https://doi.org/10.1007/BF03183089

Jens-Martin Gutsche

Begünstigt das kommunale Finanzsystem eine verkehrsaufwändige Siedlungsentwicklung der Stadtregionen?

Does the Municipal Financial System Promote a Traffic-intensive Settlement Development of the City Regions?

Zusammenfassung
Der Artikel überprüft die Vermutung, dass das kommunale Finanzsystem zum regionalen Verkehrswachstum beiträgt, indem es die Kommunen über fiskalische Anreize zu verkehrsaufwändigen Baulandausweisungen verleitet. Die dazu durchgeführten empirischen Untersuchungen umfassen eine Haushaltsbefragung zum Verkehrsverhalten, eine Auswertung der Baufertigstellungen sowie eine Bilanzierung der fiskalischen Wirkungen von Baulandausweisungen auf die Kommunen. Es zeigt sich, dass die fiskalischen Anreizsignale dem Ziel der Verkehrsvermeidung zwar nicht diametral widersprechen, gleichzeitig aber auch keine ausreichende Lenkungswirkung entfalten.

Abstract
The article reviews the assumption that the German fiscal system has a traffic-generating effect by animating the municipalities through a potential fiscal surplus to have housing development activities within their boundaries even if these are generating more motorised traffic than they would in other municipalities in the region. The study is based on a household survey of traffic behaviour, on an analysis of regional house building rates and on a fiscal impact analysis. The results show that the signals sent out by the fiscal system towards municipal zoning policies are not in direct contradiction with the planning goal of a traffic-avoiding spatial structure. In fact their guiding effects are not strong enough to prevent a traffic-intensive sprawl in urban regions.

Verkehrszuwachs in Stadtregionen

Die Zunahme der Verkehrsbelastungen der vergangenen Jahrzehnte in deutschen Ballungsräumen sind das Ergebnis eines dynamischen Prozesses aus einem leichteren Zugriff der Bewohner auf schnelle Verkehrsmittel, einer abnehmenden Entfernungsempfindlichkeit, einer dispersen Entwicklung der Siedlungsstruktur und einer kontinuierlichen Zunahme der täglichen Entfernungen (BMVBW 2003; Gertz 1998; Gertz / Stein 2004). Innerhalb dieser selbstinduzierenden Dynamik des regionalen Verkehrswachstums spielt die Ausweisung von Wohnbauland durch die Gemeinden im Zusammenhang mit den Standortentscheidungen eine wesentliche Rolle (Kutter / Stein 1998; Bergmann et al. 1999; Geier et al. 2001). Die Verkehrserzeugung neuer Wohnungen im motorisierten Individualverkehr, d.h. die pro Bewohner und Tag mit dem Pkw in der Region zurückgelegten Entfernungen, hängen in hohem Maße von den Eigenschaften des Wohnstandortes ab (BfLR 1995; Gutsche 2004).

Bei der kommunalen Entscheidung über Baulandausweisungen spielen Fragen der Verkehrsentstehung jedoch kaum eine Rolle (Gutsche 2000; Koch / Stein 2001). Erhebliche Bedeutung für die kommunalen Planungsentscheidungen haben hingegen die fiskalischen Auswirkungen der neuen Wohngebiete (Hueck 1994; Hutter 2002). Nicht zuletzt vor dem Hintergrund der kommunalen Finanzkrise erscheinen Baulandausweisungen als Möglichkeit der Haushaltssanierung (Freie und Hansestadt Hamburg 2002;

Moeckel / Osterhage 2004). Landes- und regionalplanerische Ziele einer verkehrsminimierenden Siedlungsentwicklung unterliegen in der politischen Auseinandersetzung daher häufig gegenüber den erhofften fiskalischen Mehreinnahmen der Gemeinden (Einig 2000; Gutsche 2000).

In diesem Beitrag soll daher die These überprüft werden, ob das kommunale Finanzsystem zum regionalen Verkehrswachstum beiträgt, indem es die Kommunen über fiskalische Anreize zu verkehrsaufwändigen Baulandausweisungen verleitet. Die Überprüfung soll anhand empirischer Untersuchungen für den Großraum Hamburg[1] in den folgenden Schritten erfolgen:

- Ermittlung der Standortabhängigkeit der Verkehrserzeugung[2] neuer Wohngebiete
- Bewertung der Wohnungsbautätigkeit im Großraum Hamburg nach ihrer Verkehrserzeugung
- Bilanzierung der fiskalischen Wirkungen neuer Wohngebiete auf die jeweilige Kommune
- Bewertung der raumstrukturellen und verkehrlichen Relevanz der Anreizsignale des kommunalen Finanzsystems

Standortabhängigkeit der Verkehrserzeugung neuer Wohngebiete

Zur Untersuchung der Verkehrserzeugung neuer Wohngebiete an unterschiedlichen Standorten wird eine Haushaltsbefragung zum Verkehrsverhalten durchgeführt.[3] In einem hierzu üblicherweise verwendeten Befragungsverfahren (SrV- bzw. KONTIV-Design) werden Bewohner neu gebauter Wohngebiete im Großraum Hamburg schriftlich zu ihrem Verkehrsverhalten befragt. Insgesamt werden dabei etwa 6000 Personen in knapp 1800 Haushalten erfasst. Für circa 4100 Personen liegen auswertbare Wegeprotokolle über 24 Stunden eines mittleren Werktages vor. Parallel wird eine Standortbewertung durchgeführt, sodass zusätzlich alle Wohnstandorte der befragten Haushalte durch quantitative Indikatoren zur Nähe von Arbeitsplätzen, Schulen, Einkaufsgelegenheiten und Freizeitgelegenheiten beschrieben werden können. Während z.B. die Nähe zu Arbeitsplätzen über GIS-Abfragen ermittelt werden, sind die kleinräumigen Standortmerkmale (z.B. Nähe zu Einkaufsgelegenheiten) das Ergebnis von Vor-Ort-Kartierungen.

Von besonderem Interesse bei der gemeinsamen Auswertung der Daten aus der Haushaltsbefragung und der Standortbewertung ist die Frage, ob sich Unterschiede im Verkehrsverhalten der Bewohner neuer Wohngebiete in Abhängigkeit der Eigenschaften ihrer neuen Wohnstandorte feststellen lassen. Aufgrund der übergeordneten Fragestellung werden dabei nur die im motorisierten Individualverkehr (MIV) zurückgelegten Entfernungen betrachtet. Zentrale Messgröße ist somit die pro Tag und Person ab 6 Jahren mit dem Pkw als Fahrer oder Beifahrer zurückgelegte Entfernung in Abhängigkeit der Standorteigenschaften der neu gebauten Wohnung.

Dazu werden in der empirischen Analyse die fünf wichtigsten Wegezwecke (Arbeit, Einkauf und Erledigung, Schule, Bringen und Holen, Freizeit) zunächst getrennt betrachtet (Tabelle 1, Spalte [1]). Jedem dieser Wegezwecke wird eine passende Beschreibungsgröße der Standorteigenschaften der Wohnungen zugeordnet (Tabelle 1, Spalte [2]). Für den Wegezweck „Arbeit" ist dies z.B. die (entfernungsgewichtete) Anzahl der Arbeitsplätze, die innerhalb von 20 km erreicht werden können. Die befragten Personen lassen sich somit für jeden Wegezweck einer von drei Standortklassen in Abhängigkeit der Bewertung ihres Wohnstandortes zuordnen. Die drei Standortklassen werden mit „viel in der Nähe", „mittel" und „wenig in der Nähe" bezeichnet und für jeden Zweck so gebildet, dass sich gleich viele Personen in jeder Standortklasse befinden.

