

GUT FÜR DEN KOMMUNALHAUSHALT?

Fiskalische Transparenz bei kommunalen Baulandentscheidungen Jens-Martin Gutsche

In der Diskussion des vergangenen Jahres um die Reform der Gemeindefinanzen sind – zumindest zu Beginn – den Beteiligten wesentliche Grundanforderungen an ein sachgerechtes kommunales Finanzsystem in Erinnerung gerufen worden. Dazu zählen u. a. die beiden folgenden Anforderungsebenen:

- ▶ „Anreiz zu wirtschaftlichem Verhalten“: Die Kommunen sollen die finanziellen Folgen ihrer Entscheidungen im eigenen Haushalt spüren, um Kosten zu sparen.
- ▶ „Verständlichkeit“: Kommunale Entscheider sollen das Finanzsystem verstehen und die fiskalischen Wirkungen ihrer Entscheidungen vorhersagen können.

Ziel einer Ressourcen sparenden Stadt- und Regionalplanung muss es dabei sein, in die Anreize zum wirtschaftlichen Verhalten möglichst viele regionale Aspekte einfließen zu lassen. Das Gemeindefinanzsystem soll Anreize für die Kommunen beinhalten, sich an Schaffung und Erhalt einer langfristig finanzierbaren Siedlungsstruktur der jeweiligen Stadtregion zu beteiligen, z. B. über die Ausgestaltung ihrer Baulandpolitik. So dürfen für die Gesamtregion unwirtschaftliche Standortentscheidungen nicht aufgrund entsprechender fiskalischer Signale für die einzelne Kommune wirtschaftlich erscheinen.

Geht man davon aus, dass der Erhalt zentralörtlicher Strukturen und die Verhinderung einer weitergehenden Zersiedelung – nicht zuletzt vor dem Hintergrund des sich abzeichnenden demographischen Wandels – für die

zungsgemischten Gebiete mit entsprechender Infrastruktur. Umgekehrt sollte eine Besiedlung von Standorten, deren Bebauung für die Gesamtregion mit erheblichen Folgekosten (z. B. im Verkehrsbereich) verbunden ist, für die Gemeinden nicht fiskalisch attraktiv ausfallen.

AKTUELLER STAND: ANSCHEINEND EHER DAS GEGENTEIL

Ein Blick auf die heutige Praxis scheint eher auf das Gegenteil hinzudeuten. Immer wieder unterliegen Argumente für eine verkehrs- und mitteleffizienten Siedlungsstruktur in den Entscheidungsprozessen den fiskalischen Interessen der beteiligten Gemeinden. Mit Blick auf die erhofften steuerlichen Mehreinnahmen, z. B. durch die Ausweisung neuer Wohngebiete, kommt es zu Flächennutzungsentscheidungen, die den übergeordneten planerischen Zielvorstellungen zuwider laufen. Gleichzeitig scheitern kommunale Kooperationen immer wieder an den rivalisierenden fiskalischen Interessen der Gemeinden innerhalb eines Ballungsraumes. Die aktuelle öffentliche Finanzkrise führt z. T. sogar dazu, dass Kommunen landesplanerischen Entwicklungsrahmenansetzungen mit dem Argument entgegen treten, ihnen würden auf diese Weise elementare Möglichkeiten der Haushaltssanierung genommen. Die Idee, das kommunale Finanzsystem könnte ein Verbündeter gegen die fortschreitende Zersiedelung sein (oder werden), erscheint angesichts dieser Realitäten eher abwegig.

