

Michael Reidenbach u.a.



Neue Baugebiete: Gewinn oder Verlust für die Gemeindekasse?

Fiskalische Wirkungsanalyse von
Wohn- und Gewerbegebieten



Edition Difu
Stadt
Forschung
Praxis

**Michael Reidenbach
Dietrich Henckel
Ulrike Meyer
Thomas Preuß
Daniela Riedel**

Neue Baugebiete: Gewinn oder Verlust für die Gemeindekasse?

**Fiskalische Wirkungsanalyse von
Wohn- und Gewerbegebieten**

Edition Difu – Stadt Forschung Praxis

Bd. 3

Deutsches Institut für Urbanistik



Impressum

Autoren:

Dipl.-Volkswirt Michael Reidenbach (Projektleitung)
Deutsches Institut für Urbanistik, Berlin

Prof. Dr. rer. soc. Dietrich Henckel
Technische Universität Berlin, Institut für Stadt- und Regionalplanung

Dipl.-Ing. Ulrike Meyer
Deutsches Institut für Urbanistik, Berlin

Dipl.-Ing. agr. Thomas Preuß
Deutsches Institut für Urbanistik, Berlin

Dipl.-Ing. Daniela Riedel
Ehemals Deutsches Institut für Urbanistik, Berlin; jetzt ZEBRALOG e.V., Berlin

Redaktion:

Dipl.-Pol. Patrick Diekelmann

Textverarbeitung, Graphik und Layout:

Christina Blödorn

Umschlaggestaltung:

Elke Postler, Berlin

Umschlagfoto:

Dipl.-Ing. Wolf-Christian Strauss, Berlin

Druck und Bindung:

Mercedes-Druck, Berlin

Dieser Band ist auf Papier mit dem Umweltzertifikat PEFC gedruckt.

ISBN: 978-3-88118-432-8 • ISSN: 1863-7949

© Deutsches Institut für Urbanistik 2007

Gefördert durch das Bundesamt für Naturschutz mit Mitteln des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit.

Dieser Forschungsendbericht gibt die Auffassung und Meinung der Autoren wieder und muss nicht mit der des Zuwendungsgebers übereinstimmen.



Bibliografische Information der Deutschen Bibliothek

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind unter www.d-nb.de abrufbar.

Deutsches Institut für Urbanistik
Postfach 12 03 21, 10593 Berlin
Straße des 17. Juni 112, 10623 Berlin

Telefon: (030) 3 90 01-0
E-Mail: difu@difu.de
Internet: www.difu.de

Inhalt

Zusammenfassungen	7
Zusammenfassung – Kurzversion	7
Abstract	9
Zusammenfassung – Langversion	11
1. Einleitung	23
2. Allgemeines zur fiskalischen Wirkungsanalyse	27
2.1 Methoden der fiskalischen Wirkungsanalyse	27
2.2 Die fiskalische Wirkungsanalyse in der Politik	32
3. US-amerikanische Literatur zu fiskalischen Wirkungen	35
3.1 Das System der Gemeindefinanzierung in den USA	35
3.2 Exkurs: die <i>property tax</i> als zentrale kommunale Steuer	38
3.3 Die Cost of Community Services-Studien	41
3.3.1 Zweck der COCS-Studien	41
3.3.2 Fallstudie Scio Township	42
3.3.3 Kritik an den Cost of Community Services-Studien	48
3.4 Studien zur fiskalischen Wirkungsanalyse	56
3.4.1 Kritik und Weiterentwicklung der <i>fiscal impact analysis</i>	63
3.4.2 Exkurs: Erschließungsbeiträge in den USA	65
3.4.3 Rechenmodelle	66
3.5 Freiraum und Naturschutz	70
3.5.1 Wirkungen auf Grundstückspreise	71
3.5.2 Exkurs: Politik zur Bewahrung von Freiräumen mittels Kauf von Rechten	72
3.5.3 Fiskalische Wirkungen	73
4. Deutsche Literatur zu fiskalischen Wirkungen von Baulandausweisungen	75
4.1 Struktur der Kommunalfinanzen	75
4.2 Deutsche Literatur zur Baulandausweisung	77

4.2.1	Literatur vorwiegend an Ausgaben orientiert	77
4.2.2	Literatur überwiegend an Einnahmen orientiert	79
4.2.3	Literatur an fiskalischen Wirkungen insgesamt orientiert	80
4.3	Modellstruktur fiskalische Wirkungsanalyse	82
4.4	Ergebnisse der Untersuchungen	82
4.5	Literatur zum Einfluss von Freiflächen, Naturschutz und damit verbundenem Tourismus auf die kommunalen Haushalte	87
5.	Grundlagen für Modelle zur Berechnung der Wirkungen von Baulandausweisungen auf den gemeindlichen Haushalt	89
5.1	Allgemeines zu den Modellen	89
5.2	Typen der Bebauung	94
5.2.1	Wohngrundstücke	94
5.2.2	Gewerbegebiete	97
6.	Modellrechnungen Wohngebiet	101
6.1	Modellrechnung der gemeindlichen Kosten von Wohngebieten	101
6.1.1	Gemeindliche Kosten der Erschließung eines Wohngebietes	101
6.1.2	Betriebskosten	116
6.2	Modellrechnungen der Erträge und des Saldos der Erträge und Kosten für die Gemeinde St. in Brandenburg	122
6.2.1	Erträge	122
6.2.2	Saldo der Erträge und Kosten	137
6.3	Modellrechnungen der Erträge und des Saldos der Erträge und Kosten für die Gemeinde W. in Nordrhein-Westfalen	139
6.3.1	Erträge	139
6.3.2	Saldo der Erträge und Kosten	147
7.	Modellrechnungen Gewerbegebiet	149
7.1	Modellrechnung der Kosten von Gewerbegebieten	149
7.1.1	Kosten der Herstellung	149
7.1.2	Betriebskosten	150

7.2	Modellrechnungen der Erträge und des Saldos der Erträge und Kosten für die Gemeinde St.	151
7.2.1	Erträge	151
7.2.2	Saldo der Erträge und Kosten	159
7.3	Modellrechnungen der Einnahmen und des Saldos der Einnahmen und Ausgaben für die Gemeinde W.	159
7.3.1	Erträge	159
7.3.2	Saldo der Erträge und Kosten	163
7.4	Ergebnis der Modellrechnungen für Wohn- und Gewerbegebiete	164
8.	Steuereinnahmen aufgrund zusätzlicher Einkommen	165
8.1	Allgemeines zu regionalökonomischen Wirkungen	165
8.2	Modellrechnungen zu den Einkommenseffekten einer Ausweisung von neuen Wohngebieten	168
8.3	Modellrechnungen zu den Einkommenseffekten einer Ausweisung von neuen Gewerbegebieten	171
8.4	Ergebnisse für die Gemeinde W.	172
9.	Sensitivitätsanalyse	175
10.	Fiskalische Wirkungen von Landwirtschaft, Naturschutz und Tourismus	183
10.1	Landwirtschaft	184
10.1.1	Bauliche Flächeninanspruchnahme versus Landwirtschaft	184
10.1.2	Kommunales Interesse an Landwirtschaft	184
10.1.3	Einkommens- und Beschäftigungssituation der landwirtschaftlichen Unternehmen	185
10.1.4	Einnahmen der Gemeinden aus der Landwirtschaft	186
10.1.5	Ausgaben der Gemeinden für die Landwirtschaft	191
10.2	Naturschutz	193
10.2.1	Flächeninanspruchnahme versus Erhalt von Natur und Landschaft	193
10.2.2	Sozioökonomische Effekte des Naturschutzes	194
10.2.3	Bedeutung für die kommunalen Einnahmen und Ausgaben	197

10.3	Tourismus	199
10.3.1	Flächeninanspruchnahme und Tourismus	199
10.3.2	Einnahmen der Gemeinden aus dem Tourismus	200
10.3.3	Ausgaben der Kommunen für Tourismus	203
11.	Schlussbemerkungen, Schlussfolgerungen, offene Fragen und Empfehlungen	205
11.1	Schlussbemerkungen	205
11.2	Schlussfolgerungen	207
11.2.1	Hinweise aus den amerikanischen Studien	207
11.2.2	Hinweise aus den deutschen Studien	208
11.2.3	Hinweise aus den eigenen Modellrechnungen	209
11.3	Offene Fragen	211
11.4	Empfehlungen	213
Literatur		215

Zusammenfassungen

Zusammenfassung – Kurzversion

Ein Ziel der Bundesregierung ist es, die Rate der Umwandlung von Freiflächen in Siedlungsflächen von 130 ha täglich im Jahre 2000 bis zum Jahre 2020 auf maximal 30 ha täglich zu reduzieren. Um dieses Ziel zu erreichen, ist ein ganzes Bündel abgestimmter Maßnahmen notwendig. Dazu gehört auch, dass die Kosten der Umwandlung besser sichtbar werden.

Diese Studie hatte zum Ziel, Erkenntnisse zu gewinnen, wie sich die Ausweisung neuer Baugebiete für Wohnen und Gewerbe auf die kommunalen Haushalte auswirkt, und dabei insbesondere zu prüfen, ob eine Rentabilität für die einzelne Gemeinde gegeben ist. Dies wird an zwei Umlandgemeinden exemplifiziert, da dort die größte Nachfrage nach Bauland in den nächsten Jahren erwartet wird.

Derartige Berechnungen werden in den USA mittlerweile vielfach eingesetzt und gehören zum Standard der Planerausbildung. Zwei grundsätzlich verschiedene Methoden finden dabei Anwendung.

Ein Verfahren berechnet Durchschnittskosten pro Flächeneinheit, indem den verschiedenen Bodennutzungen Landwirtschaft/Freiraum, Gewerbe/Industrie und Wohnen die zugehörigen Kosten der kommunalen Dienste zugerechnet werden. Über 100 bisher nach diesem Muster durchgeführte Studien kommen zusammengefasst zu dem Ergebnis, dass zwar die Landwirtschaft das Wohnen subventioniert, jedoch nur in sehr geringem Ausmaß; hauptsächlich subventionieren das Gewerbe und die Industrie das Wohnen. Ursache dafür ist eine stärkere Belastung durch die Grundsteuer, die zur Finanzierung des Schulsystems herangezogen wird.

Die fiskalische Wirkungsanalyse im eigentlichen Sinn kann ihrerseits mit verschiedenen Methoden durchgeführt werden – sowohl einzelne größere Bauvorhaben als auch die Beurteilung der baustrategischen Ausrichtung einer Gemeinde oder einer Region lassen sich in die Analyse einbeziehen. Häufig erfolgen die Berechnungen auf der Grundlage einer Typenbildung von Wohnhäusern und Gewerbegebäuden, wobei deren Nutzern eine Beanspruchung der kommunalen Leistungen zugeordnet wird. Teure Einfamilienhäuser sind dann für die Gemeinde rentabler als sozialer Wohnungsbau, da die Bewohner Ersterer pro m² Fläche mehr an Grundsteuer bezahlen und die Bewohner Letzterer durch im Durchschnitt höhere Kinderzahlen hohe Kosten für das Schulsystem verursachen. Insgesamt führen die vorliegenden Studien aber zu keinem eindeutigen Bild, was auch auf unterschiedliche Berechnungsverfahren zurückgeführt werden kann.

Fiskalische Wirkungsanalysen von neuen Baugebieten wurden in Deutschland bisher vor allem in der Literatur beschrieben, als Instrument für die Entscheider über Neuausweisungen von Flächen sind sie praktisch unbekannt. Das in dieser Studie für die deutschen Rahmenbedingungen entwickelte Modell ist relativ einfach und nachvollziehbar konzipiert, um diese Lücke zu schließen. Dazu werden

die Kosten der Erschließung, soweit sie die Gemeinde betreffen, aber auch die Einnahmen aus Steuern auf der Basis vorhandener Daten geschätzt. Von Ausschlag gebender Bedeutung für die fiskalische Nettowirkung ist dabei das System des kommunalen Finanzausgleichs, das einerseits den zusätzlichen Finanzbedarf durch die hinzuziehenden Einwohner honoriert, andererseits aber alle zusätzlichen Steuereinnahmen stark reduziert.

Im Ergebnis zeigt sich, dass nur bei einem engen Begriff der Erschließung neue Wohn- und Gewerbegebiete für den Gemeindehaushalt profitabel sind, wobei als Bedingung unterstellt werden muss, dass die künftigen Nutzer von außerhalb zuziehen. Schon die weitere Einbeziehung von Kosten der äußeren Erschließung wendet das Ergebnis dieser Rechnung bei den Gewerbegebieten ins Negative. Wohngebiete weisen auch bei der Einberechnung der Kosten der äußeren Erschließung noch einen gewissen Ertrag für den Gemeindehaushalt aus, die zusätzliche Einbeziehung der Kosten für Bau und Betrieb nur eines Teils der erforderlichen sozialen Infrastruktur (Kindergarten, Grundschule) führt in den Modellrechnungen aber auch hier zu einem negativen Saldo aus Erträgen und Kosten. Dabei sollte zusätzlich beachtet werden, dass die zugrunde gelegten Fallkonstellationen die Situation für die Gemeinden eher günstig darstellen.

Da land- und forstwirtschaftliche Betriebe kaum Steuern bezahlen, die für den kommunalen Haushalt relevant sind, wirkt sich die als spezielle „Naturschutzalternative“ betrachtete Modifikation der landwirtschaftlichen Nutzung durch Naturschutzmaßnahmen (Auflagen nach Unterstellung oder Ausgleichszahlungen im Rahmen von Agrarumwelt- oder Vertragsnaturschutzmaßnahmen) direkt kaum auf die kommunalen Finanzen aus. Naturnah gestaltete Landschaften und Schutzgebiete sind aber ein beliebtes Ziel für den Tourismus, wodurch in diesen Gebieten auch Beschäftigung und Einkommen entstehen, mit allerdings moderaten positiven Wirkungen auf die kommunalen Haushalte.

Die Studie schließt mit einigen Empfehlungen: Das vorlegte Rechenmodell sollte verfeinert, eine fiskalische Wirkungsanalyse für größere Bauprojekte in Deutschland vorgeschrieben und in der akademischen Ausbildung berücksichtigt werden. Das System des kommunalen Finanzausgleichs ist dahingehend zu überprüfen, ob nicht die vordergründig bestehenden Anreize zur Baulandausweisung eliminiert werden und dafür Anreize zum Erhalt der Freiflächen als Beitrag einer Kommune zum Gemeinwohl geschaffen werden sollten. Beim System der Finanzierung von Erschließungsbeiträgen wäre zu prüfen, ob es nicht auch auf den Betrieb notwendiger sozialer Einrichtungen ausgedehnt werden kann.

Um das Ziel einer Reduzierung der Umwandlungsrate von Freiflächen zu erreichen, sind also konsequente Überlegungen und Maßnahmen vor allem auf lokaler Ebene notwendig. Diese müssen durch den Ausbau des Instrumentariums vonseiten des Bundes und der Länder unterstützt werden. Dann könnte in den nächsten Jahren ein wesentlicher Baustein zur Erreichung des ehrgeizigen Ziels von maximal 30 ha umgewandelten Flächen täglich im Jahre 2020 geschaffen werden.

Abstract

It is the political aim of the Federal Government to reduce the daily rate of conversion of open space to built land from about 130 hectare in the year 2000 to 30 hectare by the year 2020. To attain this aim a whole bundle of coordinated measures is necessary. This includes the concept to make the costs of the conversion much more transparent.

The aim of this research project is to examine and evaluate for Germany the fiscal impacts of new residential and commercial/industrial areas. Special awareness is given to the common assumption that such new areas are financially advantageous for the local budget. The analysis is exemplified by two suburban municipalities because in Germany only in the suburban areas a major growth of demand for new building spaces is expected for the future.

Such fiscal calculations are mainstream planning practice in the US and widely used. Generally speaking, two different methods are applied. On the one hand there is the Cost of Community Services method which imputes the average costs per acre of the services to the residential, commercial/industrial and agricultural land uses. The results of over 100 studies show that the farm land pays more taxes than it receives in services but that its share of the local budget is tiny. Commercial land pays much more due to its high property tax level, which serves to finance the school system.

The fiscal impact analysis proper on the other hand which is applied as well to development projects as to strategic growth decisions of the municipality or the region. The calculations are quite often done on the basis of prototypes of buildings where a normative demand for services is imputed to the building owners. Expensive houses are then much more profitable for the municipality than affordable housing projects because the owners of the former buildings pay much more property tax whereas the owners of the latter houses are supposed to have on average more children which will be a financial burden for the school system. The impression prevails that by and large the different studies available give an inconclusive picture concerning the profitability of the developments. This may be due to the fact that the different methods of calculation also produce different results.

Up to now, a fiscal impact analysis is described in Germany mainly in the academic literature. As a decision instrument in local politics it is virtually unknown. Our model which is developed for the German conditions which are different to the US ones, tries to be simple, but retraceable to close this gap. Within the model the costs of the development are estimated as well as the expected revenues from the new citizens or enterprises which move in from outside the local authority's boundaries. The fiscal equalization system plays a dominant role in these calculations. It recognizes an additional demand for the new citizens but it also takes much of the additional revenues generated away.

The model calculations show as a result, that even under propitious conditions a profitability can only be obtained if the municipality has only to finance the development proper. If it has to finance the access road to the development area the calculation becomes negative for the commercial development. For the housing developments the additional costs for the necessary kindergarten or the primary school turn the calculations in the model into a negative result. It should be stressed that the case constellations examined were propitious for the municipality. If the inhabitants or the enterprise moved only within the boundaries of the municipality, the balance of the calculation would be negative in any case.

Because German farmers pay few taxes which are relevant for the municipal budget the designation of new nature parks or reserve does influence only marginally the financial situation of the municipalities. However, these areas are quite often popular tourist attractions which create employment and income in the adjacent areas with a moderate positive influence on the municipal budgets.

The study closes with a few recommendations. The model could be improved as a lot of refined models applied in the USA illustrate. A fiscal impact analysis should be mandatory for larger development projects and should be part of the academic curriculum. The fiscal equalisation systems should be reviewed whether or not it includes undue incentives for the development of land. Finally, the German development impact fees should be revised to shift more of the additional financial burdens to the developers.

To attain the aim of a reduction of the conversion rate persistent considerations and steps are necessary especially on the local level. The federal government and the state governments must support these actions by the extension of the existing legal and financial instruments. As a result, an important building block could be created to achieve the ambitious goal of a maximal 30 hectare daily conversion rate in the year 2020.

Zusammenfassung – Langversion

Problemdarstellung und politische Ziele

Im Jahre 2005 betrug die Rate der Umwandlung von Freiflächen in Siedlungs- und Verkehrsflächen rund 117 ha täglich. Vor allem im Umland der größeren Städte ist der Umwandlungsdruck noch erheblich. Dort werden überwiegend gering verdichtete Ein- und Zweifamilienhaus-Bebauungen sowie Gewerbegebiete realisiert. Dieses Suburbanisierungsphänomen, im Englischen als *urban sprawl* bezeichnet, kann erhebliche Wirkungen auf den Verkehr, die Stadtgestalt, die räumliche Arbeitsteilung, die sozialräumliche Struktur der Bevölkerung, aber auch die finanzielle Situation der einzelnen Gemeinden haben. Suburbanisierung kann zudem auch größere Eingriffe in die Funktionen der Freiräume als Erholungsraum und Lebensraum für Flora und Fauna bedeuten. In der Regel erfolgen Neunutzungen auf zuvor landwirtschaftlich genutzten Flächen, die dann für nachwachsende Rohstoffe und für einen großflächig angestrebten Biotopverbund nicht mehr zur Verfügung stehen.

In der Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung sind daher zwei wesentliche Ziele formuliert:

- die Verminderung der täglichen Neuinanspruchnahme von Flächen für Siedlungs- und Verkehrszwecke auf maximal 30 Hektar pro Tag bis zum Jahr 2020 und
- die Realisierung eines Verhältnisses von 3 zu 1 im Vergleich Innen- zu Außenentwicklung.

Um diese Ziele zu erreichen, wird ein ganzes Bündel von Maßnahmen notwendig sein, die bei Siedlungsflächen sowohl auf der Angebotsseite wie auch der Nachfrageseite wirken. Eine Grundvoraussetzung ist, die Kenntnisse der Verwaltungen, der Kommunalpolitiker, aber auch der Bürger über die Folgen der Flächeninanspruchnahme zu verbessern. Dazu gehört als ein wesentlicher Baustein, dass verstärkt die heute feststellbaren und erwarteten Schattenkosten einer übermäßigen Siedlungsflächenausweitung, deren soziale Verteilung und die Auswirkungen auf die kommunalen Haushalte betrachtet werden. Dies ist ein bislang nur unzureichend untersuchtes Thema.

Ziel der vorliegenden Studie ist es, einen wichtigen Teilaspekt der ökonomischen Wirkungen, nämlich die fiskalischen Effekte der Ausweisung oder Nichtausweisung von Freiflächen, die zukünftig für Wohn- oder gewerbliche Zwecke genutzt werden sollen, zu erhellen. Obwohl für die Gesamtbewertung eines Bauvorhabens grundsätzlich alle Umweltwirkungen sowie soziale und ökonomische Wirkungen einbezogen werden müssten, konzentriert sich diese Untersuchung allein auf die Erträge und Kosten der einzelnen Gemeinden; Die Effekte auf andere öffentliche Haushalte (andere Gemeinden, Kreis, Land) werden nur berücksichtigt, wenn sie sich auf den kommunalen Haushalt nennenswert auswirken.

Die Studie zielt im Kern auf die Erstellung eines einfachen Rechenmodells, mit dem die kommunalfiskalischen Effekte der Umwandlung von Freiflächen in Wohn- oder Gewerbeflächen abgeschätzt werden können. Dazu wird einleitend ausführlich auf die entsprechende amerikanische Literatur eingegangen, weil dort – vor dem Hintergrund anderer Rahmenbedingungen – die Debatte um die fiskalischen Folgen alternativer Flächenausweisungen sehr viel weiter gediehen ist.

Fiscal impact analysis in den USA

Die Debatte um die fiskalischen Wirkungen der Umwidmung von Flächen unter Einbeziehung der Nutzung als Freifläche oder für landwirtschaftliche Zwecke hat im Gegensatz zu Deutschland vor allem in den USA schon seit längerem eine hohe Intensität erreicht. Es liegt mittlerweile eine ganze Reihe von Studien und Berechnungen vor, die in der politischen Auseinandersetzung eine erhebliche Rolle spielen. Solche Berechnungen werden bei allen größeren Bauvorhaben durchgeführt, Hauptauftraggeber dieser Studien sind die Bauträger oder die Kommunen, z.T. auch Umweltverbände. In einigen Bundesstaaten sind diese Analysen gesetzlich vorgeschrieben. Sie gehören inzwischen zum Standard (*mainstream planning practice*) bei der Planung neuer größerer Vorhaben und sind Bestandteil der Planerausbildung. Durchgeführt werden diese Analysen zumeist von spezialisierten Consultingfirmen und Universitätsinstituten, oft unter Zuhilfenahme von ausgefeilten Rechenmodellen.

Die Vorreiterrolle der USA bei diesem Thema hat mehrere Ursachen. Zum einen herrscht in den USA noch ein erheblicher Druck zur Umwandlung von land- und forstwirtschaftlichen Flächen in Siedlungsflächen. Dies hat eine Gegenbewegung ausgelöst, die sich verstärkt fiskalischer Argumentationen bedient. Zum anderen sind die Kommunen in den USA sehr viel mehr auf eigene Steuereinnahmen angewiesen als die Kommunen in Deutschland, so dass die fiskalischen Effekte kommunaler Aktivitäten schneller in den Blick geraten. Zum Verständnis der Diskussion sollte man wissen, dass sich in den USA die Gemeinden größtenteils über Einnahmen aus einer Art Grundsteuer (*property tax*) finanzieren, insbesondere werden Budgetlücken sehr oft durch eine Erhöhung der Grundsteuer ausgeglichen. Dies gilt auch für die Schulbezirke, die sich ebenfalls zum großen Teil über die Grundsteuer finanzieren und die im Gegensatz zu Deutschland dabei auch die Lehrerbesehung zu finanzieren haben.

Die Diskussion um die Rentabilität der Ausweisung von neuen Baugebieten wird in den USA unter verschiedenen Aspekten geführt. Zum einen wird vonseiten der Landwirte die Besorgnis geäußert, dass die Landwirtschaft in Gemeinden mit hoher Baulandausweisung faktisch zur Finanzierung der Neubaugebiete herangezogen wird. Um dies zu untermauern, wurde vom American Farm Trust ein Verfahren entwickelt, bei dem die Nettoausgaben einer Gemeinde den Wohngebieten, den Gewerbe-/Industriegebieten und den land- und forstwirtschaftlichen Gebieten zugerechnet werden, einschließlich der Steuern und anderen Einnahmen, welche

diese Nutzungstypen generieren. Für weit über 100 Gemeinden wurden inzwischen solche Berechnungen durchgeführt. Im Ergebnis kommt fast immer heraus, dass die Eigentümer der land- und forstwirtschaftlichen Flächen mehr bezahlen, als sie an Leistungen erhalten, wenn auch ihr Anteil am Budget meistens sehr gering ist. In noch stärkerem Maße müssen im Allgemeinen die Gewerbegebiete „überzahlen“, das heißt, sie beziehen weniger an Dienstleistungen, als ihrem Beitrag zum Gemeindehaushalt entspricht. Davon profitieren nach dieser Rechnung vor allem die Wohngebiete, in denen durch die dort wohnenden Kinder hohe Schulkosten entstehen. Um den Wert der Erhaltung der Farmflächen den Bürgern und Politikern vor Augen zu halten, wurde daher der Slogan „Cows don't go to school“ geprägt.

Dieses Berechnungsverfahren stellt nur eine Momentaufnahme aller vorhandenen Grundstücksnutzungen und der dafür getätigten Nettoaussgaben des Gemeindehaushalts dar, berücksichtigt aber nicht Veränderungen der Nutzungen. Dies erfolgt durch die eigentliche *fiscal impact analysis*, die insbesondere an amerikanischen Hochschulen entwickelt wurde. Diese Verfahren dienen dazu, einerseits die Veränderungen der kommunalen Haushalte durch einzelne Bauprojekte, andererseits durch die gesamtgemeindliche Baupolitik zu messen. Dabei wird in der *fiscal impact analysis* versucht, die Belastungen und Entlastungen der nächsten 15 bis 25 Jahre zu erfassen. Es werden also nicht nur die notwendigen Erschließungsmaßnahmen, sondern auch der Betrieb dieser Erschließungsmaßnahmen und die zusätzlichen Ausgaben für das städtische Personal, den Straßenunterhalt usw. mit einbezogen. Die angewandten Berechnungsmethoden unterscheiden sich nach ihrer Methodik deutlich und können auch zu sehr verschiedenen Ergebnissen führen.

Es gibt keine festgelegte Methode der *fiscal impact analysis*. Ein häufig angewandtes Verfahren geht von Prototypen von Wohnhäusern (verschieden große Eigenheime, Miethäuser, mobile Heime) und gewerblichen Bauten aus. Dabei schält sich heraus, dass die fiskalische Rentabilität der Flächenumwidmung für die Gemeinde von der Fähigkeit der Zuziehenden, sich teure Häuser zu leisten, sowie von ihrer Kinderzahl abhängt (je niedriger desto fiskalisch lukrativer). Während die künftigen Einnahmen aus dem Zuwachs an Grundsteuer noch recht einfach zu errechnen sind, können die zukünftigen Kosten entweder mit dem Durchschnitt für alle Einwohner oder mit den entstehenden Grenzkosten zugerechnet werden. Dabei werden Letztere vor allem durch die vorhandenen Kapazitäten beeinflusst. Die vorliegenden Studien führen allerdings zu keinem eindeutigen Resultat, ob eine Rentabilität gegeben ist, vieles scheint von der verwendeten Methode und den Intentionen des Auftraggebers abzuhängen. Positive Ergebnisse werden oft nur dann erzielt, wenn auch die Einkommenseffekte der Baumaßnahmen und die zusätzlichen Einkommen der zuziehenden Familien in die Berechnungen einbezogen werden.

Wesentlich aufwändiger sind hingegen die Berechnungen, die sich auf die gesamte Entwicklung einer Gemeinde beziehen. Dies kann in der Regel nur mit Compu-

termodellen erfolgen, von denen mittlerweile zahlreiche entwickelt wurden. Häufig werden dabei unterschiedliche Ausbaustrategien einer Gemeinde oder einer Region verglichen. In der Regel stellt sich dabei heraus, dass auch unter fiskalischen Gesichtspunkten ein *smart growth*-Ausbau (verdichteter Ausbau mit effizienter Nutzung der vorhandenen Infrastruktur und Schonung von Freiflächen) günstiger ist als ein ungebremster Ausbau.

Gerade wegen der im Vergleich zu Deutschland noch sehr viel höheren Umwandlungsrate und der Tendenz zur dispersen Entwicklung haben Freiraum und Naturschutz in den USA einen hohen Stellenwert. Zwei Aspekte, die in der umfangreichen Literatur zu den fiskalischen Folgen behandelt werden, sind hier vor allem von Interesse. Zum einen ergeben sich in den meisten Fällen durch den Ausbau bzw. Erhalt von Parks, Grünanlagen und Schutzgebieten positive Effekte auf die daran angrenzenden Grundstücke, was sich in einem höheren Aufkommen bei der Grundsteuer niederschlägt. Auch bei der Anlage von Wanderwegen u.Ä. können solche Effekte entstehen. Zum anderen sind die *nature parks* und andere Schutzgebiete beliebte Ziele des Tourismus und bringen so zusätzliches Einkommen in die dort gelegenen Städte und Gemeinden. Auch damit können günstige Einflüsse auf die Finanzsituation der dortigen Gemeindehaushalte verbunden sein, allerdings sind dabei auch die erheblichen Marketing- und Pflegekosten zu beachten.

Im Gegensatz zu Deutschland ist die Diskussion um die fiskalischen Wirkungen in den USA auch politisch von erheblichem Gewicht. Sie hat sich sowohl für die Farmer-Lobby als auch für die Anti-Sprawl-Bewegungen zu einem wirksamen Instrument entwickelt, um zumindest Zweifel an der These zu säen, dass die Ausweisung neuer Baugebiete sich für die Gemeinden lohnt. Im Gegenteil: Die Nichtausweisung sei einträglicher – so wird argumentiert. Allerdings muss berücksichtigt werden, dass die fiskalische Wirkungsanalyse teilweise auch als Kampfinstrument zur Abwehr des Zuzugs von Personengruppen benutzt wird, von denen angenommen wird, dass sie vor allem durch die Zahl ihrer Kinder zu künftigen Belastungen des gemeindlichen Haushalts führen könnten. Das gilt besonders für den sozialen Wohnungsbau (*affordable housing*).

Deutsche Literatur

Auch in Deutschland gab es in der Vergangenheit zahlreiche Forschungen zur fiskalischen Wirkung von neuen Baugebieten. Diese begannen mit der Analyse der Kosten einer Erschließung im Rahmen der Städtebaulichen Kalkulation Anfang der 1970er-Jahre. Am Ende jener Dekade wurden einige Untersuchungen durchgeführt, die besonders die Einnahmenseite der Ausweisung neuer Baugebiete, vor allem im Zuge der Suburbanisierung, im Blick hatten. Erst in den letzten Jahren entstanden mehrere Forschungsarbeiten, die von einem „ganzheitlichen“ Ansatz ausgehen. Deren Ergebnisse sind allerdings nicht eindeutig, was auch auf die unterschiedlichen methodischen Ansätze zurückzuführen sein mag. Zusätzlich ist an-

zumerken, dass sich die Mehrzahl der Untersuchungen auf Wohngebiete konzentriert, während Untersuchungen zu Gewerbegebieten sehr viel seltener sind.

Modellbildung

Als Grundlage für die Abschätzung der fiskalischen Wirkungen von Baugebieten wird in dieser Untersuchung ein relativ einfach nachvollziehbares Rechenmodell entwickelt, mit dessen Hilfe die fiskalischen Wirkungen der Ausweisung sowohl von Wohngebieten als auch von Gewerbegebieten untersucht werden können. Damit sollen vor allem die Entscheider über die Ausweisung von neuen Baugebieten, aber auch daran interessierte Bürgerinitiativen in die Lage versetzt werden, sich selbst ein Bild über die zu erwartenden Einnahmen und Ausgaben zu machen. Im Einzelfall muss das Modell an die örtlichen Verhältnisse angepasst werden.

Als Basis wird zunächst abgeschätzt, wie sich die Nutzungen innerhalb der heutigen Wohn- und Gewerbegebiete zwischen den privaten Flächen und den notwendigen kommunalen Flächen im Durchschnitt aufteilen. Um Aussagen über die Auswirkungen auf die kommunalen Haushalte machen zu können, wurde nicht von konkreten Fallstudien ausgegangen, sondern auf einen Mix von Daten zurückgegriffen. Anhand von Statistiken und Quellen wurde festgestellt, wie heute neue kleinere Wohngebiete am Rande von Ballungsgebieten aussehen. Es erwies sich allerdings als notwendig, insbesondere beim kommunalen Finanzausgleich und bei den Hebesätzen konkrete Daten zu verwenden. Verwandt wurden die aktuellen Daten der Gemeinden Wachtberg am Rande von Bonn und Stahnsdorf am Rande von Berlin, beides Gemeinden, die nach Aussagen der Landesplaner in den nächsten 15 Jahren noch erheblich wachsen sollen.

Für die Modellrechnungen wurde eine Nettobaulandfläche von 10 000 m² (1 ha) angenommen, das entspricht einer Bruttofläche einschließlich der Erschließungsanlagen von 15 385 m². Darauf sollten 15 Eigenheime gebaut werden, in denen 60 Personen wohnen. Das Gewerbegebiet sollte auf der gleichen Bruttofläche errichtet werden, da die Erschließungsanlagen aber weniger Fläche als bei den Wohngebieten beanspruchen, ist die verfügbare Nettofläche etwas größer. Darauf sollten ein Verwaltungsgebäude für 50 Beschäftigte und ein Produktionsbetrieb mit 25 Beschäftigten errichtet werden.

Der nächste Schritt betraf die Ermittlung der Kosten für die Erschließung derartiger Gebiete. Dabei ging es vor allem um die Kosten, welche die Gemeinde selbst zu tragen hat und die, die sie über Erschließungsbeiträge von den Grundstückseigentümern wieder zurückholen kann. Dazu war eine intensive Literaturrecherche, verbunden mit im Internet und mithilfe von Interviews eingeholten Informationen, notwendig, da es an umfassenden und vergleichbaren, also „klassischen“ Darstellungen der Kosten insbesondere bei Gewerbegebieten immer noch mangelt.

Um unterschiedliche Varianten berücksichtigen zu können, wurden weiterhin drei Fallkonstellationen unterschieden. In der ersten werden nur die Kosten der inneren Erschließung berechnet, das sind im Wesentlichen die Erschließungsstraßen, Grün- und Ausgleichsflächen sowie die Straßenentwässerung, von deren Kosten die Gemeinde mindestens zehn Prozent selbst zu tragen hat. Die technische Erschließung mit Ver- und Entsorgungsleitungen sowie Telekommunikation wird üblicherweise kostendeckend finanziert und braucht bei der Kalkulation nicht beachtet zu werden.

In der zweiten Fallkonstellation wird die äußere zur inneren Erschließung hinzugezogen. Diese besteht in der Teilfinanzierung einer Verbindungsstraße zwischen dem Erschließungsgebiet und einer Hauptstraße. Diese Kosten sind voll von der Gemeinde zu tragen.

In der dritten Konstellation kommen zu der inneren und äußeren Erschließung die Kosten der sozialen Infrastruktur hinzu. Es wurde dabei bewusst darauf verzichtet, etwaige zusätzliche Kosten für Feuerwehr, Verwaltung usw. zuzurechnen, das heißt, es wurde unterstellt, dass diese Einrichtungen über genügend Kapazitäten verfügen, insbesondere da die neuen Erschließungsgebiete relativ klein sind. Auch zusätzliche Kosten, die durch die Nutzung des übrigen Straßensystems, des ÖPNV usw. entstehen, wurden vernachlässigt. Für unsere Argumentation genügt es, diejenigen Einrichtungen einzubeziehen, die am ehesten im engeren Einzugsbereich der neuen Wohnbaugebiete liegen, nämlich die Kindergärten und die Grundschulen. Solche Kosten fallen bei den Gewerbegebieten nicht an, auch bei diesen wird angenommen, dass die Gemeindekasse keine weiteren zusätzlichen Belastungen aus der Ansiedlung zu tragen hat.

Bezüglich der in die neuen Baugebiete ziehenden Einwohner und Betriebe wurde eine fast optimale Konstellation für die betroffene Gemeinde unterstellt. Es wurde angenommen, dass sowohl die neuen Einwohner als auch die neuen Betriebe von außerhalb in die Gemeinde zuziehen und dass sie der Gemeinde steuerliche Erträge aus dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer und der Gewerbesteuer bringen werden.

Ergänzt werden kann die Berechnung auch durch die indirekten Effekte, die durch die zusätzlichen Einkommen während der Bauphase, aber auch später durch die Konsumausgaben der Hinzuziehenden entstehen. Die kurzfristigen Effekte treten nur einmalig auf, die längerfristigen Wirkungen sind dauerhaft.

Berechnung der Kosten und der Erträge

Anhand der aus Literatur und empirischen Untersuchungen verfügbaren Werte wurden für die Wohn- und Gewerbegebiete die durchschnittlichen einmaligen Erschließungskosten abgeschätzt und in kalkulatorische Abschreibungen über die voraussichtliche Lebensdauer umgerechnet. Dieser Schritt ermöglichte es, die Abschreibungen zu den jährlichen Betriebskosten der Einrichtungen zu addieren, um

die Bruttobelastung der Gemeinde durch die neuen Gebiete ausweisen zu können. Zuweisungen wurden berücksichtigt, soweit sie der Gemeinde per Gesetz in jedem Fall zustehen (z.B. für den Betrieb der Kindergärten), fakultative Zuweisungen, insbesondere für den Bau von Gewerbegebieten oder die Ansiedlung von Betrieben, wurden nicht einbezogen.

Auf der Einnahmenseite mussten die spezifischen Bedingungen in den alten und neuen Bundesländern bei der Berechnung der Grundsteuern und der Gemeindeanteile an der Einkommen- und Umsatzsteuer berücksichtigt werden. Spezielle Überlegungen wurden zum möglichen Ertrag bei der Gewerbesteuer angestellt. Hier wurde letztlich von durchschnittlichen Werten ausgegangen, die in den jeweiligen Landkreisen pro Beschäftigtem (ohne öffentlicher Dienst) erzielt werden konnten.

Die zusätzlichen Einwohner und die zusätzlichen Steuereinnahmen werden in den Berechnungsmodus des jeweiligen kommunalen Finanzausgleichs einbezogen. Lediglich Konzessionsabgaben und kleine Kommunalsteuern sind davon ausgenommen. Einerseits führt die höhere Einwohnerzahl zu höheren Einnahmen aus den Schlüsselzuweisungen in beiden Gemeinden, weil die Einwohnerzahl eine wesentliche Grundlage der Bedarfsberechnung für die Zuweisungen ist. In Nordrhein-Westfalen werden zusätzlich auch höhere Zahlen von Schülern und Beschäftigten berücksichtigt. Diesen Einnahmen erhöhenden Faktoren stehen „Abzüge“ bei den Steuereinnahmen gegenüber, die durch die Veränderung der Differenz zwischen Bedarf und Steuerkraft durch eine Erhöhung der Steuerkraft entstehen. Die Differenz zwischen Bedarf und Steuerkraft wird in Nordrhein-Westfalen zu 90 Prozent und in Brandenburg zu 75 Prozent ausgeglichen, das heißt, von den Zuwächsen bei den Steuereinnahmen bleibt wenig übrig. Zusätzlich bilden die Steuereinnahmen zusammen mit den Schlüsselzuweisungen die Berechnungsbasis für die Kreisumlage, das heißt, die zusätzlichen Einnahmen werden nochmals erheblich reduziert. Insbesondere bei Gewerbegebieten wirkt sich dieser Mechanismus sehr nivellierend aus.

Ergebnisse der Modellrechnungen

Abhängig von den jeweils einbezogenen Kosten kommt die Modellrechnung zu folgenden Ergebnissen:

- Unter der Annahme, dass nur die innere Erschließung erstellt werden muss, wirft das zusätzliche Wohngebiet in beiden Gemeinden ein deutlich positives Ergebnis für die Gemeindefinanzen ab, wobei das Ergebnis in Brandenburg wegen der geringeren Abschöpfung der zusätzlichen Steuern und der höheren Beträge der Schlüsselzuweisungen im kommunalen Finanzausgleich besser ausfällt. Im Falle des Gewerbegebietes ist nur das Ergebnis der Brandenburger Gemeinde deutlich positiv, während das Ergebnis der Gemeinde in Nordrhein-Westfalen eher als neutral einzustufen ist.

- Unter Einbeziehung der notwendigen äußeren Erschließung ist der Saldo der Erträge und Kosten nur bei den beiden zusätzlichen Wohngebieten positiv bis neutral, bei den Gewerbegebieten fällt er in beiden Gemeinden negativ aus.
- Die Einbeziehung der Kosten für Grundschulen und Kindergärten führt zu einer starken Verschlechterung des Saldos aus Erträgen und Kosten bei den beiden Wohngebieten. Dieser Saldo ist so stark negativ, dass auch dort, wo genügend räumliche Kapazitäten vorhanden sein dürften (also kein Ausbau notwendig wäre), bereits durch die Abdeckung der Betriebskosten der beiden sozialen Einrichtungen ein negatives Ergebnis erzielt wird.
- Die Einbeziehung der Wirkung von Einkommenseffekten bringt kaum eine Veränderung der genannten Ergebnisse, da die Wirkungen in der Summe insbesondere in kleineren Städten wegen des Abflusses der Kaufkraft in andere Gemeinden nicht sehr groß sein können.
- Die fiskalischen Wirkungen und ihre Bilanz hängen in erheblichem Maße von der Größe der Maßnahme und den daraus resultierenden Erschließungskosten sowie dem Verhältnis von Wachstum (Einwohner- und Unternehmenszuwachs) und gemeindeinterner Umverteilung (Wanderung, Betriebsverlagerung) ab. Mit den Modellrechnungen konnten die Eckwerte möglicher fiskalischer Rentabilität markiert werden.
- Es ist deutlich geworden, dass Maßnahmen, die mit der Notwendigkeit der Finanzierung innerer und äußerer Erschließung verbunden sind und nur mit innergemeindlichen Umzüglern (Einwohner, Betriebe) belegt werden, wenig bis keine fiskalische Rentabilität erwarten lassen.
- In die Berechnungen wurde der Fall der Verhinderung von Abwanderung, die zwar Kosten produziert, aber die Einnahmen zumindest stabilisieren kann, nicht mit einbezogen. Dies ist insofern diskussionswürdig, als mit Ausweisung von Flächen unter diesen Bedingungen zwar fiskalisch ein schlechtes „Geschäft“ gemacht wird, andererseits aber die Attraktivität der Gemeinde als Wohn- und Arbeitsstandort erhalten wird.

Die Modellrechnungen haben generell gezeigt, wie schwierig die Modellierung der fiskalischen Folgen von Baulandausweisungen ist, weil eine Vielzahl von Parametern zu berücksichtigen ist. Die dargestellten Ergebnisse wurden allerdings unter für die Gemeinden recht günstigen Annahmen erzielt. Der Saldo fiel noch wesentlich ungünstiger aus, wenn man nicht von Zuzügen von außen in die Gemeinde ausginge, sondern die Besiedlung des neu ausgewiesenen Gebietes durch Umzüge innerhalb der Gemeinde erfolgte. Dann würden keine zusätzlichen Einwohner für höhere Steuereinnahmen und höhere Einnahmen aus dem Finanzausgleich sorgen.

Anhand des Modells lassen sich auch verschiedene andere Fallkonstellationen überprüfen. So lässt sich etwa die Frage beantworten, welcher Gewerbeertrag mindestens erzielt werden muss, um ein neutrales Ergebnis erreichen zu können.

Für die Mehrzahl der Gemeinden geht es nicht um eine kompromisslose Entweder-oder-Entscheidung zwischen der Flächennutzung für Siedlungszwecke oder für den Tourismus, die Landwirtschaft oder den Naturschutz. Insofern wird es häufig das Ziel sein, Einnahmen aus den Letztgenannten zu erzielen, ohne gleichzeitig auf Steuereinnahmen durch weitere Flächenausweisungen für Wohnen und Gewerbe zu verzichten.

Das Steuersystem bietet den Gemeinden kaum Anreize für den Erhalt der *Landwirtschaft*. Auf der Einnahmenseite steht vor allem die Grundsteuer A, die von den landwirtschaftlichen Betrieben zu zahlen ist. Da Landwirte wegen ihrer geringen Gewinne kaum Einkommensteuer bezahlen, entfällt auf die Gemeinde auch nur ein geringer Gemeindeanteil an der Einkommensteuer. Erträge aus der Landwirtschaft unterliegen selten der Gewerbesteuer. Auf der Ausgabenseite wird die Gemeinde zum Bau und zur Pflege des Wirtschaftswegenetzes herangezogen. Ansonsten dürfte die Gemeinde durch eine ordnungsgemäße landwirtschaftliche Tätigkeit wenig in Anspruch genommen werden.

Siedlungen sind schon seit Jahrhunderten vornehmlich auf landwirtschaftlich bevorzugten Flächen entstanden, so dass durch Siedlungserweiterung überdurchschnittlich hochwertige Böden verloren gehen. Der Verlust an landwirtschaftlichen Flächen bedeutet also fiskalisch mehr als nur einen Verlust an Grundsteuer A, es geht um die Opportunitätskosten der Steuerleistungen aus Einkommen und Erträgen der landwirtschaftlichen Betriebe. Diese sind in landwirtschaftlich geprägten Gemeinden vergleichsweise hoch. Auf die kommunale Einnahmenseite nicht genau zurechenbar sind Einnahmen aus der regionalen Wertschöpfung landwirtschaftlicher Produkte, was sowohl für die Stufen der Primärproduktion als auch die der Verarbeitung und die der Vermarktung zutrifft. Gleichwohl können die Leistungen der Landwirtschaft für den Erhalt von Kulturlandschaften wiederum Voraussetzung für einen erfolgreichen Tourismus sein. Hier kann es darüber hinaus zu einem beträchtlichen Mehreinkommen der Landwirtschaft durch Einkommenskombinationen kommen.

Entscheidungskonstellationen für oder gegen *Naturschutz* beziehen sich in der Regel nicht unmittelbar auf die Flächen, die für eine Bebauung in Betracht kommen. Von Belang sind jedoch Befreiungen in Landschaftsschutzgebieten, die eine Wohnbebauung möglich machen. Unbestritten ist der Sachverhalt, dass sich Wohnbauflächen in attraktiver landschaftlicher Lage (und u.U. zugleich nahe von Naturschutzgebieten) positiv auf die Höhe des Verkaufserlöses auswirken. Unter dem Strich ergeben sich aber aus diesem Forschungsvorhaben keine Ansätze zur fiskalischen Darstellung gemeindlicher Einnahmen oder Ausgaben in Bezug auf den Naturschutz.

Die Nähe von Naturschutzgebieten usw. erhöht in der Regel die Chance der Gemeinden, an touristischer Attraktivität zu gewinnen. Damit lassen sich ggf. Arbeitsplätze schaffen, die sich letztlich auch in höheren Einnahmen im Gemeinde-

haushalt niederschlagen können. Belastbare Schätzungen dazu gibt es aber bisher nicht, der manchmal genannte Wert von drei Prozent des Umsatzes scheint aber zu hoch zu sein, da die Wirkungen des kommunalen Finanzausgleichs nicht berücksichtigt sind.

Die direkten kommunalfiskalischen Folgen des *Tourismus* sind offenbar bescheiden. Der Schritt der Verknüpfung von regionalen Beschäftigungs- und Einkommenseffekten mit den kommunalen Einnahmen fehlt fast immer. Touristische Aktivitäten und das generelle Verhalten in Bezug auf Ausweisungen von Wohn- und Gewerbeflächen sind in ihren Zusammenhängen nicht eindeutig. Einerseits erfordert die touristische Infrastruktur die Bereitstellung von Flächen, andererseits sind Orts- und Landschaftsbild wichtige Faktoren für die Attraktivität von Tourismus in den Gemeinden. Ein restriktiveres Verhalten in Bezug auf Flächenausweisungen kommt umso mehr zum Tragen, je stärker topografische oder naturschutzrechtliche Restriktionen dieses begünstigen oder erfordern. In jedem Fall sind bei einer Bewertung ökonomischer Effekte die unterschiedlichen Arten des Tourismus zu berücksichtigen. Diese differieren in Abhängigkeit davon, ob es sich um Ansiedlungen von Großeinrichtungen bis hin zu Center-Parks handelt oder um eher kleinteilige Strukturen mit einem hohen Anteil regionaler Waren-, Dienstleistungs- und Lieferbeziehungen. Eine pauschale Aussage zu den Wirkungen eines verstärkten Tourismus ist daher nicht möglich.

Die vorangegangenen Absätze über die Einnahmen- und Ausgabenseite von Landwirtschaft, Naturschutz und Tourismus verdeutlichen, dass die für den Kommunalhaushalt relevanten Finanzströme, verglichen mit den steuerwirksamen Einnahmen aus Wohn- und Gewerbenutzungen, eher gering sind. Das kommunale Interesse an der Landwirtschaft resultiert nicht primär aus der Höhe der kommunalen Steuereinnahmen. Regionalökonomische Effekte des Naturschutzes wurden mehrfach nachgewiesen, unterliegen jedoch einer hohen Schwankungsbreite und haben vergleichsweise geringe Auswirkungen auf Gemeindesteuern.

Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Die Untersuchung stellt die kommunalfiskalischen Wirkungen von Flächenausweisungen in den Mittelpunkt der Betrachtung. Wir sind der Überzeugung, dass es sich um ein Thema von zentraler Bedeutung handelt, das bislang noch nicht ausreichend durchdrungen und vor allem nicht in der kommunalen Praxis angekommen ist. Selbst wenn man sich bewusst ist, dass die kommunalfiskalische Analyse nur einen Ausschnitt aus der ökonomischen Analyse der Folgen von Flächenausweisung und Flächeninanspruchnahme darstellt, ist für eine Transparenz der Folgen weiterer Flächenumwidmung ihr breiter Einsatz zu fordern. Die Einbeziehung der fiskalischen Wirkungen ist dabei allerdings nicht nur für einzelne Vorhaben wünschenswert, sondern auch für die strategische Ausrichtung der Bau- und Flächenpolitik der Gemeinden und Regionen.

Um die Transparenz der fiskalischen Wirkungen alternativer Flächenausweisungen zu erhöhen, müssten zwei Wege beschritten werden:

- Einfache Rechenmodelle der fiskalischen Folgen sollten weiterentwickelt und den Gemeinden verfügbar gemacht werden. Zu überlegen wäre die Entwicklung einfacher Computerprogramme für die Gemeinden, die leicht auf die spezifischen örtlichen Gegebenheiten angepasst werden können.
- Eine wesentliche Voraussetzung für die Verbesserung der Qualität der Kalkulationsergebnisse ist die Verbesserung der Datenverfügbarkeit. Dazu erscheint es uns dringend geboten, insbesondere die Daten für die Erschließungskosten systematisch aufzubereiten, um daraus aktuelle und nutzbare Kostenkennwerte zu entwickeln.

Aus den Modellrechnungen lässt sich erkennen, welchen großen Einfluss die Ausgestaltung des kommunalen Finanzausgleichs auf das Ergebnis hat. Die relativ hohen zusätzlichen Zahlungen, welche eine Gemeinde bei Zuzug von Einwohnern erhält, bilden einen ständigen finanziellen Anreiz, neue Wohngebiete auszuweisen. Es müsste geprüft werden, unter welchen Bedingungen dieser Anreiz gemindert werden kann bzw. wie der kommunale Finanzausgleich ausgestaltet werden müsste, um Kommunen Anreize zu geben, Freiflächen als ihr Beitrag zum Gemeinwohl zu erhalten.

Die Art und Zahl der Erschließungsmaßnahmen, die in die Erhebung einbezogen werden können, ist durch das Gesetz auf die innere Erschließung begrenzt. Zwar übernimmt bei größeren Bauvorhaben der Investor im Rahmen eines Erschließungsvertrages häufig auch den Bau weiterer Einrichtungen, der Betrieb dieser Einrichtungen bleibt aber Sache der Gemeinde. Eine Ausweitung der als Beiträge zu erhebenden bzw. abzuwälzenden Kosten wäre überlegenswert.

Im Gegensatz zu den USA wird die Diskussion um fiskalische Wirkungen bisher in Deutschland eher akademisch geführt. Solche fiskalischen Kalkulationen sind weder gesetzlich vorgeschrieben noch in der planerischen Praxis bislang üblich. Sie sollten aber auch in Deutschland Bestandteil der planerischen Praxis werden, was auch voraussetzt, dass eine entsprechende Ausbildung an den Universitäten erfolgt.

1. Einleitung

Zahlreiche Studien und Statistiken belegen, dass in den industrialisierten Ländern seit Jahrzehnten eine umfangreiche Umwandlung von landwirtschaftlichen und anderen nicht bebauten Flächen in Siedungsflächen erfolgt. So weist die Bodennutzungsstatistik 2004 für Deutschland aus, dass im Jahre 2003 täglich rund 93 ha bisherige Freiflächen in Siedlungs- und Verkehrsflächen umgewandelt wurden¹. Vor allem im Umland der größeren Städte ist der Umwandlungsdruck erheblich. Dort werden überwiegend gering verdichtete Ein- und Zweifamilienhaus-Bebauungen sowie Gewerbegebiete realisiert. Dieses Suburbanisierungsphänomen, im Englischen als *urban sprawl* bezeichnet, kann erhebliche Wirkungen auf den Verkehr, die Stadtgestalt, die räumliche Arbeitsteilung, die sozialräumliche Struktur der Bevölkerung, aber auch die finanzielle Situation der einzelnen Gemeinde haben. Die Suburbanisierung kann zudem auch erhebliche Eingriffe in die Funktionen der Freiräume als Erholungsraum und Lebensraum für Flora und Fauna bedeuten. In der Regel werden Neunutzungen auf zuvor landwirtschaftlich genutzten Flächen realisiert, die dann für einen angestrebten großflächigen Biotopverbund nicht mehr zur Verfügung stehen.

Von Planern, Umweltschutzverbänden, aber auch der Wissenschaft wird dieser Landschafts„verbrauch“ (Flächeninanspruchnahme) seit langem beklagt². Um sich deshalb der Zielstellung einer nachhaltigen Flächennutzung anzunähern, sieht die Nationale Nachhaltigkeitsstrategie in Abschnitt VII „Flächeninanspruchnahme vermindern“ eine Doppelstrategie quantitativer und qualitativer Steuerung vor. Dafür werden zwei wesentliche Ziele formuliert: Verminderung der Neuinanspruchnahme durch Siedlungs- und Verkehrsflächen auf 30 Hektar pro Tag bis zum Jahr 2020 und Realisierung eines Verhältnisses von 3:1 im Vergleich Innen- zu Außenentwicklung³. Als wesentliche Handlungsbereiche zur Verminderung der Flächeninanspruchnahme werden dabei u.a. der Freiraumschutz sowie die Flächen schonende Steuerung der Siedlungsentwicklung an der Schnittstelle zwischen Stadt und Land genannt. Insbesondere hier bestehen enge Verknüpfungen mit Zielen und Strategien des Naturschutzes auf kommunaler bzw. regionaler Ebene. Diese Freiräume stehen im Falle einer Bebauung nicht mehr für Programme mit Bezug zum Naturschutz (Biotopverbund, Gebietsschutz, ökologischer Landbau u.a.) zur Verfügung. Außerdem werden in Verbindung mit Baumaßnahmen weitere Flächen für den naturschutzfachlichen Ausgleich beansprucht.

Durch die Reduzierung der Neuinanspruchnahme von Flächen auf der „grünen Wiese“, durch eine Konzentration auf die Revitalisierung von Brachflächen sowie

1 Statistisches Bundesamt: Siedlungs- und Verkehrsfläche nach Art der tatsächlichen Nutzung. Erläuterungen und Eckzahlen, Wiesbaden 2004.

2 Vgl. Programme, Positionspapiere, Kampagnen und wissenschaftliche Untersuchungen von Bundesregierung, Rat für nachhaltige Entwicklung, Deutscher Städtetag, UBA, BfN, BBR, Difu, IÖR, FiFo Köln, NABU und vielen anderen.

3 Bundesregierung: Perspektiven für Deutschland. Unsere Strategie für eine nachhaltige Entwicklung, Berlin 2002, S. 287 ff.

durch die Ausschöpfung von Ausbau-, Umnutzungs- und Wiedernutzungspotenzialen, die Mobilisierung von Baulücken durch Nachverdichtung und Nachmischung, durch eine multifunktionale und intensive Flächennutzung sollen die Menge der beanspruchten Fläche reduziert und die Qualität der Flächennutzung gesteigert werden. Eine derartige Flächensteuerung setzt damit auf eine Verlangsamung der fortschreitenden Suburbanisierung bei gleichzeitiger Aufwertung und Wiederbelebung der Innenstädte.

Bislang jedoch werden die externen Kosten der Flächeninanspruchnahme nicht hinreichend den Verursachern angelastet, sondern von der Allgemeinheit getragen⁴. Dadurch fehlt es an finanziellen Anreizen zum sparsamen Umgang mit Fläche bzw. zum gänzlichen Verzicht auf die Inanspruchnahme von Flächen auf der „grünen Wiese“.

Die Bundesregierung hat im Herbst 2004 einen Fortschrittsbericht zur Nachhaltigkeitspolitik erstellt⁵. Zum hierfür vorgelegten ersten Konsultationspapier⁶ der Bundesregierung hat u.a. der Rat für nachhaltige Entwicklung Stellung bezogen⁷. Darin wird angeregt, verstärkt die heute feststellbaren und erwarteten Schattenkosten einer übermäßigen Siedlungsausweitung, deren soziale Verteilung und die Auswirkungen auf die kommunalen Haushalte zu betrachten. Der Rat empfiehlt mehr Kostentransparenz in Bezug auf die Folgekosten der Baulandausweisung durch die Aufwendungen für die soziale Infrastruktur bei den verschiedenen staatlichen und kommunalen Planungsebenen⁸.

In vielen deutschen Gemeinden wird eine Diskussion um die Ausweisung von zusätzlichem Bauland geführt. Die Kommunen konkurrieren mithilfe preiswerter bzw. subventionierter Flächen um die Ansiedlung von Gewerbebetrieben. In der Lokalpolitik dominiert dabei häufig der fiskalische Aspekt, denn die traditionelle „Weisheit“ zu diesem Thema besagt, dass es für eine Gemeinde fiskalisch rentierlich ist, wenn zusätzliches Wohn- oder Gewerbeland ausgewiesen wird⁹.

Eine mögliche Rentabilität einer nicht baulichen Nutzung von Flächen als Alternative für eine Baulandausweisung scheint bisher in Deutschland noch nicht systematisch untersucht worden zu sein. Die Debatte um die fiskalischen Wirkungen der Umwidmung von Flächen unter Einbeziehung der Nutzung als Freifläche oder

4 Bundesregierung: Perspektiven für Deutschland. Unsere Strategie für eine nachhaltige Entwicklung, S. 294.

5 Bundesregierung: Perspektiven für Deutschland. Unsere Strategie für eine nachhaltige Entwicklung. Fortschrittsbericht, Berlin 2004, S. 197 ff.

6 Bundesregierung: Konsultationspapier zum Fortschrittsbericht 2004 zur nationalen Nachhaltigkeitsstrategie, Berlin, 15.12.2003.

7 Rat für Nachhaltige Entwicklung: Stellungnahme zum Konsultationspapier des Bundeskanzleramtes zum „Fortschrittsbericht 2004 Perspektiven für Deutschland – Unsere Strategie für eine nachhaltige Entwicklung“, Berlin, 1.3.2004.

8 Rat für Nachhaltige Entwicklung: Mehr Wert für die Fläche: Das „Ziel-30-ha“ für die Nachhaltigkeit bei der Entwicklung von Stadt und Land. Entwurf für Empfehlungen des Rates zur öffentlichen Diskussion, Berlin, 1.4.2004.

9 Welche dieser beiden Nutzungsarten allerdings für eine Gemeinde günstiger ist, ist umstritten.

für landwirtschaftliche Zwecke hat dagegen vor allem in den USA schon seit längerem eine hohe Intensität erreicht. Es liegt mittlerweile eine Reihe von Studien und Berechnungen zu diesem Thema vor, die in der politischen Auseinandersetzung eine erhebliche Rolle spielen. Vor diesem Hintergrund erscheint es zweckmäßig, auch in Deutschland die fiskalischen Wirkungen von Änderungen der Flächennutzung systematischer zu analysieren.

Das Projekt „Zur fiskalischen Wirkungsanalyse von unbebauten und bebauten Flächen und deren Nutzungsveränderungen unter besonderer Berücksichtigung von Naturschutzflächen“ wurde im November 2003 vom Bundesamt für Naturschutz (BfN) an das Deutsche Institut für Urbanistik (Difu) vergeben. Bei der Untersuchung sollte vor allem der Blickwinkel der lokalen Entscheider, das sind insbesondere der Gemeinderat, die Verwaltungsspitze und die Kommunalaufsicht, eingenommen werden, um hier zu Entscheidungshilfen zu kommen. Dabei geht es vor allem darum, ein Verfahren zu entwickeln, mit dem vor der Entscheidung über die Änderung der Bodennutzung

- eine qualitative Bewertung der fiskalischen Wirkungen ermöglicht und
- diese qualitative Bewertung mit quantitativen Einschätzungen angereichert wird.

Das Hauptaugenmerk liegt dabei auf den fiskalischen Effekten einer Umwandlung von Ackerflächen oder Freiflächen in Bauland. Dabei werden auch die fiskalischen Wirkungen nicht baulicher Alternativen der Nutzung von Ackerland bzw. die Erhaltung von Flächen insbesondere für den Naturschutz berücksichtigt.

Dieser Band beginnt in Kapitel 2 mit einer kurzen Einführung in die Systematik der fiskalischen Wirkungen. Da in den USA – wie bereits erwähnt – bereits umfangreiche Erfahrungen mit dem Thema vorliegen, wird in Kapitel 3 besonders auf die Methode der „*Cost of Community Services*“-Studien und die „*fiscal impact*“-Analysen eingegangen. Kapitel 4 beschreibt die deutschen Ansätze zu diesem Thema und diskutiert die Übertragbarkeit der amerikanischen Ansätze. In Kapitel 5 werden die Bedingungen für eine Modellrechnung formuliert, insbesondere wird dargestellt, wie die wirtschaftlichen Effekte einer Baugebietsausweisung rechnerisch erfasst werden können. Die Kapitel 6 bis 8 bilden den Kern dieser Studie. In ihnen wird detailliert beschrieben, wie sich die fiskalischen Wirkungen berechnen lassen und welche finanziellen Folgen für die Haushalte zweier Fallstudiengemeinden eintreten können. In Kapitel 9 werden Modellvarianten dargestellt mit dem Ziel, unterschiedliche Rahmenbedingungen und Wirkungsannahmen zu berücksichtigen. Die Auswirkungen von Landwirtschaft, Naturschutz und Tourismus auf den kommunalen Haushalt werden in Kapitel 10 beleuchtet. Schließlich befasst sich Kapitel 11 mit den Schlussfolgerungen und Empfehlungen aus der Studie.

2. Allgemeines zur fiskalischen Wirkungsanalyse

2.1 Methoden der fiskalischen Wirkungsanalyse

In diesem Band geht es vor allem um die Ausweisung bzw. Nichtausweisung von Freiflächen, die zukünftig für Wohn- oder gewerbliche Zwecke genutzt werden sollen. Dabei können verschiedene Wirkungen unterschieden werden, wie Umweltwirkungen, soziale, ökonomische und fiskalische Wirkungen. Obwohl für die Gesamtbewertung eines Bauvorhabens alle Aspekte einbezogen werden sollten¹, konzentrieren wir uns in dieser Studie auf die fiskalischen Wirkungen, betrachten die anderen Wirkungen also nur als Ergänzung, wenn sie die fiskalischen Wirkungen maßgeblich beeinflussen. Und eine weitere Einschränkung: Fiskalisch bedeutet hier, dass allein die Wirkungen auf den gemeindlichen Haushalt im Mittelpunkt stehen, die Effekte auf andere öffentliche Haushalte (Kreis, Land) werden nur berücksichtigt, wenn sie sich durch Einnahmen oder Ausgaben im kommunalen Haushalt besonders bemerkbar machen.

Der Begriff der fiskalischen Wirkungsanalyse (*fiscal impact analysis*) wird in Theorie und Praxis sehr unterschiedlich gebraucht. Im Amerikanischen bezeichnet er allgemein Berechnungen oder Schätzungen der Veränderung von Einnahmen und Ausgaben infolge neuer Gesetze oder anderer Maßnahmen, ähnlich wie auch bei Finanzvorlagen im Deutschen Bundestag nach der Geschäftsordnung² oder bei Gesetzentwürfen eine Quantifizierung der fiskalischen Folgen im Vorblatt und in der Begründung zu erfolgen hat.

In der aktuellen amerikanischen Diskussion verengt sich die Verwendung des Begriffs *fiscal impact* zum überwiegenden Teil auf die Wirkung der Ausweisung von neuen Baugebieten, von Eingemeindungen oder auch der Neustrukturierung bestehender Baugebiete. Methodisch lässt sich die fiskalische Wirkungsanalyse von Flächenumwidmungen aus der Kosten-Nutzen-Analyse ableiten. Sie wurde in den 70er- und 80er-Jahren des letzten Jahrhunderts in den USA entwickelt.

1 Einige Autoren weisen mit Nachdruck darauf hin, dass die fiskalische Wirkungsanalyse nur ein Baustein in der Beurteilung von Neubaugebieten sein kann. Insgesamt sollte nach ihrer Meinung eine *development impact analysis* erstellt werden, in die dann andere Gesichtspunkte wie der Umweltschutz eingehen, um aus der Summe der Analysen ein Gesamtbild formen und eine adäquate Entscheidung fällen zu können. Vgl. Mary Edwards: *Community Guide to Development Impact Analysis*, Madison, o.J.

2 § 96 der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages.

Übersicht 2.1: Umfang der verschiedenen Bewertungsmethoden

	Fiskalische Wirkungsanalyse	Kosten-Nutzen- Analyse	Ökonomische Wirkungsanalyse
Einnahmen des Staates	✓	✓	(✓)
Ausgaben des Staates	✓	✓	(✓)
Kosten des privaten Sektors		✓	
Nutzen des privaten Sektors		✓	✓
Nicht monetäre Kosten und Nutzen		✓	
Nicht quantifizierbar (<i>intangibles</i>)		?	

Deutsches Institut für Urbanistik 

Quelle: Deutsches Institut für Urbanistik (nach Bob Patton).

Im Gegensatz zur Kosten-Nutzen-Analyse beziehen sich die fiskalischen Wirkungsanalysen nur auf die Einnahmen und Ausgaben (vgl. Übersicht 2.1). Sie werden inzwischen bei vielen größeren Bauvorhaben durchgeführt³, Hauptauftraggeber sind die Bauträger oder die Kommunen, bisweilen aber auch Umweltverbände. Zum Teil sind diese Analysen gesetzlich vorgeschrieben (z.B. im bekannten *Act 250* des Staates Vermont und in vielen kalifornischen *counties* und Städten). Sie gehören inzwischen zum Standard (*mainstream planning practice*) bei der Planung neuer größerer Vorhaben⁴. Durchgeführt werden diese Analysen meistens von spezialisierten Consultingfirmen und Universitätsinstituten, auch unter Zuhilfenahme von ausgefeilten Rechenmodellen⁵.

Für die fiskalischen Wirkungsanalysen haben sich im Laufe der Zeit bestimmte methodische Ansätze entwickelt, deren Anwendung je nach Anlass, verfügbarer Zeit, Datenverfügbarkeit u.Ä. differieren. Allerdings besteht keine Einigkeit darüber, was letztlich alles in die Berechnungen einbezogen und welche Berechnungsmethode verwendet werden soll.

Eine fiskalische Wirkungsanalyse ist ein Planungs- und Entscheidungsinstrument, das die gemeindlichen Ausgaben und Einnahmen, die mit einem neuen Bauvorhaben oder neuen Planungskonzepten entstehen, erfassen soll. Robert W. Burchell, der zusammen mit David Listokan einige „klassische“ Handbücher über diese Methode geschrieben hat, definiert die fiskalische Wirkungsanalyse so: eine Projektion der direkten öffentlichen Kosten und Einnahmen, die mit dem Zuwachs an Wohn- und Nichtwohnbauten der Gemeinde entstehen bzw. zufallen, in der

3 Terry Holzheimer: How Has Fiscal Impact Analysis Been Integrated Into Local Comprehensive Planning? Case Studies of Howard County, Maryland and Loudoun County, Virginia. Proceedings of the 1998 National Planning Conference, 1998.

4 C. Theodore Koebel, Robert C. Lang und Karen A. Danielsen: Acceptance of Affordable Housing, 2004, Blacksburg, S. 51 ff.

5 Wie verbreitet dieser Begriff inzwischen ist, zeigt eine Google-Recherche Ende 2006, nach der gut 36 000 Fundstellen im Internet aufgeführt sind.

das Wachstum stattfindet⁶. Es werden also nur die öffentlichen Ausgaben und Einnahmen betrachtet, nicht jedoch die privaten. Alle nicht monetarisierbaren oder gar nicht quantifizierbaren Kosten und Nutzen bleiben ausgeschlossen. Letztlich ist das Ergebnis einer fiskalischen Wirkungsanalyse eine Ausgaben-Einnahmen-Quote bzw. eine Kosten-Erträge-Quote, aus der hervorgeht, ob aus den zukünftigen Einnahmen die kommunalen Leistungen (also Ausgaben bzw. Kosten) gedeckt werden können oder nicht.

Die Studien unterscheiden sich zunächst danach, wie weit ihr räumlicher Einzugsbereich ist. Die meisten Studien beziehen sich nur auf die Gemeinde, in der das Bauvorhaben liegt, die Auswirkungen auf andere Gebietskörperschaften werden bewusst ignoriert. Einige Studien betrachten alle Bauvorhaben in einer Gemeinde oder Region zusammen und können daher auch die Wirkung auf die Region oder den Staat quantifizieren⁷. Eine räumliche Begrenzung auf das einzelne Vorhaben wird vorgenommen, wenn es sich nur um die Ausgaben der Maßnahmen handelt und ein Bezug zu den Gemeindefinanzen insgesamt nicht hergestellt wird. So wird man sich bei einer projektbezogenen Analyse der Ausgaben für ein neues Wohngebiet hauptsächlich auf die Erschließungskosten des Projektes konzentrieren können, wenn man annimmt, dass genügend Kapazitäten an sozialer Infrastruktur z.B. für neue Schüler usw. vorhanden sind. Bei neuen Gewerbegebieten spielen eher die Versorgung mit Strom, Wasser oder eine gute Straßenanbindung eine Rolle.

Ein ganz wesentlicher methodischer Unterschied liegt darin, ob die vorhandene Nutzung der gesamten Gemeindefläche hinsichtlich ihrer fiskalischen Erträge und Kosten untersucht werden soll oder ob nur die zusätzlichen fiskalischen Wirkungen einer neuen Baulandausweisung berechnet werden sollen⁸.

Bei ersterem Verfahren werden in der Regel drei Kategorien von Nutzungen unterschieden: Wohngebiete, Gewerbegebiete und land- und forstwirtschaftlich genutzte Flächen (einschließlich anderer Flächen). Die ersten beiden Kategorien werden in den ausführlicheren Untersuchungen dieses Typs noch einmal in Nutzungsarten unterteilt, wie z.B. Einfamilienhäuser, Mehrfamilienhäuser, mobile Heime etc. Ein sehr kritischer Punkt bei diesen Untersuchungen ist die Frage, nach welchen Kriterien die Ausgaben der Gemeinde den einzelnen Nutzungskategorien zugerechnet werden. Die fiskalische Wirkung ergibt sich als Nettoeffekt aus Einnahmen und Ausgaben, der positiv, negativ oder ausgeglichen ausfallen kann. Unter der Bezeichnung *Cost of Community Services Study* (COCS) hat dieses Verfahren besondere Bedeutung in den USA erlangt. Es wurde vom American Farmland Trust, einer Vereinigung, die sich u.a. die Erhaltung der landwirtschaft-

6 Robert W. Burchell und David Listokin: *The Fiscal Impact Guidebook. Estimating Local Costs and Revenues of Land Development*, Washington DC 1979, S. 1.

7 Robert W. Burchell u.a.: *Eastward Ho!, Development Futures: Paths to More Efficient Growth in Southeast Florida*, o.O. 1999.

8 Elena Irwin und David Kraybill: *Presentation prepared for the Better Ways to Develop Ohio Conference*, June 24-25 1999, Columbus.

lichen Flächen zum Ziel gesetzt hat, Ende der 80er-Jahre entwickelt⁹. Wegen seines recht einfachen Rechenansatzes wurde es inzwischen in zahllosen Gemeinden angewendet¹⁰. Es ist auf der Gemeindeebene angesiedelt und kann daher nicht als Entscheidungshilfe für einzelne Projekte dienen.

Bei diesem Verfahren geht es vor allem darum, eine Gruppenäquivalenz für den Erhalt von kommunalen Leistungen und ihrer Finanzierung aufzuzeigen. An sich ließe sich dieses Verfahren auch ohne Bezug zum Boden durchführen, nämlich indem gefragt wird, was verschiedene Gruppen von Bürgern bzw. Industrie und Gewerbe an Leistungen von der Kommune erhalten und welche Geldleistungen dafür erbracht werden. Das Neue der COCS-Studien scheint uns die Verknüpfung dieser Frage mit dem Boden zu sein, was impliziert, dass es ohne Bodennutzung keine Leistungen geben kann¹¹. Das COCS-Verfahren wird im folgenden Kapitel anhand eines konkreten Beispiels ausführlich beschrieben.

Für den zweiten Ansatz, die Erfassung der Wirkungen einzelner Bauvorhaben, existieren verschiedene methodische Ansätze¹². In der Praxis sind nur zwei von Bedeutung. Beim ersten Ansatz wird den zusätzlichen Bewohnern oder Beschäftigten der Pro-Kopf-Wert zugerechnet, der für die übrigen Einwohner bzw. Beschäftigten in der Gemeinde ermittelt werden kann. Die Methode wird daher auch *per capita multiplier method* genannt. Mit der zweiten Methode, *marginal costing* (zusätzliche Kosten/Erträge) genannt, werden nur die Grenzkosten oder Grenzerträge in die Berechnungen einbezogen. Insbesondere werden die vorhandenen Kapazitäten der Infrastruktur bzw. der Aufbau neuer Kapazitäten berücksichtigt. Burchell u.a. haben in einer Gegenüberstellung Vor- und Nachteile beider Verfahren verglichen (vgl. Tabelle 2.1)

9 American Farmland Trust: Is Farmland Protection a Community Investment? How to do a Cost of Community Services Study, Washington DC 1993.

10 Farmland Information Center: Fact sheet. Cost of Community Services Studies, Northampton 2002.

11 In den deutschen Umweltökonomischen Gesamtrechnungen wird versucht, den Siedlungs- und Verkehrsflächen wirtschaftliche Aktivitäten zuzuordnen. Danach entfallen 56,4 Prozent der Flächen auf den Konsum der privaten Haushalte, 40,0 Prozent auf die Produktionsbereiche (darunter 8,8 Prozent auf die Land- und Forstwirtschaft) und die restlichen 3,6 Prozent auf ungenutzte Siedlungsflächen, Statistisches Bundesamt: Umwelt – Umweltproduktivität, Bodennutzung, Wasser, Abfall. Ausgewählte Ergebnisse der Umweltökonomischen Gesamtrechnungen und der Umweltstatistik 2003, Wiesbaden 2003, S. 26.

12 Vgl. Burchell/Listokin 1979.

Tabelle 2.1: Vor- und Nachteile der Verwendung der Durchschnittskosten- und der Grenzkostenberechnung

	Vorteile	Nachteile
Durchschnittskosten	▪ Datensammlung einfacher ▪ Langfristig entsprechen die Durchschnitts- den Grenzkosten	▪ Berücksichtigt weder vorhandene Über- oder Unterkapazitäten noch die Möglichkeit, dass neue Baugebiete zu Sprunginvestitionen führen können
Grenzkosten	▪ Zieht potenzielle Versorgungsmängel in Betracht ▪ Sorgfältige Analyse der bestehenden Nachfrage/ Angebot Beziehung für Gemeinde und Schuldistrikt ▪ Langfristig entspricht die Schätzung der Grenz- den Durchschnittskosten	▪ Datensammlung verlangt mehr Zeit und Mühe ▪ Die Analyse kann komplexer sein und führt zu mehr Input von verschiedenen Dezernaten und Ämtern

Quelle: R. Burchell, D. Listokin und R. Dolphin: The New Practitioner's Guide to Fiscal Impact Analysis, Brunswick 1985, S. 6.

Die Fiskalische Wirkungsanalyse lässt sich auch als Instrument zur Entscheidung über Strategien zur künftigen Ausrichtung einer Gemeinde verwenden. Mit Hilfe von Szenarien wird dabei zumeist ein Trendszenario mit einem Szenario der kompakten Ausweisung von Bauland verglichen.

Ein weiterer wesentlicher Unterschied in der Auffassung, was eine fiskalische Wirkungsanalyse umfassen sollte oder nicht, ist die Unterscheidung nach direkten und indirekten Effekten. Direkte Effekte bedeutet, dass nur die erste Runde der Zahlungsströme zwischen den beteiligten Gruppen einbezogen wird. Dies können etwa die Steuerzahlungen der Grundstückseigentümer sein oder auch die Ausgaben der Kommune für die Verwaltung. Nimmt man die indirekten Effekte hinzu, dann werden auch die durch diese Zahlungsströme induzierten Einkommen, Gewinne, Umsätze u.Ä. berücksichtigt (Multiplikatoreffekt). Einige Autoren sind der Meinung, dass eine derartige Betrachtungsweise weit über eine *fiscal impact analysis* hinausgehen würde und als *economic impact analysis* zu bezeichnen wäre. Andererseits zeigt sich, dass gerade bei der Untersuchung alternativer Verwendungen von Flächen, etwa als Schutzgebiete, diese Effekte von den Kommunen fiskalisch zu beachten sind.

Auch die zeitliche Dimension unterscheidet die Studien. Während sich die COCS-Studien bei ihrer Analyse ausschließlich auf einen Zeitpunkt beziehen, der aus datentechnischen Gründen etwas zurückliegt, gehen die meisten anderen Studien von einem Prognosezeitraum von 10-20 Jahren aus, mit allen Problemen, die sich aus der Unsicherheit über zukünftige Entwicklung ergibt.

Wichtig für die Entscheidung, ob und welche Art von Analyse durchgeführt werden soll, ist die Frage nach den dabei entstehenden Kosten, seien es Personal- und Sachausgaben der Gemeindebeschäftigten, seien es Honorare für die Beratungsfirmen. Eine einfache fiskalische Wirkungsanalyse nach dem Verfahren der

Durchschnittswerte soll in den USA zwischen 10 000 und 35 000 US-Dollar kosten¹³.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass die fiskalische Wirkungsanalyse ein wichtiges Planungs- und Entscheidungsinstrument der öffentlichen Hand ist, das aber auch seine Grenzen hat¹⁴. Sie basiert auf vielen Annahmen bezüglich der Allokation von Kosten und auf Entscheidungen darüber, welche Kosten einbezogen werden sollen oder nicht, wie weit der Zeithorizont reichen soll und wie stark Werte sich im Laufe der Zeit ändern. Die angewandte Methode muss sorgfältig ausgewählt werden, denn der Unterschied in den Ergebnissen kann je nach gewählter Methode erheblich sein.

2.2 Die fiskalische Wirkungsanalyse in der Politik

Die fiskalische Wirkungsanalyse wird auch in der politischen Auseinandersetzung verwendet. Bei der Durchsicht der vorhandenen amerikanischen Literatur zur fiskalischen Wirkungsanalyse fällt auf, sie grob drei Gruppen von Autoren bzw. Interessenverbänden zugeordnet werden kann:

- Dies sind zum Ersten die Organisationen aus der amerikanischen Landwirtschaft, die sich um dieses Thema kümmern, allen voran der American Farmland Trust (AFT), eine gemeinnützige Organisation, die 1980 gegründet wurde, um die strategischen landwirtschaftlichen Ressourcen zu schützen. Diese Organisation verfügt über zahlreiche regionale Büros. Mit der Kreierung der Methode der *Cost of Community Services (COCS)*, die im nächsten Kapitel ausführlich beschrieben wird, hat sie sich ein schlagkräftiges Instrument geschaffen, um ihre Sicht der Dinge darzustellen. Insbesondere die Botschaft „*Cows don't go to school*“ ist eingängig, verblüfft zunächst und macht gleichzeitig neugierig auf das Thema¹⁵.
- Zum Zweiten beschäftigen sich auch die Verfechter des *smart growth* mit den fiskalischen Wirkungen, zumeist unter Stichworten wie Kosten der Suburbanisierung (*cost of sprawl*). Sie verwenden teilweise eigene Berechnungsverfahren, zum Teil aber auch die COCS-Studien. *Smart growth* verfolgt dabei die Vorstellung, dass Wachstum und auch Flächeninanspruchnahme zwar notwendig sind, dass aber durch intelligentes (smart) Vorgehen die Flächeninanspruchnahme stark reduziert werden kann¹⁶. Der Unterschied zur ersten Gruppe scheint zu sein, dass sich der AFT besonders um das Wohl der Bauern

13 Atlanta Regional Commission: Conducting a Fiscal Impact Analysis, Atlanta, o.J., S. 6.

14 Brian Ohm: Guide to Community Planning in Wisconsin, o.O., 1999.

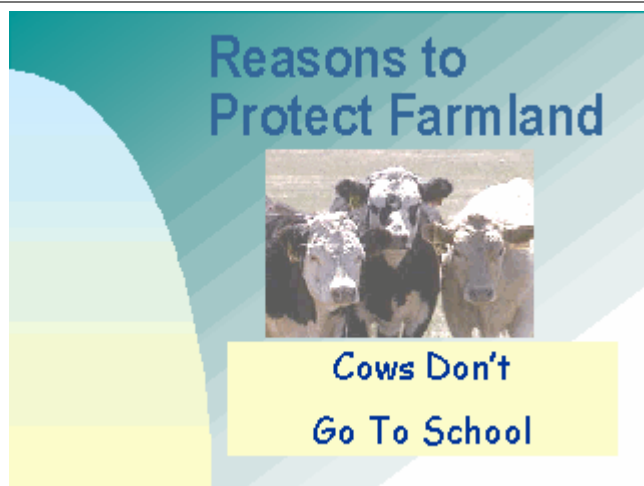
15 Um auch den Ackerbau einzubeziehen, lautet die Botschaft manchmal auch „*Cows and Corn don't go to school*“.

16 Vgl. dazu ausführlich Harald Bodenschatz und Barbara Schöning: Smart Growth – New Urbanism – Liveable Communities. Programm und Praxis der Anti-Sprawl-Bewegung in den USA, Wuppertal 2004.

kümmert, während es den Umweltschützern vor allem um das agrarisch genutzte Land geht.

- Schließlich gibt es als Drittes die Gruppe der Gegner solcher Studien. Dies sind zum einen einige Institute, welche die (reine) Marktwirtschaft als Lösung von räumlichen Problemen präferieren, zum anderen die Bauwirtschaft, die kein Interesse hat, dass die Bautätigkeit insbesondere bei Eigenheimen gebremst wird.

Abbildung 2.1: Folie aus einem Vortrag zur Erhaltung der Agrarflächen



Quelle: Gary G. Peterson: Reasons to Protect Farmland, 2000
(<http://ag.utah.gov/ppoint/sld017.htm>).

Die Berechnungen bzw. Schätzungen der Ausweisung von neuem Bauland werden aber nicht nur als Mittel zur Eindämmung der ungehemmten Suburbanisierung, sondern auch für andere Zwecke eingesetzt. So wird das geringe Steueraufkommen aus dem *affordable housing* als Argument verwendet, diese Häuser nicht zu bauen, selbst wenn sie die Kriterien einer hohen Verdichtung erfüllen¹⁷. Den gleichen Effekt wollen offensichtlich viele Gemeinden erreichen, indem sie die Dichte der Bebauung bewusst herabsetzen, um den Zuzug von Familien mit Kindern zu vermeiden¹⁸.

Schließlich sei hier noch ein weiterer Gedanke eingebracht, der von den Umweltschützern häufig geäußert wird¹⁹. Falls es richtig ist, dass für die Gemeinden der Zuzug von Personen oder Unternehmen im Durchschnitt mehr kostet, als er fiskalisch bringt, dann erklärt dies zumindest teilweise die finanzielle Schwäche der

17 Michael Davis: How will Fiscal Impact Analysis Impact Affordable Housing?, in: Housing News Network, Bd. 19, Nr. 1, 2003.

18 Michael Jonas: Anti-family values, Commonwealth Magazine, Spring 2002, S. 4.

19 1000 Friends of Washington: How Your Tax Dollars Subsidize Sprawl, 2002.

