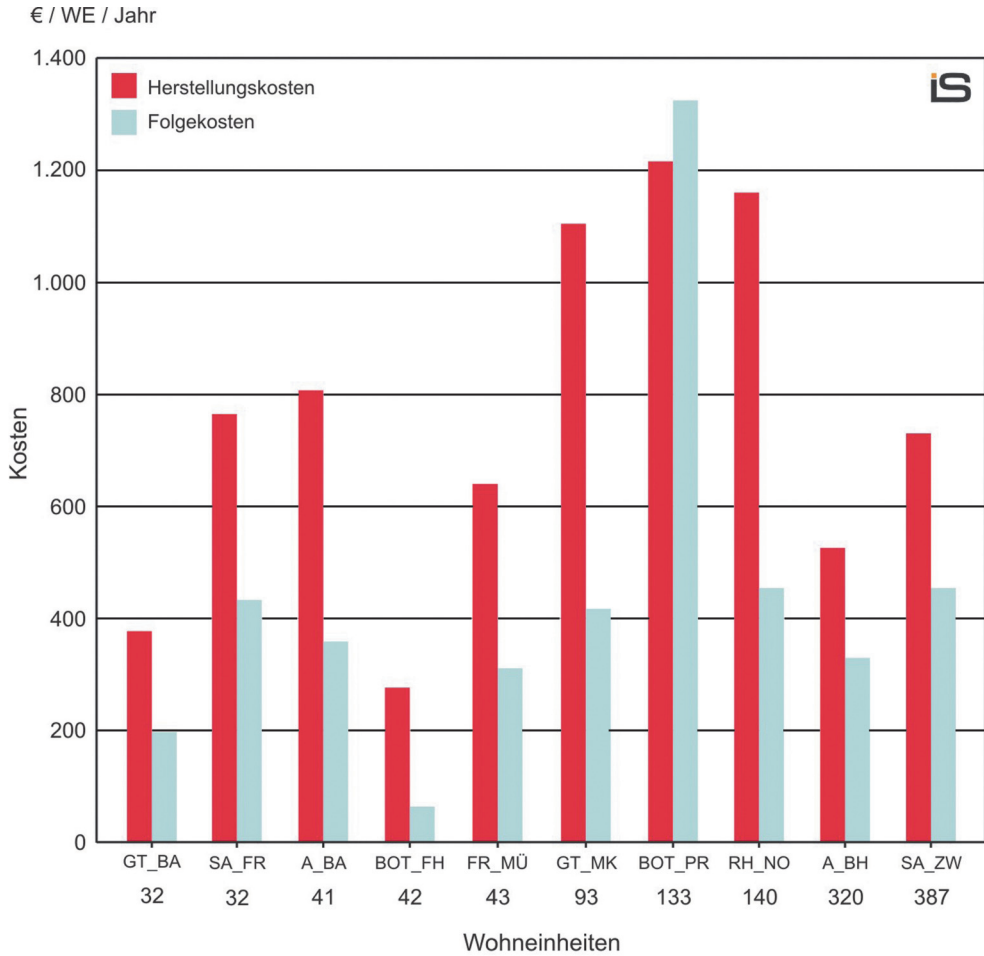
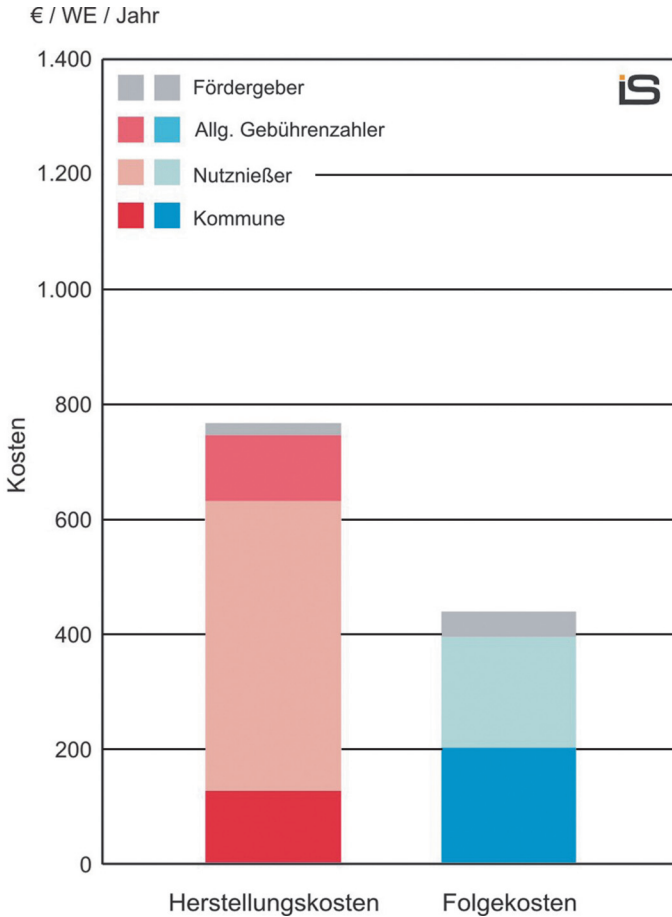


Abb. 6: Herstellungskosten und Folgekosten im Vergleich nach Kostenträger



2.2 Die Nutzen: Was bringt Siedlungsentwicklung ein?

Die fiskalischen Effekte eines Neubaugebietes werden von einer Reihe von Faktoren bestimmt, sodass einfache Abschätzungen kaum möglich sind. Aufgrund einer ausgeprägten Einwohnerabhängigkeit des kommunalen Finanzsystems ist die Frage von großer Bedeutung, wie sich durch das Vorhaben die Einwohnerzahl in der Kommune insgesamt verändert. Das gezielte Anlocken von besonders wohlhabenden und damit für die Gemeindefinanzen besonders einträglichen Haushalten erscheint dagegen nur in gewissen Grenzen möglich.

These 5:

Das Gemeindefinanzsystem ist durch eine ausgeprägte Einwohnerabhängigkeit gekennzeichnet. Dadurch werden die Ergebnisse von Modellrechnungen zu den fiskalischen Effekten eines Neubaugebietes stark von den Annahmen zur Zuzugsquote bestimmt.

Bei der Realisierung eines Siedlungsprojektes ergeben sich verschiedene Wirkungsketten, die mit Konsequenzen für die Einnahmenseite im Gemeindehaushalt verbunden sind. Zu den wichtigsten Größen gehören hierbei die Grundsteuer und die Einkommensteuer. Außerdem kommt es zu Veränderungen bei der Berechnung der Schlüsselzuweisungen, die für viele Kommunen eine bedeutende Einnahmequelle darstellen (vgl. Abbildung 7).

Zunächst wirkt sich ein Neubaugebiet durch die veränderte Flächeninanspruchnahme auf das Grundsteueraufkommen einer Kommune aus. Die Umwandlung von land- bzw. forstwirtschaftlichen Flächen in Wohnbauland führt zu einem Zugewinn beim Aufkommen aus der Grundsteuer B. Der Zusammenhang zwischen Siedlungsentwicklung und Gemeindefinanzen ergibt sich jedoch zu einem großen Teil nicht direkt über diese Veränderung der Flächeninanspruchnahme, sondern über Annahmen zur Veränderung der Einwohnerzahl in der Gemeinde insgesamt.

Können Einwohner neu hinzugewonnen werden und handelt es sich hierbei um steuerpflichtige Personen, erhöhen sich die Einnahmen aus dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer. Zusätzliche Einwohner schlagen sich weiterhin bei den Schlüsselzuweisungen nieder. Der im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs ermittelte Finanzbedarf richtet sich nach Bevölkerungszahl und Bevölkerungsstruktur einer Gemeinde.