TAB. 1: FISKALISCHE BILANZ DER AUSWEISUNG NEUER WOHNGEBIETE FÜR GEMEINDEN IN SCHLESWIG-HOLSTEIN

Zusätzliche Einnahmen und Ausgaben einer Gemeinde in Schleswig-Holstein (nicht abundant) durch den Bau und Bezug eines neuen, ortstypischen Wohngebiets* in Euro pro Jahr und Bewohner (Annuität über 25 Jahre bei einem Zinssatz von 4 % p. a. real)

Verwaltungsform	Kreisfreie Stadt	Amtsfreie Gemeinde	Amtsangehörige Gemeinde
Grundsteuer	150	100	110
Einkommensteuer	330	320	300
Familienleistungsausgleich (§31a FAG SH)	30	30	30
Kommunaler Finanzausgleich	480	150	150
Baulandbereitstellung (kommunaler Anteil)	-100	-120	-150
Eigene Leistungserstellung (Verwaltungshaushalt)	-460	-320	-140
Eigene Einrichtungen (Vermögenshaushalt)	-30	-40	-20
Kreisumlage	0	-180	-180
Amtsumlage	0	0	-120
Bilanz (ungünstigster Fall)	410	-70	-40
Bilanz (günstigster Fall)	540	90	130

* „Ortstypisches Wohngebiet“: städtebauliche und soziale Struktur, die sich aufgrund des Bodenpreises im Durchschnitt in entsprechenden Lagen einstellt. Die Angaben sind Durchschnittswerte einer kleinteiligen (Schrittweite: 1 ha), flächendeckenden Standortanalyse für Kiel sowie 18 amtsfreie und 150 amtsangehörige Gemeinden im Hamburger Umland. „Ungünstigster Fall“: Ohne Abschluss von Erschließungs- und Folgekostenverträgen, ggf. notwendiger Ausbau der sozialen Infrastruktur wegen Zuzug (so keine Überkapazitäten vorhanden). „Günstigster Fall“: Abschluss von Erschließungs- und Folgekostenverträgen, keine Notwendigkeit zum Ausbau von Infrastruktur, da lediglich verhinderte Abwanderung. Abweichungen zwischen Summe der Einzelwerte und Bilanzen aufgrund der Rundung aller Werte auf 10 EUR-Schritte.

Gesamtregion erhebliche Kosteneinsparungen ermöglicht, könnte das kommunale Finanzsystem bei entsprechender Ausgestaltung ein guter Verbündeter der Raumplanung werden. Dazu müsste es Kommunen zu einer Ausweisung neuer Wohngebiete an regional verträglichen Standorten ermutigen. Diese finden sich vor allem in der Kernstadt, den Umlandzentren, entlang der ÖV-Achsen sowie in nut-

EIN ZWEITER BLICK

Trotzdem lohnt ein zweiter Blick auf das spannungsgeladene Verhältnis zwischen fiskalischen Handlungsanreizen der Kommunen und regional- und landesplanerischen Zielsetzungen. Im Rückgriff auf die oben genannten Anforderungsebenen an ein „gutes“ Gemeindefinanzsystem sollen dazu die beiden folgenden Fragen beantwortet werden:

- ▶ Lohnt sich die Ausweisung eines neuen Wohngebiets für eine Kommune fiskalisch? (Bezug zur Anforderungsebene „Anreiz zu wirtschaftlichem Verhalten“)
- ▶ Sind die kommunalen Entscheider in der Lage, die fiskalischen Wirkungen ihrer Entscheidung zur Ausweisung von Wohnbauland realistisch abzuschätzen? (Bezug zur Anforderungsebene „Verständlichkeit des Finanzsystems“)

FISKALISCHE BILANZ NEUER WOHNGBIETE

Die Ausweisung neuer Wohngebiete führt nur in wenigen Fällen für die ausweisende Gemeinde zu einer deutlich positiven fiskalischen Bilanz. Modellrechnungen für die Gemeinden in Niedersachsen und Schleswig-Holstein zeigen, dass dies i. d. R. nur bei den kreisfreien Städten der Fall ist. Für nahezu alle kreisangehörigen Gemeinden, d. h. auch für