Gemeinden und/oder das hohe Niveau der Steuersätze der *property tax*. Denn in den Innenstädten bewirken wegziehende Einwohner und Unternehmen eine Aushöhlung der Steuerbasis und eine Unterauslastung der Infrastruktur, während im Umland die Kosten für die zusätzliche Infrastruktur nicht abgedeckt werden können, ohne die Steuersätze hochzuhalten²⁰.

20 Vgl. H.C. Planning Consultants, Inc., und Planimetrics, LLP: The Costs of Suburban Sprawl and Urban Decay in Rhode Island, Executive Summary, 1999.

3. US-amerikanische Literatur zu fiskalischen Wirkungen

3.1 Das System der Gemeindefinanzierung in den USA

Um die Literatur der USA zum Thema fiskalische Wirkungen verstehen zu können, ist es sinnvoll, zuerst die Funktionen der amerikanischen Kommunen im Gesamtstaat und die Finanzierung ihrer Aufgaben zu erklären.

In den USA haben die Gemeinden eine relativ starke Stellung im staatlichen System. Ein Vergleich mit den deutschen Gemeinden zeigt zum Teil deutliche Unterschiede sowohl auf der Einnahmen- als auch der Ausgabenseite. Besonders auffällig ist der Unterschied bei den kostenträchtigen Bereichen Schulen und Polizei. In Deutschland sind die Kommunen für den Bau und den Betrieb der Schulen (einschließlich Schulsekretärinnen und Hausmeister) zuständig, die Länder beschäftigen und bezahlen die Lehrer und zahlen den Kommunen z.T. Zuweisungen für den Bau und Betrieb der Schulen. In den USA sind überwiegend kommunale Schulbezirke (*school districts*) für Bau, Betrieb der Schulen sowie die Beschäftigung und Bezahlung der Lehrer zuständig. Dafür erhalten die Schulbezirke umfangreiche Zuschüsse von den Staaten. Auch die Polizei ist (bis auf Ordnungsaufgaben) in Deutschland Aufgabe der Länder und des Bundes, in den USA jedoch meistens Sache der Kommunen, soweit es sich nicht um Aufgaben der Staats- und Bundesbehörden (z.B. FBI) handelt.

Bei den folgenden Ausführungen sollte zudem immer berücksichtigt werden, dass die USA im Gegensatz zu Deutschland in großen Teilen ihrer Regionen ein Land mit noch wachsender Bevölkerungszahl sind. In einigen suburbanen Gebieten ist eine ausgeprägte Zuwanderung vorhanden, die sich aus der Abwanderung aus der jeweiligen Kernstadt sowie dem Zuzug aus anderen Gegenden speist¹. In diesen Gebietskörperschaften wird denn auch oft um die Folgen der Suburbanisierung besonders stark gerungen. Die Flächeninanspruchnahme für Siedlungs- und Verkehrszwecke betrug in den USA im Zeitraum von 1997 bis 2001 rund 8 900 km² pro Jahr², das entspricht einer täglichen Flächeninanspruchnahme von 2 439 ha. Damit ist die Umwandlungsrate pro Einwohner erheblich höher als in Deutschland³. In den USA erfolgt die Zunahme der Siedlungs- und Verkehrsfläche etwa zur Hälfte auf Kosten landwirtschaftlicher Flächen⁴, zur anderen Hälfte auf Kosten

1 In Einzelfällen werden dabei für deutsche Verhältnisse kaum glaubliche Zuwachsraten bei der Bevölkerungszahl erreicht. So weist die neueste Statistik des Bureau of Census für die 3 400 counties aus, dass diese im Zeitraum vom April 2000 bis Juli 2003 im Loudon County, VA, und im Chattahoochee County, GA, um jeweils 30 Prozent gestiegen ist (U.S. Census Bureau: Population Division, Population Estimates for the 100 Fastest Growing U.S. Counties in 2003: April 1, 2000 to July 1, 2003, Washington DC 2004).

2 NRCS National Resources Conservation Services (Hrsg.): National Resource Inventory 2001. Urbanization and Development of Rural Land, Washington DC 2003.

3 Ohne Land des Bundes, das etwa 20 Prozent der Fläche des Hauptgebietes der USA ausmacht.

4 Vgl. Oliver Gillham: The Limitless City. A primer on the urban sprawl debate, Washington, Covelio, London 2002. Ebenso wie in Deutschland sind dabei besonders viele sehr ertragreiche Flächen (prime land) umgewandelt worden.

der forstwirtschaftlichen Flächen, ganz im Gegensatz zu Deutschland, wo forstwirtschaftliche Flächen, jedenfalls in der Summe, nicht umgewandelt werden⁵.

Die übliche kommunale Gliederung in den USA, von der es allerdings viele Abweichungen gibt, ist der *county* (Kreis), dem Städte und Dörfer (*municipalities, townships*) angehören⁶. Außerhalb des Hoheitsbereichs von *counties* befinden sich nur wenige der Großstädte, z.B. New York City. Während es in Deutschland kaum gemeindefreie Gebiete gibt, sind in den USA große Flächen nicht in die Gemeinden einbezogen (*unincorporated*), für die Versorgung von deren Bevölkerung ist dann der *county* zuständig, soweit nicht die jeweilige Aufgabe an einen der zahlreichen Spezialverbände delegiert wird.

Tabelle 3.1: Einnahmen und Ausgaben der amerikanischen Kommunen 2002

	Einnahmen			Ausgaben	
	in Mrd. US-\$	in %		in Mrd. US-\$	in %
Steuern	369,7	34,1	Personalausgaben	441,8	38,8
Zuweisungen	398,5	36,8	Hilfeleistungen	11,6	1,0
Gebühren und Tarife	243,8	22,5	Zinsen	53,7	4,7
Sonstiges	71,4	6,6	Zuweisungen	11,3	1,0
			Investitionen	167,3	14,7
			Sonstiges	454,4	39,9
Summe	1.083,1	100,0	Summe	1.140,1	100,0

Deutsches Institut für Urbanistik 

Quelle: U.S. Census Bureau und Berechnungen des Deutschen Instituts für Urbanistik.

Differenzierte Statistiken über die Einnahmen der amerikanischen Kommunen, etwa nach Gemeindegrößenklassen oder Siedlungstypen, sind aktuell nicht zu erhalten. Die letzte große veröffentlichte Finanzstatistik der Kommunen wurde für das Jahr 2002 erhoben⁷. Auf gesamtstaatlicher Ebene ist zu erkennen, dass die Steuern rund ein Drittel der Einnahmen ausmachen, geringfügig geringer als der Anteil der Zuweisungen von Bund und Staaten (vgl. Tabelle 3.1). Die Gebühren und die Tarife für Strom, Gas und Wasser machen weitere 23 Prozent aus. Auf der Ausgabenseite stellen die Personalausgaben mit 39 Prozent den größten Anteil, leicht übertroffen von den sonstigen Ausgaben, hinter denen vor allem die sächlichen Ausgaben stehen. Die Ausgaben für Investitionen mit einem 15-Prozent-Anteil an den gesamten Ausgaben sind relativ niedrig, dafür ist die Zinsbelastung

⁵ Die forstwirtschaftlich genutzte Fläche steigt sogar leicht an.

⁶ Siehe U.S. Census Bureau: Government Organization 1997, Washington DC 1999.

⁷ Zur längerfristigen Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben vgl. Bruce E. Baker: Receipts and Expenditures of State Governments and of Local Governments. 1959-2001, in: Survey of Current Business, Juni 2003, S. 36-53.

nicht sehr hoch. Es ist anzunehmen, dass gerade in den ländlichen Gemeinden die Struktur der Haushalte von der eben beschriebenen Struktur abweicht.

Bei den Steuern ist zu beachten, dass es für die kommunalen Steuern in den USA kein einheitliches Besteuerungssystem gibt. Jeder Staat entscheidet selbst, welche Steuerarten er seinen Kommunen ermöglicht. Daher sind in den einzelnen Staaten zum Teil sehr unterschiedliche Steuerstrukturen in den Kommunen vorhanden. Wie Tabelle 3.2 zeigt, hat die *property tax* aber im Durchschnitt ein hohes Gewicht, denn sie erreicht fast drei Viertel der kommunalen Steuereinnahmen. Auch eine Beteiligung an der staatlichen Umsatzsteuer (*sales tax*) wird den Kommunen in vielen Staaten zugestanden. Hingegen stellt eine eigene Einkommen- oder Körperschaftsteuer eher die Ausnahme dar; dort, wo sie erhoben wird, bildet sie aber in der Regel eine gewichtige Alternative zur *property tax*. Aufgrund der von der deutschen Situation abweichenden Bedeutung der *property tax* für die Wirkung von Baulandausweisungen auf die Kommunalfinanzen wird diese Steuer im nächsten Kapitel in einem Exkurs näher erläutert.

Tabelle 3.2: Steuereinnahmen der amerikanischen Kommunen 2002

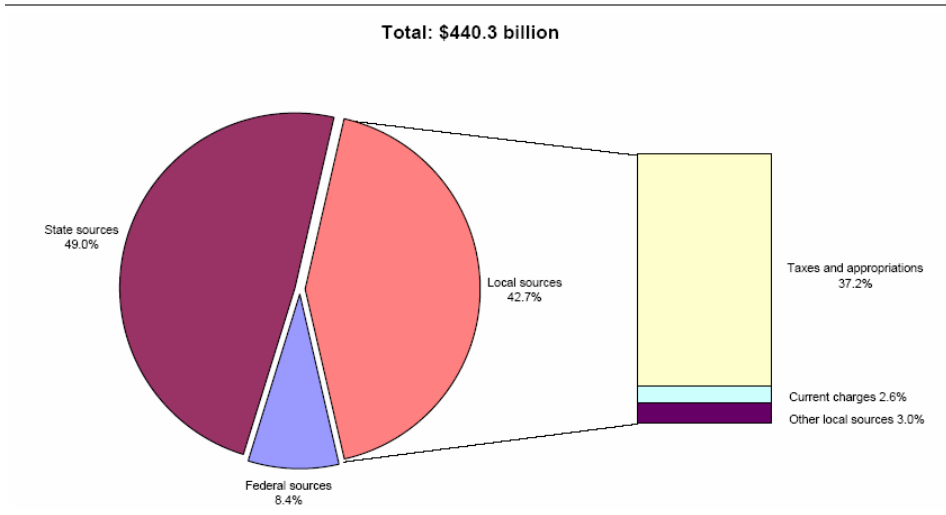
	Mrd. US-\$	in %
<i>property tax</i>	269,4	73,3
Einzelhandelsumsatzsteuer	61,7	15,9
Einkommensteuer	17,2	5,0
Körperschaftsteuer	3,0	1,1
Kfz-Steuer	1,3	0,4
Sonstige Steuern	17,1	4,3
Steuern und steuerähnliche Abgaben insgesamt	369,7	100,0

Deutsches Institut für Urbanistik 

Quelle: U.S. Census Bureau und Berechnungen des Deutschen Instituts für Urbanistik.

Die Finanzierung der Zweckverbände ist je nach Zweckausrichtung sehr heterogen. Die besonders wichtigen Schulzweckverbände finanzieren sich im Gegensatz zu früheren Jahren heute überwiegend aus Mitteln der einzelnen Staaten und zu einem kleinen Teil auch aus Zuschüssen des Bundes (vgl. Abbildung 3.1). 43 Prozent der Einnahmen werden im Durchschnitt lokal erhoben, von denen der größte Teil aus Steuern stammt.

Abbildung 3.1: Prozentuale Verteilung der Einnahmen für den Elementar- bis Sekundarschulbereich in USA im Schuljahr 2002/2003



Quelle: U.S. Census Bureau: Public Education Finances 2003, Washington DC 2005, S. ix.

3.2 Exkurs: die *property tax* als zentrale kommunale Steuer

Steuerbasis

Obwohl das Wort „property“ häufig mit „Vermögen“ ins Deutsche übersetzt wird, handelt es sich bei der *property tax* nicht um eine Vermögenssteuer im klassischen Sinne, denn sie erfasst nur Teile des Vermögens von natürlichen und juristischen Personen. Die *property tax* umfasst dabei immer das Grundvermögen, bestehend aus dem Wert von Grund und Boden plus etwaiger darauf stehender Gebäude. Daneben werden in einigen Staaten auch Geräte, Mobiliar und Ähnliches der *property tax* unterworfen, wenn es sich um Geschäftsvermögen handelt (*personal property tax*). In der Regel wird das nicht grundstücksbezogene Vermögen von privaten Personen nicht herangezogen, bis auf eine Besteuerung des Autobesitzes in einigen Staaten. Das Finanzvermögen (Wertpapiere, Bargeld, Forderungen) wird also nicht einbezogen. Man kann davon ausgehen, dass der ganz überwiegende Teil des Einkommens, selbst dort, wo der Wert von Geräten u.Ä. in die Bemessungsgrundlage einbezogen wird, aus dem Grundbesitz stammt.

Bewertung

Die Besteuerung ergibt sich als Produkt aus Steuersatz multipliziert mit der Steuerbasis. Bei der *property tax* ist die Bemessungsgrundlage vor allem das Grundvermögen, also eine Bestandsgröße, für die erhebliche Schwierigkeiten bei der Bewertung bestehen. Im Gegensatz zum Einheitswertsystem in Deutschland gibt es in den USA für die *property tax* keine einheitliche Bewertung. Als idealer Aus-

gangspunkt wird zumeist der Marktwert eines Grundstücks angesehen, von dem in den einzelnen Staaten aber zahlreiche Ausnahmen möglich sind⁸.

Steuersätze

Bei den Steuersätzen ist zwischen nominalen und effektiven Steuersätzen zu unterscheiden. Die nominalen Sätze werden auf die jeweilige Steuerbemessungsgrundlage angewendet, auch wenn diese nicht dem Marktwert entspricht. So betrug im Jahre 2002 z.B. in der Stadt New York der nominale Steuersatz 11,63 Prozent. Da die Bemessungsgrundlage aber nur zu 8,0 Prozent des Marktwertes angesetzt wird, ergibt sich daraus ein effektiver Steuersatz von 0,93 Prozent⁹. Aber auch dieser effektive Steuersatz schwankt von Gemeinde zu Gemeinde z.T. außerordentlich. So reicht die Spanne von der jeweils einwohnermäßig größten Stadt in den einzelnen Bundesstaaten von 0,37 Prozent für Honolulu bis 3,86 Prozent für Bridgeport (Connecticut), also das Zehnfache. In den Umlandgemeinden der Städte liegen die Steuersätze in der Regel niedriger, was wiederum einen Anreiz zum Wegzug aus der Kernstadt bedeutet¹⁰.

Auf die Bemessungsgrundlage greift nicht nur die einzelne Gemeinde zurück. Auch die Schulverbände, die Kreise (*counties*) und in zunehmendem Umfang auch der Bundesstaat und Zweckverbände nutzen diese Grundlage.

Zu berücksichtigen ist aber auch, dass die gezahlte *property tax* bei einigen staatlichen und bei der bundesstaatlichen Einkommensteuer abgesetzt werden kann¹¹, wodurch die Belastung bei hohen Einkommensteuersätzen erheblich gemindert werden kann, während diejenigen, die keine Einkommensteuer zu zahlen haben, keine Reduktion erhalten¹².

Die property-tax-Revolution

„*Property*“ wird mit Reichtum und Leistungsfähigkeit gleichgesetzt, so dass Steuern darauf als gerecht und bezahlbar (*affordable*) angesehen werden. Eine starke Inflation der Grundstückspreise führte in den 70er-Jahren teilweise zu extrem hohen *property-tax*-Abgaben, die viele Grundstückseigentümer zum Verkauf ihrer Grundstücke zwangen. Daraus entwickelte sich eine Revolte der Steuerzahler: Am bekanntesten ist dabei sicherlich die „*proposition 13*“ von 1978, mit der die

8 Im Staate Kalifornien etwa werden die Grundstücke zum Anschaffungspreis bewertet, auf den jährlich ein Zuschlag für die Inflation aufgeschlagen wird.

9 Government of the District of Columbia: Tax rates and tax burdens in the district of Columbia: A nationwide Comparison 2002, Washinton DC 2003, S. 19.

10 Tax Foundation: State and Local Property Taxes, Special Report Number 106, August 2001, S. 10.

11 Robert Tannenwald: The Subsidy from State and Local Tax Deductibility: Trends, Methodological Issues, and its Value After Federal Tax Reform, Boston 1997.

12 Deshalb begrenzt z.B. der Staat Michigan die Absetzbarkeit der *property tax* auf Haushaltseinkommen unter 82 650 US-Dollar (Michigan Department of Treasury, Office of Revenue and Tax Analysis: Michigan's Individual Income Tax 2000, o.O., 2002, S. 14 ff.).

Steuersätze der *property tax* in Kalifornien von durchschnittlich 3,3 auf höchstens ein Prozent beschränkt wurden. Gleichzeitig wurde der jährliche Zuwachs der Bemessungsgrundlage auf höchstens zwei Prozent begrenzt, und einer Erhöhung der örtlichen Steuersätze hatten zwei Drittel der Wähler zuzustimmen. Das Aufkommen aus der *property tax* sank daher um 57 Prozent, weshalb sich die Kommunen und der Staat nach anderen Steuerquellen umsehen mussten. Kalifornien folgend wurden inzwischen in vielen Staaten Begrenzungen des Anstiegs der Steuer eingeführt oder den Eigenheimbesitzern Freibeträge oder geringere Steuersätze gewährt.

Besteuerung land- und forstwirtschaftlicher Flächen

Landwirtschaftliche Flächen werden teilweise zu Marktwerten, aber auch nach ihrem Gebrauchswert (*use value*) bewertet. In Regionen, in denen durch die Suburbanisierung ein starker Druck auf die Bodenpreise ausgeübt wird, ist die Differenz zwischen dem Marktwert und dem Gebrauchswert beträchtlich. Verständlicherweise bevorzugen die amerikanischen Farmer eine Besteuerung nach dem Gebrauchswert. Daneben gibt es aber noch weitere Ausnahmen für die Landwirtschaft.

Freiflächen (*open space*), also nicht land- und forstwirtschaftliche Flächen, unterliegen im Grundsatz ebenfalls einer Bewertung, da sie steuerpflichtig sind. Doch gibt es häufig Abschläge bei der Bewertung, was zu einer beträchtlichen Minderung der Steuern führt.

Die Belastung der Landwirtschaft durch die *property tax* beträgt nach einer Studie für den Staat Pennsylvania 2,7 Prozent der Ausgaben der Betriebe und zwischen 1,3 und 15 Prozent des Bruttogewinnes, im Durchschnitt 6 Prozent¹³. Davon gingen über 80 Prozent an die Schuldistrikte. Dabei ist die steuerliche Belastung regressiv, d.h. die kleineren Betriebe zahlen prozentual mehr als die größeren Betriebe auf ihren Gewinn.

Landwirte in Michigan, die sich bereit erklären, ihre Ackerflächen für wenigstens sieben Jahre nicht umzuwandeln, können für ihre *property tax* bei der staatlichen Einkommensteuer besondere Erleichterungen erhalten¹⁴.

Struktur der property-tax-Zahler

Leider fehlt es in den USA an einem aktuellen Gesamtüberblick, wer die *property tax* bezahlt und wie hoch die Belastung ausfällt¹⁵. Die Abbildung 3.2 gibt einen

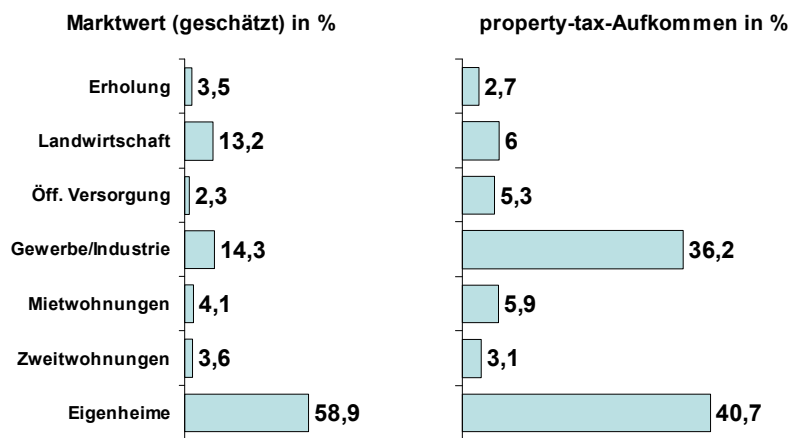
13 Timothy W. Kelsey und Jayson K. Harper: Real Property Taxes and Farm Income in Pennsylvania, 2001.

14 Michigan Department of Treasury, S. 16. Von diesem Programm profitierten im Jahre 2000 beinahe 7 400 Landwirte mit einem durchschnittlichen Steuerkredit von 2 587 US-Dollar.

15 Die älteren Untersuchungen wie etwa von Netzer in seinem Standardlehrbuch zur *property tax* sind wegen der geschilderten Veränderungen der Steuer obsolet (Dick Netzer: Economics of Property Tax, Washington DC 1966).

Überblick für den Staat Minnesota, der als typisch angesehen werden kann. Auffällig ist insbesondere die starke Belastung des Gewerbes und der Industrie im Vergleich zu ihrem Anteil an den Marktwerten der Grundstücke.

Abbildung 3.2: Anteile an der Bemessungsgrundlage und den Einnahmen aus der *property tax* nach Art der Bodennutzung 2004 in Minnesota*



*Quelle: Steve Hinze und Karen Baker: Property tax 101: Who Pays Property Tax and Who Receives Them, 2004.

Die *property tax* ist, wie die meisten Steuern auf das Grundvermögen, regressiv, das heißt, Einkommensschwächere zahlen einen überproportionalen Teil ihres Einkommens zur Begleichung der Steuer, sei es direkt oder über ihre Miete¹⁶.

Nur am Rande sei vermerkt, dass die Frage, ob eine Steuer auf das Grundvermögen vom Steuerpflichtigen ganz oder teilweise überwältzt werden kann, seit langem in der Finanzwissenschaft diskutiert wird, ohne dass es letztlich zu einer endgültigen Beantwortung dieser Frage gekommen ist.

3.3 Die Cost of Community Services-Studien

3.3.1 Zweck der COCS-Studien

Den amerikanischen Farmern, vertreten durch den American Farmland Trust (AFT), geht es bei den *Cost of Community Services*-Studien im Wesentlichen um vier Punkte¹⁷:

¹⁶ Institute on Taxation and Economic Policy: State & Local Taxes Hit Poor & Middle Class Far Harder than the Wealthy, 2003.

¹⁷ Julia Freedgood u.a.: Cost of Community Service Studies: Making the Case for Conservation, Washington DC 2002.

- Zum einen wollte man den „Mythos“ zerstören, dass die Entwicklung von Bau-land für die Kommunen vorteilhaft sei.
- Zum zweiten sollte damit das nachhaltige Angebot an Lebensmitteln im Lande gesichert werden.
- Zum dritten, damit zusammenhängend, wollte man der Vorstellung entgegen-treten, dass sich durch die Bebauung von landwirtschaftlichen Flächen die Steuerbemessungsgrundlage in einer Gemeinde erhöht und damit die Steuer-sätze gesenkt werden könnten, denn die Ausgaben der Gemeinde steigen nach Auffassung des AFT mit zunehmender Bautätigkeit an.
- Zum vierten ging es darum, die Farmer vor einer zu starke Belastung durch die *property tax* zu schützen, indem gezeigt wird, dass sie trotz steuerlicher Privi-legierung mehr an Steuern bezahlen, als sie an Ausgaben verursachen.

Dazu wurde vom American Farmland Trust eine Methode entwickelt, die inzwi-schen in zahlreichen Studien umgesetzt worden ist. Die Methode ist in mehreren Handbüchern und Veröffentlichungen des AFT beschrieben. Sie besteht in der Durchführung mehrerer Schritte:

- 1) Definition der Bodennutzungskategorien
- 2) Sammlung der lokalen Daten
- 3) Berechnung eines Hilfwertes für die Verteilung der verschiedenen Kosten und Erträge auf die Bodennutzungen
- 4) Verteilung der Ausgaben auf die Bodennutzungskategorien
- 5) Verteilung der Einnahmen auf die Bodennutzungskategorien
- 6) Berechnung der Ausgaben-/Einnahmenquote für jede Bodennutzungsart

3.3.2 Fallstudie Scio Township

Die Umsetzung dieser Schritte soll im Folgenden anhand einer ausführlichen Fall-studie nachvollzogen werden, wobei zur Erklärung von Details noch einige ande-re Studien herangezogen werden. Die Untersuchung der Scio Township wurde als Graduate Student Research Program der Universität von Michigan durchgeführt¹⁸ und 1996 vom Potawatomi Land Trust veröffentlicht¹⁹.

Scio Township ist eine Gemeinde mit rund 14 000 Einwohnern in der Nähe der Stadt Ann Arbor, die wiederum zum Umland von Detroit zählt. Die Gemeinde hatte in den 80er- und 90er-Jahren ein sehr starkes Wachstum der Bevölkerungs-

¹⁸ Laura Priedeman Crane, Michelle M. Manion und Karl F. Spiecker: A Cost of Community Service Study of Scio Township, 1996.

¹⁹ Staley, S. 28.

zahl erfahren. Im Jahre 1996 wurde noch über ein Drittel der Gemeindefläche von 22 000 acres (88 qkm) landwirtschaftlich genutzt. Der Zuzug bewirkte eine beträchtliche Bautätigkeit.

Der erste Schritt der Analyse besteht in der Unterscheidung von Bodennutzungskategorien. Dem Konzept des AFT folgend werden nur die drei Kategorien Wohnen (*residential*), Gewerbe/Industrie (*commerce/industry*) und Landwirtschaft (*agriculture*) gebildet. Wie die genaue Zuordnung zu diesen Kategorien aussieht, wird in der Scio-Studie nur unzureichend beschrieben. In Tabelle 3.3 ist daher die Zuordnung in der Fallstudie „Shrewsbury“ wiedergegeben²⁰.

Tabelle 3.3: Abgrenzungen der Bodennutzungen in der COCS-Studie Shrewsbury

Bodennutzungs-kategorien	Wohnen	Gewerbe/Industrie	Landwirtschaft und Freiflächen
Landwirtschaft	Wohngebäude und Hoffläche von einem acre (4 047 m ²)		Acker und Gebäude
Gewerbe		Alle bebauten Parzellen	Unbebaute Parzellen von 4 047 m ² und mehr
Industrie		Alle bebauten Parzellen	Unbebaute Parzellen von 4 047 m ² und mehr
Wohnen	Häuser mit Land		Unbebaute Parzellen

Quelle: South Central Assembly for Effective Government: Cost of Community Services, Shrewsbury Township, York County, Pennsylvania, o.O., 2002.

Bei der Kategorie „Landwirtschaft“ müssen die bäuerlichen Wohngebäude aus den landwirtschaftlichen Flächen ausgesondert werden. Als den Wohngebäuden zugehörige Fläche („Umgriff“) wird ein *acre* (4 047 m²) angesetzt. Nach der in der Fallstudie Shrewsbury angewandten Zuordnung werden alle Flächen der für Wohnzwecke genutzten Grundstücke, selbst wenn sie einen beträchtlichen Anteil an Freifläche besitzen, der Kategorie Wohnen zugerechnet. Auffallend ist, dass die unbebauten, der zukünftigen Wohnbaunutzung dienenden Grundstücke der Kategorie Landwirtschaft zugeordnet werden.

Der zweite Schritt der Analyse besteht in dem Sammeln von statistischen Informationen. Darunter ist insbesondere die Auswertung von Rechnungsergebnissen des Haushalts der Gemeinde und des Schulbezirks zu verstehen. Ergänzt wird diese Auswertung durch Unterlagen über die Steuerpflichtigen der *property tax*, durch Statistiken über die Nutzung von kommunalen Einrichtungen und schließlich durch Interviews mit den zuständigen Gemeindebediensteten.

Der dritte Schritt besteht darin, dass jeweils ein geeigneter Schlüssel für die Zuordnung der einzelnen Einnahme- und Ausgabearten zu den Bodennutzungen

20 South Central Assembly for Effective Government: Cost of Community Services, Shrewsbury Township, York County, Pennsylvania, o.O., 2002.

ermittelt bzw. konstruiert wird. Im Grundsatz werden in der Studie vier Schlüssel verwendet, die in Tabelle 3.4 dargestellt sind. Für diejenigen Positionen, für die kein vernünftiger Schlüssel gefunden werden konnte, erfolgt die Verteilung nach dem jeweiligen Anteil der *property tax* als Hilfsgröße (in der Tabelle „Einnahmen-neutrale Quote“²¹ genannt).

Tabelle 3.4: Schlüssel zur Verteilung der Einnahmen und Ausgaben in der COCS-Studie Scio Township

Berechnungsverfahren	Bodennutzungsart			Insgesamt
	Landwirtschaft	Gewerbe/ Industrie	Wohnen	
	in Prozent			
Einnahmenneutrale Quote (im Wesentlichen nach der gezahlten <i>property tax</i>)	1,4	24,3	74,3	100
Bevölkerungsquote (nach der jeweiligen Bevölkerungszahl)	0,8	0,0	99,2	100
Entwicklungsquote (Anteil der Grundstücke, die gerade bebaut werden)	0,0	12,9	87,1	100
Gebäudequote (nach der Zahl der Gebäude)	2,9	12,5	84,6	100

Quelle: Laura Priedeman Crane, Michelle M. Manion und Karl F. Spiecker: A Cost of Community Service Study of Scio Township, 1996.

Der vierte und fünfte Schritt, die Zuordnung der Einnahmen und Ausgaben, sind sicherlich die wichtigsten und schwersten. Die Verteilung der Einnahmen auf die Bodennutzungsarten erfolgt bei der *property tax* entsprechend den gezahlten Beträgen. Beim Finanzausgleich, das ist die Beteiligung der Stadt an der *sales tax* des Staates und anderen Steuern, wurde hingegen entsprechend dem Verteilungsschlüssel des Finanzausgleichs die Einwohnerzahl herangezogen, so dass auf die Gewerbegebiete keine Einnahmen entfielen. In anderen Studien werden diese Zuweisungen nach der *default*-Quote verteilt, wohl in der Annahme, dass ein Teil der Zuweisungen auch für nicht einwohnerbezogene Zwecke gewährt wird²². Die von der Gemeinde erhobenen sonstigen Steuern, Gebühren und weitere Abgaben werden nach der Zahl der Steuerpflichtigen der *property tax* verteilt. Da der *Public Improvement Fund* dem infrastrukturellen Ausbau von Gewerbegebieten dient, werden seine Einnahmen den Gewerbegebieten zugeordnet.

21 Auch „fall back“- oder „default“-Quote genannt.

22 Z.B. Mary Edwards: Paying for Local Services, S. 41.

Tabelle 3.5: Einnahmen der Gemeinde und des Schulbezirks Scio (Zusammenfassung)

Einnahmeart	Bodennutzungsart			Insgesamt
	Landwirtschaft	Gewerbe/ Industrie	Wohnen	
	in US-\$			
Property taxes	8.262	201.301	331.433	540.996
Finanzausgleich	4.243	–	526.143	530.386
Weitere örtliche Abgaben	2.748	41.943	203.711	248.402
Downtown Development Authority	16.883	298.93	677.309	993.122
Public Improvement Fund	–	25.645	–	25.645
Schulen	171.396	4.427.817	7.328.759	11.927.971
Gesamteinnahmen	203.532	4.995.636	9.067.355	14.266.522

Quelle: Laura Friedeman Crane, Michelle M. Manion und Karl F. Spiecker: A Cost of Community Service Study of Scio Township, 1996.

Bei der Aufteilung der Ausgaben (fünfter Schritt) wird vor allem von der tatsächlichen Nutzung etwa bei der Polizei und der Feuerwehr Gebrauch gemacht, die bloße Bereitschaft zum Einsatz wird nicht berücksichtigt. Da nur von der Zahl der Einsätze ausgegangen wird, bleibt auch die Größe des Einsatzes außerhalb der Betrachtung. Die Ausgaben für Straßen werden nach der Zahl der gefahrenen Kilometer verteilt, auch hier bleibt die Intensität der Nutzung unbeachtet²³. Bei den „costs“ handelt es sich dabei nicht um Kosten im betriebswirtschaftlichen Sinne, sondern eher um die getätigten Ausgaben. Es werden also keine Abschreibungen oder andere kalkulatorische Kosten einbezogen, dafür aber investive Maßnahmen.

23 Hier sei nur darauf hingewiesen, dass ein schwerer Lkw eine vielfach stärkere Schädigung einer Straße hervorruft als ein Pkw.

Tabelle 3.6: Ausgaben der Gemeinde und des Schulbezirks Scio (Zusammenfassung)

Ausgabenart	Verteilung der Ausgaben auf die Bodennutzung						Insgesamt	
	Landwirtschaft		Gewerbe/Industrie		Wohnen			
	In US-\$	In % (Zeile)	In US-\$	In % (Zeile)	In US-\$	In % (Zeile)	In US-\$	In % (Spalte)
Allgemeine Verwaltung	7.574	1,1	168.937	25, 1	496.127	73,8	672.637	4,8
▪ Verwaltung	6.052	1,2	114.902	22,5	388.632	76,3	509.586	3,6
▪ Bewertung der Grundstücke	1.431	0,9	54.035	35,6	96.225	63,4	151.691	1,1
▪ Wahlen	91	0,7	—		11.269	83,8	13.455	0,1
▪ Recycling	—		—		—		—	
Öffentliche Sicherheit und Ordnung	18.011	4,3	117.079	27,9	284.357	67,8	419.447	3,0
▪ Sheriff	5.150	3,0	51.499	30,0	115.013	67,0	171.662	1,2
▪ Feuerwehr	12.861	5,2	65.58		169.344	68,3	247.785	1,8
Infrastruktur	5.511	5,5	17.893	17,8	77.302	76,8	100.706	0,7
▪ Straßen	5.511	5,5	17.893	17,8	77.302	76,8	100.706	0,7
▪ Wasser und Abwasser	—		—		—		—	
Downtown Development Authority	—		993.122	100,0	—		993.122	7,0
Schulen	95.424	0,8	—		11.832.547	99,2	11.927.971	84,5
Gesamte Ausgaben	126.520	0,9	1.297.031	9,2	12.690.333	89,9	14.113.883	100,0

Quelle: Laura Priedeman Crane, Michelle M. Manion und Karl F. Spiecker: A Cost of Community Service Study of Scio Township, 1996.

Als sechster Schritt wird schließlich das Ergebnis der Einnahmen und Ausgaben für die drei Kategorien verglichen. In der Fallstudie Scio Township fallen auf die Kategorie „Wohnen“ Ausgaben von 12,7 Mio. US-Dollar in Relation zu Einnahmen in Höhe von 9,7 Mio. US-Dollar. Die Ausgaben-Einnahmen-Quote beträgt dann 1,4. In Tabelle 3.7 ist das Ergebnis der Ausgaben- und Einnahmen-Zuordnungen wiedergegeben. Entscheidend ist die letzte Spalte. Die Ausgaben-Einnahmen-Quote erreicht bei der Landwirtschaft 0,62 und bei Gewerbegebieten/Industrie 0,26, d.h. die Ausgaben sind kleiner als die Einnahmen. Bei den Wohngebieten beträgt der Quotient 1,4. Hier übertreffen die Ausgaben die Einnahmen bei Weitem. Die beiden anderen Kategorien subventionieren nach dieser Berechnungsmethode den Bereich Wohnen.

Nur die letzte Spalte wird in die Diskussion durch den American Farmland Trust eingeführt²⁴ – dies mit der Botschaft: Es lohnt nicht, neue Wohngebiete auszuweisen, denn diese kosten mehr, als sie an Einnahmen für die einzelne Kommune bringen!²⁵

Tabelle 3.7: Ergebnisse der *Cost of Community Services*-Studie für Scio Township

Bodennutzung	Einnahmen	Ausgaben	Überschuss/Defizit	Ausgaben-Einnahmen-Quote
	In \$			
Landwirtschaft	203.532	126.520	77.012	0,62
Gewerbe/Industrie	4.995.636	1.297.031	3.698.605	0,26
Wohnen	9.067.355	12.690.333	-3.622.978	1,40
Total	14.266.522	14.113.883	152.639	0,99

Quelle: Laura Priedeman Crane, Michelle M. Manion und Karl F. Spiecker: *A Cost of Community Service Study of Scio Township*, 1996.

Das Beispiel Scio Township zeigt, wie unterschiedlich die Ergebnisse ausfallen, je nachdem welche Berechnungsmethode für Grund und Boden – im Rahmen der *property tax* – angewandt wird. In Scio Township wurde auch bei den landwirtschaftlichen Flächen der Marktpreis zugrunde gelegt. Da diese Gemeinde im Umland der Stadt Ann Arbor liegt, ist der Wert für die landwirtschaftliche Nutzung um den des spekulativen Elements einer etwaigen Umwandlung in Bauland zu erhöhen. In der Scio-Studie wurde berechnet, dass sich bei einer Besteuerung nach dem Gebrauchswert der Ausgaben-Einnahmen-Quotient von 0,66 auf 0,99 verändern würde, dass heißt, Einnahmen und Ausgaben wären in etwa ausgeglichen.

24 Der American Farmland Trust weist das Ergebnis der Cost of Community-Studien so aus, dass die Einnahmen immer gleich eins, die Ausgaben entsprechend mit der Ausgaben-Einnahmen-Quote ausgewiesen werden (z.B. im Falle Wohnen in Scio Township 1:1,4. Wir halten diese Darstellung für nicht gelungen und verwenden daher den AEQ).

25 Vgl. auch Scio Cost of Community Services Study, Fact Sheet, o.O. o.J.

3.3.3 Kritik an den Cost of Community Services-Studien

An der Methode des COCS ist oft Kritik geäußert worden, deren wichtigste Punkte im Folgenden angesprochen werden:

- Von dem American Farmland Trust und anderen wird als Ergebnis der COCS-Studien besonders hervorgehoben²⁶, dass land- und forstwirtschaftliche Flächen eine wichtige gewerbliche Bodennutzung darstellten und dazu beitrügen, den gemeindlichen Haushalt auszugleichen²⁷. Sieht man sich die Verteilung der Kosten für Scio Township (Tabelle 3.7) an, so fällt sofort auf, dass der Beitrag der Landwirtschaft zur Finanzierung sehr klein ist und eigentlich kaum eine Rolle spielt. Im Falle Scio würde man eher auf die Idee kommen, über die starke Subventionierung der Wohngebiete durch die Gewerbegebiete zu sprechen. Aus anderen Studien geht hervor, dass der landwirtschaftliche Anteil in vielen Gemeinden ähnlich niedrig ist²⁸. Allerdings gibt es auch Ausnahmen, wie die Studie für den Custer County, Colorado, verdeutlicht, wo zwölf Prozent der Einnahmen und fast sieben Prozent der Ausgaben die landwirtschaftlichen bzw. Freiflächen betrafen²⁹.
- In den meisten Studien werden die Haushalte des *county*, der Stadt/Gemeinde und der Zweckverbände (Schulen etc.) einbezogen. Sieht man sich die Ausgaben-Einnahmen-Quote nach diesen Ebenen getrennt an, dann ergibt sich häufig, dass im Bereich Wohnen die Quote für die Gemeinde und den *county* annähernd bei eins liegt, während das große Defizit im Schulzweckverband entsteht (Tabelle 3.8). Da in den USA die Tendenz besteht, Schulzweckverbände immer mehr durch Zuweisungen des Staates zu finanzieren, könnte sich hierdurch längerfristig eine Änderung in den Berechnungsergebnissen ergeben.

Tabelle 3.8: Überschuss/Defizit nach Nutzungsarten und Ebenen in Shrewsbury

Ebene	Nutzungsart			Insgesamt
	Wohnen	Gewerbe/ Industrie	Landwirtschaft/ Freiraum	
	1.000 US-\$			
Township	97,0	103,7	4,3	205,1
Schulbezirk	-2.361,6	2.121,6	358,9	118,9
County	0,0	0,0	0,0	0,0

Quelle: South Central Assembly for Effective Government: Cost of Community Services, Shrewsbury Township.

26 American Farmland Trust: Review of Impact Studies Relevant to the Highland Region of Massachusetts, S. 6.

27 Vgl. Philip A. Auger: Does Open Space Pay?, 1996, S. 6.

28 Z.B. Brentwood Open Space Force: Does Open Space Pay in Brentwood?, Housing Growth and Taxes, Brentwood 2003.

29 Mark Haggerty: The Cost of Community Services in Custer County, Colorado, Boulder 2000.

- Das verwendete System der Zuordnungen geht von durchschnittlichen Quoten für jede Einnahme und Ausgabe aus. Diese Zuordnungen sind häufig nicht empirisch abgesichert, sondern entspringen subjektiven Einschätzungen der befragten Personen. Fehler können das Ergebnis erheblich verzerren. Ein Beispiel hierfür: Im Staat Ohio besteht die Möglichkeit, dass der *county* oder der Schuldistrikt einen Zuschlag zur staatlichen Verkaufssteuer (*permissive sales tax*) erhebt. In der COCS-Studie für Clark County wurde diese Steuer der Kategorie Gewerbe/Industrie zugeordnet, obwohl sie insbesondere auf Einzelhandelsumsätze erhoben wird und daher eigentlich als Einnahme in der Kategorie Wohnen verbucht werden sollte³⁰.
- Die verwendeten Daten aus den Haushaltsrechnungen beziehen sich nicht auf Kosten bzw. Erträge, sondern auf Einnahmen und Ausgaben. Damit können z.B. aperiodische Investitionen die Berechnung erheblich verzerren, insbesondere in kleineren Gemeinden.
- Ein weiteres Beispiel falscher Zuordnung ist, dass die Bewohner und Beschäftigten auf den Farmen häufig der Kategorie Landwirtschaft zugeordnet werden, obwohl die Zuordnung zur Kategorie Wohnen richtig wäre. Dieser Fehler ist aber in den neueren Studien nicht mehr gemacht worden.

Weitere kritische Anmerkungen sind³¹:

- Mit den Studien lässt sich nur eine statische Situation darstellen. Sie bilden eine Momentaufnahme der Einnahmen-/Ausgabensituation ab.
- Allerdings lässt sich gegen diese Kritik einwenden, dass sich aus den fast 100 „Momentaufnahmen“ aus den bisher erstellten Studien immer ein ähnliches Bild ergibt.
- Einige COCS-Studien vernachlässigen Einnahmen, die nicht durch Landnutzung entstehen. So werden in einigen Studien Zuweisungen des Bundes oder des Staates, die auf der Basis der Bevölkerungszahl verteilt werden, nicht einbezogen.
- COCS-Studien behandeln die Landnutzungen unabhängig voneinander. Das Problem gemischter Nutzungen, wie es gerade bei der Mischung aus Läden und Wohnungen auftaucht, wird ignoriert. Ein weiteres Manko der COCS-Studien wird in diesem Zusammenhang erwähnt. Neue Arbeitsplätze ziehen in der Regel auch Zuwanderungen an, insbesondere wenn es sich um größere Ansiedlungen handelt. Für diese Arbeitskräfte müssen dann neue Wohnungen ausgewiesen werden. Rechnet man diese der Kategorie Gewerbe/Industrie zu, dann vergrößert sich die Ausgaben-Einnahmen-Quote.

30 Anders bei der Studie für den Custer County.

31 Staley: S. 26.

Im Internet lässt sich eine Fülle von Studien und Hinweisen auf durchgeführte COCS-Studien finden. In vielen Fällen werden aber nur die Ergebnisse in knapper Form dargestellt, so dass ihr Zustandekommen nicht nachvollzogen werden kann.

Einige Beispiele für weitere ausführliche COCS-Studien im Internet bietet die Übersicht 3.1.

Übersicht 3.1: Neuere ausführliche COCS-Studien, die ins Internet gestellt wurden

-
- Jeremy Wintersteen: Economics of Land Conservation – A Study of Scarborough, Maine, 1996.
 - Mark Haggerty: The Cost of Community Services in Custer County, Colorado.
 - American Farmland Trust: Cost of Community Services, Skagit County, Washington, 1999.
 - Mary Edwards u.a.: Paying for Local Services: The Cost of Community Services for Nine Wisconsin Municipalities, Madison, Wisconsin, 2000.
 - Leah J. Smith und Philip Henderson: Cost of Community Study for Truro, Massachusetts, 2001.
 - Leah J. Smith: Cost of Community Services Study for Brewster, Massachusetts: A report on the Fiscal Implications of Different Land Uses, 2001.
 - South Central Assembly for Effective Governance: Cost of Community Services, Shrewsbury Township, York County, Pennsylvania, 2002.
 - Brentwood Open Space Task Force: Does Open Space Pay in Brentwood? – Housing and Taxes, Brentwood 2002.
 - American Farmland Trust: The Cost of Community Services, Clark County, Ohio, 2003.
-

Aus weiteren Studien seien noch ein paar Details herausgegriffen, die interessante Zusatzinformationen bieten. Zunächst wurden in einer Studie für neun Gemeinden in Wisconsin die Dreierkategorie Wohnen, Gewerbe, Landwirtschaft aufgebrochen und Berechnungen zu den Wohngebäuden der Farmen, der Ackerflächen (ohne Gebäude) und der Kategorie Wald/Moor angestellt³². Auffällig ist dabei, dass die Ausgaben-Einnahmen-Quote bei den Wohngebäuden der Farmen so ist wie bei den übrigen Wohngebäuden, teilweise noch darüber, was möglicherweise auf die abgelegene Lage zurückzuführen ist.

In den letzten Jahren hat sich in den USA die Tendenz verstärkt, dass große land- und forstwirtschaftliche Flächen aufgeteilt werden, um daraus *ranchettes* zu machen. Diese Flächen werden dann mit Wohngebäuden bebaut und dienen mehr dem Zweck Wohnen/Erholung als der vormaligen agrarischen Nutzung. In den Untersuchungen von Coupal u.a. werden die Auswirkungen dieser Aufteilungen für die einzelnen *counties* in Wyoming beschrieben³³. Für eine durchschnittliche *ranchette* von 14 ha wird eine Ausgaben-Einnahmen-Quote von 2,01 berechnet.

32 Mary Edwards u.a.: The Cost of Community Studies for three Dane County Towns: Dunn, Perry, and Westport, Madison 1999 (WLURP Research Report No. 1), und dieselben: Paying for Local Services: The Cost of Community Services for Nine Wisconsin Municipalities, Madison 2000 (WLURP Research Paper No. 2).

33 David T. Taylor und Roger H. Coupal: The Costs of Rural Community Services in Wyoming, 2000.

Dies hängt auch damit zusammen, dass in solchen abgelegenen Gehöften ein Minimalstandard an Zugänglichkeit (Schulbus) und Hilfeleistung (Rettungsdienst, Feuerwehr) durch den *county* gesichert werden muss³⁴.

Tabelle 3.9: Ausgaben-Einnahmen-Quoten für neun Gemeinden in Wisconsin

Gemeinde	Wohnen	Wohngebäude von Farmen	Gewerbe/ Industrie	Landwirtschaftl. Flächen	Moor/Wald/ Unland
Dunn	1,02	1,09	0,55	0,16	0,10
Perry	1,20	1,21	1,04	0,09	0,04
Westport	1,11	1,23	0,31	0,13	0,08
Harrison	1,04	1,21	0,30	0,06	0,07
Stockton	1,08	1,09	0,44	0,04	0,03
Jamestown	1,01	1,11	1,11	0,29	0,43
Wyoming	1,30	1,35	0,61	0,20	0,17
New Richmond	1,13	1,19	1,15	0,14	0,11
River Falls	1,03		0,92	0,93	

Quelle: Mary Edwards u.a.: Paying for Local Services: The Cost of Community Services for Nine Wisconsin Municipalities, Madison 2000 (WLURP Research Paper No. 2).

Für die Nutzungsart Wohnen werden in der Regel alle Wohngebäude zusammengefasst. Differenzierte Berechnungen zeigen, dass die Eigentümer teurer Häuser nach diesen Berechnungen mehr zahlen, als sie die Gemeinde kosten. Am schlechtesten sieht die Relation bei mobilen Wohnheimen aus, da deren Wert sehr gering ist. Für die einzelne Gemeinde und den Schuldistrikt würde sich daraus die Strategie ergeben, nur Eigenheimgebiete höherer Qualität auszuweisen, soweit die entsprechende Nachfrage vorhanden ist. Noch weiter geht eine Studie, die den Break-even-Wert ausweist, ab welchem Grundstückswert die Einnahmen größer als die Ausgaben für die kommunalen Dienste sind (Tabelle 3.10)³⁵.

In vielen Gemeinden, vor allem in Erholungsgebieten, stellen die Sommerhäuser ein Problem dar. Für die Städte Truro und Brewster am Cape Cod, Massachusetts, wurde deren Ausgaben-Einnahmen-Quote berechnet³⁶. In diesen Orten kommen 70 Prozent der *property tax* aus der Besteuerung von Sommerhäusern, die eine Ausgaben-Einnahmen-Quote von 0,44 aufweisen, fiskalisch gesehen für die Gemeinde also sehr profitabel sind. Für den Bereich Wohnen der dort ansässigen Dauerbevölkerung wurde hingegen eine Quote von 1,31 errechnet, was natürlich mit den Kosten des Schulbesuchs der Kinder zusammenhängt.

34 J. Dixon Esseks, Harvey E. Schmidt und Kimberley E. Sullivan: Fiscal Costs and Public Safety Risks of Low-Density Residential Development on Farmland: Findings from Three Diverse Locations on the Urban Fringe of the Chicago Metro Area revised, 1999.

35 Jeffrey H. Dorfman u.a.: The Economic Costs of Development for Local Governments, 2002.

36 Leah J. Smith und Philip Henderson: Summary of the Costs of Community Services Study in Truro, Massachusetts, 2001.

Tabelle 3.10: Schätzungen des Break-even-Wertes für Wohngebäude für den county und das Schulbudget*

County	Für County	Für Schulbudget bei		
	in US-\$	einem Kind	zwei Kindern	drei Kindern
			in US-\$	
Appling	192.900	461.300	892.600	1.323.800
Cherokee	184.200	331.200	644.900	958.600
Dooly	42.700	245.400	480.800	716.200
Jones	81.300	151.000	281.900	412.900

Quelle: Jeffrey H. Dorfman u.a.: The Economic Costs of Development for Local Governments, 2002.

* Alle Werte auf 100 US-\$ gerundet.

Auch die beiden anderen Bereiche Gewerbe bzw. Landwirtschaft lassen sich aufteilen. In einer Studie für den Skagit County, Washington, wird eine Trennung von gewerblicher und industrieller Nutzung vorgenommen³⁷. Mit einer Ausgaben-Einnahmen-Quote von 0,34 für die gewerblichen und 0,29 für die industriell genutzten Flächen unterscheiden sich beide Nutzungen aber nicht sehr stark. Gleichfalls zeigen mehrere Studien in Pennsylvania, dass die Ausgaben-Einnahmen-Quote für industriell genutzte Flächen unter der für gewerbliche Flächen liegt³⁸.

Im Bereich Landwirtschaft/Freiraum wird selten zwischen den Nutzungsarten unterschieden und schon gar nicht zwischen unterschiedlichen landwirtschaftlichen Nutzungen. In der bereits zitierten Studie für die neun Gemeinden in Wisconsin liegen die Quoten für die Wald- und Moorgebiete noch deutlich unter dem Wert für die landwirtschaftlich genutzten Flächen. In einigen Gemeinden stehen jedem Dollar Einnahmen Ausgaben unter zehn Cent gegenüber (siehe Tabelle 3.9).

Schließlich sei hier noch auf eine Untersuchung für die Central Naugatuck Valley Region in Florida verwiesen. In Abbildung 3.3 wird ein besonders differenziertes Bild der Beiträge der einzelnen Nutzungsarten vermittelt³⁹, wobei es sich hierbei um die Berechnungen für eine Planungsregion von 13 Städten mit 275 000 Einwohnern im Westen von Connecticut handelt. Zwei Punkte sind dabei beachtenswert:

- die hohen Defizite, die durch die steuerbefreiten Nutzungen entstehen, die in anderen Berechnungen, soweit es sich um Bildungseinrichtungen, Kirchen etc. handelt, dem Bereich Wohnen zugerechnet werden,

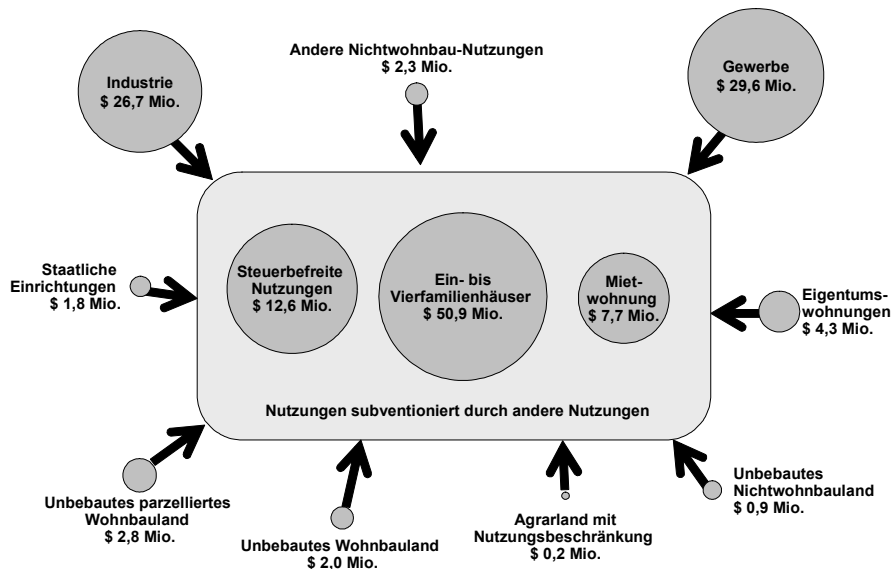
37 American Farmland Trust: Cost of Community Services, Skagit County Washington, 1999, S. 17.

38 Timothy W. Kelsey: Fiscal Impacts of Different Land Uses, The Pennsylvania Experience, 1997 (Penn State University, College of Agricultural Sciences, Extension Circular 410).

39 Central Naugatuck Valley Region: Fiscal Impact Regional Summary Report, 2003.

- der Zuschuss, der nach dieser Rechnung vom unbebauten parzellierten Land ausgeht, was die Frage aufwirft, ob es sich auch bei diesem Land lohnt, auf eine Bebauung zu verzichten.

Abbildung 3.3: Transfers zwischen Landnutzungen in der Region Central Naugatuck Valley



Quelle: Central Naugatuck Valley Region: Fiscal Impact Regional Summary Report, 2003, S. 37.

Fortentwicklung der COCS-Methode

Trotz ihres relativ einfachen Charakters bedeutet die vom American Farmland Trust entwickelte Methode einen erheblichen zeitlichen und finanziellen Aufwand bei der Sammlung von Daten und Einschätzungen. Daher lag es nahe, die Berechnungen stärker auf die Auswertung von Sekundärstatistiken zu stützen. Dies hat neben der Zeitersparnis auch den Vorteil, dass die Berechnungen für eine größere Anzahl von Gemeinden gleichzeitig durchgeführt werden können. Ende der 90er-Jahre wurde ein entsprechendes Verfahren an der Universität von Wyoming von Coupal u.a. entwickelt⁴⁰. Sie wählten einen ökonometrischen An-

40 Roger Coupal, Don McLeod und David T. Taylor: The Fiscal Impacts Of Rural Residential Development, An Econometric Analysis Of The Cost Of Community Services, in: Planning & Market, Bd. 5 (2002), S. 24-31. Auch Snyder scheint eine ähnliche Methode verwendet zu haben, von dieser Studie konnte jedoch nur die Zusammenfassung ermittelt werden (Donald L. Snyder und Gary Ferguson: Cost of Community Services Study Cache, Sevier, and Utah Counties, 1994).

satz, um eine Reihe von Kritikpunkten an den bisherigen Berechnungsmethoden aus dem Wege zu räumen. Es wurden sekundäre Statistiken verwendet, die es ermöglichen, für alle *counties* die Einnahmen und Ausgaben für einen Mehrjahreszeitraum ökonomisch zu analysieren und dabei durchschnittliche und marginale Wirkungen der Wohnlandausweisung zu berechnen. Dieses Verfahren fand bei den bereits erwähnten Berechnungen für verstreut liegende, neue Wohnhäuser (*ranchettes*) in Wyoming Anwendung. Eine weitere ökonomische Untersuchung für Colorado bestätigt für 63 der 64 *counties* von Colorado teilweise die Ergebnisse der übrigen COCS-Studien, dass nämlich Baugebiete in ländlichen Regionen die Gemeinden mehr kosten, als sie fiskalisch einbringen⁴¹. Die Autoren betonen aber auch, dass dieses Ergebnis nur für die durchschnittlichen Ausgaben gilt, jedoch nicht unbedingt für Berechnungen mittels der Grenzkosten.

Ein weiterer neuer Ansatz besteht darin, die Aufteilung in die Kategorien Wohnen, Gewerbe/Industrie und Landwirtschaft nicht en bloc vorzunehmen, sondern für einzelne Grundstücke. Jones und Kask kommen dann zu dem Ergebnis, dass für das *typische* Grundstück sowohl in der Kategorie Wohnen als auch in der Kategorie Gewerbe keine Deckung der Kosten durch die Einnahmen erreicht wird⁴².

Ergebnisse der COCS-Studien-Statistik

Das Farmland Information Center hat das Ergebnis von 95 Studien in einer Zusammenstellung veröffentlicht⁴³. Wir haben diese Zusammenstellung statistisch ausgewertet – mit folgenden Ergebnissen:

- Das Resultat dieser Studien, die nach dem gleichen Berechnungsschema durchgeführt wurden, ist eindeutig. In keiner der Studien wird für die Nutzung des Landes für Wohnzwecke so viel an Einnahmen erzielt, dass die Ausgaben gedeckt werden. Anders bei den Nutzungen für Gewerbe/Industrie und Landwirtschaft. Nach dem (ungewichteten) arithmetischen Mittel aller 95 Studien machen die Ausgaben bei landwirtschaftlichen Flächen 40 Prozent und bei den gewerblichen/industriellen Flächen gar nur ein Drittel der Einnahmen aus. Mit anderen Worten: Nach diesem Rechenschema würden die Nutzungen für Industrie und Landwirtschaft die Nutzung für Wohnzwecke subventionieren.
- Sieht man sich die einzelnen Ergebnisse an, dann zeigt die Häufigkeitsverteilung, dass die meisten Fälle der Wohnnutzung eine Ausgaben-Einnahmen-Quote von unter 1,2 erreichen⁴⁴.

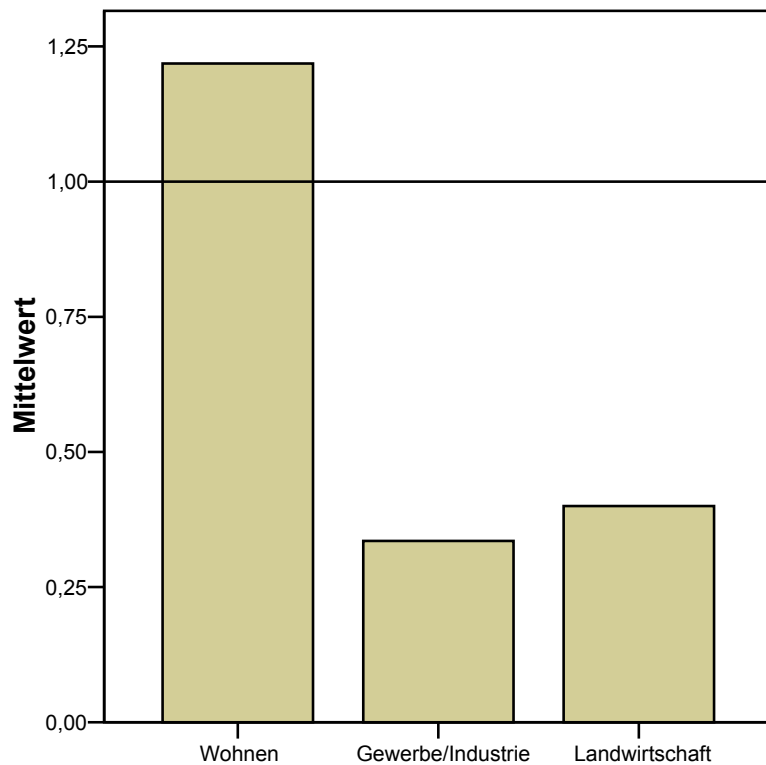
41 Roger Coupal und Andy Seidl: Rural Land Use and Your Taxes: The Fiscal Impact of Rural Residential Development in Colorado. Agricultural and Resource Policy Report, März 2003.

42 Jeremy L. Jones und Susan B. Kask: The Fiscal Impact of Alternative Land Uses in Macon County, Franklin NC, 2000.

43 Farmland Information Center: Fact sheet. Cost of community services studies, Northampton 2002.

44 Es konnte leider nicht festgestellt werden, ob unter den 95 Fällen auch solche sind, in denen andere Gemeindesteuern als die property tax ein größeres Gewicht haben und ob das Ergebnis dann auch noch so aussehen würde.

Abbildung 3.4: Arithmetisches Mittel der Ausgaben-Einnahmen-Quote nach Nutzungsbereichen für 95 COCS-Studien

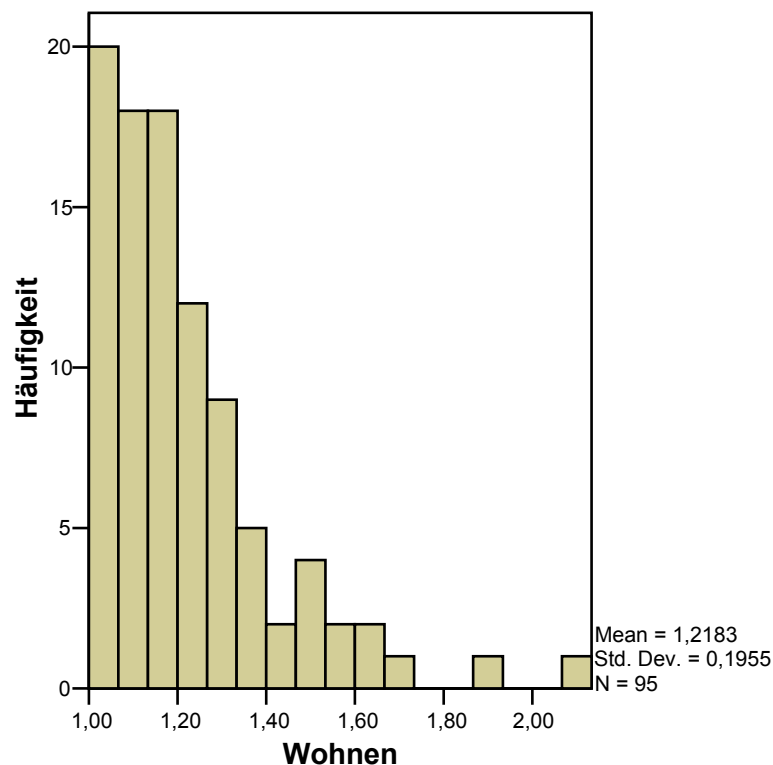


Deutsches Institut für Urbanistik 

Quelle: Deutsches Institut für Urbanistik nach Daten des American Farmland Trust.

- Nur ein Teil der Untersuchungen wurde vom AFT selbst durchgeführt, der Rest von einer Vielzahl von anderen Organisationen und privaten Büros. Vergleicht man die von der AFT durchgeführten Studien mit allen anderen Studien, dann ergibt sich auch hier kein statistisch signifikanter Unterschied zwischen den Ergebnissen.
- Da in der Liste der COCS-Studien auch angegeben ist, in welchem Jahr die Studie durchgeführt wurde, konnte auch getestet werden, ob sich die Ergebnisse im Laufe der Zeit verändert haben. Eine derartige Veränderung konnte statistisch nicht festgestellt werden.

Abbildung 3.5: Häufigkeitsverteilung der Ausgaben-Einnahmen-Quote für den Nutzungsbereich „Wohnen“ in 95 COCS-Studien



Deutsches Institut für Urbanistik 

Quelle: Deutsches Institut für Urbanistik nach Daten des American Farmland Trust.

3.4 Studien zur fiskalischen Wirkungsanalyse

In den USA ist eine Vielzahl von fiskalischen Wirkungsanalysen erstellt worden. Zumeist handelt es sich um Analysen von neuen Baugebieten, die bis zur Größe von Stadtteilen reichen können. Daneben sind tiefgehende Analysen zur Beurteilung der städtebaulichen Planungspolitik von Gemeinden, *counties* und Regionen angefertigt worden. Auch liegen etliche allgemeine Studien zu den Netto-Erschließungskosten von Bauvorhaben vor⁴⁵. Leider konnte kein Überblick über diese Studien gefunden werden, vor allem keine empirische Auswertung der Ergebnisse⁴⁶. Hier können daher nur einige Typen dieser Studien genannt werden.

45 Z.B. Gerrit Knaap und Phillip Knauss: Fiscal Impacts of Residential Development: Does Development Pay for itself?, Part I: Sanitary Districts, Springfield 2001.

46 Burchell hat in den 80er-Jahren die Ergebnisse der vorliegenden Untersuchungen durch eine Fragebogenaktion erfasst, die Ergebnisse sind jetzt aber veraltet.

Die meisten Studien scheinen auf dem Gebiet der Planung vor Beginn der Bauvorhaben erstellt worden zu sein. Veranlasst werden diese Studien, wie erwähnt, zumeist von Bauentwicklern und den Kommunen, aber auch von Umweltverbänden. Angewendet wird zumeist das Verfahren der Pro-Kopf Werte, das in seinen Schritten der COCS-Methode ähnelt, allerdings werden die Berechnungen auf die zusätzliche Bevölkerung und die zusätzlichen Beschäftigten bezogen (vgl. Übersicht 3.2).

Übersicht 3.2: Neun Schritte zur Durchführung einer fiskalischen Wirkungsanalyse

Schritt	
1	Bestimme die Bevölkerungs- und Beschäftigtenveränderungen durch die Entwicklungsmaßnahme
2	Zerlege den Haushalt in Ausgaben für bestimmte Leistungen (z.B. Allgemeine Verwaltung, Polizei)
3	Ordne die Ausgaben der Wohn- und Nichtwohnnutzung zu
4	Dividiere die Ausgaben der Wohnnutzung durch die gesamte Bevölkerung, um einen Pro-Kopf Wert zu erhalten. Dividiere die Ausgaben der Nichtwohnnutzung durch die Zahl der Beschäftigten, um einen Pro-Beschäftigten-Wert zu erhalten.
5	A. Multipliziere die zusätzliche Bevölkerung mit dem Pro-Kopf-Wert. B. Multipliziere die zusätzlichen Beschäftigten mit dem Pro-Beschäftigten-Wert. C. Berechne die jährlichen Ausgaben für den Schuldendienst.
6	Teile den Haushalt in Einnahmenarten auf.
7	Ordne die Einnahmen, außer der property tax und den Finanzausweisungen, den Wohn- und Nichtwohnnutzungen in der Gemeinde zu und berechne die Einnahmen des Bauvorhabens ebenso wie in Schritt 5.
8	Schätze das Aufkommen aus der property tax, den Finanzausweisungen und aller Einnahmen aus dem Bauprojekt.
9	Vergleiche die Schätzergebnisse für die Einnahmen und Ausgaben und bestimme die fiskalische Nettowirkung für Deine Gemeinde.

Quelle: Mary Edwards: Community Guide to Development Impact Analysis, Madison 2000.

Die Studien erbringen kein eindeutiges Resultat. Es scheint sehr viel von den Intentionen des Auftraggebers abzuhängen, was darauf hinweisen würde, dass trotz feststehender Methodik noch ein gewisser Spielraum für die Beeinflussung der Ergebnisse vorliegt.

Ein Beispiel für „Rentabilität“ ist die Untersuchung von fünf bereits getätigten Bauvorhaben in Central Indiana. Es handelt sich dabei um rund 1 100 Einfamilienhäuser verschiedenster Größe und Ausstattung, die alle erschlossen und größtenteils verkauft waren⁴⁷. In der Studie wurden nicht nur die direkten, sondern auch die indirekten Einnahmen und Ausgaben für die Gemeinden, Schuldistrikte etc. erfasst. Als Resultat wurde ermittelt, dass sich für die lokalen Behörden auf-

⁴⁷ ImpactDataSource: The Fiscal Impact of New Single-Family Subdivisions in Central Indiana, Austin 2002.

grund des Bauvolumens von 207 Mio. US-Dollar einmalige Nettoeinnahmen von knapp zwei Mio. US-Dollar und ein dauerhafter Überschuss von jährlich 6,6 Mio. US-Dollar ergeben.

Mit der fiskalischen Wirkungsanalyse ist auch eine Differenzierung nach der Art der Wohngebäude möglich, wie einer Studie im Tippecanoe County, Indiana, zu entnehmen ist⁴⁸. Nur sehr teure Wohnhäuser lohnen sich danach fiskalisch (vgl. Tabelle 3.11).

Tabelle 3.11: Fiskalische Wirkung berechnet für vier Haustypen im Tippecanoe County, Indiana

Zahl der Gebäude	Preisniveau der Grundstücke und Häuser			
	Sehr hohes Preisniveau	Hohes bis mittleres Preisniveau	Unteres bis mittleres Preisniveau	Fertighäuser
	36	52	66	377
	in US-\$			
Durchschnittlicher Preis	330.000	140.000	90.000	18.000
Fiskalische Wirkung auf County	+90.000	+8.045	-13.997	-120.449
Fiskalische Wirkung auf Schulen	+41.360	-8.128	-17.304	-48.954

Quelle: Larry DeBoer und Lei Zhou: The Fiscal Impact of Residential Development in Unincorporated Wabash Township, West Lafayette, Indiana, 1997.

Eine andere Studie hat sich mit den fiskalischen Wirkungen von Bauvorhaben zur Errichtung von Ferienhäusern im ländlichen Raum beschäftigt. Danach generieren die Einwohner dieser Häuser soviel an Einkommen für die Sitzgemeinde, dass die zusätzlichen Ausgaben gerade gedeckt werden⁴⁹.

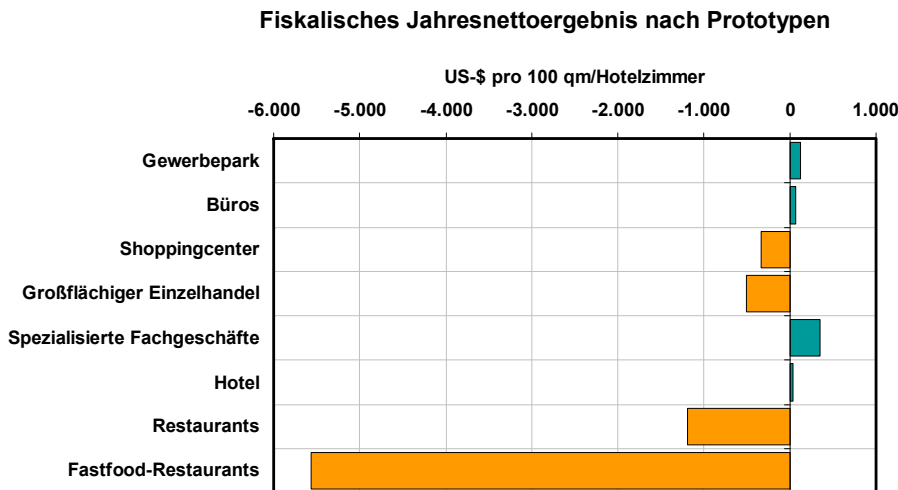
Interessant ist auch eine Untersuchung der fiskalischen Wirkungen von Nichtwohnbauten⁵⁰. Danach bringen spezialisierte Einzelhandelsgeschäfte und Business Parks der Gemeinde Geld, während Shoppingcenter, Restaurants und vor allem Fastfood-Restaurants mehr kosten, als sie an Einnahmen erbringen (vgl. Abbildung 3.6). Der Grund für die schlechte Relation bei den Restaurants ist darin zu sehen, dass ihnen eine große Anzahl von Fahrzeugfahrten zugerechnet wird, was wiederum zu einer hohen Beteiligung an den Kosten der Straßenunterhaltung führt.

48 Larry DeBoer und Lei Zhou: The Fiscal Impact of Residential Development in Unincorporated Wabash Township, West Lafayette 1997, und Purdue University, Development: Will it pay or cost your community?. Zu einem ähnlichen Ergebnis kommen Tischler & Associates: Fiscal Impact Analysis of Residential and Nonresidential Land Use Prototypes, Prepared for Town of Barnstables, Massachusetts, 2002.

49 S.C. Deller, D.W. Marcouiller und G. Green: The Influence of Recreational Housing Development on Local Government Finances, Annals of Tourism Research 24 (3) (1997): S. 1-19.

50 Tischler & Associates, S. 4.

Abbildung 3.6: Jährliches fiskalisches Nettoergebnis für Prototypen von Nichtwohnbauten



Quelle: Tischler & Associates: Fiscal Impact Analysis of Residential and Nonresidential Land Use Prototypes, Prepared for Town of Barnstables, Massachusetts, 2002.

Die Ergebnisse von verschiedenen Untersuchungen über die fiskalischen Wirkungen hat Richard W. Burchell in der in den USA sehr bekannten Tabelle der Hierarchie der fiskalischen Wirkungen von Bodennutzungen (Tabelle 3.12) zusammengefasst. Es zeichnet sich ein differenziertes Bild ab. Es gibt eine Reihe von Nutzungen, die sich fiskalisch positiv auswirken können. Dazu gehören insbesondere neue Gewerbegebiete, in denen Bürodienstleistungen oder Forschung ansässig sind. Weiterhin sind solche Wohngebäude günstig, in denen keine oder nur wenige Kinder und Jugendliche zu erwarten sind. Schließlich fällt auch die Ausweisung neuer Freilandflächen in diese Kategorie. Die zweite Kategorie wird durch solche Nutzungen gebildet, die für die Gemeinde nicht mehr finanziell attraktiv sind, hingegen dem Schulbezirk noch so viel an Grundsteuer erbringen, dass die Kosten für die Schüler gedeckt werden können oder bei Einzelhandelsflächen gar nicht erst anfallen. Die dritte Kategorie ist weder für die Gemeinde noch für den Schulbezirk finanziell interessant, denn hier wohnen vom Wohnungstyp her eher Familien, die sich in der Lebensphase des „Kinderkriegens“ befinden und bei denen gleichzeitig der Wert des Gebäudes bzw. des Fahrzeuges relativ niedrig ist⁵¹.

51 Der Begriff „mobile homes“ umfasst nicht nur Wohnungen, die auf Trailer gestellt und von einer Zugmaschine bewegt werden, sondern inzwischen auch fabrikmäßig vorgefertigte Einfamilienhäuser, die auf Lkws verladen werden können, die aber gewissen Sicherheitsstandards entsprechen. Vgl. auch New York State, Department of State, Division of Local Services: Municipal Regulations of Mobile Homes, Albany 1999, S. 3 ff.

Tabelle 3.12: Hierarchie der fiskalischen Wirkungen von Bodennutzungen nach Burchell und Listokin*

Bodennutzung	Fiskalische Wirkung auf	
	Gemeinde	Schulbezirk
Forschungsparks/-zentren	+	+
Büroparks	+	+
Gewerbe-/Industriegebiet	+	+
Mehrgeschossige Wohnhäuser/Apartmenthäuser mit Garten (Studios/1 Schlafzimmer)	+	+
Altersbegrenzte Wohnanlage	+	+
Eigentumswohnungen mit Gärten (1-2 Schlafzimmer)	+	+
Freiflächen	+	+
Einzelhandelsläden/-zentren	–	+
Reihenhäuser (2-3 Schlafzimmer)	–	+
Teure Einfamilienhäuser (3-4 Schlafzimmer)	–	+
Reihenhäuser (3-4 Schlafzimmer)	–	–
Preiswerte Einfamilienhäuser (3-4 Schlafzimmer)	–	–
Miethäuser mit Garten (3+ Schlafzimmer)	–	–
Mobile Heime	–	–

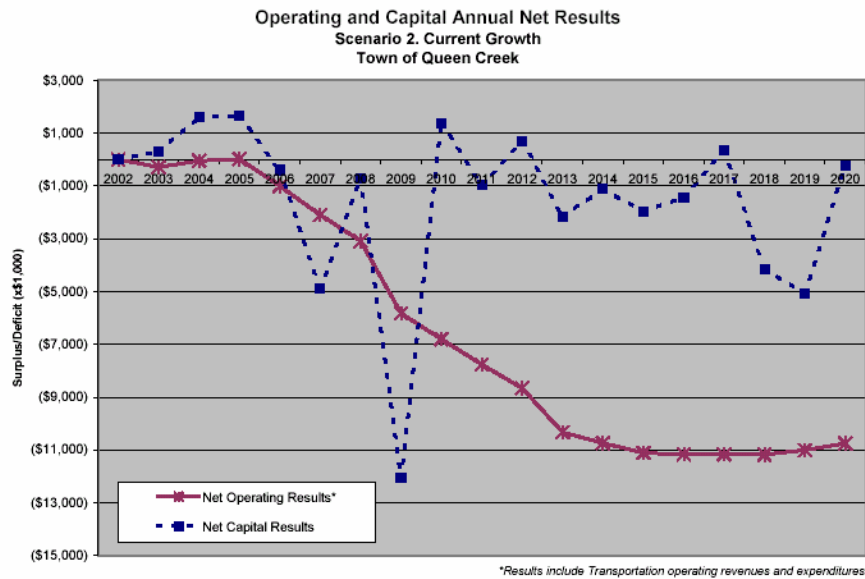
Quelle: Burchell und Listokin 1993.

* Anmerkung von Burchell und Listokin: Dies ist eine allgemeine Aufzählung, die für eine spezifische Baumaßnahme möglicherweise nicht zutrifft. Der fiskalische Effekt muss immer im Zusammenhang mit der jeweiligen Gemeinde, den Kapazitäten der lokalen Dienstleistungen und anderen Entwicklungen in der Gebietskörperschaft gesehen werden.

Als ein Beispiel für Szenarien der künftigen Siedlungsentwicklung sei die Town of Queen Creek, Arizona, angeführt⁵². Die Stadt geht von einem starken Wachstum der Bevölkerung bis 2020 aus. Bei Beibehaltung der bisherigen Wachstumsraten der Bevölkerungs- und Beschäftigtenzahl würden sich laut einer fiskalischen Wirkungsanalyse (nur direkte Effekte) bezogen auf den Bevölkerungs- und Beschäftigtenzuwachs bei der laufenden Rechnung (~ Verwaltungshaushalt) zuerst keine Veränderungen, nach 2006 aber ein stark anwachsendes Defizit ergeben, das sich nach 2015 bei elf Mio. US-Dollar pro Jahr stabilisiert (vgl. Abbildung 3.7). Die starken Schwankungen der Kapitalrechnung (~ Vermögenshaushalt) werden durch den Ausbau zusätzlicher Infrastrukturkapazitäten hervorgerufen. Wesentliches Ergebnis ist, dass ein restriktiveres Planungsverhalten das Defizit nicht wesentlich mindern würde.

52 Tischler & Associates: Fiscal Impact Analysis. Town of Creek Queen, Arizona, 2003,

Abbildung 3.7: Jährliches Nettoergebnis für die laufende Rechnung und die Kapitalrechnung für die Stadt Queen Creek 2002 bis 2020



Quelle: Tischler & Associates: Fiscal Impact Analysis, Town of Queen Creek, Arizona, 2003, S. 17.

Andere Studien kommen in ihrer fiskalischen Wirkungsanalyse zu dem Schluss, dass eine deutliche Reduktion des Wachstums z.B. durch Verwirklichung von *Smart growth*-Konzepten⁵³, die künftigen Belastungen der kommunalen Haushalte erheblich reduzieren würde. So würde die Durchführung einer Strategie, bei der landwirtschaftliche Flächen durch Kauf von Entwicklungsrechten erhalten bleiben, für die ländlichen Gemeinden im Westen des Palm Beach County, Florida, in den nächsten 25 Jahren einen (abdiskontierten) Barwertvorteil von 24 Mio. US-Dollar bringen unter der Voraussetzung, dass heute für die Erhaltungsmaßnahmen ein Kredit von 240 Mio. US-Dollar aufgenommen würde⁵⁴.

Andere Studien kommen wiederum zu dem Ergebnis, dass eine Ausweitung der Baugebiete für eine Stadt finanziell lohnend sein kann, insbesondere dann, wenn ein verdichteter Ausbau gewählt wird⁵⁵. Dies geht aus einer Fallstudie von Tischler & Associates für die Stadt Germantown, Tennessee, hervor. Dabei ging es zum einen um die Frage, wie sich verschiedene Strategien der Ausweisung von Bauland auf die städtischen Finanzen auswirken würden, zum anderen um die Wirkungen möglicher Eingemeindungen, was hier nicht behandelt wird. Von den

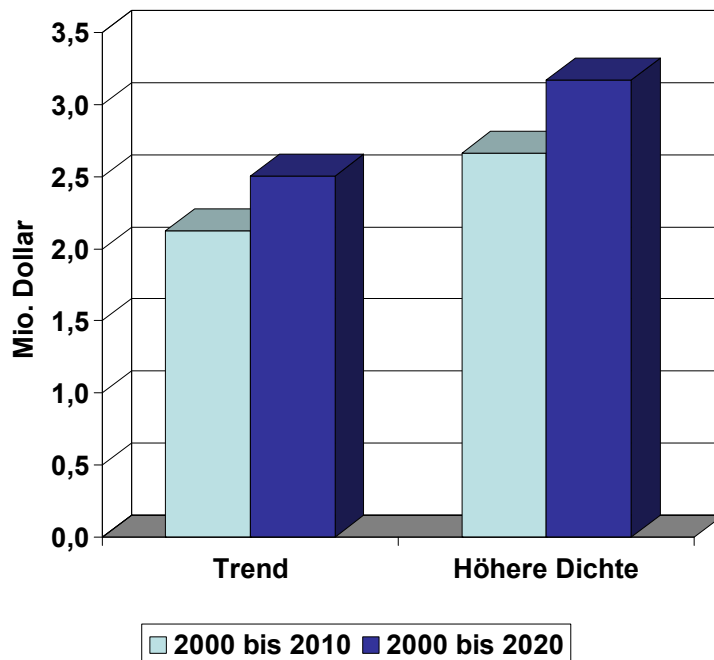
53 Zur Definition von smart growth siehe Kap. 2.2.

54 Office of Financial Management & Budget: Central Western Communities: Sector Plan Alternative Development Fiscal Impact Analysis, West Palm Beach 2001.

55 Atlanta Regional Commission: Conducting a Fiscal Impact Analysis, Atlanta o.J., S. 30 ff.

beiden Szenarien schnitt dasjenige am besten ab, das eine Verdichtung in den Vordergrund stellt. Ein Grund ist, dass durch die höhere Dichte mehr Gebäude errichtet werden können und damit das *property-tax*-Aufkommen höher ist. Auch steigt zweitens die Bevölkerungszahl schneller als nach dem Trendszenario, was zu höheren Zuweisungen des Staates führt. Schließlich sind drittens im Dichteszenario die Kosten pro Einheit für Polizei, Unterhaltung der Straßen niedriger als im Trendszenario. Dabei ist allerdings zu beachten, dass die Zahlungen an den Schulbezirk in diesen Zahlen nicht enthalten sind. Der Einnahmenzuwachs im Dichteszenario macht im Durchschnitt jährlich etwa neun Prozent des Gemeindehaushaltes im Jahre 1999 aus.

Abbildung 3.8: Jährliche zusätzliche Mehreinnahmen bei zwei verschiedenen Szenarien für die Stadt Germantown, Tennessee



Quelle: Atlanta Regional Commission: Conducting a Fiscal Impact Analysis, Atlanta o.J., S. 32.

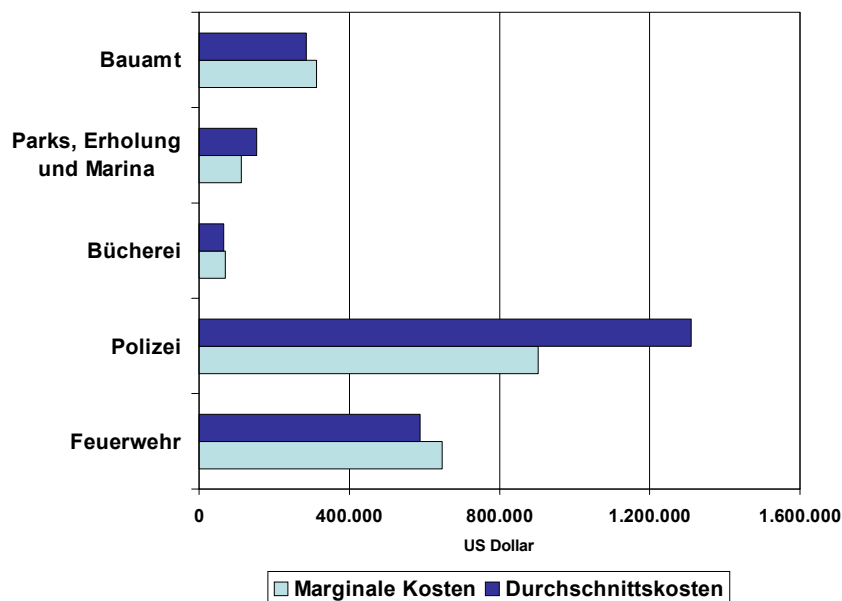
Auch zum Thema „Kosten der Suburbanisierung“ gibt es eine Reihe ausführlicher Studien, allen voran die große Untersuchung von Burchell⁵⁶. Hierbei werden auch die Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte ermittelt. Die meisten dieser Studien kommen zu dem Ergebnis, dass die Kosten eines unkontrollierten

⁵⁶ Robert W. Burchell u.a.: The Costs of Sprawl – 2000, Washington DC 2002, S. 283 ff. (TCRP Report 74), und die Literaturübersicht bei Robert W. Burchell u.a.: The Cost of Sprawl revisited, Washington DC 1998 (TRCP Report 39).

