

LAND USE ECONOMICS AND PLANNING
– DISCUSSION PAPER SERIES
Ökonomie und Planung der Flächennutzung
– Diskussionspapier Reihe

**Die fiskalischen Wirkungen neuer
Wohnbaugebiete –
Modellberechnungen für vier
Fallstudienregionen**

Mareike Köller, Ralph Henger

Land Use Economics and Planning – Discussion Paper

No. 10-01

Januar 2010

ISSN 1866-6973

IMPRESSUM

Professur für Wirtschaftspolitik und
Mittelstandsforschung
Georg-August-Universität Göttingen
Platz der Göttinger Sieben 3
37073 Göttingen
Tel. +49 551 39 4626
Fax +49 551 39 19558,
E-mail: lehrstuhl.bizer@wiwi.uni-goettingen.de

<http://www.uni-goettingen.de/de/64099.html>

ISSN 1866-6973

Chair of Economic Policy and
SME Research

University of Göttingen
Platz der Göttinger Sieben 3
37073 Göttingen

Tel. +49 551 39 4626

Fax +49 551 39 19558,

E-mail: lehrstuhl.bizer@wiwi.uni-goettingen.de

<http://www.uni-goettingen.de/en/64099.html>

ISSN 1866-6973

Die fiskalischen Wirkungen neuer Wohnbaugebiete – Modellberechnungen für vier Fallstudienregionen

Mareike Köller*, Ralph Henger**

Land Use Economics and Planning – Discussion Paper

No. 10-01

January 2010

* Dr. Mareike Köller, Academy for Spatial Research and Planning (ARL[®]), Hohenzollernstr. 11, D-30161 Hannover, Germany, phone: +49 511 3484228, fax: +49 511 3484241, e-mail: koeller@arl-net.de.

** Dipl.-Volksw. Ralph Henger, University of Goettingen, Chair of Economic Policy and SME Research, Platz der Goettinger Sieben 3, D-37073 Goettingen, Germany, phone: +49 551 39 4241, fax: +49 551 39 19558, e-mail: ralph.henger@wiwi.uni-goettingen.de.

Die fiskalischen Wirkungen neuer Wohnbaugebiete – Modellberechnungen für vier Fallstudienregionen

Zusammenfassung

Trotz demographischen Wandels und sinkenden Bevölkerungszahlen lässt sich immer noch ein stetiges Angebot von neuen Baugebieten beobachten. Mit der Hoffnung diesem Trend entgegenwirken zu können, setzen die Kommunen weiterhin auf Wachstumsstrategien und der Ausweisung neuer Flächen für Siedlungs- und Verkehrszwecke. Die vorliegende Studie untersucht vor diesem Hintergrund die fiskalischen Wirkungen neuer Wohnbaugebiete in den vier Regionen Regierungsbezirk Düsseldorf, Region Hannover, Region Mittelhessen und der Region Südwestthüringen. Ziel ist es, alle relevanten Einnahmen und Ausgaben der Kommunen, die im direkten Zusammenhang mit neu ausgewiesenen Wohnbauflächen stehen, zu quantifizieren und abzubilden. Dabei werden die finanziellen Rahmenbedingungen des kommunalen Finanzsystems im Hinblick auf ihre Anreize zur Ausweisung neuer Flächen untersucht und den Anforderungen raumplanerischer Zielsetzungen gegenübergestellt. Das Hauptaugenmerk liegt auf der Identifizierung der inter- und intraregionalen Unterschiede, die sich auf der Einnahmen- bzw. Nutzenseite ergeben. Die Untersuchung hat folgende Ergebnisse: (i) Neubaugebiete mit identischen Charakteristika entfalten stark unterschiedliche Wirkungen auf die kommunalen Haushalte der ausweisenden Städte und Gemeinden, (ii) das kommunale Finanzausgleichssystem übt einen entscheidenden Einfluss auf die Rentabilität neuer Baugebiete aus, (iii) die Erschließungs- und Infrastrukturfolgekosten reduzieren den fiskalischen Anreiz einer Neuausweisung häufig bis zur Unvorteilhaftigkeit, (iv) raumplanerische Zielvorgaben werden durch die fiskalischen Anreize der Baulandbereitstellung nicht unterstützt.

Schlüsselwörter

Fiskalische Wirkungsanalyse, Nutzen-Kosten-Analyse, Baulandentwicklung, Einwohnerwert, Infrastrukturkosten

Die fiskalischen Wirkungen neuer Wohnbaugebiete – Modellberechnungen für vier Fallstudienregionen

Abstract

Despite fast proceeding demographic changes and regions with a population decline, we can still observe a high level of supply of developed sites in Germany. Municipalities endeavour to maintain their supply planning strategies to attract new residents and to slow the pace of the demographic trend. Against this background, the study is concerned with the fiscal impacts of new residential areas on communities' budgets in four regions (Administrative District of Düsseldorf, Region Hanover, Region Central Hesse, and Region South-West-Thuringia). We calculate all relevant revenues and costs which are linked to the development of new residential areas. The fiscal framework is analyzed in respect to the incentives to development activities and the goals of spatial planning. The main focus lies on identifying the inter- and intraregional differences between the fiscal revenues of residential building areas. We find that (i) developing areas with identical characteristics exhibit different fiscal effects across communities, (ii) the fiscal equalisation system substantially affects the net fiscal impact on municipalities, (iii) high development and infrastructure follow-up costs often lead to non-beneficial development investments, and (iv) the fiscal impact does not support targets of spatial planning.

Keywords

Fiscal impact analysis, cost-benefit analysis, land development, zoning, residential effects, infrastructure costs

Abkürzungsverzeichnis

BauGB	Baugesetzbuch
BauNVO	Baunutzungsverordnung
BewG	Bewertungsgesetz
BBL	Bruttobauland
Δ -SuV	Veränderung der Siedlungs- und Verkehrsfläche
EStG	Einkommensteuergesetz
FAG	Finanzausgleichsgesetz
ha	Hektar
GemFinRefG	Gemeindefinanzreformgesetz
GFG	Gemeindefinanzierungsgesetz (NRW)
GRZ	Grundflächenzahl
GFZ	Geschossflächenzahl
GrStDV	Grundsteuerdurchführungsverordnung
GrStG	Grundsteuergesetz
i.d.R.	in der Regel
KAG	Kommunalabgabengesetz
KFA	Kommunaler Finanzausgleich
NBL	Nettobauland
NFAG	Niedersächsisches Gesetz über den Finanzausgleich
NGO	Niedersächsische Gemeindeordnung
NRW	Nordrhein-Westfalen
p.a.	per anno
sog.	so genannt
sonst.	sonstige
SuV	Siedlungs- und Verkehrsfläche
ThürFAG	Thüringer Finanzausgleichsgesetz
v.a.	vor allem
WE	Wohneinheit
z.B.	zum Beispiel

Inhaltsverzeichnis

0	Zur Einordnung in das Forschungsvorhaben DoRiF	1
1	Einleitung	2
1.1	Problemstellung	2
1.2	Zielsetzung und Aufbau	2
2	Kommunale Einnahmen und Ausgaben	4
2.1	Überblick über das kommunale Einnahmesystem	4
2.1.1	Grundsteuer	5
2.1.2	Einkommensteuer(anteil)	5
2.1.3	Gewerbesteuer	5
2.1.4	Sonstige Steuern, Gebühren und Beiträge	5
2.1.5	Kommunaler Finanzausgleich und Umlagen	6
2.2	Kommunale Auf- und Ausgaben	6
3	Rentabilität neuer Wohngebiete	8
3.1	Fiskalische Relevanz kommunaler Flächennutzungsentscheidungen	8
3.2	Methodisches Vorgehen	9
3.2.1	Rahmenbedingungen und Annahmen der Modellierung	9
3.2.2	Eigenschaften der betrachteten Baugebiete	9
3.2.3	Berücksichtigte Einnahmeeffekte	11
3.2.4	Berücksichtigte Ausgabeneffekte	11
3.2.5	Flächeneigentum und Zwischenerwerb	12
3.2.6	Zeitaspekte und Aufsiedlungsgeschwindigkeit	13
3.2.7	Darstellung der Ergebnisse	13
3.3	Untersuchungsräume	14
4	Einnahmen: Grundsteuer	17
4.1	Berechnung der Grundsteuer	17
4.2	Wirkung neuer Baugebiete auf die Grundsteuereinnahmen	18
4.3	Modellannahmen und Berechnungen	19
5	Einnahmen: Einkommensteuer	23
5.1	Berechnung der Einkommensteuer	23
5.2	Wirkung neuer Baugebiete auf die Einkommensteuer	23
5.3	Modellannahmen und Berechnungen	24
6	Kommunaler Finanzausgleich (inkl. Kreisumlage)	26
6.1	Der Kommunale Finanzausgleich in Deutschland	26
6.2	Basiselemente und Funktionsweise	28

6.2.1	Ausgleichsmasse	28
6.2.2	Maßzahl für den kommunalen Finanzbedarf.....	29
6.2.3	Maßzahl für die kommunale Steuerkraft	30
6.2.4	Ausgleichsumfang	31
6.3	Kreisumlage	31
6.4	Vorgehensweise bei der Berechnung	32
6.5	Der Kommunale Finanzausgleich in Niedersachsen.....	33
6.5.1	Schlüsselmasse	33
6.5.2	Maßzahl für den kommunalen Steuerbedarf.....	33
6.5.3	Maßzahl für die kommunale Steuerkraft	34
6.5.4	Ausgleichsumfang	35
6.5.5	Kreisumlage/ Regionsumlage	36
6.5.6	Ergebnis der Berechnung für die Region Hannover	36
6.6	Der Kommunale Finanzausgleich in Nordrhein-Westfalen.....	38
6.6.1	Schlüsselmasse	38
6.6.2	Maßzahl für den kommunalen Finanzbedarf.....	38
6.6.3	Maßzahl für die kommunale Steuerkraft	39
6.6.4	Ausgleichsumfang	40
6.6.5	Kreisumlage	40
6.6.6	Ergebnis der Berechnung für Regierungsbezirk Düsseldorf:	41
6.7	Der Kommunale Finanzausgleich in Hessen.....	43
6.7.1	Schlüsselmasse	43
6.7.2	Maßzahl für den kommunalen Finanzbedarf.....	43
6.7.3	Maßzahl für die kommunale Steuerkraft	43
6.7.4	Ausgleichsumfang	44
6.7.5	Kreisumlage	45
6.7.6	Ergebnis der Berechnung für die Region Mittelhessen	45
6.8	Der Kommunale Finanzausgleich in Thüringen	47
6.8.1	Ausgleichsmasse	47
6.8.2	Maßzahl für den kommunalen Finanzbedarf.....	47
6.8.3	Maßzahl für die kommunale Steuerkraft	47
6.8.4	Ausgleichsumfang	48
6.8.5	Kreisumlage	49
6.8.6	Ergebnis der Berechnung für Südwestthüringen	49
6.9	Der Kommunale Finanzausgleich – Vergleich der Fallstudienregionen	51
7	Ausgaben der Baulandbereitstellung	53

7.1	Instrumente und Strategien	53
7.2	Modellannahmen und Berechnungen	56
8	Ergebnisse der fiskalischen Wirkungsanalyse	58
8.1	Einnahmen	58
8.2	Region Hannover	61
8.3	Region Düsseldorf	63
8.4	Region Mittelhessen	66
8.5	Region Südwestthüringen	68
8.6	Zusammenfassung der wichtigsten Ergebnisse: Interregionaler Vergleich	72
9	Schlussfolgerungen	74
	Literaturverzeichnis	76

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Kommunalfinanzen 2003–2007: Anteile einzelner Einnahmepositionen an den gesamten kommunalen Einnahmen.....	4
Abbildung 2: Kommunalfinanzen 2003–2007: Anteile einzelner Ausgabepositionen im Verwaltungshaushalt der Gemeinden.....	7
Abbildung 3: Grundstruktur des Kommunalen Finanzausgleichs der Flächenländer.....	27
Abbildung 4: Zusätzliche Einnahmen durch den KFA (inkl. Kreisumlage), Region Hannover....	37
Abbildung 5: Zusätzliche Einnahmen durch den KFA (inkl. Kreisumlage), Region Düsseldorf..	42
Abbildung 6: Zusätzliche Einnahmen durch den KFA (inkl. Kreisumlage), Region Mittelhessen	46
Abbildung 7: Zusätzliche Einnahmen durch den KFA (inkl. Kreisumlage), Region Südwestthüringen	50
Abbildung 8: Zusätzliche Einnahmen in den vier Fallstudienregionen, gesamt.....	59
Abbildung 9: Fiskalwerte Typ A1 – B4, Region Hannover	62
Abbildung 10: Fiskalwerte Typ A1 – B4, Region Düsseldorf	64
Abbildung 11: Fiskalwerte Typ A1 – B4, Region Mittelhessen.....	67
Abbildung 12: Fiskalwerte Typ A1 – B4, Region Südwestthüringen	69

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Eigenschaften der beiden betrachteten typisierten Baugebiete	10
Tabelle 2: Beispielrechnung zu den Wirkungen der Zahlungsströme über die Zeit	14
Tabelle 3: Statistische Kennziffern der vier Fallstudienregionen	16
Tabelle 4: Anwendung von Bewertungsverfahren bei verschiedenen Gebäudetypen	17
Tabelle 5: Durchschnittliche Hebesätze der Grundsteuer A und B in den Modellregionen	18
Tabelle 6: Parameter und Quellen zur Berechnung der Grundsteuer A	19
Tabelle 7: Parameter und Quellen zur Berechnung der Grundsteuer B	20
Tabelle 8: Zusätzliche Grundsteuereinnahmen – ausgewählte Werte	21
Tabelle 9: Zusätzliche Einkommensteuereinnahmen pro EW – ausgewählte Werte	24
Tabelle 10: Ausgestaltung der Maßzahl für den Finanzbedarf der Gemeinden in den FAGs	29
Tabelle 11: Staffelung des Hauptansatzes in den FAGs der vier Bundesländer	30
Tabelle 12: Nivellierungshebesätze und Vorhundertsatz der Gewerbesteuer in Niedersachsen, Durchschnitt 2003–2007	34
Tabelle 13: Regionsumlagesätze, Durchschnitt 2003–2007	36
Tabelle 14: Nivellierungshebesätze und Vervielfältiger in NRW	40
Tabelle 15: Kreisumlagesätze in der Region Düsseldorf, Durchschnitt 2003–2007	41
Tabelle 16: Nivellierungshebesätze in Hessen	44
Tabelle 17: Kreisumlagesätze in der Region Mittelhessen, Durchschnitt 2003–2007	45
Tabelle 18: Nivellierungshebesätze in Thüringen	48
Tabelle 19: Kreisumlagesätze in der Region Südwestthüringen, Durchschnitt 2003–2007	49
Tabelle 20: Auswirkungen des Kommunalen Finanzausgleichs – ausgewählte Werte	51
Tabelle 21: Strategietypen kommunaler Baulandentwicklung	53
Tabelle 22: Typisierung der Baugebiete anhand des Standorts innerhalb der Ortschaften	55
Tabelle 23: Kostensätze für die Erschließung und Instandhaltung	57
Tabelle 25: Gesamteinnahmen (Annuität) der Fallstudienregionen, ausgewählte Werte	60
Tabelle 26: Betrachtete Baugebietstypen	60
Tabelle 27: Fiskalwerte (in €) in der Region Hannover, ausgewählte Werte	63
Tabelle 28: Fiskalwerte (in €) in der Region Düsseldorf, ausgewählte Werte	65
Tabelle 29: Fiskalwerte (in €) in der Region Mittelhessen, ausgewählte Werte	66
Tabelle 30: Fiskalwerte (in €) in der Region Südwestthüringen, ausgewählte Werte	71
Tabelle 31: Fiskalwerte (in €) – Übersicht über Fallstudienregionen, ausgewählte Werte (ohne soziale Infrastruktur)	73

0 Zur Einordnung in das Forschungsvorhaben DoRiF

Das vom BMBF in seinem Forschungsschwerpunkt REFINA („Forschung für die Reduzierung der Flächeninanspruchnahme und ein nachhaltiges Flächenmanagement“) geförderte Vorhaben DoRiF („Designoptionen und Implementation von Raumordnungsinstrumenten zur Flächenverbrauchsreduktion“) untersucht auf Basis der bestehenden raumordnungspolitischen Zielsetzungen und ausgehend von dem etablierten raumplanerischen Instrumentarium eine effiziente und verhältnismäßige Umsetzung quantitativer flächenpolitischer Ziele im Rahmen des 30-ha-Ziels der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie. In vier Fallstudienregionen (Regierungsbezirk Düsseldorf, Region Hannover, Region Mittelhessen, Region Südwestthüringen) werden verschiedene instrumentelle Optionen zur Erreichung regionaler flächenpolitischer Ziele entwickelt und ihre Folgen und ökonomischen Anpassungskosten abgeschätzt. Alle untersuchten Instrumente sollen das Kalkül der die Flächenausweisung vornehmenden Kommunen so verändern, dass sie stärker nach Möglichkeiten eines effizienten Flächeneinsatzes suchen. Der vorliegende Beitrag fragt daher nach den fiskalischen Anreizen, den die Gemeinden als Anbieter von Bauland unterliegen, um auf Basis einer bekannten Anreizstruktur die Wirkungen bestimmter Reformoptionen besser abschätzen zu können.

1 Einleitung

1.1 Problemstellung

Ansiedlungspolitiken für neue Einwohner und Unternehmen gehören zum Standardrepertoire kommunaler Stadtentwicklung und Wirtschaftsförderung, mit denen sich eine Reihe komplementärer Ziele, wie etwa die Erhöhung der Finanzkraft, Arbeitsplatzsicherung oder bessere Infrastrukturauslastung gleichzeitig erreichen lassen. Angeregt durch diese Strategien lässt sich trotz demographischen Wandels weiterhin ein stetiges Angebot von großflächigen und gut erschlossenen Siedlungs- und Gewerbegebieten beobachten. Die damit einhergehende überhöhte Flächeninanspruchnahme durch Siedlung und Verkehr beinhaltet jedoch zahlreiche negative Nebeneffekte und ist daher traditionell Gegenstand der städtebaulichen und räumlichen Planung. Trotz des Einsatzes restriktiver Planungsinstrumente und innovativer Managementkonzepte lässt sich kein Trend zu einer reduzierten Flächeninanspruchnahme erkennen, da die Gemeinden durch die Hoffnung auf steuerliche Mehreinnahmen immer weitere Flächenausweisungen veranlassen.¹ Die Folgen sind vielfältig: Flächen werden versiegelt, zerschnitten und verlieren ihre ökologischen Bodenfunktionen; zersiedelte Siedlungskörper entstehen und erhöhen den Energieverbrauch und die Abgas- und Lärmemissionen; Siedlungsdichten nehmen ab und erhöhen die Fixkosten für die Instandhaltung der Infrastruktur für Straßen, Energie- und Wasserversorgung (Siedentop et al., 2006). Der letzte Punkt betrifft unmittelbar die Haushalte der Gemeinden. Es verwundert daher sehr, dass Infrastrukturfolgekosten bei Flächennutzungsentscheidungen kaum Berücksichtigung finden, obwohl die Kommunen für die Aufrechterhaltung ihrer technischen und sozialen Infrastruktur in der Zukunft große finanzielle Belastungen zu erwarten haben. Dieser Missstand führte in den letzten Jahren zu einer Vielzahl von Studien, die die gesamten fiskalischen Auswirkungen neuer Baugebiete auf die kommunalen Haushalte untersuchten (Gutsche, 2003; Krause-Junk, 2006; Reidenbach et al., 2007). Zusätzlich wurden eine Reihe praxistauglicher Softwaretools entwickelt, mit denen sich die sofortigen und zukünftigen Effekte auf der Einnahme- und Ausgabe-seite darstellen lassen (Dittrich-Wesbuer et al., 2009; Preuß und Floeting, 2009). Trotz dieser Entwicklungen und einem gestiegenem Problembewusstsein erfolgen Ausweisungen in aller Regel immer noch ohne Wirtschaftlichkeitsanalyse und ohne die Berücksichtigung langfristiger Effekte. Als Konsequenz werden vielfach Wohnbau- und Gewerbeflächen geplant, erschlossen und angeboten, obwohl sie sich nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten gar nicht lohnen.

1.2 Zielsetzung und Aufbau

Die vorliegende Studie untersucht vor diesem Hintergrund die fiskalischen Effekte neuer Wohnbaugebiete in vier Fallstudienregionen (Regierungsbezirk Düsseldorf, Region Hannover, Region Mittelhessen, Region Südwestthüringen). Ziel ist es, alle relevanten Einnahmen und Ausgaben der Kommunen, die im direkten Zusammenhang mit neu ausgewiesenen Wohnbauflächen stehen, zu quantifizieren und abzubilden. Dabei werden die finanziellen Rahmenbedingungen des kommunalen Finanzsystems im Hinblick auf ihre Anreize zur Ausweisung neuer Flächen unter-

¹ Zwischen 2004 und 2008 hat die Siedlungs- und Verkehrsfläche im Vierjahresdurchschnitt täglich um ca. 104 Hektar zugenommen (Statistisches Bundesamt, 2009). Das Ziel der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie ist eine Reduzierung der Flächeninanspruchnahme bis zum Jahr 2020 auf 30 Hektar pro Tag (vgl. Fortschrittsbericht 2008 zur nationalen Nachhaltigkeitsstrategie).

sucht und den Anforderungen raumplanerischer Zielsetzungen gegenübergestellt. Das Hauptaugenmerk liegt auf der Identifizierung der inter- und intraregionalen Unterschiede, die sich auf der Einnahmen- bzw. Nutzenseite ergeben. Wie beeinflusst ein Baugebiet mit identischen Charakteristika die Haushalte in verschiedenen Kommunen? Wie groß sind die Wirkungsunterschiede und wodurch lassen sich diese erklären? Welche Rolle spielt der Kommunale Finanzausgleich? Die Studie zeigt, dass nur ein Teil der Unterschiede aus dem kommunalen Hebsatzrecht resultiert, welches den Kommunen durch die verfassungsrechtliche Finanzautonomie garantiert ist. Weitaus bedeutender sind die Effekte des Kommunalen Finanzausgleichssystems: da neue Wohngebiete und neue Einwohner sowohl die Finanzkraft als auch den Finanzbedarf der Kommunen direkt beeinflussen, sind auch die Ausgleichszahlungen durch den Kommunalen Finanzausgleich (KFA) unmittelbar betroffen. Abhängig vom Status (kreisangehörige Gemeinde, kreisfreie Stadt, etc.) und der Stellung der Kommunen innerhalb des KFAs (abundante, normale oder Sockelgarantiegemeinde) führen zusätzlichen Steuereinnahmen einer Gemeinde zu nivellierenden oder amplifizierenden Finanzausgleichseffekten. Das Finanzausgleichssystem relativiert die Bedeutung des kommunalen Steueraufkommens somit erheblich.

Neben den Wirkungsunterschieden auf der Einnahmenseite wird auch auf der Ausgabenseite nach relevanten Unterschieden in der Kostenstruktur gesucht. Hierfür werden verschiedene Baugebietstypen betrachtet, die sich in ihrer Wohnungsdichte, ihrer äußeren Erschließungsnotwendigkeit und ihren Investitionen in soziale Infrastruktureinrichtungen unterscheiden. Bei den Ausgaben zeigt sich erwartungsgemäß, dass ein neues Baugebiet aus Sicht einer Kommune rentabler ist, wenn es eine höhere Wohnungsdichte aufweist, da dann die zusätzlichen Einwohner mit weniger Infrastruktur auskommen. Außerdem ist ein Baugebiet umso vorteilhafter, je besser die Flächen in den bestehenden Siedlungskörper integriert sind und je weniger soziale Infrastruktureinrichtungen neu geschaffen werden müssen.

Bei der Saldierung der Ergebnisse lassen sich zwischen aber auch innerhalb der Regionen Unterschiede hinsichtlich der Rentabilität neuer Baugebiete ausmachen. Die inter- und intraregionalen Anreizunterschiede basieren zum großen Teil auf Unterschieden in der kommunalen Finanzkraft und der damit einhergehenden Stellung innerhalb des kommunalen Finanzausgleichssystems. Klassische Baulandbereitstellungen im Außenbereich für Einfamilienhäuser lohnen sich für die Kommunen vielfach nicht, insbesondere dann, wenn Investitionen in äußere Erschließungsanlagen oder für soziale Infrastruktur aufgebracht werden müssen.

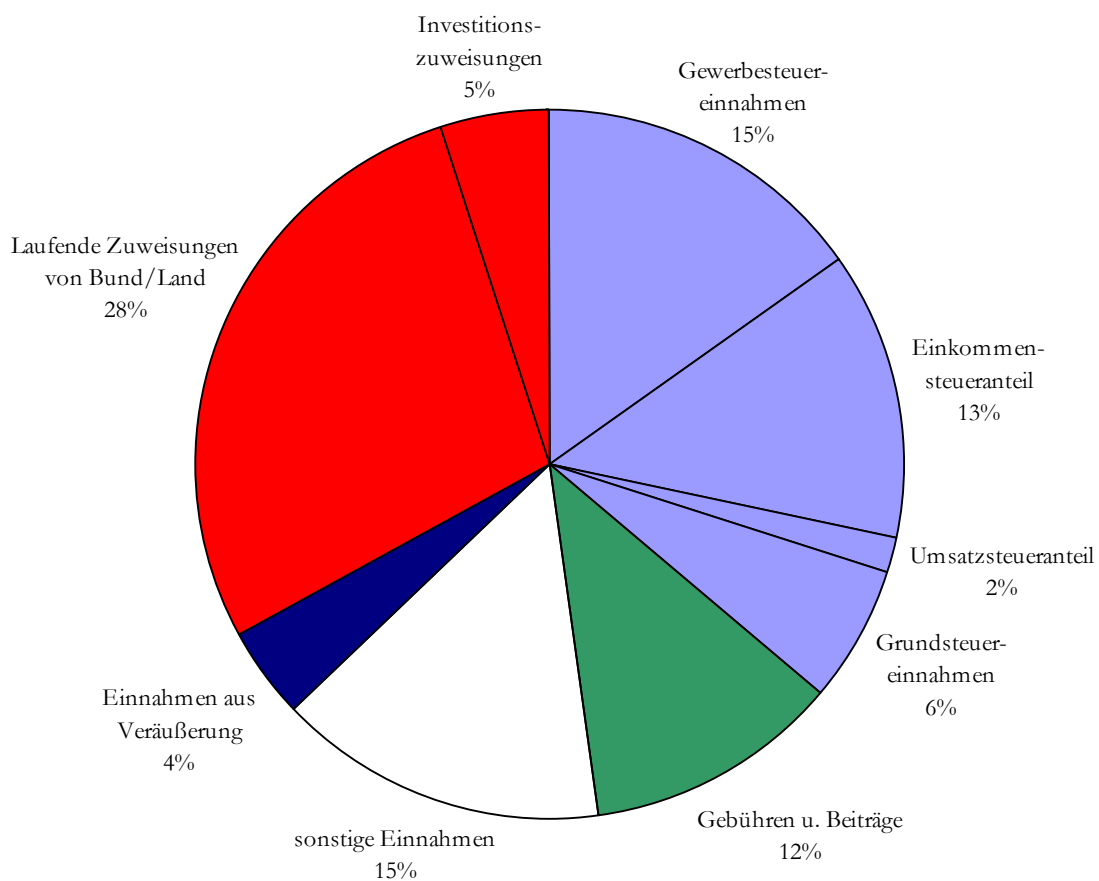
Die Arbeit gliedert sich wie folgt: In Kapitel 2 wird das Gemeindefinanzsystem mit den kommunalen Einnahmen und Ausgaben vorgestellt. Kapitel 3 beschreibt die vielfältigen Wirkungskanäle, die bei der Ausweisung eines neuen Wohnbaugebiets entstehen und welche dieser Effekte in der vorliegenden Studie Berücksichtigung finden. In Kapitel 4 erfolgt die Berechnung der Grundsteuereffekte. Anschließend wird in Kapitel 5 der Einfluss eines Wohngebietes auf den Gemeindeanteil an der Einkommensteuer berechnet. Kapitel 6 stellt die Finanzausgleichssysteme der vier Fallstudienregionen vor, und kalkuliert den Einfluss zusätzlicher Einwohner auf die Schlüsselzuweisungen und Umlagen. Anschließend betrachtet Kapitel 7 die Kosten der Baulandbereitstellung. Die Gegenüberstellung der Einnahmen und Ausgaben erfolgt in Kapitel 8. Das Schlusskapitel fasst die wichtigsten Ergebnisse zusammen.

2 Kommunale Einnahmen und Ausgaben

2.1 Überblick über das kommunale Einnahmesystem

Bevor das methodische Vorgehen dieser Studie beschrieben wird, soll kurz der Finanzrahmen mit den kommunalen Ein- und Ausgaben von kreisfreien Städten und kreisangehörigen Gemeinden vorgestellt werden.² Kommunen haben grundsätzlich die Aufgabe das Wohl ihrer Einwohner zu fördern und eine Reihe von kommunalen Leistungen bereitzustellen. Zur Finanzierung dieser Aufgaben stellt aktuell das Steueraufkommen mit einem Anteil von über 40 Prozent im Bundesdurchschnitt die größte Einnahmequelle dar. Die Zuweisungen vom Bund und Land bilden die zweitwichtigste Position (ca. 33 %). Der Rest setzt sich aus kleineren Quellen wie Gebühren, Beiträgen, Einnahmen aus Veräußerungen und sonstigen Einnahmen zusammen (ca. 27 %, vgl. Abbildung 1).

Abbildung 1: Kommunalfinanzen 2003–2007: Anteile einzelner Einnahmepositionen an den gesamten kommunalen Einnahmen



Quelle: Bundesministerium der Finanzen, 2008; eigene Darstellung

² Viele Begriffe auf kommunaler Ebene werden in der Literatur nicht einheitlich verwendet (Zimmermann, 1999, S. 20). Dieser Text benutzt Kommunen und Gemeinden synonym und fasst die kommunalen Gebietskörperschaften der kreisangehörigen Gemeinden und kreisfreien Städte zusammen. An den Stellen an denen Landkreise angesprochen sind, werden diese explizit genannt.

2.1.1 Grundsteuer

Die Grundsteuer besteuert als objektbezogene Realsteuer das Eigentum an Grundstücken sowie darauf liegende Gebäude, bei der die persönlichen Verhältnisse des Grundstückseigentümers keine Berücksichtigung finden. Als klassische Gemeindesteuer steht den Gemeinden das gesamte Steueraufkommen zu, das sie über einen eigenen Hebesatz mitbestimmen können. Gesetzliche Grundlagen bilden das Grundgesetz (Art. 106 Abs. 4) und das Grundsteuergesetz (GrStG) bzw. der Grundsteuerdurchführungsverordnung (GrStDV) in den neuen Ländern. Der Steuergegenstand wird in land- und forstwirtschaftlichem Grundbesitz (Grundsteuer A) und sonstigem Grundbesitz wie Bauland oder bebauten Grundstücken (Grundsteuer B) unterschieden (§ 2 GrStG). Nach der Gewerbesteuer und dem Anteil an der Einkommensteuer war die Grundsteuer mit sechs Prozent die dritt wichtigste kommunale Steuereinnahmequelle der Jahre 2003–2007 (Abb. 1).

2.1.2 Einkommensteuer(anteil)

Die Einkommensteuer ist keine Steuer in der Verwaltungshoheit der Gemeinden, sondern wird zentral vom Bund erhoben, wovon die Kommunen und die Länder anteilig einen Betrag bekommen (Zimmermann, 1999, S. 172 ff.). Die Bemessungsgrundlage ist das sog. verfügbare Einkommen der in einer Kommunen wohnenden Personen. Zur grundsätzlichen Erhebung dient dabei das Einkommensteuergesetz (EStG). Aktuell erhalten die Kommunen 15 % der Gesamtheit des Aufkommens der Einkommenssteuer in einem Bundesland (GG Art. 106 Abs. 3 und 5 i. V. m. § 1 GemFinRefG). Jede einzelne Kommune bekommt ihren Anteil abhängig der alle drei Jahre ermittelten Schlüsselzahl, die auf Länderebene auf Basis der von den Einwohnern in einer Kommune erzielten Einkommen bestimmt wird. Das im Grundgesetz (Art. 106 Abs. 5) festgeschriebene Hebesatzrecht wurde bisher nicht angewendet (Zimmermann, 1999, S. 175). Die Einnahmen aus der Einkommenssteuer bilden aktuell ca. 13 % der gesamten kommunalen Einnahmen (vgl. Abb. 1).

2.1.3 Gewerbesteuer

Die Gewerbesteuer ist eine objektbezogene Realsteuer und unterliegt zusammen mit der Grundsteuer der Verwaltungshoheit der Gemeinden. Obwohl seit 1969 ein Teil des Aufkommens an Bund und Land in Form der Gewerbesteuerumlage abgeführt werden muss, gehört die Gewerbesteuer neben der Grundsteuer und der Beteiligung an der Einkommensteuer zu den Haupteinnahmequellen (15 %, siehe Abb. 1). Allerdings ist das Aufkommen starken Schwankungen unterlegen, da die Gewerbesteuer am Gewerbeertrag der ortsansässigen Gewerbe ansetzt (Schwarming, 2006, S. 104 f.). Wie bei der Grundsteuer verfügen die Kommunen bei der Gewerbesteuer über ein Hebesatzrecht, wodurch sie das Steueraufkommen mitbestimmen können.

2.1.4 Sonstige Steuern, Gebühren und Beiträge

Die drei vorab besprochenen Steuerarten zeigen sich für einen großen Teil der Gemeindeeinnahmen verantwortlich. Dazu kommen noch eine Reihe weiterer Einnahmequellen, die an dieser Stelle kurz erläutert werden sollen. Seit der Steuerreform 1998 erhalten die Kommunen wie der Bund und die Länder einen Anteil an der Umsatzsteuer: aktuell 2,2 % des Gesamtaufkommens (Schwarming, 2006, S. 115). Der derzeitige Verteilungsschlüssel orientiert sich am ermittelten Ge-

werbsteueraufkommen der 1990er Jahre. In Zukunft soll der Schlüssel auch die Anzahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten sowie deren Löhnen enthalten (Krause-Junk, 2006, S. 62). Zur Umsatzsteuer hinzu kommen die sog. „kleinen“ Gemeindesteuern (Vergnügungs-, Hunde-Zweitwohnsitzsteuer etc.) und „steuerähnliche“ Entgeltabgaben (Beiträge, Gebühren, Erwerbseinnahmen und Veräußerungserlöse) (vgl. Zimmermann, 1999, S. 129 u. 194). Das Instrument der Beitragserhebung dient ausschließlich der Finanzierung von Erschließungseinrichtungen.³ Zusätzlich können Kommunen Gebühren für die tatsächliche Nutzung von öffentlichen Einrichtungen z.B. für Kindergarten oder Kindertagesstätten erheben. Bei Schulen ist dagegen die kostenfreie Benutzung gesetzlich angeordnet (Kasper, 2006, S. 2).