Diese Überlegungen werden durch die Zahlen aus den Modellrechnungen für die betrachteten Fallstudien unterstrichen. Es zeigt sich ein klar ablesbarer statistischer Zusammenhang: Je höher die angenommene Zuzugsquote, desto höher die ermittelten Einnahmen pro Einwohner (vgl. Abbildung 8).

In den Modellrechnungen werden Annahmen zur Zuzugsquote somit zur entscheidenden Stellgröße für die Vorhersage der fiskalischen Effekte auf der Einnahmenseite. In diesem Zusammenhang soll jedoch vor der vorschnellen Interpretation gewarnt werden, dass aus anderen Gemeinden abgeworbene Einwohner besonders wertvoll sind. Vielmehr ist es unter den bestehenden Rahmenbedingungen entscheidend, wie sich ein Neubaugebiet auf die Einwohnerzahl in der Gemeinde insgesamt auswirkt. Hier kann die durch einen innergemeindlichen Umzug verhinderte Abwanderung eines Haushaltes einen ebenso positiven Beitrag zur Gesamtentwicklung leisten.

Abb. 7: Fiskalische Auswirkungen von Wohngebieten: Einfluss der Zuzugsquote

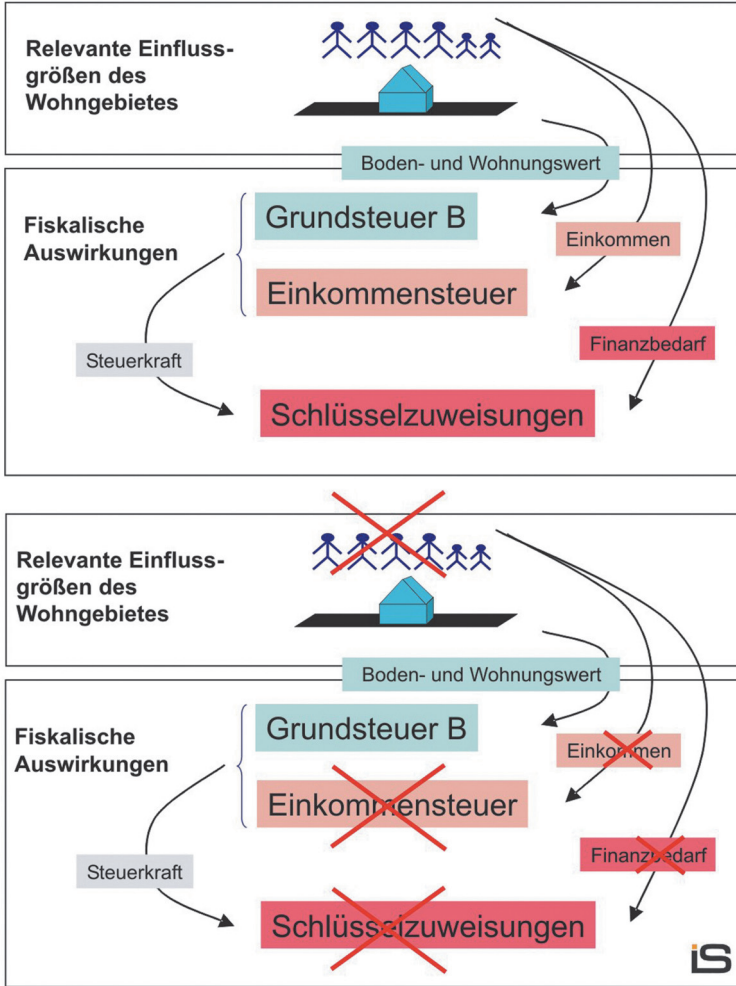
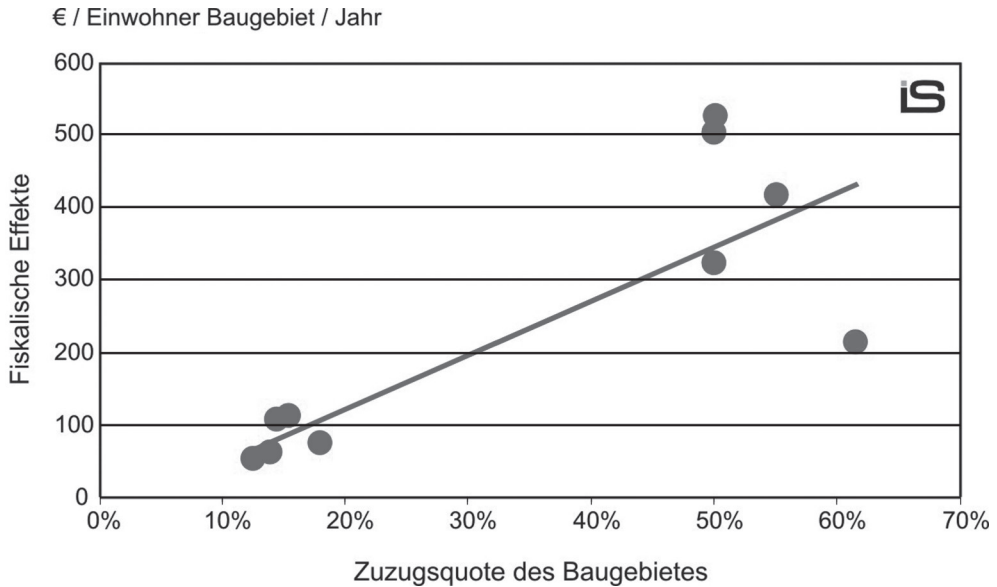


Abb. 8: Zuzugsquote und berechnete Einnahmen insgesamt

**These 6:**

Innerhalb einer Gemeinde ist der Einfluss unterschiedlicher Typen von Neubaugebieten auf die fiskalischen Effekte im Bereich der Steuereinnahmen als eher begrenzt einzuschätzen.

Die Einkommensteuer stellt zusammen mit der Gewerbesteuer die wichtigste Einnahmequelle der Gemeinden dar. Damit bietet der kommunale Anteil an dieser Steuer grundsätzlich einen Anreiz, Neubaugebiete auszuweisen und über neu hinzugewonnene Einwohner zusätzliche Steuereinnahmen zu erzielen bzw. durch die Verhinderung von Abwanderung einen Rückgang der Steuereinnahmen zu verhindern.

Für die Auswirkungen von unterschiedlichen Neubaugebieten auf den Gemeindeanteil an der Einkommensteuer muss natürlich zunächst der allgemeine Zusammenhang zwischen zu versteuerndem Einkommen und Steuerschuld betrachtet werden. In Deutschland gilt hierbei ein progressiver Einkommensteuertarif mit unterschiedlichen Tarifzonen: Je höher das zu versteuernde Einkommen, desto höher ist auch der Steuersatz.

Damit liegt die Annahme nahe, dass die Entwicklung von großzügig bemessenen Einfamilienhausgebieten mit einkommensstarker Bevölkerungsstruktur unmittelbar zu hohen Einnahmen einer Gemeinde aus diesem Neubaugebiet führt. Diese Vermutung erweist sich in Modellrechnungen allerdings nur als begrenzt zutreffend. Zwar „lohnt“ sich eine besser verdienende Bevölkerung bei der Einkommensteuerberechnung bis zu einem gewissen Grad durchaus mehr als eine schlechter verdienende; durch den gesetzlich verankerten Verteilungsmechanismus werden die der Aufkommenskommune zugerechneten Beträge aber gedeckelt.