Wachstums gegenüber einem kontrollierten Wachstum höher sind, wenn auch manchmal nicht so hoch wie man normalerweise erwarten würde.

In seltenen Fällen werden sowohl die Durchschnittskosten als auch die Grenzkosten des Vorhabens berechnet. Ein Beispiel hierfür ist die Berechnung der fiskalischen Wirkung des Douglas Park in Long Beach, Kalifornien⁵⁷. Je nach angewandter Methode ergibt sich für die untersuchten Aufgabenbereiche ein abweichendes Ergebnis, das allerdings nur im Bereich der Polizei gravierend ausfällt.

Abbildung 3.9: Schätzung der jährlichen Kosten des Douglas Park, Long Beach, mittels zweier verschiedener Berechnungsmethoden



Quelle: Robert Charles Lesser: Impact Analysis of Douglas Park, Long Beach, 2004.

3.4.1 Kritik und Weiterentwicklung der *fiscal impact analysis*

Auch an der Methode der *fiscal-impact*-Analyse ist Kritik laut geworden, die sich weniger auf die Methode als auf die Art der Anwendung bezieht⁵⁸:

- Ebenso wie bei den COCS-Studien taucht das Problem auf, dass durch die geplanten Maßnahmen mehrere Ebenen der öffentlichen Hand in unterschiedli-

57 Robert Charles Lesser: Impact Analysis of Douglas Park, Long Beach, 2004. Dabei handelt es sich um ein 105 ha großes Gelände des ehemaligen Boeing-Flugzeugwerks, auf dem Geschäfte und 2 500 Wohnungen errichtet werden sollen.

58 Z.B. Michael L. Siegel, Jutka Terris und Kaid Benfield: Developments and Dollars: An Introduction to Fiscal Impact Analysis in Land Use Planning, Natural Resources Defense Council, 2000.

chem Maße begünstigt oder benachteiligt werden können. Die vorliegenden Studien beziehen sich zumeist auf die Ebene, welche letztlich für die Baugenehmigung zuständig ist.

- Ebenso wie bei den COCS-Studien wird die Interaktion der Flächennutzungsänderungen häufig ignoriert. Wird etwa die fiskalische Wirkung der Entwicklung eines Gewerbegebietes untersucht, dann wird oft nicht beachtet, dass für zusätzliche Beschäftigte auch Häuser – oft in derselben Gemeinde – gebaut werden müssen, es wird also so getan, als würden die zusätzlichen Beschäftigten einpendeln (was auch zu einer erhöhten Belastung des Straßennetzes führen kann).
- Die Methode der Pro-Kopf-Werte ist statistisch gesehen möglicherweise nicht verlässlich. Eine Untersuchung für Massachusetts kam zu dem Ergebnis, dass dies keine Methode sei, mit der zukünftige Ausgaben prognostiziert werden können⁵⁹.
- Zumeist wird nur ein Projekt in einer Kommune begutachtet. Gibt es jedoch für die nächsten Jahre mehrerer größere Projekte, wie es in stark wachsenden Kommunen wahrscheinlich ist, dann können die Grenzen der Infrastrukturauslastung überschritten werden, die bei einem einzelnen Projekt noch nicht erreicht worden wären. Hier hilft nur ein umfassendes Planungskonzept.
- Bei den einfachen Verfahren, die sich nur an heutigen Werten orientieren, wird die Wirkung der Inflation ignoriert. Wenn künftige Preisänderungen auf der Einnahmen- und Ausgabenseite sehr verschieden ausfallen, wird das Ergebnis der Berechnungen möglicherweise wesentlich beeinflusst.
- Ein komplexes Thema ist der Einfluss von neuen Baugebieten auf die bestehenden Gebiete. Hier sind sowohl positive wie auch negative Effekte denkbar. Da neue Gebiete häufig den Zuzug von Besserverdienenden bedeuten, können sich auch das Einkommen und der Wert der Grundstücke der übrigen Einwohner verbessern. Dies hat auch Auswirkungen auf die staatlichen Zuschüsse an die Gemeinde.
- Es konnten keine Untersuchungen gefunden werden, in denen andere Gemeindesteuern als die *property tax* ein größeres Gewicht haben, so dass unklar bleibt, ob das Ergebnis sich dann verändern würde. Auch bleibt unklar, wie die Rechnung aussieht, wenn der Bauentwickler den größten Teil der zusätzlichen Ausgaben etwa für die Erschließung trägt, was auch mit einer *development impact fee* möglich ist (siehe unten), welche die Gemeinde erhebt.
- Schließlich wird kritisiert, dass die Schätzungen häufig zu optimistisch sind, also keine Risikoanalyse erstellt wird.

59 Robert Nakosteen und James Palma: The Fiscal Impact of New Housing in Massachusetts; A Critical Analysis, Amherst 2003, S. 149.

3.4.2 Exkurs: Erschließungsbeiträge in den USA

In immer mehr Gemeinden in den USA werden Erschließungsbeiträge (*development impact charges*) erhoben. Diese Erhebung ist für die hier angestellten Betrachtungen aus zweierlei Gründen interessant: zum einen, weil diese Beiträge weit über das hinausgehen, was als kommunale Leistungen in Deutschland über Erschließungsbeiträge finanziert werden kann, zum anderen, weil sich aus den einzelnen Bemessungsgrundlagen auch Angaben über die Kosten einzelner Leistungen ergeben können. Die Beiträge werden in der Regel bei Erteilung einer Baugenehmigung fällig. Sie sind im Prinzip so zu berechnen, dass die durch die neue Bebauung zusätzlich entstehenden Infrastrukturkosten abgedeckt werden können, sie sollen also nicht zur Finanzierung der bestehenden Infrastruktur verwendet werden. Dies scheint nicht immer der Fall zu sein, was zu häufigen gerichtlichen Auseinandersetzungen führt. Eine Umfrage in über 200 Gebietskörperschaften⁶⁰, die *impact fees* erheben, zeigt die Verteilung der Kosten (vgl. Tabelle 3.13). Bei den Werten ist zu beachten, dass nicht alle Gebietskörperschaften das ganze Spektrum der kommunalen Aufgaben in die Berechnung der *impact fees* einbeziehen. Der Erhebung der *impact fees* liegen zum Teil sehr detaillierte Berechnungen von Ingenieurbüros zugrunde⁶¹, z.T. scheinen die Berechnungen aber auch sehr einfach zu sein. Im Ergebnis wird deutlich, dass Einfamilienhäuser mehr an Erschließungsbeiträgen als Mehrfamilienhäuser erbringen müssen, ebenso wie Einzelhandelsgebäude im Vergleich zu Büros und Industriebauten. Bemerkenswert ist ferner, welche hohe Beiträge für die Errichtung von Parks und Grünflächen in den Satzungen gefordert werden.

60 Clancy Mullen: 2005 National Impact Fee Survey, Austin 2005.

61 Für ein solches Beispiel vgl. City of Roswell Georgia: Roswell Comprehensive Plan 2020. Development Impact Fees Method Report, 2000.

Tabelle 3.13: *Impact fees* im Durchschnitt der einbezogenen Gebietskörperschaften (ohne Kalifornien)

Leistungen, für die <i>impact fees</i> erhoben werden	Anzahl der Fälle	Nutzungen				
		Einfamilienhäuser	Mehrfamilienhäuser	Einzelhandel	Büro	Industrie
		US-\$ pro Haus		US-\$ pro m² Nutzfläche		
Straßen	156	1.602	1.080	32,9	19,7	11,9
Straßenentwässerung	23	846	505	7,8	6,0	7,4
Parks	127	1.107	869	4,6	3,5	3,6
Büchereien	43	273	210	NV	NV	NV
Feuerwehr	79	273	210	3,1	2,9	2,0
Polizei	58	169	136	3,2	2,0	1,1
Allgemeine Verwaltung	30	281	236	3,5	3,1	2,0
Schulen	86	2.867	1.687	NV	NV	NV
Sonstiges	26	330	159	3,9	3,2	3,3
Durchschnitt ohne Wasser/Abwasser	195	3.675	2.441	33,6	20,9	13,6
Wasser	97	2.015	909	4,0	4,0	3,8
Abwasser	100	1.922	1.007	4,6	3,8	3,5
Gesamter Durchschnitt	206	5.361	3.204	34,0	22,7	15,6

Deutsches Institut für Urbanistik 

Quelle: Clancy Mullen: 2005 National Impact Fee Survey, Austin 2005, und Berechnungen des Deutschen Instituts für Urbanistik.

3.4.3 Rechenmodelle

Im Laufe der Zeit wurde in den USA eine Reihe von Rechenmodellen entwickelt, mit denen die einzelnen Berechnungsschritte standardisiert und automatisiert bzw. mit denen Verknüpfungen zwischen einzelnen Rechenmodulen hergestellt werden können. Es lassen sich im Wesentlichen zwei Arten von Modellen unterscheiden, mit denen die Wirkungen prognostiziert werden können:

- Fiskalische Buchungssysteme
- Spezialisierte Kostenmodelle

Fiskalische Buchungssysteme

Fiskalische Buchungssysteme prognostizieren, wie sich Veränderungen von Bevölkerung, Beschäftigung und Einkommensstrukturen auf Einnahmen und Ausgaben der öffentlichen Hand auswirken. Zum Teil wird in Handbüchern erläutert,

wie Prognosen durchgeführt werden können, z.T. werden für die Berechnungen EDV-Modelle angeboten.

- Beispiel für Ersteres sind die von Burchell herausgegebenen Handbücher zur Schätzung der lokalen Ausgaben und Einnahmen aus der Erschließung neuer Flächen⁶². Für die verfügbaren Methoden (vgl. Kapitel 2) werden die notwendigen Schritte beschrieben, und es werden für den Fall, dass einzelne Parameter unbekannt sind, Schätzgrößen genannt.
- Das Workbook der Penn State Universität versucht, den Berechnungsgang in einfache Tabellen umzuformulieren. Die Berechnung wird in 21 Schritte zerlegt, die sowohl für die Gemeinde als auch für den Schulbezirk durchgeführt werden. Es wird mit den zusätzlichen Einwohnern und Schülern gerechnet, denen die Pro-Kopf-Werte für die Ausgaben der vorhandenen Einwohner zugerechnet werden. An diesem Ansatz wird deutlich, wie zu Gunsten der Verständlichkeit auf Genauigkeit verzichtet wird⁶³.
- Bei den EDV-Modellen sind in den letzten Jahren verschiedene Programme entwickelt worden, die meist auf der Grundlage von Tabellenkalkulationsprogrammen (hauptsächlich Excel) arbeiten.
- Zu nennen ist hier das *Fiscal Impact Analysis Model*, das von Fishkind & Associates für die Kommunen im Staate Florida entwickelt wurde⁶⁴. Das Modell wurde in verschiedenen Gemeinden getestet⁶⁵ und mittlerweile der Öffentlichkeit in einem ausführlichen Bericht nebst einem Handbuch zugänglich gemacht⁶⁶.
- Auch Tischler & Associates verwenden für ihre Gutachten Rechenmodelle. Diese werden jedoch nur den Auftraggebern zur Verfügung gestellt, so dass sich das Problem der fehlenden Überprüfbarkeit der Berechnungen durch Außenstehende ergibt⁶⁷.
- Das ONETOWN-Modell ist ein Folgeergebnis der Michigan-Fiscal-Impact-Studie, die vom Southeast Michigan Council of Governments (SEMCOG) in Auftrag gegeben worden war, um die Differenz im Ressourcenverbrauch und bei den Kosten zwischen gegenwärtiger und kompakter Siedlungsentwicklung

62 Burchell und Listokin: The Fiscal Impact Guidebook, 1985, und Burchell, Listokin und Dolphin 1994.

63 Timothy W. Kelsey: Costs and Revenues of Residential Development: A Workbook for Local Officials and Citizens, University Park 2000.

64 Kurzbeschreibung unter <http://www.fishkind.com/dep/prototype.html>.

65 Die Tabellenkalkulationen für die Testgemeinden sind im Internet zu finden (<http://www.fishkind.com/dep/download.html>).

66 Fishkind & Associates: Fiscal Impact Analysis Model. Final Report on Model Development and Field-Testing, Orlando 2002.

67 Eine Unternehmervereinigung wollte ein Gutachten, dass sich kritisch zu dem fiskalischen Erfolg von Entwicklungsmaßnahmen im Hillsborough County, Florida, äußerte, überprüfen lassen, was nur sehr begrenzt gelang, da wesentliche Teile des Rechensystems nicht zur Verfügung gestellt wurden (http://cedr.coba.usf.edu/projects/Report_on_Fiscal_Impact_Modeling_Research_5.21.2004.pdf).

zu analysieren⁶⁸. Die Studie wurde vom Rutgers University Center for Urban Policy Research (CUPR) und vom Michigan State University Department of Agricultural Economics im Jahre 1996 durchgeführt. Zweck der Studie war es, das gegenwärtige Wachstumsmuster von 18 Fallgemeinden zu ermitteln, künftige Wachstumsmuster zu identifizieren und eine Alternative mit kompaktem Wachstum zu entwickeln und zu evaluieren. Innerhalb der Studie wurden Ressourcenverbrauch und Kosten für die beiden alternativen Szenarien in den Bereichen Flächennutzung, Infrastruktur, Erschließungskosten und öffentliche Betriebskosten gegenübergestellt.

- Das Modell FIT (Fiscal Impact Tool) ist ein ursprünglich vom Umweltministerium Massachusetts und von der Federal Reserve Bank of Boston zur Verfügung gestelltes Planungsinstrument, mit dem die Wirkungen künftiger Entwicklungsprojekte auf das lokale Steueraufkommen (Umsatzsteuer und *property tax*) und die Ausgaben mit einem Excel-Tabellenprogramm geschätzt werden können⁶⁹. Das Modell ist sehr flexibel. Der erfahrene Nutzer kann viele Parameter selbst bestimmen; der weniger erfahrene Nutzer wird durch vorgegebene (*default*) Werte unterstützt. Berechnungen können auf Pro-Kopf-Ausgabenbasis oder als marginale Kosten erfolgen (Abbildung 3.10 zeigt die Eingangsseite). Dabei greift das Modell auch auf Statistiken zur Bevölkerung, zum Einkommen, zum Arbeitsmarkt und zum Einzelhandel auf County-Ebene zurück, so dass auch für kleinere Städte und Gemeinden realistische Annahmen gemacht werden können⁷⁰. Seit 2003 wird das Modell von der amerikanischen Notenbank (Federal Reserve Bank) in elf regional differenzierten Versionen vertrieben.

Gemeinsam ist diesen Verfahren, dass der komplexe Prozess der Berechnung der fiskalischen Wirkungen durch systematisches Vorgehen vereinfacht werden soll. Dabei sind die Verknüpfungsmöglichkeiten einzelner Rechengänge und die leichte Wiederholbarkeit ideal für die Anwendung von Tabellenkalkulationen. Beachtenswert ist, dass viele der Rechenmodelle den Kommunen und der Öffentlichkeit frei zur Verfügung gestellt werden, also nicht der ausschließlichen Nutzung durch Consulting- und Planungsfirmen unterliegen. Allerdings ist die Art der Verknüpfungen und der Kostenverläufe z.T. nicht erkennbar.

68 Kurt Noorgaard u.a.: Fiscal Impacts of Alternative Land Development Patterns in Michigan: The Costs of Current Development versus Compact Growth, User's Manual For The ONETOWN Model, 1998.

69 Executive Office of Environmental Affairs: FISCAL IMPACT TOOL. A Community Preservation Tool to Assess the Fiscal Impact of New Development on Your Community. Vgl. die Broschüre unter <http://www.federalreserve.gov/communityaffairs/fit/brochure.pdf>.

70 Allerdings ist daher der Umfang des Programms auch recht groß. Die im Internet bisher zur Verfügung gestellte Version konnte zwar gestartet, nicht aber zum Abschluss gebracht werden.

Abbildung 3.10: Eingangsseite zum Modell MAFIT

Quelle: Federal Reserve Bank of Boston.

Spezialisierte Kostenmodelle

Die spezialisierten Kostenmodelle konzentrieren sich im Wesentlichen auf die Kosten der Erschließung, machen also keine Aussagen zu künftigem Steueraufkommen etc. Je nach Adressat wird ein anderer Ausschnitt aus der Infrastruktur behandelt. Zumeist sind es aber die technischen Infrastruktureinrichtungen, die im Mittelpunkt stehen. Dazu zählen neben Straßen, Wasser und Abwasser auch die Versorgungsleitungen für Strom, Gas und Telekommunikation. Z.T. können die gleichen Kostenfunktionen wie bei den fiskalischen Buchungssystemen verwendet werden. Häufig werden die gesamten Kosten ausgewiesen, nach Möglichkeit auf die einzelnen Ebenen heruntergebrochen, die für die Finanzierung zuständig sind. Beispiele sind⁷¹:

- Das Programm MIPCOM (*Municipal Infrastructure Planning and Cost Model*) soll den Kommunen helfen, die Kosten zu schätzen, die mit dem Bau, der Un-

⁷¹ Verwandt wird auch noch das Programm InfraCycle, entwickelt für die Canada Mortgage and Housing Corporation und die Regional Municipality of Ottawa-Carleton. Mit InfraCycle können auch die Kosten für die Erschließung von recycelten Flächen berechnet werden. Das Programm wird aber nur kommerziell angeboten.

terhaltung und dem Ersatz von Straßen, Wasser- und Abwassersystemen neuer Entwicklungsmaßnahmen verbunden sind⁷².

- SCALDS (*Social Cost of Alternative Land Development Scenarios*) ist ein Programm, das für die Federal Highway Authority entwickelt wurde und die Kosten für Straßen, Wasser und Abwasser von Entwicklungsprojekten nach Typ und Dichte differenziert schätzt⁷³. Es handelt sich um eine Reihe von verbundenen Arbeitsblättern, mit denen der Umfang der Kosten für drei Bereiche abgeschätzt werden kann: zum Ersten die physische Erschließung, regionale Beschäftigungswirkungen sowie die Investitions- und laufenden Kosten der Infrastruktur, zum Zweiten die Fahrtkosten und zum Dritten nicht monetäre Angaben zu Energieverbrauch und Luftverschmutzung.

Die Menge der angebotenen Modelle macht deutlich, dass zum einen die Potenziale von Tabellenkalkulationsprogrammen die Schätzungen wesentlich vereinfacht haben – bei gleichzeitig deutlich erhöhtem Grad an Komplexität. Zum anderen ist die Menge der Modelle auch ein Indikator dafür, dass es sich um ein wichtiges Problem handelt, nicht nur auf der kommunalen, sondern auch auf der regionalen und Bundesebene.

3.5 Freiraum und Naturschutz

In den vorherigen Kapiteln konzentrierte sich die Diskussion vor allem auf die Ausweisung bzw. Nichtausweisung von Baugebieten. Der Bereich naturnaher Freiräume (außerhalb von landwirtschaftlichen Flächen) wurde dabei nur am Rande behandelt oder nicht von den land- und forstwirtschaftlichen Flächen differenziert betrachtet. Naturschutzgebiete kamen in der Betrachtung fast nie vor.

In der amerikanischen Literatur zum Thema Freiraum, Tourismus und Naturschutz gibt es zwei Felder, die für unser Thema von besonderem Interesse sind. Zum einen stellt sich bei der *property tax* die Frage, wie Restriktionen bei der Nutzung sich auf das Aufkommen auswirken und wie sich umgekehrt Neuausweisungen auf die Grundstückspreise und damit auf die Steuerbemessungsgrundlage der *property tax* auswirken können. Zum anderen können die zahlreichen Studien zu den ökonomischen Wirkungen von neuen Schutzgebieten, Wanderwegen etc. danach untersucht werden, ob sich daraus auch Wirkungen auf die kommunalen Haushalte ergeben und ob diese Effekte etwa sogar quantifiziert werden können.

72 MIPCOM Reference Manual, Version 3, 2002.

73 Parsons Brinckerhoff Quade & Douglas, Inc. und ECONorthwest: *The Full Social Costs of Alternative Land Use Patterns: Theory, Data, Methods and Recommendations*, 1998.

3.5.1 Wirkungen auf Grundstückspreise

Die positiven Effekte von Freiraum auf die Preise von Wohngrundstücken wurden bereits in vielen Studien dokumentiert. Grundstücke, die an Grünzügen, Parks etc. liegen, steigen tendenziell schneller im Wert als Grundstücke in üblicher Erschließung mit wenig oder keinem Freiraum in der Nähe. Die empirischen Untersuchungen in den USA zu diesem Thema konzentrieren sich aber im Wesentlichen auf städtische Gebiete, wie die ausführliche Darstellung von Crompton zeigt⁷⁴. Die empirischen Untersuchungen weisen in der Regel einen Verlauf der Grundstückspreise aus, bei dem die Grundstücke in der Nähe der Grünflächen den höchsten Wert erzielen und mit zunehmender Entfernung die Grundstückspreise sinken. Als Grenze des Nutzens wird eine Entfernung von 2 000 Fuß (rund 600 m) angegeben.

Die Auswirkungen dürfen jedoch nicht überschätzt werden. In den meisten Fällen werden Grundstückspreise genannt, die um fünf Prozent, vielleicht auch etwas höher, über dem Preisniveau vergleichbarer, entfernterer Grundstücke liegen⁷⁵. Entscheidend scheint dabei die Größe der Freifläche zu sein, denn erst ab 20 Hektar wurden in einer Untersuchung Wertsteigerungen von über zehn Prozent errechnet⁷⁶. Auch für relativ nahe an den Parkflächen gelegene Grundstücke kann die Wertsteigerung bescheiden sein. Bei Parks etc., die ungepflegt sind, zu sehr aktiv beansprucht werden oder als unsicher gelten, kann sogar eine Wertminderung eintreten⁷⁷. Auch ein naturbelassener und mit schönen Ausblicken versehener Abschnitt eines Flusses kann einen positiven Einfluss auf die Preise der anliegenden Grundstücke haben⁷⁸.

Es kann jedoch durchaus Konstellationen geben, in denen sich auch ohne staatliche Zuweisungen die Anlage von Parks für die Gemeinde „lohnt“. Dazu ist es notwendig, dass die Bemessungsgrundlage für eine größere Anzahl von Grundstücken angehoben werden kann, dass der Steuersatz relativ hoch ist und dass die Kosten für die Erstellung des Parks o.Ä. nicht zu hoch sind⁷⁹.

Außerhalb von städtischen Gebieten lassen sich Informationen über die Auswirkung eines Wanderweges o.Ä. auf die Grundstückswerte und damit auf die Steuerbasis aus Befragungen von Eigentümern oder Grundstücksmaklern gewinnen.

74 John L. Crompton: The Impact of Parks and Open Space on Property Values and the Property Tax Base, o.O., o.J.

75 Vgl. die Zusammenstellung bei David Bunting und Genevieve Briand: Preliminary Report: Impacts of Greenways and Trails in Spokane's Great River Gorge, 2003.

76 Und dies auch nur bis zu einem Abstand von 800 Metern (Robert J. Johnston: Aquineck Island and Open Space: An Economic Perspective. Technical Report, o.O., o.J. (1997?), S. 18.

77 Crompton, S. 97.

78 Roger Moore und Chris Siderelis: Use and Economic Importance of the West Branch of Farmington River, Raleigh 2001, S. 63 ff.

79 Bei größeren Waldgebieten und National Parks, die im Besitz des Staates sind, taucht allerdings das Problem auf, dass dafür keine property tax gezahlt werden muss, da der Staat davon befreit ist. Dies ist bei staatlichen Aufkäufen für die bisher daraus finanzierten Gemeinden von Bedeutung und wird auch teilweise durch Ausgleichszahlungen (payment in lieu of taxes) des Bundes kompensiert (vgl. Booz Allen Hamilton: Fiscal Impact Analysis, Land Acquisition Alternatives for Texas Neches River National Wildlife Refuge. Final Report, Denver 2005).

Ein Beispiel hierfür ist eine Befragung zum North Central Rail Trail⁸⁰. Auf die Frage, welche Veränderung des Grundstückswertes ein Rad- und Wanderweg bei Grundstücken in der näheren Umgebung verursachen würde, antworteten die Befragten wie in Tabelle 3.14 dargestellt.

Tabelle 3.14: Veränderungen des Grundstückswertes durch die Anlage eines Rad- und Wanderwegs nach Einschätzung von Anwohnern am North Central Rail Trail

Veränderung des Grundstückswertes	Anzahl	Anteil in %
Keine Veränderung	166	30,5
Wert sinkt	38	7,0
zwischen +500 US-\$ und +1.000 US-\$	90	16,5
+1.000 US-\$	99	18,2
+3.000 US-\$	80	14,7
+5.000 US-\$	24	4,4
mehr als 5.000 US-\$	48	8,8

Quelle: PKF Consulting: Analysis of the Economic Impacts of the Northern Central Rail Trail, 1994.

Ähnliche Befragungsergebnisse wurden auch in anderen Studien zu Wanderwegen erzielt⁸¹. Dabei hängt die Antwort häufig auch von der Art der Nutzung der Wege ab. Dort, wo sich die unmittelbaren Anlieger gestört fühlen, ist ein geringerer Anteil der Befragten der Meinung, dass von dem Wanderweg ein positiver Effekt auf die Grundstückspreise ausgeht, als bei den etwas weiter weg gelegenen Grundstücken. Auch die Nähe zu Stauseen, größeren Waldgebieten scheint überwiegend positive Effekte auf die Grundstückspreise zu haben.

3.5.2 Exkurs: Politik zur Bewahrung von Freiräumen mittels Kauf von Rechten

An dieser Stelle sei noch ein kleiner Exkurs zur Politik der Bewahrung von Freiräumen in den USA eingeschoben. Als Maßnahme zum Schutz von Flächen gegen Umwandlung in Siedlungsgebiet wird dort vielfach den Grundstückseigentümern das Recht zur Bebauung (purchase of development rights, conservation easements) abgekauft. Käufer sind vor allem die Conservation Land Trusts⁸², Naturschutzvereine und Behörden. Hierbei wird den Landwirten die Differenz zwischen dem Wert des entwickelten Bodens und dem Wert der agrarischen Nutzung ersetzt. Wurde das Land vorher nach dem Gebrauchswert besteuert, dann ändert sich in der steuerlichen Behandlung nichts. Wurde hingegen der Marktwert zugrunde gelegt, der be-

⁸⁰ PKF Consulting: Analysis of the Economic Impacts of the Northern Central Rail Trail, 1994.

⁸¹ Crompton, S. 89 ff.

⁸² Ziel dieser Trusts ist es, empfindliche Bodenflächen, Ackerland, Gewässer oder Naturdenkmäler dauerhaft zu erhalten. Dazu werden die Rechte an diesen Flächen aufgekauft.

reits eine spekulative Komponente enthielt, dann mindert sich durch die Nutzungsbeschränkung die Bemessungsgrundlage, und die Kommune muss auf Einnahmen verzichten. Diese Maßnahmen zum Aufkauf des Nutzungsrechtes werden teilweise aus Spenden, aber auch aus Zuschlägen zur property tax finanziert, d.h. alle Grundstückseigentümer werden entsprechend dem steuerlichen Wert des Grundstücks zur Finanzierung der Aufkaufmaßnahmen herangezogen. Dieser Zuschlag, der nach Zustimmung der Wähler erhoben werden kann und zumeist nur ein oder zwei Promille des Wertes beträgt, wird denn auch open space tax genannt und ist vor allem im Nordosten der USA ziemlich verbreitet⁸³.

Einige Autoren argumentieren, dass der Beitrag der landwirtschaftlichen Flächen und des übrigen Freiraums weniger in einem finanziellen Beitrag zum kommunalen Haushalt besteht, sondern darin, dass durch Verhinderung von Wohnbauvorhaben die Gefahr eines längerfristig gesehen größeren Defizits im Haushalt gebannt würde⁸⁴. Andere Autoren gehen in ihren Überlegungen sogar noch weiter: Wenn nach den Berechnungen der fiskalischen Wirkungen der Ausweisung von Bauland ein negatives Ergebnis erzielt wird, dann ließe sich, so die Argumentation einiger Naturschützer, das durch die Nichtausweisung eingesparte Geld verwenden, um schützenswerte Flächen zu kaufen. Der Kauf solle durch einen Kredit gedeckt werden, der mit den eingesparten Mitteln amortisiert würde. Allerdings sei in der Kalkulation auch eine mögliche Reduzierung der Steuerbasis durch die Umwandlung in Naturschutzgelände zu berücksichtigen. Eine derartige Lösung hätte auch den Vorteil, dass nach 15-20 Jahren, wenn der Kredit zurückgezahlt sei, sich eine dauerhafte „Dividende“ gegenüber einer Bebauung einstellen würde⁸⁵. Die dazu formulierte Botschaft lautet „*Saving land saves money!*“⁸⁶.

3.5.3 Fiskalische Wirkungen

Freiräume haben das Potenzial, neue Arbeitsplätze und Erholungsmöglichkeiten zu schaffen, neue Unternehmen zu attrahieren und höhere lokale Steuern zu erbringen⁸⁷. Die meisten Studien über die ökonomischen Wirkungen von Freiflächen und deren Nutzung für touristische Zwecke beschreiben, zumeist anhand von Befragungen der Nutzer, wie viel an zusätzlicher örtlicher oder regionaler Wertschöpfung, Einkommen oder Konsum durch zusätzliche Aktivitäten entsteht.

83 So z.B. in 19 von 21 Counties und 180 von 566 Gemeinden im Staate New Jersey (The Trust for Public Land: A Handbook of Public Financing of Open Space in New Jersey, Morristown 2001, S. 6).

84 Brentwood Open Space Task Force, S. 2. Auger nennt dies „cost avoidance“ benefits (Auger, S. 6).

85 Vgl. Association of New Jersey Environmental Commissions: Open Space is a Good Investment. The Financial Argument for Open Space Preservation, Mendham 2002, S. 3, und Montgomery County Lands Trust: Saving Land Saves Money, Lederach 2003.

86 Montgomery County Lands Trust, S. 1.

87 Vgl. National Park Service: Rivers, Trails, and Greenway Corridors, 4. Aufl., Washington DC. Vgl. auch Steve Lerner und William Poole: The Economic Benefits of Parks and Open Space. How Land Conservation Helps Communities Grow Smart and Protect the Bottom Line, o.O. 1999.

Auch die Einkommenseffekte der anfänglichen Investitionen und der dauerhaften Ausgaben für die bauliche Unterhaltung u.Ä. werden einbezogen. Der Schritt, die Auswirkungen auf die staatlichen oder kommunalen Haushalte zu untersuchen, erfolgt jedoch recht selten⁸⁸.

Eine Studie über den North Central Rail Trail ergab, dass 1993 der Wanderweg 262 Arbeitsplätze und 3,4 Mio. US-Dollar an regionalem Ausgabenzuwachs erbrachte⁸⁹. Die Ausgaben des Staates für Unterhaltung und Betrieb des Weges beliefen sich auf 191 000 US-Dollar und waren damit deutlich geringer als die aus dem Ausgabenzuwachs resultierenden Steuern in Höhe von 377 000 US-Dollar.

Eine weitere Studie entstand im Zuge des Versuchs, am Little Darby ein nationales Schutzgebiet auszuweisen. Little Darby ist ein Flussgebiet rund 45 km westlich von Columbus, Ohio, das sich durch einen besonderen Reichtum an Fischen auszeichnet⁹⁰. Das Gebiet sollte auf Vorschlag des *U.S. Fish & Wildlife Service* unter Schutz gestellt werden. Um die ökonomischen und fiskalischen Wirkungen zu erfassen, wurde dazu eine Studie von der Ohio State University durchgeführt⁹¹. Bei diesem Schutzvorhaben sollte ein Teil des Gebietes aufgekauft, bei einem weiteren Teil sollte den Farmern das Baurecht abgekauft werden. Insgesamt sollten, soweit das Maximum an freiwilligen Verkäufen getätigt würde, rund 200 qkm geschützt werden. Trotzdem würde sich nach einer Prognose die Bevölkerungszahl von 3 195 auf 5 305 vergrößern.

Der fiskalische Effekt bestünde für die Gemeinden zunächst in der Reduktion der Bemessungsgrundlage der *property tax*. Diese Reduktion wird nur zu drei Viertel durch Zahlungen des Bundes ausgeglichen, so dass sich am Ende eine um 87 000 US-Dollar verminderte Steuereinnahme ergäbe, das entspricht 0,4 Prozent der Steuereinnahmen des *county*. Auch der Schulbezirk, der keine Ausgleichszahlung des Bundes erhält, hätte eine verminderte Steuereinnahme, was z.T. durch staatliche Zuweisungen ausgeglichen würde. Der Schulbezirk hätte am Ende knapp 65 000 US-Dollar weniger oder -1,7 Prozent seiner *property-tax*-Einnahmen in der Kasse. Da sich die Summe aus kommunalen Einnahmen (aus der verringerten landwirtschaftlichen Tätigkeit, den gesteigerten touristischen Einnahmen) sowie Ausgaben für die Unterhaltung nach Meinung der Gutachter in etwa ausgleicht, ergeben sich daraus per saldo keine Wirkungen auf das Budget. Letztlich wurde das Projekt jedoch aufgrund der Opposition von örtlichen Landwirten und Verbänden und nach intensivem Druck auf den Kongress in Washington aufgegeben, in der Hoffnung, dass andere lokale Schutzmaßnahmen greifen würden.

88 Das trifft auch für sehr ausführliche Studie zu wie Stephen Farber, Jose Argueta und Shannon Hughes: 2002 User Survey for the Pennsylvania Allegheny Trail Alliance, Pittsburgh 2003.

89 PKF Consulting, S. 42.

90 U.S. Fish & Wildlife Service: Little Darby Creek Conservation Through Local Initiatives. A Final Report Concluding the Proposal to Establish a National Wildlife Refuge on the Little Darby Creek in Madison and Union Counties, Ohio 2002.

91 David S. Kraybill und Elena Irwin: An Economic and Fiscal Impact Study of the Proposed Little Darby National Wildlife Refuge, Columbus 2000.

4. Deutsche Literatur zu fiskalischen Wirkungen von Baulandausweisungen

4.1 Struktur der Kommunalfinanzen

Bevor auf die deutsche Literatur zum Thema fiskalische Wirkungen eingegangen wird, soll noch ein kurzer Blick auf die Finanzen der deutschen Kommunen geworfen werden. In der Struktur der Einnahmenseite unterscheiden sich die deutschen von den amerikanischen Gemeinden im Aggregat nicht sehr stark (vgl. Tabelle 4.1).

Tabelle 4.1: Einnahmen und Ausgaben der Gemeinden in Deutschland 2005

Einnahmen	in Mrd. Euro	in %	Ausgaben	in Mrd. Euro	in %
Steuern netto	54,3	35,9	Personalausgaben	40,9	26,7
Zuweisungen für laufende Zwecke	44,3	29,3	Lfd. Sachaufwand	30,3	19,8
Zuweisungen für investive Zwecke	7,9	5,2	Soziale Leistungen	35,4	23,1
Gebühren	15,9	10,5	Zinsausgaben	4,7	3,1
Sonstiges	32,4	19,0	Investitionen	18,6	12,1
			Sonstiges	23,3	15,2
Summe	151,1	100,0	Summe	153,3	100,0

Deutsches Institut für Urbanistik 

Quelle: Statistisches Bundesamt und Berechnungen des Deutschen Instituts für Urbanistik.

Die Struktur der Steuereinnahmen der deutschen Kommunen sieht allerdings vollständig anders aus als diejenige der amerikanischen Kommunen. Die Grundsteuer B, die auf das Grundvermögen (ohne Land- und Forstwirtschaft) erhoben wird, macht in den westdeutschen Kommunen rund 17 Prozent des Steueraufkommens aus, in den ostdeutschen Kommunen sogar über 25 Prozent. Die Grundsteuer A, die sich aus den Einkommen der land- und forstwirtschaftlichen Betriebe errechnet, hat nur in einigen kleineren Gemeinden eine besondere Bedeutung (vgl. Tabelle 4.2). Dabei ist bei der Grundsteuer B zu beachten, dass sie auf Einheitswerten von 1964 in den alten und von 1935(!) in den neuen Bundesländern basiert. Auf die Bemessungsgrundlage beider Steuern kann die Gemeinde einen Steuersatz (Hebesatz) anwenden.

Die Stütze der kommunalen Steuereinnahmen sind aber die Gewerbesteuer (insbesondere in den Städten) und der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer (insbesondere in den kleineren Städten und Dörfern). Beiden liegen komplizierte Berechnungsverfahren zugrunde, die später noch erörtert werden. Wichtig ist dabei festzuhalten, dass die Gewerbesteuer am Betriebssitz des Unternehmens anfällt, der Ge-

meindeanteil an der Einkommensteuer hingegen der Wohngemeinde der Einkommensteuerzahler zugerechnet wird, auch dann, wenn das Einkommen außerhalb der Gemeinde erzielt wird.

Fast so großen Anteil an den kommunalen Einnahmen wie die Steuern haben die Finanzausweisungen des jeweiligen Landes. Diese sind zu unterteilen nach Zuweisungen für den laufenden Betrieb der Kommunen und für investive Maßnahmen. Erstere haben vor allem die Aufgabe, die Finanzausstattung von Gemeinden ähnlicher Größe und Funktion in einem Bundesland anzugleichen. Die Zuweisungen besitzen daher in den finanzschwächeren Gemeinden eine besondere Rolle für den Haushaltsausgleich. Dies gilt besonders für die Kommunen in den neuen Ländern.

Tabelle 4.2: Struktur der kommunalen Steuereinnahmen nach alten und neuen Bundesländern und nach kreisfreien Städten und dem kreisangehörigen Raum 2003

	Alte Bundesländer				Neue Bundesländer			
	Kreisfreie Städte		Kreisangehöriger Raum		Kreisfreie Städte		Kreisangehöriger Raum	
	€ pro Einw.	In %	€ pro Einw.	In %	€ pro Einw.	In %	€ pro Einw.	In %
Grundsteuer A	1	0,1	6	0,9	1	0,1	6	2,4
Grundsteuer B	153	18,0	100	16,2	103	26,4	69	26,2
Gewerbesteuer nach Ertrag (netto)	324	38,0	180	29,2	139	35,5	88	33,6
Gemeindeanteil an der Einkommen- und Umsatzsteuer	364	42,7	324	52,4	142	36,4	94	36,0
Grunderwerbsteuer	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
Sonstige Steuern	8	0,9	7	1,1	6	1,5	4	1,7
Steuerähnliche Einnahmen	2	0,2	1	0,2	0	0,1	0	0,0
Steuern und steuerähnliche Abgaben	852	100,0	618	100,0	390	100,0	262	100,0

Deutsches Institut für Urbanistik 

Quelle: Statistisches Bundesamt und Berechnungen des Deutschen Instituts für Urbanistik.

Auf der Ausgabenseite fällt auf, dass die deutschen Gemeinden einen wesentlich kleineren Anteil ihrer Ausgaben für Personal als die amerikanischen Kommunen tätigen, was bei der weitgehenden Zuständigkeit der amerikanischen Kommunen für die Lehrer- und Polizeibesoldung nicht verwundert. Der Anteil der Investitionen ist ungefähr gleich hoch, während die Ausgaben für soziale Hilfeleistungen in den USA sehr niedrig ausfallen.

4.2 Deutsche Literatur zur Baulandausweisung

Die deutsche Literatur zum Thema fiskalische Wirkungen von Baulandausweisungen lässt sich am besten nach sachlichen Bereichen beschreiben. Dabei kommt dieses Thema in unterschiedlichen Zyklen immer wieder auf die Tagesordnung. In vielen Fällen wird das Thema auch nicht als Hauptthema behandelt, sondern ergibt sich als Folge einer Diskussion z.B. über Wanderungsbewegungen von Einwohnern und Betrieben. Es erscheint sinnvoll, die vorhandene Literatur nach vier Gruppen zu gliedern:

- Literatur, in welcher überwiegend die Ausgabenseite betrachtet wird,
- Literatur, die sich auf die Einnahmenseite spezialisiert,
- Literatur, die sowohl die Einnahmen- als auch die Ausgabenseite analysiert, und schließlich
- Literatur, die Aspekte des Freiraums und des Naturschutzes behandelt.

4.2.1 Literatur vorwiegend an Ausgaben orientiert

Die Literatur, die vorwiegend die Ausgabenseite betrachtet, kann vor allem den Stichwörtern „Städtebauliche Kalkulation“, „Folgelasten“ und „Kostensparendes Bauen“ zugeordnet werden.

Unter städtebaulicher Kalkulation sind Berechnungen zu verstehen, mit denen auf der Grundlage von Ex-post-Analysen größerer Bauprojekte Kosten für neue Maßnahmen abgeschätzt werden können. Diese Berechnungen beziehen sich vor allem auf die getätigten investiven Ausgaben, da aussagefähige laufende Kosten erst nach einem längeren Betrieb ermittelt werden können. Die Spanne der einbezogenen Projekte kann dabei von neuen Eigenheimgebieten bis zu neuen Stadtteilen oder gar Städten reichen. Diese Kalkulationsverfahren wurden besonders an der Universität Bonn entwickelt¹. Deren Berechnungsgrundsätze sind heute noch, bei Anpassung der Preise, gültig². Als ein Nebenprodukt wurde daraus von Borchard seine viel genutzte Sammlung der Orientierungswerte für die städtebauliche Planung entwickelt³.

Mit der Reform des kommunalen Haushaltsrechts müssen die Kommunen seit 1974 in jedem Jahr eine mehrjährige Finanzplanung erstellen. Die Folgekosten,

1 E. Gassner: Städtebauliche Kalkulation, Bonn 1972 (Schriftenreihe „Materialiensammlung Städtebau“, H. 5), und Joachim von Barby: Städtebauliche Infrastruktur und Kommunalwirtschaft. Methoden zur Ermittlung des Investitionsaufwandes und der Folgekosten unter Einbeziehung einer Grundausrüstung, Bonn 1974.

2 Vgl. z.B. E. Gassner, B. Heckenbücker und H. Thünker: Entwicklung des Erschließungsaufwandes nach Flächeninanspruchnahme. Bau- und Bodenkosten. Eine Untersuchung für Verhältnisse im Verdichtungsraum und im ländlichen Siedlungsraum, Meckenheim 1986.

3 Klaus Borchard: Orientierungswerte für die städtebauliche Planung. Flächenbedarf – Einzugsgebiete – Folgekosten, München 1974 (Institut für Städtebau und Wohnungswesen der Deutschen Akademie für Städtebau und Landesplanung), und Georg Schöning und Klaus Borchard: Städtebau im Übergang zum 21. Jahrhundert, Stuttgart 1992.

die für einzelne Arten von Einrichtungen ermittelt wurden, gaben den Kommunen die Möglichkeit, für einzelne Projekte, aber auch Siedlungsgebiete die daraus auf die Kommune entfallenden Einnahmen und Ausgaben bzw. Kosten und Erträge zu kalkulieren. Methodisch lässt sich diese Planung mit der Stadtentwicklungsplanung verknüpfen⁴. In diesem Zusammenhang entstand aus Befragungen der Kommunen die Folgelastensammlung des ifo-institutes, die bis in die 90er-Jahre fortgeführt wurde⁵.

An dieser Stelle sind noch drei Studien zu erwähnen, die für die Kalkulation der Erschließungskosten wertvolle Hilfe bieten. Zum einen ist dies die sehr ausführliche Schweizer Studie von ECOPLAN zu Siedlungsentwicklung und Infrastrukturkosten⁶. Ziel dieser Studie ist es, für ausgewählte Typen von Siedlungsgebieten der Schweiz die tatsächlichen Infrastrukturkosten nachzuweisen. Dazu werden fünf Siedlungstypen (von der Streusiedlung bis zum Hochhaus) mit vier Ortstypen kombiniert (von der größeren Stadt bis zur kleineren Gemeinde im ländlichen Raum). Die vier wichtigsten Infrastrukturbereiche (Wasser, Abwasser, Verkehr, Strom), werden sowohl hinsichtlich der Durchschnittskosten als auch der langfristigen Grenzkosten untersucht. Im Ergebnis wird deutlich, dass eine disperse Siedlungsentwicklung in den genannten Infrastrukturbereichen zu dreimal höheren Kosten pro Kopf führen kann, als dies bei einer verdichteten Siedlungsentwicklung nach innen der Fall wäre. Da das Gebührensystem noch zu wenig verursacherorientiert ist, kommt es zu Quersubventionierungen.

Um diese Studie auf deutsche Verhältnisse zu übertragen, bedarf es aber einiger Modifikationen. Zunächst sind die Kosten von Schweizer Franken in Euro umzurechnen, und zwar nicht mit dem Wechselkurs, sondern der Kaufkraft für Bauleistungen. Dann ist zu prüfen, ob sich etwa aus unterschiedlichen Bauvorschriften oder technischen Standards Veränderungen der Kosten ergeben. Dort, wo Einnahmen berücksichtigt wurden, sind schließlich die entsprechenden deutschen Werte zu verwenden.

Auch in Deutschland kommen bereits Rechenmodelle zur Berechnung der Erschließungskosten zum Einsatz wie z.B. das Verfahren ERNA von empirica⁷. ERNA basiert auf der Auswertung der Erschließungskosten von 24 Wohn- und Mischgebieten und soll helfen, schon im Planungsprozess Kostentransparenz herzustellen. Inzwischen ist dieses Modell weiterentwickelt worden und soll demnächst unter dem Namen „Calculation of Urban Development (cud)“ zum Einsatz kommen.

4 Frieder Döpping, Michael Reidenbach u.a.: Kommunale Entwicklungsplanung. Mittelfristige Investitions- und Finanzplanung, Berlin 1976 (Difu-Arbeitshilfen 3).

5 Reinhard Lenk und Eva Lang: Herstellungskosten und Folgelasten öffentlicher Investitionen, München 1981, und die daraus abgeleiteten Darstellungen von Reinhard Lenk: Der Investitions- und Folgekostenplaner für Kommunen, 70 000 aktuelle Orientierungswerte für alle wichtigen Gemeindeeinrichtungen, Stuttgart u.a. 1996.

6 Ecoplan: Siedlungsentwicklung und Infrastrukturkosten. Schlussbericht, Bern 2000.

7 Mathias Holst: ERNA (Erschließungskosten von Neubaugebieten Analysieren), Berlin 1997.

Schließlich ist noch die Auswertung der Erschließungskosten von städtischen Großvorhaben in der Region Berlin-Brandenburg zu erwähnen, die die verschiedenen Erschließungssysteme und -typen zunächst erfasst, bewertet und die veranschlagten Kosten miteinander vergleicht, um auf dieser Grundlage die wirtschaftliche Tragfähigkeit unterschiedlicher Erschließungssysteme beurteilen zu können und Orientierungswerte für das Kostenvolumen einzelner Erschließungsmaßnahmen zu ermitteln⁸.

Auch die Diskussion um flächen- und kostensparendes Bauen hat eine Fülle von Informationen zur Kostenseite der Erschließung gebracht⁹.

4.2.2 Literatur überwiegend an Einnahmen orientiert

Einzelne Städte befassten sich recht früh mit dem Zusammenhang zwischen Umlandwanderungen und den Einnahmen aus Steuern bzw. den Verlusten an Einnahmen bei Abwanderungen¹⁰. Dies wurde wesentlich unter dem Aspekt der Kernstadt gesehen.

Bereits Ende der 70er-Jahre analysierten Fischer, Henckel und Gschwind die Zusammenhänge zwischen regionalen Wanderungen und daraus resultierendem Flächenbedarf sowie Einnahmenströmen in mehreren Forschungsarbeiten¹¹. Das Hauptgewicht lag dabei auf den Wirkungen auf die kommunalen Steuern und den sich daraus ergebenden Umverteilungen im kommunalen Finanzausgleich. Die Untersuchungen umfassten nicht nur die Kernstadt, sondern auch die Umlandgemeinden der jeweiligen Region. Die dort herausgearbeiteten Mechanismen der Berechnung von Wanderungswirkungen können auch heute noch, nach Übertragung auf die geltenden Steuergesetze und entsprechender Modifikation, verwandt werden.

In den 90er-Jahren wurden noch verschiedentlich Aufsätze veröffentlicht, die sich mit der Frage befassten, ob es günstiger sei, Wohn- oder Gewerbeflächen auszuweisen¹². Auch wenn es auf diese Frage keine eindeutige Antwort gibt, wird doch

8 Robert ter Bogt u.a., Vergleichende Studie der Erschließungskosten bei Projekten in Berlin und Brandenburg (Entwurf), Berlin 1999.

9 Jens Libbe (Hrsg.): Forum Stadtökologie. Neue Instrumente zur Steuerung des Flächenverbrauchs, Berlin 1998, und Einig, Bergmann, Hutter, Müller, Siedentop (Hrsg.): Siedlungspolitik auf neuen Wegen. Steuerungsinstrumente für eine ressourcenschonende Flächennutzung, Berlin 1999.

10 Z.B. Magistrat der Landeshauptstadt Wiesbaden: Wanderungsströme, Wanderungsmotive und Stadterhaltung, Wiesbaden 1977, S. 56 ff und 128 ff.

11 Ralf Joachim Fischer, Friedemann Gschwind und Dietrich Henckel: Siedlungsstrategien und kommunale Einnahmen. Auswirkungen siedlungsstruktureller und finanzpolitischer Maßnahmen auf die Einnahmeverteilung von Kernstadt und Umland, Bonn 1980 (Schriftenreihe „Städtebauliche Forschung“ des Bundesministers für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau 03.085), dieselben: Auswirkungen veränderter Nutzungsverteilungen zwischen Kern- und Randgemeinden auf die kommunalen Einnahmen, 1978.

12 Martin Junkernheinrich: Wohnen versus Gewerbe? Fiskalische Wirkungen von Baulandausweisungen, in: Informationen zur Raumentwicklung (1994), S. 61-74, und Ludwig Staender und Volker Nordahn: Pro Gewerbe – Contra Wohnen. Zur Frage der Nutzungskonkurrenzen in der kommunalen Bodenpolitik, in: Grundstücksmarkt und Grundstückswert (1992), S. 181-186.

aus den Veröffentlichungen deutlich, dass selbst bei Beschränkung auf die Einnahmenseite durch die Berechnungsmechanismen des kommunalen Finanzausgleichs ein großer Teil der erhofften zusätzlichen Steuereinnahmen wieder verloren geht¹³.

4.2.3 Literatur an fiskalischen Wirkungen insgesamt orientiert

Die Einnahmen- und Ausgabeneffekte einer Stadt-Umland-Wanderung stehen im Mittelpunkt der Untersuchung von Conrad, der konstatiert, dass durch die Abwanderung die Einnahmen der Kernstadt Frankfurt am Main sinken, während die Ausgaben zumindest kurzfristig konstant bleiben¹⁴.

Lindenmann kommt in seiner Untersuchung für die Stadt Bonn und den sie umgebenden Rhein-Sieg-Kreis zu dem Schluss, dass die Formel „Zuwanderer sind haushaltspolitisch immer günstig“ nur mit großer Vorsicht zu handhaben sei¹⁵. Er weist darauf hin, dass insbesondere die Ausgabenseite sehr schwer zu ermitteln sei, bedingt durch eventuelle Sprungkosten der einzelnen Einrichtungen.

Es finden sich immer wieder Untersuchungen zur Siedlungs- und Baulandpolitik der Kommunen¹⁶, die aber Einnahmen- und Ausgabenseite der kommunalen Haushalte in der Regel nicht zusammenführten¹⁷. Dies änderte sich erst 2003, als für Gebiete in Deutschland zwei ausführliche fiskalische Wirkungsanalysen vorgelegt wurden. In beiden Fällen werden die Wirkungen betrachtet, die mit der Ausweisung von neuen Wohnbauflächen einhergehen.

- Die Arbeiten von Jens-Martin Gutsche analysieren anhand von Modellrechnungen und Erhebungsergebnissen die Auswirkungen von neuen Wohngebieten auf die kommunalen Haushalte – am Beispiel des Großraums Hamburg¹⁸. Dabei wird der Frage nachgegangen, wie sich die Ausweisung von Wohnbau-

13 Klaus Kopp: Was bleibt von 100 DM Gewerbesteuer in der Gemeindekasse, in: Die Gemeinde Baden-Württemberg (1994), S. 11-13.

14 Hans-Joachim Conrad: Stadt-Umland-Wanderung und Finanzwirtschaft der Kernstädte, Amerikanische Erfahrungen, grundsätzliche Zusammenhänge und eine Fallstudie für das Ballungsgebiet Frankfurt am Main, Frankfurt a.M. 1980.

15 Rainer Lindenmann: Stadt-Umland-Wanderungen und kommunale Finanzen, Auswirkungen dargestellt am Beispiel der Stadtregion Bonn, Berlin 1983 (Arbeitshefte des Instituts für Stadt- und Regionalplanung der Technischen Universität Berlin; H 27).

16 Vgl. auch Heinrich Mäding: Suburbanisierung der kommunalen Finanzen, in Klaus Brake, Jens S. Dangschat und Günter Herfert (Hrsg.): Suburbanisierung in Deutschland. Aktuelle Tendenzen, Opladen 2001, S. 109-120.

17 Z.B. Dieter Apel, Dietrich Henckel u.a.: Flächen sparen, Verkehr reduzieren. Möglichkeiten der Steuerung der Siedlung- und Verkehrsentwicklung, Berlin 1995 (Difu-Beiträge zur Stadtforschung, Bd. 16), und Dieter Apel u.a.: Szenarien und Potentiale einer nachhaltig flächensparenden und landschaftsschonenden Siedlungsentwicklung, Berlin 2000 (Berichte des Umweltbundesamtes 1/00).

18 Jens-Martin Gutsche: Auswirkungen neuer Wohngebiete auf die kommunalen Haushalte – Modellrechnungen und Erhebungsergebnisse am Beispiel des Großraums Hamburg, Hamburg 2003 (TU Hamburg-Harburg, ECTL Working Paper 18, hrsg. vom European Centre for Transportation and Logistics).

land fiskalisch für eine Kommune auswirkt, wenn die damit verbundenen Ein- und Ausnahmen möglichst vollständig bilanziert sind, und ob die fiskalischen Bilanzen der Kommunen Unterschiede in Abhängigkeit ihrer Standorte aufweisen. Eine weitere Fragestellung der Untersuchung ist, ob die Standortunterschiede bei der „fiskalischen Rentabilität“ von Baulandausweisungen der angestrebten Siedlungsentwicklung der Landes- und Regionalplanung entsprechen.

- In der Arbeit von Moeckel und Osterhage wird für die Stadtregion Dortmund berechnet¹⁹, wie sich verschiedene Baulandstrategien der Kernstädte auf die Einwohnerentwicklung in Stadt und Umland auswirken (Wanderungsbewegungen) und welchen Einfluss die Einwohnerveränderungen auf die Gemeindefinanzen haben (fiskalische Wirkungen). Anhand eines Modells werden die Wohnstandortwahl von Haushalten simuliert und die Auswirkungen auf die kommunalen Finanzen berechnet.

Aufgrund der Abhängigkeiten der baulichen und sozialen Zusammensetzung vom Preisniveau des Wohngebietes wird im Gesamtmodell von Gutsche der fiskalischen Bilanzierung ein Vormodell „Immobilienmarkt“ vorgeschaltet, bei dem gewählt werden kann, ob von einer individuellen baulichen und sozialen Zusammensetzung des Neubaugebietes für jeden Standort oder von einer gleichen baulichen und sozialen Durchschnittszusammensetzung für alle Standorte („ohne Immobilienmarkt“) ausgegangen wird. Über acht Szenarios mit unterschiedlicher Gewichtung von fünf Fallannahmen (Immobilienmarkt, Standorte in Hamburg, Wanderung der Haushalte, Erschließungskosten, Folgekostenverträge) können im nächsten Schritt die zusätzlichen Einnahmen und Ausgaben, die mit der Ausweisung der Wohnbauflächen einhergehen, saldiert werden. Diese fiskalische Bilanz wird ins Verhältnis gesetzt zu den Parametern „Quadratmeterzahl Bruttobauland“ und „Anzahl der neu eingezogenen Personen“. Alle Zwischen- und Endergebnisse sind bei Gutsche in Form von Karten darstellbar. Die Detaillierung der Ergebnisse wird durch Schnittdarstellungen möglich gemacht.

Bei Moeckel und Osterhage wird von verschiedenen Szenarien zum Wohnungsneubau (Basisszenario, Verschärfter Wettbewerb, Dortmund 2000, Regionale Kooperationen) mit bestimmten Annahmen ausgegangen. Aufbauend auf dieser Angebotssituation werden die Wanderungen von Haushalten (Wanderungsmodell) und die natürliche Bevölkerungsentwicklung (Alterungsmodell) modelliert. Die sich daraus ergebenden neuen Einwohnerzahlen der Gemeinden dienen als Grundlage für die Berechnung der Auswirkungen auf die kommunalen Finanzen. Die Endergebnisse werden in Form eines Diagramms dargestellt.

19 Ralf Moeckel und Frank Osterhage: Stadt-Umland-Wanderung und Finanzkrise der Städte, Dortmund 2003 (Dortmunder Beiträge zur Raumplanung 115, Dortmunder Vertrieb für Bau- und Planungsliteratur e.V.).

4.3 Modellstruktur fiskalische Wirkungsanalyse

Den beiden Rechenmodellen zur fiskalischen Wirkungsanalyse liegt eine ähnliche Modellstruktur zugrunde. Die fiskalischen Wirkungen ergeben sich aus der Differenz der mit der Ausweisung von Wohnbauflächen verbundenen zusätzlichen Ein- und Ausgaben der Gemeinde.

Die wesentlichen inhaltlichen Unterschiede in den Rechenmodellen bestehen in der Zusammenstellung der Einzelaspekte sowie in den Modellannahmen und Szenarien. Beispielhaft für unterschiedliche Einzelaspekte seien an dieser Stelle die zusätzliche Berücksichtigung von Zuweisungen im Rahmen des Familienlastenausgleichs bei Gutsche oder mögliche Planungsgewinne bei Moeckel/Osterhage auf der Einnahmenseite in der fiskalischen Wirkungsanalyse genannt. Bei den kommunalen Ausgaben gehen bei dem Modell von Gutsche die Kosten für die äußere Erschließung in die Bilanzierung ein, während bei Moeckel/Osterhage nur die Kosten für die innere Erschließung berücksichtigt werden.

Die Saldierung der fiskalischen Wirkungen berücksichtigt in beiden Modellen neben einer *sächlichen* Dimension (Saldierung der Einnahmen-Ausgaben-Effekte der angenommenen Wirkungsketten zu einem Zeitpunkt) auch eine *zeitliche* Dimension (Saldierung der sich zeitlich verändernden zusätzlichen Einnahmen und Ausgaben über die Zeit). Dabei werden Zustände zu verschiedenen Zeitpunkten verglichen. Diese Berücksichtigung der zeitlichen Dimension liegt darin begründet, dass bestimmte Steuern und Zuweisungen (z.B. die Einkommensteuer oder Zuweisungen aus dem Länderfinanzausgleich) bei der Kommune erst zu einem späteren Zeitpunkt finanziell wirksam werden. Durch die Berücksichtigung der einzelnen Finanzströme, die durch das Neubaugebiet verursacht werden, kann eine realitätsnahe Bilanz erstellt werden. Bei Gutsche erfolgt der „...Vergleich zwischen dem Zustand des Kommunalhaushalts ,morgen: ohne Wirkung des Neubauprojekts‘ mit dem Zustand ,morgen: mit Wirkung des Neubauprojekts“²⁰. Bei Moeckel/Osterhage arbeitet das Modell in 16 Simulationsperioden für die Jahre 2000 bis 2015.

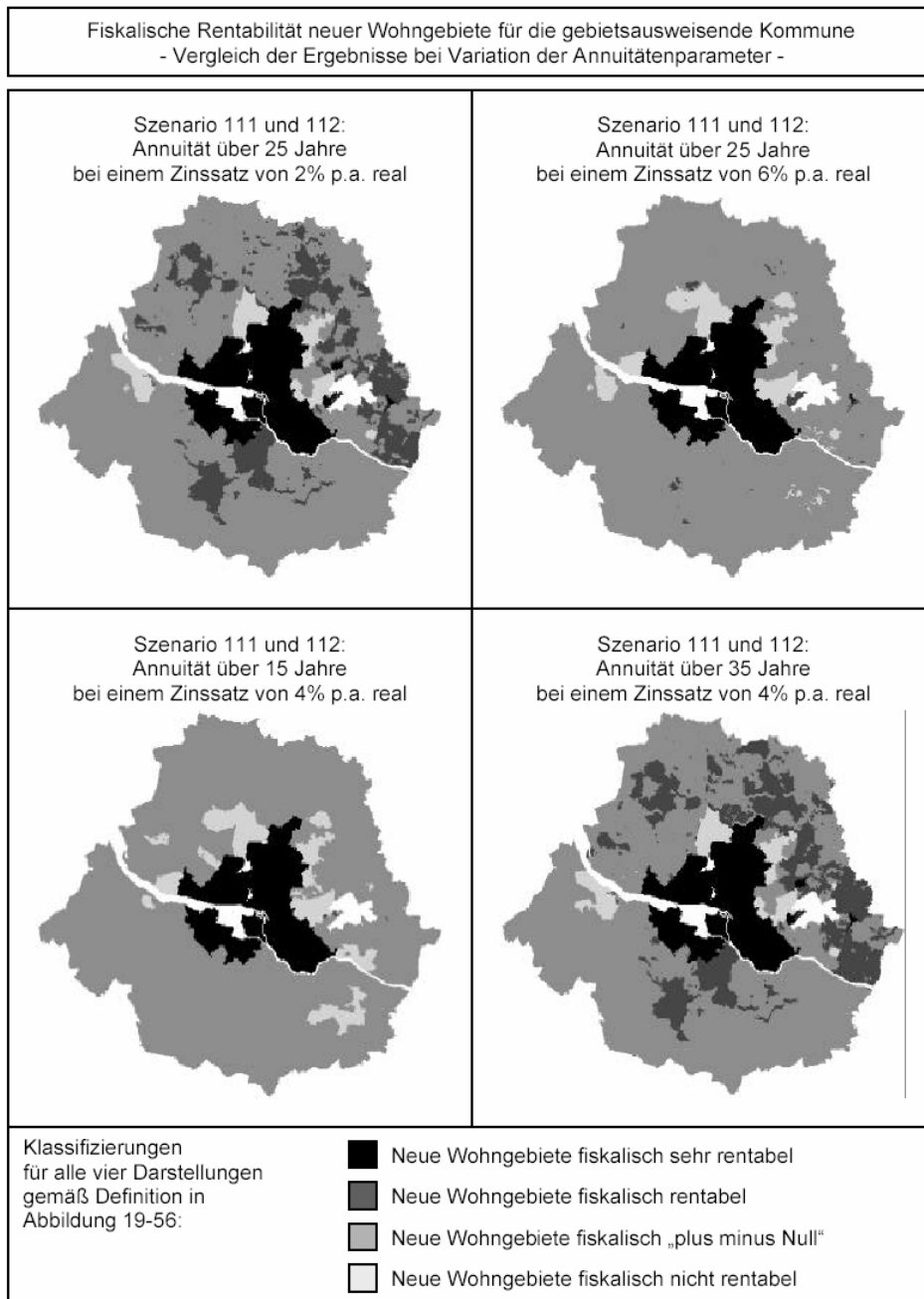
4.4 Ergebnisse der Untersuchungen

Im Ergebnis zeigt sich in der Analyse von Gutsche, dass die fiskalische Rentabilität von der Kreiszugehörigkeit der gebietsausweisenden Gemeinden abhängig ist. Während sich die Ausweisung neuer Wohngebiete für die kreisfreie Kernstadt als fiskalisch sehr rentabel erweist, liegen die fiskalischen Bilanzen neuer Wohngebiete in den kreisangehörigen Gemeinden bei „plus/minus null“²¹. Bei den kreisfreien Kernstädten weisen sowohl raumplanerisch befürwortete als auch problematische Standorte attraktive fiskalische Rentabilitäten auf. Im kreisangehörigen

20 Gutsche, S. 4.

21 Hierbei ist zu beachten, dass im Rahmen der Untersuchung Hamburger Standorte wie Flächen in Hannover bzw. Kiel behandelt werden, um den Sonderfall „Stadtstaat“ auszuklammern.

Abbildung 4.1:

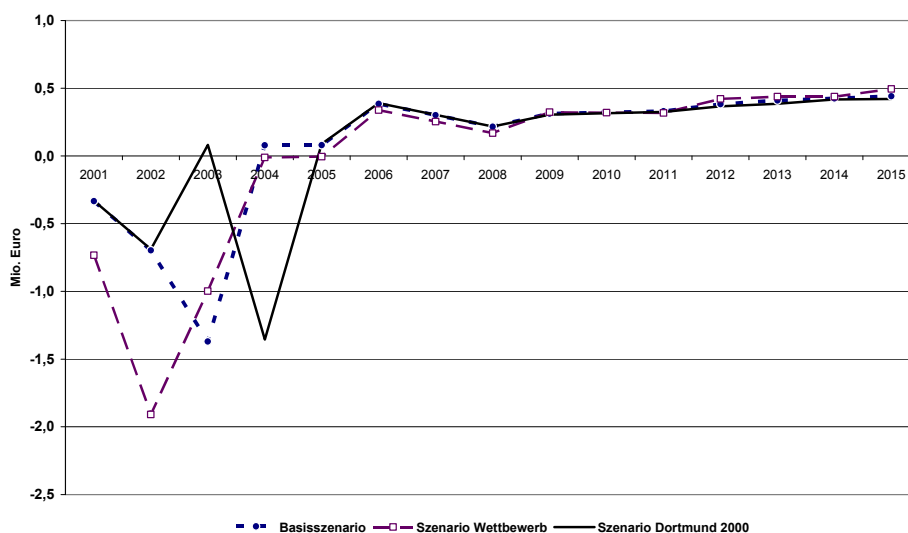


Quelle: Jens-Martin Gutsche: Auswirkungen neuer Wohngebiete auf die kommunalen Haushalte – Modellrechnungen und Erhebungsergebnisse am Beispiel des Großraums Hamburg, Hamburg 2003 (TU Hamburg-Harburg, ECTL Working Paper 18, hrsg. vom European Centre for Transportation and Logistics), S. 291.

Raum unterscheiden sich regional- und landesplanerisch ausgewiesene Wohnstandorte (zentrale Orte, Entwicklungsachsen, bestehende Siedlungszusammenhänge) in ihrer fiskalischen Bilanz bei Neubebauung nicht von Standorten, in denen aus raumordnerischer Sicht eine Siedlungsentwicklung „Wohnen“ nicht oder nur sehr eingeschränkt stattfinden soll. Einen Sonderfall stellen einige abundante Gemeinden (z.B. Norderstedt) dar, in denen die Ausweisung neuer Wohngebiete aufgrund von Sonderregelungen (z.B. einer zusätzlichen Kreisumlage) zu einer insgesamt negativen fiskalischen Bilanz führt. Innerhalb der beiden Teilräume „kreisfreie Stadt“ und „kreisangehörige Gemeinden“ treten auf dem jeweiligen Niveau kaum Standortabhängigkeiten der fiskalischen Bilanzen neuer Wohngebiete auf²².

In der Untersuchung von Moeckel und Osterhage lassen sich für die einzelnen einbezogenen Gemeinden Profile über die Gewinne oder Verluste im Haushalt bis 2015 darstellen. Das hier verwendete Beispiel einer dynamischen Umlandgemeinde, der Stadt Wetter, für die ein Bevölkerungszuwachs bis 2015 erwartet wird, ist in den ersten Jahren von Defiziten geprägt, da größere Investitionen durchgeführt werden müssen. Ab dem Jahre 2006 werden aber Überschüsse erzielt, die dann die Defizite wieder ausgleichen und längerfristig zu einem Überschuss führen.

Abbildung 4.2: Szenarien für die Stadt Wetter nach Moeckel und Osterhage: Saldo zusätzlicher Einnahmen und Ausgaben



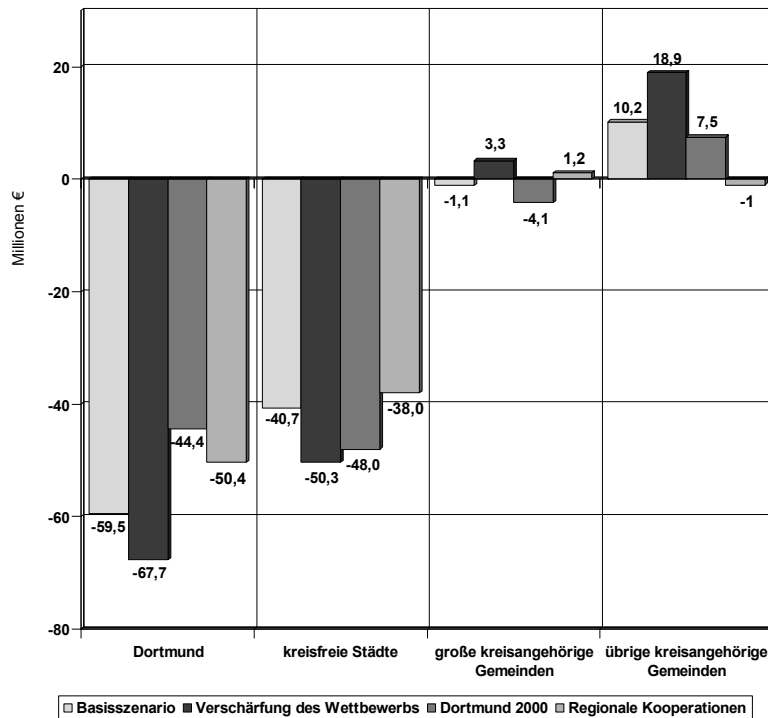
Deutsches Institut für Urbanistik

Quelle: Darstellung des Deutschen Instituts für Urbanistik nach dem Rechenmodell von Moeckel und Osterhage.

²² Gutsche, S. 291.

Ordnet man nun die Ergebnisse für die einzelnen Gemeinden nach den Gemeindetypen, so zeigt sich, dass bei allen Szenarien die Stadt Dortmund im Besonderen, aber auch die übrigen einbezogenen kreisfreien Städte verlieren (vgl. Abbildung 4.3). Hingegen verlieren die kreisangehörigen Gemeinden kaum, sie können sogar erheblich gewinnen. Dieses Ergebnis unterscheidet sich also erheblich von der Studie Gutsches. Wegen unterschiedlicher Prämissen und Berechnungsverfahren ist aber ein Vergleich an dieser Stelle nicht möglich.

Abbildung 4.3: Veränderung der kommunalen Haushaltssituation 2015 gegenüber 2000 in verschiedenen Szenarien nach Moeckel und Osterhage



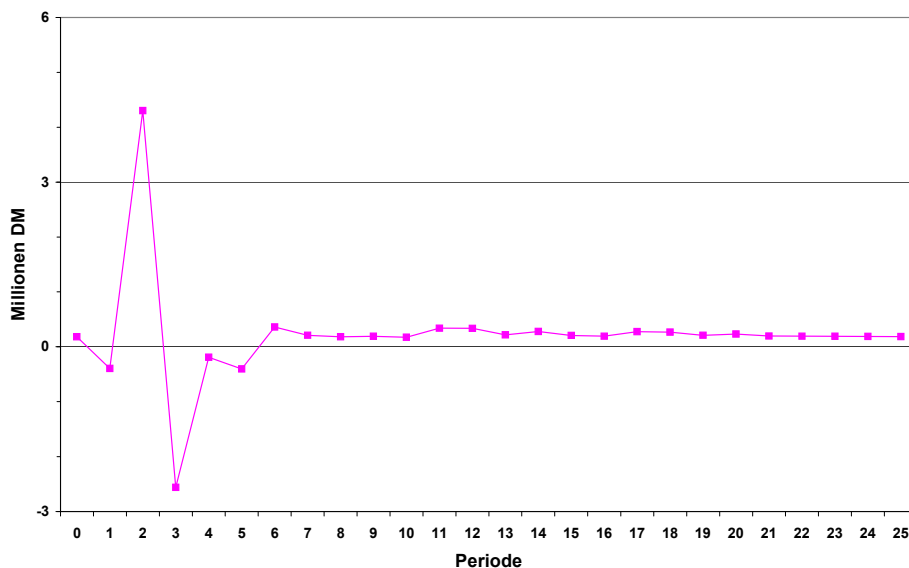
Quelle: Darstellung des Deutschen Instituts für Urbanistik nach dem Rechenmodell von Moeckel und Osterhage.

In ihrer Diplomarbeit hat sich Claudia Rothe mit der Wirtschaftlichkeit kommunaler Wohngebietserschließungen am Beispiel einer kreis- und amtsangehörigen Gemeinde im Umland eines vorpommerschen Oberzentrums befasst²³. Im Unterschied zu den bisherigen Arbeiten wird dabei also von einer Gemeinde in den neuen Bundesländern ausgegangen. Rothe ermittelt die künftigen Einzahlungen und Auszahlungen für ein neues, 12 ha großes Baugebiet, die dann über einen Zeitraum von 25 Jahren abdiskontiert gegenübergestellt werden. Die jährliche

²³ Claudia Rothe: Wirtschaftlichkeit kommunaler Wohngebietserschließungen, Greifswald 1998 (Diplomarbeit an der Ernst-Moritz-Arndt-Universität).

Summe aus Einzahlungen und Auszahlungen verläuft ähnlich wie bei Moeckel/Osterhage am Anfang negativ, wird dann durch Grundstückserlöse und Erschließungsbeiträge stark positiv, danach bis zur Periode fünf wieder negativ und weist dann von Periode sechs bis 25 einen Überschuss aus (vgl. Abbildung 4.4). Da die Verkaufserlöse und die Erschließungsbeiträge die Ausgaben für die Baugebieterschließung übersteigen und die späteren Einnahmen und Ausgaben in der Summe positiv ausfallen, ergibt sich letztlich, dass die Gemeinde von der Baugebietsausweisung finanziell profitiert. Ohne Verkaufserlös der Grundstücke hätte die Gemeinde allerdings eine beträchtliche finanzielle Durststrecke von elf Jahren vor sich, bevor ihre Investition „rentabel“ wird.

Abbildung 4.4: Einzahlungen und Auszahlungen (nach Abdiskontierung) bei einem Wohngebiet in Mecklenburg-Vorpommern



Quelle: Claudia Rothe: Wirtschaftlichkeit kommunaler Wohngebieterschließungen, Greifswald 1998 (Diplomarbeit an der Ernst-Moritz-Arndt-Universität), S. 50, und Darstellung des Deutschen Instituts für Urbanistik.

Schließlich sei noch zum Abschluss dieses Kapitels erwähnt, dass Dirk Reiner Felgenhauer ebenfalls am Beispiel der Stadt Dortmund die fiskalischen Auswirkungen von Wohnbaulandprogrammen (Einfamilienhaus-Gebiete) in schrumpfenden Städten untersuchte, Programme, mit denen versucht wird, die Abwanderung von Einwohnern aufzuhalten²⁴. Er kommt zu dem Ergebnis, dass die Zielgruppe nur eingeschränkt erreicht wird, dass eine Konkurrenz zwischen Leerständen und neu ausgewiesenen Wohnbauflächen entstehen kann und dass vermutlich eine zu ge-

²⁴ Dirk Reiner Felgenhauer: Kommunalpolitische Auswirkungen von Wohnbaulandprogrammen in schrumpfenden Städten am Beispiel der Stadt Dortmund, Dortmund 2002 (Diplomarbeit an der Universität Dortmund).

ringe Ausweisung von Flächen für Einfamilienhaus-Gebiete Grund für hohe Nahabwanderungssalden ist. Auch bei den untersuchten Wohnbauprogrammen kommen die Einnahmen erst längerfristig zum Tragen, während es in der Anfangsphase zu hohen Aufwendungen der Kommune kommt. Der Autor kommt zwar zu Schätzergebnissen, wie viel an Einnahmen ein Einwohner für den kommunalen Haushalt bringt, aber da er nicht ermitteln konnte, wie viele Einwohner aufgrund der Programme Dortmund nicht verlassen haben, kommt er zu keiner Gesamtschätzung der fiskalischen Auswirkungen.

4.5 Literatur zum Einfluss von Freiflächen, Naturschutz und damit verbundenem Tourismus auf die kommunalen Haushalte

Aus den durchgeführten Literaturrecherchen geht hervor, dass das Thema der fiskalischen Wirkungen von Freiflächen u.Ä. bisher nur in Grenzbereichen behandelt wurde. Die bekannten Ansätze, mit denen versucht wird, Naturschutzgebieten oder sonstigen Freilandflächen ökonomische Werte zuzuordnen, unterscheiden sich wesentlich von den hier angewandten Methoden. Weder die Methoden der *revealed preferences*, der Zahlungsbereitschaft²⁵, noch die der *contingent valuation* sind für die hier verfolgten Zwecke geeignet, da sie keine „realen“ Werte angeben, sondern nur solche Werte, die aus wohlfahrtsökonomischer Sicht die „besseren“ Werte sind.

Eher geben uns Untersuchungen zu den volkswirtschaftlichen Kosten der Ausweisung von Naturschutzgebieten Hinweise, welche potenziellen Ausgaben die Kommunen, zusammen mit anderen Akteuren, für Naturschutzgebiete tätigen bzw. zu tätigen hätten²⁶. Für einzelne Bereiche werden auch Zusammenstellungen der Kosten von Landschaftsplanungen genannt, die häufig von den Kommunen aufgebracht werden²⁷. Im Bereich der Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen bei Eingriffen in die Leistungsfähigkeit des Naturhaushaltes sind auch die kommunalen Kosten und Finanzierungen für Flächenpools zu erwähnen, die in Fallstudien erhoben wurden²⁸.

25 Stefan Degenhardt und Silke Gronemann: Was darf Naturschutz kosten? – Ein Meinungsbild, in: W. Konold, R. Böcker und U. Hampicke: Handbuch Naturschutz und Landschaftspflege, Landsberg am Lech, 2. Erg.-Lfg. 7/2000.

26 Thomas Horlitz und Klaus Tampe: Kosten zweier möglicher Entwicklungsszenarien des Naturschutzes in einem norddeutschen Modellgebiet, in: Natur und Landschaft (1998), S. 435-442.

27 Dieter Roth und Werner Berger: Kosten der Landschaftspflege im Agrarraum, in: W. Konold, R. Böcker und U. Hampicke, Handbuch Naturschutz und Landschaftspflege, Landsberg am Lech 1999.

28 Arno Bunzel und Christa Böhme: Interkommunales Kompensationsmanagement, Bonn-Bad Godesberg, 2002, S. 211 ff., und Christa Böhme u.a.: Flächen und Maßnahmenpools in Deutschland, Berlin 2005.

Aus der Finanzstatistik ist bekannt, dass die Beträge, welche die öffentliche Hand für den Natur- und Landschaftsschutz ausgibt, recht klein sind²⁹.

In einer Befragung von Gemeinden im österreichischen Tauern Nationalpark wurde ihnen auch die Frage gestellt, ob es einen Einfluss des Nationalparks auf die lokalen Steuereinnahmen gibt³⁰. Auf einer Notenskala von eins (= sehr stark) bis fünf (= sehr negativ) antworteten die 46 Gemeinden mit einem Durchschnittswert von 2,86, das heißt, das kein großer Einfluss gesehen wird.

Die ständige Gartenamtsleiterkonferenz beim Deutschen Städtetag (GALK) hat ein Gutachten in Auftrag gegeben, mit dem der Einfluss von Grünflächen und Freiräumen auf den Wert von Grundstücken und Freiflächen untersucht wird³¹. Dabei werden offensichtlich ähnliche Verfahren angewandt, wie sie in den in Kapitel 3 zitierten Berechnungen für die USA eingesetzt werden. Ergebnisse liegen aber noch nicht vor.

Es liegt eine große Anzahl von Untersuchungen vor, mit denen die ökonomischen Wirkungen des Tourismus gemessen werden, die Wirkungen auf die kommunalen Haushalte werden jedoch dabei zumeist vernachlässigt. Im Mittelpunkt stehen dabei häufig Kultureinrichtungen, besonders auf Großveranstaltungen (Events). Daneben ist aber auch der Tourismus als Einkommensbringer gerade für wirtschaftlich schwache Regionen, etwa in den neuen Bundesländern, untersucht worden³².

Inhaltlich relativ nahe an unser Thema kommen die Untersuchungen zur Boden-Wert-Bilanz³³. Dort wird ein Vergleich von Ansiedlungen an Altstandorten und „Grüner Wiese“ versucht. Allerdings werden in die Bewertungen der verschiedenen Flächen auch in DM ausgedrückte Elemente ökologischer, stadt- und raumstruktureller Art einbezogen, die keinen Bezug zu unseren Kalkulationsmodellen haben.

29 Vgl. Michael Reidenbach: Öffentliche Umweltschutzausgaben als Teil der Maßnahmen im Umweltschutz, Wiesbaden 1994 (Schriftenreihe Spektrum Bundesstatistik 6).

30 Michael Getzner: The economic impact of national parks: the perception of rural communities, o.O.

31 Mike Luther, Dietwald Gruehn und Hartmut Kenneweg: Bedeutung von Freiräumen und Grünflächen für den Wert von Grundstücken und Immobilien – Zwischenbericht über das gleichnamige Forschungsprojekt, Berlin 2002.

32 Arno Brandt u.a.: Das Gartenreich Wörlitz als Wirtschaftsfaktor, Hannover und Magdeburg 2002 (Tourismus-Studien Sachsen-Anhalt 6).

33 Peter Doetsch, Anke Rüpke und Harald Burmeier: Revitalisierung von Altstandorten versus Inanspruchnahme von Naturflächen, Berlin 1998 (Texte des Umweltbundesamtes 15/98), und dieselben: Die Boden-Wert-Bilanz: Innen- und Außenentwicklung im Vergleich, in: Klaus Einig (Hrsg.): Regionale Koordination der Baulandausweisung, Berlin 2000, S. 235-247.

5. Grundlagen für Modelle zur Berechnung der Wirkungen von Baulandausweisungen auf den gemeindlichen Haushalt

5.1 Allgemeines zu den Modellen

Ziel dieser Studie ist es, ein Modell zu entwickeln, das es Entscheidungsträgern, der Kommunalverwaltung und anderen an baupolitischen Fragen Interessierten erlaubt, die Folgen der Bebauung oder Nichtbebauung von Flächen für den kommunalen Haushalt so abzuschätzen, dass Richtung und Umfang der finanziellen Auswirkungen erkennbar werden. Ein hohes Maß an Genauigkeit ist dazu nicht notwendig und wird auch nicht angestrebt. Denn dazu müssten selbst in ein recht einfaches Modell zu viele Variablen eingeführt werden. Das Modell soll so ausgestaltet werden, dass die einzelnen Schritte nachvollziehbar sind und gegebenenfalls an örtliche Verhältnisse angepasst werden können.

Es wird je ein Modell Gewerbegebiet und Wohngebiet entwickelt. Diese Trennung erfolgt primär deshalb, weil es für beide Gebietstypen spezifische Einnahmen- und Ausgabenfaktoren gibt. Ein Nebeneffekt könnte allerdings sein, dass auch Aussagen zu dem alten kommunalpolitischen Streit getroffen werden, welche Art der Bebauung für eine Kommune vorteilhafter ist. Bei beiden Gebietstypen – Allgemeines Wohngebiet (WA) sowie Gewerbegebiet (GE) – wird eine Gebietsentwicklung auf der so genannten „Grünen Wiese“ angenommen, das heißt im Außenbereich (§ 35 BauGB), angelagert an einen bestehenden Siedlungskörper.

Das bundesdeutsche Planungsrecht bietet den Kommunen im Rahmen ihrer kommunalen Planungshoheit ein umfassendes Instrumentarium zur Baulandausweisung. Es reicht von stark privatwirtschaftlich orientierten Ansätzen wie dem vorhabenbezogenen Bebauungsplan bis hin zur klassischen Angebotsplanung durch Bebauungspläne oder auch der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme. Auch wenn die Kommune die jeweiligen Flächen nicht erwirbt, sind die Aufwendungen für die Planungen, planungsflankierende Maßnahmen sowie die Baureifmachung von Flächen für den kommunalen Haushalt von Relevanz. Die folgenden Kostenannahmen basieren sowohl beim Wohn- als auch beim Gewerbegebiet auf einer Angebotsplanung und einem qualifizierten Bebauungsplan. Zudem wird in beiden Fällen nicht vom kommunalen Zwischenerwerb oder von einem Developer/einer Entwicklungsgesellschaft ausgegangen, sondern angenommen, dass ein privater Grundstückseigentümer direkt an die Bauwilligen veräußert und der Gemeinde die für die Erschließung erforderlichen Grundstücksflächen kostenlos zur Verfügung stellt¹. Die Gemeinde ihrerseits soll das Gelände selbst erschließen und danach Eigentümerin der für die Errichtung der Infrastruktur notwendigen Flächen sein.

