



Forschungs- und Entwicklungsvorhaben des Umweltbundesamtes

UMWELTFORSCHUNGSPLAN DES
BUNDESMINISTERIUMS FÜR UMWELT,
NATURSCHUTZ UND REAKTORSICHERHEIT

+++

Forschungskennzahl 3712 16 100

PLANSPIEL



FLÄCHENHANDEL



+++ **Methodische Erläuterung
und Lesehilfe
zu den fiskalischen Analysen
im Rahmen des „Planspiel Flächenhandel“**

Flächenhandel-Informationspapier Nr. 7
Januar 2015



Flächenhandel-Informationspapier Nr. 7
**Methodische Erläuterung
und Lesehilfe
zu den fiskalischen Analysen
im Rahmen des „Planspiel Flächenhandel“**

Jens-Martin Gutsche *

* Dr. Jens-Martin Gutsche, Gertz Gutsche Rümenapp – Stadtentwicklung und Mobilität,
Tel.: 040 / 85 37 37 - 48, E-Mail: gutsche@ggr-planung.de

Diese Publikation ist als Download unter
www.flächenhandel.de verfügbar

**Das Planspiel Flächenhandel
ist ein Verbundprojekt von**

Institut der deutschen Wirtschaft Köln, Kompetenzfeld Immobilienökonomik
Institut Raum & Energie, Hamburg
ILS - Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung, Dortmund
Sonderforschungsgruppe Institutionenanalyse – sofia, Universität Göttingen
Gertz Gutsche Rümenapp Stadtentwicklung und Mobilität, Hamburg
Projektgruppe Stadt + Entwicklung, Leipzig
Büro für Standortplanung, Hamburg
Karlsruher Institut für Technologie (KIT)

Im Auftrag vom
Umweltbundesamt

Die Flächenhandel-Informationspapiere dienen der detaillierten Beschreibung des Flächenhandels und des Projektablaufs. Die Beiträge liegen in alleiniger Verantwortung der Autoren des Projektteams und stellen nicht notwendigerweise die Meinung des Umweltbundesamtes dar.

Zusammenfassung

Im Rahmen des Planspiels Flächenhandel haben die teilnehmenden Modellkommunen die Möglichkeit, eine fiskalische Wirkungsanalyse für Planungen anzufordern, die sie zuvor auf der Online-Plattform des Planspiels definiert haben.

Bei einer fiskalischen Wirkungsanalyse wird mit Hilfe einer detaillierten Modellrechnung untersucht, welche voraussichtlichen Mehreinnahmen und Zusatzausgaben sich für den Kommunalhaushalt der Gemeinde ergeben und welcher fiskalische Gesamteffekt sich daraus ergibt. Mehreinnahmen können z.B. aus zusätzlichen Steuereinnahmen erwachsen. Zusatzausgaben entstehen z.B. durch eine planungsbedingte Mehrnachfrage nach sozialen Infrastrukturen oder einer steigenden Kreisumlage (aufgrund der zuvor genannten Steuermehreinnahmen).

Dieses Informationspapier erläutert die für diese fiskalische Wirkungsanalyse angewendete Methodik sowie die mit dieser Methodik verbundenen Annahmen.

Es richtet sich primär an Modellkommunen, die bereits eine fiskalische Wirkungsanalyse angefordert und erhalten haben und nun in deren Interpretation für das Planspiel, die eigene kommunale Planung sowie die kommunalpolitische Diskussion vor Ort einsteigen möchten. In diesem Sinne versteht sich das Informationspapier nicht nur als methodische Erläuterung, sondern auch als Lesehilfe. Dies gilt insbesondere für den Abschnitt 9.4, der direkten Bezug auf den Aufbau der Ergebnisberichte der fiskalischen Analyse für die Modellkommunen nimmt.

Dieses Informationspapier kann aber auch von Modellkommunen genutzt werden, die sich vorab über die Inhalte einer fiskalischen Wirkungsanalyse und die Detailbedeutung der einzelnen Eingabe- und Auswahlfelder der Online-Plattform informieren wollen. In diesem Sinne ergänzt dieses Informationspapier die Anleitung zur Online-Plattform (Informationspapier Nr. 4).

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	3
1 Ziel einer fiskalischen Analyse	5
2 Modellgrundlage sowie darin enthaltene Wirkungen und Annahmen.....	6
3 Drei Beispielplanungen	14
4 Aufsiedlung und Einzug	17
5 Zusätzliche Einnahmen aufgrund des Planungsprojekts.....	21
6 Zusätzliche Ausgaben aufgrund des Planungsprojekts	33
7 Wirkungen des Planungsprojekts auf Umverteilungs- mechanismen des kommunalen Finanzsystems	47
8 Nicht berücksichtigte Wirkungen der Planungsprojekte	52
9 Gesamtbilanzierung und Ergebnisdarstellung	55

1 Ziel einer fiskalischen Analyse

Grundidee einer fiskalischen Wirkungsanalyse ist es, alle für den Haushalt einer Gebietskörperschaft (in der Regel der Flächen ausweisenden Gemeinde) relevanten Einnahmen und Ausgaben zu bilanzieren, die sich aus der Umsetzung einer flächenrelevanten Planung, z.B. eines neuen Wohn- oder Gewerbegebiets, ergeben.