2.1.5 Kommunalen Finanzausgleich und Umlagen

Das lokale Steueraufkommen steht den Kommunen nicht direkt zur Finanzierung ihrer Aufgaben und Leistungen zur Verfügung. Auf Basis der Finanzkraft und des Finanzbedarfs werden Zuweisungen im Rahmen des Kommunalen Finanzausgleichs (KFA) und Umlagen an Bund, Länder und Gemeindeverbände kalkuliert (vgl. Zimmermann, 1999; Schwarting, 2006). So erhalten die Gemeinden zur Sicherung und die Stabilisierung ihrer Kommunalfinanzen Zuweisungen aus dem KFA. Gleichzeitig müssen die Kommunen Umlagen (z.B. Kreisumlagen) an höhere politische Ebenen abführen. Trotz systematischer Gemeinsamkeiten variiert die länderspezifische Ausgestaltung der Systeme zum Teil erheblich. Die Bedeutung der finanzieller Mittel die aus Verrechnungen zwischen den föderalen Ebenen stammen, nimmt seit der Gründung der Bundesrepublik stetig zu. Das Ausgleichsvolumen ist aktuell so groß, dass in den Jahren 2003 bis 2007 über 30 Prozent aller kommunalen Einnahmen aus dem KFA stammen (vgl. Abb. 1).⁴

2.2 Kommunale Auf- und Ausgaben

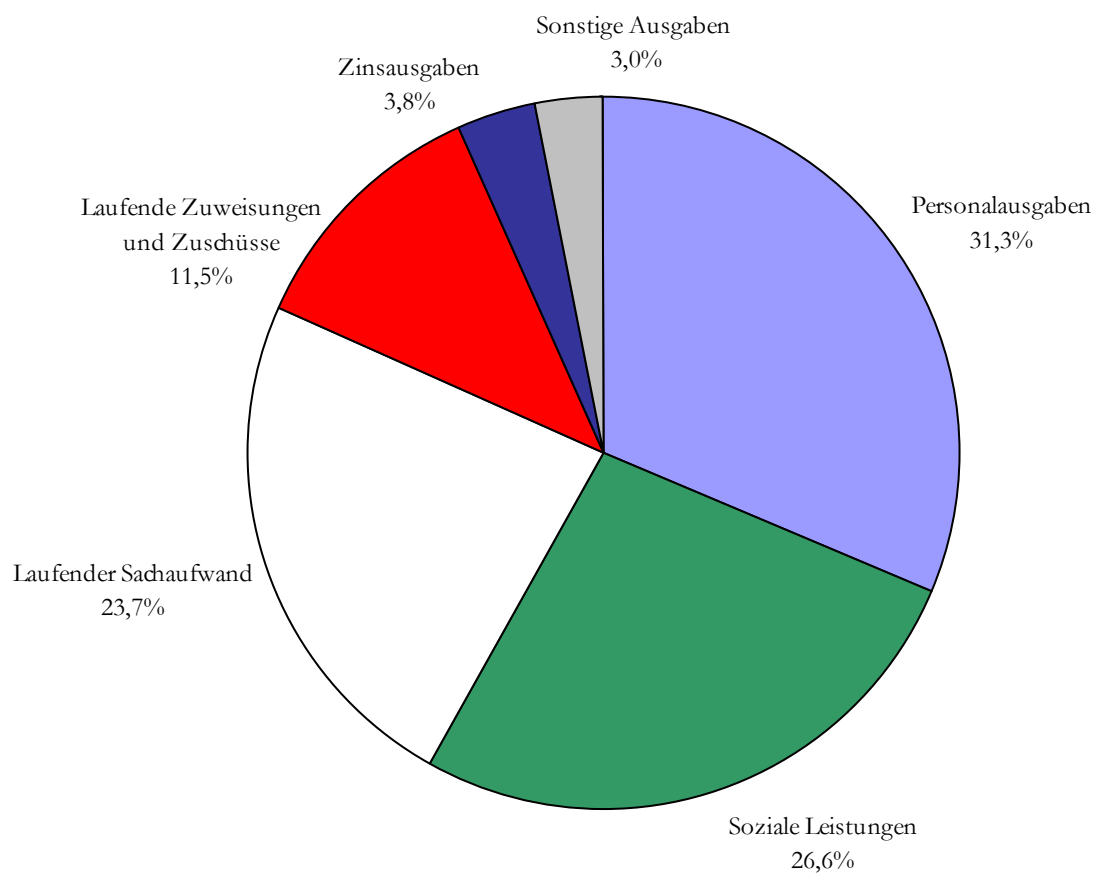
Auf der Kostenseite treten für eine Kommune neben den Personalkosten und dem laufenden Sachaufwand insbesondere Aufwendungen für soziale Leistungen und laufende Zuweisungen und Zuschüsse, Erwerb von Beteiligungen, Kapitaleinlagen und Sachen des Anlagevermögens sowie Aufwendungen für Baumaßnahmen auf (vgl. Bundesministerium der Finanzen, 2008, S. 2 ff.). Analog zu der Einnahmeseite hat eine Kommune nur begrenzte Möglichkeiten zur (kurz- bis mittelfristigen) Reduzierung ihrer Ausgaben, um die Finanzlage zu verbessern. Im Rahmen ihrer Aufgabenstruktur besteht nur ein geringer Teil aus freiwilligen Selbstaufgaben,⁵ deren ob und wie die Gemeinden selbst bestimmen und damit aktiv in die Ausgabenstruktur eingreifen können. Im Verwaltungshaushalt gehören die Ausgaben für soziale Leistungen mit 26,6 % neben den Personalkosten (31,3 %) und den laufenden Sachaufwendungen (23,7 %) zu den wichtigsten Positionen (Abb. 2).

³ Hierbei kann unterschieden werden zwischen Erschließungsbeiträge für Baugebiete für Straßen, Wege, Plätze, Grünanlagen, Kinderspielplätze, Lärmschutzanlagen und sonstige Erschließungsbeiträge insbs. Anschlussbeiträgen für Abwasserbeseitigungs- und Wasserversorgungseinrichtungen (Kasper, 2006, S. 2)

⁴ Zwischen den ost- und westdeutschen Bundesländern existieren diesbezüglich große Unterschiede. Während in Westdeutschland der Steueranteil über 45 % liegt und die Zuweisungen weniger als 30 % betragen, ist der Steueranteil in Ostdeutschland nur bei ca. 24 %, der Anteil der Zuweisungen liegt dagegen über 50 % (Bundesministerium der Finanzen, 2008).

⁵ Diese Bezeichnung erfolgt nach der dualistischen Aufgabenstruktur, in der monistischen Aufgabenstruktur werden diese Aufgaben als „freie Aufgaben“ bezeichnet, entsprechen aber derselben.

Abbildung 2: Kommunalfinanzen 2003–2007: Anteile einzelner Ausgabepositionen im Verwaltungshaushalt der Gemeinden



Quelle: Bundesministerium der Finanzen, 2008; eigene Darstellung

3 Rentabilität neuer Wohngebiete

3.1 Fiskalische Relevanz kommunaler Flächennutzungsentscheidungen

Kommunen sehen sich zahlreichen exogen vorgegebenen Größen ausgesetzt, die sie selbst nicht beeinflussen können. Kaum beeinflussbare Determinanten aus Wirtschaft, Bevölkerung und räumlicher Lage bestimmen zusammen mit dem föderativen Rechtsrahmen das generelle Niveau der kommunalen Einnahmen und Ausgaben (Zimmermann et al., 1987). Hinzu kommt, dass auch der Gestaltungsspielraum der im Grundgesetz garantierten Selbstautonomie (Art. 28) durch Bundes- und Landesvorschriften stark eingeschränkt ist. Gebühren- und Beitragssteigerungen müssen z.B. nach dem fiskalischen Äquivalenzprinzip so gestaltet werden, dass den Nutzern kommunaler Leistungen auch die Kosten der Leistungserstellung auferlegt werden. Das kommunale Hebesatzrecht ermöglicht zwar generell potenzielle Mehreinnahmen durch höhere Grund- und Gewerbesteuerhebesätze; allerdings sind diese aus Wettbewerbsgründen nicht ohne weiteres möglich (vgl. u.a. Junkernheinrich, 1999).

Verdeutlicht man sich den eingeschränkten finanzpolitischen Gestaltungsrahmen, dann wird die Bedeutung von kommunalen Flächennutzungsentscheidungen deutlich. Nach §§ 1 Abs. 2 und 3 BauGB sind Gemeinden für die Aufstellung der Flächennutzungspläne und die genauen Bebauungspläne der Grundstücke zuständig. Eine Kommune bestimmt damit über die Festsetzung der Pläne die Veränderung und Höhe der Siedlungs- und Verkehrsfläche sowie die genaue Ausgestaltung und Nutzung dieser Flächen. Die Gewerbe- und Bevölkerungsstruktur beeinflusst das Grund-, Einkommens-, Gewerbe- und Umsatzsteueraufkommen sowie die Finanzflüsse des kommunalen Ausgleichssystems. Weisen Kommunen neues Bauland aus, dann führt der Zuzug neuer Einwohner und die Ansiedlung neuer Gewerbebetriebe zu einem höheren Steueraufkommen. Gleichzeitig wird die gesamte Wohn- und Arbeitsmarktsituation verbessert was wiederum die Haushalte der Kommunen direkt oder indirekt beeinflusst. Diese positiven Effekte veranlassen Kommunen dazu ihre Attraktivität durch Standortpolitiken zu verbessern und Wohn- und Gewerbeflächen für potentielle Nachfrager bereitzustellen. Da zu Beginn einer Flächennutzungsentscheidung Kosten für langfristig nutzbares Bauland entstehen, kann von einer Investition gesprochen werden. Die erhofften fiskalischen Erträge müssen durch Ausgaben zur Standorterschließung vorfinanziert werden. In der Vorbereitungs- und Planungsphase müssen Planungskosten für Gutachten und Entwürfe aufgebracht werden. Zusätzlich können erhebliche Kosten bei Anwendung von Zwischenerwerbsmodellen für den Ankauf der Grundstücke auftreten. In der Erschließungsphase müssen dann schließlich die größten Investitionen getätigt werden: es fallen Kosten für Erschließungsanlagen an, die ohne Beteiligung privater Erschließungsträger hauptsächlich von den Kommunen getragen werden (vgl. Kap. 7). Zusätzlich entstehen i.d.R. Kosten für ökologische Kompensationsmaßnahmen. In der Siedlungs- und Ausreifungsphase müssen schließlich meistens Investitionen für soziale Einrichtungen (z.B. Kindertagesstätten, Grundschulen) erbracht werden. Zusätzlich fallen laufende Ausgaben für die Unterhaltung und Instandhaltung aller technischen Infrastruktureinrichtung an. Zusammengenommen kann festgehalten werden, dass Flächennutzungsentscheidungen vielfältige und komplexe Wirkungen entfalten die für die Stadtplanung und kommunale Entwicklung von zentraler Bedeutung sind. Allerdings zeigt sich auch, dass die (positiven) Wirkungen neuer Baugebiete auf Gemeindehaushalte i.d.R. deutlich geringer ausfallen, wenn alle zu erwarteten Einnahmen und Kosten neuer Baugebiete in einer

Nutzen-Kosten-Betrachtung gegenübergestellt werden (vgl. Gutsche, 2003; Henger und Thomä, 2009).

3.2 Methodisches Vorgehen

3.2.1 Rahmenbedingungen und Annahmen der Modellierung

Die vorliegende Studie untersucht die fiskalischen Wirkungen neuer Wohngebietsausweisung für Kommunen in vier Fallstudienregionen. Wirkungen auf die Kreise, Länder und private Akteure bleiben unberücksichtigt. In einer Grenzbetrachtung werden die Effekte typisierter Neubaugebiete auf den Gemeindhaushalt der ausweisenden Kommunen abgeschätzt, jeweils unter der Annahme, dass die existierenden Rahmenbedingungen unverändert bleiben (*ceteris paribus*). Dabei werden die mit den typisierten Wohngebieten verbundenen unmittelbaren Einnahmen und Ausgaben identifiziert und gegenübergestellt. In verschiedenen Fallkonstellationen werden unterschiedliche Kosten für technische und soziale Infrastruktur einbezogen. Alle verwendeten Daten sind Durchschnittswerte, die aus amtlichen Statistiken oder vorliegenden Studien gewonnen wurden. Als wesentliche Grundlage für die Abschätzung der Einkommenssteuereffekte und des KFAs fungieren die gemittelten Daten der statistischen Landesämter für den fünfjährigen Zeitraum von 2003 bis 2007.

Kernziel der Studie ist die Herausstellung der unterschiedlichen Wirkungen typisierter Baugebiete auf die Gemeindehaushalte. Die bauliche Zusammensetzung der Wohngebiete unterscheidet sich daher innerhalb der Typenklassen zwischen den Regionen und Gemeinden nicht. Dagegen variieren alle Baugebiete in ihrer sozialen Zusammensetzung. Es wird angenommen, dass die in das Baugebiet zuziehenden Einwohner die Charakteristika der Standortgemeinde aufweisen. Eine Gemeinde mit einem hohen Einkommensteueranteil pro Kopf erhält in den Modellrechnungen demzufolge höhere Mehreinnahmen im Vergleich zu einer einkommensschwachen Kommune. Diese Annahme wurde aus folgenden Gründen getroffen: Erstens kann diese Methodik die regionalen Unterschiede deutlich besser abbilden als eine Berechnung auf Basis von Durchschnittswerten für z.B. Gemeindetypen oder Regionen. Zweitens werden durch ein neues Baugebiet nicht nur Personen von Außerhalb angezogen, sondern auch Personen aus der ausweisenden Gemeinde. In diesem Fall verhindert ein neues Wohngebiet das Wegziehen bisher ortsansässiger Bevölkerung, die am besten mit den statischen Daten aus der Standortgemeinde beschrieben werden kann.

Aufgrund der großen Komplexität der Wirkungszusammenhänge können nicht alle Effekte abgebildet werden bzw. müssen stark vereinfacht dargestellt werden. Die Modellierung versucht die Dimension aller relevanten finanziellen Effekte transparent darzustellen, um deren Bedeutung und deren Wirkungsrichtung offen zulegen. Berücksichtigt werden für bestimmte Typen von Baugebieten die in den folgenden Abschnitten beschriebenen direkten und budgetrelevanten Ein- und Ausgabeneffekte (vgl. Gutsche, 2003; Krause-Junk, 2006; Reidenbach et al., 2007; Dittrich-Wesbuer et al., 2009).

3.2.2 Eigenschaften der betrachteten Baugebiete

Im Rahmen einer fiskalischen Analyse ist bei der Flächennutzungsentwicklung die Art der Veränderung durch Neulandausweisung oder Veränderung bestehender Siedlungs- und Verkehrsflä-

chen entscheidend. Die Kommunen können vorhandene Freiflächen als Bauland für bestimmte Nutzungen neu ausweisen, so dass die Siedlungs- und Verkehrsfläche der Gemeinde sich um den Betrag der Ausweisung erhöht. Alternativ können auch nicht mehr oder minder genutzte Siedlungsflächen (z.B. Brachflächen) in eine andere Nutzung umgewidmet oder wieder reaktiviert werden. Diese Flächen gehören zwar bereits zum Siedlungsbestand, führen aber aufgrund der veränderten Nutzung zu veränderten fiskalischen Wirkungen (insb. Steuereinnahmen). Die vorliegende Studie betrachtet ausschließlich Wohngebietsausweisungen (Allgemeines Wohngebiet, § 4 BauNVO) im Außenbereich (§ 35 BauGB) auf vorher landwirtschaftlich oder auf landwirtschaftsähnlich genutzten Flächen (vgl. Kap. 7).

Tabelle 1: Eigenschaften der beiden betrachteten typisierten Baugebiete

Art des Baugebiets	Typ A Mehrfamilienhaus	Typ B Einfamilienhaus
Wohngebietstyp (BauNVO)	WA (Allgemeines Wohngebiet)	
Vorherige Nutzung	Landwirtschaft	
Bruttobauland (BBL)	3750 m ²	15000 m ²
Nettobauland (NBL)	2500 m ² (66,7%)	10000 m ² (66,7%)
Verkehrsflächen	500 m ² (13,3%)	2000 m ² (13,3%)
Grünflächen	500 m ² (13,3%)	2000 m ² (13,3%)
Kompensationsflächen (im Baugebiet)	250 m ² (6,7 %)	500 m ² (6,7%)
Belegungsziffer (Personen/WE)	3,0	3,0
Anzahl Wohneinheiten / Personen	16 / 48	16 / 48
Siedlungsdichte (WE/ha BBL; WE/ha NBL)	42,7; 64,0	10,7; 16,0
Parzellengröße	625 m ²	625 m ²
Anzahl Häuser	4	16
Wohnfläche je Wohneinheit	80 m ²	125 m ²

Quelle: Eigene Darstellung.

Neben dem Standort und der Art einer städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme hat die bauliche Dichte eines Wohngebietes einen entscheidenden Einfluss auf die Anzahl der zu erwartenden Bevölkerung und den zu erwartenden technischen Erschließungsaufwand (vgl. Siedentop et al., 2006; Preuß und Floeting, 2009). In Neubaugebieten im Außenbereich dominiert heute der flächenextensive Bau von Ein- und Zweifamilienhäusern, unabhängig davon, ob es sich um eine Kommune in einem Agglomerations- oder in einem ländlich geprägten Raum handelt (Deilmann, 2009; Schiller, 2009). Bebauungstypen mit höherer Dichte wie z.B. Mehrfamilienhäuser werden heute fast ausschließlich in urbanen Zentren zur „Nachverdichtung“ im Innenbereich realisiert. Für die Zwecke dieser Studie werden zwei Siedlungsformen untersucht, die die beiden Enden des Dichtespektrums möglicher Baugebiete mit den unterschiedlichen finanziellen Auswirkungen abbilden (vgl. Gutsche, 2003, S. 41 ff.; Siedentop et al., 2006, S. 44 ff.). Typ A sei eine Mehrfamilienhaussiedlung mit 3750 m² Bruttobauland und vier Gebäuden a vier Wohneinheiten (WE) auf 625 m² großen Parzellen. Typ B entspricht einer Einfamilienhaussiedlung mit 1,5 Hektar Bruttobauland und 16 Gebäuden auf gleich großen Parzellen. Bei beiden Baugebieten entstehen 16 WE. Als Belegungsziffer werden 3,0 Einwohner pro WE angenommen. Mit diesem relativ hohen

Wert wird berücksichtigt, dass die Wohnungsbelegung in neuen Baugebieten im Allgemeinen über der mittleren Belegung einer Kommune liegt (ca. 1,9– 2,4) (vgl. Siedentop 2006, S. 56). Bei beiden Baugebietstypen wird davon ausgegangen, dass die gleiche Anzahl an Personen von außerhalb der Kommune zuzieht (16 WE a drei Personen), diese aber auf stark unterschiedlichen Bodenflächen untergebracht wird. Dieses Vorgehen erlaubt einen Vergleich der beiden Bebauungstypen ohne Skaleneffekte (economies of scale), da mögliche Kostendegressionen bei bevölkerungsstärkeren Baugebieten nicht auftreten.

3.2.3 Berücksichtigte Einnahmeeffekte

Baulandausweisung beeinflussen die kommunalen Haushalte auf der Einnahmenseite durch Änderungen der Steuereinnahmen, durch veränderte Ausgleich- und Umlagezahlungen im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichssystems und durch mögliche Gewinne aus kommunalem Zwischenerwerb von neuem Bauland. In einer Gleichung lassen sich die Veränderungen folgendermaßen darstellen:

$$\textbf{Einnahmen der Baulandbereitstellung} = \Delta \textbf{Steuereinnahmen} + \Delta \textbf{Ausgleichszahlungen} + \textbf{Planungsgewinne}^6$$

Mit $\Delta \textbf{Steuereinnahmen} = \Delta \textbf{Grundsteuer} + \Delta \textbf{Einkommenssteueranteil} + \Delta \textbf{Gewerbesteuer} + \Delta \textbf{Umsatzsteueranteil} + \Delta \textbf{sonstige Steuern (inkl. Beiträgen und Gebühren)}$

Mit $\Delta \textbf{Ausgleichszahlungen} = \Delta \textbf{Finanzzuweisungen} - \Delta \textbf{Kreisumlage} - \Delta \textbf{sonstige Umlagen}$

Mit $\textbf{Planungsgewinne} = \textbf{Ausgaben für den Erwerb potenziellen Baulands} - \textbf{Einnahmen aus } \Delta \textbf{Kreisumlage} - \Delta \textbf{sonstige Umlagen}$

Die fiskalischen Wirkungen für eine Gemeinde resultieren aus ansiedlungsbedingten Steuermehreinnahmen ($\Delta \textbf{Steuereinnahmen}$) und Finanzausgleichseffekten ($\Delta \textbf{Ausgleichszahlungen}$). Zusätzlich lassen sich durch den Zwischenerwerb von Bauland Gewinne erzielen ($\textbf{Planungsgewinne}$). Veränderte (zusätzliche) Steuereinnahmen sind bei allen Steuerarten entweder direkt oder indirekt zu erwarten. In der vorliegenden Studie werden nur die Effekte auf die Grundsteuer (Kap. 4) und den Gemeindeanteil der Einkommensteuer (Kap. 5) kalkuliert, da die Gewerbesteuererinnahmen nicht direkt durch ein Wohngebiet beeinflusst werden, der Umsatzsteueranteil aktuell immer noch nach einem fixen Verteilungsschlüssel an die Kommunen zugeteilt wird und sonstige Steuern vernachlässigt werden können (vgl. Krause-Junk, 2006, S. 62 ff.). Bei den durch Steuermehreinnahmen ausgelösten veränderten Ausgleichszahlungen berücksichtigt die Studie alle Finanzzuweisungen des KFA und die Umlagen der Kommunen an Gemeindeverbände und Landkreise (Kap. 6). Mögliche Planungsgewinne einer Gemeinde werden dagegen nicht betrachtet (vgl. Abschnitt 3.2.5).

3.2.4 Berücksichtigte Ausgabeeffekte

Neben den zu erwartenden fiskalischen Erträgen erfordert eine Standorterschließung eine Reihe von Ausgaben in Form von Vorleistungen, Investitionen, sofortigen und laufenden Kosten, die

⁶ Die Studie berücksichtigt alle fett markierten fiskalischen Wirkungen für eine Gemeinde.

von einer Kommune vollständig oder teilweise zu tragen sind (vgl. Abschnitt 3.2.5 und Kap. 7). Diese lassen sich in einer Gleichung folgendermaßen zusammenfassen:

$$\textbf{Ausgaben der Baulandbereitstellung} = \textbf{Erschließungskosten} + \textbf{Infrastrukturfolgekosten} + \Delta \textbf{Ausgaben für soziale Infrastruktur}$$

$$\textit{Mit Erschließungskosten} = \textit{Kosten für Verkehrsanlagen} + \textit{Kosten für die Entwässerung öffentlicher Flächen} + \textit{Kosten für öffentliche Grünflächen} + \textit{Kosten für Lärmschutzanlagen} + \textit{sonst. Kosten}$$

Bei einer Baulandausweisung entstehen für die Gemeinden Kosten aus der Erschließung und Bereitstellung baureifer Grundstücke (*Erschließungskosten*), Kosten für den Betrieb und den Unterhalt von Infrastrukturanlagen und -einrichtungen (*Infrastrukturfolgekosten*) und veränderte Ausgaben für soziale Infrastruktureinrichtungen (Δ *Ausgaben für soziale Infrastruktur*). Bei den Erschließungskosten werden in dieser Studie alle in der Gleichung genannten Kostenpositionen durch das Heranziehen von pauschalen Kostensätzen berücksichtigt. Nicht betrachtet werden dagegen Finanzierungskosten und Kosten für ökologische Kompensationsmaßnahmen, Immissionsschutzanlagen oder technische Infrastruktureinrichtungen wie der öffentliche Personennahverkehr (ÖPNV).

3.2.5 Flächeneigentum und Zwischenerwerb

In der kommunalen Praxis werden in den Bereichen Stadtplanung, Stadtentwicklung und Bauverwaltung verschiedenen Strategien der Baulandentwicklung verfolgt (vgl. Hendricks, 2006, S. 122 ff.; Seiler, 2006, S. 29 ff.). Sehr häufig wird immer noch die klassische Angebotsplanung (Bebauungsplanung, Bodenordnung, Erschließung) mit anschließender Beitragserhebung nach § 123 ff. BauGB eingesetzt (Schäfer et al., 2001, S. 14). Abhängig von den Eigentumsverhältnissen wird bei dieser Strategie häufig das Umlegungsverfahren (§§ 45–79 BauGB) angewendet, in dem private und öffentliche Grundstücke gesetzlich geregelt getauscht werden, um diese nach der angedachten Planung nutzen zu können. Eine klassische Angebotsplanung hat für die Gemeinde den Nachteil, dass die gesetzlichen Erschließungsbeiträge i.d.R. nicht ausreichen, um die Bereitstellungskosten für das neue Bauland zu decken, da nach § 129 Abs. 1 S. 3 BauGB mindestens 10 Prozent des beitragsfähigen Erschließungsaufwandes von den Kommunen selbst zu tragen ist. Aus diesem Grund setzen Gemeinden verstärkt auf die Entwicklung von kommunalem Bauland, indem sie potenzielle Grundstücke für zukünftige Siedlungsentwicklungen erwerben. Mit dieser Strategie können die Erschließungskosten durch die Wertentwicklung des kommunalen Baulandes während der Plankonkretisierung im Vermarktungspreis eingeholt werden. Da die Flächen ihren Wert von einer landwirtschaftlichen Nutzung bis zum Zustand „baureifes Land“ von 3 auf bis zu 100 Prozent steigern können, realisieren die Gemeinden häufig sogar „Planungsgewinne“ (Krause-Junk, 2006, S. 87).⁷ Die Gemeinden tragen allerdings das alleinige Risiko dafür, dass die Bodenwertsteigerungen ausreichen, um die vorfinanzierten Planungs-, Grundstücksankaufs-, Finanzierungs- und Erschließungskosten zu decken.

In einem ebenfalls üblichen Verfahren übertragen die Kommunen die Bereitstellung und Mobilisierung von Bauland einer privaten (oder auch städtischen) Grundstücks- und Entwicklungsgesellschaft. Die Kommunen müssen dann nicht mehr selbst für die Planungs- und Erschließungskosten aufkommen. Möglich ist es auch eine Erstattung der Folgekosten für Einrichtungen der

⁷ Zur Rechtmäßigkeit einer Abschöpfung planungsbedingter Wertzuwächse vgl. Hendricks, 2006, S. 51 ff.

sozialen Infrastruktur wie z.B. Kindergärten oder Grundschulen durch den Erschließungsträger in einem Folgekostenvertrag (Gutsche, 2003, S. 30). Für derartige privatwirtschaftlich orientierte Ansätze werden städtebauliche Verträge oder Vorhaben- und Erschließungspläne nach § 11, § 12 und 124 BauGB vereinbart (Hendricks, 2006, S. 16). Kooperationsformen zwischen Gemeinden, Investoren und Eigentümern finden aber auch im Rahmen städtebaulicher Entwicklungsmaßnahmen (§§ 165–171 BauGB) statt.

In der vorliegenden Studie wird davon ausgegangen, dass ein Baugebiet nach klassischer Angebotsplanung von den Kommunen in Eigenregie entwickelt wird. Die notwendigen Erschließungskosten werden von den Kommunen in Höhe von 10 Prozent getragen. Die Folgekosten bezahlen die Gemeinden im vollen Umfang. Die restlichen Kosten übernehmen die Grundstückseigentümer der Flächen. Es findet kein kommunaler Zwischenerwerb statt und es werden keine Erschließungsträger eingesetzt (vgl. Kap. 7).

3.2.6 *Zeitaspekte und Aufsiedlungsgeschwindigkeit*

Die durch eine Baulandausweisung ausgelösten Finanzströme treten nicht gleichzeitig auf. Bevor zusätzliche Steuereinnahmen und Zuweisungen fließen, müssen Vorleistungen für die Planung und die Erschließung getätigt werden (Junkernheinrich, 1994, S. 63; Reidenbach et al., 2007, S. 82). Der zeitliche Abstand der Zahlungsströme ist je nach Nachfragesituation und Größe des Baugebietes unterschiedlich groß. Im Normalfall dauert es 3 bis 10 Jahre vom Erschließungsbeginn bis zur vollständigen Aufsiedlung (vgl. Dittrich-Wesbuer et al., 2009, S. 20). Sind die neuen Einwohner zugezogen, werden zusätzlich Effekte auf der Einnahmeseite erst nach einem gewissen Zeitraum wirksam werden (vgl. Gutsche, 2003, S. 231 ff.). Aus Sicht der kommunalen Investitionsentscheidung reduziert jeder Abstand zwischen Investition und Erträgen die Rentabilität eines neuen Baugebietes. Für die Zwecke dieser Studie wird angenommen, dass die Erschließungskosten direkt in $t=0$ von einer Gemeinde aufzubringen sind, während die Einnahmen aus einem gestiegenen Steueraufkommen inkl. der veränderten Ausgleichszahlungen erst nach fünf Jahren ab $t=6$ wirken. Betrachtet und kalkuliert wird ein Zeitraum von 30 Jahren.

3.2.7 *Darstellung der Ergebnisse*

Da alle Wirkungen am Ende zusammengefasst werden, erfolgt die Darstellung der Zwischen- und Endergebnisse in einem einheitlichen Wert, unabhängig davon ob es sich um wiederkehrende oder um einmalige Zahlungsströme handelt. Alle Ergebnisse werden in Annuitäten pro Kopf ausgedrückt, d.h. die sofort entstehenden Kosten werden auf eine gleich bleibende jährliche Zahlung (Annuität) aufgeteilt. Bei einem angenommenen Diskontierungszinssatz von 4% p.a. und einem Betrachtungszeitraum von 30 Jahren (vgl. Schönback et al., 1998; Gutsche, 2003, S. 233) kann anhand folgender Formel die Annuität berechnet werden:

$$A = BW * \frac{0,04 * 1,04^{30}}{1,04^{30} - 1} \text{ mit } A = \text{Annuität und } BW = \text{Barwert.}$$

Analog lässt sich die Formel zur Berechnung des Barwerts folgendermaßen darstellen:

$$BW = \frac{A}{0,04} - \frac{A}{0,04 * 1,04^{30}} \text{ mit } BW = \text{Barwert und } A = \text{Annuität}$$

Gleichzeitig soll berücksichtigt werden, ab wann die laufenden Zahlungsströme auf der Einnahmenseite fließen. Hierfür werden die ermittelten Werte in einem Zwischenschritt mit der nachfolgenden Formel auf den Gegenwartswert umgerechnet, um anschließend wieder als Annuität dargestellt werden zu können.

$$BW = \frac{Z}{0,04 * 1,04^5} - \frac{Z}{0,04 * 1,04^{30}} \text{ mit } BW = \text{Barwert und } Z = \text{Zahlung}$$

Dieses Vorgehen ermöglicht bei der Saldierung der gesamten Zahlungsströme die Berücksichtigung der um fünf Jahre retardierend entstehenden Einnahmeffekte. Folgendes numerisches Beispiel (mit der EW-Anzahl = 48) in der folgenden Tabelle soll den Zusammenhang verdeutlichen.

Tabelle 2: Beispielrechnung zu den Wirkungen der Zahlungsströme über die Zeit

	Inputwerte	Barwert t=0	Annuität t1-t30
Gesamtkosten in t=0	100.000,0 €	100.000,0 €	5.783,0 €
Kosten pro Kopf in t=0	--	2.083,5 €	120,5 €
Infrastrukturfolgekosten pro Kopf (t1-t30)	100,0 €	1.729,2 €	100,0 €
Einnahmeffekte pro Kopf (t6-t30)	100,0 €	1.284,0 €	74,3 €

Quelle: Eigene Darstellung.

In t=0 fallen z.B. Erschließungskosten von 100.000 € an. Dieser Betrag stimmt mit dem aktuellen Barwert überein. Eine gleichmäßige Aufteilung auf die Folgeperioden t1-t30 ergibt 5.783 €. Pro Kopf entspricht dies 2.083,5 € bzw. 120,5 €. Zusätzlich fallen z.B. jährlich 100 € pro Kopf für Instandhaltung an. Diese jährlich einmal fließende Annuität muss ab t=1 geleistet werden, da die Infrastruktur per Annahme in t=0 eingerichtet wird. Der Gegenwarts- bzw. Barwert dieser über 30 Jahre laufenden Annuität entspricht 1.729,2 €. Auf der anderen Seite haben jährliche Mittelzuflüsse pro Kopf in gleicher Höhe ab t=6 einen deutlich geringeren Barwert, da nur insgesamt 25 Perioden lang zeitlich versetzt Zahlungen eingehen. Dies wiederum übertragen auf 30 Annuitäten von t1 bis t30 ergibt 74,3 €.

Auf Basis dieser Methodik erfolgt am Ende die Zusammenführung der sofortigen und laufenden Infrastrukturkosten mit den Einnahmeneffekten zu einem „Fiskalwert“ (Kap. 8), der den jährlichen Kapitaleffekt für eine Kommunen pro zusätzlichen Einwohner beschreibt.

3.3 Untersuchungsräume

Die vorliegende Studie untersucht die Folgen neuer Wohngebiete in vier Fallstudienregionen mit insgesamt 375 Kommunen. Betrachtet werden die drei westdeutschen Wachstums- bzw. Stagnationsregionen Regierungsbezirk Düsseldorf, Region Hannover und Region Mittelhessen und die Region Südwestthüringen, eine für den Osten Deutschlands typische Schrumpfungsregion.⁸ Die vier Regionen sollen an dieser Stelle kurz vorgestellt werden (vgl. Tab.3).

⁸ Die vier Regionen entsprechen dem Untersuchungsraum des Forschungsvorhabens „DoRIF – Designoptionen und Implementation von Raumordnungsinstrumenten zur Flächenverbrauchsreduktion“, welches durch das BMBF im Rahmen des Förderschwerpunkts „REFINA – Forschung für die Reduzierung der Flächeninanspruchnahme und ein nachhaltiges Flächenmanagement“ gefördert wird. Mehr Informationen unter www.refina-dorif.de.

Der Regierungsbezirk Düsseldorf ist einer von fünf Regierungsbezirken bzw. Planungsregionen im Bundesland Nordrhein-Westfalen. Seit 1975 gliedert sich der Regierungsbezirk Düsseldorf in fünf Kreise mit insgesamt 56 kreisangehörigen Gemeinden und zehn kreisfreien Städten. Der Regierungsbezirk hat 5,24 Millionen Einwohner und ist mit 990 Einwohner/km² der am dichtesten besiedelte in ganz Deutschland. Die Struktur des Bezirks ist überwiegend städtisch geprägt mit einem Anteil der Siedlungs- und Verkehrsfläche von 32,1 %. (Bezirksregierung Düsseldorf, 2005). Die Raumordnungsprognose des BBR prognostiziert einen Bevölkerungsrückgang um 2,1 % von 2004 bis 2020. Das Pro-Kopf-Einkommen liegt mit ca. 32.500 € über dem Bundesdurchschnitt.

Die Region Hannover ist seit 2001 ein Kommunalverband aus insgesamt 21 Gemeinden (Kreisfreie Stadt Hannover und 20 Einheitsgemeinden) und ging aus dem Landkreis Hannover, der kreisfreien Stadt Hannover, dem Kommunalverband Großraum Hannover und Teilen des Regierungsbezirks Hannover hervor. Die Region hat 1,13 Millionen Einwohner und ist mit 493 Einwohner/km² vergleichsweise dicht besiedelt und weist einen Siedlungs- und Verkehrsflächenanteil von 21,3% auf (vgl. Region Hannover, 2005). In den nächsten Jahren ist ein moderater Bevölkerungsrückgang zu erwarten (-2,9 %). Obwohl westdeutsche Verdichtungsräume i.d.R. ein überdurchschnittliches Pro-Kopf-Einkommen aufweisen, liegt die Region Hannover mit 28.201 € unter dem Bundesdurchschnitt.

Die Region Mittelhessen ist eine von drei Planungsregionen Hessens und entspricht dem Regierungsbezirk Gießen. Die Region hat 1,03 Millionen Einwohner und eine Bevölkerungsdichte von 198 Einwohner/km². Sie gliedert sich in 5 Kreise und kreisfreie Städte sowie 101 Gemeinden. Die Region ist ländlich geprägt mit einem Anteil der Siedlungs- und Verkehrsfläche von 14,2 %. Die Region Mittelhessen hat eine anhaltende aber abgeschwächte Zuwanderung zu verzeichnen (vgl. Regierungspräsidium Gießen, 2001). Die Bevölkerung dürfte sich in Zukunft nur wenig verändern (-0,4 %). Als überwiegend ländlich geprägter Raum mit nur einem geringen Anteil von Verdichtungsräumen weist Mittelhessen mit 27.339 € ein unterdurchschnittliches Pro-Kopf-Einkommen auf.

Die Planungsregion Südwestthüringen ist die bevölkerungsärmste der betrachteten Regionen mit einer Einwohnerzahl von aktuell 0,50 Millionen und einer Bevölkerungsdichte von 123 Einwohner/km² weit unter dem Bundesdurchschnitt. Der Untersuchungsraum hat einen stark ländlich geprägten Charakter und der Anteil der Siedlungs- und Verkehrsfläche beträgt lediglich 8,3 %. Das zu verzeichnende negatives Wanderungssaldo, v.a. jüngerer Bevölkerungsanteile erfordert im Hohen Maße kommunale Anpassungsstrategien wie etwa die Entwicklung und Umsetzung von Konzepten zur Nachnutzung von Brachflächen (vgl. Regionale Planungsgemeinschaft Südthüringen, 1999). Nach der Raumordnungsprognose des BBR wird die Bevölkerung bis 2020 – ähnlich wie in anderen Regionen Ostdeutschlands – mit über 10 % sehr stark abnehmen. Die Gemeinden sind durch einen hohen Verschuldungsgrad gekennzeichnet (Seitz, 2006). Das Pro-Kopf-Einkommen liegt als sehr ländlich geprägter Raum in Ostdeutschland mit 20.787 € weit unter dem Bundesdurchschnitt.

Tabelle 3: Statistische Kennziffern der vier Fallstudienregionen

	Regierungsbezirk Düsseldorf	Region Hannover	Region Mittelhessen	Region Südwestthüringen	Deutschland
Anzahl Kommunen (Kreise/kreisfreie Städte/ kreisangehörige Gemeinden)	66 (5/10/56)	21 (1/0/21)	101 (5/0/101)	187* (4/2/185)	ca. 12300 (439, 111, ca. 12200)
Bevölkerung 2007 in Mio.	5,208	1,130	1,053	0,485	82,218
Bevölkerungsprognose 2020 in Mio.	5,128	1,096	1,060	0,451	82,088
Bevölkerungsprognose 2020 in % (2004-2020)	-2,1 %	-2,9 %	-0,4 %	-10,3 %	-0,5 %
Katasterfläche in km²	5.291	2.291	5.381	4.092	357.050
Siedlungs- und Verkehrsfläche in km² 2008⁹	1734	495	773	349	47136
Δ-SuV (ha/d) (1996–2004)	4,42	0,96	1,03	0,84	122,2
Δ-SuV (ha/d) (2004–2008)	2,48	0,57	0,67	0,55	103,8
Δ-SuV (%/a) (2004–2008)	0,53 %	0,42 %	0,32 %	0,59 %	0,83%
Pro-Kopf-Einkommen 2007	32.493 €	28.201 €	27.339 €	20.787 €	29.518 €

Eigene Darstellung; Daten aus Statistik Lokal (Statistisches Bundesamt Deutschland, 2006), der laufenden Raumbeobachtung (Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, 2006), den statistischen Landesämtern sowie dem Statistischen Bundesamt.