Die in Tabelle 1 dargestellten Werte sind das Ergebnis einer aufwendigen Modellrechnung für alle potenziellen Neubaustandorte im Großraum Hamburg sowie in Kiel und Hannover. Um auch innerhalb der Gemeindegrenzen zwischen unterschiedlichen Standorten differenzieren zu können, wurden die Abschätzungen flächendeckend mit Hilfe eines Geoinformationssystems für Flächeneinheiten („Standorte“) von jeweils 100 x 100 m berechnet. Die berücksichtigten Standort bezogenen Eingangsparameter beinhalten u. a. die Verwaltungsform der Gemeinde, deren Hebesätze, den Bodenpreis, die ortstypische Bau- und Sozialstruktur neuer Wohngebiete in entsprechenden Lagen, ggf. vorhandene Überkapazitäten in der sozialen Infrastruktur, die Kostenstruktur der kommunalen Haushalte, die Trägererschaft sozialer Einrichtungen, mögliche städtebauliche Ver-

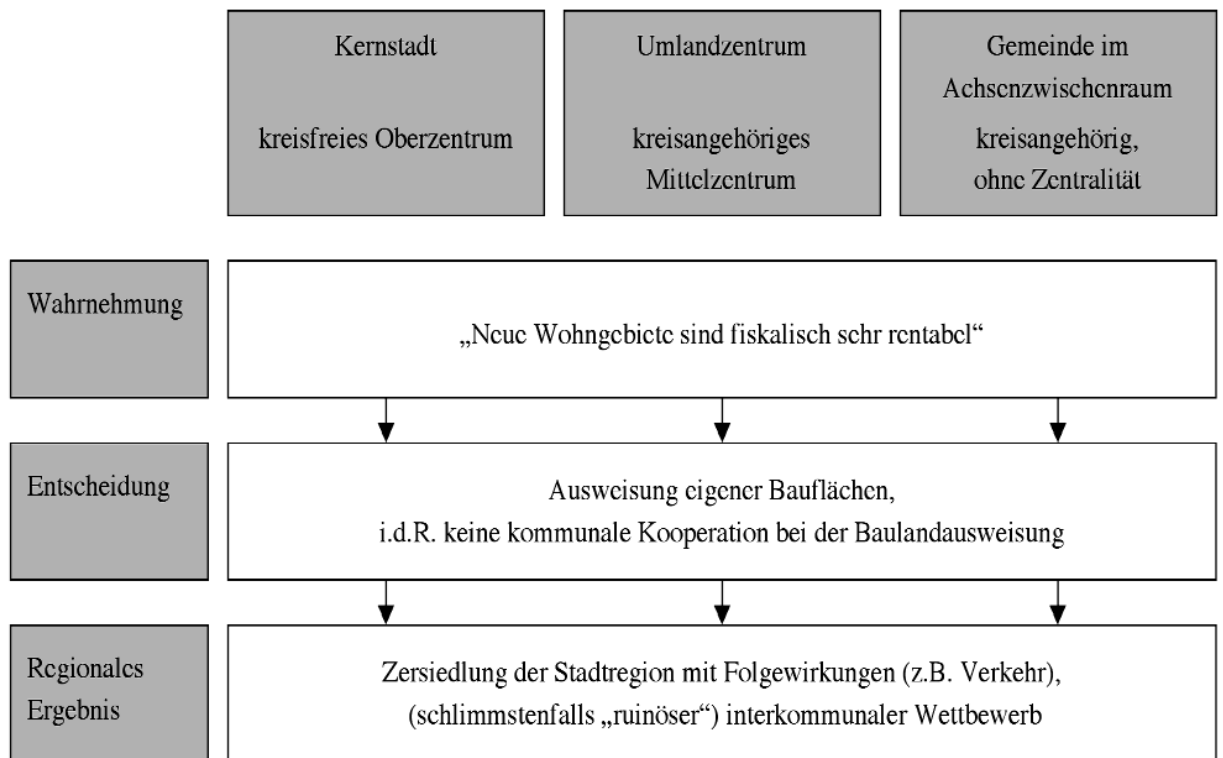


Abb. 1: Kommunale Entscheidungen zur Baulandpolitik auf Basis der üblichen Annahme, neue Wohngebiete seien für die Gemeinden fiskalisch rentabel

die meisten Gemeinden im Umland größerer Kernstädte, liegt die fiskalische Gesamtbilanz neuer Wohngebiete bei „plus minus Null“. Einige Gemeinden riskieren bei der Ausweisung neuer Wohngebiete sogar eine insgesamt negative Wirkungsbilanz. Dies gilt insbesondere für die sogenannten abundanten Gemeinden, d. h. Gemeinden, die aufgrund ihrer überdurchschnittlich hohen Steuerkraft keine Zuweisungen aus dem kommunalen Finanzausgleich erhalten.