Eine Auswertung des in der Haushaltsbefragung protokollierten Verkehrsverhaltens zeigt deutliche Unterschiede zwischen den Personen in den jeweiligen Standortklassen (Tabelle 1, Spalten [3] und [4]). So legen die Personen der Standortklasse „wenig in der Nähe", deren neu gebaute Wohnungen am weitesten von den jeweiligen Einrichtungen entfernt liegen, bei allen untersuchten Wegezwecken im Durchschnitt etwa die doppelte Entfernung pro Person und Tag mit dem Pkw zurück wie die Personen der Standortklasse „viel in der Nähe" (Tabelle 1, Spalte [5]).[4] Die Entfernungszunahme zwischen diesen beiden Standortklassen ergibt sich zum einen aus weiteren Wegentfernungen und zum anderen aus einer häufigeren Nutzung des MIV (Modal-Split-Effekt). Personen, deren Wohnstandorte näher zu den zweckspezifischen Zielen (Tabelle 1, Spalte [2]) liegen, sind häufiger zu Fuß oder mit dem Fahrrad unterwegs. Zudem liegen die Wohnstandorte der Standortklasse „viel in der Nähe" i.d.R. günstiger zum ÖPNV, sodass es auch hier zu einer häufigeren Nutzung kommt.

In einem zweiten Analyseschritt werden die Standorteigenschaften aus Tabelle 1 zu den beiden Standortindikatoren „Regionale Lage" (Nähe zu Arbeitsplätzen und anderen Einwohnern) und „Nahraumangebot" (Nähe zu Schulen, Einkaufsgelegenheiten, Bring- und Holzielen) zusammengefasst. Zusätzlich wird die Qualität des ÖPNV als weiterer Standortindikator in

Tabelle 1
Zweckspezifische Standortabhängigkeit der Verkehrserzeugung neuer Wohngebiete

Zur Analyse des Einflusses des Wohnstandortes auf den Wegezweck ...	... werden die Wohnstandorte der untersuchten Personen für jeden Wegezweck gemäß ihrer Standorteigenschaften einer von drei Standortklassen („viel in der Nähe", „mittel", „wenig in der Nähe") zugeordnet [1]). Je nach Wegezweck erfolgt diese Einstufung danach, ...	Eine Auswertung der pro Tag und Person als Fahrer oder Beifahrer mit dem Pkw zurückgelegten Entfernungen (MIV-km) zeigt deutliche Unterschiede [2])		Die standortabhängige Entfernungszunahme [3]) zwischen den Wohnstandorten der Standortklassen „viel in der Nähe" [1]) und „wenig in der Nähe" [1]) beträgt somit für den jeweiligen Wegezweck ...
		Personen, deren Wohnstandort für den betreffenden Zweck der Standortklasse „viel in der Nähe" [1]) zugeordnet wurde, legen im Mittel MIV-km pro Tag für den betreffenden Wegezweck zurück	Personen, deren Wohnstandort für den betreffenden Zweck der Standortklasse „wenig in der Nähe" [1]) zugeordnet wurde, legen im Mittel MIV-km pro Tag für den betreffenden Wegezweck zurück	
[1]	[2]	[3]	[4]	[5] = ([4]–[3]) / [3]
Arbeit	... wie viele Arbeitsplätze innerhalb von 20 km erreichbar sind (entfernungsgewichtet)	17,1 km	36,3 km	112%
Einkauf und Erledigung	... wie viele Läden und Einrichtungen innerhalb von 600m erreichbar sind [4])	4,2 km	6,9 km	64%
Schule	... wie viele Schulen in 600m (Primarstufe) bzw. 2000m (Sekundarstufe) erreichbar sind [5])	0,7 km	1,3 km	86%
Bringen und Holen	... wie viele Kitas, Grundschulen und Spielplätze in 600m erreichbar sind	3,4 km	6,3 km	85%
Freizeit	... wie viele Einwohner innerhalb von 10 km erreichbar sind (entfernungsgewichtet)	8,5 km	15,6 km	84%

[1]) Zuordnung der Wohnstandorte zu den drei Standortklassen für jeden Wegezweck nach folgenden Prinzip: Standortklasse „viel in der Nähe" enthält das Drittel der berücksichtigten Personen (vgl. Fußnote 2), von deren Wohnstandorten aus die meisten Arbeitsplätze (für den Wegezweck „Arbeit") bzw. Läden (für den Wegezweck „Einkauf und Erledigung", etc. (vgl. Definitionen in Spalte [2]) erreichbar sind. Die Standortklasse „wenig in der Nähe" enthält das Drittel der berücksichtigten Personen, von deren Wohnstandorten aus die wenigsten Arbeitsplätze (für den Wegezweck „Arbeit") bzw. Läden (für den Wegezweck „Einkauf und Erledigung", etc. erreichbar sind. Die Standortklasse „mittel" enthält das verbleibende Drittel der berücksichtigten Personen. Die Zuordnung der Wohnstandorte zu den Standortklasse erfolgt unabhängig für jeden der fünf in Spalte [1] genannten Wegezwecke. Jede Person (Wohnstandort) erhält somit pro Wegezweck jeweils eine Zuordnung.

[2]) Berücksichtigt werden jeweils nur die Personen, die am Stichtag mindestens einen Weg für den entsprechenden Zweck gemacht haben (n_{Arbeit} = 1.970 Personen; $n_{Einkauf}$ = 988 Personen; n_{Schule} = 1.423 Personen; $n_{Bringen}$ = 852 Personen; $n_{Freizeit}$ = 1.876 Personen).

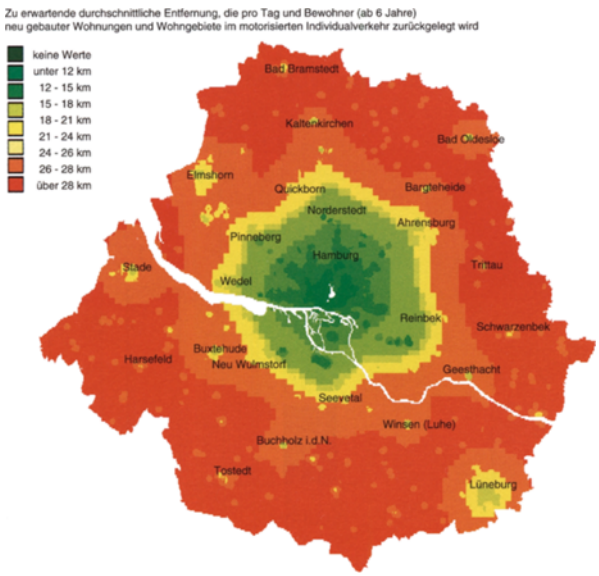
[3]) Da nur die Entfernungen im motorisierten Individualverkehr (MIV) betrachtet werden, ergeben sich die Zuwächse sowohl aus längeren zurückgelegten Entfernungen als auch einer anderen Nutzungshäufigkeit der Verkehrsmittel (Modal Split).

[4]) Gewichtet nach üblicher Besucherfrequenz.