* Südwestthüringen setzt sich zusammen aus insgesamt 187 selbständigen Kommunen bzw. 78 „Verwaltungseinheiten“ (Stand 2008), da häufig kleine Gemeinden Verwaltungsgemeinschaften mit sog. „erfüllenden“ Gemeinden bilden (§ 46, § 51 Thüringer Gemeinde- und Landkreisordnung).

⁹ Stand 31.12.2008. Zur Siedlungs- und Verkehrsfläche gehören die Nutzungsartenschlüssel Gebäude- und Freifläche (100/200), Betriebsfläche ohne Abbau- und Erholungsfläche (300 ohne 310), Verkehrsfläche (500) und Friedhof (940) (vgl. Verzeichnis der flächenbezogenen Nutzungsarten im Liegenschaftskataster und ihrer Begriffsbestimmungen (Nutzungsartenverzeichnis) der Arbeitsgemeinschaft der Vermessungsverwaltungen der Länder der Bundesrepublik Deutschland (AdV)).

4 Einnahmen: Grundsteuer

4.1 Berechnung der Grundsteuer

Die Grundsteuer wird nach Maßgabe des Grundsteuergesetzes (GrStG) durch ein dreistufiges Verfahren festgelegt. Als Bemessungsgrundlage wird im ersten Schritt der sog. Einheitswert (Grundstückswert) ermittelt, der in den alten Bundesländern nach dem Bewertungsgesetz (BewG) von 1991 und in den neuen Bundesländern nach dem Reichbewertungsgesetz von 1935 geregelt wird. Diese Einheitswerte beziehen sich in den alten Bundesländern auf die Wertverhältnisse des Jahres 1964 und in den neuen Bundesländern auf das Jahr 1935 (Hauptfeststellungszeitpunkte). Obwohl sich dieses Verfahren an den tatsächlichen („gemeinen“) Werten orientieren sollte, werden diese alten Einheitswerte aber immer noch aufgrund des sonst enormen Verwaltungsaufwand herangezogen. Somit wird Eigentum (auch Neubauten) klar unterbewertet und das Steueraufkommen im Vergleich zu realen Bewertungsmaßstäben deutlich reduziert.

Für unbebaute Grundstücke wird der Einheitswert über den Ertragswert pro Hektar dieser Flächen ermittelt, wobei er sich nach der Güte des Bodens und der Art der landwirtschaftlichen Nutzung (Grünland, Ackerland, Obstbau, Zierpflanzen,...) richtet. Die Ermittlung dieses Einheitswertes ist ein relativ aufwändiges Verfahren, da nicht die einzelnen Flächen sondern der Betrieb insgesamt mit einbezogen wird. Für die neuen Bundesländer gilt seit 1991 ein vereinfachtes Verfahren mit der Anwendung der üblichen Bodengüte in der Region, wodurch der Einheitswert häufig sehr viel geringer ist als bei dem „klassischen“ Verfahren.¹⁰

Tabelle 4: Anwendung von Bewertungsverfahren bei verschiedenen Gebäudetypen

Art des Grundstücks	Übliches Bewertungsverfahren	
	Alte Bundesländer	Neue Bundesländer
Einfamilienhäuser	Ertragswert	Sachwert
Zweifamilienhäuser	Ertragswert	Sachwert
Gemischt genutzte Grundstücke	Ertragswert	Ertragswert
Mietwohngrundstücke	Ertragswert	Ertragswert
Geschäftsgrundstücke	Ertragswert	Sachwert
Sonstige bebaute Grundstücke	Sachwert	Sachwert

Quelle: Reidenbach et al., 2007, S. 122.

Bei bebauten Grundstücken wird für die Ermittlung des Grundstückswertes entweder das Ertragswertverfahren oder das Sachwertverfahren angewendet, abhängig von der Art des Gebäudes und des Bundeslandes. In den alten Bundesländern erfolgt die Bewertung hauptsächlich anhand des Ertragswertverfahrens, in den neuen Bundesländern erfolgt sie hauptsächlich über das Sachwertverfahren (siehe Tab. 4). Das Ertragswertverfahren (§§ 78–82 BewG) ermittelt den Einheitswert anhand der Jahresrohmiete der Gebäude und eines Vervielfältigers. Die Höhe des Vervielfältigers ist dabei abhängig von der Einwohnergröße der Gemeinde und der Bebauungsart und -zeit. Die Vervielfältiger sind im BewG in den Anlagen 3 bis 8 zu entnehmen. Das Sachwertverfahren ermittelt den Einheitswert über den festgestellten Sachwert des Bodens, der Gebäude und

¹⁰ Vgl. Reidenbach et al., 2007, S. 186.

möglicher Außenanlagen. Der Einheitswert stellt beim Ertragswertverfahren somit die möglichen (normierten) Mieterträge dar, während beim Sachwert die Herstellungspreise der Güter im Einheitswert Berücksichtigung finden. Ähnlich wie bei der Berechnung der Grundsteuer A entsteht somit beim Sachwertverfahren ein deutlich geringerer Einheitswert als bei der Ermittlung über das Ertragswertverfahren.

Auf der Grundlage des Einheitswertes wird im zweiten Schritt der Grundsteuermessbetrag ermittelt, wobei der Einheitswert mit einer im Grundsteuergesetz (GrStG) festgelegten Steuermesszahl multipliziert wird.

Die momentan gültigen Steuermesszahlen sind (§ 14 und 15 GrStG):

6,0 ‰ für Betriebe der Land- und Forstwirtschaft,

2,6 ‰ für Einfamilienhäuser für die ersten 38.346,89 Euro (75.000 DM) des Einheitswerts,

3,5 ‰ für Einfamilienhäuser für den Rest des Einheitswerts,

3,1 ‰ für Zweifamilienhäuser und

3,5 ‰ für alle restlichen Grundstücke.

Für die neuen Bundesländer gilt für die bebauten Grundstücke die Grundsteuerdurchführungsverordnung (§ 29 GrStDV). Aufgrund der geringeren Einheitswerte liegen die Steuermesszahlen etwas höher als in den alten Bundesländern und sind – ähnlich wie beim Vielfältiger des Ertragswertverfahrens – abhängig von der Einwohnergröße der Gemeinde und verschiedenen Bebauungsarten und -zeiten.

In der dritten Stufe wird die letztendliche Grundsteuerschuld ermittelt, wobei der Grundsteuermessbetrag mit dem jeweiligen Hebesatz der Gemeinde multipliziert wird. Dabei liegen die Hebesätze zwischen 200 und 500 Prozent, wobei die Sätze für die Grundsteuer A zumeist viel niedriger sind als für die Grundsteuer B und in den Ballungsräumen (für die Grundsteuer B) höher sind als in den ländlichen Gebieten. Die durchschnittlichen Hebesätze der Gemeinden in den vier Fallstudienregionen sind in Tabelle 5 dargestellt.

Tabelle 5: Durchschnittliche Hebesätze der Grundsteuer A und B in den Modellregionen

Fallstudienregionen	Hebesatz	
	Grundsteuer A	Grundsteuer B
Reg.-Bezirk Düsseldorf	214	450
Region Hannover	403	463
Mittelhessen	261	250
Südwestthüringen	234	318

Quelle: Statistische Landesämter der vier Bundesländer.

4.2 Wirkung neuer Baugebiete auf die Grundsteuereinnahmen

Die Grundsteuer ist eine objektbezogene Realsteuer, dessen Höhe abhängig von der Bebauung ist. Die Ausweisung eines Neubaugebiets und die Errichtung der Gebäude haben damit direkte Auswirkungen auf die Grundsteuer, ohne dass Annahmen zum Zuzug und der Bewohnung und der Nutzung der Gebäude gemacht werden müssen. Eine Ausweisung kann dabei über zwei Wege Auswirkungen auf die Grundsteuereinnahmen der Gemeinde haben. Falls das Neubaugebiet vorher Brachland oder anders landwirtschaftlich genutzte Fläche war, hat die Gemeinde einen Verlust der Steuereinnahmen der Grundsteuer A in Höhe des Bruttobaulandes. Die Gemeinde

generiert jedoch die (sehr viel höheren) Steuereinnahmen aus der Grundsteuer B nach der Bebauung des Nettowohnbaulandes. Für den Teil der Flächen, der davon für die öffentlichen Verkehrs- und Siedlungszwecke, Grünflächen u.ä. entfällt, ist keine Grundsteuer zu entrichten. Falls das Grundstück jedoch bereits eine (nicht genutzte) Industriefläche oder anderweitig ausgewiesenes bebautes Grund ist, ergeben sich Änderungen der Steuereinnahmen aufgrund der Veränderung des Einheitswertes des Grundstückes (aufgrund veränderter Geschossflächenanzahl, o.ä.) und damit der Veränderungen des Grundsteueraufkommens B.

Neue Wohnbaugebiete entstehen hauptsächlich auf vorher unbebauten Flächen, so dass davon ausgegangen werden kann, dass es sich um eine Neuerschließung landwirtschaftlich genutzter Fläche handelt. Somit muss für die Berechnung die bisherige Höhe der Grundsteuer A für die umgewandelte Fläche ermittelt werden und die Grundsteuer B für die neuen Gebäude (und Außenanlagen). Dabei ist dann entscheidend, um welche Art der Bebauung (Einfamilienhäuser, Mehrfamilienhäuser etc.) und um welche Gesamtwohn- und -nutzfläche es sich handelt.

4.3 Modellannahmen und Berechnungen

Auf der Grundlage der Typenbildung für die Neugebiete in Kapitel 3 kann damit die Berechnung der Grundsteuer(-veränderung) in den einzelnen Kommunen der Modellregionen vorgenommen werden. Zur Vereinfachung und besseren Vergleichbarkeit wurden dafür noch einige Annahmen getroffen.

Für die Berechnung der Grundsteuer A wurde aufgrund der geringen Bedeutung der Grundsteuer für die westdeutschen Modellregionen dabei zur Vereinfachung angenommen, dass der Ertragswert pro Hektar in den westdeutschen Fallstudienregionen bei 2.200 € pro Hektar und in der Region Südwestthüringen bei nur 470 € pro Hektar („Landwirtschaftlicher Hektarwert“) liegt.¹¹ Nachfolgend sind die notwendigen Parameter für die Berechnung der Grundsteuer A in Tabelle 6 aufgeführt.

Tabelle 6: Parameter und Quellen zur Berechnung der Grundsteuer A

Parameter	Wert		Quelle
	Typ A	Typ B	
Bruttobauland (m ²)	3.750	15.000	Siehe Kap. 3.3
Einheitswert (€/ha)	2.200/470	2.200/470	Annahme
Steuermesszahl (‰)	6	6	§ 14 GrStG
Hebesatz	gemeindeabh.	gemeindeabh.	§ 25 GrStG; stat. Landesämter

Quelle: Eigene Darstellung.

Für die Berechnung der Grundsteuer B sind insbesondere Annahmen zum Ertragswert bzw. Sachwert der Gebäude vorzunehmen. In den westdeutschen Modellregionen müsste dafür die monatliche (Kalt-)Miete pro Monat pro m² aus dem Jahr 1964 in allen Regionen bekannt sein. Da dies aufgrund des Steuergeheimnisses schwer feststellbar ist, wird auf einen aus der Literatur bekannten Wert von 2,05 € pro m² für alle Kommunen der westdeutschen Regionen zurückgegrif-

¹¹ Diese Werte sind Durchschnittswerte aus Gutsche, 2003 und Reidenbach et al., 2007 für Westdeutschland und aus Reidenbach et al., 2007 für Südwestthüringen.

fen. Für die Region Südwestthüringen wird der Grundstücksflächenwert von 0,51 € pro m² und der Wert pro Kubikmeter (Rauminhalt) nach der Richtlinie von 1935 von 12,27 € genommen.¹² Der Nachteil dieser Vereinheitlichung (durch die Nichtberücksichtigung der unterschiedlichen städtischen und ländlichen Räume) hat dabei jedoch den Vorteil, die einzelnen Kommunen besser vergleichen zu können.¹³

Zusätzlich müssen für das Ertragswertverfahren neben der Jahresrohmiete der Wohnung die weiteren vermietbaren Gebäude des Grundstücks berücksichtigt werden. Dabei wird angenommen, dass die Miete für eine Garage 150 € pro Jahr beträgt, die Anzahl der Garagen pro Wohnung bzw. pro Neubaugebiet ergeben sich dabei aus den beiden Neubaugebietstypen. Alle weiteren notwendigen Parameter und ihre Quellen sind in Tabelle 7 aufgeführt.

Tabelle 7: Parameter und Quellen zur Berechnung der Grundsteuer B

Parameter	Wert		Quelle
	Typ A	Typ B	
Wohnfläche (m ²)	1.280	2.000	Siehe Kap. 3.3
Miete/Flächenwert (€/m ² /Monat)	2,05/0,51 und 12,71	2,05/0,51	Annahme
Jahresrohmiete Garage (€)	150 (Anzahl: 8)	150 (Anzahl: 15)	Annahme/Kap. 3.3
Vervielfältiger	Abh. von Gemeindegröße (9,1–9,8)	Abh. von Gemeindegröße (11,8–13,0)	Anlage 3 u. 7 BewG
Steuermesszahl (‰)	3,5/7–8	2,6/6–8	§ 15 GrStG bzw. § 29 GrStDV
Hebesatz	gemeindeabh.	gemeindeabh.	§ 25 GrStG; stat. Landesämter

Quelle: Eigene Darstellung.

Für die Berechnung wird zusätzlich angenommen, dass bei der Neubewertung der Grundstücke und Fläche keine Zeitverzögerung entsteht und somit die Steuerränderungen sofort den Grundstücks- und Gebäudebesitzer zugerechnet wird. Dies erfolgt in der Realität zwar erst nach der Fertigstellung der Gebäude, da die Finanzämter aber die Möglichkeit haben, Differenzbeträge rückwirkend einzufordern, führt diese Annahme zu keinen wesentlichen Realitätsverlusten.

In nachfolgender Tabelle sind die Ergebnisse der Grundsteuereinnahmen (bzw. ihrer Veränderungen) für die Regionen und die Wohnungstypen zusammengefasst. Die Grundsteuereinnahmen variieren dabei von 40,40 € pro Einwohner in Südwestthüringen bis über 170 € pro Einwohner in Düsseldorf beim Einfamilienhaus.

¹² Vgl. Reidenbach et al., 2007, S. 123. u. 139.

¹³ Da die genaue Berechnung der Werte aus der Realität auch nicht das primäre Ziel ist, sondern der Vergleich von Wohnungstypen in den verschiedenen Regionen, scheint es eine akzeptable Lösung zu sein.

Tabelle 8: Zusätzliche Grundsteuereinnahmen – ausgewählte Werte

Fallstudienregionen	MIN	MAX	Durchschnitt	Varianzkoeffizient¹⁴
Reg.-Bezirk Düsseldorf				
Typ A	54,7	110,4	87,4	0,10
Typ B	81,8	168,6	131,4	0,11
Region Hannover				
Typ A	76,4	114,4	87,7	0,09
Typ B	114,0	174,1	131,3	0,09
Mittelhessen				
Typ A	40,6	78,6	55,9	0,12
Typ B	59,6	117,4	82,9	0,13
Südwestthüringen				
Typ A	55,31	96,8	83,4	0,04
Typ B	40,4	70,8	61,3	0,04

Quelle: Eigene Berechnung.

Insgesamt ergeben sich bei einem inter-regionalen Vergleich für alle Regionen einige Unterschiede und Gemeinsamkeiten (vgl. Anhang A). Insbesondere die drei westdeutschen Fallstudienregionen haben aufgrund des gemeinsamen Ertragswertverfahrens ähnlichere Ergebnisse als die Region Südwestthüringen. In allen Fallstudienregionen ist dabei das Aufkommen der Grundsteuer A (abzüglich) mit Werten zwischen 0,2 und 2,2 € pro Einwohner verschwindend gering. In Südwestthüringen liegt es dabei sogar bei Werten um 5 Cent pro Einwohner, da der Einheitswert noch sehr viel geringer angesetzt wurde. Ebenso sind in allen westdeutschen Regionen die Unterschiede zwischen den Wohnungstypen recht ähnlich: Der Grundsteuerveränderung ist im Falle der Einfamilienhaussiedlung im Durchschnitt um ein Drittel höher, was jedoch aufgrund der fast doppelt so großen Wohnfläche überraschend gering ist: Die geringere Steuermesszahl beim Gebäudetyp „Einfamilienhaus“ relativiert den sehr viel höheren Einheitswert aus größerer Wohnfläche und größerem Vervielfältiger wieder etwas. Dabei liegen die Einnahmen in Mittelhessen aufgrund geringerer Hebesätze deutlich unter den Einnahmen in Düsseldorf und Hannover. Gänzlich anders sieht es im Falle von Südwestthüringen aus: Die unterschiedliche Berechnungsmethode von Sachwertverfahren bei Einfamilienhäusern und Ertragswertverfahren bei Mietwohnungen führt dazu, dass die Grundsteuer im Typ A (Mehrfamilienhaus) trotz geringerer Wohnfläche höher ist als bei Einfamilienhäusern. Dies könnte auch als eine Art implizite Subventionierung – oder wenigstens Unterstützung – der Ein- und Zweifamilienhäuser in den ostdeutschen Bundesländern auf Kosten von anderen Wohnformen angesehen werden.

Unterschiede sind ebenso zwischen den ländlichen und städtischen Regionen deutlich. In den beiden ländlicheren Regionen Mittelhessen und Südwestthüringen sind die absoluten Werte in ihrer Höhe recht ähnlich, fast identisch sind die (Durchschnitts-)Werte in den städtischen Regionen Hannover und Düsseldorf. Innerhalb der Fallstudienregionen sind dabei aber kaum Unter-

¹⁴ Der Varianzkoeffizient berechnet sich aus dem Quotienten der Standardabweichung und des Mittelwertes (in Betrag) und hat gegenüber der Standardabweichung oder der Varianz den Vorteil, ohne die zugehörigen Werte (Skala) eine Aussagekraft zu besitzen. Somit ist zwischen den Ergebnissen der Regionen auch dabei ein Vergleich möglich.

schiede in der Grundsteuerhöhe zu erkennen. Der hauptsächliche Parameter, der Unterschiede zwischen den Kommunen hervorruft, ist der Hebesatz der einzelnen Gemeinden, der zwar zwischen den Modellregionen recht unterschiedlich ausfällt, innerhalb der Region sich doch recht ähnlich verhält.¹⁵ Kommunen scheinen sich an ihren Nachbargemeinden zu orientieren, ob absichtlich oder nicht, wobei größere Kommunen und Ballungsgebiete zumeist einen etwas höheren Hebesatz ansetzen als kleinere Kommunen und ländliche Regionen.

¹⁵ Die Charakteristika, die bereits bei der Darstellung der Hebesätze in den Fallstudienregionen in Abschnitt 4.1 aufgezeigt wurden, spiegeln sich somit in den Grundsteuereinnahmen wider.

5 Einnahmen: Einkommensteuer

5.1 Berechnung der Einkommensteuer

Die Einkommensteuer besteuert die Einkünfte der Haushalte und hängt von den persönlichen Verhältnissen (wie Familienstand, Kinderzahl) der Steuersubjekte ab. Rechtliche Grundlage stellt das Einkommensteuergesetz (EStG) dar. Das Verfahren zur Ermittlung der Einkommensteuer wird zentral vom Bund vorgegeben und durchgeführt. Als Verbundsteuer steht sie jedoch neben dem Bund auch den Ländern und Gemeinden zu. Dabei erhalten die Gemeinden nach Art. 106 Abs. 5 GG einen Anteil des Steueraufkommens, der momentan bei 15 Prozent des Steueraufkommens liegt.

Bei der Verteilung des gemeindlichen Anteils auf die einzelnen Gemeinden ist die Höhe der Einkommensteuer der in den Gemeinden gemeldeten Haushalte entscheidend, auch wenn der Arbeitsort in einer anderen Gemeinde liegt („Wohnortprinzip“). Die Berechnung des Anteils einer Gemeinde wird auf Basis des Gesamteinkommens der Einkommensteuer der einzelnen Bundesländer durchgeführt. Für die Aufteilung des Gemeindeanteils auf die einzelnen Kommunen sind die sog. Schlüsselzahlen maßgeblich, die den Anteil einer Gemeinde am gesamten Gemeindeaufkommen des Landes an der Einkommensteuer angeben (Gutsche, 2003, S. 110). Diese werden auf Basis des (gekappten) Einkommensteueraufkommens der Gemeinde (sog. Sockelaufkommen)¹⁶ in Relation zum Aufkommen aller Gemeinden des Landes alle drei Jahre neu berechnet und festgelegt (Rose, 2008, S. 135). Der Anteil am Gemeindeanteil an der Einkommensteuer für eine einzelne Kommune ergibt sich somit durch eine Multiplikation des Gemeindeanteils des Einkommensteueraufkommens des Landes mit der geltenden Schlüsselzahl für die Kommune (Krause-Junk, 2008, S. 5).

5.2 Wirkung neuer Baugebiete auf die Einkommensteuer

Die Ausweisung neuer Baugebiete führt in dem Maße zu einer Erhöhung der Einkommenseinnahmen, in dem neue Einwohner in die Gemeinde zuziehen, die zu versteuernde Einkünfte erzielen. Gleichzeitig lassen sich mit einem neuen Baugebiet auch Einwohner halten, die anderenfalls weggezogen wären. Auch in diesem Fall kann von einem positiven Einkommenseffekt durch die bleibenden Einwohner gesprochen werden (vgl. Krause-Junk, 2006, S. 55 ff.). Für die Wirkung ist es entscheidend, welche soziale Struktur die zusätzlichen bzw. gehaltenen Einwohner des Baugebietes haben. Nur Einwohner mit zu versteuerndem Einkommen führen auch zu zusätzlichen Einnahmen aus der Einkommensteuer. Bezieher von Sozialleistungen ohne eigenes Einkommen haben dagegen keinen Einfluss.

Die Höhe der Einkommensteuerveränderungen für die Kommunen hängen nicht nur davon ab wie sehr sich der Schlüsselzahl durch eine Zunahme des Sockelaufkommens der Gemeinde verändert, sondern auch inwieweit sich das Gesamtaufkommen des Landes verändert. Nur falls die zusätzlichen Einwohner von Gemeinden innerhalb des Bundeslandes umziehen, kann das Gesamtaufkommen vernachlässigt werden.

¹⁶ Ab einem zu versteuernden Einkommen von aktuell 30 Tsd. bzw. 60 Tsd. € je nach Veranlagung wird das Einkommen gekappt. Für alle Haushalte, deren zu versteuerndes Einkommen über diesem Sockelbeitrag liegt, wird nur dieser Höchstbetrag angenommen. Das Sockelaufkommen ist somit stets niedriger als das tatsächliche Einkommen.

Aufgrund unterschiedlicher Aspekte ist zusätzlich zu berücksichtigen, dass die Veränderung der Einkommensteuer bis zu 7 Jahre nach dem Zuzug des Einwohners in die Gemeinde in den Kommunalfinanzen Berücksichtigung findet. Die Abgabe der Steuererklärung an das lokale Finanzamt, die Übermittlung der Steuerdaten an das statistische Landesamt, die Weiterberechnung und Ermittlung der Schlüsselzahlen für die Gemeindeanteile verzögern den Prozess um 3-5 Jahre. Die dann angepassten Schlüsselzahlen besitzen wiederum für drei Jahre Gültigkeit, so dass insgesamt erhebliche Zeitverzögerungen festzustellen sind (Gutsche, 2003, S. 111).

5.3 Modellannahmen und Berechnungen

Für eine genaue Ermittlung der Einkommensteuer auf Grund eines Neubaugebiets muss die Struktur der Einwohner dieses Neubaugebiets, der bisherigen Wohnort der Einwohner (von der Stadt oder von außerhalb) und deren Einkommen (in den nächsten 25 Jahren) bekannt sein. Da diese Informationen nicht vorliegen, müssen eine Reihe von Annahmen getroffen werden. In der vorliegenden Studie erfolgt die Berechnung der Einkommensteuer über die bisherigen Einkommensteuereinnahmen der Gemeinde pro Einwohner. Dies stellt ein einfaches, aber gleichzeitig für alle Gemeinden spezifisches Vorgehen dar. Die dabei unterstellte Annahme, dass die Struktur der Bewohner des Neubaugebiets der Struktur der jetzigen Einwohner der Gemeinde entspricht, kann gerade für ländliche Regionen mit relativ homogener Siedlungsstruktur als realistisch angesehen werden. Da auch davon auszugehen ist, dass die neuen Bewohner des Neubaugebiets nicht nur von außerhalb sondern auch aus der Gemeinde selbst dort hin umziehen, unterstützt die Vorgehensweise zusätzlich. Hier kommt wieder die Überlegung zum Tragen, dass zwar nur neue Einwohner in die Gemeinde die Einkommensteuer erhöhen würden, falls die alten Bewohner aber bei fehlendem Neubaugebiet abwandern, entstünden Einkommensteuerverluste in der gleichen Höhe. Die „gebliebenen“ Einkommensteueranteile durch das Neubaugebiet können mit dieser Methodik also ebenfalls berücksichtigt werden.

Die Berechnung der Einkommensteuer erfolgt auf der Grundlage der Einkommensteuereinnahmen der jeweiligen Gemeinde in den Jahren 2003 bis 2007. Die Einnahmen des jeweiligen Jahres werden pro Einwohner des jeweiligen Jahres ermittelt, um anschließend aus den fünf gewonnenen Werten einen Durchschnitt der fünf Jahre zu bilden. Dadurch werden „Ausreißer“ geglättet und konjunkturelle Phasen weniger berücksichtigt. Der damit entstandene Wert (in € pro Einwohner) gilt dann ebenfalls für den zusätzlichen Einwohner im Neubaugebiet. Durch Multiplikation dieses Wertes mit der Anzahl der Bewohner des Neubaugebiets können damit die zusätzlichen Einkommensteuereinnahmen für das gesamte Neubaugebiet ermittelt werden. Die zeitlichen Verzögerungen bei der Einkommensteuer werden über den Aufsiedlungszeitpunkt aufgefangen (siehe Kap. 3.2.6).

Tabelle 9: Zusätzliche Einkommensteuereinnahmen pro EW – ausgewählte Werte

Fallstudienregionen	MIN	MAX	Durchschnitt	Varianzkoeffizient
Reg.-Bezirk Düsseldorf	174,4	456,0	300,4	0,19
Region Hannover	218,7	375,8	270,2	0,13
Mittelhessen	235,5	400,0	302,7	0,12
Südwestthüringen	4,7	256,0	89,4	0,25

Quelle: Eigene Berechnung

Eine Übersicht der zusätzlichen Einkommensteuer für die Gemeinden (pro Einwohner) ist – analog zu der Grundsteuer – in Tabelle 9 zu finden. Basierend auf den bisherigen Einnahmen aus der Einkommensteuer haben die Kommunen in Südwestthüringen die geringsten Einnahmen zu erwarten, wobei die Streuung zwischen den Gemeinden recht hoch ist. Die sehr kleinen Gemeinden (mit teilweise unter tausend Einwohnern) geben einzelnen „Ausreißern“ sehr viel stärker Gewicht als in Gemeinden mit mehr als 50 Tsd. Einwohnern, so dass diese Ergebnisse relativiert werden müssen.¹⁷ In den westdeutschen Fallstudienregionen sind die Einkommen und damit die Einkommensteueranteile (im Durchschnitt) recht ähnlich, so dass sich entscheidende Unterschiede zwischen den Regionen nicht abzeichnen. Innerhalb dieser Regionen sind die Unterschiede ebenfalls noch recht gering. Anhand der Einkommensteuerwerte lassen sich aber reichere Kommunen und Räume in den Fallstudienregionen identifizieren (vgl. Anhang B): Im Regierungsbezirk Düsseldorf und Mittelhessen beträgt der Anteil relativ reicher Gemeinden (> 300 € Einkommensteueranteil pro Einwohner) gut ein Drittel aller Gemeinden, in Hannover sind es nur 15 Prozent. Dabei sind die „reicheren“ Gemeinden in Düsseldorf insbesondere im Süden um den Ballungsraum Düsseldorf zu finden, in Mittelhessen konzentrieren sich die reichen Kommunen ebenfalls um die größeren Städte und dem südlichen Teil des Regierungsbezirks in der Nähe des Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main. Die Werte für Thüringen spiegeln die geringeren Einkommen Ostdeutschland wieder: Der durchschnittliche Einkommensteueranteil beträgt nur ein Drittel der westdeutschen Fallstudienregionen, wobei auch hier die reicheren Kommunen um die größeren Städte Eisenach und Suhl zu finden sind. Die Ansiedlung einkommensstarker Haushalte in den Ballungsgebieten, die größtenteils in die Ballungszentren pendeln, lassen sich damit feststellen.

Die unterschiedlichen Einkommensteuereinnahmen für die Regionen zeichnen somit ein Bild der unterschiedlichen Einwohner der Regionen ab. Ärmere Regionen gewinnen in Folge dessen auch Einwohner mit geringem Einkommen hinzu (bzw. diese Einwohner bleiben aufgrund des Baugebiets) und haben „Nachteile“ in den Steuereinnahmen gegenüber den reicheren Regionen. Eine Veränderung der Einkommensteuer durch das neue Baugebiet wirkt sich aufgrund des Umweges über den Bund und den Schlüsselzahlen jedoch erst nach mehr als drei Jahren aus.

¹⁷ Die für die Berechnung der einzelnen Kommunen nicht entscheidenden Gesamteinwohnerzahlen führen hier bei einer Durchschnittsberechnung über alle Gemeinden hinweg zu verzerrten Werten, so dass die Durchschnittswerte und Varianzkoeffizienten mit Vorsicht betrachtet werden müssen.

6 Kommunalen Finanzausgleich (inkl. Kreisumlage)

6.1 Der Kommunale Finanzausgleich in Deutschland

In Deutschland wird die Finanzierung der kommunalen Gebietskörperschaften neben den originären Einnahmen aus Steuern und Gebühren zusätzlich noch durch finanzielle Zuweisungen aus den kommunalen Finanzausgleichssystemen der Bundesländer gesichert. Der Finanzausgleich beruht auf dem allgemeinen Grundsatz, dass jeder Träger öffentlicher Aufgaben auch mit den zur Deckung der entstehenden Ausgaben erforderlichen Deckungsmitteln ausgestattet sein muss. Zusätzlich zu dieser fiskalischen Funktionen (Aufstockung der Finanzmasse) erfüllt der Kommunale Finanzausgleich (KFA) außerdem eine redistributive Funktion zur Verringerung der Einnahmedifferenzen und eine zentralörtliche bzw. raumordnerische Funktionen (Karrenberg und Münstermann, 1999, S. 448).

So wird im Grundgesetz in Art. 106 Abs. 7 GG ein überörtlicher KFA auf Länderebene gefordert. In diesem Zusammenhang wird davon ausgegangen, dass es Aufgabe der Länder ist, die notwendigen Regelungen für eine ausreichende Finanzausstattung der Gemeinden und Gemeindeverbände zu treffen. Aus diesem Grunde begnügt sich das Grundgesetz damit, über die Zuweisungen dieser Einnahmequellen hinaus die Länder zu verpflichten, von ihrem Anteil am Gesamtaufkommen der Gemeinschaftssteuern den Gemeinden (Gemeindeverbänden) insgesamt einen Anteil zufließen zu lassen.

Über den recht allgemeinen Ansatz des Grundgesetzes hinaus werden die Berechnungs- und Ausgleichsmechanismen im Finanzausgleichsgesetz (FAG) der verschiedenen Bundesländer konkretisiert. Der KFA wird in jedem Bundesland durch eigene Landesgesetze geregelt. In den vier betrachteten Fallstudienregionen sind dies folgende Gesetzestexte:

- Nordrhein-Westfalen: Gemeindefinanzierungsgesetz (GFG)¹⁸
- Niedersachsen: Niedersächsisches Gesetz über den Finanzausgleich (NFAG)
- Hessen: Finanzausgleichsgesetz – Gesetz zur Regelung des Finanzausgleichs (FAG Hessen)
- Thüringen: Thüringer Finanzausgleichsgesetz (ThürFAG)

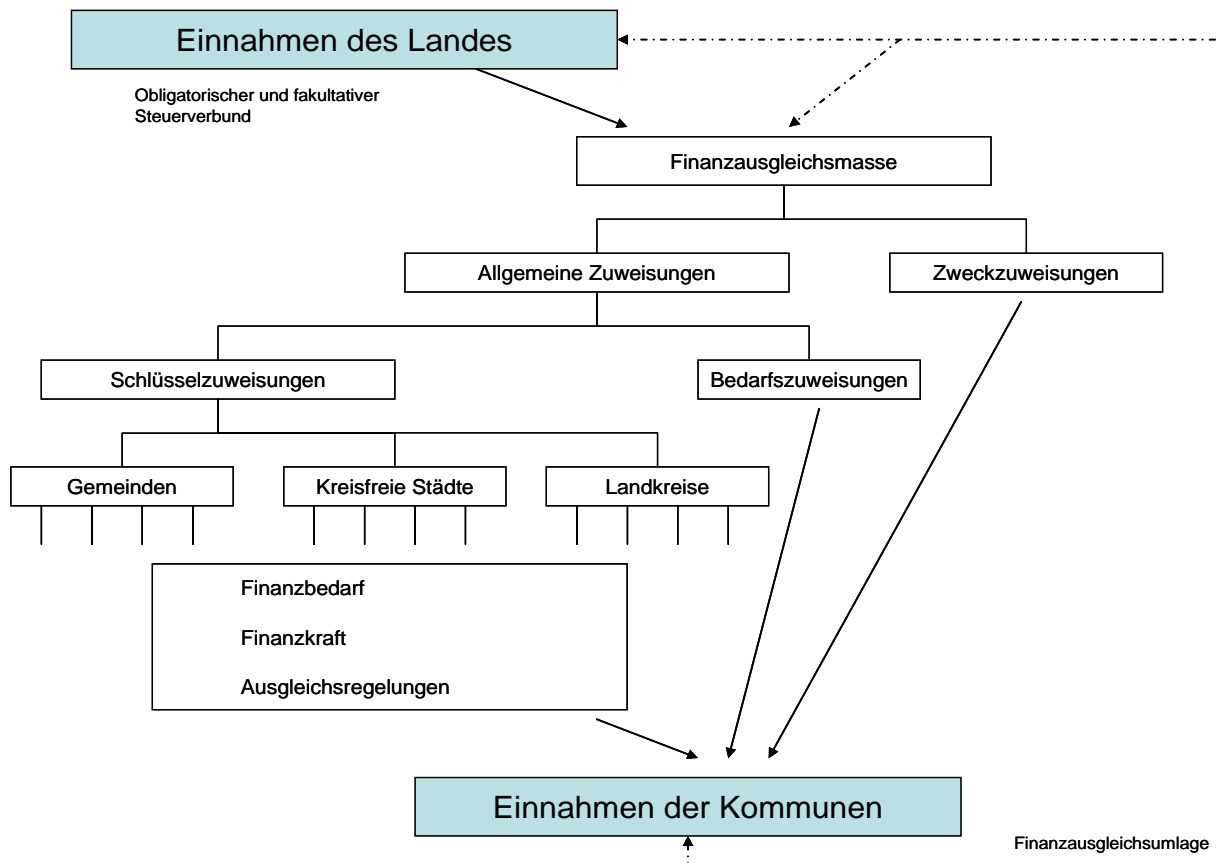
In der ursprünglichen Konzeption war dem KFA ein eher subsidiärer Charakter zugewiesen worden, der vor allem dazu gedacht war, die Finanzausstattung der Kommunen zu ergänzen. Darüber hinaus sollte er dabei helfen durch eine horizontale Differenzierung allokativen Ineffizienzen der Aufgabenstellung zu beseitigen. Jedoch macht der KFA in der Realität ca. 30% der Einnahmen der Kommunen in den alten Bundesländern und sogar 50 % derer in den neuen Bundesländern aus, so dass man dem KFA in Wirklichkeit sicherlich keinen subsidiären Charakter bescheinigen kann (Zimmermann, 1999, S. 233f.). Im Gegensatz zum Länderfinanzausgleich findet dabei formal kein horizontaler Ausgleich zwischen den unterschiedlich finanziell ausgestatteten Kommunen statt,¹⁹ sondern ein vertikaler Finanzausgleich zwischen Land und Kommunen. Durch die Absicherung des KFA findet jedoch indirekt ein Ausgleich zwischen den Kommunen statt.