Kommunen erhalten so die Möglichkeit, sich vor Beginn einer Planung einen Überblick über dessen voraussichtliche Wirkungen auf den eigenen Kommunalhaushalt zu verschaffen. Dabei ist es möglich und sinnvoll, unterschiedliche Planungsvarianten in Form von Szenarien zu vergleichen und so ggf. Planentwürfe und Standortüberlegungen zu optimieren.

Fiskalische Analysen sind ein Bewertungsbaustein unter vielen, mit dessen Hilfe kommunale Orts- und Stadtentwicklungsplanung ihrer komplexen Abwägungsaufgabe ein Stück besser nachkommen kann. Das Ziel ist nicht eine rein fiskalisch optimierte Orts- oder Stadtplanung. Vielmehr soll den Planer/innen und Entscheidungsträger/innen möglichst frühzeitig die Möglichkeit gegeben werden, Folgekostenfallen zu vermeiden und ggf. übertriebene Erwartungen an die fiskalische Rentabilität von Flächenausweisungen zu korrigieren.

Im Rahmen des „Planspiel Flächenhandel“ dienen die fiskalischen Wirkungsanalysen zudem dazu, den an den Handelstagen des Planspiels teilnehmenden Modellkommunen im Rahmen einer von Ihnen selbst festgelegten realistischen Entwicklungsstrategie für den Zeitraum 2014 bis 2028 erste Anhaltspunkte für die eigene Zahlungsbereitschaft hinsichtlich der benötigten Flächenzertifikate zu geben. Die Ergebnisse lassen sich ebenso als Anhaltswert für einen – aus rein fiskalischer Sicht – sinnvollen Verkaufspreis für überschüssige Zertifikate interpretieren.

Darüber hinaus ermöglicht die Gesamtheit der im Rahmen des Planspiels durchgeführten fiskalischen Analysen dem wissenschaftlichen Begleitteam am Ende des Modellprojekts Aussagen darüber, wie die mit dem Planspiel betrachtete Einführung handelbarer Flächenzertifikate vor dem Hintergrund der fiskalischen Realitäten der Gemeinden in unterschiedlichen Regionen Deutschlands zu bewerten ist.

2 Modellgrundlage sowie darin enthaltene Wirkungen und Annahmen

2.1 Verwendetes Abschätzungsmodell FIA

Für die den Modellkommunen des Planspiels Flächenhandel zur Verfügung gestellten fiskalischen Analysen wird das Abschätzungsmodell FIA des Planungsbüros Gertz Gutsche Rümennapp (GGR), Hamburg verwendet. Dieses Modell wurde im Rahmen einer Reihe von Forschungs- und Beratungsprojekten im Laufe der letzten 15 Jahre entwickelt und wird üblicherweise im Rahmen von Standortanalysen und Studien des Büros GGR verwendet.

Um den Aufwand der Datenerfassung und -eingabe für die Modellkommunen im Rahmen zu halten wurden an einigen (wenigen) Stellen vereinfachende Annahmen getroffen. Auf diese Vereinfachungen wird in den nachfolgenden Erläuterungen noch im Detail eingegangen.

Weitergehende Informationen zum verwendeten Abschätzungsmodell FIA finden sich auch auf der Seite www.was-kostet-mein-baugebiet.de/werkzeuge/fiskalische-gesamtbilanz.html.

2.2 Enthaltene Wirkungen

Die im Rahmen der fiskalischen Wirkungsanalyse berücksichtigten Wirkungen der untersuchten Planungsprojekte im Wohn- und Gewerbebereich lassen sich in drei Wirkungsgruppen einteilen:

- Zusätzliche Einnahmen aufgrund des Planungsprojekts (Kapitel 5),
- Zusätzliche Ausgaben aufgrund des Planungsprojekts (Kapitel 6) sowie
- Wirkungen des Planungsprojekts auf Umverteilungsmechanismen des kommunalen Finanzsystems (Kapitel 7)

Zu den zusätzlichen Einnahmen, die sich aus einem Planungsprojekt für den kommunalen Haushalt geben können und deren Umfang im Rahmen der fiskalischen Wirkungsanalyse abgeschätzt wird, zählen die folgenden Positionen:

- Grundsteuer (Abschnitt 5.1)
- Einkommensteuer (Kommunalanteil) und Familienleistungsausgleich (Abschnitt 5.2)
- Gewerbesteuer (netto) (Abschnitt 5.3)
- Umsatzsteuer (Kommunalanteil) (Abschnitt 5.4)
- Konzessionsabgabe (Abschnitt 5.5)
- Kommunale Gewinne aus dem An- und Verkauf von Grundstücken (Abschnitt 5.6)

Diesen Mehreinnahmen stehen i.d.R. zusätzliche Ausgaben gegenüber, die sowohl im Zuge der erstmaligen Herstellung der für das Planungsprojekt notwendigen Infrastrukturen und Ausgleichsmaßnahmen als auch im Rahmen der nachfolgenden Pflege und Unterhaltung dieser Anlagen entstehen.