¹ Wie etwa auch im Falle einer Umlegung.

In beiden Modellen wird von der gleichen Bodenfläche, aber von einer jeweils etwas anderen Erschließungsstruktur ausgegangen. Die verwendeten Werte sind Durchschnittswerte, die aus größeren Gebietseinheiten abgeleitet wurden. Dies impliziert, dass sowohl auf der Einnahmen- als auch auf der Ausgabenseite keine oder nur geringe *economies of scale* vorhanden sind. Nach der vorliegenden Literatur und den empirischen Daten aus der Bautätigkeitsstatistik können die Modelle als typisch gelten.

Unter betriebswirtschaftlichen Kalkulationen ist es korrekt, für die Vergleichsrechnung Kosten und Erträge anzusetzen. Diese Werte würden eine periodengerechte Zuordnung der zukünftigen Gewinne oder Verluste ermöglichen. In den Modellrechnungen können aber teilweise nur die Einnahmen und Ausgaben angegeben werden, wie sie in der kameralistischen Haushaltsführung derzeit üblich sind und von den Gemeindeverwaltungen verwendet werden². Sie werden Erträgen und Kosten gleichgesetzt – mit einer Ausnahme: Es wird im Folgenden nicht mit den Investitionen für die Herstellung des Baulandes gerechnet, sondern mit den über die Nutzungsjahre verteilten Abschreibungen dieser Investitionen³.

Die Effekte der Ausweisung von Bauland treten teilweise sofort, in anderen Fällen mit erheblicher Verzögerung auf (siehe Abbildung 5.1). Die eigentlich geeignete Methode in solchen Fällen wäre die Abdiskontierung jedes einzelnen Zahlungsstroms auf einen einheitlichen Zeitpunkt. Zeitlich weiter entfernte Ströme werden dann um den Abzinsungsfaktor kleiner. Die Anwendung dieses Verfahrens würde die Modelle aber zu sehr komplizieren⁴, in Kapitel 8 wird auf dieses Problem noch einmal eingegangen.

Eine Ausnahme von dieser Regel erwies sich allerdings als erforderlich. Es sind nicht nur die erstmaligen Investitionen für die Erstellung des Baulandes in die Berechnung einzubeziehen, sondern auch die Folgeinvestitionen, die nach Ablauf der Nutzungsdauer wieder getätigt werden müssen⁵. Der Zeitpunkt für diese erneute Beschaffung liegt aber im Allgemeinen so weit in der Zukunft, dass dies in der Kalkulation durch Abdiskontierung zu berücksichtigen ist. Dazu ist ein geeigneter Zinssatz auszuwählen. Der Gegenwartswert der Ersatzinvestitionen ergibt sich dann in Abhängigkeit von Zinssatz und Nutzungsdauer (siehe Tabelle 5.2)⁶:

2 Eine Kosten-Leistungs-Rechnung wird zwar von vielen Städten schon verwendet oder es ist eine Umstellung auf doppische Buchhaltung geplant, doch dürfte es für die kleineren Gemeinden noch einige Zeit dauern, bis sie dieses neue Instrumentarium verwenden.

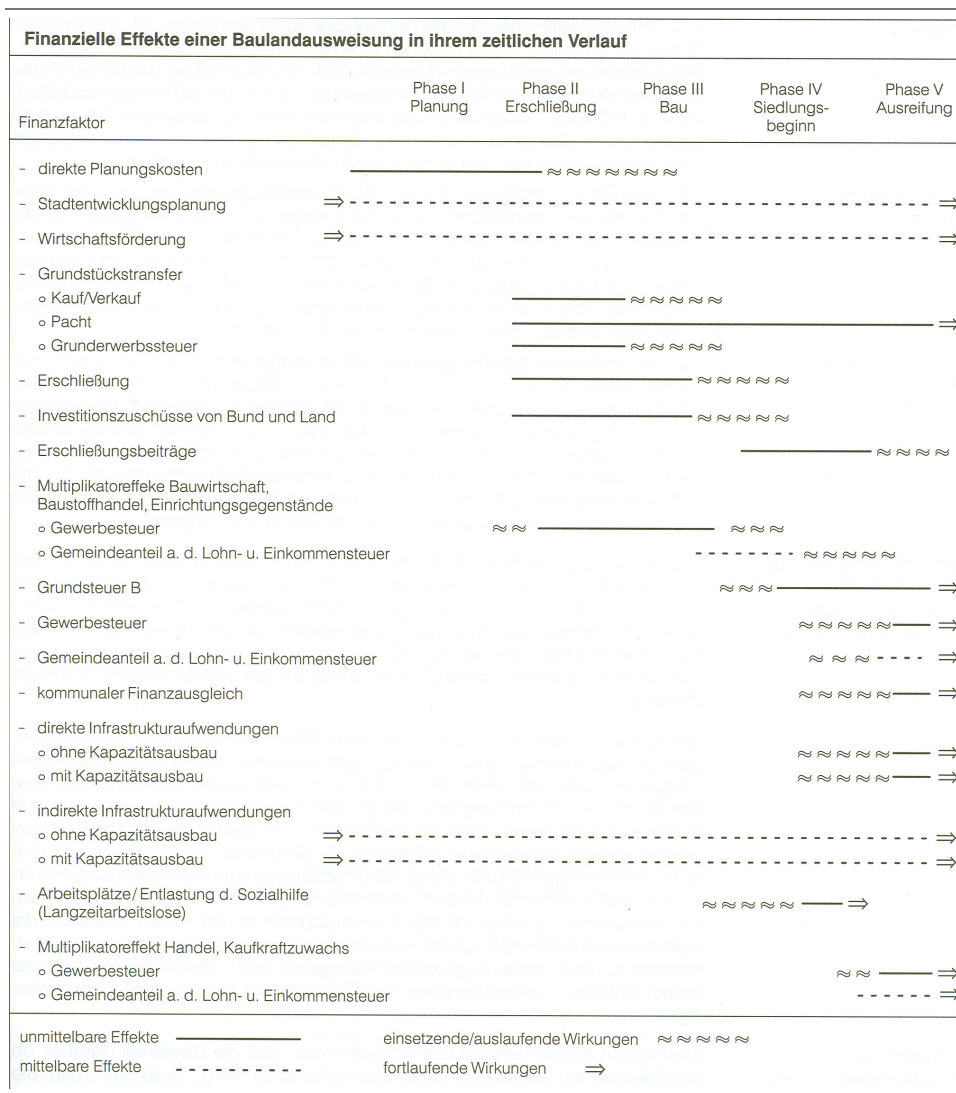
3 Umgekehrt wären etwaige Erlöse aus dem Verkauf von Grundstücken auf die Nutzungsjahre zu verteilen.

4 Es müsste ein höchst komplexes Modell entwickelt werden, wie es z.B. Claudia Rothe beschrieben hat (Bewertung von Unternehmensansiedlungen aus kommunaler Sicht, Wiesbaden 2005).

5 Siehe dazu ausführlich Ulrich Hampicke: Die volkswirtschaftlichen Kosten des Naturschutzes in Berlin, Berlin 1985, S. 100 ff. und S. 486 ff. (Landschaftsentwicklung und Umweltschutz, Schriftenreihe des Fachbereichs Landschaftsentwicklung der TU Berlin, Nr. 35).

6 Berechnet nach der Formel $e^{-rt}/(1-e^{-rt})$, wobei r der Diskontsatz und t die Nutzungsdauer einer Investition ist.

Abbildung 5.1: Zeitlicher Ablauf von fiskalischen Effekten einer Baulandausweisung*



*Quelle: Martin Junkernheinrich: Wohnen versus Gewerbe? Fiskalische Wirkungen von Baulandausweisungen, in: Informationen zur Raumentwicklung (1994), S. 63.

Tabelle 5.2: Gegenwartswert von zukünftigen Ersatzinvestitionen in Abhängigkeit von der Nutzungsdauer der Erstinvestition und dem verwendeten Zinssatz*

Nutzungsdauer der Erstinvestition in Jahren	Zinssatz in %					
	1	2	3	4	5	6
10	9,508	4,517	2,858	2,033	1,541	1,216
20	4,517	2,033	1,216	0,816	0,582	0,431
30	2,858	1,216	0,685	0,431	0,287	0,198
40	2,033	0,816	0,431	0,253	0,157	0,100
50	1,541	0,582	0,287	0,157	0,089	0,052
60	1,216	0,431	0,198	0,100	0,052	0,028
70	0,986	0,327	0,140	0,065	0,031	0,015
80	0,816	0,253	0,100	0,042	0,019	0,008
90	0,685	0,198	0,072	0,028	0,011	0,005
100	0,582	0,157	0,052	0,019	0,007	0,002

Deutsches Institut für Urbanistik 

*Quelle: Berechnungen des Deutschen Instituts für Urbanistik.

Als Zinssatz soll in den folgenden Modellrechnungen ein Wert von vier Prozent pro Jahr angenommen werden, da der längerfristige Mittelwert (1960-2005) ungefähr diese Größe erreicht⁷.

Wie schon mehrfach betont, sollen nur die fiskalischen Effekte auf den Haushalt der Gemeinde, in der die Baugebiete liegen, betrachtet werden. Die Wirkungen auf den Haushalt des Kreises oder des Landes, die sicherlich auch entfaltet werden, bleiben damit unberücksichtigt, da letztlich die Gemeinde die Entscheidung über die Neuausweisung der Baugebiete fällt. Zumindest im Falle des Landes sind die Wirkungen aber auch nur schwer zu berechnen, denn dazu müsste auf ein Rechenmodell zurückgegriffen werden, das den Länderfinanzausgleich berücksichtigt⁸.

Dem Modell müssen weiterhin einige konkrete Werte für die Rahmenbedingungen zugrunde gelegt werden. Dazu gehören z.B. der Hebesatz der Realsteuern und die Stellung der Gemeinde im jeweiligen kommunalen Finanzausgleich. Dazu wurden zwei Gemeinden ausgewählt, in denen in den nächsten Jahren voraussichtlich noch erhebliche Bauaktivitäten stattfinden werden⁹. Beide liegen am

⁷ Siehe Deutsche Bundesbank: Realzinsen: Entwicklung und Determinanten, Monatsbericht Juli 2001, S. 42.

⁸ Für die Stadtstaaten selbst ergeben sich durch die Einwohnerwertung im Länderfinanzausgleich Veränderungen der Steuereinnahmen, die weit über die Effekte bei den normalen Städten/Gemeinden hinausgehen, siehe Matthias Schönert: Stadt-Umland-Wanderung der Bevölkerung. Langfristige Suburbanisierungstendenzen der deutschen Großstädte im Benchmarking, in: BAW, H. 12 (2001), S. 11.

⁹ Es handelt sich um die Gemeinde Stahnsdorf (Gemeinde St.) im Land Brandenburg und die Gemeinde Wachtberg (Gemeinde W.) im Land Nordrhein-Westfalen. Die konkreten Modellrechnungen

Rande einer größeren Kernstadt, und nach den vorliegenden Prognosen liegen beide in Gebieten, in denen in den nächsten Jahren sowohl Bevölkerungszahl als auch Wirtschaft noch erheblich wachsen sollen¹⁰: Landesplanerisch zählen sie zu den Gemeinden, welchen von der Landesregierung ein beträchtliches Wachstum der Gewerbegebiete und der Wohngebiete zugestanden wird¹¹. Die Grundstückspreise liegen deutlich unter dem Niveau der anliegenden Städte, so dass auch aus diesem Grund ein Anreiz für einen Zuzug besteht.

Tabelle 5.3: Einige statistische Angaben zu den Gemeinden W. und St.

	Gemeinde W.	Gemeinde St.
Einwohnerzahl (Ende 2003)	19.742	12.589
Fläche in ha	4.968	4.906
Dichte (Einwohner/ha)	397	257
Wanderungssaldo 2002	286	446
Sozialversicherungspflichtige Beschäftigte am Wohnort (2002)	5.626	4.452
Pendlersaldo 2001 (sozialversicherungspflichtig Beschäftigte)	-3.615	+1.184
Agrarbetriebe	104	n. v.
Landwirtschaftliche Fläche in ha	3.384	2.252
Grund- und Hauptschulen	6	1
Gesamtschule		1
Kinder in Kindergärten (2003)	615	447

Quellen: Statistisches Jahrbuch Deutscher Gemeinden 2003, Köln 2004, und Landesämter für Statistik Nordrhein-Westfalen und Brandenburg.

Die Werte für die Nutzungsstruktur der neuen Baugebiete und die Kosten der Grundstücke entsprechen jedoch Erfahrungswerten, die von den vor Ort konkret anzutreffenden Werten abweichen können. Diese konkreten Werte dürften jedoch den hier verwendeten Werten ähnlich sein. So ist die Annahme einer Umwandlung von landwirtschaftlich genutzter Fläche in Bauland in diesen Gemeinden sehr wahrscheinlich¹². Die für Wohngebiete gewählte Dichte entspricht den Pla-

gen basieren jedoch nicht auf Werten aus diesen Gemeinden, weshalb nur ihre Abkürzungen verwendet werden.

10 Siehe Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung: Raumordnungsbericht 2005, Bonn 2005 (Berichte, Bd. 21).

11 Siehe z.B. Gemeinsame Landesplanungsabteilung Berlin-Brandenburg: Erster Flächenbericht zum LEP eV, Potsdam 2001.

12 In beiden Gemeinden erfolgt nach wie vor eine erhebliche Umwandlung von Frei- in Siedlungsflächen. So bleibt z.B. in der Gemeinde W. die für Wald genutzte Fläche praktisch konstant, Umwandlungen der Nutzung in Verkehrsflächen und Siedlungsflächen erfolgen zulasten der landwirtschaftlichen Flächen. Letztere haben im Zeitraum 1990 bis 2003 um 82,0 ha abgenommen, gleichzeitig ist die Siedlungs- und Verkehrsfläche um 80,4 ha angewachsen. Da die Gemeinde W. eine sehr schlechte Pendlerbilanz aufweist, ist sie u.a. bestrebt, neue Flächen für Betriebe auszuweisen, um den Einheimischen Arbeitsplätze vor Ort zu bieten.

nungsvorgaben, wie sie zum Beispiel im Entwicklungskonzept der Gemeinde W. verwendet werden¹³.

5.2 Typen der Bebauung

5.2.1 Wohngrundstücke

Für die Modellrechnungen haben wir uns an den Ergebnissen der aktuellen Baugenehmigungs- und Baufertigstellungsstatistik orientiert. Diese zeigen an, dass sich die Bautätigkeit derzeit ganz überwiegend im Wohnungsbau auf den Bau von Ein- und Zweifamilienhäusern konzentriert, wie typischerweise auch aus der Statistik des Jahres 2003 für die beiden Gemeinden zu ersehen ist (siehe Tabelle 5.4). Eine Änderung dieses Trends dürfte es auch bei einem Abbau der Eigenheimzulage vorerst nicht geben. Zudem findet die Bautätigkeit überwiegend auf dem Lande statt, wo die Verdichtung nicht besonders hoch ist. Auch unter diesem Aspekt sind die beiden Gemeinden typische Beispiele.

Tabelle 5.4: Struktur der fertig gestellten neuen Wohnungsbauten in den Gemeinden W. und St. 2003 nach Art der Gebäude

Gebäude	Gemeinde W.	Gemeinde St.
	in %	
mit 1 Wohnung	66,7	73,8
mit 2 Wohnungen	21,2	22,5
mit 3 oder mehr Wohnungen	12,1	3,8
Insgesamt	100,0	100,0

Deutsches Institut für Urbanistik 

Quelle: Statistische Landesämter und Berechnungen des Deutschen Instituts für Urbanistik.

Angaben zur Grundstücksgröße und zur Art des Gebietes (nach der Baunutzungsverordnung), in denen neue Wohnbauten liegen, sind letztmals 1996 veröffentlicht worden, danach wurde die Erhebung dieser Daten eingestellt. Aus der Statistik 1996 ist zu entnehmen, dass die Bebauung in Wohngebieten 1996 sowohl in den alten als auch in den neuen Ländern von der Größenordnung der Grundstücksflächen her ähnlich war. In den Dorfgebieten (§ 5 BauNVO) waren die Grundstücksgrößen deutlich größer als in den reinen Wohngebieten (§ 3 BauNVO), insbesondere in den neuen Bundesländern (siehe Tabelle 5.5). Die überbaute Fläche macht in den reinen Wohngebieten im Durchschnitt nur 20 bis 30 Prozent der Grundstücksfläche aus, in den Dorfgebieten sogar noch deutlich weniger.

¹³ Gemeinde Wachtberg: Entwicklungs- und Handlungskonzept, Teil 1 Entwicklungskonzept, 2003, S. 103 ff.

Tabelle 5.5: Grundstücksflächen und überbaute Fläche der genehmigten Wohnbauten in den alten und den neuen Bundesländern 1996

Lage der Gebäude nach baulicher Nutzung	Alte Bundesländer		Neue Bundesländer und Berlin-Ost	
	Grundstücksfläche pro Gebäude	Überbaute Fläche (GRZ)	Grundstücksfläche pro Gebäude	Überbaute Fläche (GRZ)
	in m ²	in %	in m ²	in %
Reine Wohngebiete (§ 3 BauNVO)	667	22,0	676	21,3
darunter 1 oder 2 Wohnungen	580	21,0	559	19,4
3 oder mehr Wohnungen	1.100	24,7	1.242	25,7
Dorfgebiete (§ 5 BauNVO)	769	18,8	1.012	13,5
darunter 1 oder 2 Wohnungen	738	18,0	967	13,1
3 oder mehr Wohnungen	1.034	23,6	1.740	17,6

Deutsches Institut für Urbanistik 

Quelle: Statistisches Bundesamt und Berechnungen des Deutschen Instituts für Urbanistik.

Zur Ermittlung einer typischen Aufteilung von Nutzungsflächen innerhalb von Wohnbaugebieten wurden zudem einige Bebauungspläne ausgewertet. Aus der Bautätigkeitstatistik und diesen Plänen leiten wir die Verteilung der Flächen, die den Modellgebieten Wohnbauten zugrunde liegt, ab (siehe Tabelle 5.6).

Tabelle 5.6: Aufteilung der Nutzung im Modellgebiet Wohnen

Modellgebiet Wohnen	Modellannahme Verteilung der Flächen in %	Entspricht bei 15.385 m ² Fläche m ²
Nettobauland	65	10.000
Verkehrsflächen (innere Erschließung)	15	2.308
Grünflächen	13	2.000
Kompensationsflächen (im Gebiet)	7	1.077
Bruttobauland	100	15.385

Deutsches Institut für Urbanistik 

Quelle: Deutsches Institut für Urbanistik.

Es wird angenommen, dass 15 neue Einfamilienhäuser mit folgenden Charakteristika entstehen sollen:

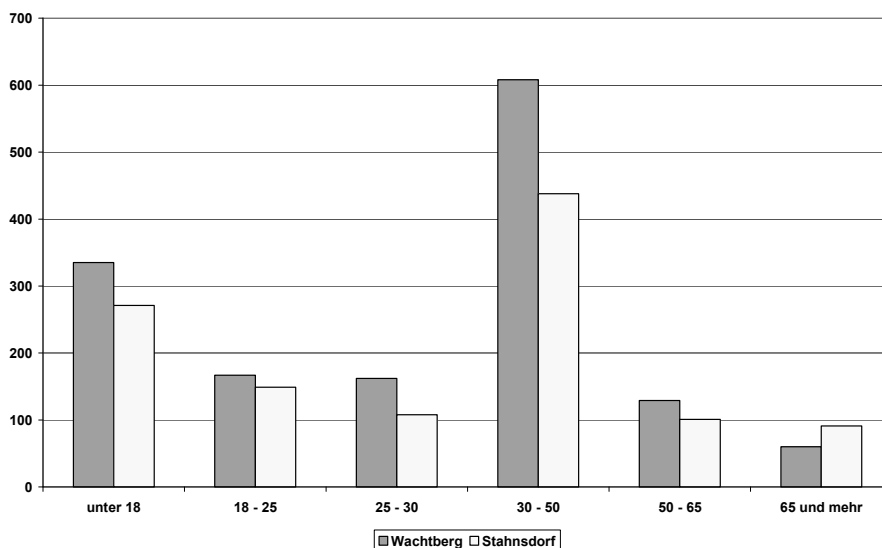
- Wohnfläche je 125 m²,
- umbauter Raum je 600 cbm,
- Grundstücksgröße je 625 m²,

- GFZ jeweils 0,25,
- Erschließung muss noch von Gemeinde verlegt werden.

Die Größe der Grundstücke, die Wohnfläche und die Dichte der Bebauung entsprechen in etwa dem statistischen Durchschnitt der im Umland gebauten Eigenheime¹⁴.

Für die Modellberechnungen ist es weiterhin notwendig, einige Annahmen zu den zuziehenden Personen zu treffen. Die Einwohnerstatistiken der Umlandgemeinden weisen aus, dass es sich dabei überwiegend um Personen im Alter zwischen 30 und 50 handelt, die mit Kindern aus der Kernstadt ins Umland ziehen. Typisch hierfür ist wiederum die Situation in den Gemeinden W. und St. (siehe Abbildung 5.2)¹⁵. Dort wollen diese Familien vor allem eine bessere Versorgung mit Grün für sich und ihre Kinder haben und ihren Traum vom „eigenen Häuschen im Grünen“ verwirklichen. Jedes neue Haus im Modellgebiet soll von zwei Erwachsenen und zwei Kindern bewohnt sein¹⁶, von denen eines in die Schule und das andere in eine Kindertagesstätte geht. Insgesamt ziehen also 60 Personen zu.

Abbildung 5.2: Zahl der Zuwanderer in die Gemeinden W. und St. nach Altersgruppen 2002



Quelle: Statistische Landesämter Nordrhein-Westfalen und Brandenburg.

14 Nach einer Erhebung des Verbandes Deutscher Hypothekenbanken betrug die Grundstücksfläche bei Neubauten im Durchschnitt 539 m² und die Wohnfläche im Durchschnitt 142 m², vgl. Ludwig Schätzl: Finanzierungsstrukturen der Wohneigentumsbildung 2002, VDH-Erhebung unter Einbeziehung der Großbanken, in: Informationen zur Raumentwicklung, H. 6 (2003), S. 370.

15 Auch der Wanderungssaldo ist vor allem in den Altersgruppen „unter 18“ und „30-50“ positiv.

16 Nach den Planungen für das Umland von Berlin wird bei freistehenden Einfamilienhäusern von einer Dichte von zwölf Wohneinheiten pro Hektar ausgegangen, mit einer Haushaltsgröße von 3,4 Personen pro Wohneinheit, vgl. Gemeinsame Landesplanungsabteilung Berlin-Brandenburg: Erster Flächenbericht zum LEP eV, Potsdam 2001, S. 13.

5.2.2 Gewerbegebiete

Im Vergleich zur Analyse von Bevölkerungs- und Wohnsuburbanisierung ist die Forschung zur Suburbanisierung des gewerblichen Sektors und der Dienstleistungen bisher weit weniger intensiv¹⁷. Selbst wenn die Nachfrage nach solchen Flächen in den nächsten Jahren zurückgehen wird, so dürfte doch im Umland der Kernstädte nach wie vor eine hohe Ansiedlungsrate von Gewerbe und Industrie bestehen¹⁸.

Die bereits zitierte Baugenehmigungsstatistik 1996 erlaubt auch einige weitere Aussagen zu den Merkmalen von neuen Nichtwohnbauten (siehe Tabelle 5.7). Im Durchschnitt waren die Grundstücke in den alten Bundesländern deutlich kleiner als in den neuen Bundesländern, die überbaute Fläche lag zwischen 25 und 30 Prozent, also höher als bei den Wohnbauten.

Tabelle 5.7: Grundstücksgröße und überbaute Fläche von genehmigten Nichtwohnbauten in Gewerbegebieten 1996

	Alte Bundesländer		Neue Bundesländer	
	Grundstücksfläche pro Gebäude	Überbaute Fläche (GRZ)	Grundstücksfläche pro Gebäude	Überbaute Fläche (GRZ)
	in m ²	in %	in m ²	in %
Insgesamt	3.772	27,7	7.023	24,9
darunter				
Büros	3.540	28,1	4.558	35,5
Betriebsgebäude	4.370	25,2	7.483	23,9

Deutsches Institut für Urbanistik 

Quelle: Statistisches Bundesamt und Berechnungen des Deutschen Instituts für Urbanistik.

Für die Gewerbegebiete ist es nützlich, die ungefähre Zahl der Wertschöpfung und der Beschäftigten pro m² Fläche zu kennen. Dazu gibt es zwar keine offizielle Statistik, aber in jüngster Zeit wurde in der Umweltgesamtrechnung des Statistischen Bundesamtes die Bodennutzung nach Produktionsbereichen geschätzt¹⁹. Damit kann auch die „Produktivität“ des Bodens gemessen werden (siehe Tabelle 5.8). Die Wertschöpfung pro Hektar ist im verarbeitenden Gewerbe deutlich geringer als im Dienstleistungsbereich. Die Aufteilung lässt sich aber auch dazu verwenden, die durchschnittliche Siedlungsfläche pro Beschäftigtem auszurechnen. Aus Tabelle 5.8 ergibt sich auch, dass im verarbeitenden Gewerbe und im Baubereich die verwendete Fläche fast doppelt so hoch wie im Dienstleistungsbereich ausfällt.

17 Jürgen Aring: Ausmaß und Folgen der Suburbanisierung/Stadt-Umland-Wanderung in NRW, 2002.

18 Gisela Beckmann u.a.: Bauland- und Immobilienmärkte, Ausgabe 2004, Bonn 2004, S. 63.

19 Statistisches Bundesamt: Umweltnutzung und Wirtschaft, Tabellen zu den Umweltökonomischen Gesamtrechnungen, Wiesbaden 2003, S. 202 ff. Die dort ausgewiesenen Werte beziehen sich auf die Siedlungsfläche.

Tabelle 5.8: Siedlungsfläche pro Erwerbstätigem und Bruttowertschöpfung pro Hektar Siedlungsfläche 2001 in Deutschland (ohne nicht genutzte Flächen)*

Wirtschaftsbereich	Siedlungsfläche pro Erwerbstätigem in m ²	Bruttowertschöpfung pro Hektar in Euro
Landwirtschaft	3.090	84.000
Bergbau, Energie- und Wasserversorgung	375	1.710.000
Verarbeitendes Gewerbe	341	1.630.000
Bauarbeiten	346	1.200.000
Handel	190	1.630.000
Verkehr	184	3.810.000
Sonstige Dienstleistungen	190	4.470.000

Deutsches Institut für Urbanistik 

*Quelle: Statistisches Bundesamt: Umweltnutzung und Wirtschaft, Tabellen zu den Umweltökonomischen Gesamtrechnungen, Wiesbaden 2003, S. 202 ff., und Berechnungen des Deutschen Instituts für Urbanistik.

Im Rahmen einer Untersuchung über den Energieverbrauch von privaten Haushalten und Gewerbe wurde kürzlich eine groß angelegte Befragung von Unternehmen nach ihren Gebäudeflächen und der Zahl ihrer Beschäftigten durchgeführt²⁰. Aus der Division beider Werte lässt sich der durchschnittliche Flächenbedarf pro Beschäftigtem ableiten. Das Ergebnis dieser Umfrage ist in Tabelle 5.9 wiedergegeben.

Allerdings scheint ein erheblicher Unterschied in der Flächeninanspruchnahme pro Beschäftigtem je nach Dichte der Besiedlung zu bestehen²¹.

Für die Modellrechnung der Gewerbegebiete wird zwecks besserer Vergleichbarkeit von der gleichen Brutto-Flächengröße des Grundstücks wie beim Wohngebiet ausgegangen. Entsprechend dem Ergebnis der Auswertung der genannten Statistiken und einiger Bebauungspläne soll sich die Bruttobaulandfläche wie in Tabelle 5.10 dargestellt aufteilen.

20 Barbara Schlohmann u.a.: Energieverbrauch der privaten Haushalte und des Sektors Gewerbe, Handel, Dienstleistungen (GHD), Karlsruhe u.a. 2004.

21 Bernd Mielke: Aktuelle Entwicklungen beim Gewerbeflächenbedarf, Dortmund 2002, S. 15 u. 34.

Tabelle 5.9: Flächenbedarf pro Beschäftigtem 2001, in m²

Flächenbedarf pro Beschäftigtem		m²
0. Alle Bereiche		86,3
1. Baugewerbe	Baugewerbe	68
2. Büroähnliche Betriebe	Kreditinstitute und Versicherungen	37
	Verlagsgewerbe	38
	Sonstige betriebliche Dienstleistungen	40
	Gebietskörperschaften u. Sozialversicherungen	36
	Deutsche Bundespost/Postdienst	37
	Telekom	37
	Deutsche Bahn AG	29
3. Herstellungsbetriebe	Metallgewerbe	85
	Kfz-Gewerbe	158
	Holzgewerbe	104
	Papier- und Druckgewerbe	82
4. Handel	Einzelhandel	88
	Großhandel	134
	Handelsvermittlungen	111
5. Krankenhäuser, Schulen, Bäder	Krankenhäuser	54
	Schulen	114
	Bäder	240
6. Beherbergung, Gaststätten, Heime	Beherbergungsgewerbe	160
	Gaststättengewerbe	65
	Organisationen ohne Erwerbszweck u. Heime	123
7. Nahrungsmittelgewerbe	Backgewerbe	38
	Fleischereien/Metzgereien	54
	Restliches Nahrungsmittelgewerbe	86
8. Wäschereien u. (chem.) Reinigungen	Wäschereien u. chemische Reinigungen	37
9. Landwirtschaft	Landwirtschaft	614
10. Gartenbau	Gartenbau	830
11. Flughäfen	Flughäfen	889
12. Sonstige	Bekleidung, Leder, Textil	53
	Binnenschifffahrt	0
	Spedition, Lagerei, Verkehrsvermittlung	63
Nicht zugeordnete*	Möbel, Schmuck, Musik, Recycling, Reisebüros, Sozialw.	30
	Klär- u. Wasserwerke, Energieversorgung	15
	Forstwirtschaft, Fischerei	15
	Militär	20

Quelle: Barbara Schlomann u.a.: Energieverbrauch der privaten Haushalte und des Sektors Gewerbe, Handel, Dienstleistungen (GHD), Karlsruhe u.a., 2004, S. 117.

*Expertenschätzung.

Tabelle 5.10: Aufteilung der Nutzungen im Modellgebiet Gewerbe

Modellgebiet Gewerbe	Modellannahme: Verteilung der Flächen	Entspricht bei 15.385 m² Fläche
	in %	m²
Nettobauland	78	12.000
Verkehrsflächen (innere Erschließung)	11	1.692
Grünflächen	8	1.231
Kompensationsflächen (im Gebiet)	3	462
Bruttobauland	100	15.385

Deutsches Institut für Urbanistik 

Quelle: Berechnungen des Deutschen Instituts für Urbanistik.

Für die Modellrechnungen sollen noch die folgenden, weiteren Annahmen gelten:

- GFZ tatsächlich = 0,33
- GRZ = 0,25
- Nutzung = je 2 000 m² Nutzfläche Büro und Fabrikgebäude
- Beschäftigte: 50 im Bürogebäude und 25 im Fabrikgebäude jeweils einer GmbH

6. Modellrechnungen Wohngebiet

6.1 Modellrechnung der gemeindlichen Kosten von Wohngebieten

6.1.1 Gemeindliche Kosten der Erschließung eines Wohngebietes

In diesem Unterkapitel werden die gemeindlichen Kosten für die erstmalige Herstellung aller Maßnahmen, die mit der Erschließung von Bauland zusammenhängen, betrachtet (vgl. § 128 Abs. 1 BauGB). Unter Erschließungsanlagen werden allgemein die Einrichtung der Ver- und Entsorgung, der Anschluss an das Verkehrsnetz und die Anlage von Grünflächen gefasst. Hinzu kommen Anlagen zum Schutz des Baugebiets vor schädlichen Umwelteinwirkungen im Sinne des Bundes-Immissionsschutzgesetzes. Grundsätzlich werden zwei Arten der Erschließung unterschieden:

- die innere Erschließung, die alle Erschließungsanlagen oder -maßnahmen innerhalb des Baugebiets umfasst,
- die äußere Erschließung, welche die Anbindung des Baugebiets an die bestehenden Netze gewährleistet.

Dabei hat die Kommune eine Reihe von Vorleistungen zu erbringen, zu denen insbesondere Planungs- und Erschließungsleistungen gehören. Auf der Grundlage des Erschließungsbeitragsrechts tragen die Gemeinden mindestens zehn Prozent der beitragsfähigen Erschließungskosten (nach BauGB) selbst, der Rest ist umlagefähig (§ 123 ff. BauGB)¹. Die äußere Erschließung der Verkehrsnetze ist in der Regel allein durch die Gemeinde zu finanzieren: So besagt die räumlich begrenzte Definition des § 127 (2) BauGB, dass die baulichen oder organisatorischen Anpassungen im Verkehrsnetz, die aufgrund der neuen oder durch das Neubaugebiet veränderten Verkehrsbeziehungen notwendig werden und nicht dem Wohngebiet zuzuordnen sind, bei der Gemeinde als Kostenbelastung („äußere Erschließung“) verbleiben². Bei den anderen genannten stadttechnischen Netzen (Wasser, Abwasser, Strom, Gas, Fernwärme, Telefon) entstehen der Gemeinde in aller Regel keine zusätzlichen eigenen Kosten, da sich diese Netze in der Regel selbst finanzieren.

Während die grundsätzliche Darstellung der Kosten für neue Wohngebiete und die daraus resultierenden Folgekosten in der Bundesrepublik relativ gut untersucht

1 Durch das am 15.11.1994 in Kraft getretene Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes ist die Gesetzeszuständigkeit für das Erschließungsbeitragsrecht auf die Länder übergegangen. Davon hat das Land Baden-Württemberg Gebrauch gemacht (siehe die Begründung in der Landtagsdrucksache 13/3966 vom 25.1.2005). Dabei wurde u.a. der Mindestgemeindeanteil auf 5 Prozent abgesenkt.

2 J.-M. Gutsche: Kommunale Investitionskosten für soziale Infrastruktur und äußere Erschließung bei neuen Wohngebieten, TU Hamburg-Harburg, European Center for Transportation and Logistics (Hrsg.), ECTL Working Paper 16, Hamburg 2002, S. 60.

sind³, ist eine systematische Aufarbeitung der Kosten von Gewerbegebieten bisher kaum vorgenommen worden.

Bei den Herstellungskosten werden folgende Bereiche in die Modellrechnung einbezogen:

- innere und äußere Erschließungskosten (Verkehrsanlagen, technische Ver- und Entsorgungsanlagen und öffentliche Grünflächen),
- Planungskosten (Voruntersuchungen, Planung, Verfahrensabwicklung, Koordination, Gutachten etc.),
- Kosten der Kompensationsmaßnahmen,
- Kosten der sozialen Infrastruktur (Kindergarten, Grundschule).

Im Rahmen der Modellrechnung wird die Höhe der entstehenden gemeindlichen Kosten, die mit der Baulandbereitstellung einhergehen, relativ pauschal beziffert, sie orientiert sich an den Angaben in der vorhandenen Literatur sowie einzelner Städte und Gemeinden.

Für die weiteren Berechnungen muss zwischen den Bruttobeträgen der Anlagen-erstellung insgesamt und den Eigenanteilsbeträgen der Gemeinde unterschieden werden.

Übersicht 6.1 bietet einen groben Überblick über die Finanzierung der Kosten der erstmaligen Herstellung, der Erneuerung und des Betriebs dieser Anlagen. Diese Regelungen können landesrechtlich unterschiedlich ausfallen⁴, zusätzlich kann die einzelne Gemeinde in ihren Satzungen über dem Mindestbeitragssatz liegende Eigenbeteiligungen festlegen.

3 Gutsche (2003), Moeckel/Osterhage (2003), Ecoplan (2000), Dieterich und Dransfeld (1999), Empirica/Holst, Hogrebe, Krüger (1997,1999), Braumann, Stadler (1985) u.a.

4 Siehe Hans-Joachim Driehaus: Erschließungs- und Ausbaubeiträge, 7. Aufl., München 2004.

Übersicht 6.1: Anteil der Gemeinde an der Finanzierung der Erschließungsinfrastruktur

Art der Infrastruktur	Rechtliche Grundlage	Hersteller/ Betreiber	Kosten der Gemeinde		
			Erstmalige Herstellung	Erneuerung und Ausbau nach Satzung Gemeinde W. ¹ (Satzung Gemeinde St. ² in Klammern)	Betrieb
Innere Erschließung	BauGB	Gemeinde	Mind. 10 %	20 % (25 %)	Bauliche Unterhaltung 100 %; Reinigung 25 % (unterschiedliche Landesregelungen)
Verkehrsanlagen Äußere Erschließung	KAG	Gemeinde	100 %	60-80 % (60-80 %)	100 %
Straßenbeleuchtung	BauGB	Gemeinde	Mind. 10 %	20 % (25 %)	100 %
Straßenentwässerung	BauGB	Gemeinde	10 %, bei gemeinsamen Kanälen anteilig nach Fläche u.Ä.	20 % (25 %)	100 %
(Selbständige) öffentliche Grünanlagen	BauGB	Gemeinde	Mind. 10 %	100 %	100 %
(Selbständige) öffentliche Kinderspielplätze	Evtl. Ausbaubeträge nach KAG	Gemeinde	(100 %)	100 %	100 %
Kanalisation (außer Straßenentwässerung)	KAG	Regiebetrieb/ Eigenbetrieb	0 %	0 %	Keine
Strom	AVBEltV	Versorger	0 %	0 %	Keine
Gas	AVB Gas	Versorger	0 %	0 %	Keine
Wasser	KAG/ AVBwasserV	Versorger	0 %	0 %	Keine
Fernwärme	AVBFernwärmV	Versorger	0 %	0 %	Keine
Planung, soweit nicht an Dritte vergeben	BauGB	Gemeinde	100 %	100 %	Keine
Kompensationsflächen	BauGB	Gemeinde	0 % (Kostenersatz)	100 %	100 %
(Selbständige) Lärmschutzanlagen	BauGB	Gemeinde	Mind. 10 %	100 % (100 %)	100 %

Fortsetzung nächste Seite

Art der Infrastruktur	Rechtliche Grundlage	Hersteller/ Betreiber	Kosten der Gemeinde		
			Erstmalige Herstellung	Erneuerung und Ausbau nach Satzung Gemeinde W. ¹ (Satzung Gemeinde St. ² in Klammern)	Betrieb
Kindertagesstätten	KiTaG der Länder (z.B. Brandenburg ³ , NRW ⁴)	Kreise oder kreisfreie Städte als <i>örtliche Träger der öffentlichen Jugendhilfe</i> /öffentliche oder freie Träger	Unterschiedliche Landesregelungen, derzeit noch duale Förderung durch Land und Kommunen: z.B. NRW: Zuschuss des örtlichen Trägers der öff. JH von mind. 75 % für freie Träger, Land bezuschusst diesen wiederum mit 50 % ³	unbestimmt	Unterschiedliche Landesregelungen, derzeit noch duale Förderung durch Land und Kommunen: z.B. NRW: 21 % (örtlicher Träger der öffentlichen Jugendhilfe) ⁴ , dazu aber Landeszuschüsse ⁵
Grundschulen	Schulgesetze der Länder	Schulträger sind Kreise, große kreisangehörige Städte oder kreisfreie Städte	Erschließung Schulsitzgemeinde, Baukosten Gemeinde mit Zuschüssen vom Landkreis (mind. 10 %) und Land	unbestimmt	Personalkosten keine (übernimmt Land) Sachkosten Schulträger: mind. 10 %.

Deutsches Institut für Urbanistik 

Quelle: Zusammenstellung des Deutschen Instituts für Urbanistik.

- 1 Satzung über die Erhebung von Beiträgen nach § 8 KAG für straßenbauliche Maßnahmen der Gemeinde W. vom 28.9.2005.
- 2 Satzung der Gemeinde St. über die Erhebung von Beiträgen für den Ausbau von Anlagen im Bereich von Straßen, Wegen und Plätzen (Ausbaubeitragssatzung – ABS).
- 3 KitaG Brandenburg: Zweites Gesetz zur Ausführung des Achten Buches des Sozialgesetzbuches – Kinder- und Jugendhilfe – Kindertagesstättengesetz (KitaG) vom 10.6.1992 (GVBl. I/92, S. 178) zuletzt geändert durch Drittes Gesetz zur Änderung des Kindertagesstättengesetzes vom 17.12.2003 (GVBl. I/03, S. 311), <http://www.mdje.brandenburg.de/Landesrecht/gesetzblatt/texte/K51/5103-01.htm>.
- 4 GTK NRW: Zweites Gesetz zur Ausführung des Gesetzes zur Neuordnung des Kinder- und Jugendhilferechtes (Gesetz über Tageseinrichtungen für Kinder – GTK), vom 29.10.1991, zuletzt geändert durch Haushaltsbegleitgesetz 2004/2005 vom 27.1.2004, <http://www.tageseinrichtungen.nrw.de/recht/gtk.html#start>.
- 3 GTK NRW § 13 Abs. 2 und 3.
- 4 GTK NRW § 18.
- 5 Pestalozzi-Fröbel-Verband (pfv), <http://www.pfv-berlin.de/landesgesetze/landesgesetze.html>.

Die Höhe der Erschließungskosten ist von dem Anteil der Erschließungsflächen am Bruttobauland direkt abhängig. Bei zunehmender Größe des Baugebietes steigt dieser Anteil an, da umfangreichere Erschließungsmaßnahmen notwendig werden. Mit zunehmender Dichte der Bebauung (Geschosswohnungsbau/Mehrfamilienhäuser) sinken wiederum die spezifischen Kosten der Erschließung, da auf kürzeren Wegen bzw. durch größere Anlagen mehr Einwohner angebunden werden können.

Für den *erstmaligen* Bau der *Verkehrsanlagen* kann die Gemeinde zur Deckung ihres nicht anderweitig gedeckten Aufwands einen Erschließungsbeitrag erheben. Dazu zählen nach § 127 Abs. 2 BauGB:

- die öffentlichen zum Anbau bestimmten Straßen, Wege und Plätze (§§ 30 ff. und 133 (1) BauGB),
- öffentliche Verkehrsanlagen, die nicht mit Kraftfahrzeugen befahren werden können (z.B. Fußwege, Wohnwege), und
- Sammelstraßen innerhalb des Wohngebiets, das sind öffentliche Straßen, Wege und Plätze, die zur Erschließung der Baugebiete notwendig sind, aber selbst nicht zum Anbau mit Gebäuden bestimmt sind.

Für die *Erneuerung* können die Anlieger nach den Ausbaubeitragesetzen der Länder wiederum zur Finanzierung herangezogen werden, allerdings sind die Sätze der Gemeindeanteile höher. Dabei wird der Gemeindeanteil in der Regel nach der Nutzung durch die Allgemeinheit bemessen, d.h. bei Hauptstraßen muss die Gemeinde 50 Prozent und mehr der Kosten tragen.

Tabelle 6.2: Herstellungskosten von Verkehrserschließungsanlagen

Euro/m ² Verkehrsfläche	Quelle
77	Landesinstitut für Bauwesen des Landes NRW 1998
67	Gutsche 2003
44–133	Empirica/Holst, Högrefe, Krüger 1997
116	ECOPLAN 2000
60–65	Bayerischer Kommunalen Prüfungsverband 2005

Deutsches Institut für Urbanistik 

Quelle: Zusammenstellung des Deutschen Instituts für Urbanistik.

Im Rahmen der Modellrechnung werden auf Basis der in Tabelle 6.2 genannten Werte für die innere Verkehrserschließung Kosten von *70 Euro pro m² Verkehrsfläche* angesetzt. Diese Beträge sind nach BauGB (§ 127) beitragsfähig (siehe Übersicht 6.1).

Die Anlagen zur *Ableitung von Abwasser* sowie zur *Versorgung mit Elektrizität, Gas, Wärme und Wasser* werden als Erschließungsanlagen im weiteren Sinne be-

zeichnet. Wie erwähnt finden die durch Leitungsbetriebe (Stromversorgung, Telekommunikation etc.) hergestellten und über Anschlussgebühren bzw. Tarife gedeckten grundstücksbezogenen technischen Ver- und Entsorgungsanlagen in der Modellrechnung keine Berücksichtigung, da sie normalerweise keine für die Kommunen relevanten Kosten verursachen. Für die Entwässerung der öffentlichen Straßenflächen ist jedoch die Kommune zuständig. Dabei fallen für die Kommunen vor allem die Kosten des Baus und des Betriebs desjenigen Teils der Kanalisation (einschließlich Regenrückhaltebecken etc.) ins Gewicht, der für die Straßenentwässerung benötigt wird. In der Herstellung der Entwässerungsanlagen kommen unterschiedliche Systeme zum Einsatz (Mischsysteme oder getrennte Systeme für Regen- und Abwasser)⁵. In Anlehnung an Gutsche (2003) werden in der Modellrechnung für die Entwässerung des Baugebiets (ohne Hausanschlüsse) von Schmutz- und Regenwasser Kosten in Höhe von *35 Euro pro m² Verkehrsfläche* angesetzt.

Tabelle 6.3: Herstellungskosten für Straßenentwässerung

Euro/m ² Verkehrsfläche	Quelle
18–142	Empirica/Holst, Hogrebe, Krüger 1997
35	Gutsche 2003

Deutsches Institut für Urbanistik 

Quelle: Zusammenstellung des Deutschen Instituts für Urbanistik.

Die Herstellungskosten der *Straßenbeleuchtung* können neben der Literatur auch den Erschließungsbeitragssatzungen einiger Städte entnommen werden. Es wird im Folgenden ein Wert von *6 Euro pro m²* angesetzt.

Tabelle 6.4: Herstellungskosten für Straßenbeleuchtung in Erschließungsbeitragssatzungen

Euro/m ² Straßenfläche	Quelle
5	Hamburg (Einheitssätze-Gesetz – EsG)
6	Mannheim (Erschließungsbeitragssatzung)
Euro/m ² Straßenlänge	
51	Karlsruhe
80	Tübingen
62	Ulm

Deutsches Institut für Urbanistik 

Quelle: Zusammenstellung des Deutschen Instituts für Urbanistik.

Park- und Grünanlagen gehören nach § 127 Abs. 2 Punkt 4 BauGB zur inneren Erschließung eines Baugebietes. Dabei wird nach selbständigen und unselbständigen Grün- und Parkanlagen unterschieden. Unselbständige Anlagen sind Bestandteil der Verkehrsanlagen, die zur Erschließung des Baugebiets erforderlich

⁵ MSKS (Hrsg.): Wege zur preiswerten Erschließung. Neue Wohn- und Mischgebiete im Städtevergleich, Düsseldorf 1997, S. 37; J.-M. Gutsche 2002.

sind (z.B. Straßengrün). Selbständige Anlagen sind nach den städtebaulichen Grundsätzen nicht Bestandteil einer derartigen Verkehrsanlage, aber innerhalb der Baugebiete zu deren Erschließung notwendig. Im Rahmen dessen bilden Kinderspielflächen eine Ausnahme, da sie nicht zur inneren Erschließung nach § 127 BauGB zählen.

Die Kosten für die Park- und Grünanlagen sind nach BauGB umlagefähig. In den jeweiligen Erschließungsbeitragssatzungen der Gemeinden werden i.d.R. Kennzahlen für den beitragsfähigen Aufwand an den Grünanlagen festgelegt. Die Werte bewegen sich zwischen 10 und 20 Prozent der Summe der Grundstücksflächen des erschlossenen Gebietes. Die Auslegungsbreite des Tatbestands der „Erforderlichkeit“ des § 127 BauGB ist in einzelnen Kommunen nicht unstrittig. Mitunter werden die Kosten für die Grünanlagen den Anliegern auch dann auferlegt, wenn die Grünanlagen in keinerlei Zusammenhang mit der Erschließung der Baugebiete stehen, sondern selbständige Teile einer zusammenhängenden Grünplanung sind. Ausbaubeiträge für Grünanlagen können nicht erhoben werden⁶.

Tabelle 6.5: Herstellungskosten für öffentliche Grün- und Parkflächen

Euro/m ² Fläche	Quelle
13,0	Landesinstitut für Bauwesen des Landes NRW 1998
10,0–51,0	GALK/Eschenbruch 1996
25,0	Herz 1995
7–11	Stadt Landau 2005

Deutsches Institut für Urbanistik 

Quelle: Zusammenstellung des Deutschen Instituts für Urbanistik.

Der Flächenbedarf für die öffentlichen Grünflächen steigt i.d.R. mit der Bebauungsdichte. Die Herstellungs- und Ausstattungskosten für derartige öffentliche Flächen differieren in hohem Maße, da sie von der Pflanzenart, der Qualität von Ausstattungsgegenständen etc. abhängen. Im Rahmen der Modellrechnung wird von einem Durchschnittswert von *10 Euro pro m²* für die Herstellung und Gestaltung der Grünfläche ausgegangen, da es in den Umlandgemeinden zumeist keiner aufwändigen Grünanlagen bedarf und naturwüchsige Flächen erheblich an Herstellungs- und Pflegekosten sparen⁷.

Die Notwendigkeit der Errichtung von *Lärmschutzeinrichtungen* ist allein von den Lageeigenschaften der neuen Wohngebiete abhängig. Hierbei handelt es sich um Anlagen zum Schutz von Baugebieten vor schädlichen Umwelteinwirkungen. Gesetzliche Grundlage für die Notwendigkeit des Baus von Lärmschutzeinrichtungen ist das Bundesimmissionsschutzgesetz. Die Lärmquelle ist in der überwiegenden Zahl der Fälle der Straßen- oder Schienenverkehr.

⁶ Ausgenommen im Land Rheinland-Pfalz.

⁷ Siehe z.B. die Beispiele in Britta Deiwick u.a.: Verfahren zur Bewertung und Bilanzierung von Eingriffen im Land Berlin, Fassung Dezember 2005, Anhang 8 und 9.

Die Kosten für die Lärmschutzeinrichtungen sind in entscheidendem Maße von deren Länge und damit von dem Flächenzuschnitt und der Lage des Baugebiets abhängig. Lärmschutzeinrichtungen können als Lärmschutzwälle oder Lärmschutzwände gebaut werden. Lärmschutzwälle sind i.d.R. kostengünstiger, da überschüssiger Aushub verwendet werden kann. Allerdings verbrauchen sie wesentlich mehr Fläche als Lärmschutzwände.

Nach § 127 Abs. 2 Nr. 5 BauGB ist eine Beitragserhebung für selbständige, öffentliche Immissionsschutzanlagen möglich, soweit die Gemeinde in Erfüllung ihrer Erschließungslast zur Herstellung verpflichtet ist. Ausbaubeiträge können nicht erhoben werden⁸.

Tabelle 6.6: Herstellungskosten Lärmschutzeinrichtungen

	Euro/lfd. m Lärm- schutzeinrichtung	Quelle
Lärmschutzeinrichtungen	600	Gutsche 2003
	255	BM für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen: Statistik des Lärmschutzes 2003
Lärmschutzwand	280	Landesregierung Schleswig-Holstein ¹
	409–613	Umweltlexikon: Lärmschutzbauten ²
	300–600	BUND (Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland) ³
Lärmschutzwall	50	Landesregierung Schleswig-Holstein ¹
Steilwälle	354	BM für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen: Statistik des Lärmschutzes 2003

Deutsches Institut für Urbanistik 

Quelle: Zusammenstellung des Deutschen Instituts für Urbanistik.

- 1 http://landesregierung.schleswig-holstein.de/coremedia/generator/Aktueller_20Bestand/MWAV/X_Landesamt_20f_C3_BCr_20Stra_C3_9Fenbau_20und_20Verkehr/Information/L_C3_A4rmschutz.html.
- 2 <http://www.umweltlexikon-online.de>.
- 3 <http://www.bund.net/>.

Im Rahmen der Modellannahmen wird davon ausgegangen, dass keine Lärmschutzeinrichtungen benötigt werden.

Kosten für Planung und Koordinierung

Mit der Ausweisung neuer Bauflächen entstehen der Gemeinde Kosten für die Planung und Verfahrensabwicklung (Rahmenplan, städtebaulicher Entwurf, Bauleitplan, Wettbewerbe etc.). Dies betrifft sowohl die vorbereitenden Planungskosten als auch die Kosten für Projektkoordinierung, Verfahrensabwicklung, Beteiligungsprozesse sowie die Erstellung von Gutachten und Einzelplänen wie z.B. Lärmgutachten, Umweltverträglichkeitsprüfung oder Grünordnungsplan.

⁸ Ausgenommen im Land Rheinland-Pfalz.

Tabelle 6.7: Kosten für Planung und Koordinierung

Euro/m ² Nettobauland	Quelle
2–11	Empirica/Holst, Hogrebe, Krüger 1997
2	Richtwerte Uni Karlsruhe, ISL, 2000

Deutsches Institut für Urbanistik 

Quelle: Zusammenstellung des Deutschen Instituts für Urbanistik.

Allgemeine Verwaltungskosten für die Planung etc. gehören nicht zum beitragsfähigen Erschließungsaufwand und sind dementsprechend nicht umlagefähig⁹. Hin- gegen sind die Kosten, die der Gemeinde durch die Vergabe von Aufträgen an Dritte entstehen, berücksichtigungsfähige Kosten. Da eine solche Auftragsvergabe gerade in kleineren Städten und Gemeinden üblich ist, wird in der Modellrechnung angenommen, dass die Planungskosten zu drei Vierteln erschließungsbei- tragspflichtig sind, das letzte Viertel aber allgemeine Verwaltungskosten sind, die von der Gemeinde selbst finanziert werden müssen. Im Rahmen der Modellrech- nung werden in Anlehnung an empirica (1997) und ISL (2000) Kosten für die Pla- nung und Koordinierung in Höhe von 2 Euro pro m² Nettobauland angesetzt.

Kosten für Kompensationsmaßnahmen

Stellt die Erschließung eines Wohngebietes bzw. Gewerbegebietes einen Eingriff in Natur und Landschaft dar, so ist dieser Eingriff auszugleichen. Die jeweiligen Aufwendungen werden durch die Erhebung von Kostenerstattungsbeiträgen nach §§ 135a ff. BauGB allein von den Eigentümern gedeckt¹⁰.

Die Kosten der Kompensationsregelung gemäß § 1a (3) und §§ 135a ff. BauGB beinhalten die für Planungsleistungen, Flächenerwerb, Fertigstellungs- und Ent- wicklungspflege der Kompensationsmaßnahmen im Baugebiet oder außerhalb des Gebiets¹¹. Auch hier differieren die Kosten für die Durchführung der Kompensati- onsmaßnahmen sehr stark und sind von der Qualität und dem Ausstattungsgrad abhängig (z.B. Aufforstungsflächen, Anlage von neuen Gewässern, Vernässungs- flächen, Renaturierung von Gräben oder Fließgewässern, Nutzungsextensivierung von landwirtschaftlichen Flächen etc.).

⁹ H. Richard und C. Steinmetz: Erschließung in der kommunalen Praxis, Bonn 2000, S. 161 ff.

¹⁰ Unter bestimmten Bedingungen können allerdings die Kompensationsmaßnahmen für die Flächen der Erschließungsanlagen als Erschließungskosten abgerechnet werden, siehe Arno Bunzel: Bau- leitplanung und Flächenmanagement bei Eingriffen in Natur und Landschaft, Berlin 1999 (Difu- Arbeitshilfe), S. 154.

¹¹ Siehe z.B. Satzung der Gemeinde Wachtberg über die Erhebung von Kostenerstattungsbeiträgen vom 23.4.2004.

Tabelle 6.8: Kosten für Kompensationsmaßnahmen

Euro/m ² Kompensationsfläche	Quelle
8	Ausgleichsabgabenverordnung (AAVO) Hessen ¹
7,6	Studie Senatsverwaltung Berlin, unveröffentlicht, 1998/99
6	Bebauungsplan Nr. 101b „Am Sandfeld, Neersener Straße“, Stadt Kaarst ²
7	Bebauungsplan Nr. 180 „Amselweg/Masurenweg“ der Stadt Barsinghausen ³
3,5	Bebauungsplan E 7 Gemarkung Landau-Mörlheim ⁴

Deutsches Institut für Urbanistik 

Quelle: Zusammenstellung des Deutschen Instituts für Urbanistik.

- 1 Burckhard Schweppe-Kraft: Monetäre Bewertung von Biotopen und ihre Anwendung bei Eingriffen in Natur und Landschaft, Bonn-Bad Godesberg 1998 (Angewandte Landschaftsökologie, H. 24), S. 283.
- 2 <http://www2.kaarst.de>.
- 3 http://www.bauen.barsinghausen.de/Bebauungsplanung/BP180_Begrueendung-Entwurf-B.pdf.
- 4 Stadt Landau, Bebauungsplan E 7 Gemarkung Landau-Mörlheim, Umweltbericht November 2005.

Im Rahmen der Modellrechnung werden in Anlehnung an die in Tabelle 6.7 genannten Werte Kosten für ökologische Ausgleichsmaßnahmen von *8 Euro pro m² Kompensationsfläche* angesetzt.

Äußere Erschließung

Zur Gewährleistung der Anbindung des neuen Wohn- oder Gewerbestandortes sind in vielen Fällen zusätzliche bauliche Veränderungen an den bestehenden Verkehrsnetzen außerhalb des Baugebiets vorzunehmen. Nach Gassner/Thünken zählen zur äußeren Erschließung „alle Anlagen außerhalb der Baugebiete, die zu deren Erschließung erforderlich sind, wie Zufahrtsstraßen ..., Hauptzuleitungen und Hauptableitungen ..., Anteile an sonstigen Versorgungs- und Entwässerungsanlagen, z.B. Hochbehälter, Regenrückhaltebecken und Kläranlagen, und schließlich Umbau und Erweiterung vorhandener Netze, an die Anschluss genommen wird“¹². Maßnahmen der äußeren Erschließung sind damit die Anlagen, die nicht ausschließlich dem betreffenden Gebiet zuzurechnen sind. Auch räumlich sind sie meist außerhalb des Baugebiets gelegen.

Die Höhe der gemeindlichen Kosten für die äußere Erschließung hängt in geringem Maße von der Bebauungsdichte ab, entscheidender sind die Gebietsgröße (z.B. Anzahl der Wohneinheiten pro Neubaugebiet) und die Lage des Neubaugebiets innerhalb des Gemeindegebiets. Die Kosten für die äußere Erschließung können meist nur auf den Einzelfall bezogen geschätzt werden. Die großen Unterschiede bei den Herstellungskosten sind u.a. abhängig von:

¹² E. Gassner und H. Thünken: Die technische Infrastruktur in der Bauleitplanung, Institut für Städtebau der Deutschen Akademie für Städtebau und Landesplanung (Hrsg.), Berlin 1990. Siehe auch G. Schöning und K. Borchard: Städtebau im Übergang zum 21. Jahrhundert, Stuttgart 1992, S. 93.

- Ausbaustandard (Straßenbreite, Straßenkapazität),
- Fahrbahndecke,
- Qualität der Straßengestaltung (Verwendung verschiedener Pflasterarten, Begrünung, Beleuchtung, Möblierung etc.).

Tabelle 6.9: Herstellungskosten für die äußere Erschließung

Quelle	Komponenten der äußeren Erschließung	Herstellungsaufwand (Gesamt)
Joachim von Barby (1974)	Wasserversorgungsanlagen: 190 Euro/EW + 90 Euro/EW Abwasserbeseitigung und -reinigung: 190 Euro/EW + 230 Euro/EW Pumpstationen/Regenrückhaltebecken Verkehrsflächen unter Annahme, dass 5 m ² /EW, unter Annahme Herstellungskosten von 100 Euro/m ² = 500 Euro/EW	1.200 Euro/EW ¹
Klaus Borchard (1974) ²	Erschließungsstraßen Verkehrsstraßen Hauptverkehrsstraßen (inkl. Entwässerung)	900–1 400 Euro/EW 900–1 120 Euro/EW 170–300 Euro/m ²
Dieterich/Dransfeld (1999)		1 500–7 500 Euro/WE
Jens-Martin Gutsche (2003)	Äußere Verkehrserschließung (inkl. Entwässerung) Projektgröße 10–19 WE Projektgröße 20–49 WE	Integrierte Lageklasse: 5 500 Euro/WE Randlage: 6 600 Euro/WE Integrierte Lageklasse: 1 600 Euro/WE Randlage: 3 700 Euro/WE
Bayerischer Kommunalen Prüfungsverband 2005	Hauptverkehrsstraße	79– 84 Euro/m ²

Deutsches Institut für Urbanistik 

Quelle: Zusammenstellung des Deutschen Instituts für Urbanistik.

1 Die Kostenangaben sind durch die Berücksichtigung der Preisanpassungen bereinigt (die Preise haben sich von 1974 bis zum Jahr 2004 nahezu verdoppelt: Preisindizes für Straßenbau auf der Basis 2000 = 100, 1974 = 53,5).

2 Orientierung an Barby (1974).

Hinzu kommt, dass in der Literatur quantitative Angaben zu den Kosten der äußeren Erschließung von neuen Wohn- oder Gewerbegebieten selten dokumentiert sind (siehe Tabelle 6.9). Gründe dafür könnten u.a. die Nichterhebung dieser Daten und die große Schwankungsbreite der Kosten sein. Es können deshalb im Rahmen dieser Studie nur sehr pauschalisierte Werte angegeben werden, die sich an den Kostenangaben für die Wohngebiete in der Gemeindebefragung von Jens-Martin Gutsche (2002) und an der Kostenspanne, die von Dieterich/Dransfeld (1999) angegeben wird, orientieren. Es werden für die äußere Erschließung inkl.

Entwässerung 6 600 Euro pro Wohneinheit veranschlagt. Dies entspricht bei 15 Wohneinheiten einem Betrag von 99 000 Euro, den die Gemeinde im Wesentlichen zu tragen hat. Lediglich bei der Ersatzinvestition unterstellen wir, dass die Gemeinde nur noch 70 Prozent der Herstellungskosten zu finanzieren hat, da sie dann die Anwohner der Sammelstraßen zu Beiträgen heranziehen kann.

Abschreibungen auf Herstellungskosten

Um die jährlichen Betriebskosten und die Herstellungskosten addieren zu können, werden die Abschreibungen der Anschaffungswerte über die erwartete Nutzungsdauer linear verteilt. Zusätzlich sind die abdiskontierten zukünftigen Ersatzinvestitionen einzurechnen¹³. Hinzuweisen ist darauf, dass von den Herstellungskosten abzüglich der finanziellen Leistungen der Grundstückseigentümer ausgegangen wird. Die verwendeten Nutzungsdauern sind aus Tabelle 6.10, die Abschreibungsbeträge aus Tabelle 6.11 zu ersehen.

Tabelle 6.10 Nutzungsdauer der Erschließungsanlagen und Infrastrukturgebäude

	NKF 2003 ¹	Hamburg 2005 ²	Normalher- stellungskosten 2000 ³	Afa- Tabelle ⁴	Hampicke 1985 ⁵	Verwende- te Werte
Anliegerstraßen	40–60				40	50
Abwasserkanäle	60–80	50			40	60
Grünanlagen	15	15		15	30	25
Kompensations- flächen						100
Straßenbeleuch- tung	20–30	20		19		20
Kindergärten	50–80	80 (massiv)	50–70			60
Schulgebäude	50–80	80 (massiv)	50–80			60

Deutsches Institut für Urbanistik 

Quelle: Zusammenstellung des Deutschen Instituts für Urbanistik.

- 1 Neues Kommunales Finanzmanagement, 2. Auflage 2003, S. 205 ff.
- 2 Abschreibungstabelle der Freien und Hansestadt Hamburg.
- 3 Normalherstellungskosten.
- 4 BMF, Afa-Tabellen für die allgemein verwendbaren Anlagegüter.
- 5 Ulrich Hampicke: Die volkswirtschaftlichen Kosten des Naturschutzes in Berlin, Berlin 1985.

¹³ Siehe dazu Kapitel 5.1.

Tabelle 6.11: Modellannahmen der Kosten der erstmaligen Erschließung für das Modellgebiet Wohnen

Wohngebiet	Fläche in m²	Kosten/m² Euro/m²	Kosten brutto = (1) x (2)	Anteil Gemeinde in %	Anteilige Kosten der Gemeinde = (3) x (4)	Abschrei- bungs- dauer	Ersatzinvestitionen davon (Gegen- wartswert), siehe Kap. 5.1	Anteil Gemeinde in %	Anteilige Kosten der Gemeinde = (7) x (8)	Abschreibung pro Jahr = [(5) + (9) / (6)]
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)
	in m²	Euro/m²	Euro	in %	Euro	Jahre	Euro	in %	Euro	Euro
Verkehrsflächen	2.308	70	161.543	10	16.154	50	25.284	20	5.057	424
Straßenentwässerung	2.308	35	80.780	10	8.078	60	8.059	20	1.612	161
(Selbständige) Grünflächen	2.000	10	20.000	10	2.000	25	11.640	100	11.640	546
Straßenbeleuchtung	2.308	6	13.848	10	1.385	20	11.300	20	2.260	182
Planungskosten soweit beitragspflichtig	10.000	1,50	15.000	10	1.500	50	0	0	0	30
Erschließungsbeitrags- pflichtig			276.171		27.617		56.283		20.568	1.314
Kompensationsflächen	1.077	8	8.616	0	0	100	161	100	161	2
Planungskosten der Gemeinde	10.000	0,50	5.000	100	5.000	50				100
Summe innere Erschließung			289.786		32.617		56.443		20.729	1.415
Äußere Erschließung			99.000	100	99.000	50	15.495	70	10.847	2.290
Summe innere und äußere Erschließung			388.786		131.617		71.939		31.576	3.705

Die Frage, die im Rahmen dieser Studie interessiert ist, welche und wie viel soziale Infrastruktur mit der Ausweisung eines neuen Baugebietes benötigt wird. Ziel ist es, die zu erwartenden zusätzlichen Kosten für die notwendigen baulichen Kapazitätserweiterungen im Bereich der sozialen Infrastruktur einer Gemeinde aufgrund eines Neubaugebietes abzuschätzen.

Unter den Begriff soziale Infrastruktur werden i.d.R. Grundschulen, Oberschulen, Einrichtungen zur Kindertagesbetreuung, Jugendfreizeitstätten, Bibliotheken, Kinderspielflächen und Sportanlagen, z.T. auch Krankenhäuser gefasst. Die Herstellung dieser Einrichtungen im Kontext von neuen Siedlungsflächen stellt einen Aufgabenbereich der Kommune dar, der sich aus der direkten Nachfrage der Bewohner des Neubaugebiets ergibt. Eine Unterscheidung kann dabei noch in gesetzlich definierte Aufgaben und solche mit hohem Ausgestaltungsspielraum gemacht werden. So besteht z.B. ein Rechtsanspruch auf einen Kindergartenplatz ab dem vollendeten 3. Lebensjahr bis Schuleintritt (§ 24 Sozialgesetzbuch, Achtes Buch), und die Länderregelungen gehen teilweise darüber hinaus. Weit stärker sind dagegen die Einrichtungen der Jugendarbeit und die Sportstätten von politischen Entscheidungen abhängig. So heißt es im § 1 Sportförderungsgesetz Brandenburg lediglich, dass allen Einwohnern im Land die sportliche Betätigung und die Teilnahme an Sportveranstaltungen ermöglicht werden soll.

Ausschlag gebend für den Bau von Einrichtungen der sozialen Infrastruktur ist häufig nicht allein das neue Baugebiet, sondern zusätzlich die allgemeine Versorgungssituation mit diesen Einrichtungen in der Gemeinde. Die Nachfrage nach sozialer Infrastruktur ergibt sich somit durch Überlagerung der Wirkungen des Neubaugebiets und der Situation in der Restgemeinde¹⁴. Die Trägerschaft kann durch Kommune, private Betreiber, Kirchen etc. wahrgenommen werden.

Die Einbeziehung der Kosten der kommunalen Infrastruktur außerhalb der Erschließung erstreckt sich in dieser Studie auf die mit der Ausweisung eines neuen Gebiets einhergehenden sozialen Infrastruktureinrichtungen für die Bereiche Grundschulen, Turnhallen und Kindertagesstätten. Diese Einrichtungen haben in der Regel einen kleinen Einzugsbereich¹⁵ und müssen im Falle der Schule von der Gemeinde angeboten, im Falle der Kindergärten von der Gemeinde häufig mitfinanziert werden, selbst wenn sie keine Träger der Einrichtung ist. Zudem lässt sich nach Gutsche eine Wachstumsabhängigkeit dieser Einrichtungen von der Ausweisung neuer Wohngebiete statistisch nachweisen¹⁶.

Bei der übrigen von den Kommunen angebotenen Infrastruktureinrichtungen wird in der Modellrechnung realistischerweise unterstellt, dass diese über so ausrei-

14 Eine Ausnahme bilden nur die wohnungs- und siedlungsnah benötigten Kindertagesstätten oder Spielflächen.

15 Siehe Michael Reidenbach: Ausstattung und Bedarf an sozialer Infrastruktur aus regionaler Sicht, Berlin 1988 (Difu-Materialien 5/88).

16 Vgl. genauer: Gutsche 2002.

chende Kapazitäten verfügen, dass eine kleinere Erschließungsmaßnahme nicht nennenswert zu zusätzlichen Bau- und Betriebskosten führt. Es treten also keine so genannten Sprungkosten auf.

Die spezifischen Zuweisungen von anderen Verwaltungsebenen (z.B. Land) zu den Investitions- und Betriebskosten der sozialen Infrastruktur, die zu einer Verringerung der kommunalen Kosten führen, werden auf der Einnahmenseite des Modells berücksichtigt.

Grundschulen (inkl. Turnhallen) und Kindergärten

Der Begriff Grundschule umfasst in Deutschland die Schulen, die von Kindern der Klassen 1 bis 4 (teilweise 1 bis 6) besucht werden. Damit werden die Altersstufen von etwa 6 bis 10 bzw. 12 Jahren erfasst. Die Baukosten von Grundschulen werden im Wesentlichen durch den gewählten Standard der Baumaßnahme (einfacher, mittlerer oder hoher Standard), die Gebäudeform (Architektur), das Raumprogramm (Bauwerksflächen) sowie den Bruttorauminhalt bestimmt. Um die kommunalen Kosten zu ermitteln, wurden die Angaben aus der vorhandenen Literatur und dem Internet analysiert und ggf. mit aktuellen Angaben einzelner Städte abgeglichen. Im Rahmen der Recherche wurde deutlich, dass sich die wissenschaftliche Aufbereitung des Themas schwierig gestaltet, da die Datenlage sowohl quantitativ als auch qualitativ (Aufbereitung des Datenmaterials, unterschiedliche Bezugsgrößen) z.T. schlecht ist.

Unter Kindertagesstätten werden Einrichtungen wie z.B. Krippe, Kindergarten und/oder Hort gefasst, welche die Betreuung der Kinder für einen Teil des Tages übernehmen¹⁷. Die Baukosten von Kindertagesstätten werden im Wesentlichen durch das Betreuungsangebot (Betreuung der Kinder am Vor- und Nachmittag – Regelbetrieb – oder Ganztagsbetreuung sowie sonstige Betreuungsangebote für Kleinkinder und Schulkinder) und, ähnlich wie bei Schulen, den gewählten Standard der Baumaßnahme (einfacher, mittlerer oder hoher Standard), die Gebäudeform (Architektur), das Raumprogramm (Bauwerksflächen) sowie den Bruttorauminhalt bestimmt.

Die Investitionskosten der Einrichtungen entnehmen wir einer ausführlichen Untersuchung der Stadt München zu Bauvorhaben im Bereich von Kindertagesstätten und Schulen¹⁸. Danach kostet ein Platz in einem freistehenden Kindergarten im Bundesdurchschnitt 18 420 Euro, ein Schülerplatz in einer Grundschule 21 000 Euro. Hinzu kommen noch etwa 3 500 Euro pro Schüler für die notwendige Turnhalle. Die Abschreibungsdauer kann der Tabelle 6.12 entnommen werden, ebenso der Abschreibungsbetrag pro Kind bzw. Schüler.

17 § 22 Sozialgesetzbuch VIII, Kinder- und Jugendhilfe (KJHG), Elektronische Version unter: http://www.datenschutz-berlin.de/recht/de/rv/ges_soz/sgb08_1.htm.

18 Landeshauptstadt München: Überprüfung der Baukosten für Bauvorhaben der Landeshauptstadt München im Bereich Kindertageseinrichtungen und Schulen, Sitzungsvorlage Nr. 02-08/V 04612 vom 13.7.2004 (kann über das Internet im Ratsinformationssystem gefunden werden).

Tabelle 6.12: Berechnung der Abschreibungen bei den Einrichtungen der sozialen Infrastruktur

Einrichtung	Herstellungskosten	Ersatzinvestitionen (Gegenwartswert) bei Realzins von 4 %) ¹	Summe	Nutzungsdauer	Jährliche Abschreibung
		Euro/Kind bzw. Schüler		Jahre	Euro/Kind bzw. Schüler
Kindergarten	18 420	1 838	20 258	60	338
Grundschule	21 000	2 095	23 095	60	385
Turnhalle	3 500	885	4 385	40	110

Deutsches Institut für Urbanistik 

Quelle: Stadt München und Berechnungen des Deutschen Instituts für Urbanistik.

1 Siehe Kapitel 5.1.

6.1.2 Betriebskosten

Mit der Entwicklung von Baugebieten fallen nicht nur einmalige Herstellungskosten an, sondern auch Betriebskosten (auch laufende Kosten genannt, wenn darin nicht die Abschreibungen enthalten sind). Für das Modellgebiet werden die jährlichen Kosten für folgende Bereiche dargestellt:

- Pflege und Unterhaltung der öffentlichen Verkehrsflächen (Entwässerung der öffentlichen Verkehrsflächen, Unterhaltung des Straßen- und Wegenetzes),
- Pflege und Unterhaltung der öffentlichen Grün- und Freiflächen,
- Pflege und Unterhaltung der Kompensationsmaßnahmen,
- Betriebskosten für die soziale Infrastruktur.

Pflege und Unterhaltung der öffentlichen Verkehrsflächen

Die Kosten für die bauliche und betriebliche Unterhaltung der öffentlichen Verkehrsflächen (ohne Abschreibungen) können sehr unterschiedlich ausfallen, abhängig u.a. von der Intensität der Nutzung (vgl. die Angaben in Tabelle 6.13). In dieser Studie wird für die Unterhaltung der Verkehrsflächen der inneren Erschließung (ohne Entwässerung) ein Wert von *1,0 Euro pro m² Verkehrsfläche pro Jahr* angesetzt.

Das auf Verkehrsflächen anfallende Niederschlagswasser zählt zum Abwasser, zu dessen Beseitigung die Gemeinden bzw. die Träger der Straßenbaulast verpflichtet sind¹⁹. Bei jedem Abwasserkanal, der Regenwasser aufnimmt, ist ein entsprechender Anteil für die Entwässerung der öffentlichen Straßen hinzuzurechnen. Im

¹⁹ Vgl. z.B. § 53 Abs. 3 LWG NW.

Rahmen der Modellrechnung werden jährliche Betriebskosten für die Straßenentwässerung von *0,80 Euro pro m² Verkehrsfläche* angesetzt²⁰.

Tabelle 6.13: Betriebskosten der öffentlichen Verkehrsflächen

	Kosten pro Einheit Euro/Jahr		Quelle
Laufende Kosten der äußeren Erschließung	98,5	EW	ECOPLAN 2000
Gemeindestraßen	3,6–7,3	Lfd. m	ÖROK 1999
Unterhaltung des städtischen Straßen- und Wegenetzes	1,1	m ²	Forschungsanstalt für Verkehrswesen ¹
	4,0		ECOPLAN 2000
	0,6		Stadt Frankfurt a.M. 2003 ²
	1,0		Wir4 2002
	1,0	m ²	GALK Arbeitskreis Organisation und Betriebswirtschaft, Eschenbruch 1996
	1,0		Holtel/Wuschansky 2002
	3,5		Bukowiecki u.a. 2003 ³

Deutsches Institut für Urbanistik 

Quelle: Zusammenstellung des Deutschen Instituts für Urbanistik.

1 <http://www.stadt-frankfurt.de/stadtkaemmerei/haushalt2004entwurf/data/pdf/001/000/006/002/index.pdf>

2 <http://www.stadt-frankfurt.de>

3 Alexandre Bukowiecki u.a.: Vergleich der Kosten im betrieblichen Straßenunterhalt in Schweizerischen Städten, in: *die stadt – les villes*, H. 6 (2003), S. 21 f.

Bei der *Straßenreinigung* können üblicherweise keine zu 100 Prozent kostendeckenden Gebühren erhoben werden. Der Deckungsgrad liegt bei etwa 80 Prozent. Unter der Annahme von *0,30 Euro je laufenden Meter*²¹ betragen die Betriebskosten der Kommune *0,05 Euro pro Jahr und m² für die Straßenreinigung*.

Auch für die *Straßenbeleuchtung* fallen jährliche Kosten für Strom und Unterhaltung an.

Es werden im Rahmen der Modellrechnung jährliche Betriebskosten für die Beleuchtung in Höhe von *85 Euro pro Straßenlampe* angesetzt, das sind umgerechnet *0,50 Euro pro m² Verkehrsfläche*.

20 Vgl. Gerd Lück: Auswirkungen von Firmenansiedlungen auf den kommunalen Haushalt, o.O. o.J. (Powerpointpräsentation der wir4 – Wirtschaftsförderung für Moers, Kamp-Linfort, Neukirchen-Vluyn und Rheinberg).

21 Holtel/Wuschansky 2002, S. 58, nach Lück.

Tabelle 6.14: Betriebskosten der Beleuchtung der öffentlichen Verkehrsflächen (ohne Abschreibungen)

Kosten pro Lichtpunkt – Euro/Jahr	Quelle
58–114	StGB NRW ¹
37–158	Höhne/Schröter 1998
85	Holtel/Wuschansky 2002

Deutsches Institut für Urbanistik 

Quelle: Zusammenstellung des Deutschen Instituts für Urbanistik.

- 1 [http://www.intern.nwstgb.de/_scripts/frame_generator/generate.pl?frameset=http %3A//www.intern.nwstgb.de/mitteilungen/archiv/index.phtml&frame=frame1&url=http %3A//www.intern.nwstgb.de/mitteilungen/archiv/2003/september/index.phtml](http://www.intern.nwstgb.de/_scripts/frame_generator/generate.pl?frameset=http%3A//www.intern.nwstgb.de/mitteilungen/archiv/index.phtml&frame=frame1&url=http%3A//www.intern.nwstgb.de/mitteilungen/archiv/2003/september/index.phtml).

Pflege und Unterhaltung der öffentlichen Grünflächen

Die Bereitstellung und Pflege öffentlicher Grünanlagen umfasst in erster Linie die gärtnerische, handwerkliche und bauliche Unterhaltung der Flächen und Ausstattungen (Bänke, Absperrungen etc.), die zum Erhalt der Grünflächen notwendig sind.

Tabelle 6.15: Betriebskosten der öffentlichen Grün- und Parkflächen (ohne Abschreibungen)

Euro/m ² öffentliche Grünflächen/Jahr	Quelle
0,4–1,6	GALK Arbeitskreis Organisation und Betriebswirtschaft, Eschenbruch 1996
1,8	Senatsverwaltung Berlin 2000
1,6	Senatsverwaltung Berlin 2001
0,6–2,3	KGSt 2003
0,3–1,5	Stadt Bremen 2003
1,0–2,0	Auskunft Senator für Bau, Umwelt und Verkehr, Bremen
0,2	Holtel/Wuschansky 2002

Deutsches Institut für Urbanistik 

Quelle: Zusammenstellung des Deutschen Instituts für Urbanistik.

Die Kosten für die dauerhafte Sicherung und Pflege der Grün- und Freiflächen sind nur schwer pauschal mit einem Wert festzulegen, da sie beispielsweise abhängig sind von den Pflegeklassen vor Ort, von der Topographie in der Kommune oder der Intensität des Personal- und Maschineneinsatzes. Im Rahmen der Modellrechnung werden jährliche Kosten von *1,20 Euro pro m² öffentliche Grünfläche* angesetzt.

Pflege und Unterhaltung von Kompensationsflächen

Im Gegensatz zu den Herstellungskosten müssen die Gemeinden zumeist die Pflege der Kompensationsflächen übernehmen, wenn die Fertigstellungs- und

Entwicklungspflege beendet ist, was in W. z.B. spätestens nach fünf Jahren der Fall ist. Die laufenden Kosten für die dauerhafte Pflege und Unterhaltung von Kompensationsflächen schlagen aber nicht in dem Umfang zu Buche wie die Kosten für Grünflächen, da die entsprechenden Flächen in vielen Fällen einen geringeren Pflegeaufwand erfordern.

Tabelle 6.16: Betriebskosten von Kompensationsmaßnahmen (ohne Abschreibungen)

Euro/m ² Kompensationsfläche/Jahr	Quelle
0,1	Hanseatische Naturentwicklung GmbH 2004
0,1–0,5	Auskunft Senator für Bau, Umwelt und Verkehr, Bremen
0,2	Holtel/Wuschansky 2002

Deutsches Institut für Urbanistik 

Quelle: Zusammenstellung des Deutschen Instituts für Urbanistik.

Im Rahmen der Modellrechnung werden Ausgaben für die dauerhafte Sicherung und Pflege der Kompensationsflächen von *0,20 Euro pro m² Kompensationsfläche* angesetzt.

Die Betriebskosten für die *äußere Erschließung* lassen sich nicht direkt ermitteln, da nach unserer Berechnungsmethode nicht die Erschließungsfläche, sondern nur die Erschließungskosten bekannt sind. Pro 100 Euro Erschließungskosten entstehen der Gemeinde aber Betriebskosten von 2,1 Euro jährlich, wenn man sich an den Relationen der Kosten der inneren Erschließung orientiert.

Betriebskosten der sozialen Infrastruktur

Für die Betriebskosten der sozialen Infrastruktur werden in der Literatur große Bandbreiten angegeben. Wahrscheinlich wird bei den Angaben von unterschiedlichen Berechnungsbasen ausgegangen oder es werden Werte mit und ohne Zuweisungen/Zuschüsse ausgewiesen. In den Tabellen 6.17 und 6.18 sollen nur die Bruttobetriebskosten ausgewiesen werden, die Berücksichtigung von Elternbeiträgen und Zuweisungen erfolgt erst bei der Berechnung im Kapitel 6. Die aufgeführten Werte stammen teils aus kameralen Rechnungen²², teils aus Betriebskostenanalyse. Für die Kindergärten verwenden wir im Folgenden einen jährlichen Wert von 4 000 Euro pro Platz, für die Grundschule von 850 Euro pro Schüler.

²² Es hat den Anschein, dass bei Einbeziehung von dabei nicht berücksichtigten Leistungsverrechnungen innerhalb der Kommunalverwaltung diese Beträge noch höher anzusetzen sind (siehe Bernd Eisinger u.a.: Schülerkosten in Hessen. Eine Untersuchung über allgemeinbildende öffentliche Schulen im Jahr 2002, o.O. 2004, und die dazu gehörenden Tabellen mit kommunalen Beispielen).

Tabelle 6.17: Bruttobetriebskosten/-ausgaben von Kindertageseinrichtungen (ohne Abschreibungen)

Land	Art der Einrichtung	Einbezogen	Wert Euro pro Kind und Jahr	Quelle
Sachsen 2001	Kindergärten ganztätig	Betriebskosten	3.963	Sächsisches Staatsministerium für Soziales 2003
Hessen	Kindergärten	Personal und sächl. Mittel	2.150	Rechnungshof Hessen 1999
Alte Länder (ohne Berlin)	Kindertageseinrichtungen	Personal und sächl. Mittel abzüglich Elternbeiträge	2.988	Statistisches Bundesamt 2004
Neue Länder (ohne Berlin)			2.693	
Mecklenburg-Vorpommern 2002	Kindergarten ganztätig	Betriebskosten (Regelkosten)	3.960	Betriebskostenlandesverordnung
Brandenburg 1999 (92 Kitas)	Kindergarten ganztätig	Betriebskosten	4.464	Sozial Consulting Management, Potsdam 2001
Baden-Württemberg (2002)	Kindergarten (4 Stunden vorm. + 2 Stunden nachm.)	Betriebskosten (ohne kalkulatorische Kosten)	3.534	Wirtschaftsministerium Baden-Württemberg

Deutsches Institut für Urbanistik 

Quelle: Zusammenstellung des Deutschen Instituts für Urbanistik.

Tabelle 6.18: Bruttobetriebskosten/-ausgaben von Schulen (ohne Abschreibungen)

Land/Gemeinde	Personal der Gemeinde	Sächliche Mittel	Summe	Quelle
Euro pro Schüler und Jahr				
Schulen Brandenburg 2004	300	400	700	Statistisches Bundesamt 2006
Schulen NRW 2004	200	600	800	
Grundschulen NRW 1999/2000	304	524	828	Emmerich 2003
Grundschulen Baden-Württemberg 2001			678	Landtag Baden-Württemberg 2004
Grund- und Hauptschulen Schleswig-Holstein 2005			807	Landesrechnungshof Schleswig-Holstein 2005
Grundschulen Sachsen 2000	230	529	759	Günther 2004
Grundschule Gemeinde St. 2005	115	485	600	Haushaltsansatz (einschließlich Sporthalle)

Deutsches Institut für Urbanistik 

Quelle: Zusammenstellung des Deutschen Instituts für Urbanistik.