¹⁸ Das GFG wird im Gegensatz zu den FAG anderer Bundesländer jedes Jahr (für das Jahr) neu festgeschrieben.

¹⁹ In einigen Ländern greifen außerdem indirekte Ausgleichsmechanismen zwischen den Kommunen durch eine Finanzausgleichsumlage.

Auch wenn der KFA in den verschiedenen Bundesländern sehr unterschiedlich ausgestaltet ist, lässt sich doch eine allgemeine Grundstruktur erkennen, die mit Hilfe der folgenden schematischen Darstellung veranschaulicht werden soll.

Abbildung 3: Grundstruktur des Kommunalen Finanzausgleichs der Flächenländer



Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an Lenk, 2003, S. 6.

So fließen in die *Finanzausgleichsmasse* Landesmittel des obligatorischen und des fakultativen Steuerverbundes ein, in einigen Ländern noch ergänzt um die von den Kommunen erhobene Finanzausgleichsumlage. Die Finanzausgleichsmasse bedient verschiedene Zuweisungsarten, wobei man hier zunächst zwischen (zweckfreien) allgemeinen Zuweisungen und Zweckzuweisungen unterscheiden kann. Erstgenannte lassen sich weitergehend in Bedarfs- und Schlüsselzuweisungen unterteilen. Hierbei nehmen insbesondere die Schlüsselzuweisungen aufgrund ihrer Größenordnung eine sehr wichtige Rolle ein. In der Folge werden die Schlüsselzuweisungen zunächst auf die kommunalen Säulen der Gebietskörperschaften aufgeteilt, woraufhin dann die Zuweisungssumme für die einzelne Empfängerkommune ermittelt wird. Dabei wird ein normierter *Finanzbedarf* einer Kommune mit ihrer *Finanzkraft* (Steuerkraft) verglichen. Wird ein Fehlbetrag ermittelt, so erfolgt ein anteiliger Ausgleich bei den Gemeinden zu einem gewissen Prozentsatz (*Ausgleichsquote*), der in den FAGs festgelegt wird. Ein vollständiger Ausgleich ist vom Gesetzgeber nicht vorgesehen, um den Kommunen so einen Anreiz zu geben, mit eigenen Mitteln ihren Finanzbedarf zu senken bzw. ihre eigene Steuerkraft zu erhöhen (Lenk und Rudolph, 2004, S. 8).

Der KFA hat damit für die Kommunen sowohl eine sehr hohe Bedeutung bei den Einnahmen, gleichzeitig führen zusätzliche Steuereinnahmen durch die Berücksichtigung im KFA (in der Finanzkraft) zu Einnahmeeinbußen im Rahmen des KFA. Diese nivellierenden Wirkungen sind insbesondere im Falle von Gewerbesteuererinnahmen spürbar, so dass Abschöpfungsquoten von über 100 Prozent der zusätzlichen Einnahmen möglich sind.²⁰ Die zusätzlichen Gewerbesteuererinnahmen werden dabei fast vollständig bei der Steuerkraftmesszahl berücksichtigt, so dass bei hoher Ausgleichsquote geringere Schlüsselzuweisungen in gleicher Höhe wie die zusätzlichen Steuereinnahmen auftreten können. Negative Anreizwirkungen für Kommunen zur Einnahmeerzielung können die Folge sein.

Eine Neugebietsausweisung hinterlässt ihre Wirkungen nicht nur in den Steuerkraftmesszahlen. Durch die veränderte Einwohnerzahl verändert sich der Finanzbedarf einer Kommune, durch die veränderten Steuereinnahmen gleichzeitig aber auch die Finanzkraft. Die entscheidenden Positionen im KFA, die die allgemeinen Schlüsselzuweisungen an Gemeinden bestimmen, werden nun nachfolgend genauer beschrieben.

6.2 Basiselemente und Funktionsweise

Trotz der unterschiedlichen Ausgestaltung können alle Kommunalen Finanzausgleichssysteme anhand der folgenden Basiselemente beschrieben werden (vgl. u. a. Zimmermann, 1999, S. 232). Dieser Einteilung folgend werden dann im folgenden Abschnitt die verschiedenen Finanzausgleichssysteme in den vier Flächenländern der Fallstudienregionen dargestellt, um anschließend die Berechnung der Veränderung im Kommunalen Finanzausgleich vorzunehmen.

6.2.1 Ausgleichsmasse

Die Ausgleichsmasse bestimmt den Umfang der zur Verteilung zur Verfügung stehenden Mittel. Dabei wird diese zunächst in unterschiedliche Zuweisungsarten aufgeteilt. Die allgemeinen Zuweisungen, die im Gegensatz zu den speziellen Zuweisungen frei von den Gebietseinheiten ohne Zweckbindung verwendet werden können, stellen die größte Position und die Grundlage für die allgemeinen Zuwendungen im KFA dar (Schelpmeier, 1998, S. 299). In den meisten Flächenländern (9 von 13) erhalten kreisfreie Städte und kreisangehörige Gemeinden Mittel aus einer separaten Schlüsselmasse. Diese sog. Zwei-Ebenen-Modelle mit zwei Schlüsselmassen kommen in zwei Ländern der DoRiF-Fallstudienregionen zur Anwendung (Niedersachsen, Hessen), während in NRW und Thüringen mit einer einheitlicher Schlüsselmasse gearbeitet wird (siehe Tabelle 10). Da in den Fallstudienregionen in Niedersachsen (Region Hannover) und Hessen (Region Mittelhessen) keine kreisfreien Städte existieren, ist eine gesonderte Berechnung auf der Grundlage der Schlüsselmasse hier nicht erforderlich.

Die zur Verfügung stehende Schlüsselmasse für die Gemeinden (für allgemeine Zuweisungen) wird dabei so lange nach Steuerbedarf, Steuerkraft und Ausgleichsanteilen theoretisch verteilt, bis sie gänzlich aufgebraucht ist. Dieser komplexe mathematische Prozess schlägt sich schlussendlich jedes Jahr in der Ausweisung eines sog. Grundbetrages (in €) vom Finanz- und/oder Innenministerium des jeweiligen Bundeslandes nieder, auf deren Basis sich die Bedarfsmesszahl für die Kommune errechnet. Die Grundbeträge liegen dabei in den Fallstudienregionen zwischen 550 und 650 Euro, wobei die höchsten (durchschnittlichen) Werte in Südwestthüringen und die geringsten Werte in Niedersachsen zu finden sind.

²⁰ Vgl. dazu u.a. Büttner et al., 2008b.

Auswirkungen der Neugebietsausweisung auf die zu verteilende Ausgleichsmasse sind nicht (direkt) möglich. Die Ausgleichsmasse wird vom Bund und Land zur Verfügung gestellt. Erhöhte Steuereinnahmen (durch Einkommensteuer) könnten zwar tendenziell zu höheren Zuweisungsmassen führen, jedoch nur vom geringen Umfang und das nur bei einem Zuzug eines Einwohners aus dem Ausland und starken Zeitverzögerungen. Die Ausgleichsmasse (und damit der Grundbetrag pro Jahr) wird daher für die Jahre 2003 bis 2007 als gegeben angesehen.

6.2.2 Maßzahl für den kommunalen Finanzbedarf

Das wichtigste Gestaltungsmerkmal aller Kommunalen Finanzausgleichssysteme der Flächenländer ist die besondere Beachtung der Bevölkerungszahl der einzelnen Gebietskörperschaften. So wird die Bevölkerung als Bedarfsindikator einer Kommunen herangezogen. Darüber hinaus wird in den meisten Bundesländern über die sog. Hauptansatzstaffeln größeren Kommunen ein größerer Finanzbedarf über eine „Einwohnerveredlung“ zugestanden (siehe Tabelle 10). Die Einwohnerveredlung wird dabei mit einer steigenden Ausgabenlast pro Einwohner größerer Kommunen begründet.

Tabelle 10: Ausgestaltung der Maßzahl für den Finanzbedarf der Gemeinden in den FAGs

	Hauptansatzstaffel	Separate Schlüsselmasse	Zentrale Orte Ansätze
Baden-Württemberg	x	x	
Bayern	x		
Brandenburg	x	x	x
Hessen	x	x	x
Mecklenburg-Vorpommern		x	x
Niedersachsen	x	x	
Nordrhein-Westfalen	x		
Rheinland-Pfalz		x	x
Saarland	x		x
Sachsen	x	x	
Sachsen-Anhalt	x	x	
Schleswig-Holstein		x	x
Thüringen	x		x

Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an Gutsche, 2003, S. 120.

Im Hauptstaffelansatz werden die Einwohneranzahl mit einem Faktor zwischen 100 und 180 Prozent multipliziert, abhängig von der Größe der Gemeinde. Dabei werden verschiedene „Größenklassen“ gebildet. Liegt die Einwohnerzahl zwischen den Gemeindegrößenklassen, errechnet sich der Hauptansatz – außer in Hessen – durch eine lineare Interpolation. Eine Übersicht der Staffelung des Hauptansatzes in den vier Bundesländern ist in Tabelle 11 zu finden.

Neben dem Hauptansatz bestehen in manchen Bundesländern noch Nebenansätze, die insbesondere die Struktur der Gemeinden berücksichtigen sollen. Diese fügen der Einwohnerzahl ebenfalls noch eine andere Gewichtung zu oder nehmen noch weitere Personen in die Bedarfsermittlung auf. Die für den KFA berücksichtigte Personenanzahl (sog. Bedarfsansatz) entspricht

dann mit dem einheitlichen Grundbetrag multipliziert der Bedarfsmesszahl für die Gemeinde. Der daraus ermittelte Finanzbedarf einer Kommune sollen die Einnahmen darstellen, die die Gemeinde aufgrund ihrer Einwohnergröße und -struktur für ihre Aufgaben benötigen.

Tabelle 11: Staffelung des Hauptansatzes in den FAGs der vier Bundesländer

Bundesländer	Von Einwohnerzahl	Hundertsatz	Bis Einwohnerzahl	Hundersatz
NRW	< 25.000	100	> 634.000	157
Niedersachsen	< 10.000	100	> 500.000	180
Hessen	< 5.000	107	> 50.000	130
Thüringen	< 3.000	100	> 200.000	150

Quelle: Eigene Darstellung. Daten: FAGs der vier Bundesländer.

Bei einer Neugebietsausweisung erhöht sich die Einwohnerzahl der Kommune bzw. es wird eine Abwanderung der Einwohner verhindert. Der Finanzbedarf erhöht sich also um die zusätzlichen Einwohner, die in das Neubaugebiet gezogen sind. Gegebenenfalls muss dabei die Struktur der zusätzlichen Einwohner (in den Nebenansätzen) berücksichtigt werden.

6.2.3 Maßzahl für die kommunale Steuerkraft

Den benötigten Einnahmen nach der Einwohnerstruktur (Bedarfsmesszahl) werden die tatsächlichen Einnahmen einer Kommune gegenübergestellt. Die Grundlagemesszahlen und die genaue Berechnung sind dabei in den FAGs festgelegt: Die Steuerkraftmesszahlen umfassen dabei die Steuereinnahmen der Realsteuern (abzüglich der Umlage bei der Gewerbesteuer) sowie die Gemeindeanteile der Einkommen- und Umsatzsteuer. Zusätzlich wird in einigen Bundesländern die Spielbankabgabe (Niedersachsen (§11 NFAG), Thüringen (§11 ThürFAG)) sowie die Zuweisungen aus den Neuregelungen des Familienlastenausgleichs (NRW (§11 GFG 2007), Thüringen) mit einbezogen.

Die jeweilige Steuerkraftmesszahl bei den Realsteuern wird in der Weise berechnet, dass das tatsächliche Ist-Aufkommen durch den örtlichen Hebesatz der Kommune dividiert und einen Nivellierungshebesatz (häufig der Durchschnittswert der Hebesätze der vergangenen Jahre des Bundeslandes) vervielfältigt wird. Diese Nivellierung ist bei allen kommunalen Finanzausgleichssystemen üblich und soll dazu beitragen, den Einfluss der durch die Gemeinden selbst bestimm- baren Hebesätze aufzuheben (Schwaring, 2006, S. 156). Kommunen, die durch geringere Hebesätze Standortvorteile generieren, würden gegenüber Kommunen mit hohen Hebesätzen bevorzugt, die den Einwohnern und Unternehmen höhere Steuern auferlegen. Bei der Einkommen- und Umsatzsteuer orientiert sich die Steuerkraftmesszahl – abhängig vom FAG – vollständig oder mit einem Prozentanteil (90 bis 110 Prozent) am Ist-Aufkommen der Gemeinde.

Sowie sich das Steueraufkommen der Gemeinde durch eine Neugebietsausweisung ändert, verändert sich auch die Steuerkraftmesszahl im KFA. Die erhöhten Steuereinnahmen aus Grund- und Einkommensteuer werden (im nächsten Jahr bzw. in nachfolgenden Jahren) zum Ist-Aufkommen hinzugerechnet und mit dem landesweiten Hebesatz „nivelliert“. Dies führt insgesamt zu einer erhöhten Steuerkraftmesszahl und damit zu geringeren Schlüsselzuweisungen: Die Gemeinde hat selbst zusätzliche Einnahmen generiert und benötigt damit weniger Zuweisungen (sog. Abschöpfungsquote).

6.2.4 *Ausgleichsumfang*

Die Steuerkraft einer Gemeinde wird zum Schluss dem errechneten Bedarf gegenübergestellt. Wenn die Bedarfsmesszahl die Steuerkraftmesszahl übersteigt, wird diese Differenz zu einem gewissen Grad durch die Schlüsselzuweisungen ausgeglichen. Während in Hessen nur 50% ausgeglichen wird, sind es in Thüringen 70%, in Niedersachsen 75% und in Nordrhein-Westfalen sogar 90%. Gemeinden, bei denen die Finanzkraft höher ist als der Finanzbedarf erhalten keine Schlüsselzuweisungen, diese bezeichnet man als abundant (lat. für „überladen“). In einigen Bundesländern müssen diese abundanten Gemeinden ihre Überschüsse in der Finanzkraft anteilig an das Land wieder abgeben, dies ist beispielsweise über die Finanzausgleichsumlage in Niedersachsen der Fall.²¹

Bei der letztendlichen Schlüsselzuweisung sind neben der Finanzkraft und dem Finanzbedarf auch noch gewisse Sonderregelungen in vielen Fällen gegeben. In den meisten Bundesländern gibt es eine sog. Sockelgarantie, nachdem alle Gemeinden nach dem Finanzausgleich einen gewissen Prozentsatz der durchschnittlichen Steuerkraft aller Gemeinden besitzen sollten. Fehlende Prozente werden danach durch zusätzliche Schlüsselzuweisungen ausgeglichen. Zusätzlich sind – trotz der Zugehörigkeit zu den allgemeinen Zuweisungen – in einigen Fällen investiv gebundene Anteile der Zuweisungen vorhanden.

6.3 **Kreisumlage**

Da einige kommunale Aufgaben und damit die zugehörigen Ausgaben nur zum Teil von den Gemeinden und im Rahmen von überörtlichen Aufgaben von den Kreisen übernommen werden, sind die Landkreise über die Kreisumlage an den Einnahmen der Kommunen beteiligt. Die Aufgaben werden dabei entweder in Abstimmung mit Kreis und Gemeinden den Kreisen übertragen oder die Länder ordnen dabei den Kreisen Aufgaben der kommunalen Selbstverwaltung zu, wenn die Leistungserstellung durch die Kommune aufgrund ihrer (Verwaltungs-)Größe nicht wirtschaftlich erbracht werden kann (vgl. z.B. § 3 der Niedersächsischen Landkreisordnung). Nach ihrem rechtlichen Stand können die Kreise von ihren kreisangehörigen Gemeinden dann eine Umlage erheben, falls andere Deckungsmittel zum Ausgleich ihres Haushalts nicht zur Verfügung stehen (Meyer, 1999, S. 473). Damit zwar ursprünglich als nebensächliches Finanzierungsmittel gedacht, fungiert es heute als eine der Haupteinnahmequellen der Kreise. Analog führt dies zu einer erheblichen Ausgabe der Gemeinden an ihren Kreis.

Die Höhe der Kreisumlage wird ebenfalls in den Finanzausgleichsgesetzen der Länder festgelegt. Die Umlagebemessungsgrundlage besteht dabei aus den Schlüsselzuweisungen, den die Kommune aus dem KFA erhält, und einer Steuerkraftmesszahl, die zu weiten Teilen denen des KFA entspricht. In welcher Höhe diese beiden Faktoren als Umlagegrundlage gelten, wird dabei in den FAGs der jeweiligen Länder festgelegt. Diese Umlagegrundlagen werden mit einem Kreisumlagesatz multipliziert, der jedes Jahr vom Kreis – in Abstimmung mit den Gemeinden – neu festgelegt wird. Im Laufe der knapper werdenden Kassen und damit des Finanzierungsbedarfs der Kreise hat sich der Kreisumlagesatz immer weiter erhöht, so dass nicht selten Umlagesätze von über 40 Prozent entstanden sind.

²¹ Die genaue Vorgehensweise wird in Kapitel 6.5 erläutert.

Eine Neugebietsausweisung wirkt sich auf zwei Wegen auf die Kreisumlage aus. Einerseits ändern sich – analog zum KFA – die Steuerkraftmesszahlen, andererseits im Zuge der Veränderungen des KFAs damit auch die Schlüsselzuweisungen als Umlagegrundlage. Die Kreisumlagegrundlagen verändern sich somit in zwei Schritten. Aufgrund der ähnlichen Berechnung und der gleichen Gesetzesgrundlage werden die Auswirkungen der Kreisumlage hier in die Berechnungen des KFA als zusätzlicher Posten mit aufgenommen. Eine Netto-Summe des KFA (inkl. Umlage) führt damit auch zu anschaulicheren Ergebnissen und zeigt das Netto-Bild der redistributiven Wirkungen durch die Neugebietsausweisung.

6.4 Vorgehensweise bei der Berechnung

Wie in den einzelnen Positionen bereits erläutert, hat eine Neugebietsausweisung erhebliche Auswirkungen auf die verschiedenen Positionen des KFA. Für die fiskalische Wirkung wird im Folgenden angenommen, dass ein einzelner zusätzlicher Einwohner mit den Eigenschaften der Standortgemeinde hinzuzieht. Der Vorteil einer Berechnung nur eines zusätzlichen Einwohners in die Kommune (anstelle der Gesamtzahl der Einwohner des Baugebiets) liegt in der Verhinderung von Skaleneffekten, die bei der Ermittlung der Bedarfsmesszahl auftreten (vgl. Kap. 3.2).

Für die Ermittlung der Differenz der Schlüsselzuweisungen und der Kreisumlage werden auf der Grundlage der Daten von 2003 bis 2007 und den Ergebnissen der Steuereinnahmen die Bedarfs- und Steuerkraftmesszahlen errechnet. Als Impuls des neuen Baugebiets werden anschließend ein weiterer EW mit den zusätzlich angenommenen Steuereinnahmen (pro EW) in die Ermittlung der Schlüsselzuweisungen einbezogen. Die neu ermittelten Bedarfs- und Steuerkraftmesszahlen können nun die neuen Schlüsselzuweisungen errechnen. Die Differenz der Schlüsselzuweisungen mit und ohne zusätzlichen Einwohner stellen damit die veränderten Einnahmen aus dem KFA dar.

Die gleiche Vorgehensweise gilt für die Ermittlung der Kreisumlage: Nach der Berechnung der „alten“ Kreisumlage werden die neuen Schlüsselzuweisungen sowie die neue Steuerbemessungsgrundlage für die veränderte Kreisumlage herangezogen. Die Differenz der beiden Kreisumlagezahlungen stellt die zusätzlichen Ausgaben durch den zusätzlichen Einwohner des Neugebiets dar. Insgesamt wird die Kreisumlage von den Schlüsselzuweisungen abgezogen, so dass sich ein Wert pro Einwohner für den Kommunalen Finanzausgleich inklusive Kreisumlagen ergibt.

Ein Sonderfall ergibt sich für die kreisfreien Städte der Fallstudienregionen. Sie zahlen zwar keine Kreisumlage (an sich selbst), haben aber dafür auch die Aufgaben der Kreise und damit auch die dazugehörigen Ausgaben zu zahlen. Bei einem Vergleich der Kommunen würde bei Nicht-Berücksichtigung der Kreisumlage die kreisfreien Städte systematisch bevorteilt werden, ein Vergleich wäre dann nur noch zwischen den Gruppen „kreisfreie Städte“ und kreisangehörige Gemeinden“ möglich. Da es innerhalb der Fallstudienregionen jedoch nur in zweien überhaupt kreisfreie Städte gibt und in diesem Papier der Fokus auf dem Vergleich liegt, sollen die zusätzlichen Ausgaben, denen auch kreisfreie Städte unterliegen, berücksichtigt werden. Dafür müssten entweder die zusätzlichen Ausgaben pro Einwohner, die durch die zusätzlichen, kreisspezifischen Aufgaben anfallen, abgeschätzt werden. Dies ist aufgrund der Vielzahl der Aufgaben und der schweren Abschätzbarkeit der zusätzlich anfallenden Ausgaben kaum möglich. Alternativ kann ein fiktiver Kreisumlagesatz genommen werden, der den durchschnittlichen Kreisumlagesätzen der angrenzenden Gemeinden entspricht. Da die Kreisumlage genau diese zusätzlichen Ausgaben

abfangen soll und Nachbarregionen tendenziell ähnliche Ausgabesätze haben, wird dieser Vorgehensweise gefolgt. Die kreisfreien Städte im Regierungsbezirk Düsseldorf und in Südwestthüringen werden dabei wie kreisangehörige Gemeinden behandelt, bei denen der Kreisumlagesatz der Durchschnittswert der anderen Kreise über die Jahre 2003 bis 2007 entspricht.²²

Ähnlich wie im Falle der Einkommensteuer ergeben sich hier ebenfalls erhebliche Zeitverzögerungen. Die Einwohnerzahlen und Steuerkraftmesszahlen werden frühestens ein bis zwei Jahre später berücksichtigt. Durch die Verzögerungen bei der Einkommensteuer schlagen sich die Effekte noch später auf die Steuerkraftmesszahlen aus. Entsprechend wirken sich die Veränderungen durch das Neugebiet bis zu 7 Jahre später auf den KFA aus (Gutsche, 2003, S. 132 f.).

6.5 Der Kommunale Finanzausgleich in Niedersachsen

Der KFA in Niedersachsen wird durch das Niedersächsische Gesetz über den Finanzausgleich (NFAG) und das Niedersächsische Gesetz zur Regelung der Finanzverteilung zwischen Land und Kommunen (NFVG) bestimmt. Während im NFVG im Wesentlichen die Höhe der Beteiligung der Gemeinden und Landkreise am Gesamtaufkommen der Gemeinschaftssteuern und der Landessteuern sowie an weiteren Einnahmen des Landes geregelt wird (Steuerverbundquote), enthält das NFAG Bestimmungen über die horizontale Verteilung der bereitgestellten Mittel unter den Gemeinden und Landkreisen.

6.5.1 Schlüsselmasse

Der Finanzausgleich in Niedersachsen kennt zwei unterschiedliche Finanzausgleichsmassen, die sog. Finanzausgleichsmasse für Gemeindeaufgaben (Zuweisungen an kreisangehörige (Samt-)gemeinden sowie kreisfreie Städte) und die Finanzausgleichsmasse für Kreisaufgaben (Zuweisungen an Kreise und kreisfreie Städte). Daher erhalten kreisfreie Städte Zuweisungen aus beiden Ausgleichsmassen. Die Mitgliedsgemeinden einer Samtgemeinde erhalten dagegen keine direkten Zuweisungen (§6 NFAG).

Seit 2007 ist das Aufteilungsverhältnis bei 50,8 % (Gemeindeaufgaben) zu 49,2 % (Kreisaufgaben) festgelegt (§ 3 NFAG). Diese jährlich ermittelten Werte basieren auf der Bedarfsanalyse vom Niedersächsischen Institut für Wirtschaftsforschung e.V. (NIW).. Der aus der Schlüsselmasse für allgemeine Zuweisungen an die Gemeinden ermittelte Grundbetrag lag dabei in Niedersachsen zwischen 2003 und 2007 im Durchschnitt bei 567 €. ²³

6.5.2 Maßzahl für den kommunalen Steuerbedarf

Das Kernstück zur Bestimmung des normativ angenommenen Finanzbedarfs einer Gemeinde ist der sog. Gemeindegrößenansatz zur Einwohnerveredlung (§ 5 NFAG). Das niedersächsische Finanzausgleichsgesetz sieht dabei keine weiteren Nebenansätze vor, die Bedarfsmesszahl wird allein durch den Gemeindegrößenansatz bestimmt. So wird gemäß der niedersächsischen Berechnungsweise hierbei zunächst der sog. Bedarfsansatz durch die Multiplikation der zu berücksichti-

²² Durch die Wahl der Umlagesätze kann – genau wie bei den anderen Kommunen – die Finanzsituation bei der Zahlung berücksichtigt werden, die bei einer Berücksichtigung der Umlagewerte nicht möglich wäre.

²³ Eine Übersicht über die Berechnungsgrundlagen ist auch in den statistischen Berichten des Landesbetriebs für Statistik und Kommunikationstechnologie (LSKN, bis 2009 das Niedersächsische Landesamt für Statistik) (z.B. Niedersächsisches Landesamt für Statistik (NLS), 2004 und entsprechende Jahrgänge) zu finden.

gen Einwohnerzahl²⁴ mit einem Faktor zwischen 1 und 1,8 ermittelt (§5 NFAG). Die Veredlung beginnt dabei ab einer Einwohnerzahl von 10 Tsd. (Faktor 1) und reicht bis zu Gemeinden mit mehr als 500 Tsd. Einwohner (Faktor 1,8), für Gemeinden zwischen den Größenklassen gelten entsprechend der linearen Interpolation die verschiedenen Gewichtungen. Durch die Multiplikation des Bedarfsansatzes mit dem Grundbetrag des jeweiligen Jahres erhält man dann die Maßzahl für den Finanzbedarf der Gemeinde („Bedarfsmesszahl“).

Um den Einfluss der Neugebietsausweisung abzubilden wird ein zusätzlicher Einwohner zu den Einwohnerzahlen (Durchschnitt der Jahre 2003–2007) hinzugefügt. Dieser sich daraus ergebende Bedarfsansatz wird durch Multiplikation mit dem durchschnittlichen Grundbetrag von 567 € zur neuen Bedarfsmesszahl.

6.5.3 Maßzahl für die kommunale Steuerkraft

Die für die Steuerkraftmesszahlen zugrundeliegenden Messbeträge bestimmen sich in Niedersachsen aus dem Zeitraum vom 1. Oktober des vorvergangenen Betrachtungsjahres bis zum 30. September des vergangenen Jahres (§ 9 NFAG). Die einzelnen Messbeträge der Grund- und Gewerbesteuer werden durch die tatsächlichen Hebesätze geteilt und nach festgelegten Schlüsseln mit den Nivellierungshebesätzen multipliziert (§ 11 NFAG). Die Messbeträge des Einkommensteueranteils, der Umsatzsteuer und der Spielbankabgabe werden zu 90 Prozent als Steuerkraftzahl berücksichtigt.

Die Besonderheit bei den Berechnungen des Landes Niedersachsen liegt darin, dass sie mit zwei verschiedenen Durchschnittshebesätzen arbeiten, die bei der Ermittlung der Steuerkraftmesszahl zum Einsatz kommen. Gemeinden über 100 Tsd. Einwohner haben dabei einen anderen Nivellierungshebesatz als Gemeinden unter 100 Tsd. Einwohner. Der Nivellierungshebesatz für die Grund- und Gewerbesteuer beträgt dabei 90 Prozent des gewogenen Durchschnitts der Hebesätze der niedersächsischen Gemeinden mit den entsprechenden Einwohnerzahlen (§ 11 NFAG). Zusätzlich werden bei der Gewerbesteuer die Messbeträge wegen der Gewerbesteuerumlage nur mit einem geringeren Anteil berücksichtigt (sog. Vorhundertsatz). Dieser wird ebenfalls getrennt für die beiden Gemeindetypen jedes Jahr in der Verordnung zur Festsetzung der Steuerkraftzahlen festgelegt. Die Nivellierungshebesätze und der Vorhundertsatz im Zeitraum 2003–2007 (im Durchschnitt) für die verschiedenen Steuereinnahmen sind in Tabelle 12 abgebildet.

Tabelle 12: Nivellierungshebesätze und Vorhundertsatz der Gewerbesteuer in Niedersachsen, Durchschnitt 2003–2007

	Grundsteuer A (a)	Grundsteuer B (b)	Gewerbe- steuer (c)	Vorhundertsatz der Gewerbesteuer (d)
Gemeinde < 100.000 EW	295	304	313	0,72
Gemeinde > 100.000 EW	314	423	385	0,78

Quelle: LSKN, eigene Darstellung.

Im Falle der Neugebietsausweisung bewirkt der zusätzlich berücksichtigte Einwohner in der Kommune zusätzliche Steuereinnahmen bei der Grundsteuer und der Einkommensteuer. Die in

²⁴ In den Jahren 2003 bis 2006 zum Stichtag 30.06. des Vorjahres, ab dem Jahr 2007 die durchschnittliche Einwohnerzahl der letzten 5 Jahre, wenn diese höher ist.

den Kapiteln 4 und 5 ermittelten zusätzlichen (bzw. geringeren im Falle der Grundsteuer A) Steuereinnahmen pro Kopf werden zum Istaufkommen (Durchschnittswerte der Jahre 2003–2007) hinzugerechnet, so dass sich höhere Steuerkraftmesszahlen ergeben.

$$\begin{aligned}
 \text{Steuerkraftmesszahl}_{\text{NEU}} = & \\
 & a * ((\text{Grundsteuer A} + \Delta \text{ Grundsteuer A}) / \text{örtlicher Hebesatz}) + \\
 & b * ((\text{Grundsteuer B} + \Delta \text{ Grundsteuer B}) / \text{örtlicher Hebesatz}) + \\
 & 0,9 * (\text{Einkommenssteueranteil} + \Delta \text{ Einkommenssteueranteil}) + \\
 & d * (c * \text{Gewerbsteuer} / \text{örtlicher Hebesatz}) + \\
 & 0,9 * \text{Umsatzsteueranteil} + \\
 & 0,9 + \text{Anteil an der Spielbankabgabe}
 \end{aligned}
 \quad \left. \vphantom{\begin{aligned} & \\ & \\ & \\ & \\ & \\ & \end{aligned}} \right\} \text{Unveränderter Rest}$$

6.5.4 *Ausgleichsumfang*

Diejenigen Gemeinden, die nicht abundant sind, erhalten in Niedersachsen 75% des Differenzbetrages zwischen Bedarfsmesszahl und Steuerkraftmesszahl als Schlüsselzuweisungen. Zusätzlich gibt es eine sog. Sockelgarantie für sehr finanzschwache Gemeinden: Falls die Summe aus Steuerkraftmesszahl und Schlüsselzuweisungen nicht 80 % der Bedarfsmesszahl erreicht, erhalten diese Gemeinden zusätzlich weitere Zuweisungen bis zu dem errechneten Sockelbetrag. In der Region Hannover fiel im betrachteten Zeitraum jedoch keine Gemeinde darunter. Als einzige der vier Fallstudienregionen erhebt Niedersachsen im Gegenzug von abundanten Gemeinden eine Finanzausgleichsumlage (§ 16 NFAG): Übersteigt die Steuerkraftmesszahl die ermittelte Bedarfsmesszahl einer Gemeinde, so muss die Gemeinde eine Umlage in Höhe von 20 Prozent der Differenz an das Land abführen. In der Fallstudienregion Hannover sind dies im Zeitraum 2003 bis 2007 die drei nördlich von Hannover gelegenen Gemeinden Burgwedel, Isernhagen und Langenhagen.

Die durch den zusätzlichen Einwohner veränderte Bedarfsmesszahl und Steuerkraftmesszahl führen damit auch zu neuen Schlüsselzuweisungen bzw. Finanzausgleichsumlagen. Die Differenz zwischen den neuen und alten Schlüsselzuweisungen stellen dann die zusätzlichen Einnahmen (bzw. Ausgaben) der Kommune durch die Neugebietsausweisung im KFA dar.

Zusätzlich erhalten alle Kommunen im Rahmen des KFA Zuweisungen für die Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises (§ 12 NFAG). Die Festsetzung der Zuweisung wird im Niedersächsischen Finanzverteilungsgesetz (NFVG) für jedes Jahr pro Einwohner für die Landkreise (und damit die Region Hannover) geregelt. Anteilig wird von diesem Betrag – abhängig von der Größe der Gemeinde – ein gewisser Prozentsatz an die einzelnen Gemeinden verteilt.²⁵ Die Beträge liegen im Zeitraum 2003–2007 zwischen 45 Euro pro Einwohner für Hannover und 16 Euro für kleine Gemeinden wie Hemmingen oder Pattensen.

²⁵ Siehe für die Prozentanteile Niedersächsisches Landesamt für Statistik (NLS), 2004 und entsprechende Jahrgänge.

6.5.5 Kreisumlage/ Regionsumlage

Die Region Hannover bezeichnet die Kreisumlage aufgrund ihrer Besonderheit als Regionsumlage. Die Bemessungsgrundlagen in Niedersachsen sind in §15 NFAG definiert. Zur Zahlung der Kreisumlage sind dabei alle kreisangehörigen Gemeinden sowie die gemeindefreien Gebiete verpflichtet. Die Berechnung der Umlagegrundlagen greift dabei auf die Steuerkraftmesszahlen des KFA zurück: Die Steuerkraftmesszahlen der Grund-, Einkommen- und Umsatzsteuer sowie der Spielbankabgabe werden übernommen, einzig die Vorhundredsätze der Gewerbesteuer sind für die Umlagegrundlagen und damit die Steuerkraftmesszahlen der Gewerbesteuer unterschiedlich. Neben den Steuermesszahlen bilden die Schlüsselzuweisungen zu 90 Prozent die Umlagegrundlagen.

In der Region Hannover gibt es bei der Bestimmung der Kreis- bzw. Regionumlagesätze eine Besonderheit. Die Umlagesätze werden erstens für die beiden Umlagegrundlagen Steuerkraftzahlen und Schlüsselzuweisungen getrennt festgelegt, wobei der Anteil bei ungefähr 1,086 zu 1 liegt. Zweitens liegt der Umlagesatz der Steuerkraftmesszahlen für die Städte und Gemeinden des ehemaligen Landkreises um einige Prozentpunkte höher (siehe Tabelle 13). Grund sind die noch zu zahlenden Schulden des Landkreises, die nicht von der Stadt Hannover getragen werden sollen (Hüppe und Hartje, 2003, S. 53).

Tabelle 13: Regionumlagesätze, Durchschnitt 2003–2007

	Umlagesatz für Steuerkraftmesszahlen (e)	Umlagesatz für Schlüsselzuweisungen (f)
Stadt Hannover	0,4879	0,4476
Restliche Kommunen	0,5048	

Quelle: Haushaltspläne der Region Hannover, 2003– 2007

Da sich im Falle einer Neugebietsausweisung sowohl die Steuerkraftmesszahlen als auch die Schlüsselzuweisungen ändern, verändert sich auch die Regionsumlage. Die neue Regionsumlage wird wie folgt berechnet:

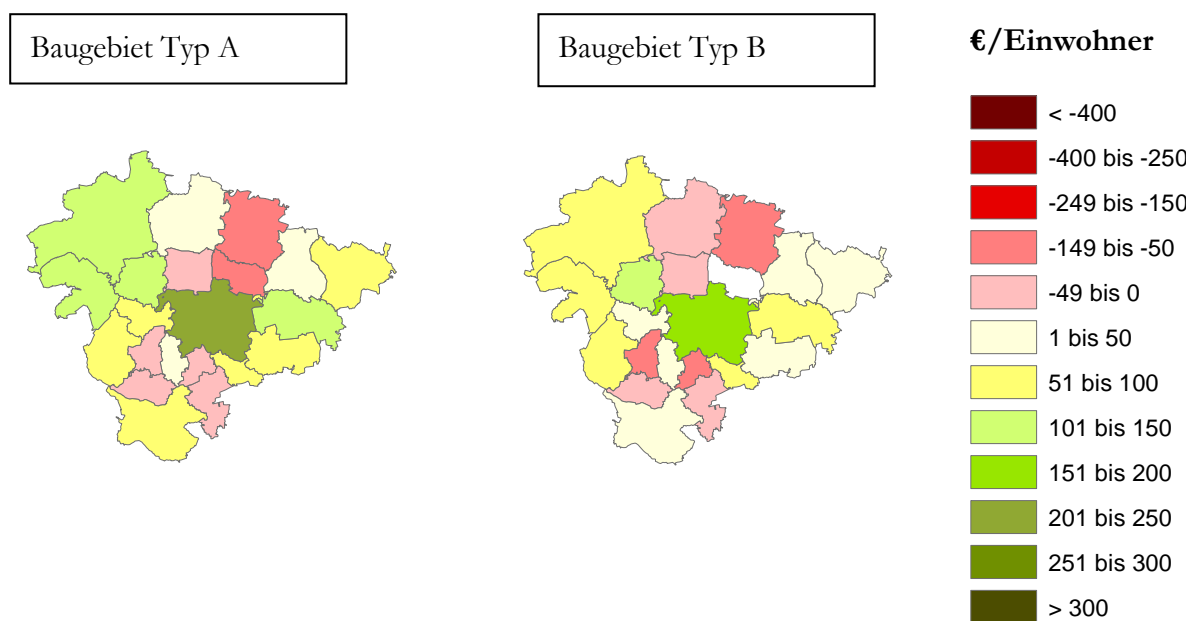
$$\text{Regionsumlage}_{\text{NEU}} = e * \text{Steuerkraftmesszahlen}_{\text{NEU}} + f * 0,9 * \text{Schlüsselzuweisungen}_{\text{NEU}}$$

Die Differenz zwischen der neuen und der alten Regionsumlage stellt die zusätzlich zu zahlende Regionsumlage durch eine zusätzliche Person im Neubaugebiet dar.