Die fiskalische Wirkungsanalyse berücksichtigt dabei die zusätzlichen kommunalen Ausgaben für

- die technische Infrastruktur (Abschnitt 6.1),
- den laufenden Betrieb der sozialen Infrastrukturen (Abschnitt 6.2),

- den Neu- und Ausbau der sozialen Infrastrukturen (Abschnitt 6.3),
- weitere kommunale Leistungen (Abschnitt 6.4),
- die Grün- und Ausgleichsflächen (Abschnitt 6.5) sowie
- weitere projektspezifische Ausgaben, wie z.B. Planungskosten oder Ausgaben für den Lärmschutz (Abschnitt 6.6).

Die oben genannten zusätzlichen Einnahmen sowie die Auswirkungen der untersuchten Planungsprojekte auf die Einwohnerzahl der jeweiligen Kommune haben in vielfältiger Form Auswirkungen auf die Umverteilungsmechanismen des kommunalen Finanzsystems. Im Rahmen der fiskalischen Wirkungsanalyse werden daher die Auswirkungen auf die folgenden Mechanismen simuliert:

- Kommunaler Finanzausgleich (Abschnitt 7.1)
- Kreisumlage (Abschnitt 7.2)
- Umlage an Gemeindeverbände (Abschnitt 7.2)

Im Zuge der Bilanzierung dieser Vielzahl an Wirkungen in den einzelnen Jahren des Betrachtungszeitraums werden zudem

- Zinseffekte (Abschnitt 9.2)

berücksichtigt.

Aus methodischen Gründen hingegen nicht berücksichtigt werden im Rahmen der im „Planspiel Flächenhandel“ angewendeten Methodik zur fiskalischen Wirkungsabschätzung die folgenden denkbaren Wirkungen der Planungsprojekte:

- Verminderung von Sozialleistungen (Abschnitt 8.1)
- Wirtschaftliche Sekundäreffekte (Abschnitt 8.2)

Darüber hinaus werden auch die Ausgaben für den Ankauf von Flächenzertifikaten nicht im Rahmen der fiskalischen Wirkungsanalysen betrachtet, sondern sind Bestandteil der Untersuchungen im kontrollierten Feldexperiment (siehe Informationspapier Nr. 6 und Abschnitt 8.3).

2.3 Bilanzierungsraum „Gemeinde“

Die fiskalischen Analysen im Rahmen des „Planspiels Flächenhandel“ werden grundsätzlich aus Sicht der Flächen ausweisenden Gemeinden durchgeführt. Das bedeutet, dass alle fiskalischen Wirkungen auf andere Gebietskörperschaften, z.B. die Nachbargemeinden, den Landkreis oder das Land, nicht berücksichtigt werden.

Zwar ist es mit dem Modell FIA durchaus möglich, auch die regionalen Fiskaleffekte von Flächenausweisungen zu betrachten. Da im Rahmen des „Planspiels Flächenhandel“ jedoch das Entscheidungskalkül der einzelnen Gemeinden, die im Rahmen ihrer Bauleitplanung Zertifikate nachweisen müssen, im Vordergrund steht, beschränken sich die fiskalischen Analysen des Planspiels auf den Bilanzierungsraum „Gemeinde“.

Entsprechend dieser Bilanzierungsperspektive werden Gemeinden, die einem Amt, einer Verwaltungsgemeinschaft oder einem vergleichbaren kommunalen Zusammenschluss angehören,

getrennt von diesen bilanziert. Das bedeutet, dass die Auswirkungen der untersuchten Planungsprojekte auf die von den Gemeinden ggf. zu zahlenden Gemeindeverbandsumlagen im Rahmen der Bilanzierung als Zusatzausgabe berücksichtigt werden.

Sonderfall: Mitgliedsgemeinden von Samtgemeinden (Niedersachsen) sowie Ortsgemeinden von Verbandsgemeinden (Rheinland-Pfalz)

Eine einzige Ausnahme von der eben skizzierten Regel bilden die Mitgliedsgemeinden von Samtgemeinden in Niedersachsen sowie die Ortsgemeinden von Verbandsgemeinden in Rheinland-Pfalz. In diesen beiden Fällen ist die Aufgaben- und Finanzverflechtung zwischen den genannten kommunalen Ebenen so intensiv, dass sie im Rahmen der fiskalischen Wirkungsanalyse als eine gemeinsame Bilanzierungseinheit angesehen werden.