Die Gemeinden sind mit 15 Prozent an dem Aufkommen an Lohnsteuer und an veranlagter Einkommensteuer sowie mit 12 Prozent an dem Aufkommen aus dem Zinsabschlag beteiligt, das insgesamt in einem Bundesland anfällt. Maßgeblich für den Anteil einer einzelnen Gemeinde ist – nach dem Wohnsitzprinzip – die Steuerleistung der Gemeindebewohner. Bei der Berechnung des Verteilungsschlüssels wird aber lediglich das auf zu versteuernde Einkommensbeträge bis zu einer bestimmten Kappungsgrenze entfallende Steueraufkommen berücksichtigt. Diese Kappungsgrenze liegt zurzeit bei 30.000 bzw. 60.000 Euro jährlich (Einzel- bzw. Zusammenveranlagung). Das auf zu versteuernde Einkommensbeträge oberhalb dieser Kappungsgrenze entfallende Steueraufkommen verändert den Anteil einer einzelnen Gemeinde an dem Gesamtaufkommen in einem Bundesland nicht weiter.

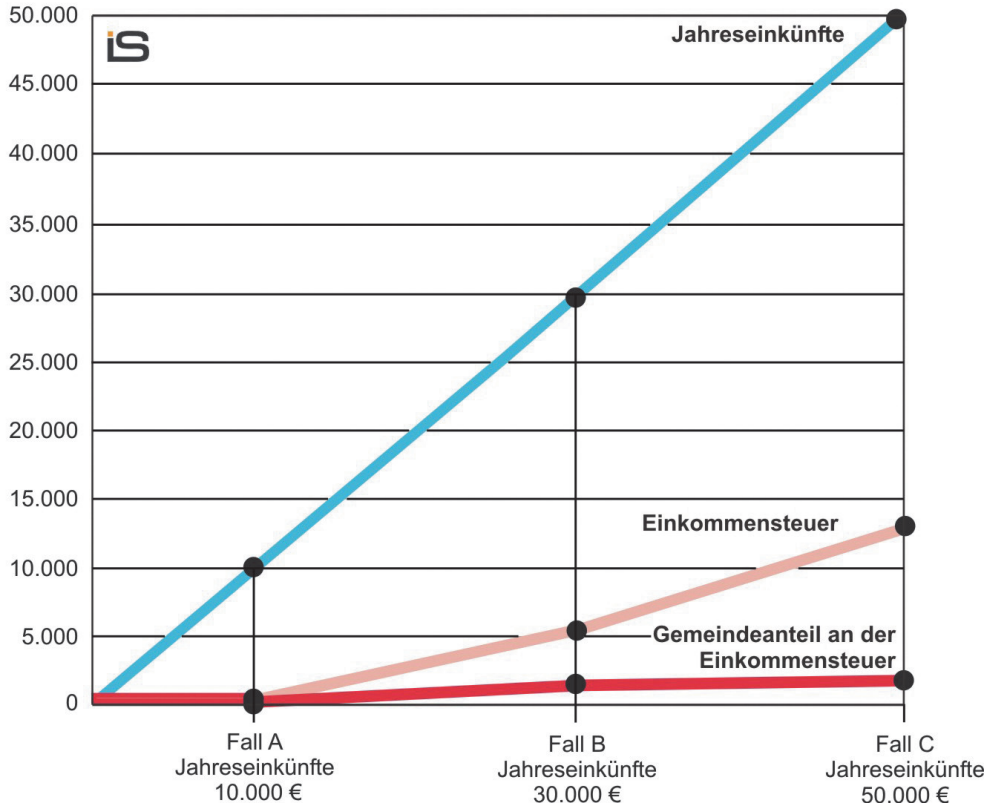
Die Ergebnisse von Modellrechnungen zeigen erst einmal, dass Steuerpflichtige mit einem zu versteuernden Einkommen bis zum Grundfreibetrag keine Steuern zahlen und ebenfalls keine Auswirkungen für die Berechnung des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer haben. Danach steigen die von einem Steuerpflichtigen zu leistende Einkommensteuer und der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer an. Der Anstieg endet aber beim Gemeindeanteil an der Einkommensteuer mit dem Erreichen der Kappungsgrenzen – egal wie hoch das zu versteuernde Einkommen ist. Zusätzliche Steigerungen ergeben sich nur, wenn das Gesamtaufkommen in einem Bundesland durch das Neubaugebiet größer wird. Ansonsten kann die Gemeinde unter den geltenden Regelungen mit jedem neu hinzugewonnenen Steuerpflichtigen an dieser Schwelle einen maximalen Betrag an zusätzlichen Einnahmen aus der Einkommensteuer verbuchen, der vom insgesamt zu verteilenden Aufkommen in einem Bundesland abhängt (vgl. Abbildung 9).

Besonders lukrativ sind demnach nicht unbedingt großzügig angelegte Neubaugebiete im Hochpreissegment. Vielmehr dürfte eine möglichst hohe Dichte an steuerpflichtigen Personen mit einem mittleren bis gehobenen Einkommen zu überdurchschnittlichen Zugewinnen beim Gemeindeanteil an der Einkommensteuer führen.

Zudem soll an dieser Stelle angemerkt werden, dass sich weitere Ausgleichseffekte durch die Berücksichtigung zusätzlicher Steuereinnahmen bei der Berechnung von Schlüsselzuweisungen und von Kreis- sowie Verbandsumlagen einstellen.

Abb. 9: Jahreseinkünfte, Einkommensteuer und Gemeindeanteil an der Einkommensteuer

€/ Einwohner / Jahr



These 7:

Die Effekte des kommunalen Finanzausgleichs können je Gemeinde und Neubaugebiet stark variieren. Annahmen zur Zuzugsquote, Bevölkerungsstruktur und Steuereinnahmen wirken sich deutlich auf die Höhe von Schlüsselzuweisungen (und Umlagen) aus.

Im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs soll durch unterschiedliche Zuweisungen und Umlagen eine angemessene Finanzausstattung der Gemeinden und Gemeindeverbände in einem Bundesland hergestellt werden. Herzstück des kommunalen Finanzausgleichs ist die Berechnung der Schlüsselzuweisungen, die vielfach zu den wichtigsten Einnahmen einer Kommune zählen. Die aus einem Neubaugebiet resultierende Veränderung der Schlüsselzuweisungen wird durch zahlreiche Faktoren beeinflusst. Dabei kann es zu auf den ersten Blick durchaus überraschenden Ergebnissen kommen – in einigen Fällen fallen die Schlüsselzuweisungen nach der Entwicklung eines Neubaugebietes sogar niedriger aus.

Zum Verständnis für die fiskalischen Effekte ist ein näherer Blick auf den Mechanismus zur Berechnung der Schlüsselzuweisungen erforderlich. Die Regelungen der Bundesländer basieren auf einem allgemeinen Grundprinzip: Es erfolgt eine Gegenüberstellung von Finanzbedarf und Finanzkraft einer Gebietskörperschaft. Sofern eine Unterdeckung vorliegt, ist zu einem gewissen Anteil ein Ausgleich vorgesehen. Übersteigt die Finanzkraft den Finanzbedarf, erhält die Gebietskörperschaft keine Schlüsselzuweisungen – man spricht von abundanten Gemeinden (vgl. Abbildung 10). Die einzelnen Systemelemente und deren Ausgestaltung weisen zwischen den Bundesländern allerdings deutliche Unterschiede auf.

Im Hinblick auf die fiskalischen Effekte eines Neubaugebietes stellt sich nun die Frage, inwieweit die Größen zur Bestimmung des Finanzbedarfs auf der einen Seite und der Finanzkraft auf der anderen Seite durch die Siedlungsentwicklung berührt werden. In Nordrhein-Westfalen fließen die Einwohnerzahl als Hauptansatz sowie die Anzahl der Schüler, der Bedarfsgemeinschaften und der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten als Nebenansätze in die Ermittlung des Finanzbedarfs ein. Zur Bestimmung der Finanzkraft wird die Steuerkraft bei der Grundsteuer A und B, der Gewerbesteuer, dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer, den Kompensationsleistungen Familienleistungsausgleich und dem Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer herangezogen – abzüglich der Gewerbesteuerumlage.