[5]) Gewichtet nach Wahlhäufigkeit der Schulform.
MIV = Motorisierter Individualverkehr.

die Betrachtung einbezogen. Auch bei dieser Auswertung zeigen sich deutliche Abhängigkeiten der Verkehrsverhaltensdaten von den Standorteigenschaften der neu gebauten Wohngebiete. Den größten Einfluss auf die täglich mit dem motorisierten Individualverkehr zurückgelegte Entfernung übt die regionale Lage, d.h. die Entfernung zu den Arbeitsplatz- und Einwohnerschwerpunkten aus. Im monozentrisch strukturierten Großraum Hamburg (Untersuchungsgebiet) entspricht dies im Wesentlichen der Entfernung zur Hamburger Innenstadt. Weitere – wenn auch deutlich schwächere – Einflussfaktoren sind das nahräumliche Versorgungsangebot (Einkaufsgelegenheiten, Schulen, Kindergärten ...) und die Qualität des Öffentlichen Personennahverkehrs. Nimmt man die drei so isolierten Standortindikatoren „Regionale

Abbildung 1
Verkehrserzeugung von Standorten für neue Wohngebiete im Großraum Hamburg



Lage", „Nahraumangebot" und „ÖPNV-Qualität" als Grundlage einer regionalen Hochrechnung, so ergibt sich die in Abbildung 1 dargestellte Karte. Sie weist jedem Standort die durchschnittlich pro Tag und Bewohner ab 6 Jahre zu erwartende Pkw-Entfernung im Falle einer Neubebauung mit Wohnungen zu. Neben dem bereits angesprochenen dominierenden Einfluss der Entfernung vom Regionszentrum zeigt sich eine gewisse Minderungswirkung der Siedlungsachsen und der Umlandzentren. Hintergrund sind die dortigen Nahversorgungs- und ÖPNV-Angebote. Entlastungswirkungen in substanzieller Größenordnung stellen sich jedoch nur bei den relativ starken Umlandzentren (Elmshorn, Stade, Lüneburg) ein. Die in Abbildung 1 deutlich hervortretenden Unterschiede bei der Verkehrserzeugung unterstreichen die Bedeutung der regionalen Standortwahl für neue Wohngebiete.

Bewertung der Wohnungsbautätigkeit im Großraum Hamburg nach der Verkehrserzeugung

Im Großraum Hamburg[5] sind in der zweiten Hälfte der 90er Jahre pro Jahr etwa 16100 neue Wohnungen gebaut worden. Bei etwa 3 Millionen Einwohnern der Region entspricht dies einer Neubauquote von 5,4 neuen Wohnungen pro Jahr und 1000 Einwohnern. Ordnet man die Hamburger Stadtteile und die 272 Umlandgemeinden entsprechend ihrer Verkehrserzeugung bei Neubebauungen (Abbildung 1) in vier Klassen ein, so ergibt sich die in Abbildung 2 links dargestellte räumliche Differenzierung.

Bei einer Betrachtung der absoluten Zahl der Baufertigstellungen zeigt sich eine relativ symmetrische Verteilung der Wohnungsbautätigkeit auf die vier Klassen. Knapp drei Viertel der neuen Wohnungen werden an Standorten der mittleren Verkehrserzeugung gebaut (Abbildung 2, Mitte).

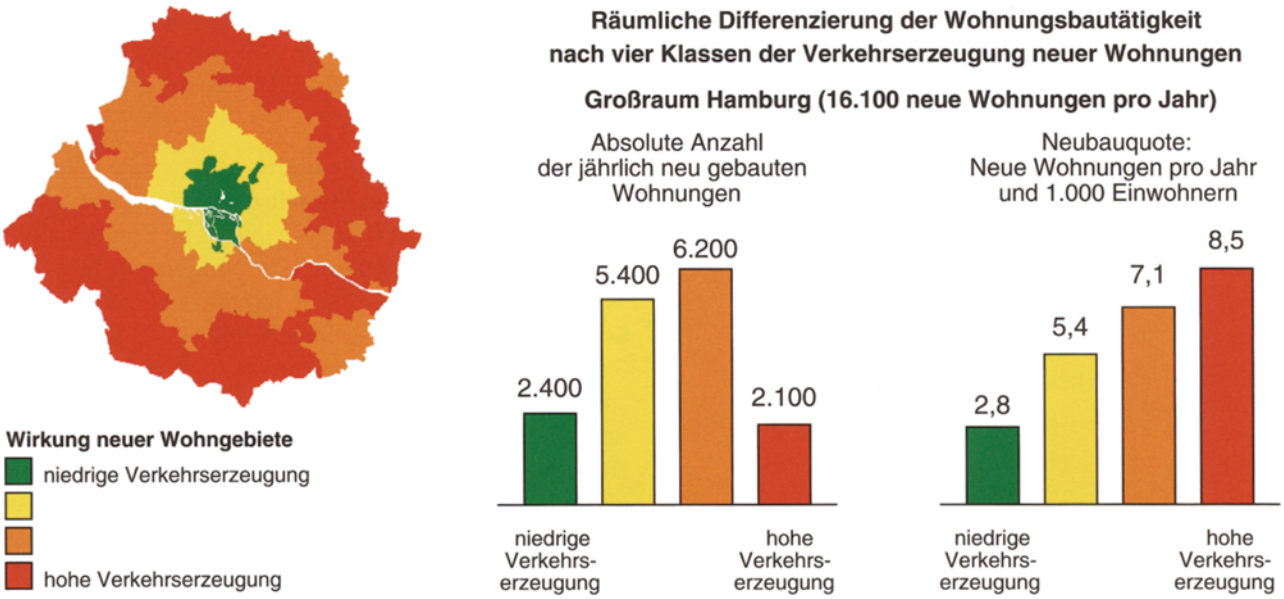
Setzt man jedoch die Anzahl der Baufertigstellungen in den vier Klassen in Verhältnis zur jeweiligen Einwohnerzahl, so zeigt sich eine deutliche Zunahme der Neubauquote (neu gebaute Wohnungen pro Jahr und 1000 Einwohner) über die vier Klassen entlang der Verkehrserzeugung ihrer Standorte. Die dynamischste Siedlungsentwicklung im Bereich Wohnen findet somit in der Region Hamburg an den Standorten hoher und höchster Verkehrserzeugung, d.h. dem weiteren Umland und den Achsenzwischenräumen statt. Die eingangs betonte Relevanz der Standortwahl bei der Ausweisung neuer Wohngebiet für die Verkehrsentwicklung in der Region wird damit noch einmal deutlich unterstrichen.

Fiskalische Gesamtbilanz neuer Wohngebiete für die Kommunen

Gemäß der eingangs formulierten Forschungsthese sollen in einem nächsten Untersuchungsschritt die fiskalischen Auswirkungen neuer Wohngebiete genauer betrachtet werden. Hintergrund ist die Vermutung fiskalischer Anreizwirkungen auf die kommunale Baulandpolitik. Aus diesem Grund werden nur die fiskalischen Wirkungen neuer Wohngebiete betrachtet, die sich im Haushalt der gebietsausweisenden Kommune niederschlagen. Wirkungen auf andere Gebietskörperschaften (z.B. durch Abwanderung) bleiben aufgrund der Fragestellung außer Betrachtung. Nicht berücksichtigt wird der Sonderstatus „Stadtstaat" der Freien und Hansestadt Hamburg. Deshalb werden für Hamburger Standorte die fiskalischen Verhältnisse in den beiden kreisfreien Städten Kiel und Hannover unterstellt.

Abbildung 3 zeigt den methodischen Ansatz zur modellhaften Abschätzung der zusätzlichen Einnahmen und Ausgaben, die sich in einem Gemeindehaushalt aufgrund der Ausweisung und Bebauung eines Neubaugebiets – standortabhängig – ergeben. Dabei ist zu beachten, dass der Immobilienmarkt über Boden- und Wohnungspreise Einfluss auf die realisierten Gebäudetypen (Preise, städtebauliche Dichte) und damit auch auf die Bewohnerschaft (Einkommen, Sozialstruktur) nimmt.