Die in diesem Kapitel genannten Kosten sind zumeist solche, die das westdeutsche Preisgefüge widerspiegeln. Bei allen Leistungen, die mit Personalkosten verbunden sind, ist einerseits das im Vergleich zu Westdeutschland niedrigere Lohnniveau in den neuen Bundesländern zu beachten. So werden etwa für Bauleistungen in den neuen Bundesländern nur rund 75 Prozent des westdeutschen Lohnniveaus bezahlt. Andererseits ist die Produktivität auch in der Bauwirtschaft in den ostdeutschen Ländern niedriger als in Westdeutschland. Der Einführungserlass zu den Normalherstellungskosten 1995, von denen die Normalherstellungskosten 2000 die aktualisierte Fassung darstellen, sieht daher neben einem Korrekturfaktor nach der Gemeindegröße auch einen (vorläufigen) regionalen Korrekturfaktor vor. Dieser beträgt für Hochbauten im Land Brandenburg 0,95 bis 1,10 und im Land Nordrhein-Westfalen 0,90 bis 1,00. Im Folgenden wird daher davon ausgegangen, dass es keinen Unterschied bei den Bau- und Betriebskosten zwischen den beiden Gemeinden gibt.

Tabelle 6.19: Jährliche Betriebskosten im Modell Wohngebiet (ohne soziale Infrastruktur)

Zeilennr.	Bereich	Fläche	Spezifische Kosten	Kosten insgesamt	Pro m ² Nettobauland
		in m ²	Euro/m ²	Euro	Euro/m ²
(1)	Verkehrsflächen	2.308	1,00	2.308	0,23
(2)	Straßenentwässerung	2.308	0,80	1.846	0,18
(3)	Straßenreinigung	2.308	0,05	115	0,01
(4)	(Selbständige) Grünflächen	2.000	1,20	2.400	0,24
(5)	Kompensationsflächen	1.077	0,20	215	0,02
(6)	Straßenbeleuchtung	2.308	0,50	1.190	0,12
(7)	Zwischensumme = Summe (1) - (6)	10.000		8.075	0,81
(8)	Abschreibungen innere Erschließung (aus Tabelle 6.11)			1.415	0,14
(9)	Betriebskosten innere Erschließung = (7) + (8)			9.490	0,95
(10)	Betriebskosten Verkehrsflächen äußere Erschließung			2.110	0,21
(11)	Abschreibungen äußere Erschließung (aus Tabelle 6.11)			2.290	0,23
(12)	Betriebskosten äußere Erschließung = (10) + (11)			4.400	0,44
(13)	Insgesamt innere und äußere Erschließung = (9) + (12)			13.890	1,39

Deutsches Institut für Urbanistik 

Quelle: Berechnungen des Deutschen Instituts für Urbanistik.

6.2 Modellrechnungen der Erträge und des Saldos der Erträge und Kosten für die Gemeinde St. in Brandenburg

6.2.1 Erträge

In der Tabelle 6.21 ist die Kalkulation der Grundsteuer B für ein Wohngrundstück dargestellt. Der erste Schritt ist die Bestimmung der Steuerbemessungsgrundlage durch die Berechnung des Einheitswertes des Grundstücks. Dabei ist eine unterschiedliche Berechnung in den alten und den neuen Bundesländern zu berücksichtigen (siehe Übersicht 6.20). In den alten Bundesländern wird nach dem Bewertungsgesetz von 1991 bewertet, in den neuen Bundesländern nach dem Reichsbewertungsgesetz von 1935 und seinen Durchführungsbestimmungen. Es wird dabei nicht der heutige Verkehrswert festgestellt, sondern der Wert, der auf den Wertverhältnissen von 1964 bzw. 1935 beruht. Das Bewertungsgesetz sieht in § 75 vor, dass die Bewertung bei Einfamilienhäusern nach dem Ertragswertverfahren erfolgt. Im Reichsbewertungsgesetz ist im Wesentlichen nur das Mietgrundstück nach dem Ertragswert zu veranlagern, Einfamilienhäuser sind nach dem Sachwertverfahren zu veranlagern.

Übersicht 6.20: 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

Deutsches Institut für Urbanistik 

Quelle: Zusammenstellung des Deutschen Instituts für Urbanistik.

Bei einem Grundstück in den neuen Bundesländern (hier in Brandenburg) ist zum einen der Wert von Grund und Boden nach den Wertverhältnissen 1935 und zum anderen der Gebäudewert zu berechnen. Bei unbebauten Flächen beträgt der Wert nach Auskünften des Finanzamtes *0,51 Euro* (= 1 RM = 1 DM) *pro m²*, bei dem umbauten Raum *12,27 Euro pro m²*²³. In der Summe ist für jedes der Häuser bei einem Hebesatz von 420 Prozent ein Betrag von 223 Euro zu bezahlen²⁴, insgesamt erhält die Gemeinde also für 15 Häuser jährlich 3 341 Euro.

23 Siehe Erlass vom 21.5.1993 (BStBl. I, S. 467) geändert durch Erlass vom 20.5.1996 (BStBl. I, S. 1118).

24 Nach einer Proberechnung des Bundesministeriums der Finanzen liegt der Steuermessbetrag bei Einfamilienhäusern in den neuen Bundesländern um rund 30 Prozent unter dem Einheitswert, der sich ergeben würde, wenn das Grundstück nach den in den alten Bundesländern geltenden Maßstäben des Bewertungsgesetzes bewertet worden wäre (Petitionsausschuss des Landtags Thüringen, Jahresbericht 2001).

Tabelle 6.21: Berechnung Grundsteuer B für ein Einfamilienhaus in St.

Zeilenr.	Berechnung für ein Haus, Typ Einfamilienhaus, Baujahr 2004, Gemeindegröße 1935: bis 25 000 Einwohner	
(1)	Häuser pro ha Nettobauland	15
(2)	Grundstücksgröße in m ²	667 m ²
(3)	Grundstücksflächenwert 1935 pro m ² (umgerechnet)	0,51 Euro
(4)	Wert Grundstücksfläche = (2) x (3)	341 Euro
(5)	Wohn- und Nutzfläche	125 m ²
(6)	Umrechnungsfaktor Nutzfläche zu Rauminhalt	4,1
(7)	Rauminhalt = (5) x (6)	512,5 m ³
(8)	Wert pro m ³ nach Richtlinie 1935 = 24 RM	12,27 Euro
(9)	Gebäudewert = (7) x (8)	6 289 Euro
(10)	Sachwert = Einheitswert = (4) + (9)	6 630 Euro
(11)	Steuermesszahl (§ 29 GrStDV 1937)	8 v.T.
(12)	Steuermessbetrag = (10) x (11)	53,04 Euro
(13)	Hebesatz St.	420 %
(14)	Grundsteuer B für ein Haus = (12) x (13)	223 Euro
(15)	Grundsteuer pro ha netto (14) x (1)	3 341 Euro

Deutsches Institut für Urbanistik 

Quelle: Berechnungen des Deutschen Instituts für Urbanistik.

Gemeindeanteil an der Einkommensteuer

Nach Art. 106 Abs. 5 Grundgesetz wird der Gemeindeanteil an der Lohn- und veranlagten Einkommensteuer sowie aus dem Zinsabschlag entsprechend dem bundesgesetzlich geregelten Verteilungsmaßstab von jedem Land auf die Gemeinden seines Gebietes aufgeteilt. Den Städten und Gemeinden stehen insgesamt 15 Prozent des Lohn- und Einkommensteueraufkommens und zwölf Prozent des Zinsabschlages ihres Bundeslandes zu. Für Brandenburg lässt sich für 2005 ein Betrag von 288 Millionen Euro ansetzen (einschließlich der Zahlungen für den Familienlastenausgleich).

Dieser Gemeindeanteil wird zwischen den Gemeinden nach einer Schlüsselzahl verteilt, die auf dem Anteil der Einkommensteuerleistungen der in der Gemeinde wohnhaften Lohn- und Einkommensteuerpflichtigen im Vergleich zu den gesamten Einkommensteuerleistungen im Lande beruht. Die Höhe der Einkommensteuerleistungen wird der jeweils neuesten Bundesstatistik über die Lohn- und Einkommenssteuer entnommen, die alle drei Jahre erstellt wird. Bei der Ermittlung der Verteilungsschlüssel werden nicht alle Einkommensteuerbeträge berücksichtigt, sondern nur diejenigen, die auf das zu versteuernde Einkommen bis zu einem bestimmten Höchstbetrag entfallen. Für den Zeitraum 2003 bis 2005 sind in den alten Bundesländern die Beträge zu berücksichtigen, die bei den zu versteuernden Einkommen in Höhe von 30 000 Euro bei Versteuerung nach der Grundtabelle und 60 000 Euro nach der Splittingtabelle im Jahre 1998 in der Gemeinde erzielt wurden. Für die neuen Bundesländer betragen die Sockelgrenzen 25 000 bzw. 50 000 Euro.

Tabelle 6.22: Maximale zu berücksichtigende Steuerleistung pro Steuerpflichtigem nach jeweiligem Steuertarif und gleich bleibender Sockelgrenze

Alte Bundesländer		Neue Bundesländer	
Sockelgrenze (30 000/60 000 Euro)		Sockelgrenze (25 000/50 000 Euro)	Sockelgrenze (30.000/60.000 Euro)
Wird von 2003 bis 2005 angewandt auf der Basis der Einkommensteuerstatistik 1998	Wird von 2006 bis 2008 angewandt auf der Basis der Einkommensteuerstatistik 2001	Wird von 2003 bis 2005 angewandt auf der Basis der Einkommensteuerstatistik 1998	Wird von 2006 bis 2008 angewandt auf der Basis der Einkommensteuerstatistik 2001
7 136 Euro	6 419 Euro	5 464 Euro	6 419 Euro

Deutsches Institut für Urbanistik 

Quelle: Deutsches Institut für Urbanistik.

Durch die Steuerreformen 1998 und 2001 wurde der Einkommensteuertarif deutlich gesenkt. Dies wird sich auch bei der Berechnung der Steuerleistungen auswirken. Statt 7 136 Euro bei einem Ledigen in den alten Bundesländern würde sich bei gleich bleibender Sockelgrenze ein Betrag von 6 419 Euro im Jahre 2001 ergeben, dem Statistikjahr, dessen Ergebnisse von 2006 bis 2008 gelten werden. Die Sockelgrenze in den neuen Bundesländern wurde angehoben und entspricht jetzt der Sockelgrenze in den alten Bundesländern²⁵.

Im Land Brandenburg betrug die gesamte Einkommensteuerleistung 1998 2,66 Mrd. Euro. Die Gemeinde St. hatte 1998 eine Einkommensteuerleistung bis zur Sockelgrenze 25 000/50 000 Euro von 36,1 Mio. Euro, so dass sich daraus durch Division mit der Landessumme eine Schlüsselzahl von 0,0069274 ergibt. Diese Schlüsselzahl ist in der Vergangenheit deutlich niedriger gewesen, das heißt, die Gemeinde St. hat im Vergleich zum Durchschnitt aller Gemeinden Brandenburgs wesentlich an Steuerzahlern dazugewonnen (vgl. Tabelle 6.22).

Da in fast keiner Statistik das zu versteuernde Einkommen ausgewiesen wird, ist zu überlegen, was eine Sockelgrenze vom 25 000/30 000 Euro als Bruttoeinkommen bedeutet. Ein Hinweis dazu kann wiederum der Einkommensteuerstatistik entnommen werden. Danach beträgt das zu versteuernde Einkommen im Durchschnitt 89 Prozent der Summe der Einkünfte. Aus den Befragungen zu den Stadt-Umland-Wanderungen geht hervor, dass die meisten der „Häuslebauer“ ein überdurchschnittliches Einkommen haben, das sie ja erst in die Lage versetzt, ein Grundstück zu kaufen, zu bebauen und über Jahre die Annuitätszahlungen auf die üblicherweise aufgenommenen Hypotheken zu leisten²⁶. Dabei spielt auch eine Rolle, dass bei der Eigenheimprämie eine Umstellung von der steuerlichen Absetzbarkeit auf eine direkte Zulage erfolgt ist. Damit ist ein wichtiges Element, welches bisher das zu versteuernde Einkommen erheblich gemindert hat, aus den

²⁵ Vgl. Entwurf eines Siebten Gesetzes zur Änderung des Gemeindefinanzreformgesetzes, BT-Drs. 16/635 vom 13.2.2006.

²⁶ Nach einer Umfrage des VDH betrug das monatliche Haushalts-Nettoeinkommen der Bauherren 2002 3 487 Euro (Schätzle, S. 370).

Schlüsselzahlenberechnungen herausgenommen worden, das heißt, die Einkommen der „Häuslebauer“ dürften in der Regel die Sockelgrenzen überschreiten²⁷. Folgt man dieser recht plausiblen Annahme, dann ergibt sich nach der Berechnung in Tabelle 6.24 eine Erhöhung der Schlüsselzahl um 0,0000403, die mit dem brandenburgischen Gemeindeanteil an der Einkommensteuer multipliziert einen Betrag von 11 581 Euro ergibt²⁸.

Tabelle 6.23: Schlüsselzahlentwicklung des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer in der Gemeinde St. (einschließlich eingemeindeter Ortsteile)

Geltungsdauer der Schlüsselzahl	Für Berechnung maßgebliches Jahr der Einkommensteuerstatistik	Schlüsselzahl
1994-1996	a	0,0030355
1997-1999	1992	0,0037229
2000-2002	1995	0,0059090
2003-2005	1998	0,0069274
2006-2008	2001	0,0081306

a In den neuen Bundesländern wurde der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer in den ersten Jahren nach dem Verhältnis der Wohnbevölkerung einer Gemeinde zur Wohnbevölkerung des Landes verteilt.

Quelle: GVBl. Brandenburg, diverse Jahrgänge.

Tabelle 6.24: Zusätzlicher Aufkommen aus dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer in Brandenburg 2005

Zeilennr.		
(1)	Anzahl der Steuerpflichtigen nach Grundtabelle	0
(2)	Anzahl der zusätzlichen Steuerpflichtigen nach Splittingtabelle	15
(3)	Maximaler Wert pro Steuerpflichtigem (vgl. Tabelle 6.21)	5 464 Euro
(4)	Zusätzliche Steuerleistung (2) x (3)	81 960 Euro
(5)	Einkommensteuerleistung im Land (aus Einkommensteuerstatistik in Nordrhein-Westfalen lt. Geschäftsstatistik))	2,033 Mrd. Euro
(6)	Zusätzliche Schlüsselzahl = Anteil (4) an (5)	0,0000403
(7)	Gemeindeanteil am Einkommensteueraufkommen des Landes 2005 einschließlich Zahlungen für den Familienlastenausgleich (nach Entwurf des Landeshaushaltes 2005/2006)	287 635 430 Euro
(8)	Zusätzliches Aufkommen lokal = (6) x (7)	11 581 Euro

Deutsches Institut für Urbanistik 

Quelle: Berechnungen des Deutschen Instituts für Urbanistik.

27 Das Gleiche würde für die Umstellung von Kinderfreibeträgen auf Kindergeldzahlungen zutreffen, da die Kindergeldzahlungen weitgehend unabhängig vom Einkommen erfolgen. Nur dann, wenn die Kinderfreibeträge günstiger sind, erfolgt noch eine Berücksichtigung bei der Einkommensteuerzahlung. Bei der Berechnung der Schlüsselzahlen wird aber unterstellt, dass noch Kinderfreibeträge gezahlt werden.

28 Andere Einflüsse auf die Schlüsselzahl wurden hierbei unberücksichtigt gelassen. Das Aufkommen im Land Brandenburg wurde mit der Veränderung 2003/2005 für die neuen Bundesländer errechnet. Der Rückgang ergibt sich vor allem durch die Einführung der dritten Stufe der Einkommensteuerreform.

Die Gemeinde kann durch den Zuzug auch zusätzliche Einnahmen aus den kleineren Gemeindesteuern erzielen. Deren Zulässigkeit ist aber von Land zu Land nach den Kommunalabgabengesetzen unterschiedlich geregelt²⁹, zudem besteht für die einzelne Gemeinde keine Verpflichtung, die Steuer zu erheben. Die Vergnügungssteuer und die Hundesteuer, die in der Gemeinde St. erhoben werden, können mit rund 280 Euro angesetzt werden³⁰. Falls die neu Hinzuziehenden nicht ihren ersten Wohnsitz in der Gemeinde einrichten, käme auch die Erhebung einer Zweitwohnungssteuer in Frage. Diese Fallkonstellation soll hier aber nicht weiter verfolgt werden.

Die Konzessionsabgabe für die Versorgung mit leitungsgebundener Energie oder Trinkwasser ist mit einem Aufkommen von 3,5 Mrd. Euro (2005) eine wichtige Position in den kommunalen Haushalten. Die Konzessionsabgabe für Strom beträgt höchstens 1,32 Cent pro kWh in Gemeinden mit weniger als 25 000 Einwohnern³¹. Der spezifische Stromverbrauch (ohne Elektroheizung) erreicht bei einem Haushalt in einem Einfamilienhaus in den neuen Ländern im Durchschnitt 30,2 kWh je m²³². Bei einer Größe der Wohnung von 125 m² ergibt sich daher ein Stromverbrauch von 3 775 kWh und eine Konzessionsabgabe von rund 50 Euro je Haushalt³³. Der Gasverbrauch für Heizung in Einfamilienhäusern in den neuen Ländern beläuft sich auf durchschnittlich 168 kWh pro m². Angenommen, die Häuser würden mit Erdgas beheizt – die Gemeinde St. ist an ein entsprechendes Netz angeschlossen –, dann würde bei einer Abgabe von 0,22 Cent/kWh pro Haushalt ein Betrag von 46 Euro fällig werden³⁴. Die beiden Konzessionsabgaben bringen für die 15 Häuser jährlich insgesamt 1 440 Euro in die Gemeindekasse³⁵.

Kommunaler Finanzausgleich

Der kommunale Finanzausgleich hat vor allem die Aufgabe, Städte, Gemeinden und Landkreise unter Berücksichtigung ihrer eigenen finanziellen Möglichkeiten mit den notwendigen Finanzmitteln auszustatten. Das Berechnungsschema in Übersicht 6.25 verdeutlicht, wie Finanzbedarf und Steuerkraft abgeglichen wer-

29 Ein Anteil an der Grunderwerbsteuer steht den Gemeinden nur noch in Rheinland-Pfalz zu.

30 Pro Einwohner wurden aus den beiden Steuern 2003 rund 4,60 Euro eingenommen.

31 Laut „Verordnung über Konzessionsabgaben für Strom und Gas (KAV)“ vom 9.1.1992 (BGBl., S. 12) beträgt die Konzessionsabgabe für Strom in Gemeinden bis 25 000 Einwohner bei Haushaltstarifkunden höchstens 1,32 ct/kWh netto und bei Sondervertragskunden 0,11 ct/kWh netto.

32 Barbara Schlomann, S. 24.

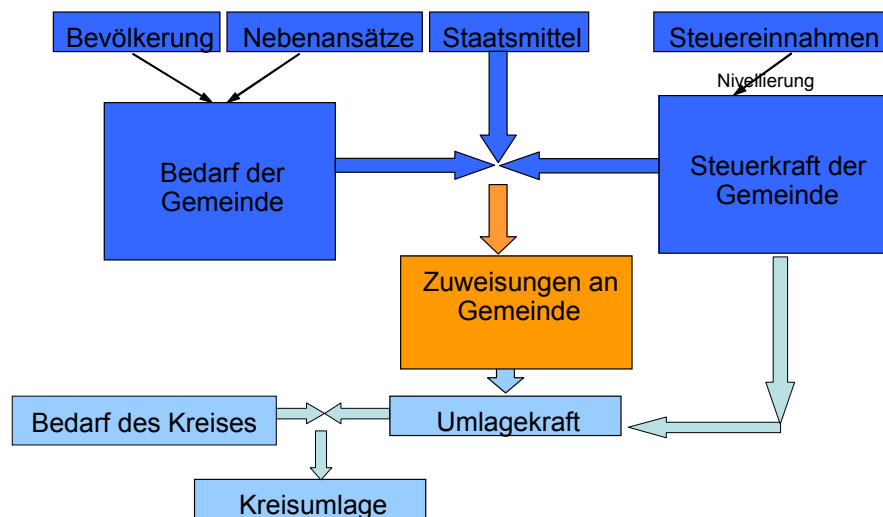
33 Die Bewohner des Landes Brandenburg werden überwiegend durch das Energieunternehmen e.dis AG versorgt, das ein Zusammenschluss von vier regionalen Stromversorgungsunternehmen ist. Diese Gesellschaft wäre für die Abführung der Konzessionsabgabe an die Gemeinde verantwortlich.

34 Laut „Verordnung über Konzessionsabgaben für Strom und Gas (KAV)“ vom 9.1.1992 (BGBl., S. 12) beträgt die Konzessionsabgabe für Gas in Gemeinden bis 25 000 Einwohner bei Haushaltstarifkunden höchstens 0,22 ct/kWh netto (bei Gas nur für Kochen und Warmwasser 0,51 ct/kWh) und bei Sondervertragskunden 0,03 ct/kWh netto.

35 Eine Konzessionsabgabe auf Trinkwasser wird in der Gemeinde St. nicht erhoben.

den, um daraus die erforderlichen Mittel abzuleiten. Die Finanzausgleichsgesetze der einzelnen Bundesländer ähneln sich zwar im Grundsätzlichen, aber im Detail gibt es doch erhebliche Unterschiede. Auch verändern sich diese Gesetze im Zeitablauf. Das Land Brandenburg hat z.B. seit dem Jahr 2005 eine neue Regelung in Kraft gesetzt, die sich von der bis dahin geltenden Fassung in vielen Punkten deutlich unterscheidet³⁶.

Übersicht 6.25: Berechnungsschema des kommunalen Finanzausgleichs



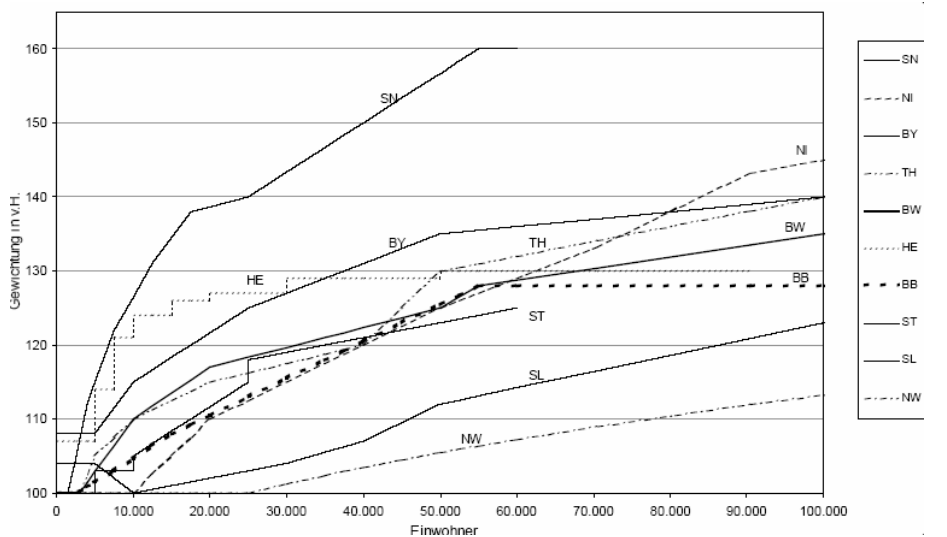
Deutsches Institut für Urbanistik 

Quelle: Deutsches Institut für Urbanistik.

Der Bedarf errechnet sich zumeist durch die Gewichtung der Einwohner mit einem Faktor, der mit der Einwohnergröße der Gemeinde ansteigt (so genannte veredelte Einwohner), das heißt, ein Einwohner in einer größeren Stadt wird stärker in die Berechnung einbezogen als ein Einwohner einer kleinen Gemeinde. In Brandenburg verläuft diese so genannte Hauptansatzstaffel nur moderat ansteigend (siehe Abbildung 6.26). Bis zu einer Größe von 2 500 Einwohnern wird ein Wert 100 angenommen, der dann bis zu einer Größe von 128 bei der größten kreisangehörigen Stadt ansteigt. Für zentrale Orte gibt es bestimmte Mindestwerte, z.B. für ein Grundzentrum einen Wert von 113.

36 Siehe die Drucksache 3/7325 des Landtages Brandenburg vom 18.3.2004.

Abbildung 6.26: Hauptansatzstaffel in den verschiedenen Bundesländern



Quelle: Thomas Lenk und Hans-Joachim Rudolph: Die kommunalen Finanzausgleichssysteme in der Bundesrepublik Deutschland. Die Bestimmung des Finanzbedarfs, Leipzig 2004 (Institut für Finanzen der Universität Leipzig Arbeitspapier Nr. 25), S. 26.

Für das Beispiel Gemeinde St. (12 589 Einwohner) ergibt sich daraus ein Wert von 106,4, das ist der so genannte Veredlungsfaktor, der aus der linearen Interpolation zwischen den Punkten 103 bei 7 500 Einwohnern und 108 bei 15 000 Einwohnern berechnet wird. Das heißt, zu den tatsächlichen Einwohnern werden noch 806 fiktive Einwohner hinzugezählt. Das gilt auch für jeden zusätzlichen Einwohner. Umgekehrt fließen auch Einwohnerverluste mit einer höheren Einwohnerzahl in die Berechnungen der Schlüsselzuweisungen ein, als es dem tatsächlichen Verlust entspricht.

Die veredelte Einwohnerzahl wird nun mit einem Grundbetrag, der 2005 in Brandenburg 702,67 Euro pro Einwohner betrug, multipliziert³⁷. Aus dem Produkt beider Zahlen ergibt sich die Bedarfsmesszahl.

Die Ermittlung der Steuerkraft im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs erfolgt im Land Brandenburg für die einzelne Gemeinde zum einen auf die Weise, dass für die Ermittlung der Steuereinnahmen aus der Grundsteuer und der Gewerbesteuer nicht der örtliche Hebesatz, sondern der (gewichtete) landesdurchschnittliche Hebesatz (siehe Tabelle 6.27) auf die Steuereinnahmen des vorvorhergehenden Jahres angewendet wird (so genannte Nivellierung). Dazu kommen zum anderen noch die Einnahmen aus dem Gemeindeanteil an der Einkommenssteuer und der Umsatzsteuer aus diesem Jahr mit ihren tatsächlichen Werten.

³⁷ Zur Berechnung des Grundbetrages siehe unten.

Tabelle 6.27: Hebesätze im Land Brandenburg und in der Gemeinde St.

Steuerart	Brandenburg 2003 (gewogener Durchschnitt)	Gemeinde St.
Grundsteuer A	233	300
Grundsteuer B	354	300–420
Gewerbsteuer	310	340

Quelle: Statistisches Bundesamt und Haushaltssatzung der Gemeinde St.

Tabelle 6.28 lässt erkennen, welche Steuerkraft sich für die Gemeinde St. im Jahre 2005 ergeben hat. Der negative Wert bei der Gewerbsteuer deutet darauf hin, dass die Gemeinde St. im Vorjahr Rückzahlungen der Gewerbsteuer leisten musste, die höher waren als ihre üblichen Einnahmen aus dieser Steuer³⁸.

Tabelle 6.28: Berechnung der Steuerkraftmesszahl für die Gemeinde St. im kommunalen Finanzausgleich Brandenburg 2005

Zeilennr.		Wert
(1)	Grundsteuer A (mit Hebesatz 233 berechnet)	18 743 Euro
(2)	Grundsteuer B (mit Hebesatz 354) berechnet	1 332 062 Euro
(3)	Gewerbsteuer (brutto) (mit Hebesatz 310 berechnet)	-522 862 Euro
(4)	Gewerbsteuerumlage (mit Hebesatz 310 berechnet)	-131 559 Euro
(5)	Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	1 619 666 Euro
(6)	Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	411 615 Euro
(7)	Familienleistungsausgleich für 2005	466 907 Euro
(8)	Steuerkraftmesszahl = Summe (1) bis (7)	3 457 691 Euro

Quelle: Ministerium der Finanzen Brandenburg.

Die Hebesätze der Gemeinde St. liegen über dem landesdurchschnittlichen Niveau der Hebesätze³⁹ (siehe Tabelle 6.27), das heißt, eine positive Differenz zwischen beiden Hebesätzen, multipliziert mit dem jeweiligen Steuermessbetrag, wird nicht in die Berechnung der Steuerkraft für den kommunalen Finanzausgleich einbezogen, ebenso wie die Einnahmen aus der Konzessionsabgabe und den kleinen Gemeindesteuern wie der Hundesteuer. Der Hebesatz der meisten Gemeinden in Brandenburg liegt unter dem Landesdurchschnitt (siehe Abbildung 6.29), das heißt, den darunter liegenden Gemeinden wird mehr an Steuerkraft zugerechnet, als sie tatsächlich erzielen⁴⁰.

Das Land stellt einen Teil seiner eigenen Einnahmen aus Steuern und dem Länderfinanzausgleich den Kommunen zur Verfügung. Der größte Teil davon wird nach bestimmten Schlüsseln zwischen den Kommunen verteilt und bildet die so genannte Schlüsselmasse. Dazu wird dem Bedarf die Steuerkraft gegenübergestellt und bis zu einer bestimmten Quote (Ausgleichsquote) ausgeglichen. Der oben

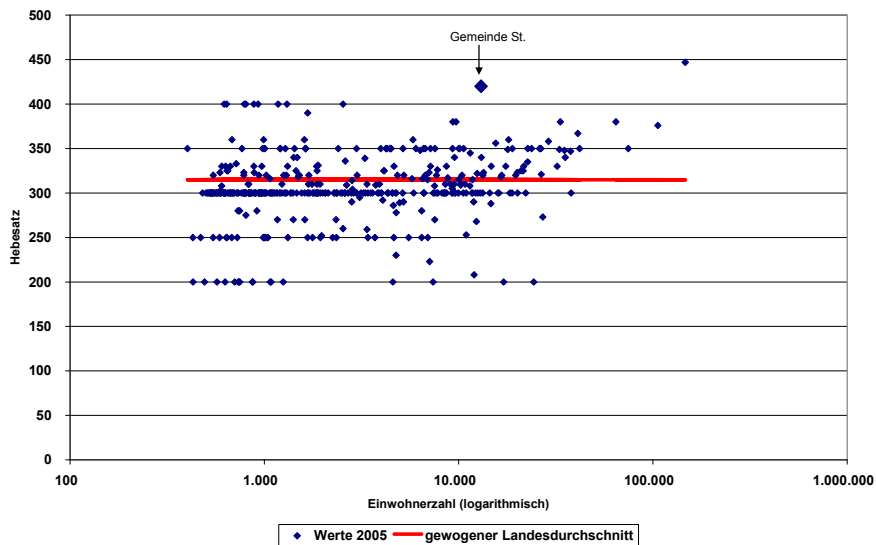
38 Dies kann z.B. dann geschehen, wenn ein Unternehmen eine zu hohe Vorauszahlung geleistet hat.

39 Der Hebesatz von 420 für die Grundsteuer B gilt nur für das Gebiet der ehemaligen Gemeinde St., für die drei anderen Gemeindeteile gelten niedrigere Hebesätze.

40 Berechnet wird der Landesdurchschnitt mit dem gewogenen arithmetischen Mittel.

erwähnte Grundbetrag wird dabei so ausgerechnet, dass die Summe der Differenzen aus Bedarf und Steuerkraft gerade die verfügbare Schlüsselmasse ausschöpft.

Abbildung 6.29: Hebesätze der Grundsteuer B im Land Brandenburg nach Einwohnerzahl 2005



Deutsches Institut für Urbanistik 

Quelle: Statistische Landesämter und Deutsches Institut für Urbanistik.

Tabelle 6.30: Berechnung der Schlüsselzuweisungen für die Gemeinde St. im Finanzausgleich Brandenburg 2005

Zeilenr.		Wert
(1)	Einwohnerzahl	12 589
(2)	Veredlungsfaktor lt. Finanzausgleichsgesetz (BbgFAG)	106,4
(3)	Einwohnerzahl nach Bedarfsansatz = (1) x (2)	13 395
(4)	Grundbetrag nach BbgFAG	702,67 Euro
(5)	Bedarfsmesszahl = (3) x (4)	9 412 265 Euro
(6)	Steuerkraftmesszahl nach BbgFAG (siehe Tabelle 6.23)	3 457 691 Euro
(7)	Unterschiedsbetrag = (5) – (6)	5.954.574 Euro
(8)	Ausgleichsquote	75 %
(9)	Schlüsselzuweisung zusammen = (7) x (8)	4 465 931 Euro
(10)	Davon Anteil Allgemeine Schlüsselzuweisungen nach BbgFAG = (9) x 77,2118 %	3 448 226 Euro
(11)	Davon Anteil Investive Schlüsselzuweisungen nach § 13 BbgFAG = (9) x 22,7882 %	1 017 705 Euro

Quelle: Ministerium der Finanzen Brandenburg.

Die Ausgleichsquote fällt in den einzelnen Ländern sehr unterschiedlich aus (siehe Tabelle 6.32). Während sie bei den kreisangehörigen Gemeinden in Branden-

burg jetzt 75 Prozent beträgt, gleicht Nordrhein-Westfalen zu 90 Prozent, Bayern, Hessen und Schleswig-Holstein aber nur zu 50 Prozent aus, bei den letzten beiden Ländern unter Berücksichtigung von Mindestgarantien, was die Angabe einer genauen Ausgleichsquote erschwert. Gerade die Höhe der Ausgleichsquote in Nordrhein-Westfalen wurde in der Literatur und in Gutachten heftig kritisiert, bedeutet sie doch, dass eine erhebliche Nivellierung der Summe aus Steuern und Schlüsselzuweisungen erfolgt und kaum noch ein Anreiz zur Ausschöpfung des Steuerpotenzials gegeben ist⁴¹. Auch für Brandenburg wurde bereits eine weitere Senkung der Ausgleichsquote auf 70 Prozent vorgeschlagen⁴².

Tabelle 6.31: Wirkung auf Schlüsselzuweisungen durch erhöhte Einwohnerzahl in der Gemeinde St. (ohne Erhöhung der Steuermesszahl)

Zeilenr.		Wert
(1)	Einfamilien-Häuser	15
(2)	Personen pro Haus	4
(3)	Zusätzliche Einwohner = (1) x (2)	60
(4)	Einwohnerzahl der Gemeinde	12 589
(5)	Hauptansatzwert nach BbgFAG	106,4 %
(6)	Gewichtete zusätzliche Einwohnerzahl = (3) x (5)	64
(7)	Grundbetrag laut BbgFAG	702,67 Euro
(8)	Zusätzliche Ausgangsmesszahl (6) x (7)	44 858 Euro
(9)	Ausgleichsquote lt. BbgFAG	75 %
(10)	Zusätzliche Schlüsselzuweisung = (8) x (9)	33 644 Euro
(11)	Kreisumlagesatz lt. Haushaltssatzung des Kreises	45,43 %
(12)	Abzug für Kreisumlage = (10) x (11)	15 248 Euro
(13)	Verbleiben nach Kreisumlage = (10) – (12)	18 359 Euro

Deutsches Institut für Urbanistik 

Quelle: Berechnungen des Deutschen Instituts für Urbanistik.

In der Modellrechnung kann somit als erster Schritt zur Berücksichtigung des Finanzausgleichs der Betrag ermittelt werden, der durch den Zuzug der 60 Personen unabhängig von etwaigen zusätzlichen Einnahmen entsteht (siehe Tabelle 6.31). In der Summe ergibt sich für die Gemeinde St. ein Zuwachs an Geldmitteln von rund 33 644 Euro⁴³.

41 Siehe Rüdiger Parsche und Matthias Steinherr: Der kommunale Finanzausgleich des Landes Nordrhein-Westfalen, München 1995 (Ifo-Studien zur Finanzpolitik 59).

42 Dieter Vesper: Kommunal финанzen und kommunaler Finanzausgleich in Brandenburg, Berlin, 2000, S. 153.

43 Das Land Brandenburg gab den Kommunen nach § 24 BbgFAG im Jahre 2005 einen Betrag von 155 Mio. Euro als Ausgleich für die Wahrnehmung übertragener Aufgaben. Davon erhielten die kreisangehörigen Gemeinden 31 Prozent, die zu 40 Prozent nach der Zahl der Gemeinden und zu 60 Prozent nach der Einwohnerzahl verteilt werden. Rechnerisch ergibt ein Zuwachs der Einwohnerzahl um 60 Personen einen Betrag von 784 Euro, dem aber auch Leistungen der Gemeinde gegenüberstehen, so dass dieser Betrag nicht in die Berechnungen einbezogen werden soll.

Tabelle 6.32: Vergleich der Ausgleichsquoten in den einzelnen Bundesländern

Bundesland	NW	SL	BB	NI	SN	BW	ST	TH	MV	BY	RP	SH	HE
Ausgleichsquote	Alle Kreis-angehörige	90	90	75	75	75	70 ²	70	65	55	50	50	50
Sockelgarantie	Gemeinden	70								73			
Vorweg-ausgleich													
Nach Schlüsselzuweisung													
Besonderheiten				80		60							80
Ausgleichsquote			80	75 ¹	75	(Verteilung nach Einwohnern)	70	65				Zzgl. Gemeinde-schlüsselzuweisung 40 ³	Mindestschlüsselzuweisung ⁴
Sockelgarantie (Nach Schlüsselzuweisung)				80 ¹								50	50
Besonderheiten												77	
Ausgleichsquote	Kreisfreie Städte												Mindestschlüsselzuweisung
Sockelgarantie (Nach Schlüsselzuweisung)		100	80	100	75	75	ca. 70 ²	70	65	50	50	50	50
Besonderheiten	Landkreise			80									80
											Zzgl. nach Einwohnern		Mindestschlüsselzuweisung

Quelle: Thomas Lenk und Hans-Joachim Rudolph: Die kommunalen Finanzausgleichssysteme in der Bundesrepublik Deutschland. Der Ausgleich zwischen Finanzbedarf und Finanzkraft, Leipzig 2004 (Institut für Finanzen der Universität Leipzig Arbeitspapier Nr. 27), S. 14.

1 Die bei den kreisfreien Städten genannten Regelungen finden bei der Verteilung der Teilmasse für Gemeinde- und Kreisaufgaben Anwendung.
2 Für die endogenisierte Ausschüttungsquote wird ein Wert von 70 v.H. angestrebt (2002 vorauss.: Gemeinden 70,3 v.H., Landkreise 71,3 v.H.).
3 § 8 Abs. 2 in Verb. mit § 9 Abs. 2-4 FAG SH sieht einen 40-prozentigen Ausgleich der auf einen Teilbetrag der Ausgangsmesszahl (2003: 474 von 706 Euro, d.h. ca. 67 v.H.; Festlegung durch das Innenministerium bis 80 v.H.) bezogenen Unterdeckung vor, so dass der übersteigende Finanzbedarf bis zu dieser Schwelle zu insgesamt 80 v.H. befriedigt wird.
4 Gestaffelt nach Einwohnerzahl und Zentralitätseinstufung.

Umlagen

In Deutschland besteht die Tradition, dass sich übergeordnete Gemeindeverbände hauptsächlich durch Umlagen bei ihren Mitgliedsgemeinden finanzieren (siehe Tabelle 6.34). Zur Berechnung der Umlage werden in der Regel die normierten finanziellen Möglichkeiten jeder Gemeinde herangezogen, wie sie auch zur Berechnung der Schlüsselzuweisungen ermittelt werden.

Tabelle 6.33: Beispiele für Umlagen in Deutschland

Kreisfreie Städte und Landkreise	Kreisangehörige Gemeinden
Bezirksumlage	Kreisumlage
Landeswohlfahrtsverbandsumlage	Spezielle Umlagen für Jugendämter, Berufsschulen, Verkehrsverbünde u.Ä.
Krankenhausumlage	Amtsumlage

Deutsches Institut für Urbanistik 

Quelle: Deutsches Institut für Urbanistik.

Tabelle 6.34: Kreisumlagesätze 2005

	Landesdurchschnitt ungewichtet	Landesdurchschnitt gewichtet mit Kreisumlage	Größter Wert	Kleinster Wert
Baden-Württemberg	36,66	37,34	46,20	27,66
Bayern	49,54	48,76	57,32	41,70
Hessen ¹	53,00	44,94	58,14	47,64
Niedersachsen	51,49	50,40	57,20	36,00
Nordrhein-Westfalen ²	49,11	42,40	59,27	35,67
Rheinland-Pfalz	37,20	39,94	42,36	36,00
Saarland	59,15	58,97	61,98	55,85
Schleswig-Holstein	32,82	32,61	35,55	29,50
Brandenburg	45,07	44,61	51,09	38,83
Mecklenburg-Vorpommern	31,99	31,90	44,94	27,80
Sachsen	25,52	25,52	28,70	23,50
Sachsen-Anhalt	42,68	42,35	49,93	37,39
Thüringen ²	36,44	34,28	45,11	30,48

Quelle: Matthias Wohltmann: Kreisfinanzen 2005: Wo ist „Nirgendwo“? – Ein Tunnel mit ungewissem Ausgang, in: Der Landkreis, H. 4-5 (2005), S. 234.

1 Inklusive der in Kreisumlagehebesatzpunkte umgerechneten Schulumlage.

2 Inklusive der in Kreisumlagehebesatzpunkte umgerechneten Sonderumlagen.

Für eine kreisangehörige Gemeinde ist vor allem die Kreisumlage von Bedeutung. Die Umlagegrundlage ist dabei zumeist die Summe aus Steuerkraftmesszahl, wie sie bereits für die Schlüsselzuweisungen berechnet wurde, und den Schlüsselzuweisungen des Landes an die Gemeinde. Der Kreisumlagesatz wird vom jeweiligen

Tabelle 6.35: Einbeziehung der zusätzlichen Steuereinnahmen aus dem Wohngebiet der Gemeinde St. in den kommunalen Finanzausgleich

Zeilenr.		Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	Grundsteuer		Summe
			A	B	
(1)	Steuereinnahmen	11 581 Euro	-13 Euro	3 341 Euro	14 910 Euro
(2)	Hebesatz Gemeinde	100 %	300 %	420 %	
(3)	Hebesatz Land	100 %	233 %	354 %	
(4)	Steuerkraftzahl	11 581 Euro	-10 Euro	2 816 Euro	14 388 Euro
(5)	Nicht einbezogener Teil = (1) – (4)	0 Euro	-3 Euro	525 Euro	522 Euro
Auswirkungen auf Schlüsselzuweisungen					
(6)	In Berechnung Schlüsselzuweisungen einbezogen = (4)	11 581 Euro	-10 Euro	2 816 Euro	14 388 Euro
(7)	Ausgleichsquote lt. BbgFAG	75 %	75 %	75 %	
(8)	Ausgleichsbetrag = (6) x (7)	-8 686 Euro	8 Euro	-2 112 Euro	-10 791 Euro
Auswirkungen auf Kreisumlage					
(9)	Bezogen auf Steuerkraftzahl und Schlüsselzuweisung = (6) – (8)	2 895	-3 Euro	704 Euro	3 597 Euro
(10)	Kreisumlagesatz lt. Haushaltssatzung	45,43 %	45,43 %	45,43 %	
(11)	Zu zahlen an Kreis = (9) x (10)	-1.315 Euro	1 Euro	-320 Euro	-1 634 Euro
Gesamtwirkung					
(12)	Verbleiben = (1) – (8) – (11)	1 580 Euro	-4 Euro	909 Euro	2 485 Euro
(13)	In Prozent des ursprünglichen Aufkommens = (12) x 100 / (1)	13,6 %	32,9 %	27,2 %	16,7 %

Deutsches Institut für Urbanistik 

Quelle: Berechnungen des Deutschen Instituts für Urbanistik.

Landkreis in seiner Haushaltssatzung festgelegt⁴⁴. Für den Landkreis Potsdam-Mittelmark, in dem die Gemeinde St. liegt, betrug der Umlagesatz 2005 45,43 Prozent, das heißt, fast die Hälfte der Summe aus normierten Steuern und Schlüsselzuweisungen muss von der kreisangehörigen Gemeinde an den Landkreis abgegeben werden⁴⁵. Damit schrumpft der von den zusätzlichen Schlüsselzuweisungen verbleibende Betrag für die Gemeinde St. auf 18 359 Euro (siehe Tabelle 6.31).

44 Auch der Landkreis erhält mehr Mittel aufgrund der höheren Einwohnerzahl. Die Erhöhung dieser Kreiseinnahmen soll im Folgenden vernachlässigt bleiben, das heißt, es wird nicht angenommen, dass dadurch die Kreisumlage gesenkt werden kann. Dies wäre z.B. der Fall, wenn die zusätzlichen Einwohner auch zusätzliche Ausgaben verursachen.

45 Als einziger Landkreis in Brandenburg erhebt der Landkreis Potsdam-Mittelmark auch eine Umlage mit der die ungedeckten Ausgaben für Schüler an weiterführenden allgemeinbildenden Schulen, die nicht aus ihrem Wohngebiet zur Schule kommen bzw. für Schulkosten, die an entsprechenden Schu-

Wie Tabelle 6.35 verdeutlicht, reduzieren der kommunale Finanzausgleich und die Kreisumlage die zusätzlichen Steuereinnahmen aus der Ausweisung des Wohngebietes beträchtlich, in unserem Beispiel auf 16,7 Prozent. Dabei schwankt die Reduzierung zwischen den einzelnen Steuerarten erheblich, sie ist dort am größten, wo die Kommune den gesamten Betrag, wie beim Gemeindeanteil an der Einkommensteuer, in den Finanzausgleich einbeziehen muss. Diesen reduzierten Steuereinnahmen sind die erhöhten Schlüsselzuweisungen aufgrund des Einwohnerzuwachses gegenüberzustellen.

Spezielle Zuweisungen

Der kommunale Finanzausgleich beschränkt sich jedoch nicht nur auf die Zahlung von Schlüsselzuweisungen. Vielmehr gibt es in der Regel eine Fülle von Zuweisungen an die Kommunen, die entweder im Gesetz über den Finanzausgleich geregelt sind oder nach speziellen Zuweisungsrichtlinien aus dem Landeshaushalt bezahlt werden. Dabei ist zwischen solchen Leistungen des Landes zu unterscheiden, auf die ein Rechtsanspruch besteht, sofern die Einrichtungen in die Planungsvorstellungen des Landes passen, und solchen Leistungen, für die das Land im Grundsatz Mittel bereitstellt, aber nur in Höhe seiner eigenen finanziellen Leistungsfähigkeit. Die Tabelle 6.36 gibt für die beiden Bereiche Kindertagesstätten und Grundschulen die Finanzierung in Brandenburg wieder. Zusätzlich muss dabei auch bedacht werden, dass der Landkreis teilweise auch Zahlungen an die Gemeinde übernimmt, z.B. als örtlicher Träger der Jugendhilfe.

Tabelle 6.36: Zuweisungen und Kostenerstattungen für Grundschulen und Kindertageseinrichtungen in Brandenburg

	Investive Kosten	Betriebskosten
Kindertageseinrichtungen	Keine spezielle Förderung, ist aus der Investitionspauschale nach § 13 BbgFAG zu finanzieren (siehe Tabelle 6.30 Zeilennr. 11)	84 % der Kosten des notwendigen pädagogischen Personals
Grundschulen	Nur zinslose Darlehen für 10 Jahre	Schullastenausgleich § 14 BbgFAG 2005: 262 Euro pro Schüler und Jahr

Deutsches Institut für Urbanistik 

Quelle: Zusammenstellung des Deutschen Instituts für Urbanistik.

Diese Zahlungen müssen bei der Ausweisung der Betriebskosten noch berücksichtigt werden. Für Bau oder Modernisierung der Kindertageseinrichtungen gibt es in Brandenburg aktuell keine spezielle Förderung mehr, das heißt, die Gemeinde muss diese Mittel aus eigenen Mitteln oder Krediten aufbringen. Dabei helfen ihnen auch

len in Kreisträgerschaft entstehen, eine Mehrbelastung zur Kreisumlage. Für die Gemeinde Stahnsdorf ist diese Mehrbelastung auf 3,224292% der Umlagekraft in der Haushaltssatzung des Landkreises (Entwurf) festgesetzt. Da in der Modellrechnung kein Schüler an einer weiterbildenden Schule angenommen wird, kommt die Mehrbelastung hier nicht zur Geltung.

die Schlüsselzuweisungen für investive Zwecke, allerdings steht die Verwendung dieser Mittel in Konkurrenz zu anderen Aufgaben der Gemeinde. Bei den Kosten des notwendigen pädagogischen Personals werden der Gemeinde 84 Prozent vom Träger der Jugendhilfe⁴⁶, das ist der Landkreis, pauschaliert ersetzt⁴⁷. Schließlich sind noch die Leistungen einzubeziehen, welche die Eltern oder anderen Personensorgeberechtigten für die Betreuung der Kinder aufzubringen haben. Diese, üblicherweise Elternbeiträge genannten Zahlungen werden von jeder Gemeinde in Brandenburg selbst festgesetzt⁴⁸. Dabei wird nach Einkommen, der Zahl der Kinder und dem Betreuungsaufwand (Krippe, Kindergarten, Hort) und der Dauer der täglichen regelmäßigen Anwesenheit differenziert. Es gibt einen Höchstbetrag für den Kindergartenbesuch, der z.B. in der Gemeinde St. bei einem Kind in der Familie 200 Euro pro Monat beträgt, bei zwei Kindern 170 Euro. Da die Hinzuziehenden über ein überdurchschnittliches Einkommen verfügen, ist der Elternbeitrag etwa in Höhe von 150 Euro anzusetzen⁴⁹. Die restlichen Mittel hat die Gemeinde selbst aufzubringen.

Tabelle 6.37: Ausgaben und Zuweisungen für Kindertagesstätten und Grundschulen in Brandenburg

Zeilenr.	Kindertagesstätte pro Platz und Kind	Grundschule pro Schüler in Euro	Zusammen für je 15 Kinder/Schüler
(1) Herstellungskosten	18 420	24 500	643 800
(2) Abzüglich Zuweisungen für investive Zwecke	0	0	0
(3) Von Gemeinde zu tragende Herstellungskosten = (1) – (2)	18 420	24 500	643 800
(4) Jährliche Abschreibung (siehe Tabelle 6.9)	338	495	12 495
(5) Brutto-Betriebskosten (ohne Abschreibungen)	4 000	850	72 750
(6) Abzüglich Zuweisung für laufende Zwecke vom Landkreis	-2 054	-262	-34 740
(7) Abzüglich Elternbeiträge	-1 800	-	-27 000
(8) Betriebskosten (einschließlich Abschreibungen) = (4) + (5) – (6) – (7)	484	1 083	23 505

Deutsches Institut für Urbanistik 

Quelle: Deutsches Institut für Urbanistik.

46 Siehe den öffentlich-rechtlichen Vertrag (Amtsblatt Potsdam-Mittelmark 11/2004, S. 28).

47 Der Landkreis erhält dafür Zahlungen vom Land.

48 Siehe Satzung der Gemeinde St. über die Kostenbeteiligung der Personsberechtigten an der Betreuung ihres Kindes in einer kommunalen Kindertagesstätte bzw. in einer Tagespflegestelle und die Kostenbeteiligung der Gemeinde an der Tagesspflegestelle (Kita-Satzung) vom 9.12.2004 (Amtsblatt, 3. Jg., Nr. 12, S. III).

49 Der Höchstbetrag ist bei positiven Einkünften (nicht zu versteuerndes Einkommen!) von 68 600 Euro erreicht.

Bei den Bau- bzw. Sanierungskosten einer Schule erhalten die Gemeinden in Brandenburg nur einen zinslosen Kredit für zehn Jahre, das heißt, sie haben diese Kosten aus eigenen Mitteln oder Krediten zu finanzieren, sie sparen lediglich die Zinskosten. Da wir dieses Zeitelement nicht berücksichtigen, gehen wir davon aus, dass Baumaßnahmen an Schulen nicht speziell vom Land finanziert werden. Nach dem Finanzausgleichsgesetz erhält die Gemeinde als Schulträger einer Grundschule pro Schüler jährlich einen Betrag von 262 Euro zum anteiligen Ausgleich der Sachkosten.

Die Personalausgaben, die Sachausgaben und die Abschreibungen dieser beiden sozialen Einrichtungen kosten die Gemeinde für die angenommenen 15 Kinder in Kindergärten und die 15 Schüler einen Betrag von 23 505 Euro.

6.2.2 Saldo der Erträge und Kosten

Bei den Dauereffekten lassen sich nun Erträge und Kosten gegenüberstellen. Auf der Ebene der inneren Erschließung ergibt sich ein positiver Saldo von knapp über 13 000 Euro für das neue Wohngebiet (Tabelle 6.38). Zwar unterliegen bis auf die

Tabelle 6.38: Saldo der Einnahmen und Ausgaben (Dauerwirkung) für ein Wohngebiet in der Gemeinde St. (Differenzen durch Runden)

		Gebiet insgesamt	pro zusätzlichem Haushalt	pro zusätzlichem Einwohner
		in Euro		
Einnahmen nach BbgF-AG Berücksichtigung	Grundsteuer A (entfallend)	-4	0	0
	Grundsteuer B	909	61	15
	Gemeindeanteil an Einkommensteuer	1 580	105	26
	Konzessionsabgabe	1 440	96	24
	Hunde- und Vergnügungssteuer	280	19	5
	Zusätzliche Schlüsselzuweisungen	18 359	1 224	306
Summe der Einnahmen		22 564	1 504	376
Kosten innere Erschließung	Betriebskosten der Gemeinde	-9 490	-633	-158
Saldo innere Erschließung		13 074	872	218
Kosten äußere Erschließung	Betriebskosten der Gemeinde	-3 333	-222	-56
Saldo innere und äußere Erschließung		9 741	649	162
Netto-Kosten Kindergarten und Grundschule	Betriebskosten der Gemeinde	23 505	1 567	392
Saldo insgesamt		-13 764	-918	-229

Deutsches Institut für Urbanistik 

Quelle: Deutsches Institut für Urbanistik.

Konzessionsabgabe und die Hunde- und Vergnügungssteuer alle Steuereinnahmen dem kommunalen Finanzausgleich, dieser schöpft aber doch nur einen Teil ab. Auch wenn man die Ausgaben für die äußere Erschließung hinzuzählt, bleibt immer noch ein Betrag von 9 500 Euro übrig. Erst wenn die durchschnittlichen Ausgaben für Kindergärten und Grundschule noch in die Berechnung einbezogen werden, fällt der Saldo – mit über 14 400 Euro – negativ aus, dann aber deutlich. Offensichtlich kommt es bei der Betrachtung ganz auf die Einzelsituation an. In günstiger Konstellation kann die Ausweisung durchaus rentabel sein, dann dürfen aber keine oder nur geringe Grenzkosten für die äußere Erschließung und die soziale Infrastruktur vorhanden sein. In der Tabelle 6.38 sind auch die umgerechneten Werte pro Familie bzw. Einwohner angegeben.

6.3 Modellrechnungen der Erträge und des Saldos der Erträge und Kosten für die Gemeinde W. in Nordrhein-Westfalen

6.3.1 Erträge

Im Folgenden wird eine zweite Modellrechnung durchgeführt, um im Wesentlichen aufzuzeigen, was sich bei Anwendung eines anderen kommunalen Finanzausgleichsystems am eben gezeigten Berechnungsergebnis ändern würde. Auch hier handelt es sich um ein fiktives Modellgebiet, bei dem reale Rahmendaten der Gemeinde W. verwendet werden. Die Berechnung erfolgt nach dem eben gezeigten Grundschemata, es werden nur diejenigen Punkte der Kalkulation beschrieben, die von den Berechnungen für die Gemeinde St. abweichen.

Grundsteuer B

Für Einfamilienhäuser in den alten Bundesländern ist in der Regel das Ertragswertverfahren anzuwenden. Das Ergebnis der Berechnung für ein Einfamilienhaus ist in Tabelle 6.39 dargestellt.

Tabelle 6.39: Berechnung Grundsteuer B eines typischen Einfamilienhauses

Zeilen Nr.	Wert
(1) Häuser pro Hektar Nettowohnbauland	15
(2) Wohnfläche pro Haus	125 m ²
(3) Unterstellte monatliche Miete pro m ²	2,05 Euro
(4) Jahresrohmiete Wohnung = (2) x (3) x 12	3 068 Euro
(5) Jahresrohmiete für Garage/Einstellplatz	153 Euro
(6) Gesamte Jahresrohmiete = (4) + (5)	3 221 Euro
(7) Vervielfältiger (aus Anlage 7 des BewG)	11,8
(8) Einheitswert = (6) x (7)	38 009 Euro
(9) Steuermesszahl Einfamilienhaus lt. § 15 GrStG	2,6
(10) Steuermessbetrag = (8) x (9)	99 Euro
(11) Hebesatz GrSt B in der Gemeinde in %	381 %
(12) Grundsteuer B = (10) x (11)	377 Euro
(13) Aufkommen an Grundsteuer B im Gebiet = (12) x (1)	5 648 Euro

Deutsches Institut für Urbanistik 

Quelle: Berechnungen des Deutschen Instituts für Urbanistik.

Zu beachten ist, dass der Wert der Grundstücksfläche nur indirekt über den Vervielfältiger in den Einheitswert einfließt, erst ab einer Grundstücksgröße von 1 500 m² ist eine zusätzliche Berechnung notwendig. In der Regel macht der Einheits-

wert bei Einfamilienhäusern in den alten Bundesländern nur noch 10–15 Prozent des Verkehrswertes bei Anwendung des Ertragswertverfahrens aus⁵⁰.

Gemeindeanteil an der Einkommensteuer

Auch beim Gemeindeanteil an der Einkommensteuer ergeben sich in den alten Bundesländern deutlich höhere Beträge (siehe Tabelle 6.40). Dies ist vor allem darauf zurückzuführen, dass das Steueraufkommen dort und auch in Nordrhein-Westfalen pro Einwohner deutlich höher als in den neuen Bundesländern ausfällt.

Tabelle 6.40: Zusätzlicher Gemeindeanteil an der Einkommensteuer in der Gemeinde W.

Zeilen Nr.	Wert
(1) Anzahl der Steuerpflichtigen nach Grundtabelle	0
(2) Anzahl der Steuerpflichtigen nach Splittingtabelle	15
(3) Maximaler Wert pro Steuerpflichtigem (siehe Tabelle 6.22)	7.136 Euro
(4) Zusätzliche Steuerleistung = (2) x (3)	107 040 Euro
(5) Einkommensteuerleistung im Land (aus Einkommensteuerstatistik in Nordrhein-Westfalen lt. Geschäftsstatistik)	2,4327 Mrd. Euro
(6) Zusätzliche Schlüsselzahl = Anteil (4) an (5)	0,0000044
(7) Gemeindeanteil am Einkommensteueraufkommen des Landes 2005 (fortgeschrieben mit Ergebnis der Mittelfristigen Finanzplanung des Landes)	4 907 642 459 Euro
(8) Zusätzliches Aufkommen lokal = (6) x (7)	21 609 Euro

Deutsches Institut für Urbanistik 

Quelle: Deutsches Institut für Urbanistik.

Sonstige Steuern und Abgaben

Die Vergnügungssteuer und die Hundesteuer⁵¹, die in W. erhoben werden, dürfen vom Aufkommen her mit zusätzlich rund 280 Euro angesetzt werden⁵². Finanziell weitaus interessanter ist die Konzessionsabgabe:

Sie beträgt auf Strom 1,32 Cent pro kWh. Der spezifische Stromverbrauch (ohne Elektroheizung) beläuft sich bei einem Haushalt in einem Einfamilienhaus in den alten Ländern auf durchschnittlich 31,3 kWh je m² Wohnfläche⁵³. Bei einer

50 Aus der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 2003 geht hervor, dass der Einheitswert des Hausbesitzes in den alten Bundesländern 13 Prozent des Verkehrswertes ausmacht, in den neuen Bundesländern 9,5 Prozent.

51 Für einen normalen Hund betrug die Hundesteuer 2005 73,56 Euro jährlich (Hundesteuersatzung der Gemeinde W. vom 16.12.1993).

52 Legt man die Sollwerte des Haushaltsplans für 2005 zugrunde, so wurden pro Einwohner an kleineren Steuern, das sind vor allem die Hundesteuer und die Vergnügungssteuer, rund 4,60 Euro von der Gemeinde eingenommen. Wenn dieser Betrag auch für die neuen Einwohner anfällt, dann ergibt sich ein zusätzlicher Betrag von rund 280 Euro.

53 Barbara Schlohm, S. 24.

Wohnungsgröße von 125 m² ergeben sich daher ein Stromverbrauch von 3 913 kWh und eine Konzessionsabgabe von 52 Euro je Haushalt. Dies bringt für die 15 Häuser jährlich insgesamt 775 Euro in die Gemeindekasse.

Der Gasverbrauch für Heizung in Einfamilienhäusern in den alten Ländern beläuft sich auf durchschnittlich 164 kWh pro m² Wohnfläche. Angenommen, die Häuser würden mit Erdgas beheizt werden, dann würde bei einer Abgabe von 0,22 Cent pro kWh pro Haushalt ein Betrag von 45 Euro fällig werden, insgesamt also 677 Euro.

Auf Trinkwasser wird in der Gemeinde W. im Gegensatz zur Gemeinde St. eine Konzessionsabgabe von 7,4 Prozent des Umsatzes erhoben. Bei einem Wasserverbrauch von durchschnittlich 120 Litern pro Person täglich und einem Preis von 1,30 Euro pro m³ Trinkwasser ergibt sich eine Abgabe pro Haushalt von 16,85 Euro jährlich, zusammen von 253 Euro.

Die Gemeinde erhält somit aus Vergnügungs- und Hundesteuer sowie Konzessionsabgaben insgesamt einen Betrag von 1 984 Euro zusätzlich.

Kommunaler Finanzausgleich

Der kommunale Finanzausgleich Nordrhein-Westfalen, der im Gemeindefinanzierungsgesetz (GFG) geregelt ist, basiert zwar auf den gleichen bereits geschilderten Prinzipien des Finanzausgleichs, er weicht jedoch bei der Berechnung der Schlüsselzuweisungen in einigen Punkten vom kommunalen Finanzausgleich in Brandenburg ab⁵⁴. Zu nennen ist dabei insbesondere:

- Die Hauptansatzstaffel fängt erst bei einer Einwohnerzahl von 25 000 an zu steigen (siehe Abbildung 6.26).
- Die normierten Hebesätze liegen deutlich höher als in Brandenburg.
- Es gibt einen Schüleransatz, der in die Berechnung der Schlüsselzuweisung integriert ist. Dies bedeutet, dass Gemeinden, die keine Schlüsselzuweisungen erhalten, auch keine Zahlungen für Schüler erhalten.
- Anders als im brandenburgischen Finanzausgleichsgesetz gibt es einen Zentralitäts-, Beschäftigten- und Soziallastenansatz⁵⁵.
- Der Ausgleich zwischen Ausgangsmesszahl und der Steuerkraft erfolgt zu 90 Prozent statt zu 75 Prozent, das heißt, es erfolgt in Nordrhein-Westfalen ein wesentlich größerer Ausgleich der verfügbaren Finanzmittel als in Brandenburg.

54 Da das Land Nordrhein-Westfalen ab 1990 das Partnerland des Landes Brandenburg war und der kommunale Finanzausgleich Brandenburgs von abgeordneten Beamten Nordrhein-Westfalens entworfen wurde, gab es anfangs eine große Übereinstimmung. Spätestens seit der Novelle 2004 trifft dies nicht mehr zu.

55 Letzterer wurde in Brandenburg im Jahre 2004 abgeschafft.

- Die Schlüsselzuweisungen für investive Zwecke werden nach den gleichen Kriterien verteilt wie die für laufende Zwecke. In Nordrhein-Westfalen werden die Mittel hingegen nach Einwohnerzahl und Fläche verteilt.
- Es wird eine Investitionspauschale in Abhängigkeit von der Zahl der Einwohner und der Fläche der Gemeinde verteilt.

Tabelle 6.41: Berechnung der Steuerkraftmesszahl für die Gemeinde W.

Zeilen Nr.		Wert
(1)	Steuerkraftzahl der Grundsteuer	2 457 514 Euro
(2)	Steuerkraftzahl der Gewerbesteuer	1 385 848 Euro
(3)	Gemeindeanteil an der Einkommensteuer, Umsatzsteuer und den Kompensationsleistungen ⁵⁶	8 156 212 Euro
(4)	Steuerkraftzahl der Gewerbesteuerumlage	-330 096 Euro
(5)	Steuerkraftmesszahl = (1) + (2) + (3) + (4)	11 669 478 Euro

Quelle: Finanzministerium Nordrhein-Westfalen; vorläufige Werte.

Tabelle 6.42: Hebesätze im Land Nordrhein-Westfalen (mit Steueraufkommen gewichteter Durchschnitt) und in der Gemeinde W. 2005

Steuerart	Nordrhein-Westfalen	Gemeinde W.
Grundsteuer A	192	255
Grundsteuer B	381	381
Gewerbesteuer	403	408

Quelle: Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik des Landes Nordrhein-Westfalen (LDS).

Für die Gemeinde W. gilt, dass sie keine höhere Einwohnerwertung erhält, da sie unterhalb der Schwelle von 25 000 Einwohnern liegt.

Die Kreisumlage wird auch in Nordrhein-Westfalen auf der Basis der Summe aus Steuerkraft und Schlüsselzuweisungen berechnet. Die einfache Kreisumlage betrug für das Haushaltsjahr 2005 im Rhein-Sieg-Kreis 37,13 Prozent. Im Falle der Gemeinde W. kommen aber noch zwei zusätzliche Umlagen hinzu, so dass der Umlagesatz 59,81 Prozent beträgt:

- zum einen die Verkehrsverbundzulage⁵⁷, mit der das Defizit im ÖPNV zur Hälfte abgedeckt werden soll. Der Umlagesatz, der sich aus dem jeweiligen Defizit errechnet, beträgt 2,28 Prozent;

⁵⁶ Kompensationsleistungen sind Ausgleichszahlungen aufgrund von Einkommensteuerverlusten durch die Systemumstellung bei der Neuregelung des Familienleistungsausgleichs; Länder und Gemeinden verzeichneten aufgrund der Neuregelung überproportionale Mindereinnahmen, weil das Kindergeld früher ausschließlich vom Bund finanziert wurde. Der Ausgleich der gemeindlichen Einkommensteuerverluste wird im Gemeindefinanzierungsgesetz geregelt. Die Zahlungen erfolgen außerhalb des Steuerverbundes.

⁵⁷ Landkreisordnung NRW § 56 Abs. 3: Handelt es sich um Einrichtungen des Kreises, die ausschließlich, in besonders großem oder in besonders geringem Maße einzelnen Teilen des Kreises

- zum anderen wird bei Gemeinden, die kein eigenes Jugendamt unterhalten, eine Jugendamtsumlage erhoben⁵⁸. Diese beläuft sich auf 19,88 Prozent der Umlagekraft, hinzukommen noch 0,52 Prozent für investive Maßnahmen im Jugendbereich.

Tabelle 6.43: Berechnung der Schlüsselzuweisung 2005 für die Gemeinde W.

Zeilenr.		Wert
(1)	Maßgebliche Bevölkerung für den Hauptansatz zum 31.12.2003	19 742
(2)	Prozentsatz zum Hauptansatz	100,0
(3)	Hauptansatz (1) x (2)	19 742
(4)	Schüleransatz	1 229
(5)	Soziallastenansatz	1 129
(6)	Zentralitätsansatz	307
(7)	Gesamtansatz (fiktive Einwohnerzahl) = (3) + (4) + (5) + (6)	22 407
(8)	Grundbetrag = 601,822257129 Euro pro fiktivem Einwohner	
(9)	Ausgangsmesszahl = (7) x (8)	13 485 031 Euro
(10)	Steuerkraftmesszahl (siehe Tabelle 6.41)	11 669 478 Euro
(11)	Ausgleichsquote = 90 % (§ 9 GFG)	
(12)	Differenz aus Ausgangsmesszahl und Steuerkraftmesszahl [(9) - (10)] x (11) = Schlüsselzuweisung	1 633 998 Euro

Quelle: Finanzministerium Nordrhein-Westfalen.

Tabelle 6.44: Berechnung der Investitionspauschale nach § 17 Abs. 2 GFG 2004/2005

Zeilen Nr.		Wert
(1)	Maßgebliche Bevölkerung zum 31.12.2003	19 742
(2)	Fläche zum 31.12.2003	49 682 ar
(3)	Investitionspauschale nach Einwohnern = (1) x 13,134403993 Euro/Einwohner	259 299 Euro
(4)	Investitionspauschale nach Fläche = (2) x 2,9859460195 Euro/ar	148 347 Euro
(5)	Ausgleich der Vorjahre	0 Euro
(6)	Investitionspauschale in 2005 in Euro = (3) + (4)	407 647 Euro

Quelle: Finanzministerium Nordrhein-Westfalen.

zustatten kommen, so muss der Kreistag eine ausschließliche Belastung oder eine nach dem Umfang näher zu bestimmende Mehr- oder Minderbelastung dieser Kreisteile beschließen.

- 58 Nimmt der Kreis die Aufgaben der Jugendhilfe wahr, so hat er bei der Kreisumlage für kreisangehörige Gemeinden ohne eigenes Jugendamt eine einheitliche ausschließliche Belastung in Höhe der ihm durch die Aufgabe des Jugendamtes verursachten Kosten festzusetzen; dies gilt auch für die Kosten, die dem Kreis durch Einrichtungen der Jugendhilfe für diese Gemeinden entstehen. Zu den Kosten gehören nicht die anteiligen allgemeinen Verwaltungskosten und sonstigen Gemeinkosten.

Tabelle 6.45: Schlüsselzuweisungen durch zusätzliche Einwohner an die Gemeinde W.

Zeilen Nr.	Wert
(1) Zahl der Einfamilienhäuser	15
(2) Zahl der Personen pro Haus	4
(3) Zusätzliche Einwohner	60
(4) Einwohnerzahl der Gemeinde	19 742
(5) Zusätzliche Schüler in Grundschule	15
(6) Zusätzliche Arbeitslose	0
(7) Zusätzliche Beschäftigte	0
(8) Berechnung Schlüsselzuweisung	
(9) Hauptansatzwert nach Finanzausgleichsgesetz (GFG) = 100	60r
(10) Schüleransatz 0,8832 pro Schüler	13,248
(11) Soziallastenansatz	0
(12) Zentralitätsansatz (unter 25 000 Einwohnern)	0
(13) Gewichtete zusätzliche Einwohnerzahl = (9) + (10) + (11) + (12)	73,248
(14) Grundbetrag pro Einwohner (gewichtet) nach GFG	601,822257 Euro
(15) Zusätzliche Ausgangsmesszahl (13) x (14)	44 082 Euro
(16) Ausgleichsquote lt. FAG	90 %
(17) Zusätzliche Schlüsselzuweisung (15) x (16)	39 674 Euro
(18) Kreisumlagesatz (aus Haushaltssatzung des Kreises)	59,81 %
(19) Zusätzlicher Anteil an Kreisumlage = (17) x (18)	23 729 Euro
(20) Verbleiben = (17) - (19)	15 945 Euro
(21) Investitionspauschale pro Einwohner nach GFG	13,13440399 Euro
(22) Zusätzliche Investitionspauschale = (3) x (21)	788 Euro
(23) Zusätzliche Schlüsselzuweisung = (20) + (22)	16 733 Euro
(24) Nachrichtlich: Zusätzliche Schlüsselzuweisung pro Schüler	301 Euro
(25) Zusätzliche Schlüsselzuweisung ohne Schüleransatz (23) - (24)	12 222 Euro

Deutsches Institut für Urbanistik 

Quelle: Deutsches Institut für Urbanistik.

Bemerkenswert ist die Hebesatzpolitik der Gemeinde W. Sie wandte bei der Grundsteuer B bis 2002 einen Hebesatz von 345 an. Als das Land den nivellierten Hebesatz im GFG auf 381 Prozent an hob, folgte die Gemeinde genau auf diese Höhe. Hätte sie das nicht gemacht, wären ihr im GFG Mittel entgangen. Allerdings beschwerten sich die Politiker über dieses Vorgehen des Landes. Da auch der Hebesatz der Gewerbesteuer nur geringfügig über dem nivellierten Wert liegt, bleiben der Gemeinde kaum Mittel, die nicht in die Steuerkraft eingerechnet werden. Lediglich bei der Grundsteuer A wird in W. der normierte Hebesatz um 63 Hebesatzpunkte übertroffen, dies fällt aber wegen des geringen Aufkommens dieser Steuer kaum ins Gewicht.

Die zusätzlichen Einnahmen, welche durch die Ausweisung des Wohngebietes generiert werden, führen wiederum zu einer Erhöhung der Steuerkraftmesszahl. Die geschilderte Hebesatzpolitik führt aber dazu, dass unter Berücksichtigung der

Kreisumlage lediglich vier Prozent des ursprünglichen zusätzlichen Aufkommens übrig bleiben.

Tabelle 6.46: Einbeziehung der zusätzlichen Steuereinnahmen aus dem Wohngebiet der Gemeinde W. in den kommunalen Finanzausgleich

Zeilennr.	Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	Grundsteuer		Summe
		A	B	
(1) Steuereinnahmen	21 609 Euro	-34 Euro	5 648 Euro	27 224 Euro
(2) Hebesatz Gemeinde	100 %	255 %	381 %	
(3) Hebesatz Land	100 %	192 %	381 %	
(4) Steuerkraftzahl	21 609 Euro	-25 Euro	5 648 Euro	27 235 Euro
(5) Nicht einbezogener Teil = (1) – (4)	0 Euro	-8 Euro	0 Euro	-8 Euro
Auswirkungen auf Schlüsselzuweisungen				
(6) In Berechnung Schlüsselzuweisungen gehen ein = (4)	21 609 Euro	-25 Euro	5 648 Euro	27 232 Euro
(7) Ausgleichsquote lt. GFG	75 %	75 %	75 %	
(8) Ausgleichsbetrag = (6) x (7)	-19 449 Euro	23 Euro	-5 083 Euro	-24 509 Euro
Auswirkungen auf Kreisumlage				
(9) In die Berechnung der Umlage gehen ein = (6) – (8)	2 161 Euro	-3 Euro	565 Euro	2 723 Euro
(10) Kreisumlagesatz lt. Haushalts-satzung	59,81 %	59,81 %	59,81 %	
(11) Zu zahlen an Kreis = (9) x (10)	-1.292 Euro	2 Euro	-338 Euro	-1 629 Euro
Gesamtwirkung				
(12) Verbleiben = (1) – (8) – (11)	868 Euro	-9 Euro	227 Euro	1 086 Euro
(13) In Prozent des ursprünglichen Aufkommens = (12) x 100/(1)	4,0 %	-27,7 %	4,0 %	4,0 %

Deutsches Institut für Urbanistik 

Quelle: Berechnungen des Deutschen Instituts für Urbanistik.

Tabelle 6.47: Zuweisungen und Kostenerstattungen für Schulen und Kindertageseinrichtungen in Nordrhein-Westfalen

	Investive Kosten	Betriebskosten
Kindertages-einrichtungen	Finanzierung der (landesdurchschnittlichen) Baukosten zu 50 % durch Land und zu 25 % durch Jugendamt	Grund- und Erhaltungspauschale von 573 Euro pro Kind und 21 % der pädagogisch notwendigen Personalkosten
Grundschulen	Schulpauschale 2005: 172 Euro pro Schüler; kann auch für bauliche Unterhaltung, Miete u.Ä. verwendet werden	Schüleransatz im GFG = 301 Euro pro Schüler

Deutsches Institut für Urbanistik 

Quelle: Zusammenstellung des Deutschen Instituts für Urbanistik.

Stärker noch als in Brandenburg stellt das Land Nordrhein-Westfalen Mittel zur Finanzierung für Kindertagesstätten und Schulen zur Verfügung. Wie gezeigt, gibt es bei der Berechnung der Schlüsselzuweisungen einen Schüleransatz. Rechnerisch beträgt dieser Ansatz pro Schüler 301 Euro. Da er aber bei den allgemeinen Finanzzuweisungen im Einzelplan 9 verbucht wird, gibt es keine Zweckbindung für diese Mittel. Die Berechnung dieses Betrages erfolgt anhand der landesdurchschnittlichen Ausgaben der Gemeinden in den Jahren 1999/2000 für die einzelnen Schularten. Das heißt, die Gemeinde kann dann einen Teil der Mittel für andere Zwecke verwenden, wenn sie besser als der Durchschnitt der Gemeinden im Schulbereich wirtschaftet. Hier wird allerdings im Sinne der Durchschnittsrechnung davon ausgegangen, dass dieses Geld vollständig für die Betriebskosten der Schulen verwendet wird. Die Schulpauschale, die rechnerisch 172 Euro pro Schüler beträgt, hat die früheren Zuweisungen für den Schulbau abgelöst. Sie kann sowohl für Neubau, Umbau, Sanierung u.Ä. eingesetzt werden, aber auch für Maßnahmen, die im Verwaltungshaushalt für Schulen verbucht werden⁵⁹.

Tabelle 6.48: Betriebskosten der sozialen Einrichtungen in der Gemeinde W.

	Kindergarten Euro/Platz/Kind	Grundschule Euro/Schüler	Summe je 15 Plätze Euro
Herstellungskosten insgesamt	18 420	24 500	643 800
Abzüglich Zuweisung	-13 815	0	-207 225
Von der Gemeinde zu tragende Herstellungskosten	4 605	24 500	436 575
Jährliche Abschreibung	338	495	12 495
Schulpauschale		-172	
Betriebskosten pro Einheit	4 000	850	72 750
Abzüglich Zuweisung	-3 280	-301	-53 720
Betriebskosten pro Einheit	1 058	872	28 945

Deutsches Institut für Urbanistik 

Quelle: Deutsches Institut für Urbanistik.

Auch bei der Finanzierung der Kindergärten gibt es Unterschiede zwischen den Ländern Brandenburg und Nordrhein-Westfalen. Die Betriebskosten werden durch Eigenleistung des Trägers und Zuschüsse des örtlichen Trägers der öffentlichen Jugendhilfe sowie Elternbeiträge gedeckt. Der örtliche Träger der öffentlichen Jugendhilfe ist für die Gemeinde W. der Landkreis Rhein-Sieg. Er gewährt der Gemeinde als Trägerin der Einrichtung einen Zuschuss von 79 Prozent der Betriebskosten der Einrichtung⁶⁰. Betriebskosten im Sinne dieses Gesetzes sind die angemessenen Per-

⁵⁹ Diese Schulpauschale ermöglicht die Finanzierung von Public-Private-Partnership-Projekten, bei denen die Lebenszykluskosten minimiert werden sollen (siehe z.B. das Projekt der Stadt Monheim).

⁶⁰ Das Land gewährt dem örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe einen Zuschuss in Höhe von 30,5 Prozent der Betriebskosten der Einrichtungen seines Bezirkes.

sonal- und Sachkosten⁶¹, wobei die Sachkosten pauschaliert werden. Im Gegensatz zum Land Brandenburg steht das Aufkommen der Elternbeiträge dem Landkreis als Träger der öffentlichen Jugendhilfe zu. Die Staffelung der Beiträge nach Einkommen und Art der Einrichtung wurde bisher vom Land festgelegt. Für die Gemeinde W. spielt daher das Einkommen der Zuziehenden in dieser Hinsicht keine Rolle.

Die gegenüber Brandenburg unterschiedlichen Förderungen korrelieren mit unterschiedlichen Ausgaben für die soziale Infrastruktur. Dabei ist zu beachten, dass das Personal der Kindertagesstätten besser als in Ostdeutschland bezahlt wird. Insgesamt sind trotz der Förderung durch das Land immer noch durchschnittlich 42 130 Euro jährlich für die 15 Kinder und 15 Schüler aufzubringen.

6.3.2 Saldo der Erträge und Kosten

Der Saldo aus Erträgen und Kosten aus der Schaffung des neuen Wohngebietes für 60 Personen ist wie beim Beispiel der Gemeinde St. positiv, wenn man nur die innere Erschließung betrachtet (siehe Tabelle 6.49). Für die 60 Personen ergibt sich ein Betrag von rund 5 800 Euro, das sind knapp 100 Euro pro Person jährlich. Auch hier fällt auf, dass die Einnahmenseite zu 83 Prozent aus den Schlüsselzuweisungen des kommunalen Finanzausgleichs gespeist wird, die eigenen Einnahmen der Gemeinde (nach Berücksichtigung des FAG) also eine eher untergeordnete Rolle spielen.

Die zusätzliche Berücksichtigung der äußeren Erschließung führt zu dem Ergebnis, dass der Saldo mit 1 400 Euro immer noch positiv ausfällt, das sind 23 Euro pro neuem Einwohner.

Werden noch die Ausgaben für die soziale Infrastruktur in Form der Kindergärten und Grundschulen einbezogen, dann fällt auch im Falle der Gemeinde W. die Rechnung eindeutig negativ aus (-27 500 Euro).

Trotz eines unterschiedlich dotierten Finanzausgleichsystems und einer unterschiedlichen Ausgleichsquote ähneln sich die Ergebnisse für beide Gemeinden recht stark (siehe Tabelle 6.50). Bei der Erschließung schneidet die Gemeinde St. etwas besser ab, hingegen muss sie mehr für die soziale Infrastruktur ausweisen, so dass ihr Vorteil wieder hinfällig wird.

Das Ergebnis dieser Modellrechnungen erinnert deutlich an den in Kapitel 3 zitierten amerikanischen Slogan „Cows don’t go to school“. Erst die Einbeziehung der Kosten der sozialen Infrastruktur (Kindergärten und Schulen) führt zu einem erheblichen Defizit. Eine Rentabilität der Ausweisung des Baugebietes ist unter den gemachten Prämissen für den Gemeindehaushalt nicht gegeben.

⁶¹ Verordnung zur Regelung der Gruppenstärken und über die Betriebskosten nach dem Gesetz über Tageseinrichtungen für Kinder (Betriebskostenverordnung – BKVO) vom 11.3.1994 (GV. NRW, S. 144), geändert durch Art. 6 des Gesetzes vom 29. 4.2003 (GV. NRW, S. 254).

Tabelle 6.49 Saldo der Einnahmen und Kosten für ein Wohngebiet in der Gemeinde W.

		Neues Wohnge- biet	Pro zusätzlichem Haushalt	Pro zusätzlichem Einwohner
		in Euro		
Einnahmen nach BbgFAG Berücksichtigung	Grundsteuer A (entfallend)	-9	-1	0
	Grundsteuer B	227	15	4
	Gemeindeanteil an Einkommen- steuer	868	58	14
	Konzessionsabgabe	1.704	114	28
	Hunde- und Vergnügungssteuer	280	19	5
	Zusätzliche Schlüsselzuweisungen	12.222	815	204
Summe der Einnahmen		15.292	1.019	255
Kosten innere Erschließung	Betriebskosten der Gemeinde	-9.490	-633	-158
Saldo innere Erschließung		5.802	387	97
Kosten äußere Erschließung	Betriebskosten der Gemeinde	-4.400	-293	-73
Saldo innere und äußere Erschließung		1.402	93	23
Netto-Kosten Kindergarten und Grundschule	Betriebskosten der Gemeinde	-28.945	-1.930	-482
Saldo insgesamt		-27.543	-1.836	-459

Deutsches Institut für Urbanistik 

Quelle: Deutsches Institut für Urbanistik; Differenzen durch Runden.

1 ohne Schülersatz.

Tabelle 6.50: Vergleich der Salden der Wohngebiete in den Gemeinden St. und W.

Saldo	Zusätzliches Wohngebiet	
	Gemeinde St.	Gemeinde W.
Nach innerer Erschließung	+13 074 Euro	+5 802 Euro
Nach innerer und äußerer Erschließung	+9 741 Euro	+1 402 Euro
Nach innerer und äußerer Erschließung und unter Enbeziehung sozialer Infrastruktur (Kindergärten und Schulen)	-13 764 Euro	-27 573 Euro

Deutsches Institut für Urbanistik 

Quelle: Deutsches Institut für Urbanistik.

7. Modellrechnungen Gewerbegebiet

7.1 Modellrechnung der Kosten von Gewerbegebieten

7.1.1 Kosten der Herstellung

Die Ermittlung der Kosten für die Planung und Erschließung von Gewerbegebieten stellt sich ungleich problematischer dar als bei Wohngebieten. Die Baulandbereitstellung im gewerblichen Bereich differiert regional und nach Branchen sehr stark. Die verwendeten pauschalierten Werte beruhen hauptsächlich auf einer eigenen Umfrage bei verschiedenen Kommunen, die in letzter Zeit neue Gewerbegebiete auf der „grünen Wiese“ erschlossen haben.

In der Modellrechnung wird, analog zu den Wohngebieten, von einem Verkauf der Flächen durch den privaten Eigentümer direkt an die Investoren ausgegangen. Der Zwischenerwerb der Flächen durch die Gemeinde und eine eventuelle kostengünstige Veräußerung des erschlossenen Baulands an die Gewerbetreibenden als gezielte Wirtschaftsförderungsmaßnahme bleiben außer Acht. Ebenso wird unterstellt, dass es für die Ausweisung neuer Gewerbegebiete und die Ansiedlung neuer Betriebe keine Subventionsmittel mehr von der EU oder dem Staat für die Gemeinde gibt. Zudem wird wiederum angenommen, dass für beide Modellgebiete in den Gemeinden St. und W. die gleichen Kosten gelten.