Auf der Seite des Finanzbedarfs ist davon auszugehen, dass sich durch ein Neubaugebiet alle vier Bestimmungsgrößen des Gesamtansatzes verändern. Die Stärke der Veränderungen hängt von der Bevölkerungsstruktur ab, die zwischen Gemeinden und Neubaugebieten variiert. Natürlich spielt die angenommene Zuzugsquote erneut eine wichtige Rolle, da wieder die Veränderungen in der Gemeinde insgesamt ausschlaggebend sind. Schließlich ist aufgrund der sogenannten Wohnerveredelung auch die Größe der Gemeinde von Bedeutung. Bei der Ermittlung des Hauptansatzes erfolgt eine Gewichtung der Einwohnerzahl. Es wird davon ausgegangen, dass mit steigender Bevölkerungszahl der Umfang der Aufgaben einer Gemeinde zunimmt und somit pro Einwohner ein größerer Finanzbedarf besteht. Auf der Seite der Finanzkraft sind mit einem Neubaugebiet vor allem Veränderungen bei der Grundsteuer und dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer

verbunden. Bei der Einkommensteuer sind die Bevölkerungsstruktur und die Zuzugsquote als bedeutsame Einflussgrößen zu nennen. Dagegen sind bei der Grundsteuer die Vornutzung der Fläche sowie in gewissem Umfang der Bebauungstyp von Bedeutung.

Entsprechend der Logik des kommunalen Finanzausgleichs kann auf relativ hohe Zugewinne bei den Schlüsselzuweisungen gehofft werden, wenn ein Neubaugebiet großen Einfluss auf den Finanzbedarf und kleinen Einfluss auf die Finanzkraft hat. Im umgekehrten Fall können sich dagegen aber auch Einbußen bei den Schlüsselzuweisungen ergeben. Die Modellrechnungen für einen Zeitpunkt nach Abschluss der maßgeblichen Wirkungsketten unterstreichen bei den betrachteten Fallstudien eindrucksvoll die ausgeprägten Unterschiede bei den Auswirkungen auf die Schlüsselzuweisungen, die von der spezifischen Situation und den damit verbundenen Annahmen abhängen (vgl. Abbildung 11). Bei einer niedrigen Zuzugsquote gewinnen die zusätzlichen Einnahmen bei der Grundsteuer als einwohnerunabhängige Größe besonders an Bedeutung. Sie sorgen für eine Steigerung der Finanzkraft, während sich ansonsten eher geringe Veränderungen einstellen. Im Ergebnis reduzieren sich die empfangenen Schlüsselzuweisungen häufig. Aber auch bei einer vergleichbar hohen Zuzugsquote können die Zugewinne bei den Schlüsselzuweisungen zwischen den und innerhalb der betrachteten Beispielkommunen sehr unterschiedlich ausfallen.

Abb. 10: Grundprinzip des kommunalen Finanzausgleichs am Beispiel Nordrhein-Westfalen

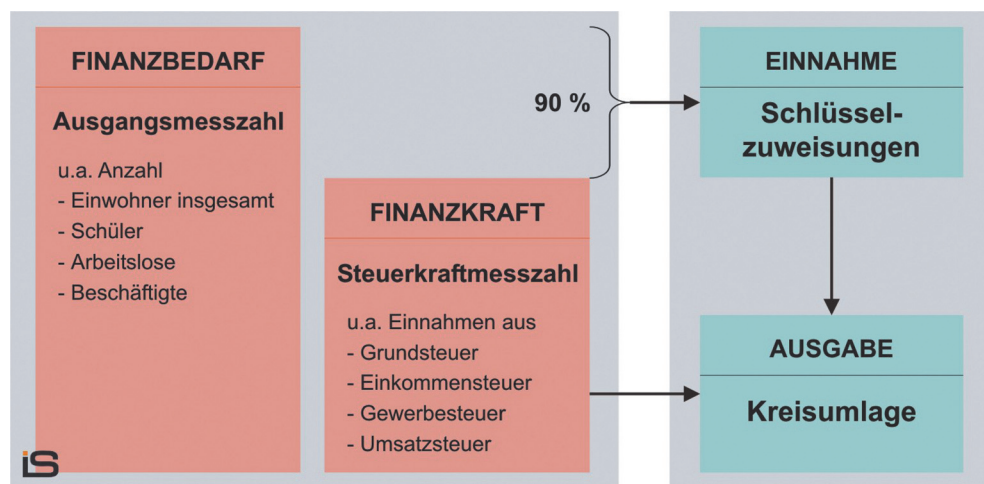
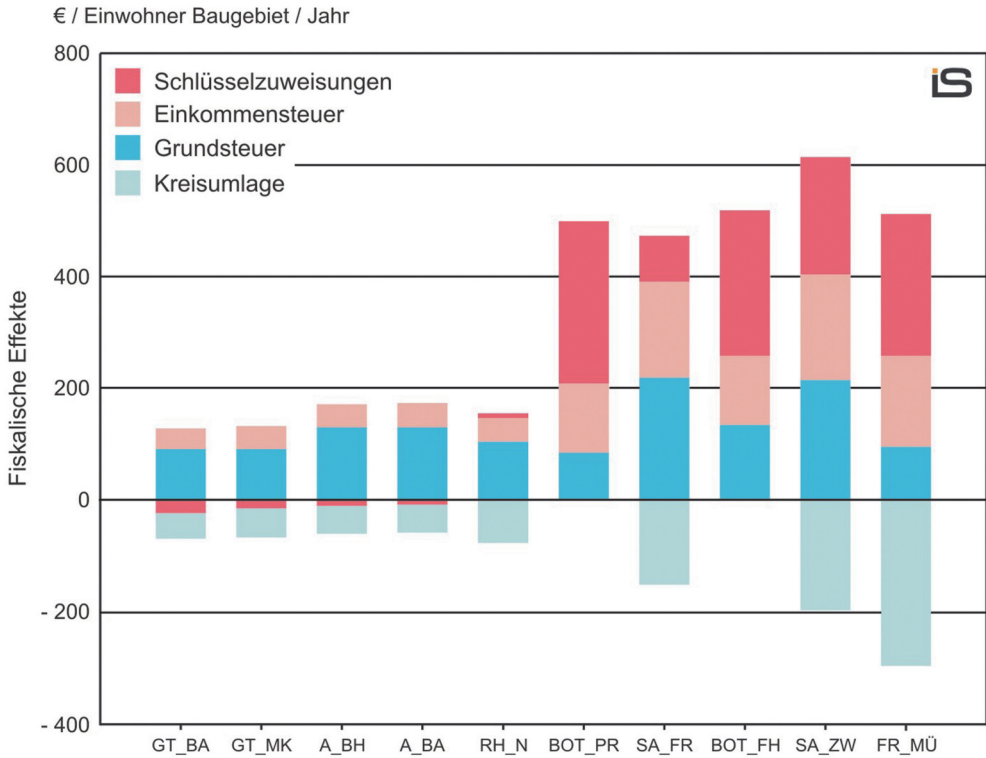


Abb. 11: Zuzugsquote und berechnete Einnahmen, insbesondere Schlüsselzuweisungen



3 Entwicklung und Etablierung von Berechnungsmodellen

Angesichts der aufgezeigten Zusammenhänge zwischen Siedlungsentwicklung und Gemeindefinanzen liegt es eigentlich nahe, sich im Vorfeld von Flächenausweisungen intensiv mit den zu erwartenden fiskalischen Effekten zu beschäftigen. Tatsächlich findet eine solche Auseinandersetzung mit den aus einem Vorhaben resultierenden Einnahmen und Ausgaben hierzulande bislang in der Regel nicht statt.