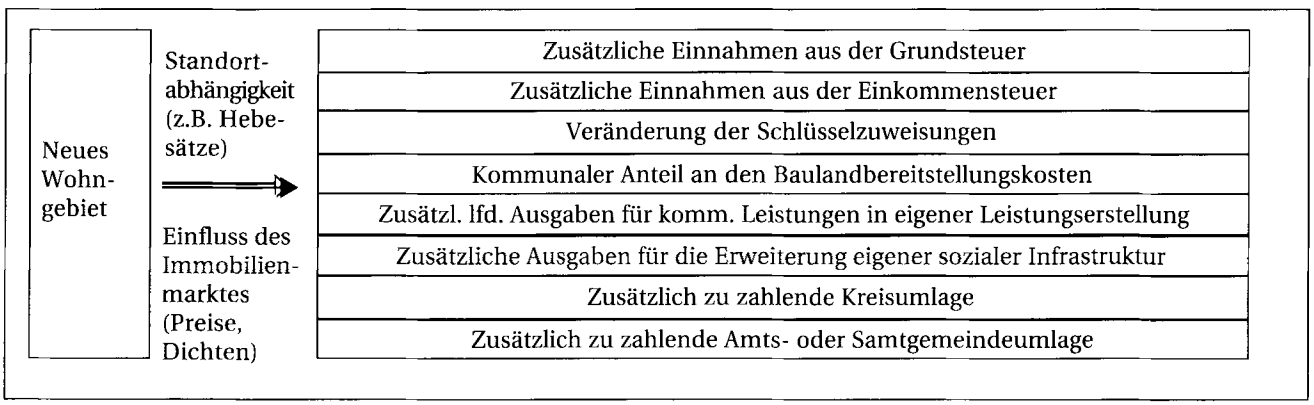
Abbildung 2
Räumliche Differenzierung der Wohnungsbautätigkeit nach vier Klassen der Verkehrserzeugung neuer Wohnungen



Die Mehreinnahmen aus der *Grundsteuer* sind im Vergleich zu den Mehreinnahmen aus der Einkommensteuer relativ gering, da die Grundsteuer bis heute auf die nahezu nicht inflationsbereinigten Wertverhältnissen von 1964 (Westdeutschland) zurückgreift. Allerdings können die Gemeinden die Höhe der Grundsteuereinnahmen durch die Festsetzung ihres Hebesatzes in gewissen Grenzen beeinflussen. Üblicherweise nehmen die festgesetzten Hebesätze mit abnehmender Zentralität der Gemeinden ab.

Die Gemeinden erhalten 15 % des Aufkommens der *Einkommensteuer* (sowie 12 % der Zinsabschlagsteuer) innerhalb des jeweiligen Bundeslandes. Der Anteil jeder einzelnen Gemeinde an diesem zu verteilenden Betrag richtet sich nach ihrer Schlüsselzahl, einem Verteilungsindikator, der alle drei Jahre durch das Land festgelegt wird. Aufgrund verschiedener statistischer Zeitverzögerungen (lange Abgabefrist für Steuererklärungen, bundesweit abgestimmte Festsetzung der Sockelbeträge, Bearbeitungszeit der Statistischen Landesämter, dreijähriger Neufestsetzungsturnus) verändert der Zuzug eines Haushalts erst nach 6 bis 8 Jahren die Schlüsselzahl einer Gemeinde und damit ihre Einnahmen aus der Einkommensteuer. In einigen Ländern (z. B. Schleswig-Holstein) sind zudem die Sonderzuweisungen des Familienleistungsausgleichs an die Schlüsselzahlen der Einkommensteuer gekoppelt.

Abbildung 3
Struktur der Modellrechung zur Abschätzung der fiskalischen Wirkungen neuer Wohngebiete auf den Haushalt der gebietsausweisenden Gemeinde



Die Höhe der Schlüsselzuweisungen einer Gemeinde aus dem *Kommunalen Finanzausgleich* ergibt sich aus der Differenz zwischen ihrer Steuerkraft und ihrem Finanzbedarf. Ein Neubaugebiet verändert beide Maßzahlen, da sein Bezug im Vergleich zu einer Situation „ohne Neubaugebiet" sowohl Einfluss auf die Steuereinnahmen (vor allem aus der Grund- und Einkommensteuer), als auch auf die Einwohnerzahl (Zuzug oder verhinderte Abwanderung) hat. Aufgrund der eben beschriebenen Zeitverzögerungen bei der Einkommensteuer kommt es bei den Schlüsselzuweisungen zu erheblichen „Einschaukelvorgängen" über einen Zeitraum von etwa 8 Jahren ab dem Bezug des Neubaugebiets. Die anfänglich relativ hohen zusätzlichen Schlüsselzuweisungen gleichen dabei die zunächst ausbleibende Einkommensteuer zu einem gewissen Teil aus. Kreisfreie Städte erhalten deutlich höhere Schlüsselzuweisungen als kreisangehörige Gemeinden, da ihnen auch Mittel für ihre Kreisaufgaben zugewiesen werden. In Niedersachsen profitieren sie zudem von einer Einwohnerveredelung.[6] Der raumordnerische Nebenansatz in Schleswig-Holstein besteht in einem statischen Betrag für zentrale Orte und reagiert nicht auf zusätzliche Neubaugebiete.

Nach § 123 BauGB sind die Gemeinden verpflichtet, für eine *Erschließung neuer Bauflächen* Sorge zu tragen. Die Erschließungskosten sind dabei von der städtebaulichen Dichte, der Lage und der Projektgröße abhängig. Die Kommunen können die Besitzer der Flächen mit bis zu 90 % über Beiträge an den entstehenden Kosten beteiligen. Darüber hinaus können sie mit Investoren Verträge abschließen, nach denen letztere auch die verbleibenden kommunalen Kosten übernehmen.

Eine höhere Einwohnerzahl gegenüber einem Referenzfall „ohne Neubaugebiet" führt für die Gemeinde zu einer *höheren Nachfrage nach kommunalen Leistungen.* Zur Abschätzung der dadurch zusätzlich anfallenden laufenden Ausgaben (Verwaltungshaushalt) für die in eigener Leistungserstellung erbrachten Angebote werden auf Basis der Jahresrechnungsstatistiken 1990–1999 gemeindespezifische Ausgabensätze (Ausgaben pro Nachfrager) gebildet. Dabei werden nur solche kommunalen Leistungen berücksichtigt, auf deren Nachfrage eine Wirkung durch das Neubaugebiet zu erwarten ist. Darüber hinaus sind die Ausgabensätze um mögliche „Spill Over"-Nachteile der zentralen Orte zu bereinigen, um deren zusätzliche Ausgabenbelastung bei einer Neubaugebietsausweisung nicht zu überschätzen.

Die zusätzlich auftretende Nachfrage aus einem Neubaugebiet kann eine Gemeinde dazu zwingen, die *soziale Infrastruktur* in ihrer Trägerschaft zu erweitern bzw. Zuschüsse an nicht-kommunale Träger (z.B. Kirchen) für den Ausbau ihrer Einrichtungen zu gewähren. In der Modellrechnung werden daher mögliche investive Ausgaben im Vermögenshaushalt der Gemeinden in den Bereichen Kindergärten, Grundschulen und Turnhallen berücksichtigt.[7] Wesentliche Bestimmungsgrößen des Umfangs möglicherweise notwendiger Ausbaumaßnahmen sind die bisherige Bevölkerungsentwicklung im Umfeld des Neubaugebiets sowie die Größe und Verwaltungsform der Gemeinde.

Kreisangehörige Kommunen zahlen eine *Kreisumlage* zur Finanzierung der kommunalen Leistungen, welche auf den Kreis übertragen worden sind. Die Kreisumlage berechnet sich in aller Regel auf Basis der Steuerkraft der Gemeinden, ggf. auch der gemeindlichen Einwohnerzahl. Zusätzliche Einnahmen einer Gemeinde aufgrund eines Neubaugebiets (Grundsteuer, Einkommensteuer, Schlüsselzuweisungen) führen daher zu einer höheren Kreisumlage. Entsprechend wiederholen sich die beschriebenen Zeitverzögerungen.