6.5.6 Ergebnis der Berechnung für die Region Hannover

Die Differenz aus den zusätzlichen Schlüsselzuweisungen und der zusätzlich zu zahlenden Kreisumlage stellen die zusätzlichen Einnahmen im KFA (pro Einwohner) dar. Da die beiden Baugebiete unterschiedliche Grundsteuereinnahmen haben, sind die Schlüsselzuweisungen ebenfalls für die beiden Baugebiete verschieden, auch wenn die nur anteilig in der Steuerkraftmesszahl berücksichtigten Grundsteuerveränderungen sich nicht so stark auswirken: Der Durchschnittswert liegt im Falle der Einfamilienhaussiedlung (Typ B) aufgrund der höheren Einnahmen um gut 20 € niedriger als im Falle der Mehrfamilienhaussiedlung (Typ A).

Abbildung 4: Zusätzliche Einnahmen durch den KFA (inkl. Kreisumlage), Region Hannover



Quelle: Eigene Darstellung

Die Wirkungen des KFA für die einzelnen Kommunen haben aber eine sehr hohe Varianz. Während die Stadt Hannover Einnahmen von über 200 Euro pro Einwohner (Typ A) erzielt, wird Isernhagen über 140 Euro pro Einwohner (Typ B) pro Jahr Geld entzogen. Die finanzielle Situation der Kommunen vor der Neugebietsausweisung spielt dabei eine wesentliche Rolle: Während die zusätzlichen Steuereinnahmen nur anteilig bei der Steuerkraftbemessung berücksichtigt werden, erfährt der zusätzliche Einwohner durch die Einwohnerveredlung höheres Gewicht. Die Bedarfsmesszahl erhöht sich somit stärker als die Steuerkraftmesszahl. Im Falle sehr armer Kommunen (mit hoher Bedarfs- und geringer Steuerkraftmesszahl) wirkt sich dies noch stärker aus und sie erhalten sehr viel höhere Schlüsselzuweisungen. Im Falle von sehr reichen Kommunen, die abundant sind und keine Schlüsselzuweisungen erhalten oder sogar eine Finanzausgleichsumlage abführen (wie Isernhagen), wird der Anteil der Finanzausgleichsumlage zwar unterdurchschnittlich (bei einem Vergleich pro Kopf) erhöht, zusätzlich steigt aber auch die Regionsumlage aufgrund gestiegener Steuerkraftmesszahlen. Insgesamt hat somit der KFA bei armen Regionen bei der Neugebietsausweisung sogar eine amplifizierende Wirkung: Durch die Baulandausweisung erzielen sie zusätzliche Steuereinnahmen und gleichzeitig erhöhen sich die Schlüsselzuweisungen.

Die Stadt Hannover nimmt hier jedoch eine Sonderrolle ein: Hannover ist keine arme Kommune, erhält aber trotzdem recht hohe Zuweisungen. Aufgrund ihrer Größe wirkt sich die Einwohnerveredlung (Faktor 1,8) im Vergleich mit den anderen Kommunen sehr viel stärker aus und die abzuführende Regionsumlage ist etwas geringer, so dass sie noch recht hohe Einnahmen aus dem KFA empfängt.

Insgesamt liegen die Unterschiede im Falle der Einfamilienhaussiedlung (Typ B) etwas niedriger als beim Mehrfamilienhaus, da die Einnahmen insgesamt höher sind und somit die Hebelwirkung der Einwohnerveredlung nicht so stark wirkt.

6.6 Der Kommunale Finanzausgleich in Nordrhein-Westfalen

Der KFA in Nordrhein-Westfalen wird durch das Gemeindefinanzierungsgesetz (GFG) geregelt und wird im Gegensatz zu den anderen Bundesländern für jedes Jahr neu festgelegt. Daher sind dort neben allgemeinen Richtlinien auch konkrete Maßzahlen und Beträge für die verschiedenen Zuweisungen ausgewiesen.

6.6.1 Schlüsselmasse

Die genaue Höhe der Schlüsselmasse für die allgemeinen Zuweisungen und deren Aufteilung wird im GFG (z.B. § 8 GFG 2007) ausgewiesen. Es existiert für Kreise und Gemeinden (und Landschaftsverbände) eine gemeinsame Schlüsselmasse. Im GFG werden die Zuweisungen im genauen Eurobetrag ausgewiesen, der aus der Schlüsselmasse für die Gemeindeaufgaben ermittelte Grundbetrag lag in NRW zwischen 2003 und 2007 im Durchschnitt bei 636 € und damit höher als in Niedersachsen.²⁶

6.6.2 Maßzahl für den kommunalen Finanzbedarf

Der Finanzbedarf wird in NRW durch den sog. Ausgleichsansatz ermittelt. Neben dem Hauptstaffelansatz, in dem ebenfalls eine Einwohnerveredlung vorgenommen wird, besteht in NRW noch eine Reihe von weiteren Nebenansätzen zur Berücksichtigung der Struktur der Einwohner: Der Schüleransatz, der Soziallastenansatz und der Zentralitätsansatz bilden zusammen mit dem Hauptansatz den Gesamtansatz (§ 10, Abs. 2 GFG 2007).

Die Einwohnerveredlung erfolgt ähnlich wie in Niedersachsen über verschiedene Staffelloklassen für die Einwohnerzahlen mit Interpolation für Einwohnerzahlen zwischen den Klassen. Hier beginnt die Einwohnerveredlung jedoch erst bei einer Einwohnerzahl von 25 Tsd. und es werden sehr viel mehr einzelne Stufen vorgegeben (Anlage 2 GFG 2007). Bei einer Einwohnerzahl von mehr als 634 Tsd. beträgt der Faktor (bzw. Ansatz) 1,57 und ist damit insgesamt sehr viel niedriger als in Niedersachsen.

Der Schüleransatz wird in § 10, Absatz 4 zusammen mit Anlage 3 GFG 2007 geregelt. Dabei wird die Anzahl der Schüler an Schulen in eigener Trägerschaft berücksichtigt, jedoch nach den verschiedenen Schulformen gewichtet (insgesamt 7 Formen). Die höchste Gewichtung bekommen Schüler von Sonder- oder Förderschulen mit 346 Prozent, die geringste Gewichtung Schüler von Berufskollegs (54 Prozent). Die Gesamtzahl der berücksichtigten (fiktiven) Schülerzahlen fließt mit 92 Prozent in den Gesamtansatz hinein.

Beim Soziallastenansatz werden einer Gemeinde durch die Struktur und die Höhe der Arbeitslosen noch weitere Bedarfspunkte hinzugerechnet. Dabei werden die Arbeitslosenzahlen nach der Dauer ihrer Arbeitslosigkeit differenziert und gewichtet. Bei einer Dauer der Arbeitslosigkeit von 6 bis 12 Monaten werden die Arbeitslosen fünffach, bei 12 bis 24 Monaten sechsfach und ab 24 Monate siebenfach in der Bedarfsermittlung gezählt (seit 1996, § 10 Abs. 5 GFG 2007). Die Arbeitslosenstatistiken der Bundesagentur für Arbeit auf Gemeindeebene geben jedoch bei der Dauer der Arbeitslosigkeit nur eine Trennung zwischen Langzeitarbeitslosen (> 12 Monate arbeitslos) und Nicht-Langzeitarbeitslosen an. Zur Berechnung der Bedarfsmesszahl wird hier der

²⁶ Angaben des Innenministeriums NRW.

Soziallastenansatz in der Form vereinfacht, dass Langzeitarbeitslose 6,5-fach in die Berechnung einfließen und die Hälfte der restlichen Arbeitslosen fünffach.²⁷

Der Zentralitätsansatz berücksichtigt die Anzahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in der Kommune (§ 10, Absatz 6 GFG 2007). Dabei geht die Anzahl der Beschäftigten mit 15 Prozent in den Gesamtansatz ein. Bei allen Ansätzen gelten die Zahlen aus den vorvergangenen Jahren (oder sogar noch ein Jahr zuvor) als Richtwert, so dass sich Änderungen der Einwohnerzahlen und -strukturen erst mit Zeitverzögerungen auf die Bedarfsmesszahl im KFA auswirken.

Die Veränderung der Einwohnerzahl durch die Neugebietsausweisung ist im Falle NRW über eine Hinzufügung eines weiteren Einwohners entweder zu gering oder zu hoch bewertet. Falls nur die Einwohnerzahl im Hauptansatz um eine Person erhöht wird, wird die Struktur dieses zusätzlichen Einwohners nicht berücksichtigt und damit zu gering bewertet. Es ist für eine korrekte Berechnung somit von Relevanz, ob der zusätzliche Einwohner entweder arbeitslos, sozialversicherungspflichtig beschäftigt oder Schüler ist. Da einer dieser Fälle sehr wahrscheinlich ist, aber immer nur einer, müsste man eine Wahl zwischen den zu berücksichtigenden Nebenansätzen treffen. So lange man die Struktur des Einwohners nicht kennt und keine Annahmen treffen möchte, stellt die Verwendung des Durchschnittswertes der Bedarfsmesszahl eine geeignete Alternative dar. Die alte Bedarfsmesszahl wird aus diesem Grund in NRW durch die Anzahl der Einwohner geteilt (Bedarfsmesszahl pro Kopf). Die neue Bedarfsmesszahl errechnet sich somit wie folgt:

$$\text{Bedarfsmesszahl}_{\text{NEU}} = \text{Bedarfsmesszahl}_{\text{ALT}} + (\text{Bedarfsmesszahl}_{\text{ALT}} / \text{Einwohnerzahl})$$

Die Bedarfsmesszahl pro Kopf bildet somit als Summe mit der alten Bedarfsmesszahl die neue Bedarfsmesszahl.

6.6.3 Maßzahl für die kommunale Steuerkraft

Die Ermittlung der Steuerkraftmesszahl erfolgt sehr ähnlich zu Niedersachsen. Die für die Steuerkraftmesszahlen zugrundeliegenden Messbeträge bestimmen sich in NRW aus dem Zeitraum vom 1. Juli des vorvergangenen Betrachtungsjahres bis zum 30. Juni des vergangenen Jahres (§ 28, Abs. 7 GFG 2007).

Die einzelnen Messbeträge der Grund- und Gewerbesteuer werden durch die tatsächlich aufgetretenen Hebesätze geteilt und mit den im GFG festgelegten Nivellierungshebesätzen multipliziert (§ 11 GFG 2007). Die Messbeträge des Einkommensteueranteils (zuzüglich der Zuweisungen aufgrund der Neuregelung des Familienlastenausgleichs) und der Umsatzsteuer gehen vollständig in die Steuerkraftmesszahl ein.

Die Berücksichtigung der Gewerbesteuerumlage erfolgt durch einen so genannten Vervielfältiger, der ähnlich wie der Nivellierungshebesatz agiert. Das Istaufkommen wird mit diesem Vervielfältiger gewichtet und von den restlichen Steuerkraftmesszahlen abgezogen. Die Nivellierungshebesätze und der Vervielfältiger im Zeitraum 2003–2007 (im Durchschnitt) für die verschiedenen Steuereinnahmen sind in Tabelle 14 abgebildet, wobei sich nur der Vervielfältiger über den Zeitraum verändert hat.

²⁷ Da Arbeitslose, die weniger als 6 Monate arbeitslos sind, nicht in der KFA-Berechnung Berücksichtigung finden sollen, muss der Anteil der Arbeitslosen reduziert werden. Da der Anteil der Sucharbeitslosigkeit (< 6 Monate) an der Arbeitslosenquote im Bundesdurchschnitt bei circa 2–3 Prozentpunkten, der Anteil Langzeitarbeitslosigkeit in der Region Düsseldorf bei ca. 50 Prozent der Arbeitslosen und die ALQ bei ca. 11 Prozent liegt, kann also die „restliche“ Arbeitslosigkeit zwischen 6 Monaten und 12 Monaten auf circa 2-3 Prozentpunkte und damit auf die Hälfte der restlichen Arbeitslosen vereinfacht werden. Siehe dazu die Daten der Bundesagentur für Arbeit.

Tabelle 14: Nivellierungshebesätze und Vervielfältiger in NRW

	Grundsteuer A (a)	Grundsteuer B (b)	Gewerbsteuer (c)	Vervielfältiger (d)
2003 – 2007	192	381	403	90,6

Quelle: GFG 2003–2007, Innenministerium NRW. Eigene Darstellung.

Auch hier bewirkt im Falle der Neugebietsausweisung der zusätzlich berücksichtigte Einwohner in der Kommune zusätzliche Steuereinnahmen bei der Grundsteuer und der Einkommensteuer. Die in den Kapiteln 4 und 5 ermittelten zusätzlichen (bzw. geringeren im Falle der Grundsteuer A) Steuereinnahmen pro Kopf werden zum Istaufkommen (Durchschnittswerte der Jahre 2003–2007) hinzugerechnet, so dass sich höhere Steuerkraftmesszahlen ergeben.

Steuerkraftmesszahl_{NEU} =

$$\begin{aligned}
 & a * ((\text{Grundsteuer A} + \Delta \text{ Grundsteuer A}) / \text{örtlicher Hebesatz}) + \\
 & b * ((\text{Grundsteuer B} + \Delta \text{ Grundsteuer B}) / \text{örtlicher Hebesatz}) + \\
 & (\text{Einkommenssteueranteil} + \Delta \text{ Einkommenssteueranteil}) + \\
 & (c - d) * (\text{Gewerbsteuer} / \text{örtlicher Hebesatz})^{28} + \\
 & \text{Umsatzsteueranteil}
 \end{aligned}
 \left. \vphantom{\begin{aligned} & a * ((\text{Grundsteuer A} + \Delta \text{ Grundsteuer A}) / \text{örtlicher Hebesatz}) + \\ & b * ((\text{Grundsteuer B} + \Delta \text{ Grundsteuer B}) / \text{örtlicher Hebesatz}) + \\ & (\text{Einkommenssteueranteil} + \Delta \text{ Einkommenssteueranteil}) + \\ & (c - d) * (\text{Gewerbsteuer} / \text{örtlicher Hebesatz})^{28} + \\ & \text{Umsatzsteueranteil} \end{aligned}} \right\} \text{ Unveränderter Rest}$$

6.6.4 Ausgleichsumfang

Diejenigen Gemeinden, die nicht abundant sind, erhalten in NRW 90% des Differenzbetrages zwischen Bedarfsmesszahl und Steuerkraftmesszahl als Schlüsselzuweisungen (§ 9 Abs. 1 GFG 2007). In NRW gibt es keine weiteren zusätzlichen Bedingungen: Es gibt keine Sockelgarantie und Finanzausgleichsumlage. Abundante Gemeinden erhalten ebenfalls keine Schlüsselzuweisungen, müssen aber auch keine zusätzliche Umlage abführen. Der Regierungsbezirk mit relativ reichen Kommunen hatte dabei im Zeitraum 2003–2007 bis zu 11 abundante Gemeinden (u.a. Düsseldorf) von insgesamt 66 kreisfreien Städten und Gemeinden im Regierungsbezirk.

Die durch den zusätzlichen Einwohner veränderte Bedarfsmesszahl und Steuerkraftmesszahl führen damit auch zu neuen Schlüsselzuweisungen bzw. Finanzausgleichumlagen. Die Differenz zwischen den neuen und alten Schlüsselzuweisungen stellen dann die zusätzlichen Einnahmen (bzw. Ausgaben) der Kommune durch die Neugebietsausweisung im KFA dar.

6.6.5 Kreisumlage

Die Bemessungsgrundlagen für die Kreisumlage in NRW sind in §25 GFG 2007 definiert. Zur Zahlung der Kreisumlage sind dabei alle kreisangehörigen Gemeinden verpflichtet. Die Umlagegrundlagen stellen ebenfalls wie in Niedersachsen die Steuerkraftmesszahlen und die Schlüsselzuweisungen. Dabei gelten jedoch die ermittelten Steuerkraftmesszahlen für die Schlüsselzuweisungen und die Schlüsselzuweisungen gänzlich und im vollen Umfang als Umlagegrundlagen für die Kreisumlage.

Wie in Kapitel 6.4 beschrieben, werden für die kreisfreien Städte fiktive Kreisumlagesätze ermittelt, um die Kosten der kreisfreien Städte (die ihnen in anderer Form als über die Zahlung einer

²⁸ Durch Umformung der Teile der Steuerkraftmesszahl der Gewerbesteuer und der Gewerbesteuerumlage. Siehe dazu auch Büttner et al., 2008b, S. 71.

Kreisumlage entstehen) abzubilden. Die durchschnittlichen Kreisumlagesätze im Zeitraum 2003 bis 2007 sind in Tabelle 15 zu finden. Die Gemeinden der eher städtisch geprägten Kreise (Kreis Mettmann, Rhein-Kreis Neuss) haben dabei etwas höhere Kreisumlagesätze als die ländlichen Regionen (Kreis Kleve, Kreis Wesel).

Tabelle 15: Kreisumlagesätze in der Region Düsseldorf, Durchschnitt 2003–2007

	Kreis Kleve	Kreis Mettmann	Rhein-Kreis Neuss	Kreis Viersen	Kreis Wesel	Kreisfr. Städte ²⁹
Kreisumlagesatz (e)	37,42	42,18	41,30	40,13	39,08	40,02

Quelle: Haushaltspläne der Kreise bzw. Landräte und Kreiskämmerer; eigene Darstellung

Die neue Kreisumlage – mit einem neuen Wohnungsbaug Gebiet – errechnet sich damit wie folgt:

$$\text{Kreisumlage}_{\text{NEU}} = e * (\text{Steuerkraftmesszahlen}_{\text{NEU}} + \text{Schlüsselzuweisungen}_{\text{NEU}})$$

Die Differenz zwischen der neuen und der alten Kreisumlage stellt die zusätzlich zu zahlende Umlage durch eine zusätzliche Person im Neubaugebiet dar.

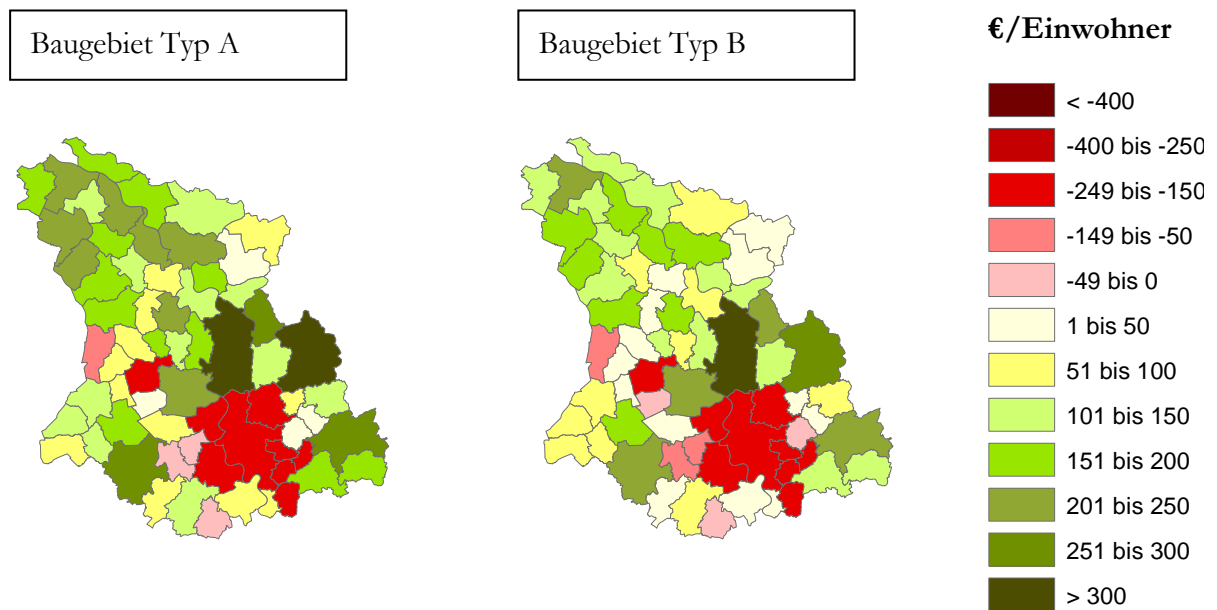
6.6.6 Ergebnis der Berechnung für Regierungsbezirk Düsseldorf:

Die Summe der Veränderungen aus den Schlüsselzuweisungen und der Kreisumlage sind in Abbildung 5 dargestellt. Die Unterschiede in den Einnahmen aus dem KFA liegen in Düsseldorf zwischen den beiden Baugebietstypen höher als in Niedersachsen: Der Durchschnittswert im Fall der Mehrfamilienhaussiedlung liegt über 40 Euro und damit fast 50 Prozent höher als beim Einfamilienhaus. Die geringeren Steuereinnahmen und damit auch die geringeren Steuerkraftmesszahlen im Falle der Mehrfamilienhäuser führen zu einer größeren Spreizung zwischen Bedarf und Steuerkraft. Da in NRW fast die gesamte Differenz (90 Prozent) durch Schlüsselzuweisungen ausgeglichen wird, ist der Unterschied zwischen den Baugebietstypen hier größer als in Niedersachsen.

Wie in Abbildung 5 zu sehen ist, haben die fiskalischen Wirkungen für die einzelnen Kommunen wie in der Region Hannover eine sehr hohe Varianz. Die reichen Kommunen im Speckgürtel Düsseldorf erleiden erhebliche Einbußen um die 220 Euro (z.B. Erkrath, Ratingen), dagegen erhalten arme, große Städte wie Duisburg über 330 Euro pro Jahr und Person. Der KFA erfüllt bei der Baulandausweisung somit seine redistributive Funktion (siehe Kapitel 6.1). Aufgrund der noch stärkeren Ausgleichszahlungen als in Niedersachsen bekommen die armen Kommunen noch mehr (im Schnitt) und die Spannweite zwischen den Auswirkungen ist noch größer. In den relativ ländlichen Regionen (nördlicher Teil des Regierungsbezirks) sind die Unterschiede nicht so ausgeprägt und damit auch die Auswirkungen im KFA.

²⁹ Fiktiver Kreisumlagesatz (= Durchschnitt der Kreisumlagesätze der anderen Kreise des Regierungsbezirks)

Abbildung 5: Zusätzliche Einnahmen durch den KFA (inkl. Kreisumlage), Region Düsseldorf



Quelle: Eigene Darstellung.

6.7 Der Kommunale Finanzausgleich in Hessen

6.7.1 Schlüsselmasse

Der KFA in Hessen wird durch das Finanzausgleichsgesetz Hessen (FAG Hessen) geregelt. Die Schlüsselmasse wird in Hessen getrennt für Gemeinde, kreisfreie Städte und Landkreise verteilt. Dabei stehen aus der Gesamtschlüsselmasse Gemeinden 45,7 Prozent, kreisfreien Städte 20,1 Prozent und Landkreisen 34,2 Prozent zur Verfügung (§ 7 FAG Hessen).

Der aus der Schlüsselmasse für die Gemeindeaufgaben ermittelte Grundbetrag lag in Hessen zwischen 2003 und 2007 im Durchschnitt bei 676 € und damit sehr viel höher als in den anderen drei Fallstudienregionen.³⁰

6.7.2 Maßzahl für den kommunalen Finanzbedarf

Der Finanzbedarf wird in Hessen durch den sog. Gesamtansatz ermittelt. Neben dem Hauptansatz, in dem ebenfalls eine Einwohnerveredlung vorgenommen wird, bestehen in Hessen noch kleinere Ergänzungsansätze, die Besonderheiten der Gemeinden auffangen (§ 11 FAG Hessen).

Im Hauptansatz erfolgt die Einwohnerveredlung über verschiedene Staffelnklassen für die Einwohnerzahlen mit einer Spannweite von 107 bis 130 Prozent. Anders als in den anderen Fallstudienregionen wird hier jedoch keine Interpolation vorgenommen, sondern alle Gemeinden innerhalb einer Staffelnklasse werden mit dem gleichen Faktor gewichtet. Gemeinden unter 5 Tsd. Einwohner erhalten alle den Faktor von 1,07, Gemeinden über 50 Tsd. werden mit dem Faktor 1,3 gewichtet (siehe Anlage 1 zu § 10, Abs. 1). Zusätzlich erfolgt innerhalb des Hauptansatzes noch eine Berücksichtigung der zentralörtlichen Funktion (§ 10, Abs. 2): Mittelzentren werden mindestens mit dem Faktor 1,25, Mittelzentren mit Teilfunktion eines Oberzentrums mit 1,3 und Oberzentren mit 1,4 gewichtet. Dies führt in Mittelhessen bei 17 Kommunen zu einer erhöhten Gewichtung der Einwohnerzahlen, zumeist allerdings nur zu einer geringen Erhöhung des Faktors 1,24 auf 1,25 (Ausweisung als Mittelzentrum).

In den Ergänzungsansätzen werden zusätzlich hohe Einwohnerzahlen (Sonderstatusstädte, § 11, Abs. 1 FAG Hessen), Stationierungsstreitkräfte (Abs. 2), hohe Einwohnerzuwächse (Abs. 3) und kommunale Schulträgerschaften (Abs. 4) berücksichtigt. In Mittelhessen führt dies insbesondere zur weiteren Erhöhung der Bedarfsmesszahl der drei großen Städte Gießen, Marburg und Wetzlar.³¹

Der Hauptansatz in Kombination mit den Ergänzungsansätzen ergibt den Gesamtansatz. Um den Einfluss der Neugebietsausweisung abzubilden wird wie in Niedersachsen ein zusätzlicher Einwohner zu den Einwohnerzahlen (Durchschnitt der Jahre 2003–2007) hinzugefügt. Dieser sich daraus ergebene Gesamtansatz wird durch Multiplikation mit dem durchschnittlichen Grundbetrag von 676 € zur neuen Bedarfsmesszahl.

6.7.3 Maßzahl für die kommunale Steuerkraft

Die Ermittlung der Steuerkraftmesszahl erfolgt in sehr ähnlichem Muster wie in NRW. Die für die Steuerkraftmesszahlen zugrunde liegenden Messbeträge bestimmen sich in Hessen ebenfalls

³⁰ Angabe des Hessischen Ministeriums der Finanzen.

³¹ Die Ergänzungsansätze Stationierungsstreitkräfte und Schulträgerschaft haben kaum Relevanz, hohe Bevölkerungszuwächse sind ebenfalls kaum festzustellen (Angaben statistisches Landesamt Hessen).

aus dem Zeitraum vom 1. Juli des vorvergangenen Betrachtungsjahres bis zum 30. Juni des vergangenen Jahres (§ 12, Abs. 4 FAG Hessen).

Analog dem Vorgehen in NRW werden die einzelnen Messbeträgen der Grund- und Gewerbesteuer durch die tatsächlich aufgetretenen Hebesätze geteilt und mit den im FAG festgelegten Nivellierungshebesätzen multipliziert (§ 12, Abs. 2 FAG Hessen). Die Messbeträge des Einkommensteueranteils (zuzüglich der Zuweisungen aufgrund der Neuregelung des Familienlastenausgleichs) und der Umsatzsteuer gehen vollständig in die Steuerkraftmesszahl ein. Der einzige Unterschied besteht in der Berücksichtigung der Gewerbesteuerumlage. Seit 1993 geht die Gewerbesteuerumlage zu 100 Prozent in die Steuerkraftmesszahl ein und mindert die Steuerkraftzahl der Gewerbesteuer (Broer, 2001, S. 131).

Die Nivellierungshebesätze im Zeitraum 2003–2007 (im Durchschnitt) für die verschiedenen Steuereinnahmen sind in Tabelle 14 abgebildet, wobei sich über den Zeitraum kein Hebesatz verändert hat.

Tabelle 16: Nivellierungshebesätze in Hessen

	Grundsteuer A (a)	Grundsteuer B (b)	Gewerbesteuer (c)
2003 – 2007	220	220	310

Quelle: FAG Hessen. Eigene Darstellung.

Auch hier bewirkt im Falle der Neugebietsausweisung der zusätzlich berücksichtigte Einwohner in der Kommune zusätzliche Steuereinnahmen bei der Grundsteuer und der Einkommensteuer. Die in den Kapiteln 4 und 5 ermittelten zusätzlichen (bzw. geringeren im Falle der Grundsteuer A) Steuereinnahmen pro Kopf werden zum Istaufkommen (Durchschnittswerte der Jahre 2003–2007) hinzugerechnet, so dass daraus höhere Steuerkraftmesszahlen resultieren.

Steuerkraftmesszahl_{NEU} =

$$\begin{aligned}
 & a * ((\text{Grundsteuer A} + \Delta \text{ Grundsteuer A}) / \text{örtlicher Hebesatz}) + \\
 & b * ((\text{Grundsteuer B} + \Delta \text{ Grundsteuer B}) / \text{örtlicher Hebesatz}) + \\
 & (\text{Einkommenssteueranteil} + \Delta \text{ Einkommenssteueranteil}) + \\
 & (\text{Gewerbesteuer} / \text{örtlicher Hebesatz}) - \text{Gewerbesteuerumlage} + \\
 & \text{Umsatzsteueranteil}
 \end{aligned}
 \left. \vphantom{\begin{aligned} & a * ((\text{Grundsteuer A} + \Delta \text{ Grundsteuer A}) / \text{örtlicher Hebesatz}) + \\ & b * ((\text{Grundsteuer B} + \Delta \text{ Grundsteuer B}) / \text{örtlicher Hebesatz}) + \\ & (\text{Einkommenssteueranteil} + \Delta \text{ Einkommenssteueranteil}) + \\ & (\text{Gewerbesteuer} / \text{örtlicher Hebesatz}) - \text{Gewerbesteuerumlage} + \\ & \text{Umsatzsteueranteil} \end{aligned}} \right\} \text{ Unveränderter Rest}$$

6.7.4 Ausgleichsumfang

Der Ausgleichsumfang der Differenz aus Bedarf und Steuerkraft ist in Hessen im Vergleich zu Niedersachsen und insbesondere zu NRW deutlich geringer. Diejenigen Gemeinden, die nicht abundant sind, erhalten nur 50% des Differenzbetrages zwischen Bedarfsmesszahl und Steuerkraftmesszahl als Schlüsselzuweisungen (§ 13, Abs. 1 FAG Hessen). Zusätzlich gibt es wie in Niedersachsen jedoch eine Sockelgarantie: Falls die Summe aus Steuerkraftmesszahl und Schlüsselzuweisungen nicht 80 % der Bedarfsmesszahl erreicht, erhalten diese Gemeinden zusätzlich weitere Zuweisungen bis zu dem errechneten Sockelbetrag. Diese Sockelgarantie kommt bei mehr als 40 Gemeinden der Region Mittelhessen (somit über 40 %) zum Tragen, zum Teil im erheblichen Umfang. Zusätzlich gibt es eine Mindestschlüsselzuweisung, die nach Einwohnerzahl und zentralörtlicher Funktion der Gemeinde festgelegt ist (§ 13, Abs. 2–4 FAG Hessen). Falls die vorab ermittelte Schlüsselzuweisung nicht die Werte der Mindestschlüsselzuweisung erreicht,

kommt damit automatisch die Mindestschlüsselzuweisung zum Tragen. Die Mindestschlüsselzuweisung aufgrund der zentralörtlichen Funktion bekommen dabei selbst abundante Gemeinden. Dies ist in der Region Mittelhessen für nur für die Gemeinde Stadtallendorf (LK Marburg-Biedenkopf) als abundantes Mittelzentrum der Fall. Die Mindestschlüsselzuweisung aufgrund der Einwohnerzahl musste in Mittelhessen nicht angewendet werden.

Die durch den zusätzlichen Einwohner veränderte Bedarfsmesszahl und Steuerkraftmesszahl führen damit auch zu neuen Schlüsselzuweisungen bzw. Finanzausgleichumlagen. Die Differenz zwischen den neuen und alten Schlüsselzuweisungen stellen dann die zusätzlichen Einnahmen (bzw. Ausgaben) der Kommune durch die Neugebietsausweisung im KFA dar.

6.7.5 Kreisumlage

Die Kreisumlage in Hessen ist in §37 FAG Hessen geregelt. Zur Zahlung der Kreisumlage sind dabei alle kreisangehörigen Gemeinden verpflichtet. Die Umlagegrundlagen stellen ebenfalls wie in Niedersachsen und NRW die Steuerkraftmesszahlen und die Schlüsselzuweisungen. Wie in NRW gelten dabei die ermittelten Steuerkraftmesszahlen für die Schlüsselzuweisungen und die Schlüsselzuweisungen gänzlich und im vollen Umfang als Umlagegrundlagen für die Kreisumlage. Im Regierungsbezirk Mittelhessen gibt es keine kreisfreien Städte, die Städte Marburg und Wetzlar haben in ihrem Kreis einen gesonderten Kreisumlagesatz verhandelt. Einen Sonderstatus erhalten zusätzlich noch Städte mit mehr als 50 Tsd. Einwohnern: Die Umlagegrundlagen gehen in diesen Städte nur zu 56,5 Prozent in die Kreisumlageberechnung ein. Dies betrifft in Mittelhessen die drei Städte Gießen, Marburg und Wetzlar. Die durchschnittlichen Kreisumlagesätze im Zeitraum 2003 bis 2007 sind in Tabelle 17 zu finden.

Tabelle 17: Kreisumlagesätze in der Region Mittelhessen, Durchschnitt 2003–2007

	Kreis Gießen	Lahn-Dill- Kreis	Limburg- Weilburg	Marburg- Biedenkopf	Vogels- bergkreis	Marburg	Wetzlar
Kreis- umlage- satz (e)	47,3	44,95	44,02	44,54	43,95	46,3	43,43

Quelle: Haushaltspläne der Kreise bzw. Landräte und Kreiskämmerer; eigene Darstellung

Die neue Kreisumlage mit einem neuen Wohnungsbaugebiet errechnet ist damit wie folgt:

$\text{Kreisumlage}_{\text{NEU}} = e * (\text{Steuerkraftmesszahlen}_{\text{NEU}} + \text{Schlüsselzuweisungen}_{\text{NEU}})$ bzw.

$\text{Kreisumlage}_{\text{NEU}} = e * 0,565 * (\text{Steuerkraftmesszahlen}_{\text{NEU}} + \text{Schlüsselzuweisungen}_{\text{NEU}})$ für die Städte Gießen, Marburg, Wetzlar

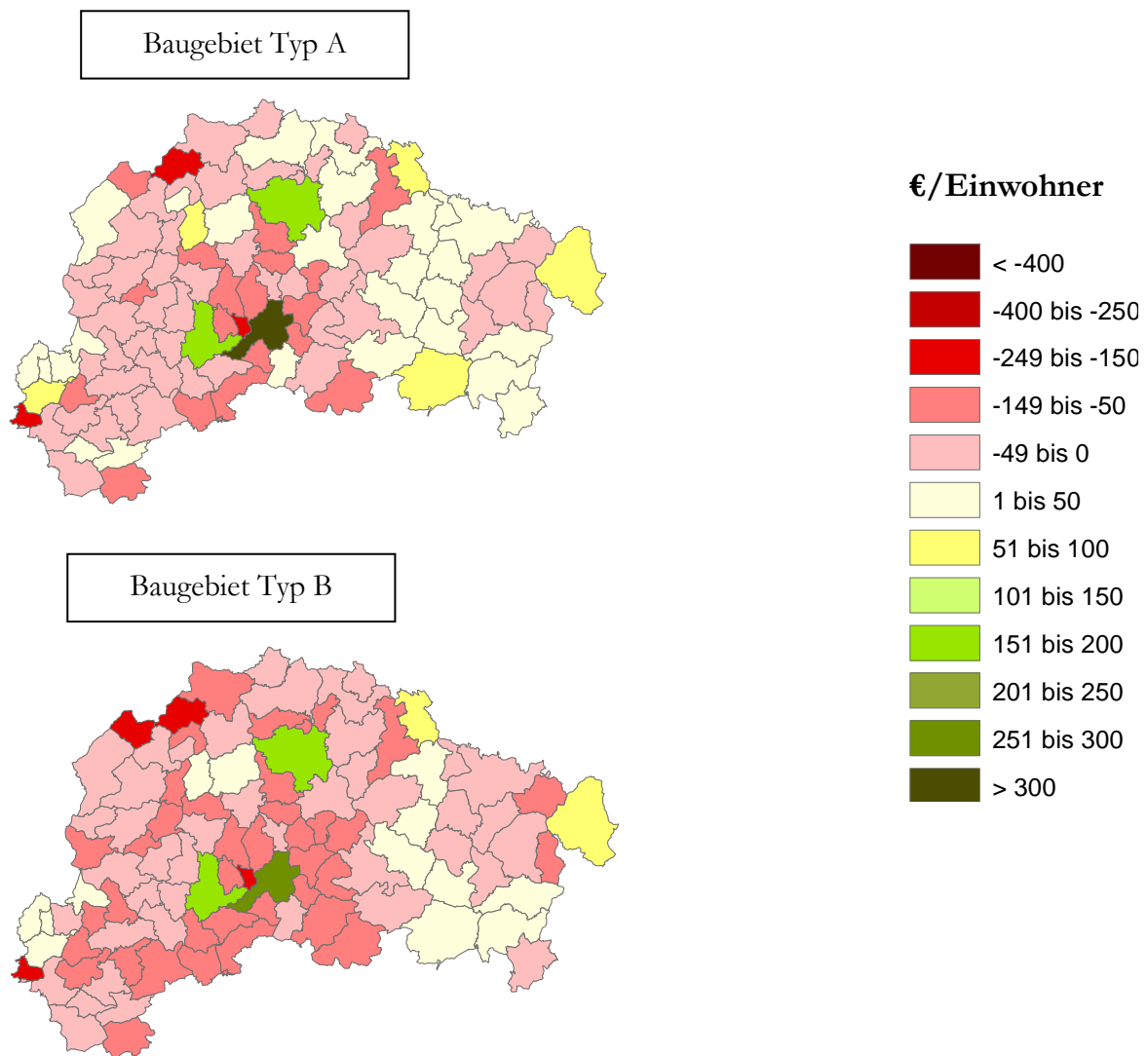
Die Differenz zwischen der neuen und der alten Kreisumlage stellt die zusätzlich zu zahlende Umlage durch eine zusätzliche Person im Neubaugebiet dar.