Ganz anders stellt sich die Situation in den USA dar, die eine Vorreiterrolle in diesem Themenfeld einnehmen. Seit mehr als drei Jahrzehnten findet dort eine lebhafteste Debatte um die Rentabilität von Baugebieten und die Kosten der Zersiedlung statt (Burchell et al. 2002; 1998; Real Estate Research Corporation 1974). Im Zuge dieser Diskussionen ist ein ausgereiftes Instrumentarium zur Kosten-Nutzen-Analyse entstanden. Zu den genutzten Verfahren zählen dabei auch aufwändige Ansätze, die sich auf die gesamtgemeindliche Flächenpolitik beziehen. Befördert wurde diese Entwicklung nicht zuletzt durch die in einigen Bundesstaaten gesetzlich verankerte Verpflichtung, solche Analysen bei größeren Vorhaben durchzuführen.

Vergleichbare Arbeiten wurden im deutschsprachigen Raum zuerst in Österreich und vor allem in der Schweiz durchgeführt. Hierbei handelte es sich zunächst um Studien, die modellhaft für unterschiedliche Siedlungstypen und Entwicklungspfade die Kosten für die Bereitstellung der technischen und sozialen Infrastruktur aufzeigen sollten (ECOPLAN 2000; Doubek 2001; Doubek, Zanetti 1999). Der Ernst Basler + Partner AG ist es schließlich gelungen, für die Schweiz ein EDV-gestütztes Finanzplanungsmodell aufzubauen und auf den Markt zu bringen (Friedrich, Perret, Baumgartner 2004). Das Programm findet seit Sommer 2003 bei Beratungsleistungen des Unternehmens Anwendung und ist in der Zwischenzeit mehrfach auf kommunaler und regionaler Ebene genutzt worden.

3.1 Stand von Wissenschaft und Praxis in Deutschland

In Deutschland konzentrierten sich die Ansätze unter dem Stichwort „Städtebauliche Kalkulation“ lange Zeit auf die Erfassung von Erschließungskosten für größere Wohngebiete, die in einem engen räumlichen und zeitlichen Zusammenhang zum betrachteten Vorhaben stehen (Dransfeld 2003; Gassner 1972). Im Kontext ihrer Bemühungen um ein kommunales Bodenmanagement haben im Laufe der Jahre einige Kommunen Excel-basierte Programme entwickelt, die eine Unterstützung bei der projektbezogenen Kalkulation von Baulandpreisen bieten (Dieterich, Dransfeld 1999). Hervorzuheben ist in diesem Zusammenhang das im Auftrag des Landes Nordrhein-Westfalen vom Unternehmen empirica entwickelte Berechnungsmodell „ERNA – Erschließungskosten von Neubaugebieten Analysieren“ (Faller, Heyn 2001; Holst, Högbe, Krüger 1997). Mit diesem Programm wurde erstmals der Versuch unternommen, ein solches Kalkulationsprogramm für die breite Anwendung in der Praxis zur Verfügung zu stellen.

Die im Rahmen der städtebaulichen Kalkulation im herkömmlichen Sinne durchgeführten Berechnungen umfassen allerdings nur einen Teil der fiskalischen Auswirkungen von Baulandausweisungen. Angeregt durch die Forschungsarbeiten aus dem Ausland wurden seit etwa fünf Jahren auch in Deutschland mehrere Studien erarbeitet, in denen aus lokaler und regionaler Perspektive die Wirtschaftlichkeit der Siedlungs- und Bevölkerungsentwicklung in einem umfassenderen Sinne betrachtet wurde (Reidenbach 2007; Einig 2006; Verband Region Stuttgart, Ökonsult GbR 2006; Gutsche 2003; Moeckel, Osterhage 2003). Gleichzeitig ist in der Fachöffentlichkeit ein grundlegendes Interesse an den Zusammenhängen zwischen den Bereichen Siedlungsentwicklung, demografischer Wandel und Gemeindefinanzen gewachsen. Dennoch ist es bislang kaum gelungen, die Forschungsergebnisse über einzelne plakative Schlagzeilen hinaus in eine breitere (kommunale) Fachöffentlichkeit zu tragen.

Ein Grund hierfür ist in der Tatsache zu sehen, dass die aufgeführten Studien zwar die Auswirkungen von Flächenausweisungen für Wohnen und teilweise Gewerbe auf die öffentlichen Haushalte beleuchten. Vielfach werden auch exemplarische Beispielrechnungen durchgeführt. Im Rahmen dieser Arbeiten kommt es jedoch nicht zur Entwicklung von Berechnungsmodellen, die auf einen regelmäßigen Einsatz in der Planungspraxis abzielen. Als wesentlicher Impuls für Arbeiten in diese Richtung wirkte der vom Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) aufgelegte Förderschwerpunkt „Forschung für die Reduzierung der Flächeninanspruchnahme und ein nachhaltiges Flächenmanagement“

(REFINA). Gleich mehrere geförderte Projekte haben sich zum Ziel gesetzt, die Grundlagen für ein praxistaugliches Instrument zur Abschätzung der fiskalischen Effekte der Siedlungsentwicklung zu schaffen.

Unter dem Titel „Flächen Intelligent Nutzen (FIN.30)“ wird an der Universität Bonn an einem Instrument zur Bewertung vorhandener Wohnbaulandpotenziale gearbeitet, bei dem den ökonomischen Aspekten ein besonderer Stellenwert beigemessen werden soll. Konzeptionelle Grundlage ist ein zu ausgewählten Indikatoren verdichteter Bewertungsrahmen für eine nachhaltige Flächennutzung: In drei Bewertungsstufen werden ökologische und städtebauliche (Stufe 1), soziale (Stufe 2) sowie ökonomische (Stufe 3) Kriterien überprüft. Die Auswahl geeigneter Flächen erfolgt durch die Verschneidung unterschiedlicher Ebenen in einem Geoinformationssystem. Wesentliche Informationen für die Standortbewertung liefert ein integriertes städtebauliches Kalkulationsmodell, mit dem die tatsächlichen Kosten städtebaulicher Flächenentwicklung methodisch zuverlässig abgeschätzt werden sollen. Das Modell ist auf eine langfristige Kostenbetrachtung ausgerichtet, die Herstellungskosten und Folgekosten zu unterschiedlichen Entwicklungszeitpunkten umfasst. Auf der Einnahmenseite werden die baugebietsbezogene Refinanzierung über Nettobodenwertsteigerung und Beiträge sowie gesamtstädtische Einnahmen aus Förderprogrammen berücksichtigt.

Auch das Projekt „Kostentransparenz: Wohn-, Mobilitäts- und Infrastrukturkosten – Transparenz der Folgen der Standortwahl und Flächeninanspruchnahme am Beispiel der Metropolregion Hamburg“ strebt an, mit dem Hilfsmittel der Kostentransparenz zu einer Verringerung des Flächenverbrauchs beizutragen. Auf der Seite der Gemeinden soll gezeigt werden, wie bei neuen Wohngebieten die Kosten der Bereitstellung der technischen und sozialen Infrastruktur vom gewählten Standort und der realisierten städtebaulichen Dichte abhängen. Gegenstand des Projektes ist die Entwicklung und Anwendung eines Infrastrukturkostenrechners als Werkzeug für Kommunen, mit dem unterschiedliche Standorte verglichen werden können. Einen wesentlichen Schwerpunkt bildet hierbei die Ermittlung von Kosten der Einrichtungen für Kinder und Jugendliche. Auf der Grundlage von Bevölkerungsdaten für kleinräumige Gebietseinheiten aus dem Melderegister erfolgt eine gebietsbezogene Bevölkerungsvorausschätzung, aus der die zukünftige Nachfrage nach den betreffenden Einrichtungen abgeleitet wird. Darüber hinaus soll auf der Seite der privaten Haushalte der Zusammenhang zwischen Wohnstandortwahl und Mobilitätskosten bewusst gemacht werden.