Kleinere Gemeinden sind in vielen Fällen Mitglieder von Ämtern (Schleswig-Holstein) oder Samtgemeinden (Niedersachsen). Diese kommunale Zwischenebene wird über eine *Amts- bzw. Samtgemeindeumlage* der angehörigen Gemeinden finanziert, die in ihrer Wirkungsstruktur mit der Kreisumlage vergleichbar ist.

Bei einer Reihe der zuvor genannten fiskalischen Wirkungen spielen die baulichen Eigenschaften der Wohnungen und die soziale Zusammensetzung ihrer zukünftigen Bewohner eine entscheidende Rolle (*Immobilienmarkt*). Als Beispiele seien die Einnahmen bei der Grundsteuer (Baustruktur) und der Einkommensteuer (Einkommen der Haushalte) sowie die Ausgaben für Schulen und Kindergärten (Anzahl der Kinder) genannt. In der Modellrechnung werden daher zunächst die ortstypischen baulichen und sozialen Eigenschaften der Neubaugebiete für jeden Standort abgeschätzt. Ausgangspunkt dieser modellhaften Betrachtung ist der Bodenpreis.

Aufgrund der Möglichkeiten der Gemeinden, Teile ihrer Investitionskosten durch einen Erschließungskosten-, Städtebau- oder Folgekostenvertrag auf einen Investor zu übertragen sowie der unterschiedlichen fiskalischen Wirkung von Zuzug und verhinderter Abwanderung werden zur Abschätzung der fiskalischen Gesamtwirkung verschiedene Szenarien betrachtet. Tabelle 2 zeigt eine Zusammenstellung der fiskalischen Wirkungen sowie das Gesamtergebnis für das jeweils günstigste und ungünstigste Szenario. Die Gesamtbilanz wird als Annuität über einen Zeitraum von 25 Jahren mit einem rechnerischen Zinssatz von 4% dargestellt. Kürzere Betrachtungszeiträume und höhere

Zinssätze führen zu etwas schlechteren, längere Betrachtungszeiträume und niedrigere Zinsen zu etwas günstigeren Ergebnissen, ohne jedoch die nachfolgenden Kernaussagen zu verändern. Mögliche Planungsgewinne der Gemeinden sind in den Bilanzen nicht enthalten. Werden solche realisiert, so können sie im Einzelfall die fiskalische Bilanz eines neuen Wohngebiets für die Kommune deutlich verbessern.

Abbildung 4 zeigt eine räumliche Differenzierung der fiskalischen Bilanzen für den Großraum Hamburg auf Basis von 1 ha großen Flächeneinheiten. Wie bereits erläutert wird der Hamburger Sonderstatus „Stadtstaat" aus der Betrachtung ausgeklammert. Die Werte für das Hamburger Stadtgebiet ergeben sich aus einer Anwendung der fiskalischen Bedingungen von Hannover (vor der Regionsbildung) bzw. Kiel. Um die Ergebnisse unterschiedlicher Szenarien zusammenfassend darstellen zu können sind in Abbildung 4 deren Einzelergebnisse zu Rentabilitätsklassen zusammengefasst. Die Definition dieser Klasse wird in der Abbildungslegende erläutert.

In Tabelle 2 und Abbildung 4 wird der Einfluss der Verwaltungsform der Gemeinde deutlich. Etwas vereinfachend zeigt sich,

- dass die fiskalische Gesamtbilanz neuer Wohngebiete in den kreisangehörigen Gemeinden in der Größenordnung von „plus minus Null" liegt.
- dass sich in den kreisfreien Städten die Ausweisung neuer Wohngebiete als fiskalisch rentabel erweist
- dass sich bei den abundanten, d.h. sehr finanzstarken Gemeinden nicht selten fiskalisch negative Gesamtwirkungen einstellen.

Insbesondere im kreisangehörigen Umland liegen die realen fiskalischen Wirkungen damit deutlich unter den häufig von kommunalen Entscheidern geäußerten fiskalischen Wirkungserwartungen.

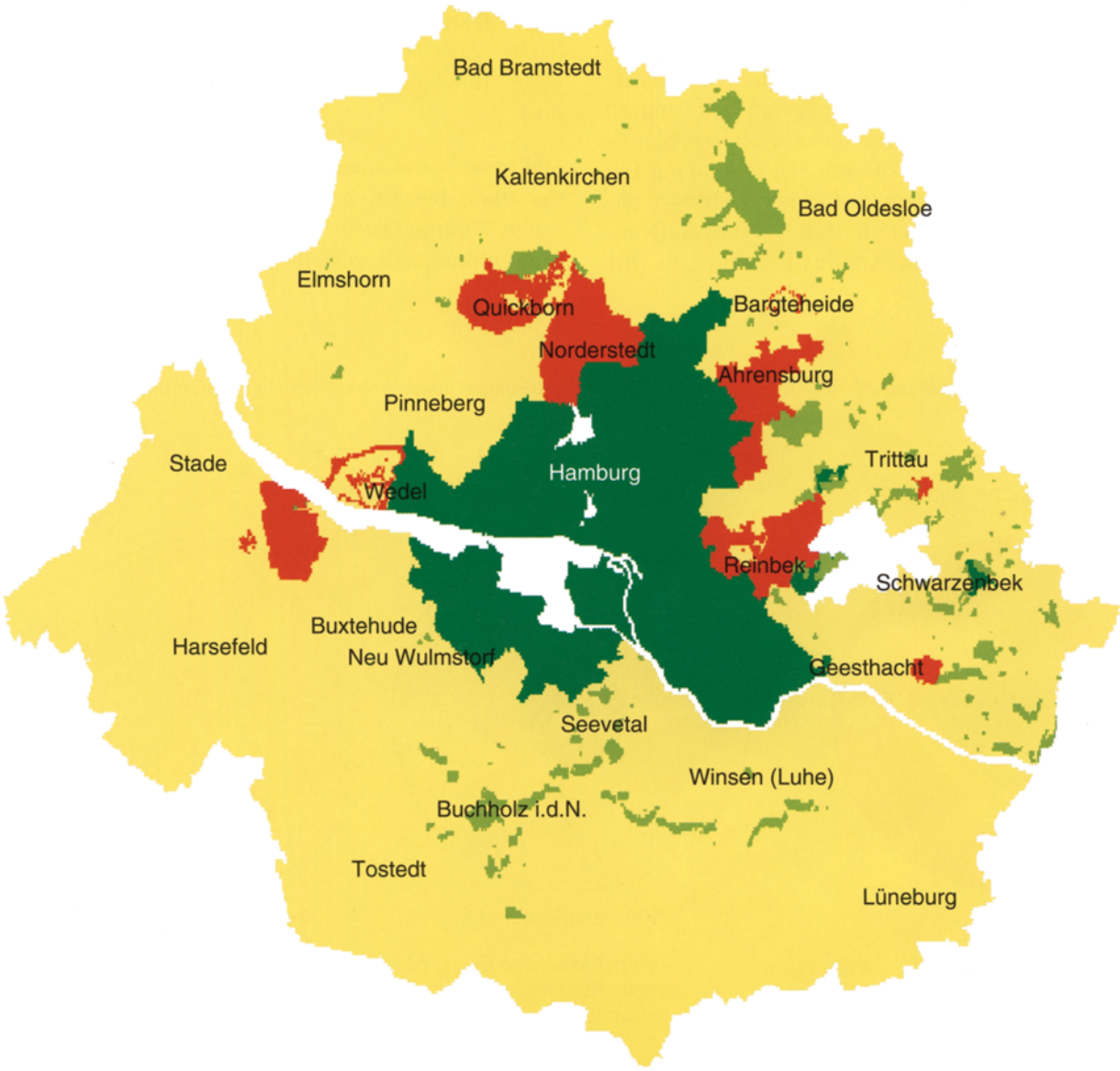
Tabelle 2
Fiskalische Bilanz neuer Wohngebiete für die gebietsausweisenden Kommunen in Niedersachsen und Schleswig-Holstein