Tabelle 1 zeigt die einzelnen Komponenten der fiskalischen Bilanz für neue Wohngebiete in schleswig-holsteinischen Gemeinden. Sehr ähnliche Ergebnisse zeigen sich auch für Kommunen in Niedersachsen. Wesentliche Gründe für die bessere Bilanz der kreisfreien Städte sind die höheren Einnahmen im kommunalen Finanzausgleich. In der Bilanz nicht berücksichtigt sind mögliche Planungsgewinne der Kommunen.

träge, die gemeindespezifischen Bemessungsgrundlagen des kommunalen Finanzausgleichs und die Umlagesätze der Kreise, Ämter und Samtgemeinden. Bei den Werten handelt es sich jeweils um Durchschnittswerte über alle betrachteten Standortflächen innerhalb von Gemeinden der angegebenen Verwaltungsform. Dabei ist zu beachten, dass die Streuung der Werte zwischen den Standorten gleicher Verwaltungsform sehr gering ist. Die Bilanzen der meisten Standorte weichen somit nur wenig von den angegebenen Durchschnittswerten ab.

ABWEICHENDE EINSCHÄTZUNG DER FISKALISCHEN WIRKUNG DURCH DIE KOMMUNALEN ENTSCHIEDER

Das Ergebnis der Bilanzierung der fiskalischen Wirkungen überrascht viele kommunale Entscheider und Planer, gelten doch neue Wohngebiete als fiskalisch so rentabel, dass es eines Beweises deren finanzieller Vorteilhaftigkeit für die Ge-

meinde i. d. R. nicht bedarf. Die wesentlichen Gründe für die Fehleinschätzungen liegen in den folgenden Punkten:

- Die fiskalischen Erwartungen der Entscheider richten sich vor allem auf die Einnahmen (insbesondere auf die Einkommensteuer und den kommunalen Finanzausgleich). Die mit einem neuen Wohngebiet verknüpften zusätzlichen Ausgaben (z. B. für Kindergärten, Schulen, Straßen, Verwaltung sowie die Umlagen an Kreis und Amt bzw. Samtgemeinde) geraten leicht aus dem Blickfeld. Dies gilt vor allem für die Kosten, die nur mit einem gewissen empirischen Aufwand bestimmbar sind („Wie viel kostet ein zusätzliches Kind im kommunalen Kindergarten?“).
- Die Mehreinnahmen aus der Einkommensteuer werden überschätzt. Aufgrund des Verteilungsmechanismus des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer über die so-

aus den oben genannten Bilanzen ergeben, doch erheblich besser zu den Zielen einer verkehrs- und ressourcensparsamen Siedlungsentwicklung als zunächst angenommen:

- Die rechnerischen Bilanzen des kommunalen Finanzsystems legen es eher der kreisfreien Kernstadt als den Gemeinden des kreisangehörigen Umlandes nahe, neue Wohngebiete auszuweisen (bzw. Brachflächen zu reaktivieren).
 - Insbesondere im Umland ermutigt das kommunale Finanzsystem zu einer interkommunalen Kooperation bei der Baulandausweisung, da die „Verzichtskosten“ der Gemeinden angesichts fiskalischer Bilanzen neuer Wohngebiete von „plus minus Null“ relativ gering sind.
- Nicht zu übersehen sind jedoch auch die kontraproduktiven Signale der Bilanzen des kommunalen Finanzsystems für