Den Blick von der isolierten Betrachtung einer Untersuchungsfläche hin zu der Analyse im Kontext einer Flächennutzungsstrategie möchte das Projekt „LEAN² – Kommunale Finanzen und nachhaltiges Flächenmanagement“ lenken. Einmal mehr wurde hierbei die Ausgangsthese aufgestellt, dass eine Flächen sparende Siedlungsentwicklung für die Städte und Gemeinden mittel- und langfristig der kostengünstigere Entwicklungspfad ist. Es wird zwar eine möglichst umfassende Betrachtung der fiskalischen Effekte in räumlicher und zeitlicher Hinsicht angestrebt, gleichzeitig erfolgt (zunächst) eine bewusste Konzentration auf unmittelbar monetäre Auswirkungen unter Vernachlässigung von Multiplikatoreffekten. Um die Besonderheiten des Einzelfalls vor Ort einzufangen, wird ein möglichst weitgehender Grenzkostenansatz verfolgt. Das Berechnungsmodell zeichnet sich durch die Integration eines eigenständigen Teilmodells zur kleinräumigen Bevölkerungsvorberechnung

aus, ergänzend wird zudem modellintern die typische Alterung von neu ausgewiesenen Baugebieten simuliert. Die Abbildung von Rückbaumaßnahmen ist im Grundkonzept mitgedacht, sodass eine zukünftige Ergänzung als weiterer Anwendungsfall möglich ist.

Aber auch unabhängig vom REFINA-Forschungsprogramm des BMBF ist es in der jüngeren Vergangenheit zu vielversprechenden Initiativen gekommen, die auf die Entwicklung von Berechnungsmodellen für die Planungspraxis abzielen.

Hinter dem Projekt „Wirtschaftlichkeit der Siedlungsentwicklung als Beitrag zur Nachhaltigkeit (WISINA)“ steht eine Kooperation zwischen der STEG Stadtentwicklung GmbH und der Hochschule Nürtingen-Geislingen. Im Rahmen dieser Zusammenarbeit soll das aus einer Studienabschlussarbeit hervorgegangene Programm „Folgekostenschätzung kommunaler Wohngebietsentwicklungen (FoKos)“ weiterentwickelt werden. Hierbei handelt es sich um ein einfach zu bedienendes, Excel-basiertes Werkzeug, das Anwendern aus Politik, Planung und Verwaltung ohne größeren Aufwand bereits in einer frühen Planungsphase die finanziellen Folgen beabsichtigter Wohngebietsentwicklung aufzeigen soll. Das Programm stellt die Investitions- und Folgekosten eines Wohngebiets über einen längeren Zeitraum anschaulich dar. Die ermittelten Kosten werden mit den zu erwartenden Einnahmen bilanziert und ermöglichen so Rückschlüsse über die Wirtschaftlichkeit einer Entwicklung.

Das Zentrum für Bodenschutz und Flächenhaushaltspolitik am Umwelt-Campus Birkenfeld (ZBF-UCB) hat bereits im Jahr 2005 ein Excel-basiertes Tool vorgestellt, das es einer Gemeinde erlauben soll, die fiskalischen Auswirkungen etwaiger Neuausweisungen von Wohngebieten besser abzuschätzen (Löhr, Fehres 2005). Das Instrument folgt der Philosophie eines planungsbezogenen Managementinformationssysteme und nutzt klassische betriebswirtschaftliche Vorteilsmaßstäbe. Für Orts- und Verbandsgemeinden werden tatsächliche Zahlungsströme erfasst. Durch die Ermittlung eines Kapitalwertes findet der Umstand Berücksichtigung, dass Einnahmen und Ausgaben zu unterschiedlichen Zeitpunkten anfallen; und unterschiedliche Planungsalternativen werden vergleichbar. Im Sinne eines Grenzkostenansatzes ist bei allen Eingaben mit hoher Ergebnissensitivität eine Abbildung der individuellen Situation in einer Gemeinde vorgesehen. Lediglich bei Größen mit geringer Ergebnissensitivität kann zur Reduktion der Komplexität auf voreingestellte Durchschnittswerte zurückgegriffen werden. Den Ausgangspunkt der Berechnungen bilden kleinräumige demografische Szenarien. In der Zwischenzeit wurde das Instrumentarium um ein Berechnungsmodell zur Ermittlung der fiskalischen Rentabilität gewerblicher Neuausweisungen ergänzt (Mühlleitner 2006).

3.2 Unterschiede der Berechnungsmodelle

Obwohl zum derzeitigen Zeitpunkt häufig nur kurze Beschreibungen zu den Grundlagen der vorgestellten Berechnungsmodelle vorliegen, lassen sich trotz aller Gemeinsamkeiten große methodische Unterschiede der Untersuchungsansätze erkennen. Eine Auseinandersetzung mit diesen Unterschieden im Sinne eines wissenschaftlichen Austausches erscheint wichtig, da die Besonderheiten mit erheblichen Auswirkungen auf die von den Modellen berechneten Ergebnisse einhergehen dürften. Für die Weiterentwicklung des Forschungsstandes sind folgende Fragen besonders interessant:

Welche Auswirkungen finden Eingang in die Berechnungen?

Es gibt einen Kern von Positionen auf der Einnahmen- und Ausgabenseite, die bei fast allen Ansätzen in die Ermittlung der fiskalischen Effekte einbezogen werden. Gleichwohl unterscheiden sich die Berechnungsmodelle in verschiedenen Punkten.

Hierzu gehört die Entscheidung, wie weit der zeitliche Horizont und der räumliche Einzugsbereich bei der Erfassung der Auswirkungen gezogen werden. Mit dieser Überlegung ist das Problem verbunden, dass bei einer großzügig ausgelegten Betrachtung der Zusammenhang zwischen Vorhaben und Wirkung schwächer und eine Zuordnung schwieriger wird. Häufig ist dieser Fall in Verbindung mit der Anpassung von großen oder speziellen Infrastruktureinrichtungen anzutreffen (Beispiel: Ausweitung einer Kläranlage). Als Lösungsansatz wird an dieser Stelle häufig auf Durchschnittskosten zurückgegriffen.

Ein weiterer Punkt betrifft die Frage, ob bei der Auswahl der relevanten Effekte eine Orientierung an tatsächlich fließenden Zahlungsströmen oder an rechnerisch hergeleiteten Werten eingenommen wird. Bei der Einbeziehung von qualitativen Aspekten über Verfahren der Monetarisierung ergeben sich vielfach erhebliche Verschiebungen in den Berechnungsergebnissen. Als möglicher Gegenstand einer Monetarisierung können beispielhaft die Beeinträchtigung von Bodenfunktionen auf der Kostenseite oder die Realisierung besonderer städtebaulicher Qualitäten auf der Nutzenseite genannt werden.

Außerdem ist die Haltung gegenüber der Erfassung von indirekten und induzierten Effekten anzuführen, die durch die unmittelbar wirksamen Zahlungsströme der ersten Runde ausgelöst werden. Ein Beispiel hierfür ist der Zugewinn an Gewerbesteuer und Einkommensteuer für eine Kommune, der aus der zusätzlich vor Ort vorhandenen Kaufkraft von neu zugezogenen Haushalten in einem Wohngebiet resultiert. Die im Bereich der Regionalökonomie weit verbreitete Berücksichtigung solcher Multiplikatoreffekte ist methodisch schwierig und mit erheblichen Unsicherheiten verbunden.

Durchschnitts- oder Grenzkostenansatz?