Die fiskalische Gesamtbilanz von Planungsprojekten in Mitgliedsgemeinden von Samtgemeinden (Niedersachsen) bzw. in Ortsgemeinden von Verbandsgemeinden (Rheinland-Pfalz) entspricht somit immer der Summe aller zusätzlichen Einnahmen und Ausgaben der Mitglieds- und Samtgemeinde (Niedersachsen) bzw. der Orts- und Verbandsgemeinde (Rheinland-Pfalz).

Entsprechend dazu werden alle internen Zahlungsflüsse zwischen der Mitglieds- und Samtgemeinde bzw. der Orts- und Verbandsgemeinde nicht berücksichtigt. Dazu zählen z.B. die Samtgemeinde- bzw. Verbandsgemeindeumlage oder die interne Beteiligung der Mitgliedsgemeinden an den Zuweisungen des kommunalen Finanzausgleichs an die Samtgemeinden.

2.4 Grundlegendes Gedankenmodell „Planfall vs. Nullfall“

Wirkung = Planfall minus Nullfall

Der Abschätzung aller zuvor genannten Wirkungen liegt ein grundlegendes Gedankenmodell zu Grunde, dass mit den beiden Begriffen „Planfall“ und „Nullfall“ beschrieben werden kann.

Unter dem „Planfall“ wird eine räumliche Entwicklung in der Kommune verstanden, die die Realisierung des gerade untersuchten Planungsprojektes mit einschließt. Der dazugehörige „Nullfall“ beschreibt hingegen eine Entwicklung der Kommune im gleichen zukünftigen Zeitraum unter identischen Rahmenannahmen, jedoch ohne das untersuchte Planungsprojekt. Der „Nullfall“ entspricht somit nicht dem heutigen Zustand der Kommune, sondern deren wahrscheinlicher zukünftiger Entwicklung ohne das betrachtete Planungsprojekt.

Alle Wirkungen, die im Rahmen der fiskalischen Analyse bilanziert werden, ergeben sich gedanklich aus der Differenz der Zustände „Planfall“ und „Nullfall“ über einen jeweils identischen Betrachtungszeitraum.

Nettozuzugsquote

Ein wichtiger Teilaspekt dieser modellstrukturellen Gegenüberstellung von „Planfall“ und „Nullfall“ ist die Frage der Nettozuzugsquote.

In den meisten Fällen zieht nicht die Gesamtheit der zukünftigen Bewohner eines Neubaugebiets neu in die gebietsausweisende Gemeinde. Vielmehr gibt es fast immer einen Anteil an Einwohnern, die nur innerhalb der Gemeinde umziehen. Dieser Teil der zukünftigen Bewohner des Neubaugebiets hat bereits vor dessen Entstehung soziale Infrastrukturleistungen in der Gemeinde in Anspruch genommen und hier seine Steuern entrichtet.

Diesen Binnenumzügen sind wiederum „Kaskadenumzüge“ innerhalb des Gemeindegebiets gegenzurechnen. Diese entstehen durch das Freiziehen von Wohnungen innerhalb der Gemeinde beim Umzug von Bürgern aus den Bestandsgebieten in das jeweilige Neubaugebiet. Auch diese Bestandswohnungen werden mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit von Zuzüglern von außerhalb übernommen, die ihrerseits dann wieder zusätzliche Leistungen und Kapazitäten in den sozialen Infrastrukturen der Gemeinde in Anspruch nehmen und hier zusätzliche Steuern zahlen.

Den Binnenumzügen gegenzurechnen sind zudem mögliche Abwanderungen im „Nullfall“. Diese treten auf, wenn umzugs- bzw. bauwillige Haushalte, die im „Planfall“ in das betrachtete Neubaugebiet ziehen, im Falle dessen Nichtrealisierung (d.h. im „Nullfall“) aus der Gemeinde wegziehen, um ihren Umzugs- bzw. Neubauwunsch in einer anderen Gemeinde zu realisieren.

Sehr ähnliche Zusammenhänge lassen sich bei der Ausweisung von Gewerbegebieten auch hinsichtlich des Umzugsverhaltens von Unternehmen beschreiben.

Vereinfachte Annahme: Nettozuzugsquote = 100 %

Bei der detaillierten Untersuchung von Planungsprojekten im Rahmen von Gutachten wird daher üblicherweise zunächst die Nettozuzugsquote für Haushalte und Unternehmen anhand einer alters- bzw. branchenspezifischen Auswertung der Wanderungsstatistik sowie der Untersuchung von Referenzprojekten hergeleitet.