Die Kosten für die erstmalige Herstellung und für die laufende Pflege und Unterhaltung von Gewerbeflächen stellen sich vom Grundsatz her ähnlich dar wie bei Wohngebieten. Bis auf die äußere Erschließung und die Nutzungsverteilung der Flächen werden daher für die Modellrechnung die gleichen Annahmen getroffen. Bei der äußeren Erschließung wurde unterstellt, dass die Zubringerstraße von der Hauptstraße zum Gewerbegebiet wegen der Benutzung durch schwere Lastkraftwagen breiter und mit einem belastungsfähigeren Straßenbelag und Unterbau versehen sein muss als die entsprechende Straße zum Wohngebiet und dass die Nutzungsdauer kürzer als die der Sammelstraße des Wohngebietes ist.

Gegenüber anspruchsvoll gestalteten Wohngebieten sind ggf. die Planungsleistungen geringer anzusetzen; andererseits ist bei dem hohen Versiegelungsgrad auf den Grundstücken sowie bei wesentlich höheren gewerblichen Baukörpern von einem schwerwiegenden Eingriff in Natur und Landschaft auszugehen, so dass in diesem Bereich umfassendere Planungsleistungen erforderlich werden.

Für die Modellrechnung wird weiterhin angenommen, dass anzurechnende Kosten zur Finanzierung der sozialen Infrastruktur nicht anfallen¹, da in dem neuen Gewerbegebiet zwar zusätzliche Arbeitsplätze entstehen sollen, aber hier nicht davon ausgegangen wird, dass sich daraus eine Nachfrage nach sozialer Infrastruktur ergeben könnte.

¹ Ein Streitpunkt in den USA war die Überlegung, ob nicht Unternehmen auch für die Kosten der zuziehenden Arbeitnehmer belastet werden sollten.

Aus der Modellrechnung ergeben sich Kosten für die Gemeinde von rund 31 000 Euro für die innere Erschließung, einschließlich der äußeren Erschließung sind es 191 000 Euro. Die entsprechenden jährlichen Abschreibungsbeträge belaufen sich auf rund 1 150 Euro für die innere Erschließung bzw. fast 6 200 Euro für die innere und äußere Erschließung des Gewerbegebietes zusammen (siehe Tabelle 7.1).

Tabelle 7.1: Modellannahmen der Kosten für die erstmalige Erschließung des Modellgebiets Gewerbe

Gewerbegebiet	Fläche		Kosten/m²		Anteil Gemeinde	Anteilige Kosten der Gemeinde =(3)×(4)	Abschreibungs- dauer	Ersatzinvestitionen davon (Gegen- wartswert)	Anteil Gemeinde	Anteilige Kosten der Gemeinde	Abschreibung pro Jahr = [(5)+(9)]/(6)
	in m²	Euro/m²	Kosten brutto =(1)×(2) Euro	%							
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	
Verkehrsflächen	1 692	100	169 235	10	16 924	50	26 488	20	5 298	444	
Straßenentwässerung	1 692	35	59 220	10	5 922	60	5 908	20	1 182	118	
(Selbständige) Grünflächen	1 231	10	12 308	10	1 231	25	7 163	100	7 163	336	
Straßenbeleuchtung	1 692	6	10 152	10	1 015	20	8 284	20	1 657	134	
Planungskosten soweit be- tragspflichtig	12 000	1,50	18 000	10	1 800	50	0	0	0	36	
Erschließungsbeitrags- pflichtig			250 915		25 092		47 843		15 299	1 032	
Kompensationsflächen	462	8	3 692	0	0	100	69	100	69	1	
Planungskosten der Gemeinde	12 000	0,50	6 000	100	6.000	50				120	
Summe innere Erschließung			260 607		31 092		47 912		15 368	1 153	
Äußere Erschließung			160 000	100	160 000	40	40 475	70	28 333	5 012	
Summe innere und äußere Erschließung			420 607		191 092		88 387		43 701	6 165	

Deutsches Institut für Urbanistik 

Quelle: Deutsches Institut für Urbanistik.

7.1.2 Betriebskosten

Die Berechnung der Betriebsausgaben für das Gewerbe erfolgt wie für das Wohngebiet. Für die äußere Erschließung sind jährlich 1,7 Euro pro 100 Euro Erschließungskosten aufzuwenden. Unter Einbeziehung der jährlichen Abschreibungen ergibt die Modellrechnung Beträge von rund 6 700 Euro für die innere Erschließung und 13 100 Euro für die innere und äußere Erschließung (siehe Tabelle 7.2).

Tabelle 7.2: Jährliche Betriebskosten Gewerbegebiet

Zeilen-Nr.	Fläche m²	Jährliche Kosten der Gemeinde insgesamt		Kosten der Gemeinde
		Euro/m²	Euro	Euro/m²
(1) Verkehrsflächen	1.692	1,00	1.692	0,14
(2) Straßenentwässerung	1.692	0,80	1.354	0,11
(3) Straßenreinigung	1.692	0,05	78	0,01
(4) Grünflächen	1.231	1,20	1.477	0,12
(5) Kompensationsflächen	462	0,20	92	0,01
(6) Straßenbeleuchtung	1.692	0,50	846	0,07
(7) Zwischensumme = Summe (1) bis (6)	12.000		5.540	0,46
(8) Abschreibungen innere Erschließung (siehe Tabelle 7.1)			1.153	0,10
(9) Betriebskosten innere Erschließung = (7) + (8)			-6.692	-0,56
(10) Verkehrsflächen äußere Erschließung (zur Berechnung siehe Kapitel 6.1)			4.000	0,33
(11) Abschreibungen äußere Erschließung (siehe Tabelle 7.1)			5.012	0,42
(12) Betriebskosten äußere Erschließung (10) + (11)			-9.012	-0,53
(13) Insgesamt innere und äußere Erschließung = (9) + (12)			15.074	1,31

Deutsches Institut für Urbanistik 

Quelle: Deutsches Institut für Urbanistik.

7.2 Modellrechnungen der Erträge und des Saldos der Erträge und Kosten für die Gemeinde St.

7.2.1 Erträge

Grundsteuern

Die Berechnung der Höhe der entfallenden Grundsteuer A für das Gewerbegebiet Gemeinde St. ist in Kapitel 9 dargestellt.

Zur Abschätzung der Einnahmen aus der Grundsteuer B werden die Gewerbegrundstücke, wie es nach dem Bewertungsgesetz als Regelfall vorgesehen ist (siehe Tabelle 7.3), nach dem Sachwertverfahren berechnet. Dazu ist der Wert pro Kubikmeter umbautem Raum in Preisen von 1935 nach einer detaillierten Verwaltungsvorschrift zu ermitteln² und mit dem Raumvolumen zu multiplizieren. Hinzu kommt der Wert des unbebauten Grundstücks in Preisen von 1935. Bei einem Hebesatz von 420 Prozent sind jährlich 9 496 Euro an Grundsteuer für das Grundstück zu bezahlen.

² Siehe die Erlasse vom 21.5.1993 (BStBl. I, S. 467 ff.) und vom 8.9.1992 (BStBl. I, S. 572 ff.).

Tabelle 7.3: Berechnung Grundsteuer B im Gewerbegebiet der Gemeinde St.

Zeilen-Nr.	Wert
(1) Grundstücksgröße	12 000 m ²
(2) Typ Gewerbegebiet/Bewertung nach Sachwertverfahren, Baujahr 2005, Gemeindegröße 1935: 10 000-20 000 Einwohner	
(3) Nutzfläche Bürogebäude (Massivgebäude)	2 000 m ²
(4) Nutzfläche Fabrikgebäude (Massivgebäude)	2 000 m ²
(5) Rauminhalt Büro = Nutzfläche x 6 (Durchschnittswert aus Bautätigkeitsstatistik)	6
(6) Rauminhalt Fabrikgebäude = Nutzfläche x 8 (Durchschnittswert aus Bautätigkeitsstatistik)	8
(7) Rauminhalt Bürogebäude = (3) x (5)	11 200 m ³
(8) Rauminhalt Fabrikgebäude = (4) x (6)	15 800 m ³
(9) Bodenpreis 1935	0,51 c
(10) Wert Grundfläche = (1) x (9)	6 120 Euro
(11) Raummeterpreis Bürogebäude mittlerer Ausstattung mehrgeschossig (nach BewG)	15,37 Euro
(12) Sachwert Bürogebäude = (7) x (11)	184 065 Euro
(13) Raummeterpreis Fabrikgebäude mittlerer Ausstattung eingeschossig (nach BewG)	5,11 Euro
(14) Sachwert Fabrikgebäude = (8) x (13)	81 807 Euro
(15) Wert der Außenanlagen pauschaliert mit 4 % des Gebäudewertes (nach BewG) = (12) x 0,04 + (14) x 0,04	10 635 Euro
(16) Sachwert = Einheitswert (nach BewG)	282 627
(17) Steuermesszahl nach GrstDV 1935	8 v.T.
(18) Steuermessbetrag = (16) x (17)	2 261 Euro
(19) Örtlicher Hebesatz lt. Haushaltssatzung	420 %
(20) Grundsteuer B = (18) x (19)	9 49 Euro

Deutsches Institut für Urbanistik 

Quelle: Deutsches Institut für Urbanistik.

Gewerbesteuer

Die Gewerbesteuer wird auf den Gewerbeertrag erhoben. Sie ist in kleineren Städten und Gemeinden nach dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer die zweitertragsreichste kommunale Steuer. Ihre Berechnung und vor allem ihre Aufkommensprognose gestalten sich in der Regel recht schwierig. Trotz dieser Schwierigkeit darf sie jedoch nicht aus der Modellberechnung ausgeschlossen werden, wir rechnen jedoch in unserem Modell mit vorsichtigen Annahmen.

Der Gewerbeertrag ergibt sich aus dem Gewinn einer Unternehmung, zu dem Hinzurechnungen und Kürzungen vorgenommen werden. Als Hinzurechnung sind vor allem 50 Prozent der Zinsen auf langfristiges Kapital zu berücksichtigen, bei den Kürzungen ist z.B. eine Kürzung um 1,2 Prozent des Einheitswertes des Grundvermögens vorgesehen. Bei Kapitalgesellschaften beträgt die Steuermesszahl fünf Prozent. Natürlichen Personen oder den Gesellschaftern von Personengesellschaften

wird ein Freibetrag von 25 000 Euro eingeräumt, der darüber liegende Gewerbesteuerertrag unterliegt mit zunehmendem Ertrag einer steigenden Steuermesszahl.

Natürliche Personen und Personengesellschaften zahlen als Folge des Freibetrages und der niedrigen Steuermesszahl keine oder nur eine geringe Gewerbesteuer. Tatsächlich geben viele Städte an, dass nur zehn bis 20 Prozent der angemeldeten Gewerbebetriebe überhaupt Gewerbesteuer zahlen (natürlich auch als Folge von Verlusten) und dass unter diesen Zahlern wenige Unternehmen den größten Teil der Gewerbesteuerzahlungen bestreiten.

Ein häufig vergessener, aber wichtiger Punkt bei der Betrachtung der Gewerbesteuer ist die Zerlegung. Besitzt ein gewerbesteuerpflichtiges Unternehmen Betriebsstätten in verschiedenen Gemeinden, was bei größeren Unternehmen regelmäßig der Fall ist, dann wird sein Gewerbeertrag nach der Lohnsumme der Arbeitnehmer in den einzelnen Betrieben verteilt (in wenigen Branchen gibt es davon Ausnahmen). Dabei wird die jeweils anzurechnende Lohnsumme auf 50 000 Euro pro Arbeitnehmer begrenzt. Diese Zerlegungsregelung kann bei neuen Gewerbegebieten wichtig sein: Auch wenn der neue Betrieb (vorerst) keinen Ertrag erzielt, kann die Gemeinde am Gesamtertrag des Unternehmens partizipieren. Zudem wird dann bei Personenunternehmen in der Regel der Freibetrag überschritten. Nach der Gewerbesteuerstatistik waren z.B. 2001 in den neuen Bundesländern 17 Prozent der Steuerfälle Zerlegungsfälle, die rund die Hälfte der Steuermessbeträge auf sich vereinigten.

Es ist wie gesagt schwierig zu prognostizieren, welche Gewerbesteuern neu hinzuziehende Betriebe mittel- und langfristig erbringen werden. Bei allen etwas größeren Unternehmen wird man längerfristig davon ausgehen können, dass es zu einer Gewerbesteuerzahlung kommen wird. Einen wichtigen Anhaltspunkt hinsichtlich der zu erwartenden Größenordnungen geben die Daten aus einer jährlichen Erhebung der Deutschen Bundesbank (siehe Tabelle 7.4). Hierbei wird die gezahlte Gewerbesteuer in Prozent des Umsatzes angegeben³.

Eine weitere Möglichkeit, das zukünftige Gewerbesteueraufkommen abzuschätzen, geht vom Durchschnitt des Gewerbesteueraufkommens pro sozialversicherungspflichtig Beschäftigtem (ohne öffentlicher Dienst) im jeweiligen Landkreis aus. Auf der Basis des Durchschnitts 2001 bis 2005 und korrigiert um die Hebesatzunterschiede zwischen dem Kreisdurchschnitt Potsdam-Mittelmark und der Gemeinde St. ergibt sich ein Wert von 519 Euro pro SV-Beschäftigtem, was bei 75 Beschäftigten einem Bruttosteueraufkommen an Gewerbesteuer von rund 38 925 Euro entspricht⁴.

3 Bei Kapitalgesellschaften ist die Körperschaftsteuer allerdings in den Werten mit enthalten. Unter Beachtung der Abzugsfähigkeit der Gewerbesteuer bei sich selbst und der Körperschaftsteuer dürfte ein Anteil von 45 Prozent der Werte ein guter Schätzansatz für die Gewerbesteuer der Kapitalgesellschaften sein.

4 Will man berechnen, welchem Gewerbeertrag ein solches Aufkommen entspricht, dann ist bei der Kalkulation zu beachten, dass die Gewerbesteuer in sich abzugsfähig ist, wodurch sich der Gewerbeertrag entsprechend in den kommenden Jahren mindert. Die so genannte Rose-Formel

Tabelle 7.4: Gewinnsteuern in Prozent des Umsatzes nach Wirtschaftszweig und Rechtsform 2003

Wirtschaftszweig	Alle Rechts- formen Körperschafts- und Gewerbesteuer (siehe Fußnote 3)	Kapitalgesell- schaften Gewerbesteuer	Nichtkapital- gesellschaften nur Gewerbe- steuer
in % des Umsatzes			
Verarbeitendes Gewerbe	1,1	1,1	0,7
darunter			
■ Ernährungsgewerbe	0,8	0,9	0,5
■ Textilgewerbe	0,8		
■ Bekleidungsgewerbe	1,2		
■ Holzgewerbe	0,6		
■ Papiergewerbe	1,0		
■ Verlag- und Druckgewerbe	1,3		
■ Chemische Industrie	1,5		
■ Herstellung von Gummiwaren usw.	1,6		
■ Glasgewerbe, Keramik usw.	0,7		
■ Metallerzeugung und -bearbeitung	0,9		
■ Herstellung von Metallerzeugnissen	1,2	1,4	0,9
■ Maschinenbau	1,1	1,1	0,9
■ Elektrotechnik	1,1		
■ Medizintechnik usw., Optik	1,4		
■ Herstellung von Kraftwagen usw.	1,0		
Energie- und Wasserversorgung	2,5		
Baugewerbe	0,5	0,6	0,4
Großhandel	0,5	0,5	0,3
Einzelhandel (ohne Handel u. Reparatur von Kraftfahrzeugen)	0,5	0,5	0,3
Verkehr (ohne Eisenbahnen)	0,6		
Grundstücks- und Wohnungswesen	1,2		
Datenverarbeitung	2,1		
Erbringung von wirtschaftlichen Dienst- leitungen	1,2		
Alle genannten Wirtschaftszweige	1,0	1,1	0,6
darunter Ostdeutsche Unternehmen	1,0	1,1	0,5

Quelle: Deutsche Bundesbank: Verhältniszahlen aus Jahresabschlüssen Deutscher Unternehmen von 2002 bis 2003, Frankfurt am Main 2005 (Statistische Sonderveröffentlichung 6).

Bund und Land sind am Gewerbesteueraufkommen durch eine von der Gemeinde abzuführende Umlage beteiligt. Dabei fällt der Umlagesatz, der wie der Hebesatz berechnet wird, in den alten und den neuen Bundesländern unterschiedlich aus.

zur Berechnung der Selbstabzugsfähigkeit der Gewerbesteuer lautet: $(\text{Steuermesszahl} \times \text{Hebesatz}) / [1 + (\text{Steuermesszahl} \times \text{Hebesatz})]$. In unserem Beispiel bei einem Steuermessbetrag von 5 Prozent und einem Hebesatz von 340 Prozent beträgt der Gewerbeertrag 267 895 Euro; bei einem Personenunternehmen ist zusätzlich noch der Freibetrag und der Staffeltarif der Messbeträge zu beachten, so dass im Durchschnitt ein Ertrag von 391 190 Euro notwendig wäre, um eine Gewerbesteuerzahlung von knapp 39 000 Euro zu erreichen (siehe Tabelle 7.5).

Tabelle 7.5: Gewerbesteuerberechnung bei unterschiedlichen Rechtsformen in der Gemeinde St. 2005

Zeilen-Nr.		Kapital-gesellschaft		Personen-unternehmen	
		Euro	%	Euro	%
(1)	Gewinn	267 895		391 190	
(2)	+/- Saldo Hinzurechnungen/Kürzungen, Verlustvorträge	0		0	
(3)	Gewerbeertrag = (1) + (2)	267 895		391 190	
(4)	Steuermesszahl laut GewStG (einschließlich Freibetrag und Staffeltarif bei Personenunternehmen) ¹		5,00		3,25
(5)	Steuermessbetrag = (3) x (4)	13 395		12 714	
(6)	Örtlicher Hebesatz		340		340
(7)	Vorläufige Gewerbesteuer (vor Betriebsausgabenabzug) = (5) x (6)	45 542		43 226	
(8)	Endgültige Gewerbesteuer (nach Betriebsausgabenabzug der GewSt) entspricht 519 Euro pro Beschäftigtem	38 925		38 925	
(9)	Vervielfältiger Gewerbesteuerumlage (siehe Tabelle 7.6)		44		44
(10)	Gewerbesteuerumlage = (8) - (9)	5 037		5 037	
(11)	Nettogewerbesteuer = (8) - (10)	33 888		33 888	

Deutsches Institut für Urbanistik 

Quelle: Deutsches Institut für Urbanistik.

1 Nach Gewerbesteuerstatistik 2001.

Damit reduziert sich das Gewerbesteueraufkommen um rund 5 000 Euro und beträgt netto knapp 33 900 Euro.

Tabelle 7.6: Veränderung der Sätze der Gewerbesteuerumlage 2003 bis 2008

Jahr	Gesamt-Umlagesatz, in %	
	Alte Länder	Neue Länder
2003	114	78
2004	82	46
2005	81	44
2006	75	38
2007	75	38
2008	75	38

Deutsches Institut für Urbanistik 

Quelle: Deutsches Institut für Urbanistik.

Gemeindeanteil an der Einkommensteuer

Die Ansiedlung oder Ausweitung von Unternehmen kann sich in zweierlei Hinsicht auf den Gemeindeanteil an der Einkommensteuer auswirken:

- Hat bei Einzelkaufleuten und Personengesellschaften der Unternehmer seinen Wohnsitz in der Gemeinde, so wird sein Gewinn in die Berechnung des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer einbezogen. Über der Sockelgrenze liegende Gewinne, die bei erfolgreichen Unternehmern leicht zu erreichen sind, werden dabei aber nicht einbezogen. Daher wird sich die Ansiedlung in dieser Hinsicht kaum auf den Gemeindeanteil an der Einkommensteuer auswirken.
- Weit wichtiger dürfte es sein, dass zusätzliche Arbeitsplätze auch Einkommen in der örtlichen Wirtschaft schaffen. Auf diesen Aspekt wird bei den längerfristigen Einkommenseffekten eingegangen (siehe Kapitel 8).

Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer

Zum 1.1.1998 wurde die Gewerbekapitalsteuer abgeschafft. Als Ersatz für die dadurch entstehenden Einnahmeherausfälle erhalten die Gemeinden einen Anteil von 2,2 Prozent am Umsatzsteuereinkommen⁵. Der Verteilungsschlüssel für den Gemeindeanteil am Einkommen der Umsatzsteuer ist nach dem Gemeindefinanzreformgesetz vorläufig geregelt. Danach wird das den Gemeinden zustehende Umsatzsteuereinkommen zu 15 Prozent den neuen Bundesländern (einschließlich Berlin-Ost) zugeteilt, die restlichen 85 Prozent gehen in die alten Bundesländer. In den neuen Bundesländern verteilen sich diese Mittel nach einem Schlüssel auf die Gemeinden, der sich zu 70 Prozent aus den Gewerbesteuerzahlungen 1992 bis 1997 und zu 30 Prozent aus der Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten 1996 bis 1998 zusammensetzt. Die Verteilung der Mittel erfolgt also nicht wie beim Gemeindeanteil an der Einkommensteuer nach einem Schlüssel innerhalb des Landes, sondern jeweils zwischen den Gemeinden – zum einen in den alten und zum anderen in den neuen Bundesländern. Nach dem derzeitigen Verteilungsschlüssel würden sowohl zusätzliche Beschäftigte als auch zusätzliches Gewerbesteuer Einkommen einen Zuwachs beim Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer bedeuten. Die Gemeinde St. hat 2005 rund 400 000 Euro aus dieser Steuer eingenommen. Das waren pro sozialversicherungspflichtig Beschäftigtem (ohne öffentlicher Dienst) rund 97 Euro. Bei den unterstellten zusätzlichen 75 Arbeitsplätzen im Gewerbegebiet würde dies mittelfristig nach Anpassung der Berechnungsgrundlagen einen Betrag in der Größenordnung von 7 275 Euro ergeben, wenn die Einnahmen aus der zusätzlichen Gewerbesteuer des neuen Gewerbegebietes dem Durchschnitt an Gewerbesteuer pro Beschäftigtem in den neuen Bundesländern entsprechen⁶.

5 Nach Abzug des dem Bund vorab für Zwecke der Rentenversicherung zufließenden Anteils.

6 Ab dem Jahr 2009 wird vom Bundestag ein endgültiger, fortschreibungsfähiger und bundeseinheitlicher Schlüssel festgelegt, der im 3-Jahres-Rhythmus aktualisiert wird („Gesetz zur Änderung des Gemeindefinanzreformgesetzes und anderer Gesetze“ des Bundesfinanzministeriums vom 6.9.2005, BGBl. I, S.2725). Es ist ziemlich wahrscheinlich, dass der neue Schlüssel wiederum die Elemente Gewerbesteuer und Beschäftigte enthalten wird, aber nicht mehr in der gleichen Gewichtung wie bisher. Da der 15-Prozent-Vorabzug für die neuen Bundesländer entfallen soll, kann man von einer Senkung des Anteils einer Gemeinde wie Stahnsdorf ausgehen. Gleichwohl dürften sich zusätzliche Arbeitsplätze positiv auf den Anteil an der Umsatzsteuer auswirken.

Von den kleineren Gemeindesteuern (Hundesteuer, Vergnügungssteuer) sind die Betriebe normalerweise nicht betroffen. Sie müssen aber Konzessionsabgaben auf Strom und Gas entrichten. Da sie davon beträchtliche Mengen abnehmen, werden sie als Sondervertragskunden eingestuft, mit deutlich reduzierten Abgabensätzen im Vergleich zu den privaten Haushalten. Die Menge des Strom- und Gasverbrauchs wird hier über den Mittelwert pro Beschäftigtem abgeschätzt. Insgesamt steigt die örtliche *Konzessionsabgabe* für Strom und Gas bei dieser Annahme um *346 Euro* (siehe Tabelle 7.7).

Tabelle 7.7: Abschätzung der Einnahmen aus den Konzessionsabgaben von Gewerbebetrieben

Zeilen-Nr.	Wert
(1) Strom	
(2) Verbrauch pro Arbeitsplatz pro Jahr	
(3) - Dienstleistungen	1 670 kWh
(4) - Maschinenbau	3 230 kWh
(5) Verbrauch gesamt = (3) x 50+ (4) x 25	164 250 kWh
(6) Konzessionsabgabensatz in Cent/kWh	0,11 c
(7) Konzessionsabgabe Strom = (5) x (6)	181 Euro
(8) Gas (Heizung)	
(9) Verbrauch pro Arbeitsplatz pro Jahr	
(10) - Dienstleistungen	6 300 kWh
(11) - Maschinenbau	9 400 kWh
(12) Verbrauch gesamt= (10) x 50 + (11) x 25	550 000 kWh
(13) Konzessionsabgabensatz in Cent	0,03 c
(14) Konzessionsabgabe Gas = (12) x (13)	165 Euro
(15) Wasser (nur Gemeinde W.)	
(16) Menge pro Beschäftigtem pro Jahr:	
(17) - Maschinenbau	42,2 m³
(18) - Dienstleistungen	8,19 m³
(19) Verbrauchte Menge= (17) x 50 + (18) x 25	1 464,5 m³
(20) Preis pro m³	1,08 Euro
(21) Konzessionsabgabensatz	7,4 %
(22) Konzessionsabgabe Wasser = (19) x (20) x (21)	117 Euro

Deutsches Institut für Urbanistik 

Quelle: Deutsches Institut für Urbanistik nach Konzessionsabgabenverordnung und Tarifen in den Gemeinden sowie Barbara Schlomann u.a.: Energieverbrauch der privaten Haushalte und des Sektors Gewerbe, Handel, Dienstleistungen (GHD), Karlsruhe u.a., 2004, und Statistisches Bundesamt: Umweltnutzung und Wirtschaft (Tabellen zu den Umweltökonomischen Rechnungen 2005), Wiesbaden 2005.

Kommunaler Finanzausgleich

Die Einbeziehung eines zusätzlichen Steueraufkommens hat, wie in Kapitel 6 dargelegt wurde, auch Auswirkungen auf die Steuerkraft und damit auf den kommunalen

Finanzausgleich. Die Berechnung des Nettosteueraufkommens erfolgt analog den obigen Berechnungen. Ganz wesentlich für das Ergebnis ist aber, dass die Bedarfshöhe unverändert bleibt, da sich die Einwohnerzahl durch die Ausweisung des Gewerbegebietes annahmegemäß nicht verändert. Die Tabelle 7.8 verdeutlicht, dass die Zuwächse aus den kommunalen Steuern durch den Finanzausgleich erheblich abgeschöpft werden. Auch hier wird das Ergebnis durch den Unterschied zwischen dem Hebesatz der Kommune und dem landesdurchschnittlichen Hebesatz bestimmt. Weiterhin ist entscheidend, in welchem Maße der Ausgleich im kommunalen Finanzausgleich erfolgt und wie hoch die zu zahlende Kreisumlage ausfällt. Im konkreten Berechnungsbeispiel verbleibt noch knapp ein Fünftel der Steuereinnahmen bei der Gemeinde.

Tabelle 7.8: Einbeziehung der zusätzlichen Steuereinnahmen des Gewerbegebietes in der Gemeinde St. in den kommunalen Finanzausgleich

Zeilen-Nr.		Gewerbesteuer	Grundsteuer		Gemeindeanteil USt	Summe
			A	B		
(1)	Steuer (brutto), in Euro	38 925	-13	9 496	7 275	55 683
(2)	Steuerbetrag (netto), in Euro	33 888				
(3)	Hebesatz Gemeinde, in %	340	300	420	100	
(4)	Hebesatz Land nach FAG, in %	310	233	354	100	
(5)	Steuerkraftzahl, in Euro	30 897	-10	8 004	7 275	46 166
(6)	Nicht einbezogener Teil, in Euro	2 990	-3	1 492	0	4 479
Auswirkungen auf Schlüsselzuweisungen						
(7)	Berechnung Schlüsselzuweisungen, in Euro	30 897	-10	8 004	7 275	46 166
(8)	Ausgleichsquote, in %	75	75	75	75	
(9)	Ausgleichsbetrag, in Euro	-23 173	8	-6 003	-5 456	-34 625
Auswirkung auf Kreisumlage						
(10)	Bezogen auf Steuerkraftzahl + Schlüsselzuweisung, in Euro	7 724	-3	2 001	1 819	11 542
(11)	Kreisumlagesatz, in %	45,43	45,43	45,43	45,43	
(12)	Zu zahlen an Kreis, in Euro	-3 509	1	-909	-826	-5 243
(13)	Zu zahlen insgesamt, in Euro	-26 682	9	-6 912	-6 283	-39 868
(14)	Verbleiben, in Euro	7 205	-4	2 584	992	10 778
(15)	In Prozent des ursprünglichen Aufkommens	18,5	32,9	27,2	13,6	19,4

Deutsches Institut für Urbanistik 

Quelle: Deutsches Institut für Urbanistik.

Weitere Zuweisungen vom Land, etwa in Form von Zuschüssen für Wirtschaftsförderung, werden, wie bereits festgestellt, in den Modellkalkulationen nicht berücksichtigt.

7.2.2 Saldo der Erträge und Kosten

Der Saldo aus Erträgen und Kosten einer Ausweisung von Gewerbegebieten fällt unter den hier gewählten Parametern für die Gemeinde positiv aus (siehe Tabelle 7.9), wenn nur die innere Erschließung betrachtet wird. Das Ergebnis wird, wie nicht anders zu erwarten war, vor allem durch die Einnahmen aus der Gewerbesteuer und zum geringeren Teil durch das Aufkommen der Grundsteuer B bestimmt. Die Summe der jährlichen Erträge beläuft sich, unter den getroffenen Annahmen, auf einen Betrag von etwas über 11 100 Euro. Dem stehen, wenn man nur die Kosten der inneren Erschließung gegenrechnet, knapp 6 700 Euro gegenüber, so dass sich ein Überschuss von rund 4 432 Euro ergibt. Bezieht man hingegen die Kosten der äußeren Erschließung mit ein, dann rechnet sich fiskalisch gesehen das Gewerbegebiet nicht, da ein negativer Saldo von rund 4 580 Euro entsteht (siehe Tabelle 7.9).

Tabelle 7.9: Saldo der Einnahmen und Kosten bei Gewerbegebieten der Gemeinde St.

Zeilen-Nr.	Wert	Euro
(1)	Grundsteuer A (entfallend)	-4
(2)	Grundsteuer B	2 584
(3)	Erträge [nach Berücksichtigung des brandenburgischen Finanzausgleichsgesetzes (BbgFAG)]	992
(4)	Gewerbesteuer	7 205
(5)	Konzessionsabgabe	346
(6)	Hunde- und Vergnügungssteuer	0
(7)	Zusätzliche Schlüsselzuweisungen	0
(8)	Summe Erträge = (1) bis (7)	+11 124
(9)	Kosten innere Erschließung (aus Tabelle 7.2)	-6 692
(10)	Saldo nach innerer Erschließung	+4 432
(11)	Kosten äußere Erschließung (aus Tabelle 7.2)	-9 012
(12)	Saldo nach innerer und äußerer Erschließung	-4 580

Deutsches Institut für Urbanistik 

Quelle: Deutsches Institut für Urbanistik.

7.3 Modellrechnungen der Einnahmen und des Saldos der Einnahmen und Ausgaben für die Gemeinde W.

7.3.1 Erträge

Grundsteuern

Der Einheitswert des Gewerbegebietes wird wiederum auf der Grundlage des Sachwertverfahrens berechnet (siehe Kapitel 6.2.1). Hierbei sind in den alten Bundesländern die Wertverhältnisse von 1964 zugrunde zu legen. Es ergibt sich ein Einheitswert von rund 890 000 Euro, der mit der Steuermesszahl von 3,5 v.T.

und dem Hebesatz von 381 Prozent eine jährliche Grundsteuerzahlung von 11 873 Euro erbringt (siehe Tabelle 7.10).

Tabelle 7.10: Berechnung der Grundsteuer B für das Gewerbegebiet in W.

Zeilen-Nr.	Wert
(1) Grundstücksgröße	12 000 m ²
(2) Typ Gewerbegebiet/Bewertung nach Sachwertverfahren, Baujahr 2005, Gemeindegröße 1964: 10 000–20 000 Einwohner	
(3) Nutzfläche Bürogebäude (Massivgebäude)	2 000 m ²
(4) Nutzfläche Fabrikgebäude (Massivgebäude)	2 000 m ²
(5) Geschoßhöhe Bürogebäude (Durchschnittswert aus Bautätigkeitsstatistik)	6 m
(6) Geschosshöhe Fabrikgebäude (Durchschnittswert aus Bautätigkeitsstatistik)	8 m
(7) Rauminhalt Bürogebäude = (3) x (5)	11 200 m ³
(8) Rauminhalt Fabrikgebäude = (4) x (6)	15 800 m ³
(9) Bodenpreis 1964 (geschätzt)	2,50 Euro
(10) Wert Grundfläche = (1) x (9)	30 000 Euro
(11) Raummeterpreis Bürogebäude mittlerer Ausstattung mehrgeschossig (nach BewG)	63,90 Euro
(12) Sachwert Bürogebäude = (7) x (11)	766 800 Euro
(13) Raummeterpreis Fabrikgebäude mittlerer Ausstattung eingeschossig (nach BewG)	18,40 Euro
(14) Sachwert Fabrikgebäude = (8) x (13)	294 400 Euro
(15) Wert der Außenanlagen pauschaliert mit 4 Prozent des Gebäudewertes (nach BewG) = (12) x 0,04 + (14) x 0,04	42 448 Euro
(16) Ausgangszahl = Summe der Werte = (10) + (12) + (14) + (15)	1 133 648 Euro
(17) Angleichung an Gemeinen Wert (Wertzahl = 80 bzw. 75) = Einheitswert (nach § 90 BewG und § 2 WertzahlVO)	890 387 Euro
(18) Steuermesszahl nach § 15 GrStG 1964	3,5 v.T.
(19) Steuermessbetrag = (17) x (18)	3 116 Euro
(20) Örtlicher Hebesatz lt. Haushaltssatzung	381 %
(21) Grundsteuer B = (19) x (20)	11 873 Euro

Deutsches Institut für Urbanistik 

Quelle: Deutsches Institut für Urbanistik.

Gewerbesteuer

Die Berechnung der Gewerbesteuer erfolgt in den alten und neuen Bundesländern auf gleiche Weise. Es muss aus Sicht der Kommunen lediglich der unterschiedliche Satz für die Gewerbesteuermulage berücksichtigt werden, der für 2005 in den alten Ländern 81 Prozent beträgt (siehe Tabelle 7.6).

Realistischerweise muss weiterhin davon ausgegangen werden, dass die Möglichkeiten, einen Gewinn bzw. Gewerbeertrag zu erzielen, in den alten Bundesländern besser sind als in den neuen Bundesländern. Wir nehmen daher wiederum an, dass

die hinzuziehenden Betriebe mindestens den längerfristigen Durchschnitt an Gewerbesteuer pro Beschäftigtem im Rhein-Sieg-Kreis erzielen können. Multipliziert mit dem Hebesatz von 408 Prozent entspräche dies einem Gewerbesteueraufkommen pro Beschäftigtem von 1 085 Euro, insgesamt also von 81 375 Euro. Um diesen Betrag zu erreichen, müssten die beiden Betriebe einen Gewinn von rund 480 000 Euro erzielen, wenn sie als Kapitalgesellschaft organisiert sind (siehe Tabelle 7.11). An Gewerbesteuerumlage sind dafür 16 155 Euro an Land und Bund abzuführen.

Tabelle 7.11: Berechnung des veränderten Gewerbesteueraufkommens der Gemeinde W. bei Kapitalgesellschaften

Zeilen-Nr.	Wert	
	Euro	%
(1) Gewinn	480 270	
(2) +/- Saldo Hinzurechnungen/Kürzungen, Verlustvorträge	0	
(3) Gewerbeertrag = (1) + (2)	480 270	
(4) Steuermesszahl (aus § 11 Abs. 2 GewStG)		5
(5) Steuermessbetrag = (3) x (4)	24 014	
(6) Örtlicher Hebesatz (lt. Haushaltssatzung)		408
(7) Vorläufige Gewerbesteuer (vor Betriebsausgabenabzug) = (5) x (6)	97 975	
(8) Endgültige Gewerbesteuer (nach Betriebsausgabenabzug der GewSt)	81 375	
(9) Vervielfältiger Gewerbesteuerumlage 2005		81
(10) Gewerbesteuerumlage = (5) x (9)	16 155	
(11) Gewerbesteuer (netto) = (8) – (10)	65 219	

Deutsches Institut für Urbanistik 

Quelle: Deutsches Institut für Urbanistik.

Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer

In der Gemeinde W. betrug der Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer 1995 rund 128 000 Euro, das waren rund 65 Euro pro sozialversicherungspflichtig Beschäftigtem. Für die angenommenen 75 zusätzlichen Beschäftigten des neuen Gewerbegebietes soll jeweils ein entsprechender Betrag in die Gemeindekasse fließen, insgesamt 4 875 Euro.

Konzessionsabgabe

Die Konzessionsabgabe wird wie im Beispiel der Gemeinde St. berechnet (siehe Tabelle 7.7), nur dass in der Gemeinde W. auch auf den Wasserverbrauch eine Konzessionsabgabe erhoben wird. In der Summe erhält die Gemeinde einen Betrag von 463 Euro zusätzlich.

Im Gegensatz zum kommunalen Finanzausgleich Brandenburg sieht das Gemeindefinanzierungsgesetz Nordrhein-Westfalen einen zusätzlichen Bedarfsansatz für Beschäftigte vor. Jeder sozialversicherungspflichtig Beschäftigte wird wie 0,15 Einwohner gewertet (siehe Tabelle 7.12), das heißt, bei 75 zusätzlichen Beschäftigten kämen rechnerisch 11,25 Einwohner hinzu. Da für 2005 ein Grundbetrag von knapp 602 Euro pro Einwohner angesetzt wird, ergibt sich ein Betrag nach Kürzung auf 90 Prozent von 6 093 Euro. Dieser Betrag ist wiederum um den Kreisumlagesatz zu reduzieren, so dass sich letztlich ein Nettobetrag von 2 449 Euro ergibt.

Tabelle 7.12: Beschäftigtenansatz nach dem GFG NRW 2005 für Gewerbegebiet der Gemeinde W.

Zeilen -Nr.		Wert
1	Einwohnerwert pro sozialversicherungspflichtig Beschäftigtem	0,15
2	Anzahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten	75
3	Einwohnerwertung = (1) x (2)	11,25
4	Grundbetrag pro Einwohner (lt. GFG), in Euro	601,82
5	Ausgangsmesszahl = (3) x (4)	6771,50
6	Ausgleichsquote in % (lt. GFG)	90
7	Betrag GFG = (5) x (6), in Euro	6.093
8	Abzüglich Anteil Kreisumlage 59,81 %, in Euro	3 644
9	Verbleiben = (7) – (8), in Euro	2 449

Deutsches Institut für Urbanistik 

Quelle: Deutsches Institut für Urbanistik.

Von den rund 98 000 Euro zusätzlichen Steuereinnahmen bleiben also im Fall der Gemeinde W. nur 4 050 Euro übrig, das sind gerade mal 4,1 Prozent! Zur Erinnerung: Der Vergleichswert für Brandenburg beläuft sich auf fast 20 Prozent! Ein Grund dafür wurde bereits bei den Wohngebieten genannt. Die Hebesätze der Grundsteuer B und der Gewerbesteuer liegen nahe am Landesdurchschnitt. Würden diese Hebesätze nur zehn Prozent unter dem Landesdurchschnitt liegen, ergäbe sich für die Gemeinde W. schon ein negativer Wert. Ein weiterer Grund ist die hohe Abschöpfungsquote im kommunalen Finanzausgleich von 90 Prozent.

Tabelle 7.13: Einbeziehung der zusätzlichen Steuereinnahmen des Gewerbegebietes W. in den Finanzausgleich

Zeilen-Nr.		Gewerbe-Steuer	Grundsteuer		Gemeinde-anteil USt	Summe
			A	B		
(1)	Steuer (brutto) Euro	81 375	-34	11 873	4 875	98 089
(2)	Steuerbetrag (netto) Euro	65 219				
(3)	Hebesatz Gemeinde (%)	408	255	381	100	
(4)	Hebesatz Land (%)	403	192	381	100	
(5)	Steuerkraftzahl (Euro)	64 420	-25	11 873	4.875	81 143
(6)	Nicht einbezogener Teil (Euro)	799	-8	0	0	791
Auswirkungen auf Schlüsselzuweisungen						
(7)	Berechnung Schlüsselzuweisungen (Euro)	64 420	-25	11 873	4 875	81 143
(8)	Ausgleichsquote (%)	90	90	90	90	
(9)	Ausgleichsbetrag (Euro)	-57 978	23	-10 686	-4 388	-73 029
Auswirkung auf Kreisumlage						
(10)	Bezogen auf Steuerkraftzahl + Schlüsselzuweisung (Euro)	6 442	-3	1 187	488	
(11)	Kreisumlagesatz (%)	59,81	59,81	59,81	59,81	
(12)	Zu zahlen an Kreis (Euro)	-3 853	2	-710	-292	-4 853
(13)	Zu zahlen insgesamt (Euro)	-61 831	24	-11 396	-4 679	-77 882
(14)	Verbleiben (Euro)	3 388	-9	477	196	4 052
(15)	Veränderung des ursprünglichen Aufkommens (%)	4,2	-27,7	4,0	4,0	4,1
(16)	Zum Vergleich: Gemeinde St. 2005 (%)	18,5	-32,9	27,2	13,6	19,4

Deutsches Institut für Urbanistik 

Quelle: Deutsches Institut für Urbanistik.

7.3.2 Saldo der Erträge und Kosten

Unter Berücksichtigung der Kosten für innere Erschließung ist der Saldo aus Erträgen und Kosten beim neuen Gewerbegebiet der Gemeinde W. unter den gemachten Annahmen leicht positiv mit rund 270 Euro. Die Einbeziehung der äußeren Erschließung führt sogar zu einem negativen Saldo von 8 700 Euro. Dieses im Vergleich zur Modellrechnung eines Wohngebietes schlechtere finanzielle Ergebnis ergibt sich einerseits aus einer hohen Abschöpfung der zusätzlichen Steuereinnahmen, der andererseits eine geringe Berücksichtigung des zusätzlichen finanziellen Bedarfs durch die nötige Bereitstellung neuer Infrastruktur gegenübersteht.

Ein Vergleich der Berechnungen für die Gemeinden St. und W. führt also zu doch unterschiedlichen Ergebnissen, die teils auf unterschiedlichen Ausgangsbedingungen, teils auf einem anders gearteten kommunalen Finanzausgleichssystem beruhen. Der positive Saldo bei alleiniger Berücksichtigung der Kosten der inneren Erschließung im Falle der Gemeinde St. wird in der Gemeinde W. nicht erreicht, obwohl die zugerechneten Steuereinnahmen pro Einwohner höher lagen.

Tabelle 7.14: Saldo der Erträge und Kosten im Gewerbegebiet W.

Zeilen-Nr.		Euro
(1)	Grundsteuer A (entfallend)	-9
(2)	Grundsteuer B	477
(3)	Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	196
(4)	Erträge (nach Berücksichtigung des kommunalen Finanzausgleichs)	Gewerbesteuer 3 388
(5)		Konzessionsabgabe 463
(6)		Hunde- und Vergnügungssteuer 0
(7)		Zusätzliche Schlüsselzuweisungen aus der Beschäftigtenzahl 2 449
(8)	Summe Erträge	+6 964
(9)	Kosten innere Erschließung	Betriebskosten der Gemeinde -6 692
(10)	Saldo innere Erschließung	+272
(11)	Kosten innere und äußere Erschließung	Betriebskosten der Gemeinde -9 012
(12)	Saldo innere und äußere Erschließung	-8 740

Deutsches Institut für Urbanistik 

Quelle: Deutsches Institut für Urbanistik.

Tabelle 7.15: Vergleich der Salden der Gewerbegebiete in den Gemeinden St. und W.

Saldo in Euro	Gewerbegebiet	
	St.	W.
Innere Erschließung	+4 432	+272
Innere und äußere Erschließung	-4 580	-8 740

Deutsches Institut für Urbanistik 

Quelle: Deutsches Institut für Urbanistik.

7.4 Ergebnis der Modellrechnungen für Wohn- und Gewerbegebiete

Folgendes Ergebnis lässt sich unter den gemachten Annahmen zusammenfassend festhalten:

- Betrachtet man das Ergebnis unter der Annahme, dass nur die innere Erschließung erstellt werden muss, dann werfen beide Gebietstypen ein positives Ergebnis für die Gemeindefinanzen ab.
- Unter Einbeziehung der äußeren Erschließung ist der Saldo der Einnahmen und Ausgaben nur für die Wohngebiete leicht positiv bis neutral, bei den Gewerbegebieten fällt er bereits negativ aus.
- Die Einbeziehung der Grundschulen und Kindergärten führt zu einer starken Verschlechterung des Saldos. Diese ist so erheblich, dass auch dort, wo genügend Kapazitäten vorhanden sein dürften, allein durch die Abdeckung der zusätzlichen Betriebskosten ein negatives Ergebnis erzielt werden dürfte.

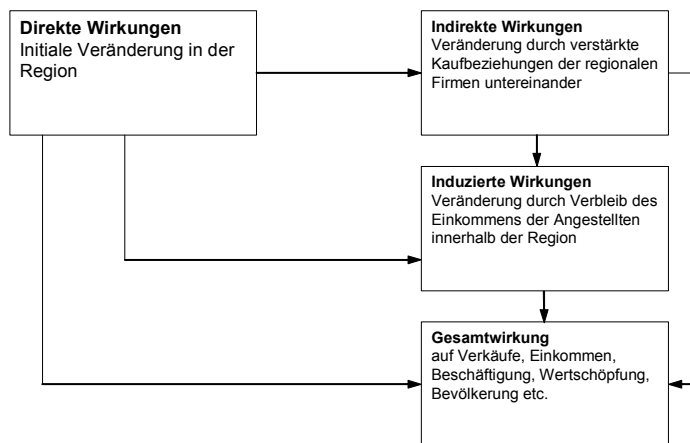
8. Steuereinnahmen aufgrund zusätzlicher Einkommen

8.1 Allgemeines zu regionalökonomische Wirkungen

Neben den im vorigen Kapitel beschriebenen Wirkungen der Ausweisung neuer Baugebiete auf die kommunalen Haushalte gilt es, noch zusätzliche Wirkungen zu beachten, die dadurch hervorgerufen werden, dass die Herstellung und der Betrieb von Wohn- und Gewerbegebieten zusätzliche Einkommen und Gewinne schaffen und damit zu möglichen weiteren Einnahmen der gemeindlichen Haushalte führen können. Deren Dimension soll in diesem Kapitel für die Gemeinde St. grob geschätzt werden, insbesondere um zu erkennen, ob sich die Schätzergebnisse aus Kapitel 6 und 7 nennenswert ändern würden, wenn diese Einkommenseffekte einbezogen würden.

Abbildung 8.1: Schema über verschiedene ökonomische Wirkungen

Regionalökonomische Wirkungen



Deutsches Institut für Urbanistik 

Quelle: Darstellung des Deutschen Instituts für Urbanistik.

In der regionalökonomischen Theorie werden drei Effekte unterschieden (siehe Abbildung 8.1):

- Die direkten Wirkungen sind die zusätzlichen lokalen Einkommen, die durch die Bebauung des Gebietes entstehen.
- Die indirekten Wirkungen sind die erhöhte Aktivität der Unternehmen, die Materialien und Dienstleistungen zuliefern, einschließlich der Leistungen der Gemeinde.

- Die induzierten Wirkungen werden durch die Beschäftigten der Baufirmen geschaffen, die ihr Einkommen für Konsum von Gütern und Dienstleistungen ausgeben.

Die Summe dieser drei Effekte ist die Gesamtwirkung. Daraus abgeleitet ist der Gesamtmultiplikator dann die Gesamtwirkung dividiert durch die direkte Wirkung¹. Dabei kann sich der Multiplikator auf die Gesamtleistung (*output*), die Bruttowertschöpfung, die Einkommen oder die Zahl der Arbeitsplätze beziehen. Welcher Multiplikator verwendet wird, hängt von der Fragestellung ab. Neuere Berechnungen des RWI zur Wirkung von verschiedenen Bautypen zeigen, dass der Multiplikator der Gesamtleistung *gesamtwirtschaftlich* in der Größenordnung von 2,26 bis 2,35 liegt, das heißt, der Einkommensmultiplikator liegt etwas niedriger in der Größenordnung von 2,0 bei Wohnhäusern und 2,1 bei gewerblichen Bauten, hingegen erreicht er bei den übrigen Bauten 1,82.

Die genannten Multiplikatorwerte gelten jedoch nur bei einer gesamtwirtschaftlichen Betrachtung. In regionalwirtschaftlichen Untersuchungen zeigt sich, dass diese Werte deutlich niedriger liegen, da ein mehr oder weniger großer Anteil der Leistungen von auswärtigen Firmen und Personen erbracht wird. Angewandt wird eine solche regionalwirtschaftliche Betrachtung vor allem bei Großprojekten wie der EXPO in Hannover oder dem Bau des Messegeländes in München. Nur in wenigen Fällen werden dabei die Auswirkungen auf die Finanzen der Gemeinden ermittelt: So wird in einer Studie des DIW zur Halbleiterindustrie in Dresden³ auf mögliche Gewerbesteuerereinnahmen eingegangen, in einer Studie zum Flughafen Frankfurt-Hahn wird das Einkommen-, Körperschafts- und Gewerbesteueraufkommen berechnet, das durch den Ausbau des Flughafens in der Region entstanden ist⁴. In einer Studie, die sich mit dem Neubau des Fußballstadions in München befasst, werden ausführlich die finanziellen Wirkungen auf die einzelnen Ebenen (Staat, Region, Stadt) beschrieben, einschließlich der Auswirkungen auf den kommunalen Finanzausgleich⁵.

Für die Einschätzung der örtlichen Wirkungen in räumlich kleineren Gebieten ist noch besonders wichtig zu wissen, wie sich die Inputstruktur der neuen Bauwerke zusammensetzt, wie viele Vorleistungen im Gemeindegebiet eingekauft oder von „auswärtigen“ Firmen bezogen werden und wie viele der entstandenen Einkommen am Ort konsumiert werden. Je kleiner das Gebiet ist, auf das sich die Betrachtung bezieht, umso größer sind tendenziell die Sockereffekte durch Käufe außerhalb der Gemeinde. Die Berechnung derartiger regionaler Wirkungen kann

-
- 1 Teilweise wird der Multiplikator auch nur auf die Relation von induzierter Wirkung zu direkter Wirkung bezogen.
 - 2 Ronald Janßen-Timmen, Hans-Dietrich von Loeffelholz und Waïke Moos: Gesamtwirtschaftliche und sektorale Wirkungen des Eigenheimbaus, Essen 2002 (RWI-Papier Nr. 72), S. 30.
 - 3 Dietmar Edler: Gesamtwirtschaftliche und regionale Bedeutung des Halbleiterstandorts Dresden. Eine aktualisierte und erweiterte Untersuchung, Berlin 2002.
 - 4 Kai Heuer, Richard Klopheus und Thorsten Schaper: Regionalökonomische Auswirkungen des Flughafens Frankfurt-Hahn für den Betrachtungszeitraum 2003 – 2015, Birkenfeld 2005, S. 67 f.
 - 5 Peter Friedrichs u.a.: Effekte des neuen Fußballstadions München, München 2001.

deshalb bei den in der Modellrechnung anvisierten Größenordnungen mit großen Schätzunsicherheiten verbunden sein. Zu diesem Schluss kommt jedenfalls eine Studie zu den Wirkungen des Wörlitzer Gartenreichs⁶. Wir gehen davon aus, dass 50 Prozent der Nachfrage am Ort verbleibt, denn Befragungen von Handwerkern im Umland von Leipzig verdeutlichen z.B., dass gemessen am Umsatz ihr Absatzradius zu fast 70 Prozent im näheren Umland liegt (bis zu 20 km Umkreis)⁷. Umgekehrt lässt sich aus diesen Zahlen schließen, dass es auch eine entsprechende lokale Vergabe der Aufträge geben muss.

Für unsere Modellberechnungen wird es deshalb sinnvoll sein, für diesen Bereich Werte zu verwenden, die am unteren Ende der in der Literatur genannten Spannen für die Multiplikatoren liegen. Für Berlin wird ein Multiplikatorwert von 1,35 ausgewiesen⁸, für die Landkreise um den Flughafen Frankfurt-Hahn wird ein Wert von 1,3 errechnet⁹. Bei noch kleineren Gebieten konnte für Deutschland kein Wert in der Literatur gefunden werden. Daher wird hier Bezug auf ein englisches Handbuch genommen, nach welchem der Gesamtmultiplikator in lokalen Nachbarschaften zwischen 1,05 und 1,15 liegt, je nachdem wie stark die örtliche Beschaffung ausfällt¹⁰.

Tabelle 8.2: Daten aus der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung der Länder 2004

Zeilen-Nr.	Wert (in Klammern die betreffenden Wirtschaftszweige)	Landkreis der Gemeinde St.	Landkreis der Gemeinde W.
		Euro	
(1)	Bruttowertschöpfung pro Erwerbstätigem im Verarbeitenden Gewerbe (D)	39 400	60 000
(2)	Bruttowertschöpfung pro Erwerbstätigem im Baugewerbe (F)	27 600	38 000
(3)	Bruttowertschöpfung pro Erwerbstätigem im Dienstleistungsbereich (G bis K)	46 800	56 000
(4)	Bruttowertschöpfung pro Erwerbstätigem in der Landwirtschaft (A und B)	28 750	24 000
(5)	Arbeitnehmerentgelt pro Arbeitnehmer	26 300	30 700
(6)	Bruttolohn- und Gehaltssumme pro Arbeitnehmer	21 200	24 700
		%	
(7)	Sparquote	10,4	16,7

Quelle: Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder, Reihe 2, Kreisergebnisse Band 1, Bruttoinlandsprodukt, Bruttowertschöpfung in den kreisfreien Städten und Landkreisen Deutschlands 1992 und 1994 bis 2004.

6 Brandt, S. 33 ff.

7 Lutz Trettin u.a.: Ein anderer Weg aus der Krise?, Der Absatzradius als strategischer Handlungsparameter von handwerklichen Bauunternehmen, in: Informationen zur Raumentwicklung, H. 10 (2006), S. 599.

8 Hans J. Baumgartner und Bernhard Seidel: Berliner Ausgaben für Wissenschaft und Forschung: Kräftige Impulse für die Stadt, in: DIW Wochenbericht 39/2001, S. 603.

9 Heuer u.a., S. 4.

10 English Partnerships: Additionality Guide. A Standard Approach to Assessing the Additional Impact of Projects. Method Statement, 2. Aufl. London 2004, S. 24.

Die regionalwirtschaftlichen Wirkungen lassen sich in einen *kurzfristig wirkenden Effekt* und einen *Dauereffekt* aufteilen. Der kurzfristige Effekt kommt hauptsächlich durch die Erschließung und den Bau der Gebäude in dem neuen Baugebiet zustande. Damit wird beim Baugewerbe ein Nachfrageimpuls ausgelöst, der zu mehr Löhnen und Gewinnen führen kann. Nach der Durchführung der Bauarbeiten ist dieser Effekt aber schnell verklungen. Hingegen bewirkt ein Zuzug von außen – sei es von Gewerbe, sei es von Personen – in der Regel einen Dauereffekt, der schnell in der Höhe den kurzfristigen Effekt übertreffen kann. Auch dieser Effekt weist dann einen Multiplikatoreffekt auf, insbesondere dann, wenn ein nennenswerter Teil des zusätzlichen Einkommens vor Ort ausgegeben wird.

Tabelle 8.3: Weitere Daten zur Schätzung von Einkommenseffekten

Zeilen-Nr.		Neue Bundesländer	Alte Bundesländer	Quelle
(1)	Angestellte mit 4 Personen im Haushalt (in Euro)	Haushaltsbruttoeinkommen	5 615	Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 2003
		Haushaltsnettoeinkommen	4 114	
		Private Konsumausgaben	2 959	
(2)	Landwirte (Durchschnitt)	Haushaltsbruttoeinkommen	3 683*	Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 2003
		Haushaltsnettoeinkommen	3 089*	
		Private Konsumausgaben	2 236*	
(3)	Sickereffekt (%)	50	50	Siehe Text
(4)	Multiplikator	1,05-1,15	1,05-1,15	Siehe Text
(5)	Baukosten in Euro pro m ² (Kostengruppe 300-400)	Einfamilienhäuser	910	Bautätigkeitsstatistik 2002-2004
		Bürogebäude	1 350	
		Fabrikgebäude	910	
(6)	Kostenstruktur Hochbau in % des Bruttoproduktionswertes**	Vorleistungen	52	Kostenstruktur Unternehmen im Baugewerbe 2004
		Personalkosten	34	
		Davon Bruttolohn	25	
(7)	Kostenstruktur im Handel	Löhne und Gehälter in % der Aufwendungen	12	Kostenstrukturhebung des Statistischer Bundesamtes 2001
(8)	Kostenstruktur Maschinenbau (20-49 Beschäftigte)	Vorleistungen	58,0	Kostenstruktur Unternehmen im Verarbeitenden Gewerbe 2004
		Personalkosten	33,1	
		Davon Bruttolohn	27,3	

Quelle: Statistisches Bundesamt.

* Statistisch nur begrenzt abgesichert. ** 20 bis 49 Beschäftigte.

8.2 Modellrechnungen zu den Einkommenseffekten einer Ausweisung von neuen Wohngebieten

Steuereinnahmen durch einmalige Einkommenseffekte

Der kurzfristige Einnahmeneffekt wird vor allem durch den hohen Personalkostenanteil bei den Bauarbeiten bestimmt. Allerdings kann man nicht ohne Weiteres davon ausgehen, dass Bauunternehmer und Bauarbeiter aus der örtlichen Wirtschaft kommen. Entsprechend müssen die Sickereffekte beachtet werden. Zu den

knapp 500 000 Euro an Erschließungsleistungen der Gemeinde und der Ver- und Entsorger kommen zusätzliche zwei Millionen Euro aus dem Bau der Häuser hinzu, das heißt, es entsteht ein beträchtlicher einmaliger Nachfragestoß von 2,1 Mio. Euro (ohne Umsatzsteuer). Durchschnittlich ergeben sich daraus Gewerbesteuererinnahmen von knapp 4 900 Euro, die sich nach Berücksichtigung bei der Berechnung der Schlüsselzuweisungen auf rund 900 Euro reduzieren. Es handelt sich also um einen relativ kleinen Betrag, der zudem nur einmalig anfällt. Wirkungen auf den Gemeindeanteil an der Einkommensteuer sind fraglich, da nur jedes dritte Jahr der Schlüssel für die Verteilung des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer ermittelt wird und ein solches Einkommensplus gerade in dieses dritte Jahr fallen müsste, um sich auszuwirken.

Tabelle 8.4: Schätzung der einmaligen Wirkung der Bautätigkeit auf das Steueraufkommen bei Wohngebieten in der Gemeinde St. (nur innere Erschließung)

Zeilen-Nr.	Wert
(1) Bau- und Planungsleitung Gemeinde (siehe Tabelle 6.10)	388 786 Euro
(2) Baukosten Ver- und Entsorger (eigene Schätzung)	108 000 Euro
(3) Baukosten Eigenheime	
(4) Fläche = 15 x 125 m ²	1 875 m ²
(5) Kosten pro m ² (siehe Tabelle 8.2)	910 Euro
(6) Zuschlag für Planung der Eigenheime, Außenanlagen in %	15 %
(7) Baukosten Eigenheime Summe = [(4) x (5)] x 1,15	1 962 188 Euro
(8) Bauleistung insgesamt = (1) + (2) + (7)	2 458 974 Euro
(9) Bauleistung ohne Umsatzsteuer = (8) – (8) x 1,16	2 119 805 Euro
(10) Sickereffekt (siehe Text)	50 %
(11) Multiplikator (siehe Text)	1,15
(12) Örtliche Endnachfrage = (9) x (10) x (11)	1 218 888 Euro
(13) Gewerbesteuer in % des Umsatzes (siehe Tabelle 7.4)	0,4 %
(14) Gewerbesteuer insgesamt brutto = (12) x (13)	4 876 Euro
(15) Gewerbesteuer nach BbgFAG (siehe Tabelle 7.8)	902 Euro

Deutsches Institut für Urbanistik 

Quelle: Deutsches Institut für Urbanistik.

Steuereinnahmen durch dauerhafte Einkommenseffekte

Der Zuzug der 15 Familien von außen bringt zusätzlich geschaffenes Einkommen in die Gemeinde, wenn dieses Einkommen dort auch wieder ausgegeben wird. Es sei in Anlehnung an die Wirtschaftsrechnungsdaten der privaten Haushalte¹¹ angenommen, dass sich daraus ein monatlicher Konsum von rund 3 000 Euro pro Familie ergibt. Dies macht insgesamt einen Betrag von 550 000 Euro aus, der zu 50 Prozent lokal ausgegeben werden soll. Bei einem Multiplikator von 1,15 ergibt

11 Statistisches Bundesamt.

sich daraus eine lokale Nachfrage von rund 317 000 Euro jährlich. Da das Personal im Einzelhandel relativ schlecht bezahlt wird (es erhält im Durchschnitt zwölf Prozent des Umsatzes) und somit auch niedrig besteuert wird, kann nur eine Einkommensteuerleistung von fünf Prozent erwartet werden. Davon stehen der Gemeinde mittelfristig 15 Prozent zu¹², nach Finanzausgleich sind dies 39 Euro.

Die lokalen Umsätze lassen zudem Gewinne und damit Gewerbeerträge entstehen. Nach den Unternehmensstatistiken der Deutschen Bundesbank sind dies im Einzelhandel 0,3 Prozent¹³. Dies ergibt einen Betrag nach Finanzausgleich von 202 Euro¹⁴. Somit erhält nach dieser Modellrechnung die Gemeinde aus beiden Steuern zusätzlich jährlich 240 Euro. Der dauerhafte Steuereffekt fällt also deutlich niedriger aus als der einmalige Effekt, dafür handelt es sich um einen dauerhaften Ertrag.

Tabelle 8.5: Schätzung des dauerhaften jährlichen Einkommenseffekts des Wohngebietes der Gemeinde St.

Zeilen-Nr.		Euro	%
(1)	Nettoeinkommen pro Familie monatlich	4 114	
(2)	Konsumquote (siehe Tabelle 8.2)		72
(3)	Konsum pro Familie monatlich = (2) x (3)	3 060	
(4)	Konsum pro Familie im Jahr = (4) x 12	36 720	
(5)	Anzahl der neuen Familien	15	
(6)	Käufe = (5) x (6)	550 800	
(7)	Sickereffekt (siehe Text)		50
(8)	Multiplikator (siehe Text)		1,15
(9)	Lokale Käufe = (7) x (8) x (9)	316 710	
(10)	Gewerbesteuer		
(11)	Gewerbesteuerquote (siehe Tabelle 7.4)		0,4
(12)	Zahlung = (10) x (12)	1 089	
(13)	Nach BbgFAG (siehe Tabelle 7.8)	202	
(14)	Gemeindeanteil an der Einkommensteuer		
(15)	Löhne und Gehälter Anteil (siehe Tabelle 8.2)		12
(16)	Löhne und Gehälter insgesamt = (10) x (16)	38 005	
(17)	Anteil Lohn- und Einkommensteuer (eigene Schätzung auf der Basis der EVS 2003)		5
(18)	Lohn- und Einkommensteuer = (17) x (18)	1 900	
(19)	Gemeindeanteil 15 %		15
(20)	Gemeindeanteil an ESt = (19) x (20)	285	
(21)	Nach BbgFAG (siehe Tabelle 6.35)	39	
(22)	Steuern zusammen nach BbgFAG = (14) + (22)	240	

Deutsches Institut für Urbanistik 

Quelle: Deutsches Institut für Urbanistik.

12 Angenommen sei, dass sich dieser Dauereffekt in den Verteilungsschlüsseln niederschlägt und dass wegen der niedrigen Einkommensklasse die Sockelgrenze nicht überschritten wird.

13 Deutsche Bundesbank, Monatsbericht Oktober 2003.

14 Siehe dazu unter Kapitel 5.

8.3 Modellrechnungen zu den Einkommenseffekten einer Ausweisung von neuen Gewerbegebieten

Steuereinnahmen durch einmalige Einkommenseffekte

Die Berechnung folgt dem Schema der Berechnung für das Wohngebiet (siehe Tabelle 8.4). Bei der Bebauung des Gewerbegebiets in der Gemeinde St. entstehen (ohne Umsatzsteuer) Bauleistungen in Höhe von 4,2 Mio. Euro. Nicht enthalten sind auch die Kosten für die Einrichtung der Fabrik und von Büros z.B. mit Maschinen und Computern. Nimmt man auch hierbei einen Sickereffekt von 50 Prozent und einen Gesamtmultiplikator von 1,15 an, so beläuft sich der kurzfristige Effekt bei der Gewerbesteuer auf 9 650 Euro. Dieser Betrag wird wiederum in die Berechnung des kommunalen Finanzausgleichs einbezogen, so dass nach Zahlung der Gewerbesteuerumlage und Berücksichtigung im Finanzausgleich noch ein Betrag von rund 1 900 Euro übrig bleibt. Zahlungen aus dem Gemeindeanteil an der Einkommenssteuer sind wiederum nicht zu erwarten, da dazu das Einkommen in einem Jahr fließen müsste, in dem die Schlüsselzahlen für die Statistik berechnet werden.

Tabelle 8.6: Schätzung der einmaligen Wirkung der Bautätigkeit auf das Steueraufkommen bei Gewerbegebieten in St.

Zeilen-Nr.		Wert
(1)	Baukosten innere Erschließung	
(2)	Bau- und Planungsleitung Gemeinde (siehe Tabelle 7.1)	260 607 Euro
(3)	Baukosten Ver- und Entsorger (eigene Schätzung)	86 400 Euro
(4)	Baukosten Bürogebäude	
(5)	Fläche	2 000 m ²
(6)	Kosten pro m ²	1 350 Euro
(7)	Zuschlag	15 %
(8)	Zwischensumme Baukosten Büro = [(5) x (6)] x 1,15	2 700 000 Euro
(9)	Baukosten Fabrikgebäude	
(10)	Fläche	2 000 m ²
(11)	Kosten pro qm	910 Euro
(12)	Zuschlag	15 %
(13)	Zwischensumme Baukosten Fabrik = [(10) x (11)] x 1,15	1 820 003 Euro
(14)	Bauleistung insgesamt = (2) + (3) + (8) + (13)	4 867 013 Euro
(15)	Bauleistung ohne Umsatzsteuer = (14) – [(14) x 1,16]	4 195 701 Euro
(16)	Sickereffekt (siehe Text)	50 %
(17)	Multiplikator (siehe Text)	1,15
(18)	Örtliche Endnachfrage = (15) x (16) x (17)	2 412 528 Euro
(19)	Gewerbesteuer in % des Umsatzes (siehe Tabelle 7.4)	0,4 %
(20)	Gewerbesteuer brutto = (18) x (19)	9 650 Euro
(21)	Gewerbesteuer nach Finanzausgleich (siehe Tabelle 7.8)	1 785 Euro

Deutsches Institut für Urbanistik 

Quelle: Deutsches Institut für Urbanistik.

Wie bei den Wohngebieten sollen auch bei den Gewerbegebieten die Auswirkungen auf das örtliche Einkommen und die daraus sich verändernden Steuereinnahmen geschätzt werden. Insgesamt handelt es sich um einen relativ kleinen Betrag.

Tabelle 8.7: Schätzung des langfristigen Einkommenseffektes beim Gewerbegebiet in der Gemeinde St.

Zeilen-Nr.	Wert
(1) Beschäftigte im Verarbeitenden Gewerbe (Fabrik)	25
(2) Beschäftigte in Dienstleistungen (Büro)	50
(3) Pro Beschäftigtem	
(4) Jährliches Arbeitnehmerentgelt Fabrik	32 044 Euro
(5) Jährliches Arbeitnehmerentgelt Büro	26 684 Euro
(6) Summe Arbeitnehmerentgelt	2 135 300 Euro
(7) Abschlag Sozialversicherung	19,5 %
(8) Bruttolohn- und Gehaltssumme	1 718 917 Euro
(9) Sparquote	16 %
(10) Private Konsumausgaben	1 540 149 Euro
(11) Sickereffekt	50 %
(12) Einkommensmultiplikator	1,15
(13) Lokale Käufe	885 586 Euro
(14) Gewerbsteuer	
(15) Gewerbsteuerquote	0,3 %
(16) Zahlung	2 285 Euro
(17) Nach BbgFAG (siehe Tabelle 7.8)	379 Euro
(18) Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	
(19) Löhne und Gehälter Anteil	12 %
(20) Löhne und Gehälter insgesamt	106 270 Euro
(21) Anteil Lohn- und Einkommensteuer	5 %
(22) Lohn- und Einkommensteuer	53 Euro
(23) Gemeindeanteil 15 %	15 %
(24) Gemeindeanteil an ESt	8 Euro
(25) Nach BbgFAG (siehe Tabelle 6.35)	86 Euro
(26) Steuern zusammen nach BbgFAG = (17) + (25)	465 Euro

Deutsches Institut für Urbanistik 

Quelle: Deutsches Institut für Urbanistik.

8.4 Ergebnisse für die Gemeinde W.

Bei den Einkommenseffekten lässt sich im Wesentlichen auf das zurückgreifen, was bei der Berechnung für das Gewerbegebiet in St. an Annahmen getroffen wurde. Zwei Änderungen sollen jedoch vorgenommen werden: Zum einen gehen wir von einem um 20 Prozent höheren Lohn aus, zum anderen werden die anderen

Parameter des Finanzausgleichs berücksichtigt. Daraus ergibt sich nach Berücksichtigung im GFG und der Kreisumlage ein Betrag von 148 Euro.

Auch die Löhne und Gehälter der westdeutschen Beschäftigten liegen statistisch gesehen um etwa 20 Prozent über dem ostdeutschen Niveau. Daher ergeben sich größere Einkommensströme und letztlich höhere Bruttosteureinnahmen der Gemeinde. Durch die stärkere Abschöpfung im Finanzausgleich Nordrhein-Westfalens bleibt allerdings weniger übrig als in der Gemeinde St.

Die Ergänzung der Modellrechnungen aus den Kapiteln 6 und 7 um die Schätzung der fiskalischen Wirkungen, die sich aus den erhöhten örtlichen Einkommen und Gewinnen ergeben, deutet darauf hin, dass es sich um relativ kleine Beträge handelt, insbesondere wenn die Wirkungen des kommunalen Finanzausgleichs berücksichtigt werden. Nur die längerfristigen Effekte sind substantiell.

9. Sensitivitätsanalyse

Die Modellrechnungen in den Kapiteln 6 bis 8 sind weitgehend auf der Grundlage aufgebaut, dass für die jeweilige Gemeinde fast optimale Bedingungen hinsichtlich des Zuzugs neuer Einwohner und Betriebe bestehen. Das bedeutet, die Ergebnisse zeigen das günstigere Spektrum fiskalischer Folgen von Flächenausweisungen an. Selbst unter den grundsätzlich positiven Grundannahmen sind die fiskalischen Ergebnisse jedoch nur auf der Ebene der inneren Erschließung positiv, bei Berücksichtigung sämtlicher potenziell relevanter Kostenpositionen (innere und äußere Erschließung, soziale Infrastruktur) in allen betrachteten Fällen negativ.

Diese deutliche Relativierung potenziell positiver Grundannahmen wird zum Teil noch ausgeprägter, wenn man zusätzliche Faktoren berücksichtigt, die man für Sensitivitätsrechnungen heranziehen sollte. Im Rahmen dieser Untersuchung sollen die Einflüsse dieser Faktoren lediglich qualitativ und in ihrer Wirkungsrichtung auf die Modellrechnungsergebnisse beschrieben werden. Eine Quantifizierung dieser Effekte könnte Teil eines neuen Forschungsprojektes sein.

Die im Sinne einer solchen Sensitivitätsanalyse vor allem zu berücksichtigenden Faktoren können unter folgenden Kategorien zusammengefasst werden:

- wachsendes oder stagnierendes Umfeld,
- Bevölkerungsstruktur,
- Binnenwanderungen und Betriebsverlagerungen,
- Ansiedlungserfolg und Auslastungsgrad,
- Bebauungsdichte,
- infrastrukturelle Rahmenbedingungen,
- zeitlich verzögerte Reaktionen,
- Flächeneigentum,
- staatliche Zuschüsse,
- Änderung wichtiger Ertrags- und Kostengrößen,
- Projekt- und Kostenträgerschaft,
- unterschiedliche Finanzausgleichssysteme,
- Änderungen im Steuersystem.

Wachsendes oder stagnierendes Umfeld

Die Modellrechnungen beziehen sich nur auf die Veränderungen der Haushalte der untersuchten Gemeinden. Es wird unterstellt, dass die Rückwirkungen auf die Einnahmen und Ausgaben des Staates (Land, Bund) und der anderen Gemeinden und Landkreise zu vernachlässigen sind und dass durch das Verhalten der einzelnen Gemeinde keine Reaktionen in anderen Gemeinden verursacht werden. Wäre dieses der Fall, müssten weit komplexere Rechnungen angestellt werden, welche die Nivellierungswirkungen vor allem des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer und im kommunalen Finanzausgleich berücksichtigen müssten.

Vor allem beim kommunalen Finanzausgleich wird implizit angenommen, dass nur die jeweils betrachtete Gemeinde eine expansive Gemeinde im Land ist (*ceteris-paribus*-Klausel) und dass bei den anderen Gemeinden des Landes sich dagegen die für die Berechnung der Schlüsselzuweisung relevante finanzielle Situation nicht ändert. Bei der Gemeinde St., in Brandenburg gelegen, sind die wegen der Erhöhung des Finanzbedarfs erhaltenen Schlüsselzuweisungen für die zusätzlichen Einwohner im neuen Wohngebiet höher als die zu zahlenden Beträge aus der erhöhten Steuerkraft, die Gemeinde erhält also im Saldo Geld aus der Schlüsselmasse¹⁵. Hingegen ist der Saldo bei der Gemeinde W., in Nordrhein-Westfalen gelegen, negativ, es fließt ein großer Teil der zusätzlichen Einnahmen von der expansiven Gemeinde an den Rest der Gemeinden ab. Beim Gewerbegebiet entsteht in beiden Gemeinden ein negativer Saldo. In allen Fällen sind aber die Auswirkungen auf die Schlüsselzuweisungen der übrigen Gemeinden minimal¹⁶. Dieses Ergebnis ist nicht erstaunlich, da in den neuen Bundesländern die Zahlungen aus dem Finanzausgleich das Steueraufkommen in den Gemeinden in der Regel übersteigen, eine Folge der Zahlungen aus dem Solidarpakt II an die neuen Bundesländer. In den alten Bundesländern und damit auch in Nordrhein-Westfalen übersteigen die Steuereinnahmen die Finanzzuweisungen bei weitem. Bei den Gewerbegebieten macht sich die Einwohnerzentrierung des kommunalen Finanzausgleichs bemerkbar, das heißt, dort wird in der Tat vor allem ein zusätzliches Steueraufkommen abgeschöpft.

Lässt man die erwähnte *ceteris-paribus*-Klausel fallen, betrachtet man also alle Gemeinden eines Landes, dann stellt man fest, dass es auf die relative Veränderung der Differenz aus Finanzbedarf oder normierten Steuereinnahmen der einzelnen Gemeinde im Vergleich zu den anderen Gemeinden im Land ankommt, da sich die zu verteilende Finanzmasse des Landes nicht verändert. Würden alle Gemeinden gleichermaßen expandieren, ergäben sich keine veränderten Zahlungen im kommunalen Finanzausgleich (wenn man von der unterschiedlichen Gewichtung durch die „veredelten“ Einwohner absieht). Expandiert nur ein Teil der Gemeinden, so profitieren in Nordrhein-Westfalen auch diejenigen Gemeinden, die keine Ausweisungen von Bauland vornehmen, geringfügig von der geringeren Beanspruchung des Finanzausgleichs durch die expandierende Gemeinde, sie müssen aber nicht die Kosten der Baulandausweisung tragen. Diese relative Position wird aber normalerweise noch durch andere Faktoren als der Ausweisung von Bauland beeinflusst. Dazu zählen insbesondere die Veränderungen der Bevölkerungszahl durch Geburten und Sterbefälle sowie der Steuereinnahmen der bestehenden Betriebe.

Schließlich ist noch auf ein schwer zu erklärendes Paradoxon hinzuweisen. Wenn die fiskalische Wirkungsanalyse anzeigt, dass in Nordrhein-Westfalen in den meisten Fällen die baulandausweisende Gemeinde nicht auf ihre Kosten kommt,

15 Vgl. z.B. für die Gemeinde St. die Tabellen 6.30, 6.35, 7.8 und 7.9.

16 Bei der Kreisumlage könnten sich schon eher nennenswerte Wirkungen auf die anderen Gemeinden ergeben, wenn der Umlagesatz entsprechend korrigiert würde.

wieso stehen die Umlandgemeinden, die relativ am meisten Baulandflächen ausgewiesen haben, finanziell im Allgemeinen relativ gut da? Ein Grund für die relativ gute Finanzsituation ist zweifellos, dass diese Gemeinden weniger an zentral-örtlichen Lasten zu tragen haben als die Kernstädte und dass die Soziallasten, an denen sie über die Kreisumlage beteiligt sind, gleichfalls geringer als in der Kernstadt ausfallen. Das heißt, die Umlandgemeinden sind aufgrund ihrer günstigen Finanzausstattung in der Lage, Verluste aus Ansiedlungen zu tragen, Verluste, die zu Lasten der übrigen ortsansässigen Einwohner und Betriebe gehen. Dabei spielt auch eine Rolle, dass die kameralen Haushalte der Gemeinde nur einen Teil der Kosten ausweisen, eine Situation, die sich mit der Einführung der Doppik und der Kosten-Leistungs-Rechnung verändern wird.

Bevölkerungsstruktur

Im Rahmen der Modellrechnungen wurde angenommen, dass es sich bei den neuen Bewohnern um eine im Durchschnitt relativ junge Bevölkerung mit Kindern handelt. Daher wurden bei den Kosten auch die anteiligen Infrastrukturkosten für Kindertagesstätten und Grundschulen berücksichtigt. Andere Kombinationen von Zuziehenden hätten eher geringere Kosten der Infrastrukturerbringung zur Folge. In dem Maße, wie z.B. ein überproportionaler Anteil an Senioren in das neue Wohngebiet zuzieht, müssten zwar alternativ entsprechende zusätzliche Alteinrichtungen bei den Kosten berücksichtigt werden. Die dabei auftretenden Kosten für Seniorentreffpunkte u.Ä. werden jedoch nicht besonders hoch ausfallen, wenn man annimmt, dass Alten- und Pflegeheime usw. ohne finanzielle Zuschüsse durch die einzelne kreisangehörige Gemeinde auskommen können¹⁷.

Auf der anderen Seite wurde unterstellt, dass es sich bei den Bewohnern des neuen Wohngebietes um Erwerbstätige mit überproportionalem Einkommen handelt, also z.B. keine oder nur wenige Rentner zuwandern. Wäre Letzteres der Fall, würden die Einnahmen beim Gemeindeanteil an der Einkommensteuer deutlich niedriger ausfallen.

Binnenwanderung und Betriebsverlagerung

Es wurde bereits erwähnt, dass in den Modellrechnungen in Kapitel 6 bis 8 angenommen wurde, dass die Bewohner des neuen Wohngebietes von außerhalb zugezogen sind bzw. dass eine Unternehmung von außen in die Gemeinde verlagert oder neu gegründet wird. In der Praxis spielt dagegen der Fall des bloßen Umzugs innerhalb einer Gemeinde quantitativ eine wichtige Rolle, selbst bei Eigenheimneubaugebieten. Sieht man sich die Modellrechnungen an, dann wird deutlich, dass im Falle eines innergemeindlichen Umzugs die zusätzlichen Zahlungen im

¹⁷ Eventuelle Zahlungen an Sozialhilfe wegen zu niedriger Rente oder Pflegebedürftigkeit betreffen primär den Haushalt des zuständigen Landkreises und sekundär über die Kreisumlage die Haushalte aller Gemeinden im Landkreis.

kommunalen Finanzausgleich aus der Vergrößerung der Einwohnerzahl wegfallen und im Wesentlichen nur die Einnahmen aus der Grundsteuer B hinzukommen.

Auch bei einer Betriebsverlagerung ist kurzfristig keine Erhöhung der Einnahmen aus Gewerbesteuer oder Konzessionsabgabe wahrscheinlich. Im Gegenteil, die Bilanz der Unternehmung wird durch die Kosten des Umzugs zunächst eher belastet. Positiv wirkt sich auf die Erträge nur die Erhöhung des Grundsteueraufkommens B (nach Finanzausgleich) aus. Längerfristig mag der neue Standort zu erhöhter Produktion und damit zu mehr Gewinn/Ertrag führen, wobei die induzierten zusätzlichen Steuererträge aber zu den beschriebenen Kürzungen im Finanzausgleich führen.

Tabelle 9.2: Saldo der zusätzlichen Erträge und Kosten im Wohngebiet bei Umzug innerhalb der Gemeinde

		Gemeinde	
		St.	W.
		in Euro	
	Grundsteuer A (entfallend)	-4	-9
	Grundsteuer B	909	227
Erträge (nach FAG Berücksichtigung)	Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	0	0
	Konzessionsabgabe	0	0
	Hunde- und Vergnügungssteuer	0	0
	Zusätzliche Schlüsselzuweisungen	0	0
	Summe Erträge	905	216
Kosten innere Erschließung	Betriebskosten der Gemeinde	-9 490	-9 490
Saldo innere Erschließung		-8 585	-9 274

Deutsches Institut für Urbanistik 

Quelle: Deutsches Institut für Urbanistik.

Ansiedlungserfolg und Auslastungsgrad

In den Modellrechnungen wurde unterstellt, dass es sich um Wachstumsregionen handelt. Deshalb wurde implizit auch angenommen, dass die ausgewiesenen Flächen in nächster Zeit besiedelt werden. Tritt dies nicht ein, wie es u.a. in den neuen Bundesländern häufiger der Fall ist (die mittlerweile nahezu sprichwörtlich gewordenen „beleuchteten Schafweiden“), werden Kosten in erheblichem Umfang produziert, ohne dass dem kommunale Erträge gegenüberstehen. Das bedeutet, dass die fiskalische Bilanz umso schlechter ausfallen muss, je geringer der Ansiedlungserfolg im Vergleich zur ausgewiesenen Fläche ausfällt.

Bebauungsdichte

Unterschiedliche Bebauungstypen und unterschiedliche Grade der Verdichtung können ebenfalls einen Einfluss auf die fiskalische Bilanz haben, wie es für den

smart growth in den USA in Kapitel 3 dargestellt wurde. Ceteris paribus sind die Einnahmen bis zu einem gewissen Grade umso höher, je höher die Dichte ausfällt. Die Kosten sinken relativ, weil sie auf mehr Einwohner oder Beschäftigte zu beziehen sind¹⁸. Die gleiche Argumentation trifft tendenziell auch auf Nachverdichtungen im Bestand zu: Wenn es gelingt, zusätzliche Einwohner oder Beschäftigte auf bereits erschlossenen Flächen anzusiedeln, werden diese voll einkommenwirksam, ohne zusätzliche Kosten für die Ausweisung und Erschließung zusätzlicher Flächen zu verursachen.

Infrastrukturelle Rahmenbedingungen

Die Modellrechnungen haben deutlich gemacht, dass die fiskalischen Ergebnisse für die Gemeinde in dem Maße negativer ausfallen, in dem nicht nur die innere Erschließung des Gebietes zu tragen ist, sondern auch äußere Erschließungsmaßnahmen durchzuführen sind und die soziale Infrastruktur auszubauen ist.

Je größer die Reserven der vorhandenen Infrastruktur also sind, umso weniger Zusatzkosten fallen an. Ist der Auslastungsgrad der Infrastruktur bereits hoch, ist umso eher ist mit zusätzlichen Kosten für die Erweiterung zu rechnen.

Ausgangspunkt der Modelle war die Ausweisung von neuem Bauland. Wird diese Annahme fallen gelassen, geht es also auch um Fälle, in denen bereits vorhandene Infrastruktur durch Verdichtung u.Ä. intensiver genutzt werden kann, so sähe die Modellrechnung sicherlich anders aus. In den Fällen, in denen Altflächen wieder genutzt werden sollen, wäre allerdings zu prüfen, ob nicht durch die Aufbereitung des Bodens und die möglicherweise notwendige Neuverlegung der Infrastruktur die Kosten höher als bei neuen Flächen wären. Hier könnte eine Rentabilität nur durch entsprechende Zuweisungen oder durch steuerliche Belastung der Ausweisung von neuem Bauland erreicht werden.