6.7.6 Ergebnis der Berechnung für die Region Mittelhessen

Die Summe der Veränderungen aus den Schlüsselzuweisungen und der Kreisumlage sind in Abbildung 6 dokumentiert. Die Einnahmen aus dem KFA sind in Mittelhessen sehr viel geringer als in Niedersachsen und Düsseldorf: Im Durchschnitt liegen die Werte (für beide Baugebietstypen) sogar im negativen Bereich: Für einen Großteil der Gemeinden führen die Neugebietsaus-

weisungen zu geringeren Zuweisungen im KFA. Trotz des relativ hohen Grundbetrages und damit einer hohen Bedarfsmesszahl führt der geringe Ausgleichsumfang zu relativ wenigen Zuweisungen. Hinzu kommen recht hohe Kreisumlagesätze die einen Großteil der Schlüsselzuweisungen wieder zurücknehmen. „Verlierer“ im KFA durch eine Baulandbereitstellung sind im intraregionalen Vergleich erneut die reicheren Kommunen in der Peripherie der Großstädte.

Abbildung 6: Zusätzliche Einnahmen durch den KFA (inkl. Kreisumlage), Region Mittelhessen



Quelle: Eigene Darstellung.

Unterschiede zwischen den beiden Baugebietstypen sind in Mittelhessen relativ gering. Der Durchschnittswert im Fall der Mehrfamilienhaussiedlung liegt nur 20 Euro höher als beim Einfamilienhaus. Die Werte für die einzelnen Kommunen haben eine ähnlich hohe Varianz wie in Düsseldorf. Die reichen Kommunen im suburbanen Raum von Gießen verbuchen erhebliche Einbußen von mehr als 200 Euro (z.B. Heuchelheim). Positive Werte sind nur für sehr wenige, größere Städte (wie Wetzlar, Gießen) zu beobachten; die Werte liegen aber ca. 100 € geringer als in Düsseldorf. Die geringeren Umlagegrundlagen für die drei großen Städte spielen hier den entscheidenden Unterschied zu den kleineren Kommunen in Mittelhessen.

6.8 Der Kommunale Finanzausgleich in Thüringen

6.8.1 *Ausgleichsmasse*

Der KFA in Thüringen wird durch das Thüringer Finanzausgleichsgesetz (ThürFAG) geregelt. Das ThürFAG hat 2008 erhebliche Neuerungen erfahren. Das Thüringer Verfassungsgerichtshof hatte 2005 entschieden, dass das bisherige Finanzausgleichsgesetz in wesentlichen Teilen nicht mit der Verfassung des Freistaats Thüringen vereinbar ist (Vgl. Aktenzeichen VergGH 28/03). Dies betraf speziell die unzureichende Berücksichtigung des tatsächlichen Finanzbedarfs der Gemeinden vor Festlegung der Finanzausstattung. So ist nun im neuen ThürFAG der Finanzbedarf vor der Festlegung zu berücksichtigen und die finanzielle Mindestausstattung der Gemeinden unabhängig von der Leistungsfähigkeit des Landes zu gewährleisten (Büttner et al., 2008a, S. 137). Diese Vorgaben finden insbesondere in § 3 ThürFAG ihren Niederschlag.

Die Zusammensetzung der Finanzausgleichsmasse wird nun in absoluten Zahlen ausgegeben. Der auf der Grundlage nach § 3 ThürFAG Teil der Finanzausgleichsmasse für allgemeine Schlüsselzuweisungen wird in Thüringen wie in NRW gemeinsam für Gemeinden und Kreise vorgegeben und wird zu 75 % an Gemeinden und kreisfreie Städte und zu 25 % an Landkreise gezahlt (§ 7 ThürFAG). Der daraus für die Gemeinde resultierende Grundbetrag lag in Thüringen zwischen 2003 und 2007³² im Durchschnitt bei 669 € und nur wenig hinter dem höchsten Grundbetrag in Hessen.³³

6.8.2 *Maßzahl für den kommunalen Finanzbedarf*

Der Finanzbedarf wird in Thüringen ebenfalls durch den sog. Gesamtansatz ermittelt. Neben dem Hauptansatz, in dem die Einwohnerveredlung vorgenommen wird, besteht ein Ergänzungsansatz für kreisfreie Städte (§ 10 ThürFAG).

Die Einwohnerveredlung erfolgt ähnlich wie in Niedersachsen und NRW über verschiedene Staffeln für die Einwohnerzahlen mit Interpolation für Einwohnerzahlen zwischen den Klassen. Hier beginnt die Einwohnerveredlung jedoch bereits bei einer Einwohnerzahl von mehr als 3 Tsd. und es werden mehr Stufen als in Niedersachsen, aber weniger als in NRW vorgegeben (§10 ThürFAG). Bei einer Einwohnerzahl von mehr als 200 Tsd. endet die Veredlung mit einem Faktor von 1,5 und ist damit insgesamt sehr viel niedriger als in Niedersachsen. In Thüringen gibt es nur noch einen Ergänzungsansatz, in dem kreisfreie Städte auf den Hauptansatz zusätzlich 5 Prozentpunkte erhalten.

Um den Einfluss der Neugebietsausweisung abzubilden wird wie in Niedersachsen und Hessen ein zusätzlicher Einwohner zu den Einwohnerzahlen (Durchschnitt der Jahre 2003–2007) hinzugefügt. Dieser sich daraus ergebene Gesamtansatz wird durch Multiplikation mit dem durchschnittlichen Grundbetrag von 669 € zur neuen Bedarfsmesszahl.

6.8.3 *Maßzahl für die kommunale Steuerkraft*

Die Ermittlung der Steuerkraftmesszahl erfolgt sehr ähnlich zu Niedersachsen. Die für die Steuerkraftmesszahlen zugrunde liegenden Messbeträge bestimmen sich in Thüringen aus dem Zeit-

³² Die vorliegende Studie nimmt zwar die Zahlen der Steuereinnahmen und Einwohner der Jahre 2003 bis 2007 als Grundlage, für die zukünftige Wirkung eines Baugebiets ist jedoch die Struktur des neuen Finanzausgleichsystems von Interesse. Aus diesem Grund erfolgt die Darstellung und Berechnung auf der Grundlage des neuen Systems.

³³ Angaben für die Jahre 2003–2007 vom Thüringer Innenministerium.

raum vom 1. Juli des vorvergangenen Betrachtungsjahres bis zum 30. Juni des vergangenen Jahres (§ 11, Abs. 3 ThürFAG).

Die einzelnen Messbeträge der Grund- und Gewerbesteuer werden durch die tatsächlich aufgetretenen Hebesätze geteilt und mit den im ThürFAG festgelegten Nivellierungshebesätzen multipliziert (§ 11, Abs. 2 ThürFAG). Der Einkommensteueranteil und die Zuweisungen aufgrund der Neuregelung des Familienlastenausgleichs gehen vollständig, die Spielbankabgaben zu 50 Prozent und der Anteil am Umsatzsteueraufkommen sogar zu 110 Prozent in die Steuerkraftmesszahl ein. Als Grund für eine höhere Gewichtung ist hier der Verzicht auf die Einführung der Gewerbekapitalsteuer in den ostdeutschen Bundesländern ausschlaggebend (Gemeinde- und Städtebund Thüringen, 2005, S. 290).

Die Berücksichtigung der Gewerbesteuerumlage erfolgt wie im Falle Hessens: Die Gewerbesteuerumlage wird von der Steuerkraftzahl der Gewerbesteuer abgezogen. Dabei wird keine anteilige Berücksichtigung vorgenommen. Die Nivellierungshebesätze im Zeitraum 2003–2007 (im Durchschnitt) für die verschiedenen Steuereinnahmen sind in Tabelle 18 abgebildet, wobei sich keine Veränderungen im Betrachtungszeitraum ergeben haben.

Tabelle 18: Nivellierungshebesätze in Thüringen

	Grundsteuer A (a)	Grundsteuer B (b)	Gewerbesteuer (c)
2003 – 2007	220	220	310

Quelle: ThürFAG. Eigene Darstellung.

Auch in Thüringen bewirkt der „neue“ Einwohner in der Kommune zusätzliche Steuereinnahmen bei der Grundsteuer und der Einkommensteuer. Die in den Kapiteln 4 und 5 ermittelten zusätzlichen (bzw. geringeren im Falle der Grundsteuer A) Steuereinnahmen pro Kopf werden zum Istaufkommen (Durchschnittswerte der Jahre 2003–2007) hinzugerechnet, so dass sich höhere Steuerkraftmesszahlen ergeben.

Steuerkraftmesszahl_{NEU} =

$$\begin{aligned}
 & a * ((\text{Grundsteuer A} + \Delta \text{ Grundsteuer A}) / \text{örtlicher Hebesatz}) + \\
 & b * ((\text{Grundsteuer B} + \Delta \text{ Grundsteuer B}) / \text{örtlicher Hebesatz}) + \\
 & (\text{Einkommenssteueranteil} + \Delta \text{ Einkommenssteueranteil}) + \\
 & \text{Zuweisungen aufgrund des Familienlastenausgleichs} + \\
 & (\text{Gewerbesteuer} / \text{örtlicher Hebesatz}) - \text{Gewerbesteuerumlage} + \\
 & 1,1 * \text{Umsatzsteueranteil}
 \end{aligned}
 \left. \vphantom{\begin{aligned} & a * ((\text{Grundsteuer A} + \Delta \text{ Grundsteuer A}) / \text{örtlicher Hebesatz}) + \\ & b * ((\text{Grundsteuer B} + \Delta \text{ Grundsteuer B}) / \text{örtlicher Hebesatz}) + \\ & (\text{Einkommenssteueranteil} + \Delta \text{ Einkommenssteueranteil}) + \\ & \text{Zuweisungen aufgrund des Familienlastenausgleichs} + \\ & (\text{Gewerbesteuer} / \text{örtlicher Hebesatz}) - \text{Gewerbesteuerumlage} + \\ & 1,1 * \text{Umsatzsteueranteil} \end{aligned}} \right\} \text{ Unveränderter Rest}$$

6.8.4 Ausgleichsumfang

Nicht-abundante „normale“ Gemeinden erhalten in Thüringen 70% des Differenzbetrages zwischen Bedarfsmesszahl und Steuerkraftmesszahl als Schlüsselzuweisungen (§ 12, Abs.1 ThürFAG). In Thüringen gibt es wie in NRW keine weiteren zusätzlichen Bedingungen: Es existiert keine Sockelgarantie oder Mindestzuweisung. Der Regierungsbezirk mit relativ armen Kommunen hatte dabei im Zeitraum 2003–2007 nur sechs abundante Gemeinden (u.a. im Umfeld von Eisenach), was weniger als 5 Prozent der Kommunen in der Region sind.

Die durch den zusätzlichen Einwohner veränderte Bedarfsmesszahl und Steuerkraftmesszahl führen damit auch zu neuen Schlüsselzuweisungen bzw. Finanzausgleichsumlagen. Die Differenz

zwischen den neuen und alten Schlüsselzuweisungen stellen dann die zusätzlichen Einnahmen (bzw. Ausgaben) der Kommune durch die Neugebietsausweisung im KFA dar.

6.8.5 Kreisumlage

Die Kreisumlage in Thüringen ist in § 28 ThürFAG geregelt. Die Landkreise können demnach die kreisangehörigen Gemeinden zur Deckung ihrer restlichen Finanzbedarfe heranziehen, wobei sie aber zunächst ihre sonstigen Einnahmen heranziehen müssen. Als Umlagegrundlagen gelten wie in den anderen Regionen die Steuerkraftmesszahlen und die Schlüsselzuweisungen. Wie in NRW und Hessen gelten die Steuerkraftmesszahlen im vollen Umfang, die Schlüsselzuweisungen gehen jedoch nur zu 80 Prozent als Umlagegrundlage in die Berechnung ein.

In der Region Südwestthüringen gibt es zwei kreisfreie Städte, die nicht zur Zahlung einer Kreisumlage verpflichtet sind. Analog zur Berechnung in NRW werden hier für die beiden kreisfreien Städte Eisenach und Suhl die durchschnittlichen Hebesätze der Region genommen, um die fiktiven Kosten für die Kreisaufgaben sichtbar zu machen. Die durchschnittlichen Kreisumlagesätze im Zeitraum 2003 bis 2007 sowie der fiktive Umlagesatz für die kreisfreien Städte sind in Tabelle 19 zu finden.

Tabelle 19: Kreisumlagesätze in der Region Südwestthüringen, Durchschnitt 2003–2007

	Hildburg- hausen	Wartburgkreis	Schmalkalden- Meiningen	Sonneberg	Kreisfr. Städte
Kreisumlage- satz (€)	34,56	30,88	31,07	35,68	33,04

Quelle: Angaben der Landräte und Kreiskämmerer; eigene Darstellung

Die neue Kreisumlage mit einem neuen Wohnungsbaugebiet errechnet sich wie folgt:

$$\text{Kreisumlage}_{\text{NEU}} = e * (\text{Steuerkraftmesszahlen}_{\text{NEU}} + 0,8 * \text{Schlüsselzuweisungen}_{\text{NEU}})$$

Die Differenz zwischen der neuen und der alten Kreisumlage stellt die zusätzlich zu zahlende Umlage durch eine zusätzliche Person im Neubaugebiet dar.

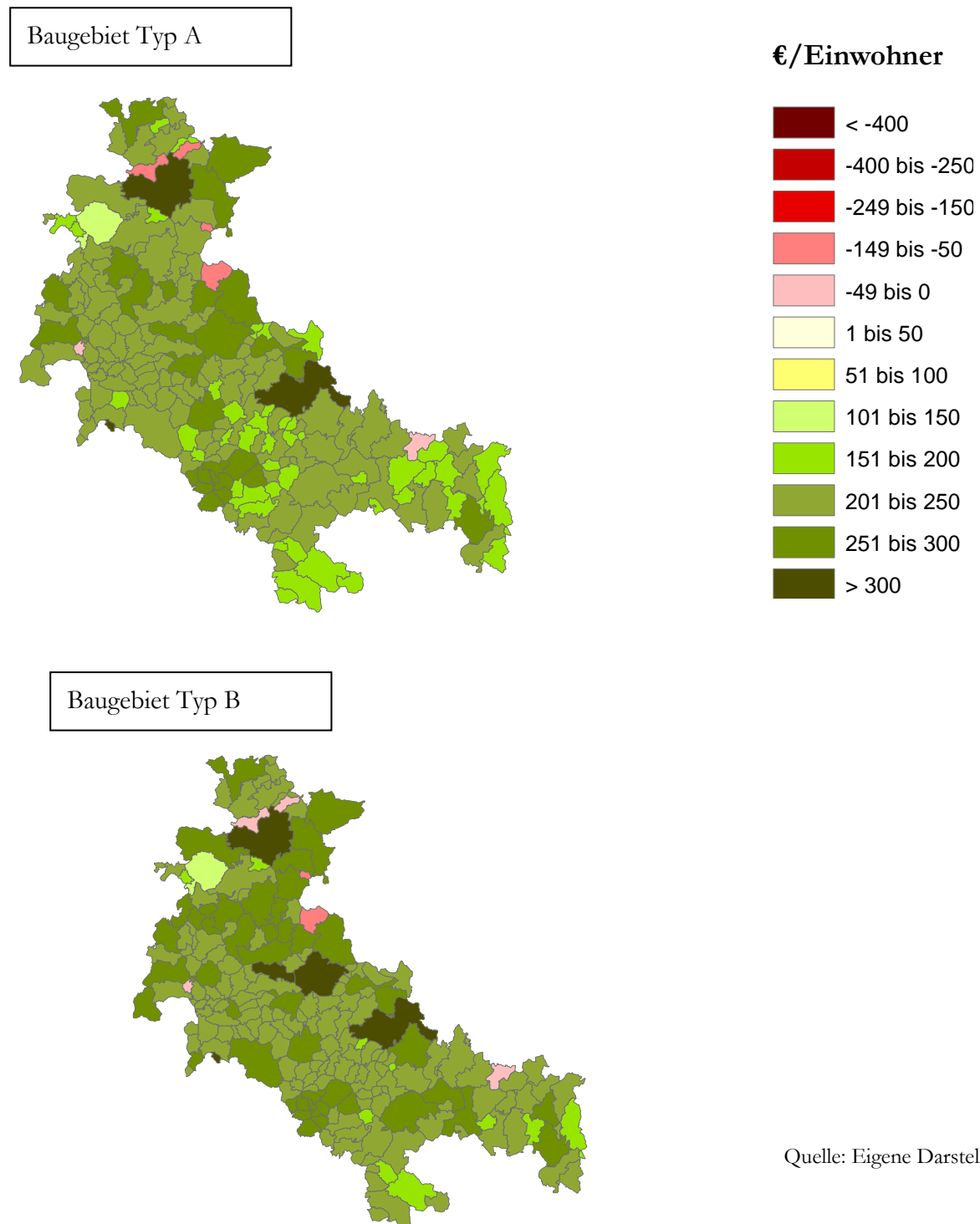
6.8.6 Ergebnis der Berechnung für Südwestthüringen

Abbildung 7 dokumentiert die Summe der Veränderungen aus den Schlüsselzuweisungen und der Kreisumlage. Unterschiede bei den KFA-Zusatzeinnahmen sind zwischen den beiden Baugebietstypen in Südwestthüringen kaum zu erkennen: Der Durchschnittswert im Fall der Mehrfamilienhaussiedlung liegt bei nur 20 Euro und ist damit kaum 10 Prozent geringer als beim Einfamilienhaus. Hier liegen die Werte für den Bebauungstyp Einfamilienhaus höher als für den Typ Mehrfamilienhaus, da die Grundsteuereinnahmen für Einfamilienhäuser in Thüringen aufgrund des Sachwertverfahrens niedriger sind als für Mehrfamilienhäuser. Zu berücksichtigende Steuereinnahmen sind somit im Fall des Einfamilienhauses geringer.

Die Werte für die einzelnen Kommunen variieren im Verhältnis zu den anderen Regionen relativ wenig. Die relativ wohlhabenden Kommunen in der Nähe von Eisenach haben als einzige Kommunen Einbußen von bis zu 79 € pro Jahr und Einwohner zu verkraften, die meisten Gemeinden erhalten allerdings ca. 200 € pro Person, die beiden kreisfreien Städte Eisenach und Suhl sogar mehr als 400 €. Trotz der Berücksichtigung einer fiktiven Kreisumlage erhalten diese beiden Städte aufgrund der starken Einwohnerveredlung (mit dem Ergänzungsansatz) hohe Zuwei-

sungen: Die Größe (und zentralörtliche Funktion) der Städte hat erhebliche Auswirkungen auf die Zuweisungshöhe, während die Steuereinnahmen aufgrund geringer Nivellierungshebesätze kaum Berücksichtigung finden. Ebenfalls liegt die Kreisumlage mit den Umlagesätzen unter dem Niveau der westdeutschen Regionen. Der KFA in Südwestthüringen übt somit insgesamt eine weniger redistributive, sondern stärker fiskalische Funktion aus.

Abbildung 7: Zusätzliche Einnahmen durch den KFA (inkl. Kreisumlage), Region Südwestthüringen



Quelle: Eigene Darstellung.

6.9 Der Kommunale Finanzausgleich – Vergleich der Fallstudienregionen

In Tabelle 20 ist eine Übersicht der Ergebnisse des Kommunalen Finanzausgleichs – analog zu den Steuereinnahmen in Kapitel 4 und 5 – über die vier Fallstudienregionen zu finden. Die höchsten zusätzlichen Einnahmen durch den KFA sind in Südwestthüringen zu finden, dort haben im Durchschnitt die Gemeinden auch die höchsten positiven Effekte. Die negativen Durchschnittswerte für Mittelhessen als niedrigste Durchschnittswerte stechen zweifelsohne hervor: Der KFA scheint im Regierungsbezirk Mittelhessen/Gießen im Durchschnitt für die Kommunen negative Wirkung zu entfalten. Der geringe Ausgleichsumfang in Kombination mit hohen Kreisumlagesätzen lässt nur relativ geringe KFA-Einnahmen zu. Die Bandbreite der Wirkungen ist in Düsseldorf am größten, die Struktur und Finanzkraft der Gemeinden ist hier allerdings sehr unterschiedlich und führt damit zu sehr unterschiedlichen Schlüsselzuweisungen. Zusätzlich ist in dieser Region der Ausgleichsumfang am größten, finanzschwache Gemeinden erhalten hier somit tendenziell höhere Zuweisungen. Der Varianzkoeffizient ist in Südwestthüringen am geringsten, auch wenn in allen Regionen eine sehr hohe Varianz der Werte festzustellen ist. Im Gegensatz zur Grund- und Einkommensteuer sind die Wirkungen in den einzelnen Kommunen sehr unterschiedlich und hoch, so dass der Effekt des Kommunalen Finanzausgleichs die interkommunalen Unterschiede dominiert.

Tabelle 20: Auswirkungen des Kommunalen Finanzausgleichs – ausgewählte Werte

Fallstudienregionen	MIN	MAX	Mittelwert	Standardabw.	Varianzkoeffizient
Region Hannover					
Typ A	-122,3	207,4	44,4	78,1	1,76
Typ B	-145,8	162,4	13,7	74,9	5,48
Region Düsseldorf					
Typ A	-222,0	373,4	90,2	140,5	1,56
Typ B	-239,9	332,5	54,0	133,8	2,48
Region Mittelhessen					
Typ A	-205,8	307,0	-18,5	67,7	3,66
Typ B	-216,8	283,3	-38,4	65,7	1,71
Region Südwestthüringen					
Typ A	-78,7	456,5	208,5	58,5	0,28
Typ B	-72,1	475,7	226,4	59,8	0,26

Quelle: Eigene Berechnung

Als „Verlierer“ aus dem KFA können in allen Regionen insbesondere Gemeinden im suburbanen Raum in der Nähe von Großstädten ausgemacht werden. Im „Speckgürtel“ finden sich zumeist finanzstarke Kommunen, die teilweise abundant sind und gar keine Schlüsselzuweisungen erhalten. Arme Kommunen können dagegen bei der Ausweisung neuen Wohnbaulands mit Zuweisungen in erheblichen Umfang rechnen: Die Einwohnerveredlung führt zur überproportionalen Anstieg der Bedarfsmesszahl, während die Steuerkraftmesszahl durch die Steuereinnahmen nur unterproportional steigt. Der nivellierende Effekt der Steuerkraftberücksichtigung im KFA wird durch den Bedarf mehr als kompensiert. Die fiskalischen Anreize kommunaler Ansiedlungspoli-

tiken spiegeln somit in keinster Weise die Nachfrage nach Bauland wider, die immer noch v.a. in den Kommunen im Speckgürtel am stärksten ist. Die redistributive Wirkung des KFA zeigt sich hier deutlich. Dagegen sind in den vier Finanzausgleichssystemen keine eindeutigen Gesamteffekte zur Unterstützung raumplanerischer Zielsetzungen wie etwa die Bündelung der Siedlungsentwicklung an bestimmte Standorte zu erkennen.

7 Ausgaben der Baulandbereitstellung

7.1 Instrumente und Strategien

Städte und Gemeinden sind durch das Baugesetzbuch unter Berücksichtigung bestimmter öffentlicher Belange grundsätzlich dazu verpflichtet, Bauland im notwendigen Umfang zur Verfügung zu stellen (§ 1 Abs. 6 BauGB). Hierbei unterliegen die Kommunen einerseits den beschriebenen fiskalischen Anreizen auf der Einnahmeseite und andererseits den regional sehr unterschiedlichen Nachfragegegebenheiten nach Wohnflächen. Zur Befriedigung der Ansprüche der Bevölkerung können die Gemeinden verschiedene Instrumente und Strategien der Baulandentwicklung anwenden. Jede Strategie hat erhebliche Auswirkungen auf die Kosten der Baulandbereitstellung insgesamt sowie auf die Frage, wer die Kosten letztendlich zu tragen hat. Um die Strategien für die Baulandbereitstellung von Wohnbauland zu typisieren, können insbesondere die beiden folgenden Kriterien herangezogen werden. Das erste Kriterium betrifft die planungsrechtlichen Instrumente der Baulandentwicklung, das zweite Kriterium den Standort des entstehenden Baulandes innerhalb bereits existierender Siedlungsgebiete (vgl. u.a. Schäfer et al., 2001; Markstein, 2003, S. 105 ff.; Hendricks, 2006; Seiler, 2006).

Tabelle 21: Strategietypen kommunaler Baulandentwicklung

Strategie / Instrument	Erklärung	Planungskosten	Innere Erschließung	Äußere Erschließung	Grunderwerbskosten	Infrastrukturfolgekosten
Klassische Angebotsplanung	Bebauungsplanung, Bodenordnung, Erschließung und anschließende Beitragserhebung	■	◻■	■	◻	■
Kommunaler Zwischenerwerb (Bodenvorratspolitik)	Entwicklung durch die Gemeinde in eigener Regie, ggf. im Rahmen einer Städtebauliche Entwicklungsmaßnahme (§§ 165–171 BauGB)	■	◻■	■	■	■
Städtebauliche Verträge mit Investoren	Entwicklung durch eine eingeschaltete (städtische, private oder gemischte) Gesellschaft (§ 11, § 12 und § 124 BauGB)	◻	◻	◻	◻	■

Quelle: Eigene Darstellung (vgl. DStGB, 1999; Schäfer et al., 2001, S. 13 und Markstein, 2003, S. 44 ff.)

■ = Gemeinden tragen die Kosten; ◻ = Eigentümer bzw. Erschließungsträger tragen die Kosten. Für einen Überblick über die Kosten der Baulandbereitstellung siehe Gutsche, 2003, S. 142 ff.)

Tabelle 21 enthält eine Typisierung der Baugebiete anhand der Instrumente der Baulandbereitstellung und der Kostenträgerschaft der zu leistenden Investitionen. Dabei ist anzumerken, dass alle drei Strategietypen nicht trennscharf sind und sowohl in reiner Form als auch in Kombinati-

on untereinander angewendet werden. Das erste Instrument ist das der klassischen Angebotsplanung mit einem Flächennutzungs- und Bebauungsplan. Bei diesem traditionellen und hoheitlichen Instrument können die Kommunen in einem offenen und flexiblen Prozess Bauland bereitstellen. Die Nachteile sind allerdings vielfältig: die Kosten der Baulandbereitstellung müssen von den Gemeinden vorfinanziert und können nur zum Teil von den Grundstückseigentümern wieder eingeholt werden. Außerdem ist dieses Verfahren sehr langwierig und kann nur im geringen Maße baureife Flächen mobilisieren, d.h. ihrer geplanten Nutzung auch tatsächlich zuführen (Markstein, 2003, S. 105). Die Beitragserhebung erfolgt beim Standardinstrument der kommunalen Angebotsplanung nach dem Erschließungsbeitragsrecht (§§ 125–135 BauGB) in Verbindung mit dem Kommunalabgabengesetz (KAG). Dabei muss die Gemeinde mindestens 10 % des Erschließungsaufwandes selbst tragen (§ 127 BauGB). Darunter fallen die in der Tabelle dargestellten Planungskosten und die Kosten der inneren Erschließung. Dagegen müssen die Kosten der äußeren Erschließung und die Folgekosten für den Straßenunterhalt und die Grünflächenpflege vollständig von den Gemeinden getragen werden (Seiler, 2006, S. 61). Da die Grundstücksflächen über bestimmte Verfahren (Umlegung, Bodenordnung) ohne Zwischenerwerb privat übertragen werden, entstehen keine Grunderwerbskosten (inkl. Grunderwerbssteuer). Allerdings können die Kommunen dadurch nicht an dem „planungsbedingtem Wertzuwachs“ der Flächen partizipieren. Die Möglichkeit „Planungsgewinne“ zu realisieren bietet das sog. Zwischenerwerbsmodell und die Entwicklung kommunalen Baulands. Die Kommunen kaufen hierfür potenzielle Bauflächen ein, um diese anschließend zu erschließen und als baureife Grundstücke vermarkten zu können. Die Kosten der Baureifmachung sind dann im Verkaufspreis enthalten und können dadurch refinanziert werden. Sind bestimmte Voraussetzungen gegeben, kann der Zwischenerwerb auch gesetzlich im Rahmen einer „Städtebauliche Entwicklungsmaßnahme“ erfolgen. Hierbei erwirbt die Gemeinde grundsätzlich alle Grundstücke und bringt sie – falls nötig – durch Enteignung in ihren Besitz (Markstein, 2003, S. 52 f.).

In einer dritten Strategie können die Kommunen auf der Basis städtebaulicher Verträge die Kosten der Baulandbereitstellung vollständig oder teilweise auf private (aber auch städtische oder gemischte) Gesellschaften übertragen (Bunzel et al., 2007). Hierdurch werden Gemeinden erheblich finanziell entlastet und können die Baulandentwicklung und -erschließung weitgehend kostenneutral realisieren. Sind Erschließungsträger eingeschaltet und diese auch im Besitz der zu entwickelnden Flächen, entstehen erst nach Übergabe des Baugebietes an die Gemeinde Folgekosten in Form von Unterhaltskosten für die aufgebaute Infrastruktur. Da städtebauliche Verträge sehr viele Variationsmöglichkeiten bieten, kann flexibel auf örtliche Gegebenheiten vertraglich eingegangen und auf diese Weise Probleme und Hemmnissen der Baulandentwicklung entgegengewirkt werden. Das Ziel der Gemeinden ist vorrangig die vollständige Übernahme der projektbezogenen Kosten durch einen Erschließungsträger. Hierunter fallen insbesondere die Kosten für die Planung, Erschließung und Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen (Markstein, 2003, S. 58). Auch bei Baulandentwicklungen privater Flächen durch private Akteure entstehen den Gemeinden keine Kosten, da diese von den Grundstückseigentümern und der Erschließungsgesellschaft getragen werden. Zusammengefasst kann festgehalten werden: Städtebauliche Verträge und die Einbeziehung externer Erschließungsgesellschaften überwinden Finanzierungsengpässe und senken finanzielle Risiken der Städte und Gemeinden. Dagegen verlieren die Kommunen bei dieser Strategie i.d.R. die Möglichkeit sich an der Abschöpfung der planungsbedingten Wertsteigerung zu beteiligen.

Bei allen drei genannten Strategietypen werden normalerweise die Folgekosten für die Unterhaltung der Infrastruktur von den Gemeinden getragen. Im Rahmen von Folgekostenverträgen (§ 11 Abs. 1 Nr. 3 BauGB) können aber auch Teile der Aufwendungen von Dritten übernommen werden. Hierzu gehören v.a. Folgekosten die für technische Erschließungsanlagen anfallen, aber auch Kosten für die weitere Infrastruktur wie Kindergärten, Schulen, Spielplätze und ÖPNV-Einrichtungen (DStGB, 1999, S.11).

Tabelle 22: Typisierung der Baugebiete anhand des Standorts innerhalb der Ortschaften

Standort der Baugebiets	Erklärung	Innere Erschließung	Äußere Erschließung	Planungskosten	Revitalisierungskosten
Grüne Wiese (Randlage)	Gebiete mit Neuinanspruchnahme von Siedlungsfläche	■	■	■	
Ortsrand (Ergänzungsfläche)	Gebiete mit Neuinanspruchnahme von Siedlungsfläche	■		■	
Arrondierungsflächen	Flächen am Rand des Siedlungskörpers, teilweise erschlossen (ggf. § 34 BauGB)	(■)		(■)	
Freiflächen oder mindergenutzte Flächen im Innenbereich	Größere unbebaute Flächen oder von Bebauung umschlossene, suboptimal genutzte Flächen			(■)	
Brach- und Konversionsflächen im Innenbereich	Flächen mit aufgebener Vornutzung	■		■	■

Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an Seiler, 2006, S. 72/73; Hutter et al., 2004, S.122 ■ = Durch das Baugebiet anfallende Kostengruppen.

Die zweite Kategorie zur Unterscheidung von Baugebietstypen differenziert auf Basis der räumlichen Lage innerhalb der bestehenden Ortschaften und der damit bereits vorhandenen Erschließungsinfrastruktur. Die beiden ersten Baugebietstypen stellen Neuausweisungen im Außenbereich dar und führen jeweils zu Planungskosten sowie zu Kosten für technische Infrastruktur, einmal sowohl für Erschließungsanlagen innerhalb und außerhalb des Baugebiets (Grüne Wiese), einmal nur für die innere Erschließung (Ortsrand). Bei Siedlungsentwicklungen auf sog. Arrondierungsflächen kann an bereits vorhandene Bebauung angeschlossen werden, sodass ein deutlich geringerer Aufwand für die innere Erschließung notwendig ist. Die beiden Innenentwicklungsoptionen sind aus Nachhaltigkeitsgesichtspunkten vorzugswürdig, führen aber nur in den Fällen zu geringeren Kosten, solange nicht aufwändige Aufbereitungskosten zur Revitalisierung von Brach- oder Konversionsflächen aufgebracht werden müssen (vgl. u.a. Bizer et al., 2007).

7.2 Modellannahmen und Berechnungen

Die vorliegende Studie betrachtet im Folgenden ausschließlich die Kosten der Baulandbereitstellung für allgemeine Wohnbaugebiete, die mit der klassischen Angebotsplanung entwickelt werden. Die Kostenteilung zwischen Kommunen und Grundstückseigentümern ist nach dem Beitragsabgaberecht geregelt und die Gemeinden betreiben keinen Zwischenerwerb von Flächen. Es wird nach Kostenunterschieden bei der baulichen Struktur und der Lage des Neubaugebiets differenziert, um zu verdeutlichen, wie diese kommunalen Entscheidungsparameter die Rentabilität neuer Wohnbaugebiete beeinflussen. Wie in Abschnitt 3.2.2 beschrieben, betrachtet die Studie jeweils ein Baugebiet mit vier Mehrfamilienhäusern à vier WE (Typ A) mit einem Baugebiet mit 16 Einfamilienhäusern (Typ B). Für diese Baugebietstypen werden nun die Flächendaten mit pauschalen Kostensätzen für die Erschließung und Instandhaltung verknüpft.