Da ein solches Vorgehen sowohl für die Gutachter wie auch für die Kommunen mit einem nicht unerheblichen Aufwand verbunden ist, wurde von Seiten des Projektteams für das Planspiel Flächenhandel entschieden, in allen fiskalischen Wirkungsbetrachtungen von einem Standardwert von 100 % für die Nettozuzugsquote sowohl der Haushalte wie auch der Unternehmen auszugehen.

Einer Nettozuzugsquote von 100 % entspricht die vereinfachende Annahme, dass alle zukünftig auf der ausgewiesenen Fläche angesiedelten Haushalte bzw. Unternehmen entweder

- neu in die Gemeinde ziehen oder
- aus einem Bestandsgebiet innerhalb der Gemeinde in die neu ausgewiesene Fläche ziehen und
 - durch das Freiziehen ihrer bisherigen Wohnung „Kaskadenumzüge“ ausgelöst werden, in deren Rahmen früher oder später ein vergleichbarer Haushalt neu in die Gemeinde zieht bzw.
 - der Haushalt im Falle einer Nicht-Realisierung („Nullfall“) aus der Gemeinde abgewandert wäre (z.B. um in einer Nachbargemeinde seinen Neubauwunsch zu realisieren.)

Mit dieser vereinfachenden Annahme kommt der für das jeweilige Planungsprojekt angenommenen Realisierungsdauer eine gesteigerte Bedeutung zu. Diese wird durch die Modellkommunen auf der Online-Plattform für jedes Projekt einzeln festgelegt.¹

Dabei sollte in Gemeinden mit einer eher geringen Nachfrage nach Wohn- bzw. Gewerbeflächen eine deutlich längere Realisierungsdauer angenommen werden als in Gemeinden mit hohem Nachfragedruck und Bodenpreis. Eine längere Realisierungsdauer sollte zudem angesetzt werden, wenn bei Wohnbaulichen Flächen abzusehen ist, dass ein Großteil der Privatbesitzer die neu geschaffenen Bauflächen „für die Enkel“ aufhebt. Dieser Effekt ist auch in höherpreisigen Regionen zu finden.

2.5 Grobstruktur des Modellaufbaus

Die fiskalische Wirkungsbilanzierung erfolgt im Rahmen des verwendeten Modells über eine Methodik, die sich je nach Eigenschaft des untersuchten Planungsprojektes aus 15-25 Einzelmodulen zusammensetzt (Abbildung 1).

Unabhängig von der Nutzung (Wohn-, Gewerbe- oder Mischgebiet) lassen sich diese Einzelmodule zu den folgenden fünf Phasen des Modellaufbaus zusammenfassen (Abbildung 2):

- In der ersten Modellierungsphase wird abgeschätzt, in welchem Jahr des Betrachtungszeitraums wie viele Wohnungen mit welchen Eigenschaften (Gebäudeart, Größe, Preis, Miete oder Eigentum) neu fertiggestellt werden. Grundlage dieser Schätzung sind die von den Modellkommunen auf der Online-Plattform eingegebenen Daten zur Flächenbilanz, zur Gebäudestruktur, zur Realisierungsdauer, zum Bodenpreis sowie zum Mengenverhältnis von Miete oder Eigentum. Entsprechende Abschätzungen werden im Falle von Gewerbe- oder Mischgebieten auch für den gewerblichen Bereich vorgenommen.
- Diese in der ersten Phase der Modellierung abgeschätzten Wohngebäude- bzw. Gewerbeflächeneinheiten werden in der zweiten Modellphase durch Haushalte und Unternehmen bezogen. Dabei wird zwischen einer Vielzahl von Haushalts- bzw. Unternehmens-typen unterschieden, die jeweils spezifische Eigenschaften (z.B. Altersstruktur, Einkommen, Gewerbesteuersaufkommen, mittlere Verweildauer,...) aufweisen.

¹ Die Festlegung der Realisierungsdauer erfolgt im Arbeitsschritt 5 („Strategie“) der Online-Plattform in der Tabelle zum dortigen Abschnitt 3 („Entwicklung auf neuen Entwicklungsflächen“), Spalte „Jahre bis fertig“.