Eine grundlegende Entscheidung bei der Entwicklung eines Berechnungsmodells betrifft die Frage, ob und mit welcher Konsequenz auf einen Durchschnitts- oder einen Grenzkostenansatz zurückgegriffen wird. Bei der Betrachtung von Grenzkosten wird die spezifische Situation vor Ort zu einem bestimmten Zeitpunkt in den Blick genommen, es erfolgt eine Ermittlung der zusätzlichen Kosten, die durch ein Wohnbaugebiet ausgelöst werden. Vorhandene Über- oder Unterkapazitäten werden berücksichtigt und mögliche Sprungkosten erfasst. Somit gewinnen Überlegungen zur Geschwindigkeit und Reihenfolge der geplanten Flächenausweisungen im Rahmen einer Gesamtstrategie an Bedeutung. Insgesamt verspricht der Grenzkostenansatz genauere Schätzergebnisse. Dagegen gestaltet sich die Datensammlung bei einem Durchschnittskostenansatz einfacher, die Analyse wird weniger komplex und verlangt weniger Input vom Anwender, da die Gesamtkosten anteilig auf ein Wohnbaugebiet umgelegt werden. Ein Rückgriff auf Durchschnittskosten erscheint insbesondere sinnvoll, wenn ein eher allgemeiner Zusammenhang zwischen Einnahmen bzw. Ausgaben und der Siedlungsentwicklung gegeben ist (Beispiel: allgemeine Verwaltungsleistungen).

Wie wird die zukünftige Bevölkerungsentwicklung abgebildet?

Bei einer möglichst umfassenden Betrachtung der fiskalischen Effekte, wie sie bei den vorgestellten Berechnungsmodellen angestrebt wird, kommt der Vorausschätzung zukünftiger Bevölkerungsentwicklung eine zentrale Bedeutung zu. Sie liefert die notwendigen Grundlagen, um Aussagen zur Entwicklung der Nachfrage nach und der Auslastung von Infrastruktureinrichtungen zu treffen.

Zunächst unterscheiden sich die Ansätze danach, wie die Verknüpfung zur erforderlichen Bevölkerungsvorausschätzung grundsätzlich ausgestaltet ist. Hierbei sind folgende Wege denkbar: Unter Verzicht auf Vorgaben und Hilfsmittel wird die Eingabe von demografischen Szenarien als weiterer Input dem Anwender überlassen. Vielfach ist die Modellstruktur aber auch auf einen Rückgriff auf vorhandene Bevölkerungsvorausberechnungen ausgerichtet, deren Ergebnisse als Rahmenbedingung in das Modell einfließen und möglicherweise per Hand angepasst werden können. Weiterhin gibt es Berechnungsmodelle, die ein eigens entwickeltes Teilmodell für die Bevölkerungsvorausberechnung umfassen.

Unabhängig vom Weg der Datengewinnung besteht in methodischer Hinsicht die Herausforderung, Informationen für kleinräumige Raumeinheiten zu gewinnen. Eine kleinräumige Bevölkerungsvorausberechnung ist mit erheblichen Unsicherheiten verbunden. Gleichzeitig ergibt sich eine hohe Sensitivität in Bezug auf die vom Modell berechneten fiskalischen Effekte. Somit ist es an dieser Stelle besonders wichtig, eine möglichst verlässliche und belastbare Vorgehensweise zu wählen. Schließlich unterscheiden sich die Berechnungsmodelle noch darin, inwieweit eine gesonderte Betrachtung der in einem Neubaugebiet ablaufenden demografischen Prozesse erfolgt.

Isolierte Betrachtung oder Gesamtzusammenhang: Baugebiet, Stadt oder Region?

Im Zusammenhang mit der Abbildung der Bevölkerungsentwicklung stellt sich die Frage nach der räumlichen Perspektive der Berechnungsmodelle. Je nach Zielsetzung der Modelle werden ein einzelnes Baugebiet, die Flächennutzungsstrategie einer Stadt oder die Auswirkungen innerhalb einer Region in den Blick genommen.

Aber eigentlich bei jeder der angesprochenen Perspektiven ist zu entscheiden, inwieweit die wechselseitigen Verflechtungen von teilräumlichen Entwicklungen Eingang in die Berechnungen finden. Beispielhaft ist an die komplexen Umzugsketten zu denken, die durch die Neuausweisung eines Baugebietes angestoßen werden und wiederum fiskalische Effekte innerhalb oder außerhalb der Standortgemeinde auslösen. Solche Überlegungen führen zu umfassenden Simulationsmodellen der Stadt- und Regionalentwicklung, die u. a. Wanderungsbewegungen von Haushalten und die Mechanismen von Wohnungsmärkten abbilden.

Wie werden die Berechnungsergebnisse erfasst und dargestellt?

Ein wesentliches Ziel der Berechnungsmodelle besteht in der Regel darin, die fiskalische Rentabilität bzw. die Kosteneffizienz von Baulandausweisungen zu ermitteln und miteinander zu vergleichen. Um solche Aussagen zu ermöglichen, müssen die für den Gemeindehaushalt relevanten Daten in geeigneter Form zusammengestellt werden. Hierbei kann auf verschiedene Verfahren aus dem Bereich der Investitionsrechnung zurückgegriffen werden. Die Wahl des Verfahrens bestimmt die Art der Ergebniserfassung und -darstellung. Grundsätzlich lassen sich statische und dynamische Methoden unterscheiden. Mit Blick auf die zeitliche Streuung von Auswirkungen auf der Einnahmen- und Ausgabenseite liegt es nahe, ein dynamisches Verfahren zu nutzen. Als gemeinsamer Vergleichszeitpunkt dient – auch in Abhängigkeit von der gewählten Technik – zumeist der Anfang oder das Ende des Betrachtungszeitraums.

3.3 Akzeptanz der Berechnungsmodelle

Über die Erörterung der angesprochenen methodischen Aspekte hinaus muss darüber nachgedacht werden, welche Anforderungen an die Berechnungsmodelle bestehen, um in Zukunft die Akzeptanz in der Planungspraxis zu stärken.

Vertrauen in die Berechnungsmodelle

Voraussetzung für eine Verbreitung der Berechnungsmodelle ist das Vertrauen der potenziellen Anwender in die gelieferten Ergebnisse. Dies betrifft angesichts der komplexen Materie zunächst eine sorgfältige Programmentwicklung, bei der durch intensive Testverfahren fehlerhafte Berechnungen ausgeschlossen werden müssen. In diesem Zusammenhang ist zu bedenken, dass eine Reduzierung der Komplexität zwar wünschenswert ist, eine zu starke Vereinfachung aber die Gefahr birgt, nicht brauchbare oder sogar falsche Ergebnisse zu liefern.

Darüber hinaus erscheint es wichtig, für eine gewisse Nachvollziehbarkeit der ablaufenden Rechenschritte zu sorgen. Angesichts der Bedeutung zahlreicher Stellschrauben ist es unverzichtbar, zusammen mit den Ergebnissen die zu Grunde gelegten Annahmen zu kommunizieren. In diesem Sinne müssen auch der Ansatz und die Besonderheiten des verwendeten Berechnungsmodells vermittelt werden, um Fehlinterpretationen bei der Ergebnisauswertung zu vermeiden.

Attraktivität der Berechnungsmodelle

Gegenüber der Nutzung der Berechnungsmodelle bestehen verschiedene Vorbehalte. So bedeutet die Datensammlung und -eingabe zunächst einmal zusätzliche Arbeit. Der Aufwand sollte zum einen durch eine übersichtliche, eingängige Struktur und Gestaltung der Programme möglichst gering gehalten werden. Zum anderen sollte der Aufwand belohnt werden, indem möglichst schnell erste Ergebnisse erzielt werden können. Insgesamt sollte durchaus der spielerische Charakter bei der Programmanwendung gefördert werden.