In Tabelle 23 sind die Kostensätze für die Erschließung (Spalte 2) und Instandhaltung (Spalte 3) aufgelistet.³⁴ Für die Verkehrsanlagen der inneren Erschließung (ohne Entwässerung) entstehen Kosten in Höhe von insgesamt 70 € pro m² Verkehrsfläche. Davon muss die Gemeinde nach § 127 BauGB 10 % selber tragen. Für die Unterhaltung wird ein Wert von 1,0 € pro m² Verkehrsfläche und Jahr angesetzt. Wie bei allen anderen Kostenpositionen werden die Betriebskosten von den Gemeinden per Annahme alleine getragen. Straßenentwässerung und -beleuchtung führen zu Investitionen von 35 bzw. 6 € (Gemeindeanteil 10 %) pro m² Verkehrsfläche und zu Folgekosten von 0,8 bzw. 0,5 € pro m² und Jahr. Öffentliche Grünflächen (inkl. Parkanlagen) werden mit den Wert 10 € pro m² Grünfläche und 1,2 € pro m² und Jahr berücksichtigt. Kompensationsflächen sind mit weniger Kosten verbunden und müssen vollständig von den Eigentümern getragen werden (§§ 135 ff. BauGB). Kosten für die Planung und Koordination sind nur teilweise beitragsfähig. Für die Modellberechnungen wird angenommen, dass 2,0 € pro m² Nettobauland von den Städten und Gemeinden zu tragen sind. Kosten für Lärmschutzanlagen können bei der Bereitstellung neuer Baugebiete abhängig ihrer Lage zwar eine wichtige Rolle einnehmen, werden aber in der vorliegenden Studie nicht berücksichtigt. Bei den Kosten der äußeren Erschließung werden in Anlehnung an Gutsche 2003 (6.660 €/WE für Wohngebiete in Randlage) pauschal 100.000 € angenommen. Ausgehend von diesem Wert werden die laufenden Betriebskosten mit 2,1 € pro Jahr für 100 Euro Erschließungskosten abgeleitet (Reidenbach et al., 2007, S. 119). Für die Einrichtung sozialer Infrastruktur (Grundschulen, Kindergärten, Kindertagesbetreuung, Sportanlagen etc.) wird ebenfalls mit einem pauschalen Wert kalkuliert, obwohl sowohl die Zuordnung dieser Investition zu einem konkreten Baugebiet in Einzelfällen sehr schwierig ist und – abhängig von der bereits existierenden Versorgungssituation – sehr unterschiedlich ausfallen.³⁵ Die Herstellungskosten werden per Annahme von Landesmitteln und sonst. Zuweisungen getragen. Für die Betriebskosten setzen wir jährlich 965 € pro Kind (=15.440 € gesamt) für den Betrachtungszeitraum von 30 Jahren an (Durchschnittskosten für Grundschul- und Kindergartenplatz) (vgl. Reidenbach et al. 2007, S. 145/146).

Die angenommenen Kostensätze werden in den Spalten 4 und 7 der Tabelle 23 mit den Flächenwerten und den Gemeindeanteilen multipliziert. Daraus resultieren die Summe der Herstellungskosten (Typ A: 9.800 €, Typ B: 39.200 €) und die Summe der Betriebskosten pro Jahr (Typ

³⁴ Kosten für sonst. technische Ver- und Entsorgungsanlagen wie Strom-, Telefon-, Gaserschließung werden vollständig von dem Bauherrn bzw. von der Allgemeinheit über Gebühren getragen.

³⁵ Für eine Überblick zu sozialen Infrastruktureinrichtungen vgl. Gutsche, 2002 sowie Siedentop et al., 2006, S. 35–38 und 67–86.

A: 2.800 €, Typ B: 7.200 €) für die innere Erschließung. Wie in Abschnitt 3.2.7 beschrieben, können diese Zahlungsströme entweder als Barwert in $t=0$ (Typ A: 40.962 €, Typ B: 163.703 €) oder als Annuität (Typ A: 2.367 €, Typ B: 9.467 €), oder als Annuität pro EW (Typ A: 49 €, Typ B: 197 €) dargestellt werden. Analog wird bei der äußeren Erschließung und der sozialen Infrastruktur verfahren.

Tabelle 23: Kostensätze für die Erschließung und Instandhaltung

	Kostensätze (Gemeinde- anteile)		Typ A Mehrfamilienhaus			Typ B Einfamilienhaus		
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)
	€/m ²	€/m ² u. Jahr	Fläche	Herstel- lungs- kosten	Betriebs- kosten (pro Jahr)	Fläche	Herstel- lungs- kosten	Betriebs- kosten (pro Jahr)
Verkehrsanlagen	70 € (10%)	1,0 € (100%)	500 m ²	3.500 €	500 €	2.000 m ²	14.000 €	2.000 €
Straßenentwässerung	35 € (10%)	0,8 € (100%)	500 m ²	1.750 €	400 €	2.000 m ²	7.000 €	1.600 €
Straßenbeleuchtung	6 € (10%)	0,5 € (100%)	500 m ²	300 €	250 €	2.000 m ²	1.000 €	1.000 €
Grünflächen	10 € (10%)	1,2 € (100%)	500 m ²	500 €	600 €	2.000 m ²	2.000 €	2.400 €
Kompensationsflächen	8 € (0%)	0,2 € (100%)	250 m ²	--	50 €	1.000 m ²	--	200 €
Planungskosten	1,5 € (100%)	--	2.500 m ² NBL	3.750 €	--	10.000 m ² NBL	15.000 €	--
Lärmschutz	--	--	--	--	--	--	--	--
SUMME (Innere Erschließung)				9.800 €	2.800 €		39.200 €	7.200 €
			Barwert: 40.962 € Annuität (t1-t30): 2.367 € Annuität (t1-t30)/EW: 49 €			Barwert: 163.703 € Annuität (t1-t30): 9.467 € Annuität (t1-t30)/EW: 197 €		
Äußere Erschließung				100.000 €	2.100 €		100.000 €	2.100 €
			Barwert: 136.313 € Annuität (t1-t30): 7.883 € Annuität (t1-t30)/EW: 164 €			Barwert: 136.313 € Annuität (t1-t30): 7.883 € Annuität (t1-t30)/EW: 164 €		
Soziale Infra- struktur				--	15.440 €		--	15.440 €
			Barwert: 266.989 € Annuität (t1-t30): 15.440 € Annuität (t1-t30)/EW: 322 €					

Quelle: Eigene Darstellung; Daten aus Reidenbach et al., 2007, S.101–115.

8 Ergebnisse der fiskalischen Wirkungsanalyse

8.1 Einnahmen

Für die fiskalische Wirkungsanalyse sind die zusätzlichen Einnahmen der Kommune (pro Jahr) den einmaligen und laufenden Kosten der Baulandbereitstellung gegenüberzustellen. Wie in Kapitel 3.2. erläutert, wird aufgrund der Aufsiedlungsgeschwindigkeit mit einer Zeitverzögerung der Einnahmen von 5 Jahren gerechnet. Für einen Vergleich der Einnahmen und der Ausgaben pro Jahr werden zunächst die Einnahmen, die 25 Jahre jedes Jahr ab dem Zeitpunkt $t=6$ entstehen, als Annuität für 30 Jahre berechnet. Die zusätzliche Grund- und Einkommensteuer sowie den veränderten Zuweisungen des KFA als Gesamteinnahmen nach der Annuitätenberechnung sind für die vier Fallstudienregionen und beide Baugebiete in Abbildung 8 dargestellt.

Die Einnahmen fallen dabei in den vier Fallstudienregionen recht unterschiedlich aus: Während die Einnahmen in Düsseldorf für beide Baugebietstypen über 300 Euro in den meisten Kommunen durch die Neugebietsausweisung entstehen, sind die Einnahmen in Mittelhessen und Südwestthüringen sehr viel geringer. Geringste Werte in Düsseldorf sind dafür für den Speckgürtel in Düsseldorf Stadt zu identifizieren, dies sind zum Großteil abundante Gemeinden im KFA. Auch in den anderen Regionen sind die Unterschiede innerhalb der Regionen auf den KFA zurückzuführen, da die Einkommen- und Grundsteuer innerhalb der Regionen relativ ähnlich sind. Die geringen Einnahmen in Mittelhessen – analog zu den geringen Schlüsselzuweisungen – lassen sich damit ebenfalls erklären. Südwestthüringen hat trotz hoher Zuweisungen aus dem KFA relativ geringe Gesamteinnahmen: Die hohen Zuweisungen können die geringen Einnahmen aus der Einkommensteuer nicht vollständig kompensieren. Die Einnahmen in Hannover sind – im Verhältnis zur Größe der Region – relativ unterschiedlich. Insgesamt sind die Einnahmen in den städtischen Regionen höher als in den ländlichen Regionen (siehe Tabelle 24). Dies ist einerseits auf die höheren Hebesätze bei den Realsteuern, die Kommunen in städtischen Regionen verlangen können, andererseits auf die größeren Einwohnerzahlen und damit der stärkeren Einwohnerveredlung im KFA zurückzuführen.

Zwischen den Baugebietstypen lassen sich in den Fallstudienregionen kaum Unterschiede erkennen: Die (geringen) zusätzlichen Einnahmen aus der Grundsteuer B im Falle der Einfamilienhäuser³⁶ werden durch die nivellierende Wirkung im KFA wieder leicht kompensiert, so dass sich kaum Unterschiede ergeben. Anreize zur Ausweisung von Bauland für Einfamilienhäuser entstehen damit in den Kommunen nach Einnahmengesichtspunkten nicht.

³⁶ Ausnahme ist Südwestthüringen, da die Anwendung des Sachwertverfahrens zu geringeren Einnahmen bei Einfamilienhäusern führt.

Abbildung 8: Zusätzliche Einnahmen in den vier Fallstudienregionen, gesamt

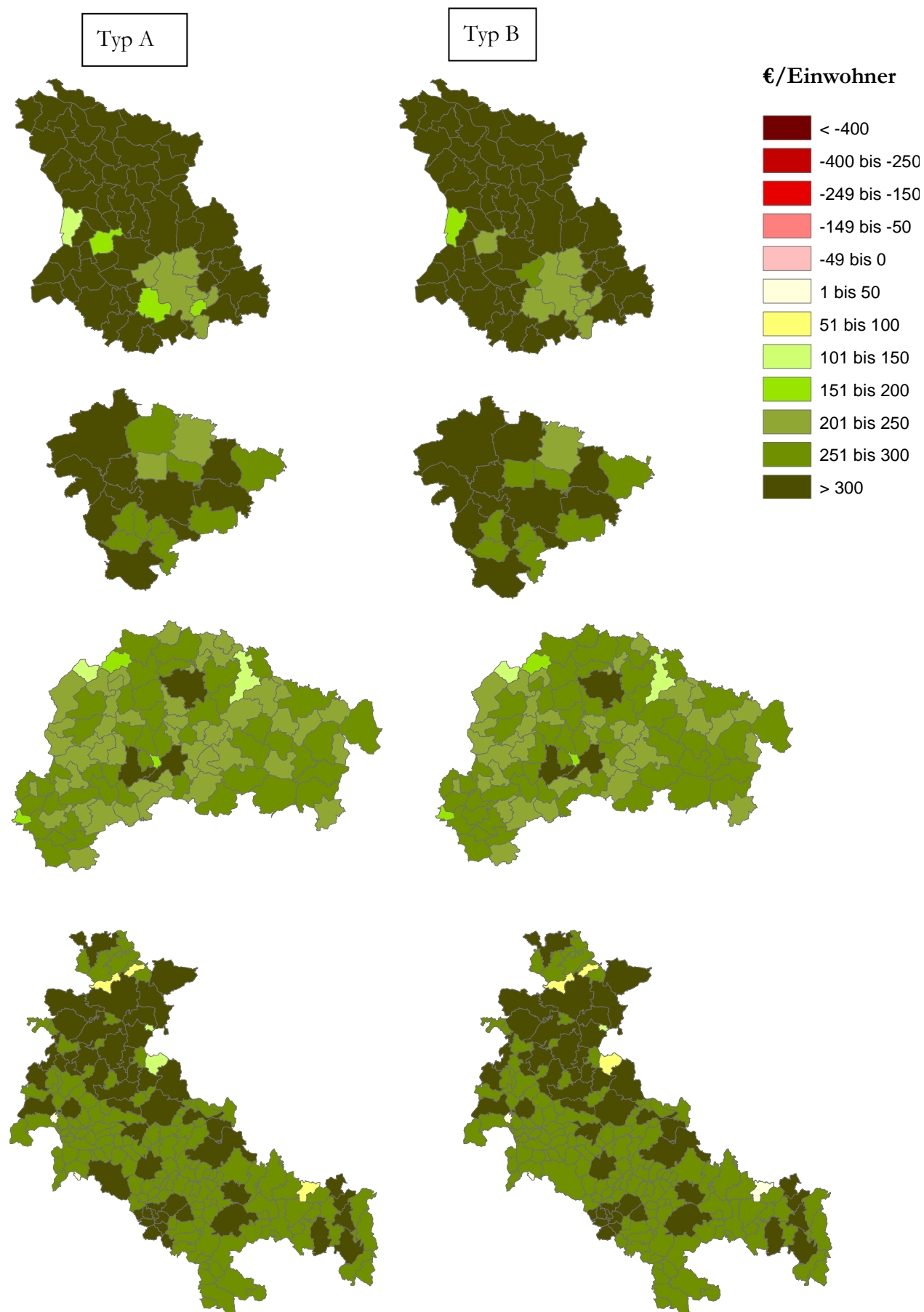


Tabelle 25: Gesamteinnahmen (Annuität) der Fallstudienregionen, ausgewählte Werte

Fallstudienregionen	MIN	MAX	Mittelwert	Standardabw.	Varianzkoeffizient
Region Hannover					
Typ A	221,2	422,8	298,7	44,9	0,15
Typ B	232,0	433,8	308,3	44,4	0,14
Region Düsseldorf					
Typ A	142,8	542,8	354,8	81,0	0,23
Typ B	151,4	555,6	360,7	78,6	0,22
Region Mittelhessen					
Typ A	132,1	496,7	252,6	43,8	0,17
Typ B	143,3	507,9	257,8	44,1	0,17
Region Südwestthüringen					
Typ A	24,4	490,8	281,9	49,1	0,17
Typ B	18,5	484,4	278,6	49,8	0,18

Quelle: Eigene Darstellung.

Nachfolgend sind die Einnahmen und Ausgaben, die mit einer Ausweisung von neuem Bauland verbunden sind, gegenübergestellt. Für die beiden Baugebietstypen A (Mehrfamilienhäuser) und B (Einfamilienhäuser) gibt es vier Fallunterscheidungen, bei denen jeweils unterschiedliche Kostenpositionen berücksichtigt werden. Zunächst erfolgt eine Differenzierung nach dem Standort des Baugebiets. In Fall 1 handelt es sich um neues Bauland am direkten Ortsrand für das nur innere Erschließungskosten aufzubringen sind. Im 2. Fall (Grüne Wiese) müssen zusätzliche Aufwendungen für die äußere Erschließung von den Kommunen aufgebracht werden. Für diese beiden Fallunterscheidungen werden jeweils einmal die möglichen Kosten für soziale Infrastruktureinrichtungen miteinbezogen. Es entstehen demnach vier Fälle, differenziert nach den in Kap. 7.2 ermittelten Kostenpositionen „Innere Erschließung“, „Äußere Erschließung“ und „Soziale Infrastruktur“. Die so gebildet Baugebietstypen sind in nachfolgender Tabelle zusammengefasst dargestellt.

Tabelle 26: Betrachtete Baugebietstypen

	Typ A Mehrfamilienhaus	Typ B Einfamilienhaus
Typ 1: Ortsrand, ohne soz. Infrastruktur	A1	B1
Typ 2: Grüne Wiese, ohne soz. Infrastruktur	A2	B2
Typ 3: Ortsrand, mit soz. Infrastruktur	A3	B3
Typ 4: Grüne Wiese, mit soz. Infrastruktur	A4	B4

Quelle: Eigene Darstellung.

8.2 Region Hannover

In der Region Hannover sind sowohl die intraregionalen Unterschiede als auch die Auswirkungen der verschiedenen Baugebietstypen (und Lagen) zu erkennen (siehe Abbildung 9). Im Falle der hohen Einwohnerdichte im Mehrfamilienhaus in Stadtnähe (arrundierte Lage, Typ A1) entstehen nur Kosten der inneren Erschließung, die erstens zum großen Teil von den Einwohnern getragen werden und zweitens durch die hohe Einwohnerdichte pro EW relativ gering sind. Die Kosten der inneren Erschließung bei einem Baugebiet mit Einfamilienhäusern sind aufgrund des größeren Bruttobaulands und damit der Erschließungsfläche viel höher, so dass sich nun starke Unterschiede zwischen den Baugebieten erkennen lassen. Die Fiskalwerte im Typ B1 sind dementsprechend viel geringer und ähneln eher den Fiskalwerten im Falle einer Mehrfamilienhaussiedlung auf der Grünen Wiese (Typ A2). Ein Baugebiet mit Mehrfamilienhäusern und hoher Einwohnerdichte auf der Grünen Wiese führt demnach für Kommunen zu vergleichbaren Bruttoeffekten wie eine Einfamilienhaussiedlung am Stadtrand. Analog verläuft dies in den weiteren Fällen B2/A3 und B3/A4. Im Falle des Einfamilienhauses auf der grünen Wiese entstehen zusätzlich Kosten der äußeren Erschließung (von den Gemeinden zu tragen), die auf weniger EW pro ha verteilt werden müssen. In diesem Fall „kippt“ die Rentabilität der Baugebiete in fast allen Kommunen und eine Neuausweisung (und vollständige Belegung) des Baugebiets würde zu einem Verlust für die Gemeinden von bis zu 150 € pro Jahr und Einwohner führen.

Die intraregionalen Unterschiede sind dabei hauptsächlich durch die Stellung der Gemeinden im KFA zu begründen: Reiche Kommunen (= abundante Gemeinden) erzielen keine zusätzlichen Schlüsselzuweisungen durch die zusätzlichen Einwohner, so dass die Einnahmen (trotz höherer Steuereinnahmen) und damit die Fiskalwerte sehr viel geringer sind. Die Unterschiede in den Einnahmen bleiben durch die zusätzlichen Kosten der Baulandausweisung für die Gemeinden weiter bestehen.³⁷

Bei Berücksichtigung von Betriebskosten der sozialen Infrastruktur lohnen sich Neugebietsausweisungen in fast keiner Kommune mehr, unabhängig vom Baugebietstyp. In Zeiten rückläufiger Bevölkerungszahlen sind zwar unterausgelastete bestehende Infrastrukturleistungen der Kommune möglich, so dass durch ein Neugebiet theoretisch diese besser ausgelastet (und damit günstiger pro Kopf) werden. Häufig entstehen jedoch neue Infrastrukturen in der Nähe des Baugebiets (Spielplatz, Kindergarten, etc.), die bereits existierende, die zu weit weg oder in sozialen Brennpunkten liegen, ersetzen. Somit sind zusätzliche Kosten für soziale Infrastrukturen in vielen Fällen möglich.

³⁷

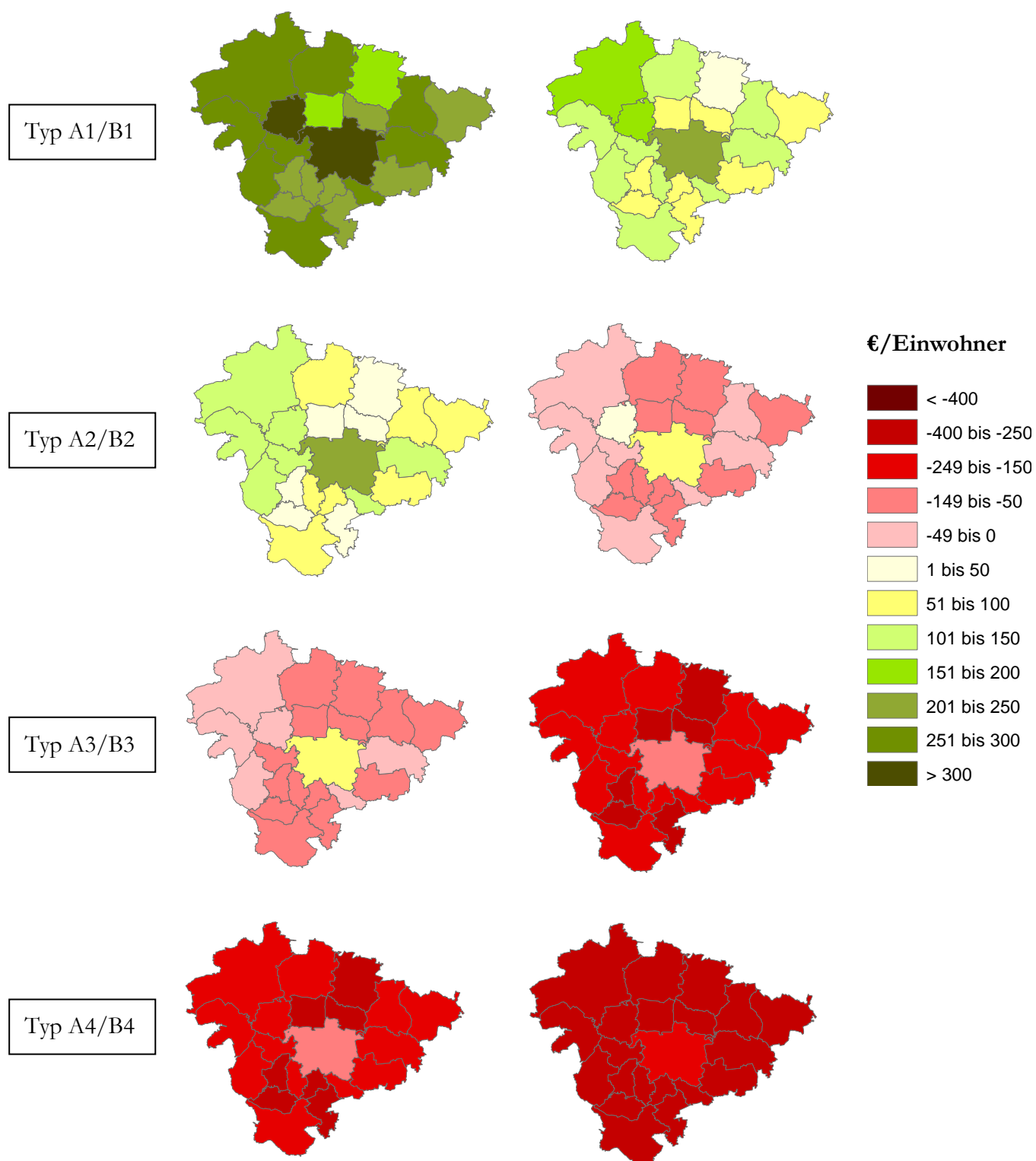
Siehe

dazu

auch

Tabelle 27: Die Standardabweichungen bleiben für die beiden Bebauungstypen in den vier Fällen gleich.

Abbildung 9: Fiskalwerte Typ A1 – B4, Region Hannover



Quelle: Eigene Darstellung.

Tabelle 27: Fiskalwerte (in €) in der Region Hannover, ausgewählte Werte

Baugebietstypen	MIN	MAX	Mittelwert	Standardabw.	Varianzkoeffizient
Arrundierte Lage, ohne soziale Infrastruktur					
Typ A1	171,9	373,5	249,4	44,9	0,18
Typ B1	34,8	236,6	111,1	44,4	0,40
Grüne Wiese, ohne soziale Infrastruktur					
Typ A2	9,3	210,9	86,9	44,9	0,51
Typ B2	-127,8	74,0	-51,5	44,4	0,86
Arrundierte Lage, mit sozialer Infrastruktur					
Typ A3	-149,7	51,8	-72,2	44,9	0,62
Typ B3	-286,9	-85,1	-210,6	44,4	0,21
Grüne Wiese, mit sozialer Infrastruktur					
Typ A4	-312,3	-110,7	-234,8	44,9	0,19
Typ B4	-449,4	-247,7	-373,2	44,4	0,11

Quelle: Eigene Darstellung.

8.3 Region Düsseldorf

Analog zur Region Hannover sind die verschiedenen Fiskalwerte für die Kommunen in Abbildung 10 zu finden. Die Unterschiede zwischen den Baugebieten und den damit entstehenden Kosten der inneren Erschließung führen auch hier zu erheblichen Unterschieden in den Fiskalwerten zwischen den Baugebietstypen. Die Fiskalwerte im Typ B1 sind dementsprechend viel geringer und ähneln eher den Fiskalwerten im Falle einer Mehrfamilienhaussiedlung auf der Grünen Wiese (Typ A2). Ein Baugebiet mit Mehrfamilienhäusern und hoher Einwohnerdichte auf der grünen Wiese lohnt sich demnach für Kommunen ähnlich (viel oder wenig) wie eine Einfamilienhaussiedlung am Stadtrand. Analog verläuft dies in den weiteren Fällen B2/A3 und B3/A4. Ein allgemeines Umkippen der Rentabilität bei einem bestimmten Bautyp ist jedoch nicht festzustellen, die Fiskalwerte beim Typ B2 (EFH, Grüne Wiese, ohne soziale Infrastruktur) reichen von mehr als 200 € Verlust (in Strahlen) bis fast 200 € Zugewinn in Duisburg und Essen.

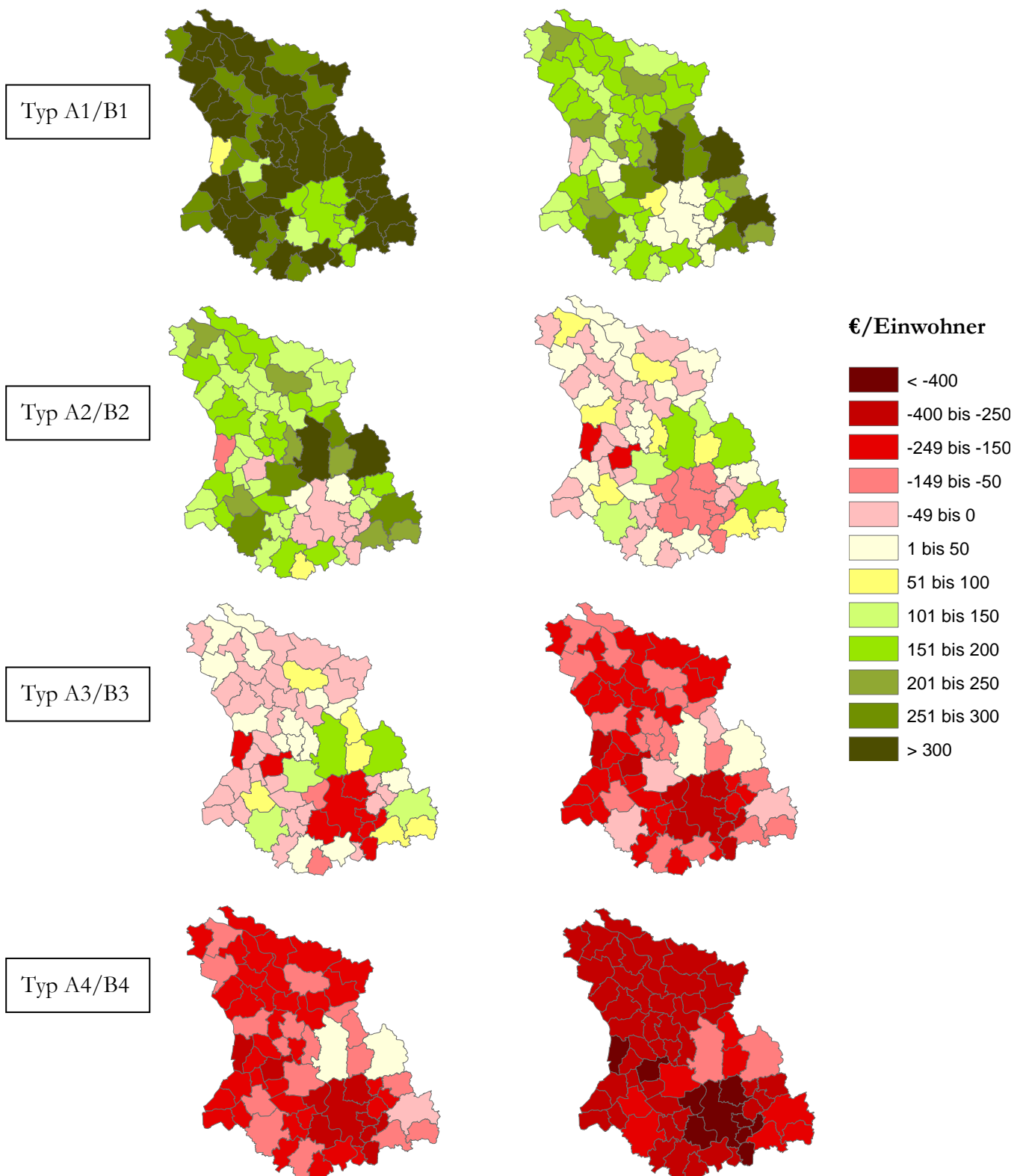
In der Region Düsseldorf stechen die intraregionalen Unterschiede noch deutlicher hervor als in Hannover. Die sehr unterschiedlichen Finanzsituationen der Kommunen führen durch den KFA zu stark unterschiedlicher Rentabilität der Baulandausweisung: Finanzstarken Kommunen entstehen hohe Einbußen, finanzschwachen Kommunen hohe Einnahmen. Dadurch ist bereits in einer Kommune (Strahlen) eine Einfamilienhaussiedlung in arrundierter Lage unrentabel, während in Duisburg und Essen diese mit sozialer Infrastruktur (Typ B3) oder sogar Mehrfamilienhäuser auf der grünen Wiese mit sozialer Infrastruktur (Typ A4) noch rentabel für die Kommune wäre. Die Unterschiede in den Einnahmen bleiben durch die zusätzlichen Kosten der Baulandausweisung für die Gemeinden weiter bestehen.³⁸

Die Baulandausweisung müsste demnach folglich in finanzschwachen Städten, die häufig mit sozialen Problemen kämpfen, erfolgen. Die Nachfrage nach Bauland, die höchstwahrscheinlich im

³⁸ Siehe dazu auch Tabelle 28: Die Standardabweichungen bleiben für die beiden Bebauungstypen in den vier Fällen gleich.

Speckgürtel um Düsseldorf am größten sein wird, würde dem in genau entgegengesetzter Richtung entsprechen: Durch den Umverteilungsmechanismus des KFA lohnt sich die Ausweisung für die Kommunen (nach der fiskalischen Wirkungsanalyse) am wenigsten, wo die Baulandnachfrage am größten ist.

Abbildung 10: Fiskalwerte Typ A1 – B4, Region Düsseldorf



Quelle: Eigene Darstellung.

Tabelle 28: Fiskalwerte (in €) in der Region Düsseldorf, ausgewählte Werte

Baugebietstypen	MIN	MAX	Mittelwert	Standard-abw.	Varianz-koeffizient
Arrundierte Lage, ohne soziale Infrastruktur					
Typ A1	93,5	493,5	305,4	81,0	0,27
Typ B1	-45,8	358,4	163,5	78,6	0,48
Grüne Wiese, ohne soziale Infrastruktur					
Typ A2	-69,1	330,9	142,8	81,0	0,57
Typ B2	-208,4	195,8	0,9	78,6	85,1
Arrundierte Lage, mit sozialer Infrastruktur					
Typ A3	-228,2	171,8	-16,3	81,0	4,98
Typ B3	-367,5	36,7	-158,2	78,6	0,50
Grüne Wiese, mit sozialer Infrastruktur					
Typ A4	-390,8	9,2	-178,9	81,0	0,45
Typ B4	-530,1	-125,8	-320,7	78,6	0,25

Quelle: Eigene Darstellung.

8.4 Region Mittelhessen

Einen Überblick der Fiskalwerte in der Region Mittelhessen gibt Abbildung 11. Ebenso wie in Düsseldorf und Hannover ähneln sich die Fiskalwerte von Typ B1 den Fiskalwerten im Falle einer Mehrfamilienhaussiedlung auf der grünen Wiese (Typ A2), analog findet sich dies in den weiteren Fällen B2/A3 und B3/A4 wieder. Die intraregionalen Unterschiede sind dabei nicht so groß wie in Düsseldorf, jedoch gibt es hier einige „Ausreißer“: Eine Baulandausweisung ist in einer kleinen Anzahl von Gemeinden (insgesamt 5, u.a. Breidenbach und Elz) bereits bei einer Einfamilienhaussiedlung auf der grünen Wiese (Typ B1) unrentabel, ebenso ist für wenige, große Kommunen (Gießen, Marburg, Wetzlar) sogar noch der Bebauungstyp A3 rentabel. Insgesamt ist die relativ große Region nach der fiskalischen Wirkungsanalyse jedoch sehr homogen in ihrer Rentabilität der Baulandausweisung. Damit sind weder spezielle Förderungen von Standorten – abgesehen von den drei großen Städten – noch Fehlanreize innerhalb der Region durch die FWA festzustellen.

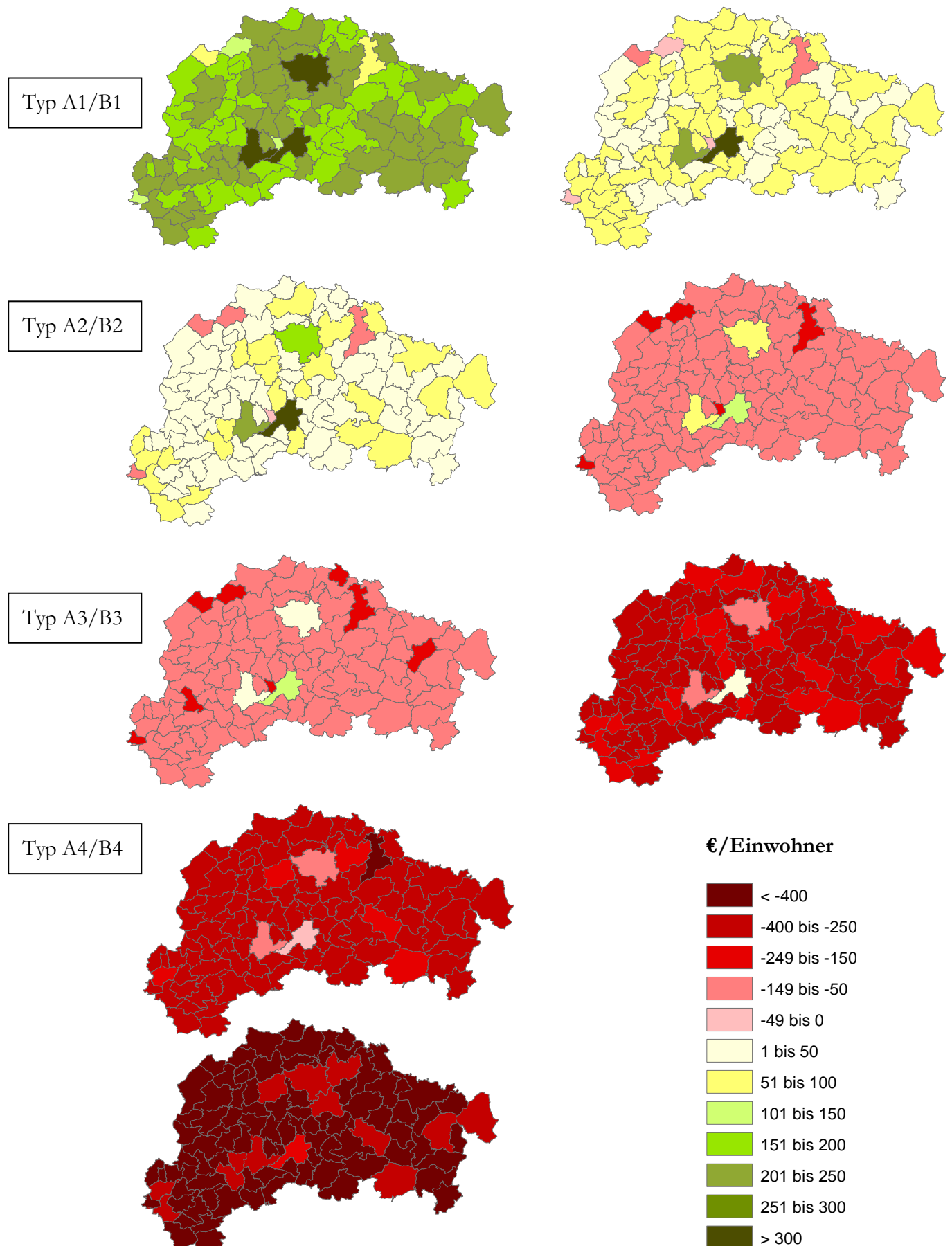
Hier ist ebenso wie in Hannover ein Kippen der Rentabilität der Baulandausweisung bei einer Ausweisung einer Einfamilienhaussiedlung auf der grünen Wiese (Typ B2) zu beobachten. Für fast alle Kommunen ist der Wechsel der Ausweisung vom Mehr- zum Einfamilienhaus aufgrund der höheren Kosten der inneren Erschließung (pro EW) nicht mehr lohnenswert. Die Rentabilität ist in Mittelhessen im Vergleich der Regionen – analog zu den Einnahmen – am geringsten, so dass sich eine Baulandausweisung von Wohngebieten bei Berücksichtigung der sozialen Infrastruktur bei beiden Bebauungstypen und unabhängig von der Lage in keiner Kommune mehr lohnt (Ausnahme: Gießen, Marburg, Wetzlar).

Tabelle 29: Fiskalwerte (in €) in der Region Mittelhessen, ausgewählte Werte

Baugebietstypen	MIN	MAX	Mittelwert	Standardabw.	Varianzkoeffizient
Arrundierte Lage, ohne soziale Infrastruktur					
Typ A1	82,8	447,4	203,3	43,8	0,22
Typ B1	-53,9	310,7	60,6	44,1	0,73
Grüne Wiese, ohne soziale Infrastruktur					
Typ A2	-79,7	284,8	40,7	43,8	1,07
Typ B2	-216,5	148,1	-101,9	44,1	0,43
Arrundierte Lage, mit sozialer Infrastruktur					
Typ A3	-238,8	125,7	-118,4	43,8	0,37
Typ B3	-375,6	-10,9	216,1	44,1	0,17
Grüne Wiese, mit sozialer Infrastruktur					
Typ A4	-401,4	-36,8	-280,9	43,8	0,16
Typ B4	-538,1	-173,5	-423,6	44,1	0,10

Quelle: Eigene Darstellung.