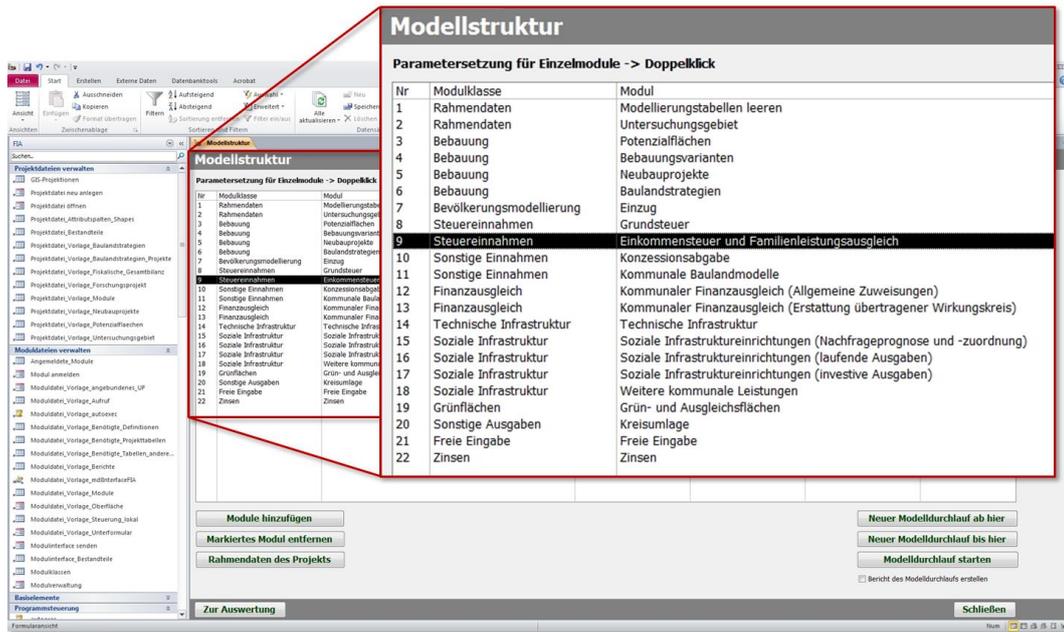


Abbildung 1 Screenshot des Modells FIA im Zuge der Nutzung für das „Planspiel Flächenhandel“, hier: zur fiskalischen Bewertung eines Wohnbaugebiets ohne gewerbliche Nutzungen

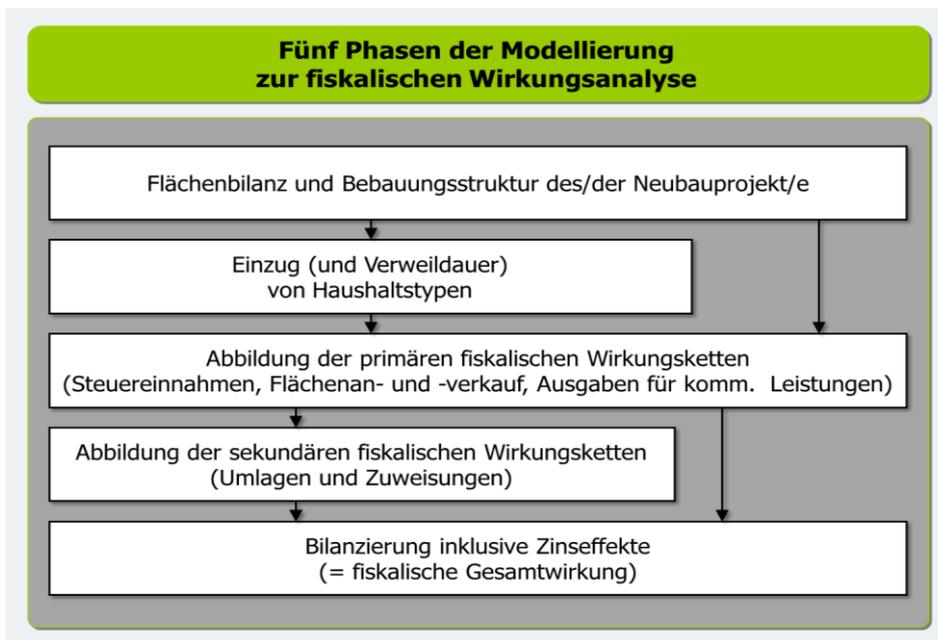


Abbildung 2 Die fünf Phasen der verwendeten Modellstruktur FIA

- Die differenzierte Struktur der Gebäude sowie der eingezogenen Haushalte und Unternehmen bilden in der dritten Modellphase die Grundlage für die Abschätzung der so genannten primären fiskalischen Wirkungen. Dazu zählen alle zusätzlichen Einnahmen und Ausgaben im jeweils betrachteten kommunalen Haushalt, die sich unmittelbar aus der Fertigstellung der Gebäude bzw. deren Bezug ergeben. Dies sind zum einen die Steuereinnahmen vor allem aus Grund-, Einkommens-, Gewerbe- und Umsatzsteuer sowie zum anderen die zusätzlichen Ausgaben für soziale und technische Infrastrukturen und weitere kommunale Leistungen. Neben den Kosten der erstmaligen Herstellung

zusätzlicher Infrastrukturanlagen und Einrichtungen werden dabei auch die erst in den späteren Jahren auftretenden Folgekosten abgeschätzt. Darüber hinaus werden in der dritten Modellphase kommunale Einnahmen und Ausgaben für den An- und Verkauf von Grundstücken im Zusammenhang mit dem Planungsprojekt bilanziert, sofern die Kommune an diesen Grundstücksgeschäften beteiligt ist.