Zeitlich verzögerte Reaktionen

In den Modellrechnungen wurde vereinfachend davon ausgegangen, dass alle Wirkungen im Kalenderjahr eintreten. De facto treten aber einige Wirkungen erst mit mehr oder weniger großer zeitlicher Verzögerung ein (siehe auch Abbildung 5.1 im Kapitel 5). Dies ist insbesondere mit Blick auf den Gemeindeanteil an der Einkommensteuer eine sich auf die Gemeindekasse positiv auswirkende Vereinfachung, denn tatsächlich vergehen durch den Erhebungsrhythmus der Einkommensteuerstatistik (nur alle drei Jahre) und die Berechnung der Schlüsselzahlen Verschiebungen von 4-6 Jahren (siehe auch Kap. 6.1). Fallen also die Ausgaben etwa für Investitionen zuerst an und folgen erst später daraus Einnahmen, mindert sich der Wert der

¹⁸ Siehe dazu die in Kapitel 3.4 angeführte Literatur sowie Georg Schiller und Stefan Siedentop: Infrastrukturfolgekosten der Siedlungsentwicklung unter Schrumpfbedingungen, in: DISP, H. 160 (2005), S. 83-93.

Einnahmen entsprechend. Insofern besteht eher die Tendenz, dass die Höhe der Einnahmen in den hier gemachten Betrachtungen überschätzt wird. Andererseits ist es sehr aufwändig und nur mit heroischen Annahmen möglich, die einzelnen Zahlungsströme zeitlich korrekt zuzuordnen. Werden Erschließungsbeiträge etwa nach fünf Jahren eingehoben oder nach sieben Jahren usw.? Da das Erkenntnisinteresse hier weniger akademischer als praktischer Art ist, wurde – wie erwähnt – auf die Einführung einer zeitlichen Komponente in die Modellrechnungen verzichtet. Ein gewisser Ausgleich dafür, dass ein großer Teil der Ausgaben vermutlich schneller geleistet werden muss, als die Einnahmen fließen werden, wäre aber dadurch gegeben, dass die positiven ökonomischen Beschäftigungs- und Einkommenseffekte noch zusätzlich in die Berechnungen einbezogen werden könnten (siehe Kapitel 9).

Flächeneigentum

Als Variante wäre zu überlegen, wie sich die Kalkulation verändern würde, wenn die Gemeinden eigene Grundstücke einbringen würden. Sie könnten sich dann in erheblichem Maße refinanzieren, wenn sich die Grundstücke mit Gewinn verkaufen ließen¹⁹. Die Preise für Grundstücke, gemessen an den Bodenrichtwerten, liegen in der Gemeinde St. je nach Lage und Beschaffenheit des Wohngrundstücks erschließungsbeitragsfrei zwischen 90 und 170 Euro pro m²²⁰, bei Gewerbegebieten werden bei mittlerem Nutzungswert 40 bis 70 Euro pro m² erzielt²¹. Selbst nach Abzug der Erschließungskosten würde die Gemeinde dann bei Wohngrundstücken soviel an Erträgen erzielen, dass ihr noch ein guter Gewinn übrig bliebe, zumal dieser Gewinn nicht dem kommunalen Finanzausgleich unterworfen wäre. Bei Gewerbegebieten liegen die Preise in aller Regel deutlich unter denen für Wohngrundstücke. Hier könnte es schwieriger werden, die anfallenden Kosten aus dem Verkaufserlös zu decken.

Staatliche Zuschüsse

Zuweisungen wurden in den Modellrechnungen nur in dem Umfang berücksichtigt, wie die Gemeinden einen Rechtsanspruch darauf haben, wie z.B. die Zuweisungen für die Betriebskosten der Kindergärten. Da vor allem in den neuen Bundesländern nach wie vor Zuweisungen für Gewerbe- und Industrieansiedlung gezahlt werden, könnte auch der Fall eintreten, dass das Gewerbegebiet der Gemeinde St. noch bezuschusst wird. Damit würde sich natürlich die Kalkulation für die Gemeinde ändern und gegebenenfalls positiv ausfallen.

19 Siehe die erwähnte Studie von Claudia Rothe in Kapitel 4.

20 Siehe <http://www.gutachterausschuss-bb.de/PM/mitteilungen.htm#070205>. In der Gemeinde W. lagen 2005 die Bodenrichtwerte für individuell nutzbare Wohngrundstücke in der Preisspanne von 120 bis 240 Euro pro m² (Gutachterausschuss für Grundstückswerte im Rhein-Sieg-Kreis und in der Stadt Troisdorf, Grundstücksmarktbericht 2005).

21 Der Immobilienmarkt in Berlin und Potsdam, in: Das Grundeigentum (2003), S. 1366.

Änderungen wichtiger Ertrags- und Kostengrößen

Viele der in den Modellrechnungen verwendeten Daten sind Schätzgrößen für Durchschnittswerte, die im Einzelfall ganz unterschiedlich ausfallen können. Mit Hilfe des Modells kann nur abgeschätzt werden, unter welchen Bedingungen die Ausweisung eines Baugebietes für eine Gemeinde gerade rentabel wäre, wo also betriebswirtschaftlich gesprochen der *Break-even-Punkt* für bestimmte Ertrags- und Kostenpositionen liegt. Dazu ein Beispiel: In der Modellrechnung für die Gemeinde St. wurde für eine Kapitalgesellschaft ein Gewerbeertrag von 268 000 Euro angenommen, dessen Höhe sich am durchschnittlichen Gewerbesteueraufkommen pro sozialversicherungspflichtig Beschäftigtem (ohne Staat) im Landkreis orientiert. Unterstellt man nun, dass alle anderen Variablen konstant bleiben, dann läge der *Break-even-Punkt*, bei dem die Maßnahme mit plus/minus Null (ohne äußere Erschließung) abschneidet, bei rund 103 000 Euro, für die innere und äußere Erschließung zusammen hingegen bei 438 500 Euro.

Projekt- und Kostenträgerschaft

Schließlich spielen auch Organisationsformen bei der Neuerschließung von Gebieten eine Rolle. Je nachdem, ob eine Gemeinde die Erschließung des Gebietes selbst vornimmt, sie im Rahmen einer öffentlich-privaten Partnerschaft abwickelt oder ganz einem privaten Entwickler überlässt, sind unterschiedliche Kostenträgerschaften oder Möglichkeiten der Kostenüberwälzung damit verbunden.

Eine weitere Variante wäre, dass die gesamte Erschließung von einem Developer mit einem (städtebaulichen) Erschließungsvertrag übernommen wird, die Gemeinde also auch die eigentlich vorgeschriebenen Eigenanteile nicht aufzubringen hat. Dabei muss allerdings auch geklärt werden, wer die späteren Betriebsausgaben für die öffentlichen Flächen übernimmt und ob der Developer auch bereit sein wird, für die soziale Infrastruktur zu sorgen, was üblicherweise wegen der damit verbundenen hohen Kosten nur begrenzt der Fall ist.

Unterschiedliche Finanzausgleichssysteme

Für die Modellrechnungen wurden die für die jeweiligen Modellgemeinden im Jahre 2005 gültigen Bedingungen der kommunalen Finanzausgleiche der entsprechenden Bundesländer berücksichtigt. Je größer die Nivellierungswirkung des kommunalen Finanzausgleichs in einem Bundesland ist, umso geringer wird tendenziell der positive Einnahmeeffekt durch zusätzliche Einwohner oder Betriebe für die jeweilige Gemeinde ausfallen. Entsprechendes gilt für die entgegengesetzte Richtung. Allerdings muss immer das gesamte kommunale Finanzausgleichssystem eines Landes betrachtet werden kann – zusätzlich zu den Schlüsselzuweisungen z.B. auch die diversen Zweckzuweisungen.

Nicht berücksichtigt wurden in den Modellrechnungen mögliche Veränderungen im Steuersystem. Solche Veränderungen sind an verschiedenen Stellen denkbar und müssten bei langfristigen Wirtschaftlichkeitsberechnungen in einer Art Risikoanalyse berücksichtigt werden. Auf die Problematik der Festsetzung des Gemeindeanteils an der Umsatzsteuer wurde schon in Kapitel 7 eingegangen. Noch wichtiger sind folgende mögliche Änderungen:

- Veränderungen oder gar Abschaffung der Gewerbesteuer,
- Veränderung der Gewerbesteuerumlage,
- Veränderung der Sockelgrenze beim Gemeindeanteil an der Einkommensteuer,
- Veränderungen der Grundsteuer²².

Alle Veränderungen werden durch das System des kommunalen Finanzausgleichs in der Tendenz gedämpft.

22 Es ist damit zu rechnen, dass in den nächsten Jahren die Besteuerungsbasis der Grundsteuer geändert wird. So sieht der jüngste Vorschlag der bayerischen und rheinland-pfälzischen Finanzminister vor, die Grundsteuer A abzuschaffen (die Wohnteile der land- und forstwirtschaftlich genutzten Grundstücke sollen mitsamt ihren Umgebungsflächen [so genannter Umgriff] der Grundsteuer B unterworfen werden) und die Grundsteuer B nach der Höhe der Bodenrichtwerte und einem je nach Nutzungsart pauschalierten Wert für die Nutzfläche des darauf aufstehenden Gebäudes zu berechnen. Auch könnte es sein, dass der Anteil der neuen Grundsteuer am gesamten gemeindlichen Steueraufkommen angehoben wird. Siehe dazu Reform der Grundsteuer, Bericht des Bayerischen Staatsministers der Finanzen und des Ministers für Finanzen Rheinland-Pfalz an die Finanzministerkonferenz, o.O. 2004.

10. Fiskalische Wirkungen von Landwirtschaft, Naturschutz und Tourismus

Während in den vorangegangenen Kapiteln die fiskalischen Wirkungen baulicher Nutzungen für Wohnen und Gewerbe eingehend untersucht wurden, sind im Folgenden Nutzungen zu betrachten, die unmittelbar an Freiräume und deren Erhalt gebunden sind: Landwirtschaft, Naturschutz und Tourismus. Dabei ist zu berücksichtigen, dass Landwirtschaft und Tourismus zwar auf Freiräume und Landschaft angewiesen sind, jedoch in Abhängigkeit von ihrer Art und Intensität auch Flächen für bauliche Anlagen und Infrastruktur beanspruchen.

Aus mehreren Gründen fanden diese Nutzungen keinen Eingang in die Modellrechnungen. Zum einen stellt sich für die meisten Gemeinden nicht die Frage nach Nutzungen für Wohnen und Gewerbe versus solchen für Landwirtschaft/Naturschutz/Tourismus. Vielmehr sind – von einigen wenigen Ausnahmen abgesehen – die Gemeinden bestrebt, alle Nutzungen zu entwickeln oder zu erhalten, solange dies tragfähig erscheint. Allerdings ist zu bedenken, dass die *Summe* der Flächenausweisungen für Wohnen und Gewerbe und der damit verbundene Freiraumentzug über längere Zeiträume die Optionen für andere (nicht bauliche) Nutzungen einschränken können. Wann eine entsprechende Flächenkonkurrenz vorliegt, die fühlbare Wirkungen erzeugt, ist u.a. sehr stark von der jeweiligen naturräumlichen Situation der Gemeinde abhängig.

Zum anderen sind die direkten fiskalischen Auswirkungen von Landwirtschafts-, Naturschutz- und Erholungsflächen auf den Kommunalhaushalt gering und die indirekten Wirkungen u.a. aufgrund regionaler oder überregionaler Verflechtungen schwer kalkulierbar.

Darüber hinaus sind Naturflächen und Landschaft öffentliche Güter, deren ideeller Wert und ökonomischer Nutzen für Region, Gemeinde, Bewohner und Gäste ökonomisch schwer messbar sind, ihr Verlust ist zudem unwiederbringlich. Das bedeutet aber auch, dass heute getroffene Entscheidungen gegen die Umwandlung von Freifläche in bauliche Nutzungen zugleich Entscheidungen über zukünftige Standortqualitäten sind, die heute auf der Ebene der Gemeinde nicht oder nur marginal fiskalisch erfasst werden.

Aus den o.g. Gründen müssen sich die folgenden Ausführungen auf allgemeine Aussagen zur fiskalischen Relevanz der genannten Nutzungen beschränken. Zu den konkreten Auswirkungen sind nur qualitative Angaben möglich. Hierbei sind als Hintergrund folgende grundsätzliche Zusammenhänge zwischen den Flächennutzungen zu berücksichtigen:

- Die Landwirtschaft benötigt Freiräume in Form von Acker- und Grünland als Grundlage ihrer Tätigkeit. Der fortlaufende Entzug von landwirtschaftlicher Nutzfläche schmälert die wirtschaftlichen Chancen der landwirtschaftlichen Unternehmen. Insbesondere in wirtschaftlich prosperierenden Regionen sind

Veredelungsbetriebe von wirtschaftlich tragfähigen Viehbestandsgrößen und hierfür nachzuweisenden Nutzflächen abhängig.

- Eine standortangepasste Landwirtschaft erhält die gewachsene Kulturlandschaft, die wiederum das Kapital vieler touristischer Regionen und Gemeinden darstellt.
- Unzerschnittene Freiräume sind die Voraussetzung für einen tragfähigen und effektiven Naturschutz in der Fläche.
- Neue bauliche Nutzungen oder bauliche Erweiterungen können aber auch die Voraussetzung für marktgerechte landwirtschaftliche und touristische Aktivitäten sein.
- Ökologische Schutzziele wiederum können auch in einem Spannungsverhältnis zu touristischen Entwicklungszielen stehen, wenn attraktive Naturräume in ökologisch sensiblen Landschaften zum Ziel großer Touristenströme werden.

Die genannten Wechselwirkungen machen u.a. auch noch einmal deutlich, dass die einzelne Entscheidung einer Gemeinde für eine Neuausweisung von Bauland häufig noch keine Richtungsentscheidung pro oder contra Landwirtschaft, Naturschutz und Tourismus darstellen muss, die Gesamtheit der Entscheidungen über lange Sicht aber erhebliche Auswirkungen haben kann.

10.1 Landwirtschaft

10.1.1 Bauliche Flächeninanspruchnahme versus Landwirtschaft

Die Landwirtschaft ist die größte Flächennutzerin in der Bundesrepublik Deutschland. Die Bautätigkeit der vergangenen Jahrzehnte geht fast ausschließlich zu Lasten landwirtschaftlicher Nutzflächen. So ist z.B. im Landkreis Gütersloh der Anteil landwirtschaftlicher Nutzfläche von 1993 bis 2003 von 61 000 ha auf 56 000 ha gesunken. Dies beschränkt die Handlungsspielräume insbesondere von landwirtschaftlichen Veredelungsbetrieben²³. Um Effizienzpotenziale ausschöpfen zu können, müssen sie wachsen, wachsende Tierbestände erfordern jedoch einen höheren Flächennachweis für die Tierhaltung und haben einen höheren Futterbedarf. Hinzu kommen erforderliche Schutzabstände für die Erfüllung immissionsschutzrechtlicher Genehmigungsaufgaben.

10.1.2 Kommunales Interesse an Landwirtschaft

Unterschiedliche Interessen oder Motivationen sind maßgebend für ein Engagement der Gemeinden für den Erhalt der landwirtschaftlichen Nutzflächen.

23 Ulrich Bultmann: Flächenverbrauch um und für jeden Preis?, in: Gemeinschaft für Natur- und Umweltschutz im Kreis Gütersloh e.V., Beirat der unteren Landschaftsbehörde der Stadt Bielefeld (Hrsg.): Landschaft im Wandel. Das Verschwinden unverbauter Natur im Raum Gütersloh/Bielefeld, Rheda-Wiedenbrück 2004 (GNU-Spezial II/2004), S. 14 ff.

Aus wirtschaftlicher Sicht stehen oftmals die folgenden Interessen im Vordergrund:

- langfristige Sicherstellung der Gewinnung von Wasser in hoher Qualität (Senkung der Nitrat- und Pestizidbelastung),
- Erhalt kommunaler Schlachtbetriebe und daran gekoppelter handwerklicher Kleinbetriebe,
- Erhalt und Aufbau von Wochenmärkten und Markthallen.

Aus ökologischer Sicht verbinden die Kommunen mit dem Erhalt der landwirtschaftlichen Nutzflächen folgende Interessen:

- Erhalt von Frei- und Erholungsräumen,
- Erhalt stadtklimatischer Ausgleichsräume,
- Erhalt von Naturraumpotenzialen und Potenzialen der Biotopvernetzung,
- Freihaltung von Retentionsräumen.

Hierin wird deutlich, dass ein Engagement von Kommunen für die Landwirtschaft keinen Selbstzweck verfolgt, sondern wesentliche Aspekte kommunaler Daseinsvorsorge aufgreift und miteinander verbindet.

10.1.3 Einkommens- und Beschäftigungssituation der landwirtschaftlichen Unternehmen

In Deutschland gab es im Jahr 2003 388 500 landwirtschaftliche Betriebe mit zwei und mehr Hektar landwirtschaftlicher Nutzfläche. Ihre Zahl nahm gegenüber dem Jahr 2001 um rund 23 000 bzw. um knapp drei Prozent ab²⁴. Die durchschnittliche Flächenausstattung stieg weiter an und betrug 2003 rund 44 Hektar. Schätzungsweise 1,3 Mio. Arbeitskräfte waren haupt- oder nebenberuflich in der deutschen Landwirtschaft tätig. Mit rund 63 Prozent überwogen die Familienarbeitskräfte gegenüber ständigen familienfremden Arbeitskräften und Saisonarbeitskräften. Die Einkommen der landwirtschaftlichen Haupterwerbsbetriebe (Gewinn plus Personalaufwand) sanken im Wirtschaftsjahr 2002/03 gegenüber dem Vorjahr im Durchschnitt um 14,8 Prozent auf 18 533 Euro je Arbeitskraft.

Die wirtschaftlichen Aktivitäten der landwirtschaftlichen Betriebe reichen weit über die Produktion von Nahrungsmitteln hinaus²⁵. Dies verdeutlicht die enge Verzahnung zwischen Landwirtschaft, Naturschutz und Tourismus, was eine Aufschlüsselung von Geldströmen hinsichtlich kommunaler Einnahmen aus der Landwirtschaft erschwert.

24 Vgl. Ernährungs- und agrarpolitischer Bericht der Bundesregierung, BT-Drs. 15/2457, S. 21 ff.

25 Diese Feststellung wird auch durch eine Auswertung von 18 deutschen Regionen im Pilotprojekt „Regionen aktiv – Land gestaltet Zukunft“ des BMVEL gestützt, vgl. Melanie Kröger und Karlheinz Knicke: Stärken und Schwächen ländlicher Räume – Ergebnisse einer ersten Bewertung der Ausgangssituation und der Entwicklungsstrategien der achtzehn Modellregionen, Frankfurt am Main 2002.

In Bezug auf die Einkommenssituation landwirtschaftlicher Betriebe ist zu erwähnen, dass ein Teil der Einnahmen vieler Unternehmen aus der Teilnahme an Agrarumweltprogrammen (häufig in Form so genannter Kulturlandschaftsprogramme oder im Rahmen des Vertragsnaturschutzes) resultiert²⁶.

10.1.4 Einnahmen der Gemeinden aus der Landwirtschaft

Steuerausfall bei verschiedenen kommunalen Steuern

In den Modellrechnungen (vgl. Kapitel 6 und 7) wurde bereits beschrieben, wie die Einnahmen der Kommunen bei den kommunalen Steuern und den Einnahmen aus dem kommunalen Finanzausgleich berechnet werden. Wir gehen in unserem Modell davon aus, dass es sich bei dem Bauland um ehemals landwirtschaftlich genutzte Flächen handelt. Mit dieser Umwandlung verliert die Gemeinde das Aufkommen aus der Grundsteuer A auf land- und forstwirtschaftlich genutzte Grundstücke. Im Einzelnen ist die Berechnung des Einheitswertes eines land- und forstwirtschaftlichen Betriebes, der Bemessungsgrundlage für die Grundsteuer A, ein ziemlich kompliziertes Verfahren. Dabei ist vor allem zu berücksichtigen, dass nicht die einzelnen Flächen, sondern der Betrieb insgesamt mit seiner normierten Leistungsfähigkeit gemessen wird. Bewertet wird der Ertragswert einer ordnungsgemäßen und schuldenfreien Bewirtschaftung mit entlohten fremden Arbeitskräften. Für die neuen Bundesländer galt ab dem 1.1.1991 ein vereinfachtes Verfahren, das in der Tabelle 10.1 dargestellt ist²⁷. Bei Anwendung dieses Verfahrens ergibt sich für die in Brandenburg bestehende übliche Bodengüte ein sehr niedriger Einheitswert und damit auch ein sehr niedriges Grundsteueraufkommen pro Hektar.

Die Berechnung der Grundsteuer A in den alten Bundesländern unterscheidet sich von den in den neuen Bundesländern angewandten Verfahren. Das Berechnungsverfahren des Einheitswertes für land- und forstwirtschaftliche Flächen ist außerordentlich kompliziert, da nicht der Bodenwert, sondern der Wert des Betriebes insgesamt ermittelt wird. In Tabelle 10.2 ist nur der Teil der Berechnungen wiedergegeben, der sich auf die Ackerfläche bezieht.

Die Bodengüte in der Gemeinde W. ist deutlich besser als in der Gemeinde St., was vor allem zu einem höheren Ertragswert und letztlich auch zu einer höheren Grundsteuer pro Hektar führt, obwohl der Hebesatz in der Gemeinde St. höher angesetzt ist.

26 Seit 2000: Förderung im Rahmen der Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums – VO (EG) 1257/1999, Finanzierung durch den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL), im Jahr 2003 Änderung der VO (EG) 1257/1999 durch VO (EG) 1783/2003; die Agrar-Umweltprogramme erreichten im Jahr 2002 ein Volumen von jährlich rund 500 Mio. Euro, wobei etwa 30 Prozent der landwirtschaftlichen Nutzflächen von Agrar-Umweltprogrammen erreicht werden.

27 Gleichlautende Erlasse der obersten Finanzbehörden der Länder Berlin, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen vom 1. Juli 1991 betreffend die Ermittlung von Ersatzwirtschaftswerten und die Festsetzung der Grundsteuermessbeträge für Betriebe der Land- und Forstwirtschaft ab 1. Januar 1991 (BStBl. I, 1990, S. 833, und BStBl. I, 1991, S. 655).

Tabelle 10.1: Berechnung Grundsteuer A (Landwirtschaft) in der Gemeinde St. (Brandenburg)

Zeilen-Nr.	Annahmen	Wert
(1)	Grundstücksfläche	1,54 ha
(2)	Ackerfläche = (1)	1,54 ha
(3)	Ackerzahl = Ertragsmesszahl (EMZ) im Landkreis Potsdam-Mittelmark aus der Bodenschätzung	28/ha
(4)	Abzüge für weitere natürliche und die wirtschaftlichen Ertragsbedingungen bei Grünflächenanteil bis zu 20 v.H. ¹	12 %
(5)	Abrechnungsbetrag = (3) x (4)	3,36/ha
(6)	Landwirtschaftliche Vergleichszahl (LVZ) = (3) – (5)	24,64/ha
(7)	Ertragswert/LVZ pro ha nach § 40 Abs. 2 BewG	19,05 Euro
(8)	Landwirtschaftlicher Hektarwert = (6) x (7)	469 Euro/ha
(9)	Ersatzwirtschaftswert der Ackerfläche = (8) x (2)	722 Euro
(10)	Steuermesszahl (§ 14 GrStG)	6 v.T.
(11)	Steuermessbetrag = (9) x (10)	4,33 Euro
(12)	Hebesatz in der Gemeinde St.	300 %
(13)	Grundsteuer A = (11) x (12)	13,00 Euro
(14)	Wert pro Hektar = (13) / (2)	8,45 Euro

Deutsches Institut für Urbanistik 

Quelle: Deutsches Institut für Urbanistik.

¹ Nach Abschn. 2.03 Abs. 4 des Erlasses vom 1. Juli 1991 (BStBl. I, S. 655 ff.).

Tabelle 10.2: Berechnung Grundsteuer A in der Gemeinde W. (Nordrhein-Westfalen)

Zeilen-Nr.	Annahmen	Wert
(1)	Grundstücksgröße in Hektar	1,54 ha
(2)	Landwirtschaftliche Vergleichszahl (LVZ)	75/ha
(3)	Ertragswert/LVZ pro ha nach § 40 Abs. 2 BewG	19,05 Euro
(4)	Landwirtschaftlicher Hektarwert (2) x (3)	1 430 Euro/ha
(5)	Wirtschaftswert der Ackerfläche (= Einheitswert) (4) x (1)	2 199 Euro
(6)	Steuermesszahl (§ 14 GrStG)	6 v.T.
(7)	Steuermessbetrag (5) x (6)	13,20 Euro
(8)	Hebesatz in der Gemeinde W.	255 %
(9)	Grundsteuer A (7) x (8)	33,65 Euro
(10)	Grundsteuer A pro Hektar (9) / (1)	21,85 Euro

Deutsches Institut für Urbanistik 

Differenzen durch Runden.

Quelle: Deutsches Institut für Urbanistik.

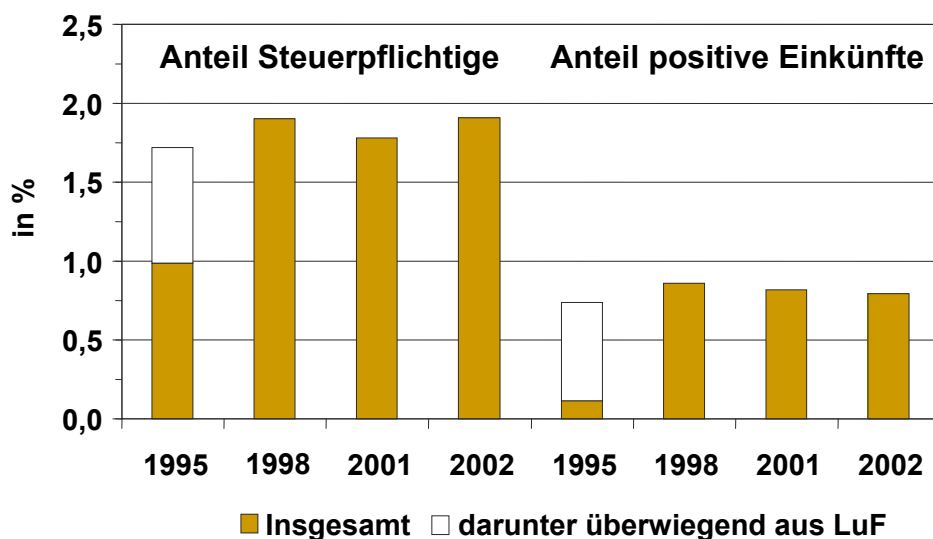
Einkünfte aus Land- und Forstwirtschaft sind nach § 13 EStG einkommensteuerpflichtig, das heißt, der Gewinn aus dem landwirtschaftlichen Betrieb unterliegt wie alle anderen Einkünfte einem progressiven Steuertarif²⁸. Die Berechnung der

²⁸ Betriebe in Form von privatrechtlichen Gesellschaften unterliegen der Körperschaftsteuer. Dies waren 2001 5 288 Betriebe mit einem positiven Gesamtbetrag der Einkünfte von 379 Mio. Euro und 3 116 Betriebe mit einem negativen Gesamtbetrag der Einkünfte von 184 Mio. Euro.

zu zahlenden Steuer ist gerade im Bereich der Landwirtschaft sehr kompliziert. Für kleinere Betriebe besteht daher auch die Möglichkeit, die Steuern nach einem pauschalierten Verfahren zu bezahlen²⁹. Als Einkünfte zählen auch die erhaltenen Subventionen sowie Leistungen, die im Rahmen des Vertragsnaturschutzes gezahlt werden.

Entsprechend dem Anteil der Landwirtschaft an der Wertschöpfung der Wirtschaft ist auch der Anteil der Landwirtschaft am Einkommensteuereinkommen im Bundesdurchschnitt recht gering. Von den Steuerpflichtigen (das können auch Ehepaare sein) waren nach den letzten verfügbaren Statistiken unter zwei Prozent in der Landwirtschaft tätig, davon vielleicht rund die Hälfte mit Einkünften überwiegend aus der Landwirtschaft (vgl. Abb. 10.3). Unter einem Prozent liegt der Anteil der (positiven) Einkünfte aus der Landwirtschaft, das heißt, die durchschnittlichen Einkünfte pro Steuerpflichtigem sind niedriger als beim Durchschnitt aller Steuerpflichtigen. Entsprechend wird auch der Beitrag der Landwirtschaft zum Gemeindeanteil an der Einkommensteuer sehr niedrig liegen. In ländlichen Gemeinden wird dieser Anteil natürlich etwas höher ausfallen, aber wahrscheinlich nie eine dominante Rolle spielen.

Abbildung 10.3: Anteil der Land- und Forstwirtschaft an der Zahl der Steuerpflichtigen und den positiven Einkünften in der Einkommensteuerstatistik der Jahre 1995, 1998, 2001 und 2002 in %



Quelle: Statistisches Bundesamt und Berechnungen des Deutschen Instituts für Urbanistik.

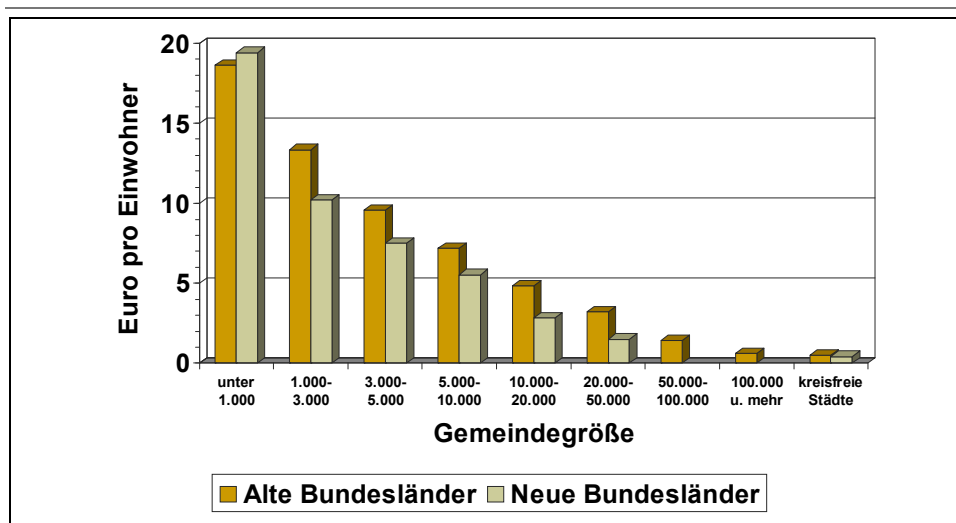
²⁹ Dieses Verfahren scheint für die Landwirte günstiger zu sein, denn daraus entsteht dem Staat ein Einnahmeausfall von 30. Mio. Euro (vgl. Bericht der Bundesregierung über die Entwicklung der Finanzhilfen und Steuervergünstigungen für die Jahre 2001 – 2004, Berlin 2003, S. 83).

Die Tätigkeit der land- und forstwirtschaftlichen Betriebe unterliegt in der Regel nicht der Gewerbesteuer. Lediglich in den Fällen, in denen der Betrieb als GmbH oder AG geführt wird, besteht eine Steuerpflicht. Nach der Gewerbesteuerstatistik 2001 zahlten nur rund 14 600 Steuerpflichtige Gewerbesteuer mit einem ausgewiesenen Gewerbeertrag von 920 Mio. Euro und einem Messbetrag von 23,5 Mio. Euro, das dürfte einem Gewerbesteueraufkommen von etwa 70 Mio. Euro entsprechen oder 0,3 Prozent des Aufkommens dieser Steuer.

Die Zahl der in der Landwirtschaft sozialversicherungspflichtig Beschäftigten betrug Mitte 2004 314 000 Personen. Selbst in ländlich geprägten Bundesländern wie Mecklenburg-Vorpommern waren in Landwirtschaft nicht mehr als vier Prozent der Beschäftigten tätig. Da der Anteil der Gemeinden an der Umsatzsteuer sich nach den Schlüsseln Gewerbesteuer und Beschäftigte (vgl. Kapitel 7) verteilt, erhält die einzelne Gemeinde von der Landwirtschaft kaum Einnahmen aus dieser Steuer.

Den größten Beitrag der Landwirtschaft für die kommunalen Haushalte dürfte – namentlich in den ländlichen Gebieten – die Grundsteuer A leisten. Abbildung 10.4 verdeutlicht, dass ein nennenswertes Aufkommen dieser Steuer vor allem in den Gemeinden unter 1 000 Einwohnern erzielt wird, sowohl in den alten als auch in den neuen Bundesländern³⁰. Insgesamt erbrachte die Grundsteuer A rund 347 Mio. Euro im Jahre 2004. In Anbetracht der Steuerschwäche der Gemeinden in den neuen Bundesländern hat die Grundsteuer A dort sogar noch eine relativ besondere Rolle.

Abbildung 10.4: Aufkommen der Grundsteuer A pro Einwohner nach Gemeindegrößenklassen in den alten und den neuen Bundesländern 2004



Quelle: Statistisches Bundesamt und Berechnungen des Deutschen Instituts für Urbanistik.

³⁰ Dabei ist zu beachten, dass für die landwirtschaftlichen Wohngebäude keine Grundsteuer B zu zahlen ist.

So lässt sich denn feststellen, dass nur im ländlichen Raum und dort wohl auch nur in den bevölkerungsmäßig kleinen Gemeinden die Landwirtschaft für die kommunalen Haushalte eine nennenswerte Rolle spielen dürfte, was nichts aussagt über die sonstige Bedeutung der Landwirtschaft für diese Räume. Agrarsubventionen und Vertragslandwirtschaft, die heute einen großen Teil des bäuerlichen Einkommens ausmachen, haben daher auch einen sehr moderaten positiven Effekt auf die kommunalen Haushalte. Verstärkt wird diese Rolle allerdings durch den Kauf von Vorleistungen der Landwirtschaft bei anderen Bauern und örtlichen Geschäften, auch kann die Nahrungsmittelindustrie ihre Wertschöpfung häufig nicht ohne die einheimischen Agrarprodukte erbringen. Diese Effekte konnten in dieser Studie aber in Bezug auf die kommunalen Haushalte nicht quantifiziert werden. Ebenfalls nicht berücksichtigt wurde der Fall, dass die Gemeinde als Flächeneigentümerin Pacht von Landwirten erhält³¹.

Steuerausfälle aufgrund des induzierten Rückgangs landwirtschaftlicher Einkommen

Die Umwandlung von bisher landwirtschaftlich genutzter Fläche hat auch Auswirkungen auf die lokale Wirtschaft und die lokalen Finanzen. Bei den vorliegenden deutschen Berechnungen der Wirkungen von Baulandausweisungen wird dieses Thema vernachlässigt; in der amerikanischen Literatur taucht das Thema oft auf: zum einen, wenn Überlegungen angestellt werden, was bei einer Auflassung bisheriger (zeitlich befristeter) Schutzgebiete an Effekten auftreten könnte, zum anderen im Zusammenhang mit dem Rückgang der Landwirtschaft bzw. der landwirtschaftlichen Flächen in verdichteten Gebieten. Konkrete Berechnungen ließen sich jedoch nicht finden.

Im Folgenden sei modellhaft vorgerechnet, welche negativen Wirkungen realistischere Weise auftreten könnten. Angenommen sei, dass die umgenutzte Fläche bisher voll landwirtschaftlich genutzt wurde. Die Erträge aus der Nutzung der Flächen sollen verkauft werden, also nicht der Verfütterung an den eigenen Tierbestand dienen.

Die wirtschaftlichen Verflechtungen eines Wirtschaftsbereichs lassen sich üblicherweise in einer Input-Output-Tabelle darstellen. Dort lässt sich erkennen, welche Vorleistungen z.B. der Sektor Landwirtschaft (korrekt: Erzeugung von Produkten der Landwirtschaft und Jagd) bezieht und welche Leistungen der Sektor Landwirtschaft für andere Wirtschaftsbereiche erbringt bzw. was an die privaten Haushalte und an den Staat als Endverbraucher an Produkten abgesetzt wird. In den Tabellen des Statistischen Bundesamtes wird der Bereich der Landwirtschaft aber nicht weiter unterteilt³². Auch gibt es in Deutschland keine regionalen Input-

31 Der Pachtzins kann ca. 300–1000 Euro/ha pro Jahr betragen.

32 Statistisches Bundesamt: Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen. Input-Output-Rechnung 2000, Wiesbaden 2004.

Output-Tabellen, aus denen zusätzlich abgeleitet werden kann, welcher Anteil der Verkäufe in der Region getätigt wird.

Regionalisierte Ergebnisse liefert allerdings die Regionale Landwirtschaftliche Gesamtrechnung (R-LGR)³³, zum Teil bis auf die Ebene von Regierungsbezirken. Hierbei werden u.a. Produktionswert und Verkaufserlöse für einzelne ausgewählte Erzeugnisse (z.B. Getreide) nach Ländern nachgewiesen, allerdings nicht die dabei für die einzelnen Erzeugnisse erzielte Wertschöpfung und die Vorleistungen. Derartige Angaben können den Daten der landwirtschaftlichen Testbetriebe entnommen werden, die jedes Jahr im Rahmen der Agrarberichterstattung veröffentlicht werden³⁴. Dort werden für bestimmte Betriebsformen landesdurchschnittliche repräsentative Werte ermittelt. Nimmt man den Gewinn und den Personalaufwand als Ausgangsgröße, so ist zu konstatieren, dass im Falle der Gemeinde St. mit seiner relativ schlechten Bodengüte das bei einer Nutzung für Ackerbau zu erzielende Einkommen mit 176 Euro pro Hektar so niedrig ist, dass eine weitere Berücksichtigung nicht lohnend erscheint³⁵. Selbst bei wesentlich besseren Hektarerträgen, die beispielsweise in Nordrhein-Westfalen erzielt werden können, bleibt der Einkommenseffekt auf die kommunalen Steuereinnahmen sehr gering. Auch wenn man eine Nutzung des Ackers durch Intensivlandwirtschaft unterstellt, die den Ernteertrag zur Viehmast und gleichzeitig die landwirtschaftliche Fläche zur Düngerdeponierung nutzt, werden die zu erzielenden Einkommen bezogen auf die Fläche klein bleiben.

Theoretisch müsste noch beachtet werden, dass die Reduktion der landwirtschaftlichen Produktion durch die Nutzungsumwidmung auch Auswirkungen auf die Produktion von Gütern haben kann, welche die landwirtschaftlichen Produkte weiterverwenden. Diese, Vorwärtsverflechtung (*forward linkage*) genannte Beziehung wäre z.B. die Produktion von Mehlprodukten aus dem angebauten Getreide. Allerdings sind diese Effekte sehr schwer zu messen, so dass sie hier unberücksichtigt bleiben müssen³⁶.

10.1.5 Ausgaben der Gemeinden für die Landwirtschaft

Wie die amerikanischen Untersuchungen zu den Costs of Community Services zeigen, ist es sinnvoll, eine Trennung der Land- und Forstwirte nach ihrer agrarischen Unternehmertätigkeit und der Inanspruchnahme von Dienstleistungen vor-

33 Vgl. Frank Thalheimer: Die Regionale Landwirtschaftliche Gesamtrechnung für Deutschland (R-LGR). Teil I: Zur Neuberechnung nach dem revidierten Europäischen System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen – ESG 1995, in: Baden-Württemberg in Wort und Zahl, H. 10 (2001), S. 509-516.

34 Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft: Zum agrarpolitischen Bericht 2004: Buchführungsergebnisse der Testbetriebe der Bundesregierung, Berlin 2004.

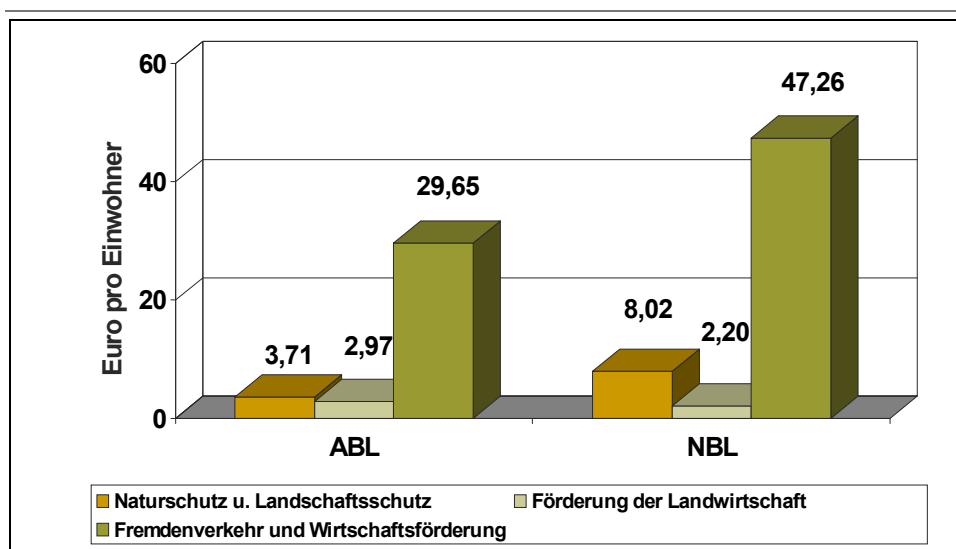
35 Der entgangene Ertrag für den kommunalen Haushalt dürfte selbst vor Berücksichtigung im kommunalen Finanzausgleich in der Größenordnung von 10 bis 20 Cent liegen.

36 Vgl. Junning Cai und Ping Sun Leung: The Linkages of Agriculture to Hawaii's Economy, in: Economic Issues 2002, S. 6.

zunehmen, die sie für sich und ihre Familienangehörigen als private Haushalte beanspruchen. Hier befassen wir uns mit Ersterer.

Die Kommunen selbst geben im Durchschnitt in den alten Bundesländern um die drei Euro, in den neuen Bundesländern um die zwei Euro zur Förderung der Landwirtschaft aus (vgl. Abbildung 10.5). Von diesen Ausgaben stammen in den neuen Bundesländern rund 40 Prozent aus dem staatlichen Bereich, in den alten Bundesländern beträgt dieser Anteil nur elf Prozent. Gemeinden können im Zusammenhang mit der Landwirtschaft Kosten oder Einnahmeausfälle entstehen durch Ausgleichszahlungen für Landschaftspflegemaßnahmen oder die Förderung extensiver Bewirtschaftungsformen, durch die Herausnahme städtischer Flächen aus der intensiven landwirtschaftlichen Nutzung, aber auch durch die Einrichtung und Förderung von Wochen- oder Ökomärkten und durch Maßnahmen der Marktanalyse, der Öffentlichkeitsarbeit und Planung.

Abbildung 10.5: Bereinigte Ausgaben der Gemeinden für Natur- und Landschaftsschutz, Förderung der Landwirtschaft sowie Fremdenverkehr und Wirtschaftsförderung pro Einwohner nach alten und neuen Bundesländern 2003 (einschließlich durchgeleiteter Mittel)



Quelle: Statistisches Bundesamt, Rechnungsergebnisse der kommunalen Haushalte 2003, Fachserie 14, Reihe 3.3, und Berechnungen des Deutschen Instituts für Urbanistik.

Eingeschränkt der Landwirtschaft zuzuordnende Kosten betreffen den ländlichen Wegebau und die Gewässerunterhaltung. Ländliche Wege erschließen abseits der Hauptstraßen gelegene ländliche Gebiete für unterschiedliche Nutzungen. Sie ermöglichen die Bewirtschaftung landwirtschaftlich genutzter Flächen und den Zugang mit Maschinen und Geräten, sind aber auch für Einheimische und Touris-

ten wichtige Fuß- und Radwegeverbindungen bzw. Wege für Pferdegespanne. Träger des ländlichen Wegebbaus sind die Kommunen³⁷.

Für die Erstellung ländlicher Wege fallen je nach Ausbaugrad und Fahrbahnbefestigung Kosten von 50 000 bis 100 000 Euro je Kilometer an.

Ein weiterer Ausgabenfaktor für den Kommunalhaushalt mit Bedeutung für die Nutzungsfähigkeit landwirtschaftlicher Flächen besteht in der Unterhaltung von Gewässern, bei der allerdings Belange des Naturhaushalts sowie des Bildes und Erholungswerts der Landschaft zu berücksichtigen sind.

Zuständig für die Unterhaltung der Gewässer II. und III. Ordnung sind in der Regel Wasser- und Bodenverbände sowie die Gemeinden. Mitglieder der Wasser- und Bodenverbände sind die Eigentümer von Grundstücken und die betroffenen Gebietskörperschaften (Gemeinden und Kreise).

10.2 Naturschutz

10.2.1 Flächeninanspruchnahme versus Erhalt von Natur und Landschaft

Eine Zweckbestimmung des Naturschutz nach Bundesnaturschutzrecht (§ 1 BNatSchG, Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege; § 22-33 BNatSchG, Naturschutzgebiete, Schutzgebietskategorien, geschützte Biotope u.v.m.) schließt eine Umwandlung derartiger Flächen für eine bauliche Nutzung weitgehend aus (vgl. § 34 BNatSchG, Verträglichkeit und Unzulässigkeit von Projekten, Ausnahmen). Ebenso beschränkt das Bundeswaldgesetz weitgehend die Möglichkeiten einer Umwandlung von Wald in andere Nutzungen (§ 1 WaldG, Gesetzeszweck; § 9 WaldG, Erhaltung des Waldes).

Im Zentrum der weiteren Betrachtungen stehen daher diejenigen Freiräume, für die kein derartiger naturschutzrechtlicher Schutzstatus besteht. Hier führt das in Deutschland dominierende disperse Verstädterungsmuster, das einer kompakten oder dezentral konzentrierten Siedlungsentwicklung entgegensteht, zu starken Fragmentierungseffekten³⁸.

Baugebiete werden vorwiegend auf landwirtschaftlich genutzten Flächen ausgewiesen. Naturschutzfachlich besonders wertvolle Gebiete werden nach Möglichkeit geschont. Nach der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung müssen die durch Baugebiete verursachten Eingriffe in Natur und Landschaft ausgeglichen bzw. ersetzt

37 Die Bundesländer gewähren Fördermittel für den ländlichen Wegebau sowohl außerhalb als auch innerhalb von Flurneuordnungsverfahren, wobei hier auch Mittel des Bundes und der EU einfließen. Die Förderquoten betragen bis zu 80 Prozent, sofern die Wegedichte 1,2 km je 100 Hektar LF nicht übersteigt.

38 Stefan Siedentop u.a.: Siedlungsstrukturelle Veränderungen in Agglomerationsräumen. Abschlussbericht eines Forschungsvorhabens im Auftrag des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung sowie des Bundesministeriums für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen, Dresden 2002.

werden. Hierbei können Summationseffekte, die durch langfristig zunehmende Belastungen ausgelöst werden, häufig nicht angemessen erfasst und berücksichtigt werden. Da die verschiedenen Leistungen des Naturhaushalts nicht alle in gleichem Maße wiederherstellbar sind, entstehen bei einigen Funktionen zunehmende Defizite. Insbesondere wird die Möglichkeit des Naturhaushalts, zusätzliche Funktionen zu erfüllen (Entwicklungspotenzial), zunehmend eingeschränkt. Dadurch verlieren die Kommunen Optionen für alternative Nutzungen der Landschaft.

Es lassen sich drei verschiedene Typen der Landschaftsinanspruchnahme unterscheiden:

- direkter Flächenbedarf (d.h. andere Nutzungen oder Funktionen sind gleichzeitig kaum noch möglich),
- indirekter Flächenbedarf (in Überlagerung von bestehenden Umweltfunktionen und Nutzungen),
- strukturelle Veränderungen (insbesondere Fragmentierung der Landschaft und Veränderungen von räumlichen Lagebeziehungen)³⁹.

Insbesondere die zunehmende Landschaftszerschneidung und -fragmentierung kollidiert mit den Anforderungen des § 3 BNatSchG, wonach mindestens zehn Prozent der Landesfläche dem Biotopverbund dienen sollen. Die Erreichung dieses Zieles erfordert die Erhaltung unzerschnittener Freiräume, die Eindämmung landschaftszerschneidender Vorhaben bzw. die „Entschneidung“ von Landschaft z.B. durch Querungshilfen wie Grünbrücken oder Wildtunnel.

Da die Ausweisung neuer Wohn- und Gewerbeflächen in der Regel einen Eingriff in Natur und Landschaft darstellt, ist hierfür ein naturschutzfachlicher Ausgleich erforderlich. Die Höhe der hierfür vom Bauherrn zu veranschlagenden Kosten ist jedoch im Allgemeinen so gering, dass hiervon kein Anreiz für einen Verzicht oder eine wesentliche Verminderung der Flächeninanspruchnahme ausgeht. In der Regel handelt es sich bei der vormaligen Nutzung um Ackerflächen, deren Inanspruchnahme bei den derzeit verwendeten Kalkulationsverfahren leicht mit anderen Funktionen kompensiert werden kann und deshalb vergleichsweise geringe Kosten für einen Ausgleich nach sich zieht.

10.2.2 Sozioökonomische Effekte des Naturschutzes

Naturschutz hat u.a. folgende Funktionen, die unmittelbar oder mittelbar sozioökonomische Auswirkungen haben:

- Arbeitgeber (z.B. Personal für Schutzgebietsbetreuung, Job-Motor Biosphäre),
- Investor (z.B. Besucher- und Informationszentren),

³⁹ Vgl. Jochen Jaeger: Beschränkung der Landschaftszerschneidung durch die Einführung von Grenz- oder Richtwerten, in: Natur und Landschaft, H. 76 (1) (2001), S. 26-34.

- Vermittlung von finanzieller Förderung (Naturschutzprogramme von EU, Bund, Land, Stiftungen),
- Imageförderung (Marketing, Regional- oder Dachmarken),
- Förderung von Kommunikation und Wissenstransfer (Umweltbildung, Betriebsberatung)⁴⁰.

Aus den kommunalen Haushalten der alten Bundesländer werden Ausgaben für Naturschutz und Landschaftspflege getätigt⁴¹, die 2003 mit rund 3,70 Euro leicht über den Pro-Kopf-Beträgen für die Förderung der Landwirtschaft lagen⁴² (vgl. Abbildung). Bemerkenswerterweise liegt dieser Betrag in den neuen Bundesländern mit 4,80 Euro deutlich höher als im Westen und übertrifft auch bei weitem die Pro-Kopf-Beträge zur Förderung der Landwirtschaft.

Untersuchungen zu kooperativen Projekten

Naturschutzmaßnahmen haben positive wirtschaftliche und soziale Effekte in den betreffenden Regionen, insbesondere wenn Naturschutzprojekte in Kooperation mit anderen regionalen Initiativen oder Projekten realisiert werden. Dies wurde u.a. in Untersuchungen von Naturschutz- und Landschaftspflegeaktivitäten in den Regionen Brandenburgische Elbtalau (Naturpark, im Nordwesten von Brandenburg, 14 Prozent NSG-Anteil), Diepholzer Moorniederung (Niedersachsen, im Städtedreieck Bremen-Osnabrück-Hannover, ohne Großschutzgebietsstatus, ca. 15 Prozent NSG-Anteil) und der PLENUM-Region Isny/Leutkirch (im Südwesten von Baden-Württemberg, Gemeinden Isny und Leutkirch, ohne Großschutzgebietsstatus, ca. 15 Prozent NSG-Anteil) festgestellt (vgl. Tabelle 10.6)⁴³. Hierbei handelt es sich um eine Vielzahl von Maßnahmen der Landschaftspflege, der extensiven Landbewirtschaftung, von Dienstleistungen (Führungen, Exkursionen, Umweltbildung, Beratung) und der Herstellung regionaler Produkte, die für zusätzliche Beschäftigung (erster und zweiter Arbeitsmarkt) und Zahlungsströme in die Regionen sorgten, u.a. durch Gelder für Vertragsnaturschutz sowie Schutzgebietsverwaltung und -management, Gelder aus der Flächenförderung und Mittel für Naturschutz- und Landschaftspflegeprojekte.

Bei Zahlungsströmen von jährlich 1 Mio. DM (PLENUM-Modellregion), 4,35 Mio. DM (Diepholzer Moorniederung) und 6,86 Mio. DM (Brandenburgische Elbtalau) entfielen theoretisch zwischen 28 DM und 185 DM jährlich auf jeden Einwohner bzw. zwischen 38 DM und 128 DM jährlich auf jeden Hektar.

40 Cord Petermann: Naturschutz als Impulsgeber für sozioökonomische Entwicklungen, Bonn 2002.

41 Gliederungsnummer 360 der kommunalen Haushaltssystematik.

42 Statistisches Bundesamt, Fachserie 14, Reihe 3.3, Rechnungsergebnisse der kommunalen Haushalte 2003.

43 Anteil der Landwirtschaft an der Bruttowertschöpfung der Untersuchungsregionen zwischen drei und sechs Prozent, Anteil der in der Landwirtschaft Beschäftigten zwischen acht und neun Prozent.

Tabelle 10.6: Sozioökonomische Effekte des Naturschutzes in ausgewählten Untersuchungsregionen

Region	Größe in ha	Einwohner- zahl	Beschäftigungsstellen (Voll-, Teilzeit, ABM, Ausbildung)		Zahlungsströme in die Region	
			Stellen	Jahre	Mio. DM	Jahre
Brandenburgische Elbtalaue	53 300	37 000 (71 EW/km ²)	120	7	48	7
Diepholzer Moorniede- rung	105 000	70 000 (70 EW/km ²)	60	7	87	20
PLENUM-Modellregion	26 000	36 000 (139 EW/km ²)	40	5	5	5

Quelle: Cord Petermann: Naturschutz als Impulsgeber für sozioökonomische Entwicklungen, Bonn 2002.

Problematisch ist die Ermittlung des Verbleibs von naturschutzbezogenen Zahlungen innerhalb einer Region (Multiplikatorwirkungen), hierzu sind in der Regel keine genauen Daten verfügbar. Welche Beträge davon über Steuern und andere Abgaben den Kommunalhaushalten zufließen, wurde in wissenschaftlichen Untersuchungen bisher nicht ermittelt.

Untersuchungen zu Großschutzgebieten

Eine Untersuchung des Biosphärenreservats Oberlausitzer Heide- und Teichlandschaft kam zu dem Ergebnis, dass bei einer rein monetären Betrachtung die ökonomischen Auswirkungen des Großschutzgebietes auf die wirtschaftliche Entwicklung der Region eher gering, die durch das Biosphärenreservat produzierten positiven externen Effekte allerdings erheblich sind⁴⁴.

Eine weitere Untersuchung in 46 österreichischen Nationalparkgemeinden⁴⁵ über die ökonomischen Auswirkungen kam zu dem Ergebnis, dass 26 Gemeinden den ökonomischen Einfluss des Nationalparks positiv bewerten, 16 keinen signifikanten Einfluss konstatieren und nur drei ihn negativ einschätzen. Generell wurde der positive ökonomische Einfluss viel stärker auf der regionalen als auf der gemeindlichen Ebene gesehen. Auf die Frage, ob es einen Einfluss des Nationalparks auf die lokalen Steuereinnahmen gebe, antworteten die 46 Gemeinden auf einer Notenskala von eins (= sehr stark) bis fünf (= sehr negativ) mit einem Durchschnittswert von 2,86, also fast keine Wirkung (3 = neutral), eine etwas geringere Einstufung als für die ebenfalls abgefragte Wirkung auf die lokale Produktion⁴⁶. Bezogen auf einzelne Wirtschaftsbereiche wurden positive Effekte für die Landwirtschaft und den Touris-

44 R. Scherer und B. Schulz: Regionalökonomische Auswirkungen von Großschutzgebieten, Freiburg 1997 (EURES discussion paper Nr. 61).

45 Qualitative Analyse auf der Basis von Befragungen in den Nationalparks Hohe Tauern, Kalkalpen, Neusiedler See-Seewinkel, Thayatal; keine quantitative Ermittlung von Geldströmen.

46 Michael Getzner: The economic impact of national parks: the perception of rural communities, Klagenfurt o.J., S. 17.

mus (sowie mit dem Tourismus verbundene Dienstleistungen wie Einzelhandel, regionale Produkte, Handwerk) ermittelt, während für die Bereiche Forstwirtschaft, Jagd, Fischerei, Transportwesen und Industrie eine negative Auswirkung durch den Nationalpark konstatiert wurde. Durch den Nationalpark induzierte Investitionen, Subventionen zum Ausgleich von Bewirtschaftungseinschränkungen und Zahlungen für Leistungen des Naturschutzes und der Landschaftspflege sowie Unternehmensneugründungen stellen nach Einschätzung der Gemeinden die Kernfaktoren für den wirtschaftlichen Erfolg dar. In etwa 40 Prozent der Gemeinden flossen Subventionen an die Kommunen bzw. ortsansässige Unternehmen. Nur knapp ein Viertel der Kommunen vertrat die Auffassung, ohne spezielle finanzielle Ausgleichszahlungen würden vom Nationalpark negative wirtschaftliche Auswirkungen ausgehen⁴⁷.

Ökonomische Probleme können insbesondere für die Teile der Bevölkerung auftreten, die von Nutzungsbeschränkungen infolge der Naturschutzbestimmungen betroffen sind und nicht gleichzeitig von den wirtschaftlichen Erfolgen des Tourismus profitieren⁴⁸.

Agrarumweltmaßnahmen

Innerhalb und außerhalb von Schutzgebieten sind Vertragsnaturschutz- und Agrarumweltmaßnahmen ein wichtiges freiwilliges Instrument zum Erhalt extensiver und traditioneller Landnutzungsformen, die zu einer vielfältigen, artenreichen Landschaft beitragen. Auch in Schutzgebieten von europäischer Bedeutung (Natura-2000-Netzwerk) können Auflagen des Naturschutzes für die Landwirte aus dem EU-Agrarhaushalt finanziell kompensiert werden.

Das Instrument des Vertragsnaturschutzes bietet zugleich auch Möglichkeiten der Verknüpfung des Naturschutzes mit regionalwirtschaftlichen Initiativen (Produktvermarktung, Tourismus) im ländlichen Raum, z.B. durch die Erzeugung von Weidefleisch auf extensivem Grünland mit besonderer Bedeutung für Wiesenbrüter.

Agrarumwelt- und Vertragsnaturschutzmaßnahmen tragen insbesondere dort zur Stabilisierung landwirtschaftlicher Arbeitsplätze und Einkommen bei, wo aufgrund der natürlichen Bedingungen (Grenzertragsstandorte) andernfalls mit einer Aufgabe der landwirtschaftlichen Nutzung zu rechnen ist.

10.2.3 Bedeutung für die kommunalen Einnahmen und Ausgaben

Bezüglich der fiskalischen Wirkung von Naturschutzmaßnahmen, die auf der Basis und im Zusammenwirken mit landwirtschaftlichen Nutzungen durchgeführt werden, ist im Hinblick auf die Grundsteuern A und B Folgendes zu beachten. Grund-

⁴⁷ Ebenda, S. 24.

⁴⁸ Deutscher Bundestag: Tourismus in Großschutzgebieten – Wechselwirkungen zwischen Naturschutz und regionalem Tourismus, Zusammenfassung des TAB-Arbeitsberichtes Nr. 77, Berlin 2002.

sätzlich unterliegt jede landwirtschaftliche Nutzung auch in Landschaftsschutz- oder Naturschutzgebieten der Grundsteuer⁴⁹. Gemeinnützige Organisationen, die Eigentümer solcher Gebiete sind, sind normalerweise von der Grundsteuer befreit (§ 3 GrStG). Dies gilt aber nicht, wenn sie eine landwirtschaftliche Nutzung betreiben. Für diejenigen privaten Grundstückseigentümer von Naturschutzgebieten, die nicht unter die Befreiung von der Steuer fallen, gibt es noch die Möglichkeit (nach § 32 GrStG), einen Erlass der Steuer zu beantragen, wenn aufgrund der Schutzauflagen die erzielten Einnahmen regelmäßig unter den entstehenden Kosten liegen. Diese Erlassmöglichkeit gilt aber nicht für Landschaftsschutzgebiete und Naturparks, da dort Nutzungsänderungen möglich sind und daher kein oder nur ein geringes öffentliches Interesse vorliegt⁵⁰. Wie hoch der Steuerausfall für die Gemeinden infolge dieser Vorschriften ist, konnte nicht ermittelt werden.

Andere Naturschutzinstrumente wie die Landschaftsplanung, der Flächen- und Objektschutz, die Eingriffsregelung, der Vertragsnaturschutz oder freiwillige Aktionen entfalten, bezogen auf die kommunalen Haushalte, kaum eine nennenswerte Einnahmewirkung. In der Regel sind mit dem Einsatz dieser Instrumente Kosten oder Opportunitätskosten verbunden, die u.a. zur unzureichenden Umsetzung dieser Instrumente beitragen⁵¹. Die Eingriffsregelung erlaubt zwar die Realisierung von Naturschutzmaßnahmen auf der Grundlage privater Finanzierung(sbeiträge), allerdings sind Ausgleichsmaßnahmen im Rahmen der Bauleitplanung einer oft investorenfreundlichen Abwägung unterworfen. Der Sachverständigenrat für Umweltfragen hat daher seit 1996 in verschiedenen Gutachten die Einführung marktwirtschaftlicher Steuerungsinstrumente für eine Stärkung von Naturschutzbelangen, u.a. im Rahmen des Finanzausgleichs, empfohlen⁵².

Daher wurden Lösungsansätze zur Schaffung finanzieller Anreize für mehr Naturschutz im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs (KFA) erarbeitet, um den wirtschaftlichen Verwertungsdruck auf Flächen zu mindern und die Bereitstellung von Natur und Landschaft zu honorieren. Angestrebt wurde hierbei – abweichend von der bisherigen Fixierung des KFA auf ausschließlich direkte Kosten – eine Veränderung der allokativen Funktion des Finanzausgleichs mit dem Ziel, durch Naturschutzmaßnahmen ausgelöste Nutzen-Spillovers zu internalisieren. Hierfür wurden zwei Modelle entwickelt, die die Naturschutzleistungen von Gemeinden

49 Zur Bewertung eines Golfplatzes in einem Landschaftsschutzgebiet vgl. das Urteil des Finanzgerichtes Köln vom 26.10.2005 4 K 5279/01.

50 Vgl. Erlass des Senators für Finanzen Berlin vom 14.3.1994 (Az. III C 2 -G 1163-1/1992) und Josef Glier: Grundsteuer, Kommentar, § 32 GrStG Nr. 6, Loseblattsammlung, Stand: Oktober 2005.

51 Vgl. Angelika Perner und Michael Thöne: Naturschutz im Finanzausgleich. Erweiterung des naturschutzpolitischen Instrumentariums um finanzielle Anreize für Gebietskörperschaften, Köln 2005 (FiFo Berichte Nr. 3).

52 Vgl. Rat von Sachverständigen für Umweltfragen: Konzepte einer dauerhaft umweltgerechten Nutzung ländlicher Räume, Sondergutachten, Stuttgart 1996; derselbe: Zur Umsetzung einer dauerhaft umweltgerechten Entwicklung, Umweltgutachten, Stuttgart 1996; derselbe: Schritte ins nächste Jahrtausend, Umweltgutachten, Stuttgart 2000; derselbe: Für eine neue Vorreiterrolle, Umweltgutachten, Stuttgart 2002; derselbe: Für eine Stärkung und Neuorientierung des Naturschutzes, Sondergutachten, Stuttgart 2002; derselbe: Umweltpolitische Handlungsfähigkeit sichern, Umweltgutachten, Baden-Baden 2004.

honorieren, indem abhängig von der Erreichung bestimmter vorgegebener Naturschutzziele nicht zweckgebundene Zuweisungen erfolgen, die sich an den naturschutzfachlichen Werten der in einer Gemeinde erhaltenen oder geschaffenen Naturschutzobjekte und -flächen orientieren. Würden entsprechende Regelungen im Finanzausgleich wirksam werden, könnten Kommunen aufgrund ihrer Naturausstattung oder durch besonders kostengünstig durchgeführte Naturschutzmaßnahmen zusätzliche kommunale Einnahmen erzielen.

Verschiedene Untersuchungen widmeten sich der Zahlungsbereitschaft von Einwohnern und Touristen für konkrete lokale Naturschutzprogramme. Danach besteht ein erhebliches Potenzial zur Kofinanzierung von Naturschutzmaßnahmen, das sowohl durch staatlich gesetzte Abgaben als auch durch marktwirtschaftlich organisierte lokale und regionale Kooperationen von Produzenten und Anbietern naturgerecht hergestellter Güter und Dienstleistungen mobilisiert werden könnte⁵³. Untersuchungen darüber, unter welchen Bedingungen ein nennenswerter Anteil dieser Zahlungsbereitschaften „abgeschöpft“ werden kann⁵⁴ und welche Auswirkungen sich hieraus insbesondere für die kommunalen Haushalte ergeben können, liegen bisher nicht vor.

10.3 Tourismus

10.3.1 Flächeninanspruchnahme und Tourismus

Der Tourismus zählt zu den wirtschaftlichen Aktivitäten, die in der Regel mit Bautätigkeit und mit Flächeninanspruchnahme verbunden sind. Das Ausmaß der Flächeninanspruchnahme variiert je nach dem Angebotsprofil von touristischen Destinationen. Es existiert ein Bedarf an Flächen für Einrichtungen zur Übernachtung, Freizeit- und Sportaktivitäten, Parkplätze, Einzelhandelseinrichtungen, Restaurants sowie vereinzelt für Kur- und Bäderbetriebe. Spezielle Angebotsformen, wie etwa Urlaub auf dem Bauernhof, realisieren einen Großteil touristischer Dienstleistungen im baulichen Bestand.

Viele touristisch geprägte Gemeinden haben aber erkannt, dass nur eine wirksame Beschränkung der Bautätigkeit langfristig den Erhalt einer so wichtigen Rahmenbedingung wie ein intaktes Orts- und Landschaftsbild sichern kann. Ebenso spielen Qualität und Baukultur sowie Erhalt von Eigenart und Wiedererkennbarkeit des Siedlungsgefüges eine wesentliche Rolle für die Etablierung eines niveauvollen und hochwertigen Tourismusangebots.

53 Vgl. S. Degenhardt, U. Hampicke, S. Holm-Müller, W. Jaedicke u.a.: Zahlungsbereitschaft für Naturschutzprogramme, Bonn-Bad-Godesberg 1998. Die Untersuchung erfolgte anhand von drei Testgemeinden.

54 Siehe dazu die Literatur zur Naturtaxe (Werner Rick: Naturtaxe. Ein sinnvolles Instrument der Umweltpolitik?, in: Kommunale Steuer-Zeitschrift, Jg. 46, Nr. 3 (1997), S. 41-45, und Thomas Burmeister: Kurtaxefähigkeit landschaftspflegerischer Maßnahmen in Baden-Württemberg („Naturtaxe“), in: Verwaltungsblätter für Baden-Württemberg, Jg. 17, Nr. 3 (1996), S. 86-90, und W. Michael Hanemann: Valuing the Environment Through Contingent Valuation, in: The Journal of Economic Perspectives, Bd. 8 (1994), S. 19-43.

Mit dem Ziel der Bewahrung der für den Ruf als Tourismusort maßgeblichen Eigenart des Talbildes beschloss die Gemeinde Garmisch-Partenkirchen zu Beginn der 1970er-Jahre, keine zusätzlichen Baugebiete auszuweisen. Der Nachverdichtung, dem Schließen von Baulücken und dem Flächenrecycling wird seither Vorrang gegeben⁵⁵.

So stehen in der Allgäu-Gemeinde Hindelang der Erhalt der Berglandwirtschaft, die Bewahrung der Landschaft und die Erhaltung des Ortsgefüges an erster Stelle. Im Projekt „Hindelang Natur & Kultur“ (vormals „Öko-Modell Hindelang“) werden seit 1988 zahlreiche regionalökonomisch wirksame Aktivitäten mit Vorbildcharakter entfaltet. Mit dem Ziel des Schutzes des Landschaftsbilds und der Tallagen wird in Hindelang das Bauen nur Einheimischen gestattet, was mittels einer Einheimischendienstbarkeit von 25 Jahren durchgesetzt wird⁵⁶. Dennoch kann auch hier nicht dauerhaft auf den Bau von flächenbeanspruchender Infrastruktur für Gesundheits- und Wellnesseinrichtungen, Sessellifte und Beschneiungsanlagen verzichtet werden⁵⁷.

Eine völlige Aufgabe der Bautätigkeit ist auch im Zuge der Etablierung von ökologisch orientierten integrierten Landbewirtschaftungs-, Tourismus- und Direktvermarktungskonzepten nicht die Regel.

Auch in der Naturparkgemeinde Nettersheim (Nordrhein-Westfalen, LK Euskirchen, Deutsch-Belgischer Naturpark Hohes Venn-Eifel, knapp 8 000 Einwohner), die mit verschiedenen ökologisch orientierten Projekten (u.a. Naturzentrum Eifel, Bundeshauptstadt für Natur- und Umweltschutz 1991 und 1993) Akzente setzt, werden in nennenswertem Umfang Bauflächen in Anspruch genommen⁵⁸.

10.3.2 Einnahmen der Gemeinden aus dem Tourismus

Der Tourismus ist für die Gemeinden ein wichtiger Wirtschaftsfaktor. Die touristischen Angebotsprofile und die daraus resultierenden Einnahmen und Ausgaben der Gemeinden variieren jedoch sehr stark. Außerdem verfügen touristisch geprägte Gemeinden in der Regel über eine höhere Ausstattung mit Arztpraxen sowie eine größere Zahl und Diversifizierung im Bereich der Einzelhandelsunternehmen.

55 Perner und Thöne, S. 127.

56 Ebenda, S. 122. Dabei verpflichtet sich der Eigentümer, 1. das neu zu begründende Wohnungs- und Teileigentum nur an Personen zu veräußern, die entweder selbst seit mindestens fünf Jahren ihren ersten Wohnsitz im Gemeindegebiet haben, oder an Abkömmlinge und Ehegatten solcher Personen, 2. die auf dem Grundstück befindlichen Wohnungen nicht zu anderen Zwecken als zur persönlichen Nutzung für den Grundstückseigentümer und dessen Familie sowie zur Dauervermietung an Personen, die dort ihren dauernden Aufenthalt haben oder zu Zwecken der Beherbergung von Personen im Rahmen einer gewerblichen Fremdenvermietung zu nutzen, wobei die Wohnungen nicht zur Nutzung als Zweitwohnung verwendet werden dürfen (vgl. Urteil des OLG München vom 2.11.2000 – 1 U 2072/00).

57 Vgl. Alpen: Allgäu – Regionalisierungen und struktureller Wandel in Landwirtschaft und Tourismus, in: Petermanns Geographische Mitteilungen, H. 6 (2002), S. 38 ff.

58 Z.B. Gewerbegebiet Zingsheim mit insgesamt 45 ha Fläche, davon sind noch 10 ha frei (vgl. www.nettersheim.de).

Während in vielen Studien die Einkommens- und Beschäftigungseffekte des Tourismus dargestellt werden, gibt es kaum Untersuchungen, in denen die Wirkungen auf den kommunalen Haushalt behandelt werden⁵⁹. Durchschnittlich zwei bis drei Prozent des touristischen Nettoumsatzes fließen durch Gewerbesteuer, Grundsteuer und anteilige Lohn- und Einkommensteuer an die Kommunen⁶⁰. Für die Gemeinde Nettersheim, die im Vergleich zum Durchschnitt des Landkreises Euskirchen eine hohe Tourismusintensität (Übernachtungen im Verhältnis zur Einwohnerzahl) aufweist, wurden tourismusbedingte Umsätze, Wertschöpfung und Steueraufkommen ermittelt (vgl. Tabelle 10.7:)⁶¹. Wenn die dort der verwendete Anteil von 2,5 % richtig ist, dann würden knapp sieben Prozent des Steueraufkommens der Gemeinde Nettersheim aus dem Tourismus generiert.

Tabelle 10.7: Touristische Kenndaten der Gemeinde Nettersheim

Kennzahl	Wert	Berechnungsformel
Einwohner	7 896	
Gäste	17 840	
Übernachtungen	135 436	
Tourismusintensität	1 715	$(\text{Übernachtungszahl} / \text{Einwohnerzahl}) \times 100$
Tourismusbedingte Bruttoumsätze, in Euro	10 238 962	$\text{Durchschnittliche Tagesausgaben (75,60)} \times \text{Übernachtungszahlen}$
Tourismusbedingte Nettoumsätze, in Euro	9 191 994	$\text{Bruttoumsätze abzgl. MwSt. (mittlerer MwSt.-Satz: 11,39 \%)}$
Nettoumsätze der 2. Stufe (Umsätze inkl. Zulieferer), in Euro	11 949 592	$\text{Nettoumsätze} \times 1,3$
Nettowertschöpfung, in Euro	4 779 837	$\text{Nettoumsätze der 2. Stufe} \times 0,4$
Steueraufkommen, in Euro	229 800	$\text{Nettoumsätze} \times 0,025$

Quelle: Melanie Backes u.a.: Die Wertschöpfung im Tourismus für den Bereich der Eifel Tourismus GmbH im Jahr 2003, Trier 2003.

Besonders zu betrachten ist der Tourismus in Großschutzgebieten, die nahezu 30 Prozent der Gesamtfläche der Bundesrepublik Deutschland abdecken (zwei Prozent Nationalparke, drei Prozent Biosphärenreservate, 23 Prozent Naturparke)⁶². Für Nationalparke und Biosphärenreservate wird ein jährliches Besucherpotenzial

59 Z.B. Bernhard Harrer: Wirtschaftsfaktor Campingtourismus in Deutschland, Bonn 2004.

60 Vgl. verschiedene Publikationen von dwif Deutsches Wirtschaftswissenschaftliches Institut für Fremdenverkehr e.V. sowie BTE Büro für Tourismus- und Erholungsplanung (Hrsg.): Wirtschaftliche Effekte touristischer Entwicklungsstrategien, Berlin 1995. Die Werte sind vor Finanzausgleich ausgewiesen.

61 Eifel Tourismus (ET) Gesellschaft mbh (Hrsg.): Die Wertschöpfung im Tourismus für den Bereich der Eifel Tourismus GmbH im Jahr 2003, Prüm und Bad Münstereifel, o.J.

62 Vgl. 51 Praxisbeispiele zum nachhaltigen Tourismus in Naturparks in: Bundesamt für Naturschutz und Verband deutscher Naturparke e.V.: Nachhaltiger Tourismus in Naturparks. Ein Leitfaden für die Praxis,, Bonn 2003, und Christoph Revermann und Thomas Petermann: Tourismus in Großschutzgebieten. Impulse für eine nachhaltige Regionalentwicklung, Berlin 2003.

von 30 bis 35 Mio. Gästen kalkuliert, für Naturparke ein Potenzial von rund 250 Mio. Gästen (überwiegend Tagesgäste)⁶³. Für den Nationalpark Unteres Odertal, den im Jahr 2002 200 000 Gäste besuchten, wird ein jährlicher finanzieller Nutzen für die Region von 1,4 Mio. Euro pro Jahr geschätzt⁶⁴. Eine neue Studie des Instituts für Wirtschaftsgeografie der Universität München und des Deutschen Wirtschaftswissenschaftlichen Institut für Fremdenverkehr (dwif) über die regionalökonomischen Effekte von Großschutzgebieten im Tourismus kam zu dem Ergebnis, dass im Jahr 2004 an der Müritz durch die Besucherinnen und Besucher der Nationalpark-Region Bruttoumsätze von rund 13,4 Mio. Euro erzielt wurden, das entspricht rund 630 Arbeitsplätzen. Im Naturpark Altmühltal betrugen die Bruttoumsätze durch landschaftsbezogenen Tourismus 20,7 Mio. Euro, im Naturpark Hoher Fläming 6,2 Mio. Euro. Im Altmühltal entspricht dies einem Beschäftigungsäquivalent von 483 Arbeitsplätzen, im Hohen Fläming von 211. Von den Effekten profitieren demnach besonders das Gastgewerbe, der Einzelhandel und das Dienstleistungsgewerbe⁶⁵.

In einer weiteren Tourismusstudie über den Nationalpark Berchtesgaden (Tourismusintensität: 1 074 Übernachtungen pro 100 Einwohner) wurde eine Einkommenswirkung von 206 Vollarbeitsplätzen (bei 22 500 Euro Einkommen je Vollbeschäftigten) im Tourismussektor berechnet. Dieses bedeutet, gemessen an der Gesamtzahl der Beschäftigten in den fünf Gemeinden des inneren Landkreises Berchtesgaden, einen vom Nationalpark induzierten Effekt von 2,7 Prozent⁶⁶. Im Einzelnen wurden die in Tabelle 9.7 dargestellten Kennzahlen ermittelt.

Tabelle 10.8: Nettoumsatz und Einkommenswirkungen verschiedener Tourismusarten

	Netto-Umsatz	1. Umsatz- stufe	2. Umsatz- stufe	Einkommens- wirkung
	Euro	Euro	Euro	Euro
Tagestourismus	262 735	76 193	55 963	132 156
Kurzzeittourismus	1 095 936	426 443	200 848	627 291
Langzeittourismus	6 847 841	2 613 108	1 270 420	3 883 528
Gesamt	8 206 512	3 115 744	1 527 231	4 642 975

Quelle: Daniel Metzler und Hubert Job: Regionalökonomische Effekte des Tourismus im Nationalpark Berchtesgaden, in: dwif Deutsches Wirtschaftswissenschaftliches Institut für Fremdenverkehr e.V. (Hrsg.): Jahrbuch für Fremdenverkehr 2003, Jahrgang 45.

63 Dieter Popp: Regionalinitiativen und nachhaltiger Tourismus – das Beispiel Großschutzgebiete, in: RegionalPost, H. 2 (2001).

64 Gemeint sind Einnahmen durch Tages- und Mehrtagesbesucher, die wegen des Nationalparks in die Region Schwedt kommen, Ministerium für Landwirtschaft, Umweltschutz und Raumordnung des Landes Brandenburg, http://www.mlur.brandenburg.de/n/b_auf44d.htm, September 2004.

65 Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit: Jürgen Trittin: Naturschutz kurbelt Tourismus im ländlichen Raum an, Pressemitteilung vom 4.2.2005.

66 Vgl. Daniel Metzler und Hubert Job: Regionalökonomische Effekte des Tourismus im Nationalpark Berchtesgaden, in: dwif Deutsches Wirtschaftswissenschaftliches Institut für Fremdenverkehr e.V. (Hrsg.): Jahrbuch für Fremdenverkehr 2003, Jahrgang 45, S. 29-45.

Bei der Bewertung von finanziellen Einnahmespekten und Arbeitsplatzeffekten ist auch zu berücksichtigen, dass Großschutzgebiete in der Regel in ansonsten strukturschwachen Regionen liegen.

Untersuchungen über sozioökonomische Auswirkungen auf der regionalen Ebene liegen auch für touristische Gebiete ohne Großschutzgebietsstatus vor. Ausgehend von einer auf das Land Sachsen-Anhalt bezogenen Input-Output-Analyse der regionalökonomischen Effekte der Kulturstiftung Dessau/Wörlitz (Gartenreich Dessau-Wörlitz) ergab eine Abschätzung der Effekte für die Region Dessau/Zerbst/Wittenberg eine Wertschöpfung (Betriebsausgaben, Personalausgaben und Besucherausgaben) von 5,4 Mio. Euro und eine Beschäftigungszahl von 230 Vollarbeitsplätzen pro Jahr⁶⁷.

Das Steueraufkommen und die Verteilung auf die Steuerarten sind abhängig von Art und Umfang der touristischen Angebote in der jeweiligen Gemeinde. So ist der Einkommensteueranteil bezogen auf die Zahl der Übernachtungen bei mittelständisch orientierten Tourismusangeboten in der Regel größer als bei Tourismusgroßprojekten. Bei der am Gewerbeertrag orientierten Gewerbesteuer ergibt sich meist das umgekehrte Bild. Generell können große Konzentrationen in Tourismusgroßprojekten auch hohe kommunale Einnahmen bedeuten⁶⁸. Regionalwirtschaftliche Effekte durch den Bau und den Betrieb von Tourismusangeboten sind in der Regel bei kleinen und mittelständischen Strukturen größer als bei Großanbietern mit oft überregionalen Lieferbeziehungen.

10.3.3 Ausgaben der Kommunen für Tourismus

Öffentliche Körperschaften (Landkreise, Gemeinden, kommunale Zweckverbände) zählen zu den Anbietern touristischer Dienstleistungen. Aus der Statistik der kommunalen Rechnungsergebnisse lassen sich Angaben zu den Ausgaben der Kommunen nicht entnehmen, da sie mit den Ausgaben für Wirtschaftsförderung zusammengefasst sind (vgl. Abbildung 9.3). Schätzungen dieser Tourismusausgaben gehen von einem Anteil von 0,45 Prozent am BIP aus, das wären heute rund 9,5 Mrd. Euro. Darüber hinaus haben die Kommunen laufende Aufwendungen für den Kurbereich. Dieser wird mit 0,4 Prozent am BIP angegeben⁶⁹.

Die vorangegangenen Unterkapitel über die Einnahmen- und Ausgabenseite von Landwirtschaft und Naturschutz verdeutlichen, dass die für den Kommunalhaushalt relevanten Finanzströme, verglichen mit den steuerwirksamen Einnahmen aus Wohn- und Gewerbenutzungen, eher gering sind. Ein kommunales Interesse an der Landwirtschaft resultiert also nicht primär aus der Höhe der kommunalen Steuereinnahmen. Regionalökonomische Effekte des Naturschutzes wurden zwar

⁶⁷ Brandt, S. 40.

⁶⁸ BTE Büro für Tourismus- und Erholungsplanung (Hrsg.): Wirtschaftliche Effekte touristischer Entwicklungsstrategien, Berlin 1995.

⁶⁹ Ebenda.

mehrfach nachgewiesen, sie unterliegen jedoch je nach Art und Umfang der Aktivitäten einer großen Schwankungsbreite und haben eher geringe Auswirkungen auf die Gemeindesteuern.

Anders beim Tourismus: Dort sind schon nennenswerte Größenordnungen erreichbar. Allerdings schwanken die regionalökonomischen Effekte des Tourismus stark je nach Art, Größenordnung und Grad der regionalen Verankerung der touristischen Angebote. Hinzu kommt, dass der Grad der Flächenknappheit und Flächenkonkurrenz in einer Gemeinde von der naturräumlichen und siedlungsstrukturellen Situation abhängt. Sie bestimmt, ob eine zusätzliche Bebauung die Optionen für Naturschutz und Tourismus erheblich einschränken oder nicht. Generalisierende Aussagen über quantitative, fiskalische Wirkungen von Bebauungen durch die Beschränkung touristischer und naturschützerischer Optionen sind deshalb nicht möglich. Negative Wirkungen sind insbesondere im Zusammenhang mit touristischen Aktivitäten und Optionen im Einzelfall möglich.

11. Schlussbemerkungen, Schlussfolgerungen, offene Fragen und Empfehlungen

11.1 Schlussbemerkungen⁷⁰

Schon seit Jahrzehnten wird die hohe Inanspruchnahme immer neuer Flächen für Siedlungszwecke beklagt, die Entkopplung der Flächeninanspruchnahme von Einwohner- und Beschäftigtenentwicklung beschrieben, auf die vielfältigen Folgen für Verkehr, Klima, Lebensräume von Pflanzen und Tieren hingewiesen. Zwar haben diese Erkenntnisse dazu geführt, dass der sparsame Umgang mit Flächenressourcen in Gesetze, Programme, Pläne und auch in viele „Sonntagsreden“ aufgenommen wurde, aber gemessen an der tatsächlichen Flächeninanspruchnahme ist wenig passiert. Die effektiven Rückgänge in der jüngsten Zeit sind eher konjunkturellen Einflüssen als einer tatsächlichen Trendwende zuzuschreiben.

Dennoch haben sich die Rahmenbedingungen der Entwicklung wie auch die Debatte über die Flächeninanspruchnahme verändert. Die politischen Zielsetzungen sind konkretisiert worden, indem eine Reduzierung der täglichen Neuinanspruchnahme von Flächen für Siedlungszwecke von über 100 ha in den letzten Jahren auf maximal 30 ha bis zum Jahr 2020 von der Bundesregierung als Ziel vorgegeben wurde. Gleichzeitig sind durch den kontinuierlichen Strukturwandel seit den 70er-Jahren in einzelnen Räumen große Areale an freigesetzten Flächen hinzugekommen – u.a. durch die Umstrukturierung ehemals staatlicher Monopole wie Bahn und Post, durch das Ende der Ost-West-Konfrontation und den dadurch bedingten Fortfall vieler militärischer Nutzungen, durch den dramatischen Abbau von Industriebetrieben vor allem in den neuen Bundesländern. Überlagert wird dies zudem durch einen demographischen Wandel, der in vielen Gemeinden, insbesondere in den neuen Bundesländern, zu einer Schrumpfung der Bevölkerungszahl und damit tendenziell zu weiteren Flächenfreisetzungen führt. In Wachstumsregionen dagegen werden die Flächen, die für eine Nutzung zu Siedlungszwecken noch zur Verfügung stehen oder verfügbar gemacht werden können, immer knapper.

Diese sehr unterschiedlichen und nur stichwortartig skizzierten Entwicklungen haben dazu beigetragen, dass in Forschung, Politikberatung und kommunaler Praxis alle Themen, die sich mit Fragen

- der Flächeninanspruchnahme,
- des Flächenmanagements,
- des Recyclings von Flächen,
- der Zwischennutzung,
- der Revitalisierung und Renaturierung

⁷⁰ Eine Kurz- und eine ausführliche Zusammenfassung der Ergebnisse sind am Beginn dieses Bandes zu finden.

beschäftigen, Konjunktur haben. Unter anderem die Programme und Projekte von BMVBS/BBR, des UBA, des BfN und neuerdings auch des BMBF belegen dies.