Zusätzliche Einnahmen und Ausgaben einer Gemeinde in Schleswig-Holstein und Niedersachsen durch den Bau und Bezug eines neuen, ortstypischen Wohngebiets in Euro pro Jahr und Bewohner (Annuität über 25 Jahre bei einem Zinssatz von 4% p.a. real) (keine abundanten Gemeinden)						
Verwaltungsform	Kreisfreie Stadt		Amtsfreie Gemeinde bzw. Einheitsgemeinde		Mitgliedsgemeinde von Amt / Samtgemeinde	
Bundesland	S.-H.	Nds.	S.-H.	Nds.	S.-H.	Nds.
Anzahl der untersuchten Gemeinden	1 (Kiel)	1 (Hannover vor Regionsbildung)	18 Gemeinden im Hamburger Umland	10 Gemeinden im Hamburger Umland	150 Gemeinden im Hamburger Umland	73 Gemeinden im Hamburger Umland
Grundsteuer	150	160	100	90	110	100
Einkommensteuer	330	310	320	290	300	280
Familienleistungsausgleich	30	0	30	0	30	0
Kommunaler Finanzausgleich	480	470	150	250	150	0
Baulandbereitstellung	-100	-100	-120	-120	-150	-140
Eigene Leistungserstellung	-460	-470	-320	-240	-140	-40
Eigene Einrichtungen	-30	-40	-40	-50	-20	-30
Kreisumlage	0	0	-180	-260	-180	-160
Amtsumlage	0	0	0	0	-120	-140
Bilanz (ungünstigster Fall)	410	340	-70	-50	-40	-130
Bilanz (günstigster Fall)	540	480	90	120	130	40

„Ungünstigster Fall": ohne Abschluss von Erschließungs- und Folgekostenverträgen, alle Bewohner des neuen Wohngebiets ziehen zusätzlich in die Gemeinde.
„Günstigster Fall": Abschluss von Erschließungs- und Folgekostenverträgen, alle Bewohner des neuen Wohngebiets haben bereits in der Gemeinde gewohnt und wären sonst abgewandert. Abweichungen zwischen Summe der Einzelwerte und Bilanzen aufgrund der Rundung aller Werte auf 10 EUR-Schritte.

„Ortstypisches Wohngebiet" meint eine städtebauliche und soziale Struktur, die sich aufgrund des Bodenpreises im Durchschnitt in entsprechenden Lagen einstellt. In Niedersachsen sind die Zahlungen zum Familienleistungsausgleich in den Zuweisungen des Kommunalen Finanzausgleichs enthalten. Mögliche Planungsgewinne der Gemeinden sind in der Bilanz nicht enthalten.

Zusätzliche Einnahmen minus zusätzliche Ausgaben der jeweils gebietsausweisende Gemeinde bei Berücksichtigung unterschiedlicher Szenarien. Hamburger Standorte mit den fiskalischen Eigenschaften von Kiel bzw. Hannover (vor Regionsbildung) zur Ausklammerung des Sonderstatus „Stadtstaat“



Zuordnung der Standorte zu vier fiskalischen Rentabilitätsklassen

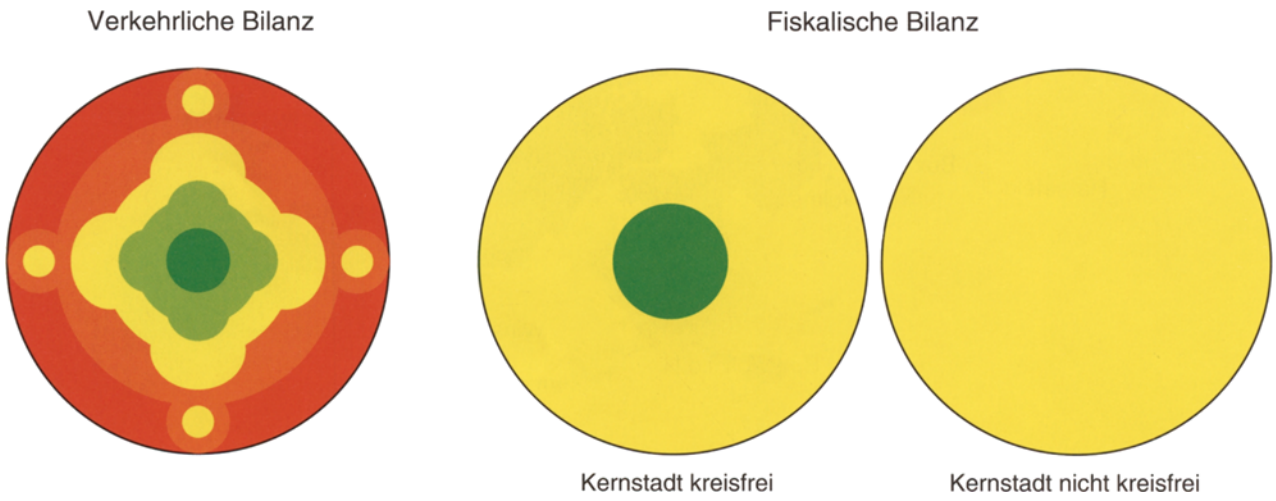
Die Ausweisung neuer Wohngebiete ist ...	Fiskalische Bilanz neuer Wohngebiete (Annuität über 25 Jahre bei einer Verzinsung von 4% p.a. real)	
	unter ungünstigsten Annahmen	unter günstigsten Annahmen
... fiskalisch sehr rentabel	über 0 EUR pro Jahr und Bewohner	200 EUR pro Jahr u. Bew.
... fiskalisch rentabel		über 0 EUR pro Jahr und Bew.
... fiskalisch „plus minus Null“	unter 0 EUR pro Jahr und Bewohner	
... fiskalisch negativ		unter 0 EUR pro Jahr u. Bew.

Raumstrukturelle und verkehrserzeugende Wirkungen des kommunalen Finanzsystems

In der eingangs formulierten Untersuchungsthese wird der Verdacht geäußert, dass das kommunale Finanzsystem die Flächenausweisungspolitik der Gemeinde über die fiskalische Bilanz von Neubaugebietsausweisungen und den damit verknüpften Anreizen so beeinflusst, dass vor allem verkehrsaufwändige Standorte entwickelt werden. In diesem Fall müsste ein Teil der in Abbildung 3 dargestellten Tendenz eines dynamischeren Wohnungsbaus in den verkehrsaufwändigeren Teilräumen des Großraums Hamburg als „fiskalisch motiviert" eingestuft werden.[8] Damit ergäbe sich ein deutlicher Widerspruch zwischen der fiskalischen Anreizkulisse und dem raumordnerischen Ziel einer möglichst verkehrseffizienten Raumentwicklung.

Stellt man – nochmals vereinfachend – die Ergebnisse der oben beschriebenen verkehrlichen und fiskalischen Wirkungsanalyse gegenüber, so ergibt sich das in Abbildung 5 dargestellte Bild.