- Aus den in der dritten Modellphase abgeschätzten zusätzlichen Steuereinnahmen ergeben sich in den meisten Fällen weitergehende Wirkungen auf die verschiedenen Umverteilungsmechanismen des kommunalen Finanzsystems. Diese so genannten sekundären Wirkungsketten sind Gegenstand der vierten Modellierungsphase. Betrachtet werden dabei zum einen die Wirkungen zusätzlicher Steuereinnahmen auf die von der Gemeinde zu entrichtenden Umlagen an den Landkreis sowie an die kommunalen Zusammenschlüsse wie Ämter, Samtgemeinden, Verbandsgemeinden oder Verwaltungsgemeinschaften. Gegenstand der Modellierung ist zum anderen eine Abschätzung der Wirkungen des jeweils betrachteten Neubauprojekts auf die Zuweisungen aus dem kommunalen Finanzausgleich des jeweiligen Bundeslandes. Für die Modellierung des kommunalen Finanzausgleichs ist neben den im dritten Modellierungsschritt errechneten zusätzlichen Steuereinnahmen auch der in der zweiten Phase modellierte Einzug von Bedeutung.
- In einer abschließenden fünften Modellierungsphase werden alle in der dritten und vierten Modellphase abgeschätzten zusätzlichen Einnahmen und Ausgaben in den einzelnen Betrachtungsjahren aufsummiert und anschließend ab dem Projektstart kumuliert. Aus dem jeweiligen Zwischenstand dieser Kumulation werden jährliche Zinseffekte abgeleitet. Bildlich gesprochen wird für jedes untersuchte Neubauprojekt ein eigenes Konto angelegt, auf das alle zusätzlichen Einnahmen verbucht und von dem alle zusätzlichen Ausgaben abgebucht werden. Steht das Konto am Ende eines Betrachtungsjahres im Plus, so kommt es zu einer Zinsgutschrift. Steht das Konto hingegen am Ende eines Jahres (z.B. in der Anfangsphase mit ihrer Vielzahl an Investitionen) im Minus, so werden dem Projekt für das betreffende Jahr negative Zinseffekte angelastet. Über eine finanzmathematische Zusammenfassung (Barwertbildung) wird abschließend ein zusammenfassender Kennwert („Fiskalwert“) über den gesamten Betrachtungszeitraum errechnet.

Für alle fiskalischen Analysen im Rahmen des Planspiels Flächenhandel wird ein einheitlicher Betrachtungszeitraum von 25 Jahren ab Projektbeginn und ein Realzinssatz von 2% p.a. angesetzt.

Diese fünf Modellphasen werden in den nachfolgenden Kapiteln dieses Informationspapiers anhand von drei Beispielpfanungen (Kapitel 3) im Detail erläutert:

- Die erste Modellierungsphase basiert im Wesentlichen aus den Eingaben der Modellkommunen auf der Online-Plattform. Deren Umrechnung in eine Gebäudestruktur und einen Aufsiedlungsprozess wird in Abschnitt 4.1 beschrieben.
- Das methodische Vorgehen zur Simulation des Einzugs, der zweiten Modellphase, ist Gegenstand der darauf folgenden Abschnitte 4.2 (Haushalte) und 4.3 (Unternehmen).
- Ausführungen zur dritten Modellphase finden sich in den Kapiteln 5 (Einnahmen) und 6 (Ausgaben).

- Erläuterungen zur vierten Modellphase (sekundäre Fiskaleffekte) sind in Kapitel 7 zu finden.
- Darstellungen zur Bilanzierung (fünfte Modellphase) sind Gegenstand des Kapitels 9.

3 Drei Beispielplanungen

Die fiskalische Wirkung eines Planungsprojektes kann sehr unterschiedlich ausfallen und von „deutlich negativ“ bis „sehr positiv“ reichen. Einfluss haben dabei die vorgesehenen Nutzungen, zentrale städtebauliche Parameter wie Dichte, Gebäudetyp und Mietanteil und das wirtschaftliche Entwicklungsmodell der Planung (Investorenplanung, kommunale Eigenentwicklung, städtebaulicher Vertrag, Umlegung, ...). Aufgrund unterschiedlicher Bodenpreise, Einkommensverhältnisse, Hebesätze und landesspezifischer Regelungen des kommunalen Finanzsystems kann darüber hinaus das gleiche Planungsprojekt in unterschiedlichen Kommunen, Regionen und Bundesländern deutlich unterschiedliche fiskalische Wirkungen erzeugen.