Nutzen der Berechnungsmodelle

Mit den Berechnungsmodellen wird nur gearbeitet, wenn die potenziellen Anwender sich einen konkreten Nutzen davon versprechen. Daher sollten die Funktionen der Programme konsequent auf die Fragestellungen aus der Planungspraxis abgestimmt werden. Zudem ist Überzeugungsarbeit gefragt. Hierbei sollten Vermarktungsstrategien die vorhandenen Bezüge zu aktuellen Fachthemen aufgreifen (Beispiele: Demografischer Wandel oder Neues Kommunales Finanzmanagement).

4 Fazit

Die Kosten der Siedlungsentwicklung werden sehr stark von siedlungsstrukturellen Merkmalen bestimmt, insbesondere die Faktoren Dichte und Standort entscheiden über die Kosten eines neuen Wohngebietes. Planerische Entscheidungen haben damit eine unmittelbare Kostenrelevanz. Ein wichtiger Beitrag zu mehr Kosteneffizienz könnte durch eine strategische Flächennutzungsplanung geleistet werden, die Siedlungs-, Bevölkerungs- und Infrastrukturentwicklung zusammenführt.

Die Ausweisung von vielfach gering verdichteten Wohngebieten erfolgt nicht zuletzt in der Hoffnung auf zusätzliche Steuereinnahmen und Schlüsselzuweisungen. Tatsächlich ist das kommunale Finanzsystem durch eine ausgeprägte Einwohnerabhängigkeit gekennzeichnet – mit teilweise starken Ausgleichsmechanismen. Bei der Abschätzung der fiskalischen Auswirkungen von Neubaugebieten ist dabei eine differenzierte Betrachtung gefragt, bei der sich nicht selten unerwartete Effekte ergeben. Die angesprochene Einwohnerabhängigkeit muss mit Blick auf den einsetzenden demografischen Wandel und die damit verbundenen Herausforderungen des Stadumbaus als nicht unproblematisch eingestuft werden. Es ist nach Lösungen zu suchen, die gleichzeitig die positiven Effekte eines interkommunalen Wettbewerbs erhalten.

Die Schaffung von Kostentransparenz und die damit verbundene Förderung eines Bewusstseinswandels – ebenso wie eine Fundierung der Argumente auf der Einnahmenseite – sind als wichtiger Schlüssel für ein nachhaltiges Flächenmanagement zu sehen. Trotz eines spürbar gestiegenen Interesses an diesen Themen bestehen zweifelsohne große Hürden bei der Etablierung von Kosten-Nutzen-Betrachtungen in die Planungspraxis. Die Entwicklung von praxistauglichen Berechnungsmodellen für die Analyse der fiskalischen Effekte der Siedlungsentwicklung steht hierzulande noch am Anfang. Es müssen verlässliche und attraktive Angebote geschaffen und vermarktet werden, die an den Fragestellungen der potenziellen Anwender ausgerichtet sind. Um dieses Niveau zu erreichen, sind ein intensiver Austausch über bestehende Ansätze und ein produktiver Wettbewerb der guten Ideen erforderlich.

Literatur

- Burchell, R. W.; Lowenstein, G.; Dolphin, W. R.; Galley, C. C. (2002): *Costs of Sprawl – 2000*. Transit Cooperative Research Press, 74. Washington D.C.
- Burchell, R. W.; Shad, N. A.; Listokin, D.; Phillips, H.; Downs, A. (1998): *The costs of sprawl – revisited*. Transit Cooperative Research Press, 39. Washington D.C.
- Dieterich, H.; Dransfeld, E. (1999): *Städtebauliche Kalkulation: Kostenzusammenstellung und Refinanzierung*. Bonn.
- Dittrich-Wesbuer, A.; Krause-Junk, K.; Osterhage, F.; Beilein, A.; Frehn, M. (2008): *Kosten und Nutzen der Siedlungsentwicklung: Ergebnisse einer Fallstudienuntersuchung*. Dortmund.
- Doubek, C. (2001): *Soziale Infrastruktur. Aufgabenfeld der Gemeinden*. Expertengutachten des Österreichischen Instituts für Raumplanung (ÖIR). ÖROK-Schriftenreihe, Nr. 158. Wien.
- Doubek, C.; Zanetti, G. (1999): *Siedlungsstruktur und öffentliche Haushalte*. Gutachten des Österreichischen Instituts für Raumplanung (ÖIR). ÖROK-Schriftenreihe, Nr. 143. Wien.
- Dransfeld, E. (2003): *Wirtschaftliche Baulandbereitstellung – Städtebauliche Kalkulation*. Bonn.
- ECOPLAN (2000): *Siedlungsentwicklung und Infrastrukturkosten*. Studie im Auftrag des Schweizerischen Bundesamtes für Raumentwicklung (ARE). Bern.
- Einig, K. (Projektbetreuer) (2006): *Siedlungsentwicklung und Infrastrukturfolgekosten. Bilanzierung und Strategieentwicklung*. Endbericht; ein Projekt des Forschungsprogramms „Aufbau Ost“ des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) und des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung (BBR). BBR-Online-Publikation, Nr. 2006, 03. Bonn.
- Faller, B.; Heyn, T. (2001): *Städtebauliches Kalkulationsprogramm ERNA II: Erschließungskosten von (Neu)baugebieten analysieren*. Bonn.
- Friedrich, S.; Perret, F.; Baumgartner, P. (2004): *Siedlungsentwicklung angesichts knapper Finanzen*. In: Schweizerisches Baublatt, 14.12.2004, Nr. 101, 2-4.
- Gassner, E. (1972): *Städtebauliche Kalkulation*. Materialiensammlung Städtebau, H. 5. Bonn.
- Gutsche, J.-M. (2003): *Auswirkungen neuer Wohngebiete auf die kommunalen Haushalte. Modellrechnungen und Erhebungsergebnisse am Beispiel des Großraums Hamburg*. ECTL working paper, 18. Hamburg-Harburg.
- Holst, M.; Högbe, P.; Krüger, M. (1997): *Wege zur preiswerten Erschließung. Erschließungskosten von neuen Wohn- und Mischgebieten im Städtevergleich. Untersuchung im Auftrag des Ministeriums für Stadtentwicklung, Kultur und Sport des Landes Nordrhein-Westfalen*. Düsseldorf.
- Löhr, D.; Fehres, O. (2005): *Fiscal Impact Analysis zur Ermittlung der fiskalischen Rentabilität von Neuausweisungen von Wohngebieten*. Working Paper des Zentrums für Bodenschutz und Flächenhaushaltspolitik am Umwelt-Campus Birkenfeld, No. 1. Birkenfeld.
- Moeckel, R.; Osterhage, F. (2003): *Stadt-Umland-Wanderung und Finanzkrise der Städte: ein Modell zur Simulation der Wohnstandortwahl und der fiskalischen Auswirkungen*. Dortmunder Beiträge zur Raumplanung, 115. Dortmund.
- Mühlleitner, D. (2006): *Fiscal Impact Analysis zur Ermittlung der fiskalischen Rentabilität gewerblicher Neuausweisungen*. Working Paper des Zentrums für Bodenschutz und Flächenhaushaltspolitik am Umwelt-Campus Birkenfeld, No. 2. Birkenfeld.
- Real Estate Research Corporation (1974): *The Costs of Sprawl: Detailed Cost Analysis*. Washington D.C.
- Reidenbach, M. (2007): *Neue Baugebiete: Gewinn oder Verlust für die Gemeindekasse? Fiskalische Wirkungsanalyse von Wohn- und Gewerbegebieten*. Edition Difu – Stadt, Forschung, Praxis, Bd. 3. Berlin.
- Verband Region Stuttgart, Ökonsult GbR (2006): *Neubaugemeinden und demografische Entwicklung. Ermittlung der besten Baulandstrategie für Kommunen in der Region Stuttgart*. Schriftenreihe des Verbandes Region Stuttgart, Band 25. Stuttgart.