Abbildung 5
Schematische Gegenüberstellung der verkehrlichen und fiskalischen Wirkungen neuer Wohngebiete in einem monozentrischen Ballungsraum



Anmerkung: *) Kategorie nicht besetzt (Ausklammerung abundanter Gemeinden).

Die folgende Tabelle 3 nimmt eine Auswertung der verkehrlich-fiskalischen Gegenüberstellung (Abbildung 5) vor. Dazu werden jeweils Standorte geringerer und höherer Verkehrserzeugung (nach Abbildung 1) unter den beiden folgenden Fragen verglichen:

- Widersprechen die fiskalischen Anreizsignale dem Ziel einer verkehrsparsamen Raumentwicklung diametral? Dies ist der Fall, wenn die fiskalischen Bilanzen neuer Wohngebiete am verkehrsaufwändigeren Standort günstiger sind als am verkehrssparsameren. Es ist ebenfalls der Fall, wenn die Bilanz – isoliert betrachtet – an verkehrsaufwändigen Standorten besonders positiv ausfällt.
- Unterstützen die fiskalischen Anreizsignale das Ziel einer verkehrsparsamen Raumentwicklung? Dies ist der Fall, wenn es an den verkehrsaufwändigeren Standorten zu ungünstigeren fiskalischen Bilanzen neuer Wohngebiete kommt als an verkehrssparsamen Standorten. Gleichzeitig sollten die Absolutbeträge der Bilanzen an den verkehrssparsamen Standorten deutlich positiv und an den verkehrsaufwändigen Standorten nicht zu positiv ausfallen.

Tabelle 3
Test der fiskalischen Anreizwirkungen bei neuen Wohngebieten auf Widerspruch oder Unterstützung des Ziels einer verkehrssparsamen Raumentwicklung

Verkehrserzeugung von Standorten		Bewertung der fiskalischen Anreizsignale an die Kommunen	
Standorte mit geringerer Verkehrserzeugung	Standorte mit höherer Verkehrserzeugung	Widersprechen die fiskalischen Anreizsignale dem Ziel einer verkehrssparsamen Raumentwicklung diametral?	Unterstützen die fiskalischen Anreizsignale das Ziel einer verkehrssparsamen Raumentwicklung durch eine ent-sprechende Lenkungswirkung?
Kernstadt	Umland	Nein	Ja (wenn Kernstadt kreisfrei)
Näheres Umland	Weiteres Umland	Nein	Nein
Siedlungsachse	Achsenzwischenraum	Nein	Nein
Zusammenfassung		Die fiskalischen Anreizsignale bei Wohnflächenausweisungen widersprechen dem Ziel der Verkehrsvermeidung nicht diame-tral, ...	... sie entwickeln aber auch keine Lenkungswirkung und beinhalten daher trotzdem die Gefahr einer verkehrsaufwändigen Zersiedlung.

Bei einem Vergleich der tendenziell verkehrssparsameren Standorte in der Kernstadt mit den eher verkehrsaufwändigen Umlandstandorten ist kein diametraler Widerspruch der fiskalischen Anreize zum raumordnerischen Ziel der Verkehrsvermeidung zu erkennen. Die fiskalische Bilanz neuer Wohngebiete in der Kernstadt ist nicht schlechter als die der Gebiete im Umland. Das Umland wird zudem nicht durch sehr hohe fiskalische Rentabilitäten seiner neuen Wohngebiete zu Flächenausweisungen animiert. Eine unterstützende Lenkungswirkung der fiskalischen Anreize ist genau dann feststellbar, wenn die Kernstadt kreisfrei ist. In diesem Fall empfehlen sich Flächenausweisungen durch eine gute fiskalische Rentabilität. Die Anreizwirkung der fiskalischen Bilanzen im Umland ist hingegen begrenzt (i.d.R. „plus minus Null"). Im Falle eines kreisangehörigen Oberzentrums (Beispiel: Lüneburg) entfällt diese Lenkungswirkung allerdings.

Ein Vergleich des näheren Umlandes mit dem bei Neubaugebieten i.d.R. verkehrsaufwändigeren weiteren Umland zeigt, dass sich die fiskalischen Bilanzen neuer Wohngebiete quasi nicht voneinander unterscheiden. Sie liegen an fast allen Standorten bei „plus minus Null". Es tritt somit kein diametraler Widerspruch zu den formulierten raumordnerischen Zielen auf, da das verkehrsaufwändigere weitere Umland weder bessere fiskalische Rentabilitäten als das nähere Umland aufweist, noch für sich genommen durch besonders positive fiskalische Bilanzen zu Flächenausweisungen animiert wird.

Umgekehrt entwickelt das kommunale Finanzsystem aber auch keine verkehrsminimierende Lenkungswirkung innerhalb des kreisangehörigen Umlandes. Trotz erheblicher Unterschiede in der Verkehrserzeugung (Abbildung 2) rechnen sich alle Standorte fiskalisch in etwa gleich gut (bzw. schlecht). Würde die Siedlungsentwicklung im Umland allein diesem fiskalischen Anreiz folgen, käme es zu einer sehr verkehrsaufwändigen Gleichverteilung im Raum. Zu dem gleichen Ergebnis kommt man auch bei einem Vergleich der Siedlungsachsen mit dem Achsenzwischenraum.

Zusammenfassend kann somit festgestellt werden, dass die fiskalischen Anreizsignale bei Wohnflächenausweisungen dem Ziel der Verkehrsvermeidung zwar nicht diametral widersprechen, gleichzeitig aber auch keine ausreichende Lenkungswirkung entfalten, um der Gefahr einer verkehrsaufwändigen Zersiedlung zu begegnen.

Raumstrukturelle Wirkung des „Mythos vom fiskalisch rentablen Neubaugebiet"

Die Ergebnisse der fiskalischen Wirkungsabschätzung widersprechen – insbesondere für das kreisangehörige Umland – dem häufig in planungs- und regionalpolitischen Auseinandersetzungen geäußerten Annahme, dass die Ausweisung neuer Wohngebiete in erheblichem Maße zusätzliche Einnahmen für die Kommunen generiert.[9] In Gesprächen mit kommunalen Verwaltungen und Kämmereien zeigt sich jedoch, dass die Mehrzahl der kommunalen Entscheider nicht in der Lage ist, die fiskalischen Wirkungen eines Neubaugebietes – und damit ihrer Planungsentscheidung – abzuschätzen. Dies ist den Kommunalvertretern jedoch nicht anzulasten. Das kommunale Finanzsystem ist aufgrund von Zeitverzögerungen und gegenseitigen Abhängigkeiten der Zahlungsflüsse so kompliziert, dass den kommunalen Entscheidern nahezu keine andere Wahl bleibt, als mit pauschalen Wirkungsannahmen zu arbeiten. Die am weitesten verbreitete Wirkungsannahme ist „Neubaugebiete rechnen sich für die Gemeinde". Angesichts der Ergebnisse in Tabelle 2 und Abbildung 4 ist das „fiskalisch rentable Neubaugebiet" jedoch nicht selten als ein Mythos anzusehen.

Dabei wird deutlich, dass sich die raumstrukturellen Wirkungen des kommunalen Finanzsystems nicht nur aus den realen Bilanzen „in den Haushaltsbüchern" sondern vor allem auch aus den Wirkungswünschen „in den Köpfen" ergeben. Letztere bestimmen letztendlich die kommunalen Planungsentscheidungen zur lokalen Baulandpolitik. Der „Mythos vom fiskalisch rentablen Neubaugebiet" ist dabei nicht selten als raumordnerisch kontraproduktiv und eher verkehrserzeugend einzustufen, da er den kommunalen Wettlauf um Ansiedlungen anheizt. Um so mehr sollten die Ergebnisse in Tabelle 2 und Abbildung 4 eine Argumentationshilfe für Initiativen zur interkommunalen Kooperation und regionalen Koordinierung der Baulandausweisungen sein. Die Verzichtskosten der Gemeinden liegen demnach erheblich niedriger als in den regionalpolitischen Debatten häufig unterstellt. Nach den Erfahrungen mit den raumstrukturellen Wirkungen des „Mythos vom fiskalisch rentablen Neubaugebiet" gilt es nun, auch den geringen Verzichtskosten der Gemeinden bei der Nichtausweisung von Bauland eine einprägsame Gestalt zu verleihen.