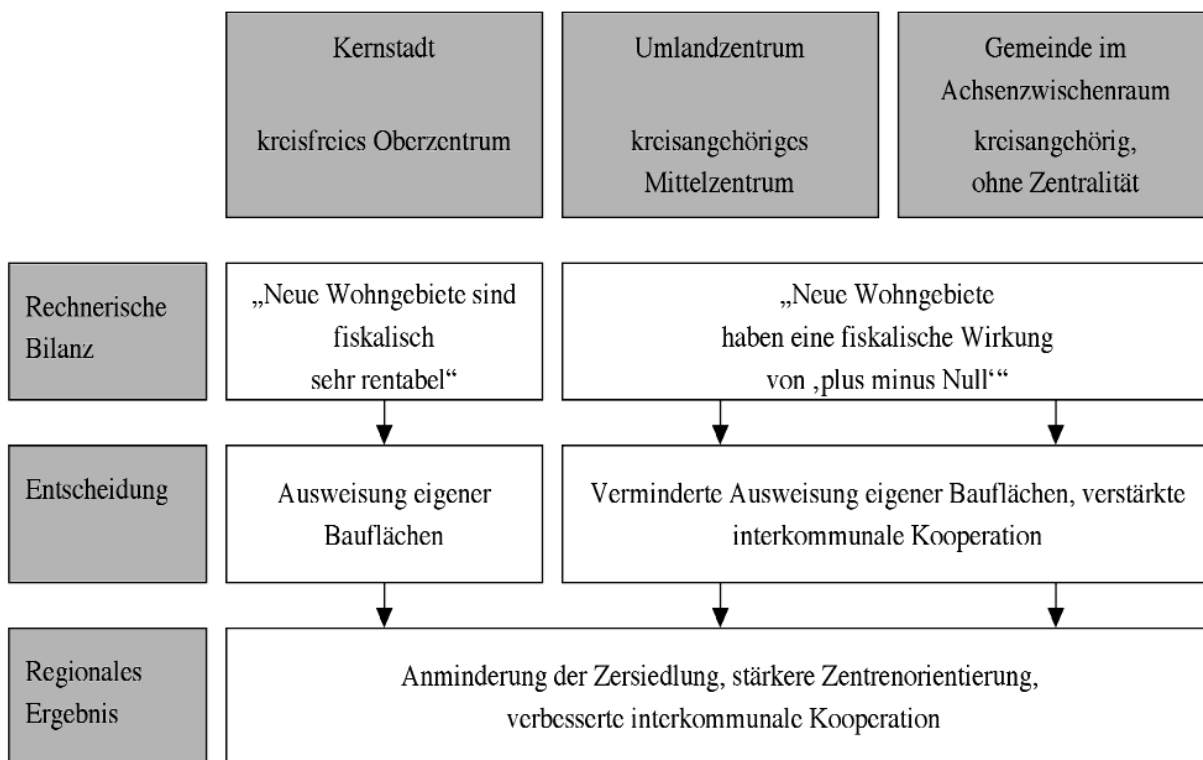


Abb. 2: Kommunale Entscheidungen zur Baulandpolitik auf Basis der realen fiskalischen Bilanzen aus Tabelle 1 (im Vergleich zur Situation in Abbildung 1)

nannten Schlüsselzahlen wird der Zuzug eines Steuerzahlers erst nach etwa sieben Jahren in der Gemeinde householdwirksam. Davor erhält die Kommune keine zusätzlichen Einnahmen aus der Einkommensteuer.

- Das Zusammenspiel aus Gemeindesteuern (hier: Grundsteuer und Gemeindeanteil an der Einkommensteuer) einerseits und den Zuweisungen und Umlagen andererseits wird übersehen. Jeder zusätzliche Euro Gemeindesteuereinnahme führt für die Gemeinden – ceteris paribus – zu einer Minderung der Zuweisungen und einer Erhöhung der zu zahlenden Umlagen an den Kreis sowie ggf. an Amt oder Samtgemeinde.

DIE REALEN SIGNALE SIND NÄHER AM ZIEL EINER RESSOURCENSPARSAMEN SIEDLUNGSENTWICKLUNG ALS ERWARTET

Wenn auch bei weitem nicht perfekt, so passen die fiskalischen Signale an die kommunale Baulandpolitik, die sich

neue Wohngebiete. So werden z. B. die Umlandzentren gegenüber den Zersiedelungsräumen des Umlandes (z. B. den Achsenzwischenräumen) nicht durch günstigere fiskalische Bilanzen unterstützt. Innerhalb des kreisangehörigen Umlandes entfällt somit nahezu jede raumstrukturelle Lenkungswirkung des kommunalen Finanzsystems bei der Baulandausweisung, da sich alle Standorte gleich gut (oder schlecht) rechnen. Bei kreisangehörigen Kernstädten (z. B. Lüneburg) gilt dies auch für das Kernstadt-Umland-Verhältnis.