Abbildung 11: Fiskalwerte Typ A1 – B4, Region Mittelhessen



8.5 Region Südwestthüringen

In Abbildung 12 sind abschließend die Fiskalwerte A1 bis B4 für die Region Südwestthüringen dargestellt. Die Abbildungen ähneln dabei am meisten den Fiskalwerten in Hannover: Starke intraregionale Unterschiede wie in Düsseldorf sind nicht zu erkennen, jedoch ebenfalls keine sehr homogene Struktur wie in Mittelhessen. Dabei gibt es in Südwestthüringen als einzige Region bereits Kommunen, für die sich selbst eine Baulandausweisung für Mehrfamilienhäuser am Stadtrand (Typ A1) nicht lohnt: In Gerstengrund und Melpers ist der Fiskalwert mit -25 bzw. -18 € bereits im negativen Bereich und damit die Baulandausweisung unrentabel. Hier würde sich demnach überhaupt keine Baulandweisung für Wohngebiete lohnen, jede weitere Ausweisung würde negative Folgen für den Kommunalhaushalt nach sich ziehen. Damit ist in Südwestthüringen auch der geringste Fiskalwert einer Kommune zu finden: Während in der Region Düsseldorf die Stadt Essen mit 493€ den höchsten Fiskalwert erzielt (Typ A1), führt die Baulandausweisung in Gerstengrund (EW < 100, Wartburgkreis) mit 663 € Verlust (Typ B4) zu den höchsten Negativ-Werten.

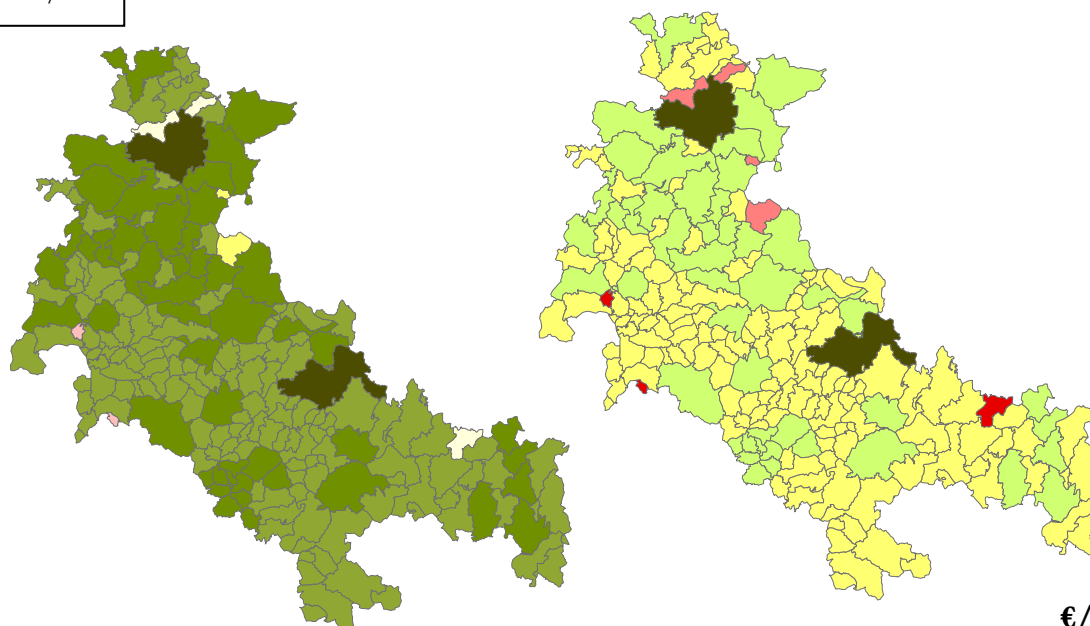
Für die meisten Kommunen – wie in den anderen Regionen – verändert sich die Rentabilität der Baulandausweisung mit dem Fall Typ B2: Bei einer Ausweisung für Einfamilienhäuser auf der grünen Wiese profitieren hier ebenfalls wie in Mittelhessen nur noch die großen Kommunen (Eisenach und Suhl). Die Fiskalwerte des Typs B1/A2, B2/A3 und B3/A4 ähneln sich dabei jeweils wie in den anderen Regionen.

Die höheren Einnahmen durch die unterschiedlichen Verfahren der Grundsteuerberechnung im Falle der Mehrfamilienhaussiedlung in Südwestthüringen sind in den Fiskalwerten nicht mehr zu erkennen: Die minimal höheren Einnahmen spielen bei den Unterschieden zwischen Ein- und Mehrfamilienhaus (und damit zwischen den Kosten der inneren Erschließung) keine entscheidende Rolle, die Unterschiede zwischen den Baugebietstypen A und B erhöhen sich dadurch nur geringfügig.

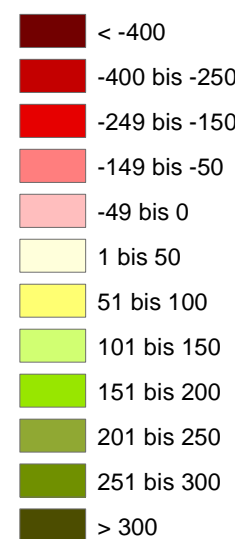
Einzelne Gebiete innerhalb der Region Südwestthüringen sind dabei etwas besser gestellt als andere: Insbesondere der Norden der Region um die Stadt Eisenach hat tendenziell höhere Einnahmen und Fiskalwerte als der südwestliche Teil der Region. Dieses sehr bergige Gebiet an der ehemaligen Grenze zwischen Ost- und Westdeutschland stellt einen strukturschwachen Raum dar. Die Fiskalwerte hier entsprechen demnach eher den Entwicklungspfaden der Region: Der nördliche Teil mit höherer Wirtschaftsleistung und besseren Entwicklungstendenzen hat höhere Fiskalwerte als der südwestliche Teil mit geringerer wirtschaftlicher Entwicklung. Die Anreize zur Baulandausweisung entsprechen hier eher der Nachfrage und den Entwicklungstendenzen als in der Region Düsseldorf. Dies ist insbesondere auf den höheren (NRW) bzw. niedrigeren (Thüringen) Ausgleichsmechanismus im KFA zurückzuführen.

Abbildung 12: Fiskalwerte Typ A1 – B4, Region Südwestthüringen

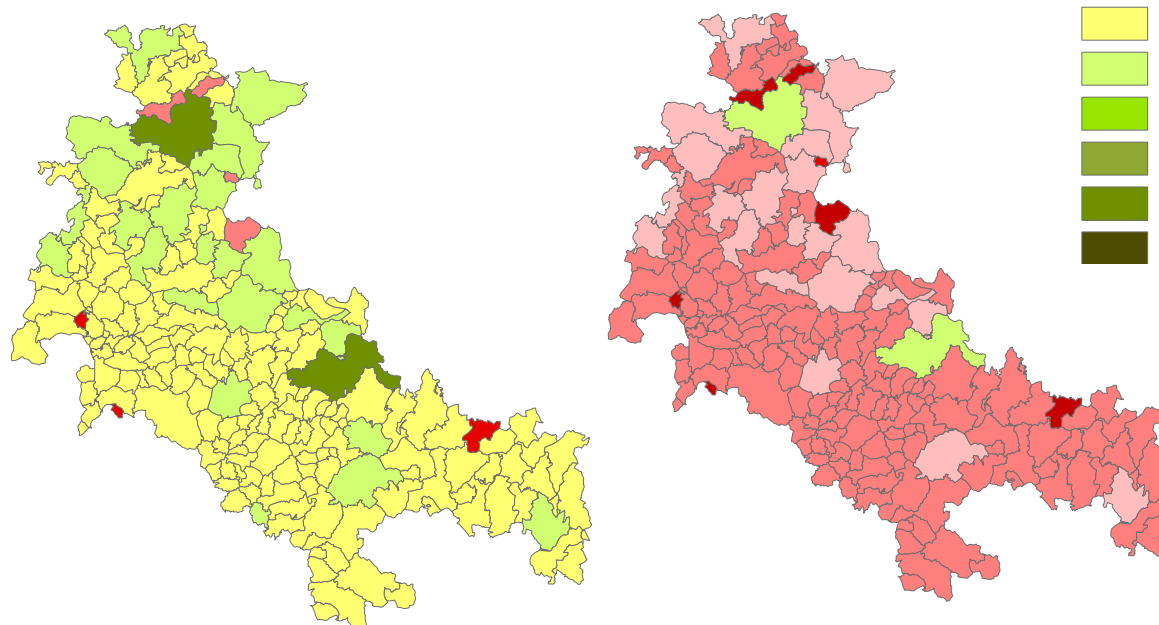
Typ A1/B1



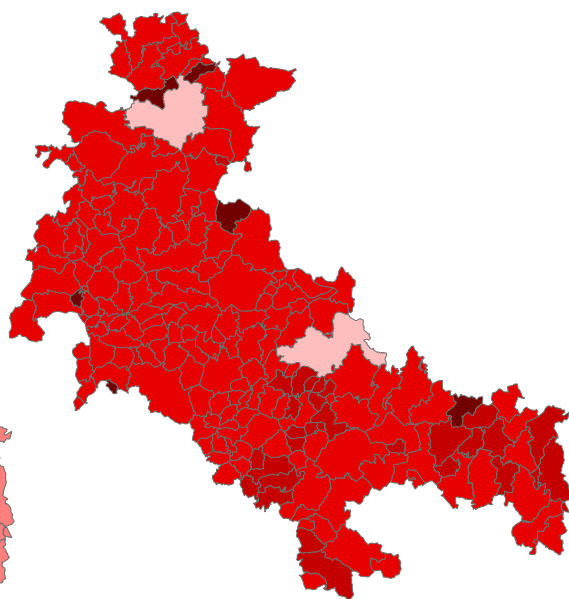
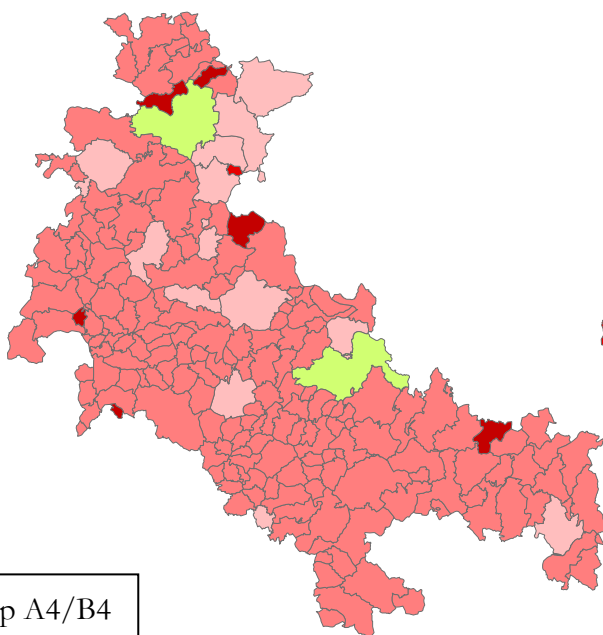
€/Einwohner



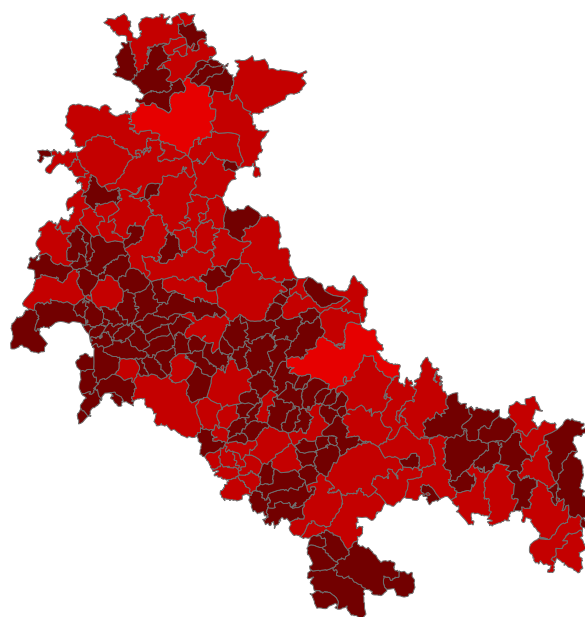
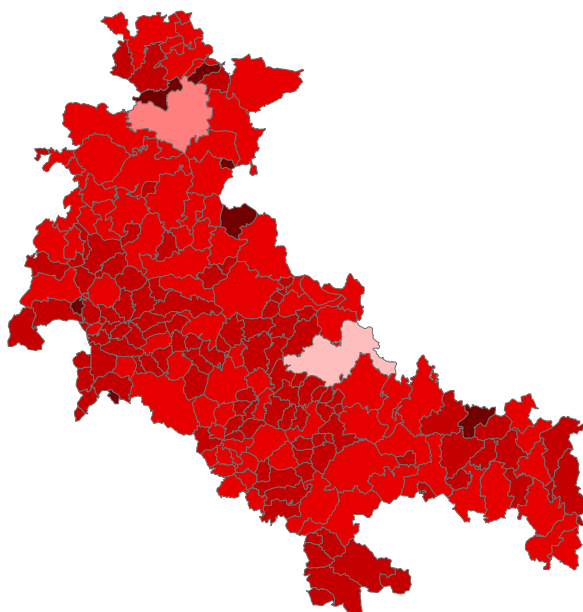
Typ A2/B2



Typ A3/B3



Typ A4/B4



Quelle: Eigene Darstellung.

Tabelle 30: Fiskalwerte (in €) in der Region Südwestthüringen, ausgewählte Werte

Baugebietstypen	MIN	MAX	Mittelwert	Standardabw.	Varianzkoeffizient
Arrundierte Lage, ohne soziale Infrastruktur					
Typ A1	-24,9	441,5	232,6	49,1	0,21
Typ B1	-178,8	287,2	81,4	49,8	0,61
Grüne Wiese, ohne soziale Infrastruktur					
Typ A2	-187,5	278,9	70,1	49,1	0,70
Typ B2	-341,3	124,6	-81,2	49,8	0,61
Arrundierte Lage, mit sozialer Infrastruktur					
Typ A3	-346,5	119,8	-89,0	49,1	0,55
Typ B3	-500,4	-34,5	-240,3	49,1	0,21
Grüne Wiese, mit sozialer Infrastruktur					
Typ A4	-509,1	-42,8	-251,6	49,1	0,19
Typ B4	-663,0	-197,1	-402,9	49,8	0,12

Quelle: Eigene Darstellung.

8.6 Zusammenfassung der wichtigsten Ergebnisse: Interregionaler Vergleich

Bei einer Zusammenführung der Einnahmen und Ausgaben einer Kommunen, die im Rahmen einer Baulandausweisung entstehen, sind in den vier Fallstudienregionen sowohl eine Reihe von Ähnlichkeiten und Gemeinsamkeiten als auch Unterschiede festzustellen. Die Ausweisung identischer Baugebiete führt dabei kaum zu identischen Einnahmen und damit Fiskalwerten in den Kommunen. Die Einnahmen aus Steuern und dem KFA eines Einwohners für eine Gemeinde schwanken zwischen 25 und 543 Euro (Typ A) bzw. 18 und 555 Euro (Typ B).

Als Gemeinsamkeiten und Ähnlichkeiten über alle Fallstudienregionen hinweg ist festzustellen, dass

- die diversen Erschließungs- und Infrastrukturfolgekosten den fiskalischen Anreiz einer Neuausweisung meistens bis zur Unvorteilhaftigkeit verringern. Die Einfamilienhaussiedlung auf der grünen Wiese mit Kosten für äußere Erschließung und sozialer Infrastruktur ist für alle untersuchten 375 Gemeinden ein Verlustgeschäft.
- die Rentabilität der Baulandausweisung bei Einfamilienhäusern bereits bei einer Bereitstellung auf der grünen Wiese (Typ B2) „kippt“, bei Mehrfamilienhäusern zumeist erst bei Berücksichtigung der sozialen Infrastruktur.
- die beobachteten Unterschiede zwischen den Regionen aus dem KFA (Schlüsselzuweisungen, Kreisumlage) resultieren und hierbei die unterschiedlichen Steuereinnahmen im Verhältnis kaum ins Gewicht fallen.
- städtische Gebiete bzw. Ballungsgebiete innerhalb der Regionen über höhere Einnahmen und Fiskalwerte verfügen als ländliche Gebiete. Dies entsteht vor allem durch die Einwohnerveredlung und ggf. verschiedener Nebenansätze innerhalb des KFA, die die Größe der Kommune berücksichtigen.

Damit sollte das oftmals favorisierte „Wohnen im Grünen in den eigenen vier Wänden“ nach finanziellen Gesichtspunkten von fast alle Kommunen der Fallstudienregionen zur Verbesserung ihrer Haushaltssituation nicht weiter verfolgt und angestrebt werden. Die immer noch zu beobachtende starke Nachfrage nach freistehenden Einfamilienhäusern sollte in alternative Bauformen gelenkt werden. Eine Baulandausweisung entpuppt sich für die Kommunen als große Kostenfalle, da (langfristig) mit erheblichen Zusatzbelastungen zu rechnen ist. Wenn weitere Annahmen – wie die Aufsiedlungsgeschwindigkeit – aufgelöst werden, verschärft sich das Problem für die Kommunen noch weiter.

Zwischen den Regionen sind jedoch auch markante Unterschiede zu erkennen. Es ist festzustellen, dass

- die Einnahmen in Düsseldorf erstens sehr viel unterschiedlicher und auch für einige Gemeinden viel höher als in den anderen Fallstudienregionen sind: Die Region Düsseldorf hat ein sehr heterogenes Bild mit ländlichen und sehr städtischen Gebiete, strukturschwachen und -starken Räumen. Dies wirkt sich auch auf die Einnahmen (und die Ausgleichsmechanismen) aus.
- die städtischen Regionen Düsseldorf und Hannover insgesamt besser gestellt und höhere Nettoeinnahmen bzw. Fiskalwerte erzielen. Die (einwohnerstarken) Kommunen können erstens höhere Hebesätze verlangen und haben zweitens Vorteile durch die Einwohnerveredlung im KFA.

- in der Region Mittelhessen im Verhältnis zu den anderen Regionen der KFA eine eher untergeordnete Rolle spielt. Die geringen Zuweisungen im KFA und die relativ hohe Kreisumlagesätze führen damit zu den geringsten Einnahmen und Fiskalwerten unter den Fallstudienregionen (siehe Tabelle 31).
- der KFA in Südwestthüringen im Gegenzug die größte Rolle spielt. Die geringen Steuereinnahmen, die diese strukturschwache Region erzielen kann, können durch die Schlüsselzuweisungen nicht gänzlich kompensiert werden.
- die Anreize zur Baulandausweisung in Düsseldorf kaum den Entwicklungstendenzen und Nachfragegegebenheiten innerhalb der Region entsprechen, während in Südwestthüringen sehr wohl Tendenzen dazu zu beobachten sind. Dies ist insbesondere auf den höheren (NRW) bzw. niedrigeren (Thüringen) Ausgleichsmechanismus im KFA zurückzuführen.

Tabelle 31: Fiskalwerte (in €) – Übersicht über Fallstudienregionen, ausgewählte Werte (ohne soziale Infrastruktur)

Fallstudienregionen	MIN	MAX	Mittelwert	Standardabw.	Varianzkoeffizient
Region Düsseldorf					
Typ MFH, arrundierte Lage	93,5	493,5	305,4	81,0	0,27
Typ EFH, grüne Wiese	-208,4	195,8	0,9	78,6	0,48
Region Hannover					
Typ MFH, arrundierte Lage	171,9	373,5	249,4	44,9	0,18
Typ EFH, grüne Wiese	-127,8	74,0	-51,5	44,4	0,86
Region Mittelhessen					
Typ MFH, arrundierte Lage	82,8	447,4	203,3	43,8	0,22
Typ EFH, grüne Wiese	-216,5	148,1	-101,9	44,1	0,43
Region Südwestthüringen					
Typ MFH, arrundierte Lage	-24,9	441,5	232,6	49,1	0,21
Typ EFH, grüne Wiese	-341,3	124,6	-81,2	49,8	0,61

Quelle: Eigene Darstellung.

9 Schlussfolgerungen

Die vorliegende Studie hat für typisierte Baugebiete alle direkten budgetrelevanten Ein- und Ausgabepositionen bilanziert. Dieser Abschnitt fasst nun abschließend die wichtigsten Ergebnisse zusammen und diskutiert mögliche Schlussfolgerungen.

- 1) Die Studie zeigt, dass Neubaugebiete mit identischen Charakteristika unterschiedliche Wirkungen auf die kommunalen Haushalte der ausweisenden Städte und Gemeinden entfalten. Diese Unterschiede resultieren zum einen aus dem in den Kommunen durch eine Baulandbereitstellung zu erwartendes zusätzliches Steueraufkommen, welches entscheidend von der Qualität des Standortes und der Attraktivität einer Gemeinde abhängt. Derartige Standortfaktoren wurden in der Studie durch die Pro-Kopf-Finanzkraft der Gemeinden abgebildet. Die sich daraus ergebenden kommunalen Aufkommensunterschiede verdeutlichen bei der Bilanzierung der fiskalischen Wirkungen, dass diese Differenzen die Rentabilität von Flächenausweisungen erheblich beeinflussen und dazu führen, dass sich in einigen Gemeinden Neubaugebiete nicht lohnen, während andere sogar einen großen Erschließungsaufwand ohne Verluste finanzieren können.
- 2) Neben dem zu erwartenden Steueraufkommen üben die Finanzausweisungen der kommunalen Ausgleichssysteme einen großen Einfluss auf die Rentabilität neuer Baugebiete aus. Der Wirkungsmechanismus der kommunalen Finanzausgleichssysteme führt in seiner jetzigen Ausgestaltung zu dem Paradoxon, dass sich gerade für finanzstarke Kommunen die Ansiedlung neuer Einwohner weniger lohnt. Diese Anzeizeffekte haben im Wesentlichen zwei Ursachen: Erstens können reiche Gemeinden ein tendenziell größeres zusätzliches Steueraufkommen erwarten, was zu einer Verringerung der Differenz zwischen Finanzbedarf und -kraft und somit zu weniger Zuweisungen führt. Zweitens erhalten abundante Gemeinden durch den Zuzug neuer Einwohner keine zusätzlichen Zuweisungen, da ihre Steuerkraft die Ausgangsmesszahl übersteigt. Die Folge ist eine Übernivellierung des zu erwartenden zusätzlichen Steueraufkommens. Die Intensität dieser Nivellierung nimmt mit der Steuerkraft einer Gemeinde zu.
- 3) Kommunen haben bei Neuausweisungen diverse Erschließungs- und Infrastrukturfolgekosten zu tragen, die den fiskalischen Anreiz einer Neuausweisung bis zur Unvorteilhaftigkeit verringern können. Dies gilt insbesondere bei der Anwendung des Standardinstruments der „klassischen Angebotsplanung“. Städtebauliche Verträge und die Einbeziehung externer Investoren können die Baulandbereitstellung für Gemeinden durch die Abgabe finanzieller Vorleistungen und Folgekosten deutlich attraktiver gestalten. Der Einsatz dieser Strategien hängt aber in hohem Maße von den räumlichen Gegebenheiten und der örtlichen Nachfrage nach Wohnbauland ab.
- 4) Die Ergebnisse der fiskalischen Wirkungsanalyse deuten darauf hin, dass die Anreize zur Flächenausweisung für Wohnbauland zahlreiche raumplanerische Zielvorgaben nicht unterstützen. Bevölkerungsstarke Städte und Gemeinden mit zentralörtlicher Funktion profitieren durch die Bereitstellung von neuem Bauland nicht mehr als Kommunen ohne zentralörtliche Funktion. Dadurch besteht kein finanzieller Anreiz zur Konzentration der Siedlungsentwicklung an zentralörtliche Versorgungsstrukturen. Dies gilt mit Einschränkung auch für die betrachteten kreisfreien Städte.

- 5) Die Ausweisung neuer Baugebiete stellt für viele Kommunen noch immer eine scheinbare sinnvolle Strategie zur Verbesserung ihrer finanziellen Lage dar. In den meisten Fällen führt dies aber langfristig zu einer weiteren Schwächung der kommunalen Finanzsituation, insbesondere wenn Kostenpositionen, wie z.B. für soziale Infrastruktureinrichtungen, berücksichtigt werden. Auf der kommunalen Entscheidungsebene werden kaum fiskalische Netto-Bilanzen über die Einnahmen und Ausgaben einer neuen Siedlung kalkuliert. Vielmehr scheinen die große Komplexität der Wirkungszusammenhänge und die vielschichtigen Verwaltungs- und Entscheidungsstrukturen dazu zu führen, dass Flächennutzungsentscheidungen nicht einmal im Ansatz nach finanziellen Gesichtspunkten getroffen werden. Fiskalische Wirkungsanalysen sind demzufolge ein wichtiger Schritt auf dem Weg zu einer erhöhten Kosten- und Planungswahrheit.
- 6) Der hier aufgezeigte finanzielle Vergleich von Baulandsausweisungen in den einzelnen Kommunen zeigt auf, dass die kommunale Planung – insbesondere in Regionen mit Bevölkerungsrückgang – durch überörtliche, regionale Planung der Baulandausweisung unterstützt werden sollte: Kooperation zwischen Gemeinden, wie sie in einigen Regionen bei der Gewerbegebietsausweisung bereits durchgeführt wird, und abgestimmte Wohngebietsausweisungen zwischen Nachbarkommunen sind nicht nur aufgrund der Gefahr von Leerständen sinnvoll. Vergleichende Betrachtungen innerhalb einer Region ermöglichen dabei auch eine bessere Argumentationsgrundlage für die Überzeugungsarbeit vor Ort.

Literaturverzeichnis

- Bezirksregierung Düsseldorf (2005). GEP99 – Gebietsentwicklungsplan für den Regierungsbezirk Düsseldorf. Düsseldorf.
- Bizer, K., F. Burchardi, G. Cichorowski, A. Demny, S. Heilmann und B. Memminger (2007). Untersuchung von volkswirtschaftlichen Folgewirkungen nach Durchführung einer Brachflächenrevitalisierung im Stadtbereich. Abschlussbericht. BWPLUS – Baden-Württemberg Programm Lebensgrundlage Umwelt und ihre Sicherung.
- Broer, M. (2001). Der Kommunale Finanzausgleich in Hessen: historische Darstellung und ökonomische Analyse unter besonderer Berücksichtigung der Schlüsselzuweisungen. Peter Lang Verlag, Frankfurt (Main).
- Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (2006). Raumordnungsprognose Bevölkerung: IN-KAR PRO (CD-ROM). Bonn.
- Bundesministerium der Finanzen (2008). Eckdaten zur Entwicklung und Struktur der Kommunalfinanzen 1998 bis 2007.
- Bunzel, A., D. Coulmas und G. Schmidt-Eichstaedt (2007). Städtebauliche Verträge – ein Handbuch. Deutsches Institut für Urbanistik, Berlin.
- Büttner, T., P. Enß, F. Holm-Hadulla, R. Schwager, C. Starbatty und W. Webering (2008a). Der Kommunale Finanzausgleich in Mecklenburg-Vorpommern: Langfristige Entwicklung und Reformperspektiven, Teil 1: Der vertikale Finanzausgleich. Gutachten im Auftrag des Innenministeriums des Landes Mecklenburg-Vorpommern.
- Büttner, T., F. Holm-Hadulla, R. Parsche und C. Starbatty (2008b). Analyse und Weiterentwicklung des Kommunalen Finanzausgleichs in Nordrhein-Westfalen. Gutachten im Auftrag des Innenministeriums des Landes Nordrhein-Westfalen.
- Deilmann, C. (2009). Auf dem Effizienzpfad? Die Flächen- und Rohstoffintensität der deutschen Siedlungsentwicklung. Wissenschaft & Umwelt Interdisziplinär 12, 21–30.
- Dittrich-Wesbuer, A., A. Beilein, M. Frehn, R. Suhre, M. Klemme, K. Krause-Junk, F. Osterhage, B. Schwarze, K. Suhl und A. Tack (2009). LEAN² – Kommunale Finanzen und nachhaltiges Flächenmanagement. Abschlussbericht. ILS – Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung GmbH, Institut für Raumplanung an der Universität Dortmund (IRPUD), Ingenieurgesellschaft nts, Planersocietät, TH Aachen.
- DStGB (1999). Baulandmobilisierung und städtebauliche Verträge. Deutscher Städte- und Gemeindebund, Verlagsbeilage „Stadt und Gemeinde INTERAKTIV“ Ausgabe 9/99.
- Gemeinde- und Städtebund Thüringen (2005). Thüringer Kommunalhandbuch, Greiz.
- Gutsche, J.M. (2002). Kommunale Investitionskosten für soziale Infrastruktur und äußere Erschließung bei neuen Wohngebieten. ECTL Working Paper 16, European Centre for Transportation and Logistics, Hamburg-Harburg.
- Gutsche, J.M. (2003). Auswirkungen neuer Wohngebiete auf die kommunalen Haushalte: Modellrechnungen und Erhebungsergebnisse am Beispiel des Großraums Hamburg. ECTL Working Paper 18, European Centre for Transportation and Logistics, Hamburg-Harburg.
- Hendricks, A. (2006). Einsatz von städtebaulichen Verträgen nach § 11 BauGB bei der Baulandbereitstellung – eine interdisziplinäre theoretische Analyse und Ableitung eines integrierten Handlungskonzeptes für die Praxis. Technische Universität Darmstadt. Geodätisches Institut, Darmstadt.
- Henger, R. und J. Thomä (2009). Fiskalische Wirkungsanalysen zur Bewertung der Siedlungsentwicklung – Ein (Fehl-)Versuch zur Flächenverbrauchsreduktion? Zeitschrift für angewandte Umweltforschung 19 (1–2), 58–77.
- Hüppe, A. und U. Hartje (2003). Der Haushalt aus Sicht der Region Hannover. In: Niedersächsischen Landeszentrale für politische Bildung (Hrsg.), Region Hannover. Eine erste Bilanz, Hannover, 51–54.
- Hutter, G., C. Westphal, S. Siedentop, G. Janssen, B. Müller, M. Vormann und D. Ewringmann (2004). Handlungsansätze zur Berücksichtigung der Umwelt-, Aufenthalts- und Lebensqualität im Rahmen der Innenentwicklung von Städten und Gemeinden - Fallstudien. Umweltbundesamt, Berlin.
- Junkernheinrich, M. (1994). Wohnen versus Gewerbe? Fiskalische Effekte von Baulandausweisungen. Informationen zur Raumentwicklung Heft 1/2/1994, 61–74.

- Junkernheinrich, M. (1999). Löhnen sich kommunale Steuereinnahmen aus fiskalischer Sicht in allen Gemeinden gleich? In: ARL (Hrsg.), *Fiskalische Krise: Räumliche Ausprägungen, Wirkungen und Reaktionen*, Hannover, 308–319.
- Karrenberg, H. und E. Münstermann (1999). *Kommunale Finanzen*. In: Wollmann, H., Roth, R. (Hrsg.), *Kommunalpolitik*. VS-Verlag, Wiesbaden, 437–476.
- Kasper, A. (2006). *Kommunale Steuern*. Deutscher Gemeindeverlag, Stuttgart.
- Krause-Junk, K. (2006). *Kommunale Gewerbeansiedlungspolitik im Spannungsfeld fiskalischer Anreize und planerischer Anforderungen*. ECTL Working Paper 36, European Centre for Transportation and Logistics, Hamburg-Harburg.
- Krause-Junk, K. (2008). *Kommunale Einkommensteuereinnahmen im Zusammenhang mit neuen Wohngebieten*. LEAN² - Arbeitspapier Nr. 5. Auswertung im Rahmen des Forschungsverbundprojektes “LEAN² - Kommunale Finanzen und nachhaltiges Flächenmanagement“, Dortmund.
- Lenk, T. (2003). *Die kommunalen Finanzausgleichssysteme in der Bundesrepublik Deutschland - Die Bestimmung der Finanzausgleichsmasse*. Institut für Finanzen Arbeitspapier. Universität Leipzig.
- Lenk, T. und H.-J. Rudolph (2004). *Die kommunalen Finanzausgleichssysteme in der Bundesrepublik Deutschland - Die Ermittlung der Finanzkraft*. Institut für Finanzen Arbeitspapier. Universität Leipzig.
- Markstein, M. (2003). *Instrumente und Strategien zur Baulandentwicklung und Baulandmobilisierung in Deutschland, Österreich und der Schweiz – ein methodischer Vergleich mit Entwicklungsvorschlägen für das Instrumentarium zur Baulandentwicklung in Deutschland*. TU München, Lehrstuhl für Bodenordnung und Landentwicklung, München.
- Niedersächsisches Landesamt für Statistik (NLS) (2004). *Kommunaler Finanzausgleich 2004*, Statistische Berichte Niedersachsen No. L II/S - j / 04.
- Preuß, T. und H. Floeting (Hrsg.) (2009). *Folgekosten der Siedlungsentwicklung Bewertungsansätze, Modelle und Werkzeuge der Kosten-Nutzen-Betrachtung*, Berlin.
- Regierungspräsidium Gießen (2001). *Regionalplan 2001*. Regierungspräsidium Gießen als Geschäftsstelle der Regionalversammlung Mittelhessen. Gießen.
- Region Hannover (2005). *Regionales Raumordnungsprogramm für die Region Hannover*. Hannover.
- Regionale Planungsgemeinschaft Südthüringen (1999). *Regionaler Raumordnungsplan (RROP) Südthüringen*. Erfurt.
- Reidenbach, M., D. Henckel, D. Meyer, T. Preuß und D. Riedel (2007). *Neue Baugebiete: Gewinn oder Verlust für die Gemeindekasse? Fiskalische Wirkungsanalyse von Wohn- und Gewerbegebieten*. Deutsches Institut für Urbanistik, Berlin.
- Rose, J. (2008). *Kommunale Finanzwirtschaft Niedersachsen: Grundriss für die Aus- und Weiterbildung*. Kohlhammer Dt. Gemeindeverlag, Kiel.
- Schäfer, R., P. Lau und C. Specoviu (2001). *Baulandbereitstellung. Bodenpolitische Grundsatzbeschlüsse*. Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen, Berlin.
- Schelpmeier, H. (1998). *Finanzausgleich für zentrale Orte? Die Berücksichtigung zentralörtlicher Aufgaben und Belastungen im KFA*. *Raumforschung und Raumordnung* 1998 (4), 299–306.
- Schiller, G. (2009). *Auf großem Fuße. Eigennutzen auf Kosten des Gemeinwohls*. *Wissenschaft & Umwelt Interdisziplinär* 12.
- Schönbäck, W., M. Schneider und S. Winkelbauer (1998). *Interkommunaler Finanzausgleich als Ergänzung einer regionalen Entwicklungsplanung? Effekte von Betriebs- und Wohnansiedlungen auf den Gemeindehaushalt*. *Raumforschung und Raumordnung* 2/3, 153–159.
- Schwarting, G. (2006). *Der kommunale Haushalt – Haushaltswirtschaft, Haushaltssteuerung, Kameralistik und Doppik*. Schmidt, Berlin.
- Seiler, M. (2006). *Erschließungs- und Folgekosten durch die Baulandbereitstellung im Innen- und Außenbereich. Ein Vergleich verschiedener Wohnbaugebiete in Baden-Württemberg*. In: Holger Keppel und Marc Oliver Kersting (Hrsg.), *Stadtentwicklung im Diskurs* 5, Hannover.
- Seitz, H. (2006). *Die finanzpolitische Situation in Thüringen: Eine Untersuchung vor dem Hintergrund der demographischen Veränderungen und der Rückführung der Osttransferleistungen*. Gutachten im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung (<http://library.fes.de/pdf-files/bueros/erfurt/04384.pdf>; 17.02.2009).

- Siedentop, S., G. Schiller, M. Koziol, J. Walther und J.M. Gutsche (2006). Siedlungsentwicklung und Infrastrukturfolgekosten – Bilanzierung und Strategieentwicklung. Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, Bonn.
- Statistisches Bundesamt (2009). Umweltökonomische Gesamtrechnungen. Nachhaltige Entwicklung in Deutschland. Indikatoren der deutschen Nachhaltigkeitsstrategie zu Umwelt und Ökonomie. Statistisches Bundesamt, Darmstadt.
- Statistisches Bundesamt Deutschland (2006). Statistik Lokal (DVD). Wiesbaden.
- Zimmermann, H. (1999). Eine Einführung in die finanzwissenschaftliche Analyse der kommunalen Finanzwirtschaft. Nomos, Baden-Baden.
- Zimmermann, H., U. Hardt und R.-D. Postlep (1987). Bestimmungsgründe der kommunalen Finanzsituation – unter besonderer Berücksichtigung der Gemeinden in Ballungsräumen. Gesellschaft für Regionale Strukturentwicklung, Bonn.