In diesem Kontext der Wiedernutzung von Brachflächen und der Vermeidung der Neuinanspruchnahme von Flächen für Siedlungszwecke müssen zwangsläufig die Frage nach den Folgen unterschiedlicher Arten von Flächennutzungen und die Frage nach den unterschiedlichen Anreizen für die beteiligten Akteure eine zentrale Rolle spielen. Von besonderer Bedeutung ist dabei, welche fiskalischen Folgen Flächenausweisungen unterschiedlicher Art haben. Es ist anzunehmen, dass die fiskalischen Folgen, wenn sie denn bekannt sind und beachtet werden, das Verhalten der kommunalen Akteure in erheblicher Weise beeinflussen. Die oft einseitigen Argumentationen der Verfechter von Neuausweisungen in vielen Gemeinden belegen dies. Dazu nur ein Beispiel:

„Durch das Entwicklungspotenzial, welches beispielsweise in Jüchen-Ost, Jüchen-West, Am Rederhof und Gewerbegebiet Neusser Straße-Ost steckt, haben wir die große Chance, die Gemeinde zukunftsfähiger zu machen und mittelfristig durch verstärkte Wohnbebauung und Gewerbeansiedlung den heute engen Finanzrahmen zu überwinden. Das bringt Vorteile für die Bürgerinnen und Bürger durch die geringer werdende Gebührenbelastung, das bringt Vorteile für den Haushalt durch höhere Schlüsselzuweisungen und einen höheren Anteil an der Einkommensteuer und mindert in jedem Fall den Haushaltsfehlbedarf.“⁷¹

Vor diesem Hintergrund war es nur folgerichtig, die Frage aufzuwerfen, ob mit einer Neuausweisung von Flächen nicht auch fiskalische Verluste verbunden sein können, die, wenn man sie angemessen in Rechnung stellen würde, ein anderes Licht auf die Debatte um neue Siedlungsflächen werfen würden. Gestützt wurden diese Überlegungen durch Untersuchungen in den USA, die im Auftrag der Farmerlobby die fiskalischen Nachteile der Umwandlung landwirtschaftlicher Fläche in Siedlungsfläche nachzuweisen suchten.

Der Nachweis, dass die fiskalische Rentabilität neuer Flächenausweisungen ein Mythos ist und dass im Gegenteil erhebliche fiskalische Verluste zu erwarten sind, würde die kommunale Debatte weit reichend beeinflussen. Die Ergebnisse der vorliegenden Untersuchung sind allerdings – wie bei komplexen Sachverhalten üblich – nicht ganz so eindeutig.

Die hier durchgeführte kommunalfiskalische Betrachtung stellt ihrerseits nur einen Ausschnitt der Betrachtung der Folgen der Neuausweisung von Siedlungsflächen dar. Die Betrachtung allein der Rentabilität in einer einzelnen Gemeinde lässt keine Rückschlüsse darauf zu, ob die Ergebnisse bei einer Betrachtung auf Kreis- bzw. Landesebene nicht auch anders ausfallen können. Auch hier spielt die Einbettung in das System des kommunalen Finanzausgleichs, aber auch des Länderfinanzausgleichs eine Rolle⁷². Es werden nur die Wirkungen auf den gemeindli-

71 <http://www.fdp-juechen.de/Haushalt/haushalt.htm>.

72 Siehe z.B. Joachim Ragnitz: Finanzwirtschaftliche Effekte der Ansiedlungsförderung, dargestellt am Beispiel des Landes Sachsen-Anhalt, Halle (Saale) 2004, S. 14.

chen Haushalt erfasst. Selbst bei einem positiven Effekt auf kommunaler Ebene können aufgrund von anderen Kostenträgerschaften die Ergebnisse auf Landesebene schon anders aussehen. Eine fiskalische Analyse erfasst zudem nur einen Teil der (regional)ökonomischen Effekte der Flächeninanspruchnahme. Es erfolgt keine Analyse von volkswirtschaftlichen Kosten und Nutzen, nur die positiven und negativen Folgen für den Gemeindehaushalt werden in den Blick genommen. Nebenbei sei erwähnt, dass eine volkswirtschaftliche Betrachtung, in die Faktoren wie höhere Wegekosten durch Pendeln und Ähnliches eingehen, gleichfalls zu anderen Berechnungsergebnissen führen würde.

Aber – das muss betont werden – selbst eine reine kommunalfiskalische Analyse geht weit über das heute Übliche hinaus. In der Regel werden in den Gemeinden kaum transparente Kalkulationen der Auswirkungen von Baugebieten auf die Ausgaben und Einnahmen vorgenommen – das gilt selbst für relativ gut abgegrenzte und spektakuläre Großprojekte. Wenn überhaupt Analysen angestellt werden, handelt es sich in der Regel um grobe „Daumenkalkulationen“, die die vielfältigen Mechanismen des kommunalen Finanzsystems nur sehr unzureichend in Rechnung stellen. Vor diesem Hintergrund erweist sich schon eine etwas differenziertere Analyse als ein weit reichender Erkenntnis- und Transparenzgewinn. Dies gilt in besonderem Maße, wenn über die Inanspruchnahme von Wohnbauflächen hinaus, für die noch am ehesten kalkulatorische Überlegungen in den Gemeinden angestellt werden, Gewerbeflächen mit in die Betrachtung einbezogen werden oder – wie in diesem Projekt erstmals unternommen – auch fiskalischen Aspekte von nicht bebauten Flächen (landwirtschaftlichen Flächen, Naturschutzflächen) explizit zum Gegenstand der Überlegungen werden.

11.2 Schlussfolgerungen

11.2.1 Hinweise aus den amerikanischen Studien

Ausgangspunkt und bis zu einem gewissen Grad Anlass der Untersuchung waren Studien aus den USA, die negative Wirkungen für die kommunalen Haushalte durch zusätzliche Wohnflächenausweisungen nachwiesen. Es bot sich also an zu überprüfen, inwieweit die Studien aus den USA auf deutsche Verhältnisse übertragbar sind.

Die amerikanische Literatur ist mittlerweile umfangreich an theoretischen Überlegungen, vor allem aber an praktischen Anwendungen. Dabei verlagert sich im Augenblick die Erstellung von Studien zu einzelnen Bauvorhaben hin zur Beurteilung von Wachstumsstrategien einzelner Gemeinden und Regionen. Da jetzt immer mehr der relevanten Studien in das Internet eingestellt werden, ließ sich über die amerikanische Literatur auch ein wesentlich besserer Überblick gewinnen, als dies noch vor einigen Jahren der Fall gewesen wäre.

Die Untersuchungen unterscheiden sich einmal dahingehend, ob die fiskalischen Wirkungen der gesamten Nutzung der Gemeindefläche auf der Basis von Durch-

schnittswerten oder nur die zusätzlichen Wirkungen einer Neuausweisung analysiert werden. Bei dem zweiten Ansatz, der Analyse der Folgen zusätzlicher Flächenausweisung, kann wiederum auf der Basis von Grenzkosten oder Durchschnittskosten kalkuliert werden. Die Grenzkostenbetrachtung ist wesentlich aufwändiger, berücksichtigt aber den entstehenden Nachholbedarf in der Infrastrukturausstattung besser.

Allerdings sind die Ergebnisse aus den USA nur bedingt übertragbar. Zunächst ist festzuhalten, dass dies durch die sehr hohe Bedeutung der *property tax*, einer flächenbezogenen Steuer, für die Gemeindeeinnahmen und die Verantwortung der Kommunen für das Schulsystem, insbesondere die Bezahlung der Lehrer, bedingt ist. Beide Komponenten sind nicht auf Deutschland übertragbar, weil hier die flächenbezogene Grundsteuer eine weitaus geringere Bedeutung hat und die Bezahlung der Lehrer vom jeweiligen Bundesland übernommen wird. Insgesamt erlaubt das Finanzsystem der USA eine viel leichtere Zurechnung der Folgen einer Baulandausweisung auf die einzelne Kommune.

Wie die Analyse der amerikanischen Studien gezeigt hat, sind zahlreiche Untersuchungen in hohem Maße interessengeleitet: Unterschiedliche Interessengruppen, insbesondere die Farmerlobby, aber auch Umweltschützer, „*smart growth*“-Anhänger ebenso wie die Bauwirtschaft haben Gutachten in Auftrag gegeben, die die jeweilige Sichtweise untermauern sollen. Insofern sind die Ergebnisse teilweise durchaus vorsichtig zu interpretieren. Allerdings gibt es mittlerweile auch eine Reihe von unabhängigen und eher an einer wissenschaftlichen Methodologie orientierten Studien. Insgesamt hat die Auswertung der Studien gezeigt, dass die Herangehensweise und die Analysen – auch wenn sich die einzelnen Untersuchungen in ihrer Qualität erheblich unterscheiden – im Prinzip übertragbar sind und als wichtige Anregungen dienen können. Insofern stellen sie einen wertvollen Beitrag dar, um auch in Deutschland die Transparenz fiskalischer Wirkungen zu erhöhen.

Das Beispiel USA ist noch aus zwei anderen Gründen bemerkens- und bedenkenswert. Mit den „*Cost of Community Services Studies*“ ist es zum einen gelungen, die öffentliche Debatte in erheblichem Maße zugunsten eines sparsamen Umgangs mit Flächen zu beeinflussen und in Teilen die Meinungsführerschaft zu übernehmen. Zum anderen ist die Anwendung des Instruments der fiskalischen Wirkungsanalyse bei potenziellen Baugebieten in vielen Staaten inzwischen obligatorisch.

11.2.2 Hinweise aus den deutschen Studien

In Deutschland ist die Debatte um die fiskalischen Folgen von Flächenausweisungen vor allem eine akademische Diskussion geblieben. Zwar gab es unterschiedliche Themenkonjunkturen, bei denen bestimmte fiskalische Aspekte der Siedlungsentwicklung untersucht wurden, wie etwa Ende der 70er-Jahre die Folgen der Suburbanisierung sowie die Ansätze einer städtebaulichen Kalkulation. Beide Entwicklungen haben lange Zeit selbst in der wissenschaftlichen Debatte nur eine

geringe Rolle gespielt. Erst in jüngster Zeit gewinnen die Fragen der fiskalischen Effekte und der städtebaulichen Kalkulation wieder mehr Aufmerksamkeit. Gleichwohl muss man feststellen, dass es bislang nicht gelungen ist, die Debatte um die fiskalischen Wirkungen von Flächenausweisungen in eine breitere (kommunale) Öffentlichkeit zu tragen.

Dazu tragen auch eine Reihe von objektiven Problemen bei:

- Das deutsche kommunale Finanzsystem ist sehr komplex, weist eine Vielzahl von Verflechtungen und Zeitverzögerungen auf und unterscheidet sich bezogen auf den Finanzausgleich auch noch nach Bundesländern. All diese Faktoren machen eine Modellierung der Effekte nicht gerade einfach.
- Die Datenlage ist in vielen Bereichen ausgesprochen schwierig. Zwar lassen sich die Einnahmewirkungen – zumindest die direkten – auf der Basis vorliegender Statistiken einigermaßen verlässlich schätzen, aber auf der Ausgabe-seite fehlen systematische Erhebungen und verlässliche Kennwerte weitgehend.
- Die Zurechnungsprobleme sind alles andere als trivial. Welche Einnahmen und Ausgaben können direkt einem Projekt der Siedlungserweiterung zugerechnet werden, welche Veränderungen von Faktoren, die die Einnahmen wesentlich beeinflussen, sind lediglich kommuneinterne Umverteilungseffekte, die auf innergemeindlichen Wanderungen beruhen?
- Die deutschen Studien zu den fiskalischen Wirkungen von Baulandausweisungen beziehen sich fast ausschließlich auf die Wirkungen von Wohnungsbau. Ausweisungen für gewerbliche Nutzungen oder gar für Natur- und Landschaftsschutz, Landwirtschaft oder Tourismus werden in ihren Auswirkungen kaum untersucht. Studien, die die fiskalischen Wirkungen der Erhaltung von Agrarflächen oder den übrigen Freiräumen betrachten, haben wir nicht gefunden.

11.2.3 Hinweise aus den eigenen Modellrechnungen

Die eigenen Modellrechnungen haben gezeigt, wie schwierig die Modellierung der fiskalischen Folgen von Baulandausweisungen ist, weil eine Vielzahl von Parametern zu berücksichtigen ist. Die fiskalischen Wirkungen und ihre Bilanz hängen in erheblichem Maße von der Größe der Maßnahme und den daraus resultierenden Erschließungskosten und dem Verhältnis von Wachstum (Einwohner- und Unternehmenszuwachs) und gemeindeinterner Umverteilung (Wanderung, Betriebsverlagerung) ab. Es wurde ein Weg gewählt, der die Modellrechnungen relativ einfach hält, um so eine praktikable Grundlage für Entscheidungen zu schaffen.

Kernergebnisse ist, dass in den untersuchten Fallkonstellationen die Ausweisung von Bauland sowohl bei Wohn- als auch bei Gewerbegebieten unrentierlich ist, wenn auch in recht unterschiedlichem Maße. Nur in den Fällen, in denen die innere Erschließung bzw. bei Wohngebieten die innere und äußere Erschließung zusammen berücksichtigt wird, übersteigen die Erträge die Kosten.

Eine Baulandausweisung ist dabei umso unrentierlicher (wenn man von Auslastung des Gebietes ausgeht, also Auslastungsdefizite nicht berücksichtigt),

- je mehr es sich bei den angesiedelten Einwohnern und Betrieben um einheimische Einwohner und Betriebe handelt – anders formuliert, innerkommunale Wanderungen wirken sich in der Einnahmenrechnung nicht positiv aus;
- je größer der Aufwand für innere und äußere Erschließung ist, je mehr nicht umlagefähige Erschließungskosten entstehen, je stärker die vorhandene Infrastruktur durch zusätzliche Baumaßnahmen ergänzt werden muss.

In die Berechnungen wurde nicht die Situation einbezogen, dass mit der Ausweisung von Baugebieten Abwanderungen verhindert werden. Unter diesen Bedingungen wird zwar fiskalisch ein schlechtes „Geschäft“ gemacht, andererseits wird aber die Attraktivität der Gemeinde als Wohn- und Arbeitsstandort erhalten und die Einnahmen werden zumindest stabilisiert.

Die oben genannten Ergebnisse gelten für die Umwandlung von üblich genutzter landwirtschaftlicher Fläche in Bauland, wobei als fiskalischer Verlust nur die entgangene Grundsteuer A betrachtet wurde. Der Verlust landwirtschaftlicher Flächen kann aber fiskalisch mehr als nur ein Verlust an Grundsteuer A bedeuten, insbesondere wenn er mit der Aufgabe von landwirtschaftlichen Betrieben im Zusammenhang steht. Insgesamt gesehen bietet das heutige Steuersystem den Gemeinden kaum Anreize für den Erhalt der *Landwirtschaft*. Dies gilt für eine konventionelle landwirtschaftliche Produktion ebenso wie für besonders naturverträgliche Formen, die hierfür – insbesondere auch in Schutzgebieten – staatliche Unterstützungszahlungen erhalten können.

Siedlungen sind schon seit Jahrhunderten vornehmlich auf landwirtschaftlich bevorzugten Flächen entstanden, so dass durch Siedlungserweiterung überdurchschnittlich hochwertige Böden verloren gehen.

Über die Primärproduktion hinaus sind zusätzlich noch weitere auf der lokalen landwirtschaftlichen Produktion basierende Wertschöpfungsketten zu beachten (*forward* und *backward linkage*). Auf die kommunalen Einnahmen dürfte die regionale Vermarktung landwirtschaftlicher Produkte allerdings nur im Einzelfall erhebliche Auswirkungen haben. Pauschalisierbare Aussagen hierzu können in dieser Studie wegen des Mangels an betreffenden Daten nicht gemacht werden.

Die Leistungen der Landwirtschaft für den Erhalt von Kulturlandschaften können ebenso wie der Schutz der Natur wiederum Voraussetzung für einen erfolgreichen Tourismus sein. Hier kann es darüber hinaus zu einem beträchtlichen Mehreinkommen der Landwirtschaft durch Einkommenskombinationen kommen.

Einerseits erfordert die touristische Infrastruktur die Bereitstellung von Flächen, andererseits sind Orts- und Landschaftsbild wichtige Faktoren für die Attraktivität einer Gemeinde. Für die Mehrzahl der Gemeinden geht es allerdings nicht um ei-

ne Entweder-oder-Entscheidung zwischen der Flächennutzung für Siedlungszwecke und dem Erhalt einer für den Tourismus attraktiven Landschaft.

Ein restriktiveres Verhalten in Bezug auf Flächenausweisungen kommt wohl erst dann zum Tragen, wenn topografische oder andere, z.B. naturschutzrechtliche, Restriktionen zu spürbaren Flächenrestriktionen führen. Ob und wie stark Bau- und landausweisungen die touristische Entwicklung einer Kommune und damit verbundene fiskalische Nettoeinnahmen einschränken können, ist also nur im Einzelfall zu entscheiden. Generell sind die direkten kommunalfiskalischen Folgen des *Tourismus* offenbar bescheiden. Eine ausreichende Datenbasis, um übertragbare Aussagen zu den regionalen Beschäftigungs- und Einkommenseffekten von Tourismus und den daraus resultierenden kommunalen Einnahmen treffen zu können, liegt nicht vor. Erkenntnisse darüber dürften zudem aufgrund der unterschiedlichen Arten des Tourismus (z.B. Großeinrichtungen bis hin zu Center-Parks oder eher kleinteilige Strukturen) und der unterschiedlichen regionalen Waren-, Dienstleistungs- und Lieferbeziehungen sehr uneinheitlich ausfallen.

11.3 Offene Fragen

Die Untersuchung hat eine Reihe von offenen Fragen aufgeworfen, die nicht im Rahmen dieser Studie selbst beantwortet werden können, sondern wieder neue Forschungsanstrengungen oder zusätzlichen Erhebungsaufwand bedeuten, der aber u.E. notwendig ist, wenn man die Transparenz der fiskalischen Wirkungen von Flächenausweisungen weiter erhöhen will.

Die kommunalfiskalischen Wirkungen von Flächenausweisungen werden in der Untersuchung in den Mittelpunkt der Betrachtung gestellt. Allerdings muss man sich auch bewusst sein, dass die kommunalfiskalische Analyse nur einen Ausschnitt aus der ökonomischen Analyse der Folgen von Flächenausweisung und Flächeninanspruchnahme darstellt. Das sei hier nur kurz mit dem im Rahmen dieser Untersuchung nicht behandelten Dilemma angedeutet, dass neue Flächen auszuweisen zwar kommunalfiskalisch unattraktiv sein kann, der Verzicht auf die Ausweisung neuer Flächen im Wettbewerb der Kommunen gleichwohl auf anderen Ebenen Nachteile mit sich bringen kann. Zur Lösung dieses Dilemmas gibt es auf regionaler Ebene noch keine hinreichend erprobten Aushandlungsmethoden oder Regelungen für einen interkommunalen Nutzen-Lasten-Ausgleich.

Die Datengrundlagen, auf denen die Modellrechnungen beruhen, sind als erheblich verbesserungsbedürftig zu bezeichnen. Das bezieht sich weniger auf die Einnahmen- als vielmehr auf die Ausgabendaten. Hier besteht dringender Bedarf an einer breiteren empirischen Fundierung und Aktualisierung von Kennwerten für die unterschiedlichen Bereiche. Eine solche Empirie, die durchaus mit nicht zu großem Aufwand aus dem Verwaltungsvollzug von Maßnahmen zu gewinnen wäre, würde die Modellrechnungen auf ein viel solideres Fundament stellen.

Die Umsetzung der Überlegungen zu Modellrechnungen, die im Rahmen dieser Untersuchung (aber auch in anderen) durchgeführt wurden, in die kommunale Praxis, so dass sie dort im üblichen Verwaltungsvollzug zum Tragen kommen (können), steht noch aus. Um eine Diffusion der Erkenntnisse in die Praxis und vor allem eine Umsetzung in die alltägliche Flächenpolitik zu erreichen, bedarf es einerseits der Bereitstellung einfach zu handhabender Modelle für die Akteure, die diese Modelle mit den ortsspezifischen Kenndaten – Auslastung, Reserven, Kostenstrukturen, Regelungen des Finanzausgleichs, Fördermöglichkeiten, implizite Förderungen – füllen können, sowie andererseits eines Marketings für die Notwendigkeit der Transparenz, also einer Vermarktungsstrategie für solche Modelle.

Der bisher zu beobachtende Mangel an Transparenz hat nicht nur mit der Komplexität der Materie zu tun, sondern vermutlich auch mit den unterschiedlichen Interessenlagen der Akteure, die möglicherweise keine großen Anreize für die Herstellung einer Transparenz der fiskalischen Wirkungen bieten. Insofern sind die Interessenkonstellationen und die Anreize, die auf die Akteure wirken, ihrerseits ein notwendiger Untersuchungsgegenstand, um zu umsetzbaren Lösungen zu kommen.

Die fiskalischen Folgen der Verdichtung in der schon bebauten Stadt sind unseres Wissens bislang nicht intensiv untersucht worden. Dazu müssten Verdichtungspotenziale ermittelt und die Nachfragebereitschaft nach Wohnungen und Gewerbeflächen in verdichteten städtischen Zonen untersucht werden. Außerdem müsste bei Verdichtung geprüft werden, in welchem Verhältnis bei der Inanspruchnahme der Verdichtungsflächen neue Einwohner und Betriebe zu innerstädtisch umgesiedelten stehen. Man kann erwarten, dass die fiskalische Bilanz der Verdichtung günstiger als die der Erweiterung ausfällt, weil einerseits Erschließungskosten gespart werden und andererseits die Verluste an Steuern, die durch die Umwidmung von Flächen entstehen, nicht auftreten. Die vermutete positive Bilanz würde in dem Maße zusammenschmelzen, wie zusätzliche Erschließungsmaßnahmen durch die Verdichtung erforderlich würden, wie Sprungkosten bei der Infrastruktur auftreten. Wie eine solche Bilanz aber tatsächlich aussieht, dazu gibt es bislang keine umfassende empirische Überprüfung.

Eine weitere offene Frage scheint uns auch die fiskalische Bilanz der Wiedernutzung von Brachen im Vergleich zur Neuausweisung von Flächen zu sein. Vermutlich treten in vielen Fällen relevante Divergenzen zwischen den teilweise positiven fiskalischen Folgen von Neuausweisung und den geringen positiven fiskalischen Wirkungen der Wiedernutzung von Flächen auf, vor allem weil die Wiedernutzung von Brachen erhebliche Kosten verursacht. In einer volkswirtschaftlichen Betrachtung dürfte es zwar eher umgekehrt sein, aber kommunalfiskalisch könnten durchaus falsche Anreize in dem Sinne vorliegen, dass Brachflächen ungenutzt und unberücksichtigt bleiben und gleichzeitig erhebliche Neuausweisungen erfolgen.

Zu den offenen Fragen, die im Rahmen dieser Untersuchung nicht behandelt werden konnten, gehören darüber hinaus die Wirkungen von Veränderungen im kommunalen Finanzsystem, die immer wieder in der Diskussion sind. Dazu zäh-

len etwa die zukünftige Bedeutung der Gewerbesteuer, deren Abschaffung ebenso gravierende Folgen für das kommunale Finanzsystem und die darin enthaltenen Anreize hätte wie eine etwa vom Deutschen Städtetag geforderte Modernisierung der Gewerbesteuer. Da auch über die Grundlagen der Beteiligung der Gemeinden an der Umsatzsteuer nicht abschließend entschieden ist, müssten für weitere Analysen auch diese Veränderungen mit in die Betrachtung einbezogen werden.

11.4 Empfehlungen

Neben den durch die offenen Fragen formulierten Untersuchungsempfehlungen lassen sich aus der Studie und ihren Ergebnissen zusammenfassend folgende weitere Empfehlungen ableiten:

- Die Transparenz der fiskalischen Folgen von Flächenneuausweisungen und Wiedernutzungen von Flächen sollte – dies ist die grundsätzlichste Forderung – dringend erhöht werden. Gegenwärtig werden die fiskalischen Folgen teilweise kaum in Rechnung gestellt oder beruhen häufig auf Hoffnungen und Wunschvorstellungen. Eine Erhöhung der Transparenz würde die Diskussion in den Gemeinden über die Zweckmäßigkeit von Neuausweisungen verändern, weil dann die fiskalische Problematik der Flächenausweisung dort deutlicher nachvollzogen werden könnte. Insofern würde mit einer Erhöhung der Transparenz auch ein Beitrag zur Umsetzung des Flächensparzieles geleistet, weil sich viele Gemeinden gegenüber Neuausweisungen stärker zurückhielten. Um die Transparenz zu erhöhen, müssten zwei Wege beschritten werden:
 - ▲ Einfache Rechenmodelle für die fiskalischen Folgen sollten weiterentwickelt und den Gemeinden verfügbar gemacht werden. Zu überlegen wäre die Entwicklung einfacher Computerprogramme für die Gemeinden, die leicht auf die spezifischen örtlichen Gegebenheiten anzupassen sein müssten.
 - ▲ Eine wesentliche Voraussetzung für die Verbesserung der Qualität der Kalkulationsergebnisse ist die Verbesserung der Datenverfügbarkeit. Dazu erscheint es uns dringend geboten, insbesondere die Daten für die Erschließungskosten systematisch aufzubereiten, um daraus aktuelle und nutzbare Kostenkennwerte zu entwickeln.
- Zu überlegen wäre, ob man einfache fiskalische Folgenrechnungen als Pflicht und Voraussetzung für die Genehmigung von Neuausweisungen festschreibt (wie es der Act 250 im Staat Vermont in den USA vorschreibt). Das würde allerdings die Vereinheitlichung des Rechenverfahrens voraussetzen. Aber selbst dann stellt sich die Frage nach dem institutionellen Arrangement und der Zuständigkeit für solche Modellrechnungen oder zumindest ihrer Überprüfung, damit verhindert werden kann, dass die Ergebnisse interessengeleitet schöngerechnet werden.
- Aus den Berechnungen in Kapitel 6 und 7 geht hervor, dass die einzelne Gemeinde nur begrenzt die Möglichkeit hat, die Kosten des Betriebs von Erschließungsanlagen auf die Nutzer neuer Baugebiete zu überwälzen. Außer-

dem kann sie die Erschließungskosten von einem nur relativ kleinen Kreis von Einrichtungen umlegen. Daher wäre zu prüfen, ob ein erweiterter Erschließungsbegriff wie er bei der *development impact charge* in den USA verwendet wird, in Deutschland sinnvoll wäre.

- Eine Forderung, die sich mittelbar aus den Ergebnissen dieser und anderer Untersuchungen ableitet, ist die Erhöhung der Dynamik auf dem Bodenmarkt. Die Opportunitätskosten des Haltens ungenutzter Flächen sind in der Regel zu gering, um eine Mobilisierungswirkung auszulösen. Diese Opportunitätskosten müssten deutlich erhöht werden, um den Anreiz, eine Neuausweisung vorzunehmen, zu verringern. Ein weiteres Problem sind bei der Wiedernutzung von Flächen die Preiserwartungen der Alteigentümer, die ein größeres Sinken der Preise verhindern. Dahinter steht häufig, dass gerade bei Flächen mit Altlastenverdacht die Eigentümer auf öffentliche Subventionen hoffen dürfen, die wenigstens einen Teil der Preisvorstellungen noch erfüllen helfen. Der Verfall der Bodenpreise für Brachflächen müsste allerdings eher gefördert als behindert werden. Die Bestrebungen für ein verstärktes Flächenrecycling müssen dabei der Tatsache Rechnung tragen, dass sich die Wohnnachfrage – abgesehen von den Zentren weniger Metropolräume – stark auf Ein- und Zweifamilienhäuser konzentriert. Daher ist über Interventionen nachzudenken, die qualitätsvolles und weniger verdichtetes Bauen sowie die Möglichkeit zur Eigentumsbildung für Familien gerade auf diesen Bestandsflächen ermöglichen.

Literatur

- 51 Praxisbeispiele zum nachhaltigen Tourismus in Naturparks, in: Bundesamt für Naturschutz und Verband deutscher Naturparke e.V.: Nachhaltiger Tourismus in Naturparks. Ein Leitfaden für die Praxis, Bonn 2003.
- 1000 Friends of Washington, How Your Tax Dollars Subsidize Sprawl, Seattle WA 2002.
- Abler, D.: An assessment of empirical evidence concerning production relationships between and among commodity and non-commodity outputs of agriculture. Workshop on Multifunctionality: Applying OECD Analytical Framework, Guiding Policy Design, OECD, Paris, 2-3 July 2001, Paris 2001.
- Akademie für Technikfolgenabschätzung in Baden-Württemberg (Hrsg.): Flächenzerschneidung in Baden-Württemberg, Stuttgart 2002.
- Alpen: Allgäu – Regionalisierungen und struktureller Wandel in Landwirtschaft und Tourismus, in: Petermanns Geographische Mitteilungen, H. 6 (2002), S. 38 ff.
- American Farmland Trust: A Report on the Cost of Community Services in San Juan County, Washington DC 2004 (http://www.sanjuans.org/pdf_document/Cost_of_Community_Services_Report_May_2004.pdf).
- American Farmland Trust: The Cost of Community Services, Culpeper County, Virginia, 2003 (<http://www.culpeperag.org/AgInformation/COCS%20Final.pdf>).
- American Farmland Trust: Fact sheet Cost of Community Services Studies, Washington DC 2002 (http://www.agriculture.state.pa.us/qol/lib/qol/fs_cocs_11-02.pdf).
- American Farmland Trust: Review of Impact Studies Relevant to the Highland Region of Massachusetts, Washington DC 2001.
- American Farmland Trust: Cost of Community Services, Skagit County Washington, Northampton MA 1999 (http://www.farmland.org/pnw/Skagit_County_COCS.pdf).
- American Farmland Trust: Is Farmland Protection a Community Investment? How to do a Cost of Community Services Study, Washington DC 1993.
- Apel, Dieter, u.a.: Szenarien und Potentiale einer nachhaltig flächensparenden und landschaftsschonenden Siedlungsentwicklung, Berlin 2000 (Berichte des Umweltbundesamtes 1/00).
- Apel, Dieter, Dietrich Henckel u.a.: Flächen sparen, Verkehr reduzieren. Möglichkeiten der Steuerung der Siedlung- und Verkehrsentwicklung, Berlin 1995 (Difu-Beiträge zur Stadtforschung, Bd. 16).
- Applied Development Economics: Fiscal Impact Analysis and CSD Feasibility Study Butterfly Village, Final draft, Berkeley CA 2004.
- Aring, J.: Ausmaß und Folgen der Suburbanisierung/Stadt-Umland-Wanderung in NRW, 2002.
- Association of New Jersey Environmental Commissions: Open Space is a Good Investment. The Financial Argument for Open Space Preservation, Mendham NJ 2002 (<http://www.anjec.org/pdfs/OpenSpaceGoodInvestment.pdf>).
- Atlanta Regional Commission: Conducting a Fiscal Impact Analysis, Atlanta GA o.J. (http://atlanta-regional.com/qualitygrowth/FISCAL_TOOL.PDF).
- Auger, Philip A.: Does Open Space Pay?, Durham NH 1996 (<http://ceinfo.unh.edu/Pubs/ForPubs/nrgn1010.pdf>).
- Backes, Melanie, u.a.: Die Wertschöpfung im Tourismus für den Bereich der Eifel Tourismus GmbH im Jahr 2003, Trier 2003.
- Baker, Bruce E.: Receipts and Expenditures of State Governments and of Local Governments, 1959-2001, in: Survey of Current Business, Juni 2003, S. 36-53.

- Barby, J. von: Städtebauliche Infrastruktur und Kommunalwirtschaft. Methoden zur Ermittlung des Investitionsaufwandes und der Folgekosten unter Einbeziehung einer Grundausstattung, Bonn 1974.
- Baumgartner, Hans J., und Bernhard Seidel: Berliner Ausgaben für Wissenschaft und Forschung: Kräftige Impulse für die Stadt, in: DIW-Wochenbericht 39 (2001), S. 599-605.
- Beckmann, Gisela, u.a.: Bauland- und Immobilienmärkte, Ausgabe 2004, Bonn 2004.
- Beirat der unteren Landschaftsbehörde der Stadt Bielefeld (Hrsg.): Landschaft im Wandel. Das Verschwinden unverbauter Natur im Raum Gütersloh/Bielefeld, GNU-Spezial II/2004, Rheda-Wiedenbrück 2004.
- Bock-Famulla, Kathrin: Volkswirtschaftlicher Ertrag von Kindertagesstätten, Bielefeld 2002 (http://www.gew.de/Binaries/Binary3011/gutachten_kita.pdf).
- Bodenschatz, Harald, und Barbara Schöning: Smart Growth – New Urbanism – Liveable Communities. Programm und Praxis der Anti-Sprawl-Bewegung in den USA, Wuppertal 2004.
- Böhme, Christa, u.a.: Flächen- und Maßnahmenpools, Berlin 2005 (H. 6 der Reihe „Naturschutz und Biologische Vielfalt“ des Bundesamtes für Naturschutz – BfN).
- Booz, Allen Hamilton: Fiscal Impact Analysis, Land Acquisition Alternatives for Texas Neches River National Wildlife Refuge, Final Report, Denver CO 2005 (http://www.fws.gov/southwest/refuges/plan/Neches%20final%20report%2004_29_05.pdf).
- Borchard, Klaus: Orientierungswerte für die städtebauliche Planung. Flächenbedarf – Einzugsgebiete – Folgekosten, München 1974 (Institut für Städtebau und Wohnungswesen der Deutschen Akademie für Städtebau und Landesplanung München, Bd. 1/1974).
- Brandt, Arno, u.a.: Das Gartenreich Wörlitz als Wirtschaftsfaktor, Hannover und Magdeburg 2002 (Tourismus-Studien Sachsen-Anhalt, Bd. 6) (<http://www.sachsen-anhalt.de/LPSA/fileadmin/Files/06DessauWoerlitzerGartenreich.pdf>).
- Braumann, C., und C. Stadler: Infrastrukturkosten. Richtwerte zur Ermittlung der Herstellungs- und Folgekosten von Einrichtungen der technischen Infrastruktur, Salzburg 1985.
- Brentwood Open Space Force: Does open Space Pay in Brentwood?, Housing Growth and Taxes, Brentwood NH 2002 (http://www.brentwood.town-cener.org/static/groups/openspace/tools/cost_of_community_services_analysis.pdf).
- Bukowiecki, A., u.a.: Vergleich der Kosten im betrieblichen Straßenunterhalt in Schweizerischen Städten, in: die stadt – les villes, H. 6 (2003), S. 21 f., (http://www.staedteverband.ch/FES/aktuell/pdf/kosten_strassenunterhalt.pdf).
- Bultmann, Ulrich: Flächenverbrauch um und für jeden Preis?, in: Gemeinschaft für Natur- und Umweltschutz im Kreis Gütersloh e.V.: Landschaft im Wandel, GNU-Spezial II/2004.
- Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung: Raumordnungsbericht 2005, Bonn 2005 (Berichte Bd. 21).
- Bundesamt für Naturschutz (Hrsg.): Daten zur Natur 2002, Bonn 2002.
- Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft: Zum agrarpolitischen Bericht 2004: Buchführungsergebnisse der Testbetriebe der Bundesregierung, Berlin 2004.
- Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen: Statistik des Lärmschutzes, Bonn 2003 (<http://www.bmvbw.de/Anlage20733/Statistik-des-Laermschutzes-an-Bundesfernstrassen-2003.pdf>).
- Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen: Normherstellungskosten NHK 2000, Berlin 2001 (<http://www.gutachterausschuesse-ni.de/service/b3200020.pdf>).
- Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit: Pressemitteilung zur Frühjahrssitzung des Bund-Länder-Ausschusses „Tourismus“, 9.-11.5.2004.
- Bundesregierung: Perspektiven für Deutschland. Unsere Strategie für eine nachhaltige Entwicklung, Fortschrittsbericht, Berlin 2004.

- Bundesregierung: Konsultationspapier zum Fortschrittsbericht 2004 zur nationalen Nachhaltigkeitsstrategie, Berlin, 15.12.2003.
- Bundesregierung: Perspektiven für Deutschland. Unsere Strategie für eine nachhaltige Entwicklung, Berlin 2002.
- Bunting, David, und Genevieve Briand: Preliminary Report: Impacts of Greenways and Trails in Spokane's Great River Gorge, Cheney WA 2003.
- Bunzel, Arno, und Christa Böhme: Interkommunales Kompensationsmanagement, Bonn-Bad Godesberg 2002.
- Burchell, Robert W., und David Listokin: The Fiscal Impact Guidebook. Estimating Local Costs and Revenues of Land Development, Washington DC 1979.
- Burchell, Robert W., David Listokin und William R. Dolphin: The Development Impact Assessment Handbook, Washington DC 1994.
- Burchell, Robert W., David Listokin und William R. Dolphin: The New Practitioner's Guide to Fiscal Impact Analysis, Brunswick N.J. 1985.
- Burchell, Robert W., u.a.: The Costs of Sprawl – 2000, Washington DC 2002 (TCRP Report 74).
- Burchell, Robert W., u.a.: Eastward Ho! Development Futures: Paths to More Efficient Growth in Southeast Florida, o.O. 1999.
- Burchell, Robert W., u.a.: The Cost of Sprawl revisited, Washington DC 1998 (TRCP Report 39).
- Burmeister, Thomas: Kurtaxefähigkeit landschaftspflegerischer Maßnahmen in Baden-Württemberg („Naturtaxe“), in: Verwaltungsblätter für Baden-Württemberg, Nr. 3 (1996), S. 86-90.
- Cai, Junning, und Ping Sun Leung: The Linkages of Agriculture to Hawaii's Economy, in: Economic Issues 2002 (<http://www.ctahr.hawaii.edu/oc/freepubs/pdf/EI-4.pdf>).
- Central Naugatuck Valley Region: Fiscal Impact Regional Summary Report, o.O. 2003 (<http://www.cogcnv.org/fiscalimpactanalysis2000.pdf>).
- City of Roswell Georgia: Roswell Comprehensive Plan 2020, vol. 16: Development Impact Fees Method Report, Roswell GA 2000.
- Conrad, Hans-Joachim: Stadt-Umland-Wanderung und Finanzwirtschaft der Kernstädte. Amerikanische Erfahrungen, grundsätzliche Zusammenhänge und eine Fallstudie für das Ballungsgebiet Frankfurt am Main, Frankfurt a.M. 1980.
- Coupal, Roger, und Andy Seidl: Rural Land Use and Your Taxes: The Fiscal Impact of Rural Residential Development in Colorado, Agricultural and Resource Policy Report, März 2003 (<http://dare.agsci.colostate.edu/csuaecon/extension/docs/landuse/apr03-02.pdf>).
- Coupal, Roger, Don McLeod, und David T. Taylor: The Fiscal Impacts Of Rural Residential Development. An Econometric Analysis Of The Cost Of Community Services, in: Planning & Market, Bd. 5 (2002).
- Crane, Laura Priedeman, Michelle M. Manion und Karl F. Spiecker: A Cost of Community Service Study of Scio Township, Ann Arbor MI 1996 (<http://www.washtenawlandtrust.org/docs/cocs.pdf>).
- Crompton, John L.: The Impact of Parks and Open Space on Property Values and the Property Tax Base, o.O. o.J. (<http://rptsweb.tamu.edu/Faculty/PUBS/Property%20Value.PDF>).
- Davis, Michael: How will Fiscal Impact Analysis Impact Affordable Housing?, in: Housing News Network, Bd. 19, Nr. 1, 2003.
- DeBoer, Larry, und Lei Zhou: The Fiscal Impact of Residential Development in Unincorporated Wabash Township, West Lafayette IN 1997 (http://www.ces.purdue.edu/anr/landuse/pdf_%20files/LU6.pdf).

- Degenhardt, Stefan, und Silke Gronemann: Was darf Naturschutz kosten? – Ein Meinungsbild, in: W. Konold, R. Böcker und U. Hampicke: Handbuch Naturschutz und Landschaftspflege, Landsberg, 2. Erg.-Lfg. 7/00.
- Degenhardt, Stefan, u.a.: Zahlungsbereitschaft für Naturschutzprogramme, Bonn-Bad-Godesberg 1998.
- De Lange, N., und K. Wessels: Aufbau eines Grünflächeninformationssystems für die Stadt Osnabrück (<http://www.geographie.uni-osnabrueck.de/mitarbeiter/delange/projekte/gfu/gruenosg.html>).
- Deller, S.C., D.W. Marcouiller und G. Green: The Influence of Recreational Housing Development on Local Government Finances, in: Annals of Tourism Research 1997, S. 1-19.
- Der Immobilienmarkt in Berlin und Potsdam, in: Das Grundeigentum (2003), S. 1361-1366.
- Deutsche Bundesbank: Realzinsen: Entwicklung und Determinanten, Monatsbericht Juli 2001, S. 33-50.
- Deutscher Bauernverband: Ländlicher Raum braucht sinnvolles Flächenmanagement, Presseinformation vom 27.11.2003.
- Deutscher Bundestag: Tourismus in Großschutzgebieten – Wechselwirkungen zwischen Naturschutz und regionalem Tourismus, Zusammenfassung des TAB-Arbeitsberichtes Nr. 77, Berlin 2002.
- Deutscher Bundestag: Finanzielle Folgen der Verbesserung der Tagesbetreuung von Kindern, Ausschusssache 0088, Sonderausschuss Schutz des ungeborenen Lebens, 12. Wahlperiode, BMFJ 2122-2213-12, Bonn 1992.
- Dieterich, Hartmut und Egbert Dransfeld: Städtebauliche Kalkulation. Kostenzusammenstellung und Refinanzierung, Bonn 1999.
- Diller, A., H. Leu und T. Rauschenbach: Kitas und Kosten. Die Finanzierung von Kindertageseinrichtungen auf dem Prüfstand, München 2004.
- Doetsch, Peter, Anke Rüpke und Harald Burmeier: Die Boden-Wert-Bilanz: Innen- und Außenentwicklung im Vergleich, in: Klaus Einig (Hrsg.): Regionale Koordination der Baulandausweisung, Berlin 2000, S. 235-247.
- Doetsch, Peter, Anke Rüpke und Harald Burmeier: Revitalisierung von Altstandorten versus Inanspruchnahme von Naturflächen, Berlin 1998 (Texte des Umweltbundesamtes 15/98).
- Döpping, Friedrich, Michael Reidenbach u.a.: Kommunale Entwicklungsplanung. Mittelfristige Investitions- und Finanzplanung, Berlin 1976 (Difu-Arbeitshilfen 3).
- Dorfman, Jeffrey H., u.a.: The Economic Costs of Development for Local Governments, Athens GA 2002.
- Dorfman, Jeffrey H.: The Local Government Fiscal Impacts on Land Uses in Hall County: Revenue and Expenditure Streams by Land Use Category, Athens GA 2004.
- Doubek, Claudia: Siedlungsstruktur und öffentliche Haushalte, Wien 1999 (ÖROK- Schriftenreihe 143).
- Douglas Ford & Associates: West Coyote Hills Special Plan Amendment. Fiscal Impact Analysis, Encinitas CA 2003. (http://www.ci.fullerton.ca.us/dev_serv/westcoyotehills/fiscalimpactanalysis.pdf).
- Dransfeld, Egbert: Städtebauliche Kalkulation als Grundlage kommunalen Flächenmanagements, in: Finanzwirtschaft, H. 53 (1999), S. 1-6.
- Driehaus, Hans-Joachim: Erschließungs- und Ausbaubeiträge, 7. Auflage, München 2004 (NJW-Schriftenreihe, Bd. 42).
- Ecoplan: Siedlungsentwicklung und Infrastrukturkosten. Schlussbericht, Bern 2000.
- Edler, Dietmar: Gesamtwirtschaftliche und regionale Bedeutung des Halbleiterstandorts Dresden. Eine aktualisierte und erweiterte Untersuchung, Berlin 2002.

- Edwards, Mary: Community Guide to Development Impact Analysis, Madison WI, o.J., (http://www.lic.wisc.edu/shapingdane/facilitation/all_resources/impacts/analysis_fiscal.htm).
- Edwards, Mary, u.a.: Paying for Local Services: The Cost of Community Services for Nine Wisconsin Municipalities, Madison WI 2000 (WLURP Research Paper No. 2) (<http://www.pats.wisc.edu/abspaying.htm>).
- Edwards, Mary, u.a.: The Cost of Community Studies for three Dane County Towns: Dunn, Perry, and Westport, Madison WI 1999 (WLURP Research Report No. 1) (<http://www.pats.wisc.edu/pdf/%20documents/COCSDaneCountycover.pdf>).
- Einig, Klaus, u.a.: Siedlungspolitik auf neuen Wegen. Steuerungsinstrumente für eine ressourcenschonende Flächennutzung, Berlin 1999.
- Eisinger, Bernd, u.a.: Schülerkosten in Baden-Württemberg, Heidenheim 2004 (http://www.software-ag-stiftung.de/005/aktuelles/bawue_kurzfassung_text.pdf).
- Eisinger, Bernd, u.a.: Schülerkosten in Nordrhein-Westfalen. Eine Untersuchung über allgemeinbildende öffentliche Schulen, Heidenheim 2004.
- Eisinger, Bernd, u.a.: Schülerkosten in Hessen. Eine Untersuchung über allgemeinbildende öffentliche Schulen im Jahr 2002, o.O. 2004.
- Emmerich, Heinz-Peter, u.a.: Ausgaben im Schulwesen, Eine schulformbezogene Untersuchung, Düsseldorf 2003 (Statistische Analysen und Studien Nordrhein-Westfalen, Bd. 109).
- Eschenbruch, H.: Kennzahlen für Objektarten, Flächeninhalte und HOAI-Sätze für die Unterhaltung von Grünanlagen, 1996 (GALK Arbeitskreis Organisation und Betriebswirtschaft).
- Esseks, J. Dixon, Harvey E. Schmidt und Kimberley E. Sullivan: Fiscal Costs and Public Safety Risks of Low-Density Residential Development on Farmland: Findings from Three Diverse Locations on the Urban Fringe of the Chicago Metro Area revised, 1999 (http://www.aftresearch.org/research_resource/wp/98-1/wp98-1.html).
- Europäische Kommission: What is the European model of agriculture?, Brüssel 2003 (www.europa.eu.int/comm/agriculture/faq/q1/index_en.htm).
- Executive Office of Environmental Affairs: FISCAL IMPACT TOOL. A Community Preservation Tool to Assess the Fiscal Impact of New Development on Your Community, Boston MA, o.J.
- Farber, Stephen, Jose Argueta und Shannon Hughes: 2002 User Survey for the Pennsylvania Allegheny Trail Alliance, Pittsburgh 2003.
- Farmland Information Center: Fact sheet, Cost of community services studies, Northampton MA 2002 (http://www.farmlandinfo.org/documents/27757/FS_COCS_11-02.pdf).
- Felgenhauer, D.R.: Kommunalfiskalische Auswirkungen von Wohnbaulandprogrammen in schrumpfenden Städten. Am Beispiel der Stadt Dortmund, Diplomarbeit an der Fakultät Raumplanung der Universität Dortmund, Dortmund 2002.
- Fischer, Ralf Joachim, Friedemann Gschwind und Dietrich Henckel: Siedlungsstrategien und kommunale Einnahmen. Auswirkungen siedlungsstruktureller und finanzpolitischer Maßnahmen auf die Einnahmeverteilung von Kernstadt und Umland, Bonn 1980 (Schriftenreihe „Städtebauliche Forschung“ des Bundesministers für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau 03.085).
- Fischer, Ralf Joachim, Friedemann Gschwind und Dietrich Henckel: Auswirkungen veränderter Nutzungsverteilungen zwischen Kern- und Randgemeinden auf die kommunalen Einnahmen, 1978.
- Fishkind & Associates: Fiscal Impact Analysis Model. Final Report on Model Development and Field-Testing, Orlando FL 2002.
- Freedgood, Julia, u.a.: Cost of Community Service Studies: Making the Case for Conservation, Washington DC 2002.
- Friedrichs, Peter, u.a.: Effekte des neuen Fußballstadions München, München 2001.

- Gassner, E.: Städtebauliche Kalkulation, Bonn 1972 (Schriftenreihe „Materialiensammlung Städtebau“, H. 5)
- Gassner, E., B. Heckenbücker und H. Thünker: Entwicklung des Erschließungsaufwandes nach Flächeninanspruchnahme, Bau- und Bodenkosten. Eine Untersuchung für Verhältnisse im Verdichtungsraum und im ländlichen Siedlungsraum, Meckenheim 1986.
- Gassner, E., und H. Thünken: Die technische Infrastruktur in der Bauleitplanung, Institut für Städtebau der Deutschen Akademie für Städtebau und Landesplanung (Hrsg.), Berlin 1990.
- Gemeinsame Landesplanungsabteilung Berlin-Brandenburg: Erster Flächenbericht zum LEP eV, Potsdam 2001.
- Getzner, Michael: The economic impact of national parks: the perception of rural communities, o.O., 2000 (<http://www.kfunigraz.ac.at/vwlwww/HDP/ceec/Getzner.pdf>).
- Government of the District of Columbia: Tax rates and tax burdens in the District of Columbia: A nationwide Comparison 2002, Washington DC 2003.
- Günther, Thomas, und Oliver Schill: Gutachten zur Untersuchung der Sach- und Personalkosten öffentlicher Schulen und Schulen in freier Trägerschaft im Freistaat Sachsen, Dresden 2004.
- Gutsche, Jens-Martin: Auswirkungen neuer Wohngebiete auf die kommunalen Haushalte – Modellrechnungen und Erhebungsergebnisse am Beispiel des Großraums Hamburg-Harburg, Hamburg-Harburg 2003 (ECTL Working Paper 18) (http://www.vsl.tu-harburg.de/vsl2/Archiv/wp/wp18_01_TitelundInhalt.pdf).
- Gutsche, Jens-Martin: Kommunale Investitionskosten für soziale Infrastruktur und äußere Erschließung bei neuen Wohngebieten. Auswertung einer Gemeindebefragung im Herbst 2002, Hamburg-Harburg 2002 (ECTL Working Paper 16).
- Hampicke, Ulrich: Die volkswirtschaftlichen Kosten des Naturschutzes in Berlin, Berlin 1985.
- H.C. Planning Consultants, Inc., und Planimetrics, LLP: The Costs of Suburban Sprawl and Urban Decay in Rhode Island, Executive Summary, 1999.
- Haggerty, Mark: The Cost of Community Services in Custer County, Colorado, Boulder 2000 (<http://www.sonoran.org/resources/guidebook/COCS%20Long%20%20Final%20Pdf.pdf>).
- Harrer, Bernhard: Wirtschaftsfaktor Campingtourismus in Deutschland, Bonn 2004.
- Herz, R.: Erschließungskosten. Durchschnittswerte für Übungszwecke, Arbeitspapier TU Dresden, Dresden 1995.
- Heuer, Kai, Richard Klophaus und Thorsten Schaper: Regionalökonomische Auswirkungen des Flughafens Frankfurt-Hahn für den Betrachtungszeitraum 2003 – 2015, Birkenfeld 2005.
- Hinze, Steve, und Karen Baker: Property tax 101: Who Pays Property Tax and Who Receives Them, St. Pauls MN 2004 (<http://www.house.leg.state.mn.us/hrd/issinfo/ssproptx.pdf>).
- Höhne, L., und H. G. Schröter: Straßenbeleuchtung, Frankfurt a.M. 2002 (Anlagentechnik für elektrische Verteilungsnetze, Bd. 10).
- Holst, Mathias: E R N A (Erschließungskosten von Neubaugebieten Analysieren), Berlin 1997.
- Holst, M., P. Hogrebe und M. Krüger: Wege zur preiswerten Erschließung. Erschließungskosten von neuen Wohn- und Mischgebieten im Städtevergleich, Düsseldorf 1997.
- Holtel, U., und B. Wuschansky: Interkommunale Gewerbegebiete NRW: Public Private Partnership, Dortmund 2002.
- Holzheimer, Terry: How Has Fiscal Impact Analysis Been Integrated Into Local Comprehensive Planning?, Case Studies of Howard County, Maryland and Loudoun County, Virginia. Proceedings of the 1998 National Planning Conference 1998 (www.asu.edu/caed/proceedings98/Holz/holz.html).
- Horlitz, Thomas, und Klaus Tampe: Kosten zweier möglicher Entwicklungsszenarien des Naturschutzes in einem norddeutschen Modellgebiet, in: Natur und Landschaft (1998), S. 435-442.

- ImpactDataSource: The Fiscal Impact of New Single-Family Subdivisions in Central Indiana, Austin TX 2002.
- Institute on Taxation and Economic Policy: State & Local Taxes Hit Poor & Middle Class Far Harder than the Wealthy, 2003 (<http://www.itepnet.org/wp2000/tnpr.pdf>).
- Irwin, Elena, und David Kraybill: Presentation prepared for the Better Ways to Develop Ohio Conference, Columbus OH, June 24-25 1999 (<http://www-agecon.ag.ohio-state.edu/programs/ComRegEcon/luconf99/sld021.htm>).
- Jaeger, Jochen: Beschränkung der Landschaftszerschneidung durch die Einführung von Grenz- oder Richtwerten, in: *Natur und Landschaft* (2001), S. 26-34.
- Johnston, Robert J.: Aquineck Island and Open Space: An Economic Perspective, Technical Report, o.O., o.J. (1997?).
- Jonas, Michael: Anti-family values, in: *Commonwealth Magazine*, Spring 2002, S. 4.
- Jones, Jeremy L., und Susan B. Kask: The Fiscal Impact of Alternative Land Uses in Macon County, Franklin NC 2000.
- Junkernheinrich, Martin: Wohnen versus Gewerbe? Fiskalische Wirkungen von Baulandausweisungen, in: *Informationen zur Raumentwicklung* (1994), S. 61-74.
- Kelsey, Timothy W.: Costs and Revenues of Residential Development: A Workbook for Local Officials and Citizens, University Park PA, 2000 (http://cax.aers.psu.edu/PDF/Costs_of_residential_dev.pdf).
- Kelsey, Timothy W.: Fiscal Impacts of Different Land Uses. The Pennsylvania Experience, 1997 (Penn State University, College of Agricultural Sciences, Extension Circular 410).
- Kelsey, Timothy W., und Jayson K. Harper: Real Property Taxes and Farm Income in Pennsylvania, University Park PA 2001.
- Knaap, Gerrit, und Phillip Knauss: Fiscal Impacts of Residential Development: Does Development Pay for itself?, Part I: Sanitary Districts, Springfield IL 2001.
- Knickel, Karlheinz: Multifunktionale Landwirtschaft: Welche Funktionen sind eigentlich gemeint?, Beitrag für die 24. Bundestagung der Deutschen Landeskulturgesellschaft in Fulda, Frankfurt a.M. 2002 (www.zalf.de/dllkg/dllkg.htm).
- Knickel, Karlheinz: Beträchtliche Potenziale einer multifunktionalen Landwirtschaft, in: *AgraEurope*, 13.8.2001, Markt + Meinung, Sonderbeilage, S. 1-4.
- Koebel, C. Theodore, Robert C. Lang und Karen A. Danielsen: Acceptance of Affordable Housing, Blacksburg VA 2004 ([http://www.realtor.org/Research.nsf/files/koebellangfr.pdf/\\$FILE/koebellangfr.pdf](http://www.realtor.org/Research.nsf/files/koebellangfr.pdf/$FILE/koebellangfr.pdf)).
- Kopp, Klaus: Was bleibt von 100 DM Gewerbesteuer in der Gemeindekasse?, in: *Die Gemeinde Baden-Württemberg* (1994), S. 11-13.
- Kraybill, David S., und Elena Irwin: An Economic and Fiscal Impact Study of the Proposed Little Darby National Wildlife Refuge, Columbus OH 2000.
- Kröger, Melanie, und Karlheinz Knickel: Stärken und Schwächen ländlicher Räume – Ergebnisse einer ersten Bewertung der Ausgangssituation und der Entwicklungsstrategien der achtzehn Modellregionen, Frankfurt a.M. 2002.
- Lärmschutzbauten, in: *Umweltlexikon*, Stand: Juli 2004 (<http://www.umweltlexikon-online.de/fp/archiv/RUBlaerm/Laermschutzbauten.php>).
- Landesinstitut für Bauwesen des Landes NRW: Preiswerter Wohnungsbau in Nordrhein-Westfalen: Querschnittsauswertungen, Aachen 1998.
- Landtag von Baden-Württemberg (Hrsg.): Bericht und Empfehlung der Enquete-Kommission „Kinder in Baden-Württemberg“, Drucksache 11/3919 vom 11.5.1994, Stuttgart 1994.

- Lenk, Thomas, und Hans-Joachim Rudolph: Die kommunalen Finanzausgleichssysteme in der Bundesrepublik Deutschland. Die Bestimmung des Finanzbedarfs, Leipzig 2004 (Institut für Finanzen der Universität Leipzig, Arbeitspapier Nr. 25)
- Lenk, Reinhard: Der Investitions- und Folgekostenplaner für Kommunen. 70 000 aktuelle Orientierungswerte für alle wichtigen Gemeindeeinrichtungen, Stuttgart u.a. 1996.
- Lenk, Reinhard, und Eva Lang: Herstellungskosten und Folgelasten öffentlicher Investitionen, München 1981.
- Lerner, Steve, und William Poole: The Economic Benefits of Parks and Open Space. How Land Conservation Helps Communities Grow Smart and Protect the Bottom Line, o.O. 1999 (<http://safety.fhwa.dot.gov/fourthlevel/pdf/econbenz.pdf>).
- Lessat, Vera: Expertise über Anstoßwirkungen öffentlicher Mittel in der Städtebauförderung, Berlin 1996.
- Lesser, Robert Charles: Impact Analysis of Douglas Park, Long Beach CA 2004 (<http://www.douglaspark.org>).
- Libbe, Jens (Hrsg.): Forum Stadtökologie. Neue Instrumente zur Steuerung des Flächenverbrauchs, Berlin 1998.
- Lindenmann, Rainer: Stadt-Umland-Wanderungen und kommunale Finanzen. Auswirkungen dargestellt am Beispiel der Stadtregion Bonn, Berlin 1983 (Arbeitshefte des Instituts für Stadt- und Regionalplanung der Technischen Universität Berlin, H. 27).
- Lück, Gerd: Auswirkungen von Firmenansiedlungen auf den kommunalen Haushalt, o.O. o.J. (Powerpointpräsentation der wir4 – Wirtschaftsförderung für Moers, Kamp-Linfort. Neukirchen-Vluyn und Rheinberg).
- Luther, Mike, Dietwald Gruehn und Hartmut Kenneweg: Bedeutung von Freiräumen und Grünflächen für den Wert von Grundstücken und Immobilien – Zwischenbericht über das gleichnamige Forschungsprojekt, Berlin 2002.
- Mädig, Heinrich: Suburbanisierung der kommunalen Finanzen, in Klaus Brake, Jens S. Dangschat und Günter Herfert (Hrsg.): Suburbanisierung in Deutschland. Aktuelle Tendenzen, Opladen 2001, S. 109-120.
- Magistrat der Landeshauptstadt Wiesbaden: Wanderungsströme, Wanderungsmotive und Stadterhaltung, Wiesbaden 1977.
- Metzler, Daniel, und Hubert Job: Regionalökonomische Effekte des Tourismus im Nationalpark Berchtesgaden, in: dwif Deutsches Wirtschaftswissenschaftliches Institut für Fremdenverkehr e.V. (Hrsg.): Jahrbuch für Fremdenverkehr 2003, Jg. 45, S. 29-45.
- Michigan Department of Treasury, Office of Revenue and Tax Analysis: Michigan's Individual Income Tax 2000, o.O., 2002.
- Ministerium für Wirtschaft und Mittelstand, Technologie und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.): Energieeinsparung in Schulen in NRW, Bd. II, Düsseldorf 1999 (http://www.ea-nrw.de/_database/_data/datainfopool/BAND2.PDF).
- Moeckel, Ralf, und Frank Osterhage: Stadt-Umland-Wanderung und Finanzkrise der Städte, 2003 (Dortmunder Beiträge zur Raumplanung 115).
- Montgomery County Lands Trust: Saving Land Saves Money, Lederach PA 2003 (http://www.mclt.com/saving_land_saves_money.htm).
- Moore, Roger, und Chris Siderelis: Use and Economic Importance of the West Branch of Farmington River, Raleigh NC 2001.
- Müller, W.: Städtebau, Stuttgart 1979.
- Mullen, Clancy, 2005 National Impact Fee Survey, Austin TX 2005 ([http://www.impactfees.com/pdfs_all/2005 impact fee survey.pdf](http://www.impactfees.com/pdfs_all/2005%20impact%20fee%20survey.pdf)).

- Municipal Infrastructure Planning and Cost Models User's Manual, MIPCOM Reference Manual, Version 3, Utah 2002 (<http://governor.utah.gov/Planning/MIPCOMManual.PDF>).
- Nakosteen, Robert, und James Palma: The Fiscal Impact of New Housing in Massachusetts. A Critical Analysis, Amherst MA 2003.
- National Park Service: Rivers, Trails, and Greenway Corridors, 4. Aufl., Washington DC 1995 (http://www.nps.gov/pwro/rtca/econ_all.pdf).
- Netzer, Dick: Economics of Property Tax, Washington DC 1966.
- New York State, Department of State, Division of Local Services: Municipal Regulations of Mobile Homes, Albany NY 1999.
- Noorgaard, Kurt, u.a., Fiscal Impacts of Alternative Land Development Patterns in Michigan: The Costs of Current Development versus Compact Growth, User's Manual For The ONETOWN Model, o.O., 1998.
- NRCS National Resources Conservation Services (Hrsg.): National Resource Inventory 2001, Urbanization and Development of Rural Land, Washington DC 2003 (<http://www.nrcs.usda.gov/technical/land/nri01/urban.pdf>).
- Office of Financial Management & Budget Palm Beach County: Central Western Communities: Sector Plan Alternative Development Fiscal Impact Analysis, West Palm Beach FL 2001 (http://www.pbcgov.com/fin_mgt/reports/01-M-08.pdf).
- Ohm, Brian: Guide to Community Planning in Wisconsin, o.O., 1999, (<http://www.lic.wisc.edu/shapingdane/resources/planning/library/book/other/preface.htm>).
- Parsche, Rüdiger, und Matthias Steinherr: Der kommunale Finanzausgleich des Landes Nordrhein-Westfalen, München 1995 (IfO-Studien zur Finanzpolitik 59).
- Parsons Brinckerhoff Quade & Douglas, Inc. und ECONorthwest: The Full Social Costs of Alternative Land Use Patterns: Theory, Data, Methods and Recommendations, o.O., 1998 (<http://www.fhwa.dot.gov/scalds/fullrpt98.pdf>).
- Perner, Angelika, und Michael Thöne: Naturschutz im Finanzausgleich. Erweiterung des naturschutzpolitischen Instrumentariums um finanzielle Anreize für Gebietskörperschaften, Köln 2005 (FiFo Berichte, Nr. 3).
- Petermann, Cord: Naturschutz als Impulsgeber für sozioökonomische Entwicklungen, Bonn 2002.
- PKF Consulting: Analysis of the Economic Impacts of the Northern Central Rail Trail, Alexandria VA 1994 (<http://ntl.bts.gov/DOCS/430.html>).
- Popp, Dieter: Regionalinitiativen und nachhaltiger Tourismus – das Beispiel Großschutzgebiete, in: RegionalPost, H. 2 (2001).
- Purdue University: Development: Will it pay or cost your community? West Lafayette IN o.J. (<http://www.ces.purdue.edu/anr/landuse/pdf%20files/LU6.pdf>).
- Ragnitz, Joachim: Finanzwirtschaftliche Effekte der Ansiedlungsförderung, dargestellt am Beispiel des Landes Sachsen-Anhalt, Halle (Saale) 2004.
- Rat für Nachhaltige Entwicklung: Mehr Wert für die Fläche: Das „Ziel-30-ha“ für die Nachhaltigkeit bei der Entwicklung von Stadt und Land, Entwurf für Empfehlungen des Rates zur öffentlichen Diskussion, Berlin, 1.4.2004.
- Rat für Nachhaltige Entwicklung: Stellungnahme zum Konsultationspapier des Bundeskanzleramtes zum „Fortschrittsbericht 2004 Perspektiven für Deutschland – Unsere Strategie für eine nachhaltige Entwicklung“, Berlin, 1.3.2004.
- Rat von Sachverständigen für Umweltfragen: Umweltpolitische Handlungsfähigkeit sichern, Umweltgutachten, Baden-Baden 2004.

- Rat von Sachverständigen für Umweltfragen: Für eine Stärkung und Neuorientierung des Naturschutzes, Sondergutachten, Stuttgart 2002.
- Rat von Sachverständigen für Umweltfragen: Für eine neue Vorreiterrolle, Umweltgutachten, Stuttgart 2002.
- Rat von Sachverständigen für Umweltfragen: Schritte ins nächste Jahrtausend, Umweltgutachten, Stuttgart 2000.
- Rat von Sachverständigen für Umweltfragen: Konzepte einer dauerhaft umweltgerechten Nutzung ländlicher Räume, Sondergutachten, Stuttgart 1996.
- Rechnungshof Rheinland-Pfalz: Baukosten für die Errichtung von Kindertagesstätten, in: Kommunalbericht 1999, Speyer 2000 (http://www.rechnungshof-rlp.de/Kommunalberichte/Kommunalbericht_1999/KB_TZ05_1999.pdf).
- Reidenbach, Michael, u.a.: Der kommunale Investitionsbedarf in Deutschland. Eine Schätzung für die Jahre 2000 bis 2009, Berlin 2002 (Difu-Beiträge zur Stadtforschung, Bd. 35).
- Reidenbach, Michael: Öffentliche Umweltschutzausgaben als Teil der Maßnahmen im Umweltschutz, Wiesbaden 1994 (Schriftenreihe Spektrum Bundesstatistik 6).
- Reidenbach, Michael: Ausstattung und Bedarf an sozialer Infrastruktur aus regionaler Sicht, Berlin 1988 (Difu-Materialien 5/88).
- Revermann, Christoph, und Thomas Petermann: Tourismus in Großschutzgebieten. Impulse für eine nachhaltige Regionalentwicklung, Berlin 2003.
- Richard, H., und C. Steinmetz: Erschließung in der kommunalen Praxis, Bonn 2000.
- Rick, Werner: Naturtaxe. Ein sinnvolles Instrument der Umweltpolitik?, in: Kommunale Steuerzeitschrift, Nr. 3 (1997), S. 41-45.
- Roth, Dieter, und Werner Berger: Kosten der Landschaftspflege im Agrarraum, in: Werner Konold, Reinhard Böcker und Ulrich Hampicke (Hrsg.): Handbuch Naturschutz und Landschaftspflege, Kompendium zu Schutz und Entwicklung von Lebensräumen und Landschaften, Landsberg am Lech 1999.
- Rothe, Claudia: Bewertung von Unternehmensansiedlungen aus kommunaler Sicht, Wiesbaden 2005.
- Rothe, Claudia: Wirtschaftlichkeit kommunaler Wohngebietserschließungen, Diplomarbeit an der Ernst-Moritz-Arndt-Universität, Greifswald 1998.
- Sächsisches Staatsministerium für Soziales: Zur Entwicklung im Kita-Bereich, insbesondere Vergleich Ost/West und neue Länder untereinander und Aufbereitung der Diskussion unter Aspekten der Notwendigkeit von Kitas für die Frühsozialisation, Dresden 2003 (http://www.sms.sachsen.de/de/bf/staatsregierung/ministerien/sms/downloads/Bericht_an_MP.pdf).
- Schätzl, Ludwig: Finanzierungsstrukturen der Wohneigentumsbildung 2002, VDH-Erhebung unter Einbeziehung der Großbanken, in: Informationen zur Raumentwicklung, H. 6 (2003), S. 367-375.
- Scherer, R., und B. Schulz: Regionalökonomische Auswirkungen von Großschutzgebieten, Freiburg 1997 (EURES discussion paper Nr. 61)
- Scherer, W., und W. Maier: Kindertagesstätten. Handbuch für Architekten, Investoren und Träger, Köln 1997.
- Schiller, Georg, und Stefan Siedentop: Infrastrukturfolgekosten der Siedlungsentwicklung unter Schrumpfungbedingungen, in: DISP, H. 160 (2005), S. 83-93.
- Schlomann, Barbara, u.a.: Energieverbrauch der privaten Haushalte und des Sektors Gewerbe, Handel, Dienstleistungen (GHD), Karlsruhe u.a. 2004.
- Schönböck, Wilfried, Martin Schneider und Stefan Winkelbauer: Interkommunaler Finanzausgleich als Ergänzung einer regionalen Entwicklungsplanung?, Effekte von Betriebs- und Wohnansiedlungen auf den Gemeindehaushalt, in: Raumforschung und Raumordnung (1998), S. 153-157.

- Schönert, Matthias: Stadt-Umland-Wanderung der Bevölkerung, Langfristige Suburbanisierungstendenzen der deutschen Großstädte im Benchmarking, in: BAW, H. 12 (2001), S. 1-12.
- Schöning, Georg, und Klaus Borchard: Städtebau im Übergang zum 21. Jahrhundert, Stuttgart 1992.
- Schweppe-Kraft, Burckhard: Monetäre Bewertung von Biotopen und ihre Anwendung bei Eingriffen in Natur und Landschaft, Bonn-Bad Godesberg 1998 (Angewandte Landschaftsökologie, H. 24).
- Scio Cost of Community Services Study, Fact Sheet (<http://www.hvcn.org/info/hlua/prop1/cocsfactsheet.htm>).
- Sekretariat der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder (Hrsg.): Vorausberechnung der Schüler- und Absolventenzahl 1995-2015 – Prognoseergebnisse in Länderzahlen, Berlin 1997 (Arbeitsmaterial zur Dokumentation Nr. 141, Beschluss der Kultusministerkonferenz vom 20.6.1997).
- Senatsverwaltung für Bauen, Wohnen und Verkehr Berlin: Vergleichende Studie der Erschließungskosten bei Projekten in Berlin und Brandenburg (Entwurf), Berlin 1999.
- Senatsverwaltung für Finanzen Berlin: Was kostet wie viel? Berliner Bezirke im Kostenvergleich, Haushaltsjahr 2001, (<http://www.berlin.de/imperia/md/content/verwaltungsmodernisierung/publikationen/waskostetwowieviel2001.pdf>).
- Senatsverwaltung für Finanzen Berlin: Was kostet wie viel? Berliner Bezirke im Kostenvergleich, Haushaltsjahr 2000, (<http://www.berlin.de/senfin/Download/AbtII/klr2000.pdf>).
- Siedentop, Stefan, u.a.: Siedlungsstrukturelle Veränderungen in Agglomerationsräumen. Abschlussbericht eines Forschungsvorhabens im Auftrag des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung sowie des Bundesministeriums für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen, Dresden 2002.
- Siegel, Michael L., Jutka Terris und Kaid Benfield: Developments and Dollars: An Introduction to Fiscal Impact Analysis in Land Use Planning, Natural Resources Defense Council, New York N.Y. 2000 (<http://www.nrdc.org/cities/smartGrowth/dd/ddinx.asp>).
- Smith, Leah J.: Cost of Community Services Study for Brewster, Massachusetts: A report on the Fiscal Implications of Different Land Uses, Orleans MA 2001 (http://www.apcc.org/clientuploads/downloads/Brewster_ccs.pdf).
- Smith, Leah J., und Philip Henderson: Summary of the Costs of Community Services Study in Truro, Massachusetts, Orleans MA 2001 (http://www.apcc.org/clientuploads/downloads/Truro_ccs.pdf).
- Snyder, Donald L., und Gary Fergason: Cost of Community Services Study Cache, Sevier, and Utah Counties, 1994.
- South Central Assembly for Effective Government: Cost of Community Services, Shrewsbury Township, York County, Pennsylvania, o.O. 2002 (<http://www.shrewsburytownship.org/pdfs/Shrewsbury%20COCs%20Report.pdf>).
- Staender, Ludwig, und Volker Nordahn: Pro Gewerbe – Contra Wohnen. Zur Frage der Nutzungskonkurrenzen in der kommunalen Bodenpolitik, in: Grundstücksmarkt und Grundstückswert (1992), S. 181-186.
- Statistisches Bundesamt: Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen, Input-Output-Rechnung 2000, Wiesbaden 2004 (Fachserie 18, Reihe 2).
- Statistisches Bundesamt: Kindertagesbetreuung in Deutschland. Einrichtungen, Kosten, Plätze, Personal und Kosten, Wiesbaden 2004.
- Statistisches Bundesamt: Rechnungsergebnisse Kommunale Haushalte 2002, Wiesbaden 2004 (Fachserie 14, Reihe 3.1).
- Statistisches Bundesamt: Siedlungs- und Verkehrsfläche nach Art der tatsächlichen Nutzung. Erläuterungen und Eckzahlen, Wiesbaden 2003.
- Statistisches Bundesamt: Umwelt – Umweltproduktivität, Bodennutzung, Wasser, Abfall, Ausgewählte Ergebnisse der Umweltökonomischen Gesamtrechnungen und der Umweltstatistik 2003, Wiesbaden 2003.

- Statistisches Bundesamt, Umweltnutzung und Wirtschaft, Tabellen zu den Umweltökonomischen Gesamtrechnungen, Wiesbaden 2003.
- Statistisches Bundesamt: Bodenfläche nach Art der tatsächlichen Nutzung 2001. Methodische Erläuterungen und Eckzahlen, Wiesbaden 2002.
- Statistisches Bundesamt: Bodenfläche nach der Art der geplanten Nutzung 2001. Methodische Erläuterungen und Eckzahlen, Wiesbaden 2002.
- Sullivan, Patrick, u.a.: The Conservation Reserve Program. Economic Implications for Rural America, Washington DC 2004 (Agricultural Economic Report 834) (<http://www.ers.usda.gov/publications/aer834/aer834.pdf>).
- Tannenwald, Robert: The Subsidy from State and Local Tax Deductibility: Trends, Methodological Issues, and its Value After Federal Tax Reform, Boston 1997 (http://www.bos.frb.org/economic/wp/wp1997/wp97_8.pdf).
- Tax Foundation: State and Local Property Taxes, in: Special Report No. 106, August 2001, S. 10 (<http://www.cato.org/cgi-bin/scripts/printtech.cgi/dailys/08-24-03.html>).
- Taylor, David T., und Roger H. Coupal: The Costs of Rural Community Services in Wyoming, Laramie WY 2000.
- Technische Universität Bergakademie Freiberg: Erstellung eines Gerüsts für einen Public Sector Comparator bei 4 Pilotprojekten im Schulbereich, Freiberg 2003 (http://www.ppp.nrw.de/publikationen/vi_geruest.pdf).
- The Trust for Public Land, A Handbook of Public Financing of Open Space in New Jersey, 2. Aufl., Morristown NJ 2001.
- Thomas, Frieder: Kommunale Agrarpolitik: Wandlungen, Motive und Chancen am Beispiel von Landkreisen und Großstädten in der Bundesrepublik Deutschland, o.O., o.J.
- Tischler & Associates: Fiscal Impact Analysis, Town of Creek Queen, Arizona, Bethesda MD 2003 (<http://www.queencreek.org/Development%20Fee%20Study/Final%20Reports/Fiscal%20Impact%20Analysis.pdf>).
- Tischler & Associates: Fiscal Impact Analysis of Residential and Nonresidential Land Use Prototypes, Prepared for Town of Barnstables, Massachusetts, Bethesda MD 2002.
- Trettin, Lutz, u.a.: Ein anderer Weg aus der Krise?, Der Absatzradius als strategischer Handlungsparameter von handwerklichen Bauunternehmen, in: Informationen zur Raumentwicklung, H. 10 (2006), S. 589-603.
- U.S. Census Bureau: Public Education Finances 2003, Washington DC 2005 (<http://ftp2.census.gov/govs/school/03f33pub.pdf>).
- U.S. Census Bureau, Population Division: Population Estimates for the 100 Fastest Growing U.S. Counties in 2003: April 1, 2000 to July 1, 2003, Source: Release Date: April 9, 2004, Washington DC 2004 (<http://eire.census.gov/popest/data/counties/CO-EST2003-09.php>).
- U.S. Census Bureau, Population Division: Population Estimates for the 100 Fastest Growing U.S. Counties in 2003: April 1, 2000 to July 1, 2003, Washington DC 2003 (<http://eire.census.gov/popest/data/counties/CO-EST2003-09.php>).
- U.S. Census Bureau: Government Organization 1997, Washington DC 1999.
- U.S. Fish & Wildlife Service: Little Darby Creek Conservation Through Local Initiatives. A Final Report Concluding the Proposal to Establish a National Wildlife Refuge on the Little Darby Creek in Madison and Union Counties, Ohio 2002.
- Walenda, Ina: Der Landwirt als Energiewirt. Ökologische Chancen und Risiken, in: AbL (Hrsg.): Der kritische Agrarbericht 2004, Münster 2004, S. 178 ff.
- Wintersteen, Jeremy: Economics of Land Conservation – A Study of Scarborough, Maine, 1996 (<http://www.scarboroughmaine.com/slct/referen/a02/rp040005.html>).

Wohltmann, Matthias: Kreisfinanzen 2005: Wo ist „Nirgendwo“? – Ein Tunnel mit ungewissem Ausgang, in: Der Landkreis, H. 4-5 (2005), S. 213-255.

Wüstenrot Stiftung (Hrsg.): Schulen in Deutschland. Neubau und Revitalisierung, Stuttgart 2004.



Städtebauliche Verträge – ein Handbuch

Dritte, aktualisierte und erweiterte Auflage

Von Arno Bunzel, Diana Coulmas und Gerd Schmidt-Eichstaedt
2007. 400 S., 34,– Euro
Edition Difu – Stadt Forschung Praxis, Bd. 2
ISBN 978-3-88118-428-1

Dieses Handbuch der städtebaulichen Verträge enthält zahlreiche Vertragsmuster und Regelungsbeispiele, die sich im Sinne des Baukastenprinzips verwenden lassen – Muster und Beispiele können bedarfsgerecht zu einem maßgeschneiderten Vertrag zusammengestellt werden. Die zwischenzeitlich erfolgten Änderungen der Rechtslage, wie z.B. durch das Schuldrechtsmodernisierungsrecht, sowie die neueste Rechtsprechung und Literatur sind in dieser dritten, erweiterten Auflage aufgearbeitet. Schließlich werden auch neue Vertragstypen, wie z.B. der Stadtumbauvertrag oder der Vertrag zur Nutzung von Netzen und Anlagen der Kraft-Wärme-Kopplung sowie von Solaranlagen, erläutert und anhand von Mustern und Beispielen dargestellt. Das Handbuch liefert den Praktikern in den Kommunalverwaltungen, aber auch Rechtsanwälten, Investoren und Developern konkrete Hinweise zur Entwicklung von vertraglichen Regelungen, die den besonderen Anforderungen des Einzelfalls genügen.



Deutsches Institut für Urbanistik

Verlag und Vertrieb: Deutsches Institut für Urbanistik
Postfach 12 03 21 • 10593 Berlin • Telefon (030) 3 90 01-253
Telefax (030) 3 90 01-275 • E-Mail: verlag@difu.de • Internet: www.difu.de

Veröffentlichungen

■ Edition Difu – Stadt Forschung Praxis

Mobilität 2050

Szenarien der Mobilitätsentwicklung
unter Berücksichtigung von Siedlungs-
strukturen bis 2050

Von Sven Oeltze, Tilman Bracher u.a.
2007. Bd. 1. 224 S., vierfarbiger
Abbildungsteil, Euro 28,–
ISBN 978-3-88118-425-0

■ Difu-Beiträge zur Stadtforschung

Nahversorgung in Großstädten

Von Rolf Junker und Gerd Kühn
2006. Bd. 47. 132 S., teilweise vierfarbig,
Euro 19,–
ISBN 978-3-88118-420-5

Monitoring und Bauleitplanung

Von Arno Bunzel und Gregor Jekel
2006. Bd. 46. 240 S., Euro 25,–
ISBN 978-3-88118-421-2

Transformation netzgebundener Infrastruktur

Strategien für Kommunen am Beispiel
Wasser

Hrsg. von Thomas Kluge und Jens Libbe
2006. Bd. 45. 420 S., Euro 19,–
ISBN 978-3-88118-411-3

Stadtmarketing – Status quo und Perspektiven

Hrsg. von Florian Birk, Busso Grabow und
Beate Hollbach-Grömig
2006. Bd. 42. 324 S., Euro 32,–
ISBN 978-3-88118-404-5

■ Difu-Sonderveröffentlichung

Brennpunkt Stadt

Lebens- und Wirtschaftsraum, gebaute
Umwelt, politische Einheit
Festschrift für Heinrich Mäding zum
65. Geburtstag

Hrsg. vom Deutschen Institut für
Urbanistik 2006. 616 S., Euro 48,–
ISBN 978-3-88118-426-7

■ Difu-Arbeitshilfen

Das Bebauungsplanverfahren nach dem BauGB 2007

Muster, Tipps und Hinweise
für eine zweckmäßige und rechts-
sichere Verfahrensgestaltung

Von Marie-Luis Wallraven-Lindl,
Anton Strunz und Monika Geiß
2007. Ca. 200 S., Schutzgeb. ca. Euro 30,–
ISBN 978-3-88118-430-4
(Erscheint ca. Ende April 2007)

Umweltfreundlicher, attraktiver und leistungsfähiger ÖPNV – ein Handbuch

Von Volker Eichmann u.a.
2006. 344 S.,
Schutzgebühr Euro 32,–
ISBN 978-3-88118-395-6

Umweltprüfung in der Bauleitplanung

Von Arno Bunzel
Bd. 2005. 160 S.,
Schutzgebühr Euro 28,–
ISBN 978-3-88118-388-8

Die Satzungen nach dem Baugesetzbuch

2. Aufl. u.B. des EAG Bau 2004
Von A. Strunz und M.-L. Wallraven-Lindl
2005. 170 S., Schutzgebühr Euro 28,–
ISBN 978-3-88118-376-5

Verlag und Vertrieb: Deutsches Institut für Urbanistik

Postfach 12 03 21 • 10593 Berlin • Telefon (030) 3 90 01-253

Telefax (030) 3 90 01-275 • E-Mail: verlag@difu.de • Internet: www.difu.de

Veröffentlichungen

■ Difu-Impulse

**Energiemanagement:
Maßnahmen und Projekte**
Fachkongress-Doku
Hrsg. von Cornelia Rösler
Bd. 3/2007. 202 S.,
Schutzgebühr Euro 20,-
ISBN 978-3-88118-433-5

**Hauptaufgaben der Stadtentwicklung
und Kommunalpolitik in Groß- und
Mittelstädten 2006**
Von Michael Bretschneider
Bd. 2/2007. 116 S.,
Schutzgebühr Euro 18,-
ISBN 978-3-88118-429-8

**Mobilität, Gesundheit, Umweltschutz:
Kommunaler Verkehr unter
Handlungsdruck**
Dokumentation der Fachtagung
„Stadt der Zukunft: kommunal mobil“
Hrsg. von Tilman Bracher
Bd. 1/2007. 152 S.,
Schutzgebühr Euro 20,-
ISBN 978-3-88118-427-4

■ Difu-Materialien

**Kommunales E-Government 2006 –
eine empirische Bestandsaufnahme**
Von Busso Grabow und Christine Siegfried
Bd. 6/2006. 176 S.,
Schutzgebühr Euro 18,-
ISBN 978-3-88118-422-9

**EU-Aktivitäten deutscher Städte und
Gemeinden**
Von Werner Heinz u.a.
Bd. 5/2006. 186 S.,
Schutzgebühr Euro 20,-
ISBN 978-3-88118-419-9

■ Difu-Papers

**Gender Mainstreaming
in der Bauleitplanung**
Eine Handreichung mit Checklisten
Von U. Bauer, S. Bock, U. Meyer und
H. Wohltmann
2007. 24 S., Schutzgebühr Euro 5,-

Can Technology Keep Us Safe?
New Security Systems, Technological-
Organizational Convergence, Developing
Urban Security Regimes
Von Holger Floeting
2007. 16 S., kostenfreier Download:
<http://edoc.difu.de/orlis/DP0001.pdf>

■ Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften (DfK)

**Heft I/2007: Die „grüne“ Stadt – Urbane
Qualitäten durch Freiraumentwicklung**
Heftverantwortliche: Christa Böhme
106 S., Einzelpreis Euro 20,-,
Jahresabo (2 Hefte) Euro 35,-
ISBN 978-3-88118-447-2
ISSN 1617-8203

**Heft II/2006: Wandel kommunaler
Entscheidungsprozesse**
Heftverantwortlicher: Jörg Bogumil
136 S., Einzelpreis Euro 20,-,
Jahresabo (2 Hefte) Euro 35,-
ISBN 978-3-88118-423-6
ISSN 1617-8203

Verlag und Vertrieb: Deutsches Institut für Urbanistik

Postfach 12 03 21 • 10593 Berlin • Telefon (030) 3 90 01-253

Telefax (030) 3 90 01-275 • E-Mail: verlag@difu.de • Internet: www.difu.de