DIE „WAHRGENOMMENE BILANZ“ IST ENTSCHEIDUNGS-RELEVANTER ALS DIE „RECHNERISCHE BILANZ“

Trotz dieser durchaus relevanten Negativpunkte sind die realen fiskalischen Bilanzen neuer Wohngebiete der Zielsetzung einer geordneten Siedlungsentwicklung erheblich näher als häufig vermutet. Die Einschätzungen „besser als ge-

dacht“ (aus Sicht der Raumordnung) bzw. „schlechter als gedacht“ (aus Sicht vieler kreisangehöriger Gemeinden) machen deutlich, wie wichtig beide einleitend genannten Anforderungsebenen an das kommunale Finanzsystem sind. So ist für die realen kommunalen Entscheidungen über Baulandausweisungen weniger die rechnerische Bilanz „auf dem Papier“ als vielmehr die Wahrnehmung der Entscheider von Bedeutung.

Das kommunale Finanzsystem ist aufgrund vieler Abhängigkeiten und zeitlicher Wirkungsverzögerungen so komplex, dass kaum ein Gemeindevertreter in der Lage ist, eine belastbare Wirkungsabschätzung für eine Flächenausweisung durchzuführen. Auch viele kommunale Verwaltungen tun sich mit entsprechenden fiskalischen Wirkungsprognosen schwer, da kaum methodisches Handwerkszeug vorhanden ist. Für ihre Entscheidungen bleibt vielen Gemeindevertretern somit kaum eine andere Wahl, als sich an einfachen Wirkungsannahmen (oder den eigenen Wirkungswünschen) zu orientieren. Im Bereich der Baulandausweisung ist diese Wirkungsannahme i. d. R. der „Mythos vom fiskalisch rentablen Neubaugebiet“. Dessen Auswirkungen zeigt Abbildung 1 in einer stark vereinfachenden Darstellung. Da die Mehrzahl der Gemeinden von der Annahme ausgeht, neue Wohngebiete würden ihren Gemeindehaushalt spürbar entlasten, werden regionale Zersiedelungstendenzen verstärkt und interkommunale Kooperationen behindert.

Fiskalische Überlegungen sind bei weitem nicht die einzigen Gründe für die Ausweisung neuer Wohngebiete. Gleichwohl ist ihnen in der Vergangenheit eine sehr große Bedeutung zugewachsen. Würde man den kommunalen Baulandentscheidungen die in der Tabelle dargestellten fiskalischen Bilanzen zugrunde legen, so würden die fiskalischen Argumente für die Stadt- bzw. Dorfentwicklungspolitik der kreisangehörigen Gemeinden erheblich an Bedeutung verlieren, wohingegen andere Aspekte (z. B. eine qualitative Stadtentwicklung oder die Förderung bestimmter Bevölkerungsgruppen) an Relevanz gewinnen würden. Im Vergleich zu der in Abbildung 1 dargestellten Situation, bei der sich nahezu alle Kommunen erhebliche Mehreinnahmen von neuen Wohngebieten versprechen, kann in diesem Fall mit einer insgesamt geringeren Häufigkeit von Flächenausweisungen im kreisangehörigen Raum gerechnet werden (Abbildung 2).