Anmerkungen

1
Da es keine allgemein gültige Abgrenzung einer Region Hamburg gibt, wird der Großraum Hamburg aufgrund der Fragestellung in Anlehnung an die Abgrenzung der Immobilienregion Hamburg der Landesbausparkasse Hamburg definiert. Diese entspricht in etwa einem Umkreis von 40 bis 50 km um das Hamburger Stadtzentrum. In den darin enthaltenen 273 Gemeinden wohnen knapp 3 Millionen Menschen. Der so definierte Großraum Hamburg wird u.a. durch die größeren Gemeinden Elmshorn, Bad Oldesloe, Lauenburg (Elbe), Lüneburg, Tostedt und Stade begrenzt.

2
Der Begriff „Verkehrserzeugung" meint in diesem Artikel die pro Person ab 6 Jahre mit dem Pkw als Fahrer oder Beifahrer im Durchschnitt pro Tag zurückgelegte Entfernung.

3
Erhebungszeiträume: Herbst 2000, Frühjahr 2001.

4
Diese Abschätzung ist relativ konservativ. Ein Vergleich anderer Quantile (hier: Drittel) der Standorteigenschaften würde zu einer noch größeren Standortabhängigkeit der zurückgelegten Entfernungen führen. Pro Person meint pro Person ab 6 Jahre.

5
Hamburg und 272 Umlandgemeinden bis etwa 40 bis 50 km Entfernung vom Hamburger Stadtkern (Begrenzung des Untersuchungsraumes in etwa durch die Städte Elmshorn, Bad Oldesloe, Lauenburg (Elbe), Lüneburg, Tostedt und Stade).

6
Bei einer Einwohnerveredelung werden Einwohnern in größeren Gemeinden höhere Finanzbedarfe zugeordnet als in kleineren Gemeinden. Ceteris paribus erhalten größere Gemeinden somit pro Einwohner höhere Zuweisungen im Kommunalen Finanzausgleich als kleinere Gemeinden. Ob und in welcher Form eine Einwohnerveredelung angewandt wird, regelt das Finanzausgleichsgesetz des jeweiligen Bundeslandes.

7
Datengrundlage ist u.a. eine eigene Erhebung zur Wachstumsabhängigkeit dieser Einrichtungen (Gutsche 2003).

8
In den USA wird dieser Effekt als „fiscalization of land use" diskutiert. So zeigt z.B. Wassmer in einem Vergleich von Großstadtregionen („Metropolitan Areas") im Westen der USA, dass sich der Einzelhandel in den Großstadtregionen signifikant stärker zersiedelt hat, in denen die für die Flächennutzungsplanung zuständigen Gemeinden auf eine lokale „sales tax" angewiesen sind, als dies in Großstadtregionen der Fall ist, die eine „sales tax" auf lokaler Ebene nicht kennen (Wassmer 2001).

9
Eine Ausnahme bilden Neubauprojekte, bei denen erhebliche Planungsgewinne durch die Gemeinden realisiert werden.

Literatur

Bade, F.-J.; Junkernheinrich, M.; Micosatt, G.; Schelte, J. (1993): Finanzielle Auswirkungen von Baulandausweisungen. – Bochum

Bergmann, A.; Einig, K., Hutter, G.; Müller, B.; Siedentop, S. (Hrsg.) (1999): Siedlungspolitik auf neuen Wegen. Steuerungsinstrumente für eine ressourcenschonende Flächennutzung. – Berlin

Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung (BfLR) (1995): Verkehrsvermeidung. Siedlungsstrukturelle und organisatorische Konzepte. – Bonn. = Materialien zur Raumentwicklung. Heft 73

Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (2003): Verkehr in Zahlen 2003/2004. – Berlin

Burchell, R. W.; Listokin, D.; Dolphin, W. (1994): Development Impact Assessment Handbook. Urban Land Institute. – Washington, D.C

Einig, K. (Hrsg) (2000): Regionale Koordination der Baulandausweisung. – Berlin

Freie und Hansestadt Hamburg, Staatliche Pressestelle (2002): Leitbild: Metropole Hamburg – Wachsende Stadt. – Hamburg

Geier, S.; Holz-Rau, C.; Krafft-Neuhäuser, H. (2001): Randwanderung und Verkehr. In: Internationales Verkehrswesen. Heft 1+2 (2001), S. 22–26

Gertz, C. (1998): Umsetzungsprozesse in der Stadt- und Verkehrsplanung. Die Strategie der kurzen Wege. – Berlin

Gertz, C.; Stein, A. (Hrsg.) (2004): Raum und Verkehr gestalten. Festschrift für Eckhard Kutter. – Berlin

Gutsche, J.-M. (2000): Die Rolle der Gemeinden bei der Umsetzung verkehrssparsamer Raumstrukturen. ECTL Working Paper Nr. 1. – Hamburg

Gutsche, J.-M. (2003): Kommunale Investitionskosten für soziale Infrastruktur und äußere Erschließung bei neuen Wohngebieten. ECTL-Working Paper 16. – Hamburg

Gutsche, J.-M. (2004): Verkehrserzeugende Wirkungen des kommunalen Finanzsystems. – Berlin

Hueck, T. (1994): Beeinflussung der Baulandausweisungspolitik der Gemeinden in der Bundesrepublik Deutschland. In: Raumforschung und Raumordnung, H. 4+5 (1994), S. 300–307

Hutter, G. (2000): Steuerbarkeit von Baulandausweisungen durch einen reformierten kommunalen Finanzausgleich. In: K. Einig (Hrsg) (2000): Regionale Koordination der Baulandausweisung. – Berlin, S. 258–273

Kutter, E.; Stein, A. (1998): Minderung des Regionalverkehrs. Chancen von Städtebau und Raumordnung in Ostdeutschland. – Bonn. = Forschungen. Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, Heft 87

Koch, R.; Stein, A. (2001): Kommunale Entwicklungsstrategien in der Region Dresden. ECTL-Working Paper Nr. 5. – Hamburg

Moeckel, R.; Osterhage, F. (2002): Stadt-Umland-Wanderung und Finanzkrise der Städte. – Dortmund. = Dortmunder Beiträge zur Raumplanung, Bd. 115

Schmidt, A.; Gutsche, J.-M. (2003): Räumliche Verteilung der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in Hamburg. – Hamburg. = ECTL Working Paper 17

Schönbäck, W.; Schneider, M.; Winkelbauer, S. (1998): Interkommunaler Finanzausgleich als Ergänzung einer regionalen Entwicklungsplanung? Effekte von Betriebs- und Wohnansiedlungen auf den Gemeindehaushalt. In: Raumforschung und Raumordnung, Jg. 56, H. 2+3, S. 153–159

Wassmer, R.W. (2001): Fiscalization of Land Use. Urban Growth Boundaries and Non-Central Retail Sales in the Western United States. – Sacramento. = Forschungspapier der California State University

Jens-Martin Gutsche
TU Hamburg-Harburg
Arbeitsbereich 1-10
21071 Hamburg
Tel.: 040 / 42878-3780
Fax: 040 / 42878-2728
E-Mail: gutsche@tu-harburg.de