FAZIT

Das kommunale Finanzsystem beinhaltet durchaus Möglichkeiten, die planerische Zielsetzung einer ressourcensparsamen Siedlungsentwicklung in Stadtregionen zu flankieren (oder ihr zumindest nicht direkt zu widersprechen). Um dies zu erreichen, ist auf die beiden eingangs benannten Anforderungsebenen an ein „gutes“ Gemeindefinanzsystem gleichermaßen zu achten:

- Anforderungsebene „Anreiz zu wirtschaftlichem Verhalten“: Das Gemeindefinanzsystem muss so weiterentwickelt werden, dass die fiskalischen Wirkungen kommunalen Entscheidungen für die betreffende Gemeinde immer mehr auch regionale Folgekosten widerspiegeln. Für den hier untersuchten Bereich der Ausweisung neuer

Wohngebiete zeigt sich, dass das aktuelle Finanzsystem davon nicht so weit entfernt ist wie oft angenommen.

- Anforderungsebene „Verständlichkeit“. Fiskalische Handlungsanreize des Finanzsystems – insbesondere, wenn sie intendiert sind – müssen für die Kommunen auch wahrnehmbar sein. Im Bereich der Siedlungsentwicklung ist dies heute nicht der Fall. Damit werden auch die heute bereits im Finanzsystem enthaltenen Signale, die eine Konzentration der Siedlungsentwicklung auf die zentralen Orte z. T. stützen, vielfach nicht wahrgenommen und entsprechend nicht in den kommunalen Entscheidungen berücksichtigt.

Eine Möglichkeit zur Verbesserung der Wahrnehmung von fiskalischen Handlungsanreizen ist deren Dokumentation und Kommunikation (z. B. in Bilanzierungen wie in der obigen Tabelle). Dies kann jedoch nur die zweitbeste Lösung sein. Sehr viel wirkungsvoller wäre eine Vereinfachung des Gemeindefinanzsystems (ähnlich der aktuellen Diskussion zur Besteuerung des privaten Einkommens).

Aus diesem Grund haben z. B. Vorschläge für eine Erweiterung der Ansätze im kommunalen Finanzausgleich um siedlungsstrukturelle Aspekte – obwohl inhaltlich sehr gut zu begründen – den Nachteil, dass sie das kommunale Finanzsystem weiter verkomplizieren. Die Wirkungen entsprechender Ansätze auf die kommunalen Entscheidungen in der Praxis sind jedoch fraglich, wenn man berücksichtigt, dass bereits heute die Mehrzahl der Gemeindevertreter Mühe hat, aus den Veränderungen der eigenen Gemeinde auf die Schlüsselzuweisungen des nächsten Jahres zu schließen.

Jens-Martin Gutsche, 1971, Verkehrsplaner SRL, wissenschaftlicher Mitarbeiter an der TU Hamburg-Harburg und Gesellschafter des Planungsbüros Gertz Gutsche Rümenapp, Hamburg

LITERATUR

- Bertelsmann Stiftung (2003):** Reform der Gemeindefinanzen – ein Vorschlag der Bertelsmann Stiftung unter Mitwirkung von G. Färber, Annette Fugmann-Heesing und Martin Junkernheinrich. Gütersloh
- Burchell, R. W., Dolphin, W. R., Galley, C. (2000):** The Costs and Benefits of Alternative Growth Patterns: The Impact of the New Jersey State Plan. New Brunswick
- Burchell, R. W., Lowenstein, G., Dolphin, W. R., Galley, C. (2001):** Costs of Sprawl – 2000. TCRP-Report. Washington D.C.
- Ecoplan (2000):** Siedlungsentwicklung und Infrastrukturkosten, Studie im Auftrag des Schweizerischen Bundesamtes für Raumentwicklung. Bern
- Gutsche, Jens-Martin (2003):** Auswirkungen neuer Wohngebiete auf die kommunalen Haushalte, ECTL Working Paper Nr. 18. Hamburg
- Gutsche, Jens-Martin (2003):** Verkehrserzeugung potenzieller Standorte für neue Wohngebiete im Großraum Hamburg, ECTL Working Paper Nr. 23. Hamburg
- Gutsche, Jens-Martin (2004):** Verkehrserzeugende Wirkungen des kommunalen Finanzsystems. Berlin (in Vorbereitung)
- Österreichische Raumordnungskonferenz (1999):** Siedlungsstruktur und öffentliche Haushalte, Gutachten des Österreichischen Instituts für Raumplanung. Wien