Die gesamte Breite der möglichen Wirkungen kann im Rahmen dieses Informationspapiers nicht in aller Tiefe behandelt werden. Um gleichwohl eine möglichst anschauliche Darstellung zu erzielen, wird in den nachfolgenden Kapiteln immer wieder auf drei beispielhafte Planungsprojekte Bezug genommen.

Die Eigenschaften und Planungsparameter dieser drei Beispielplanungen sind in der nachfolgenden Abbildung 3 zusammengestellt. Deren Darstellung orientiert sich an der Struktur der Online-Plattform, insbesondere am dortigen Arbeitsschritt 4 („Planungen“).²

Bei den drei Beispielplanungen handelt es sich zweimal (Beispiele A und B) um einen Wohnungsbauprojekt und einmal (Beispiel C) um eine neue Gewerbefläche. Alle drei Projekte sind vergleichsweise klein und in einer amtsfreien, kreisangehörigen Gemeinde in Schleswig-Holstein gelegen. Die Projekte sollen jeweils im Jahr 2019 beginnen. Für die Aufsiedlung wird in allen drei Fällen ein Zeitraum von drei Jahren angenommen.

Die beiden Wohnungsbauprojekte A und B sind hinsichtlich ihrer Planungsparameter (zwölf Wohnungen, vorwiegend im Eigentum) und Gesamtkosten vollkommen identisch. Der einzige Unterschied zwischen diesen beiden Beispielplanungen liegt im gewählten Entwicklungsmodell („Rolle der Kommune bei der Flächenentwicklung“).

- Bei der Beispielplanung A ist die Kommune nicht an den Grundstücksan- und -verkäufen beteiligt. Zur Finanzierung der Erschließungsstraßen erhebt sie Erschließungskostenbeiträge nach BauGB mit dem entsprechend verbleibenden kommunalen Kostenanteil. Dieses Vorgehen entspricht dem „Entwicklungsmodell A“ auf der Online-Plattform.
- Im Gegensatz dazu wird das identische Wohnungsbauprojekt in der Beispielplanung B in Form einer kommunalen Eigenentwicklung realisiert. Dabei werden alle technischen Infrastrukturen zunächst durch die Kommune vorfinanziert und über den Abverkauf der erschlossenen Flächen zu 120 € pro qm Nettowohnbauland refinanziert. Erschließungsbeiträge werden entsprechend nicht erhoben. Für die kommunale Eigenentwicklung muss die Kommune die entsprechenden Flächen zunächst zu einem Preis von durchschnittlich 14 € pro qm Bruttofläche erwerben. Auf der Online-Plattform würde man zur Abbildung eines solchen Vorgehens das „Entwicklungsmodell C“ auswählen.

² Zur Nutzung der Online-Plattform zur Erfassung der Planungsprojekte in den Modellkommunen vgl. die Darstellung im Flächenhandel-Informationspapier Nr. 4 unter www.flaechenhandel.de/downloads.

Drei beispielhafte Planungen für die nachfolgenden Erläuterungen			
	Beispiel A	Beispiel B	Beispiel C
Gemeinde	Kreisangehörige Gemeinde in Schleswig-Holstein, kreisfrei		
Flächenbilanz	Bruttofläche 6.670 qm Erschließung 510 qm Grünflächen 600 qm Nettofläche 5.560 qm		Bruttofläche 7.980 qm Erschließung 710 qm Grünflächen 300 qm Nettofläche 6.970 qm
Erschließung	Trennsystem, kein Gasanschluss		
Wohnungen	in Einfamilienhäusern 8 in Doppelhaushälften/Zweifamilienhäusern 4 in Reihenhäusern 0 in Mehrfamilienhäusern 0 eher Eigentum		keine Wohnungen
Arbeitsplätze	keine Arbeitsplätze		Büro/Verwaltung 25 Einzelhandel 0 Verarb. Gewerbe 15 Logistik 0
Rolle der Kommune (Entwicklungsmodell)	<u>Modell A</u> Die Kommune ist an den Grundstücksan- und -verkäufen nicht beteiligt Erhebung von Erschließungsbeiträgen	<u>Modell C</u> Die Kommune entwickelt die Fläche selbst Keine Erschließungsbeiträge, da Erschließung über Grundstücksverkäufe refinanziert wird	<u>Modell B2</u> Kommune an den Grundstücksan- und -verkäufen nicht beteiligt Investor zahlt über städtebaulichen Vertrag Erschließung und Grün
Marktpreis der Nettoflächen	120 €/qm netto (Wohnen)		45 €/qm netto (Gewerbe)
Kommunaler Flächenankauf	kein Ankauf	14 €/qm brutto	kein Ankauf
Projektspezifische Kosten	Planungskosten: 30.000 € Äußere Verkehrserschließung: 45.000 €		Planungskosten: 50.000 € Äußere Verkehrsers.: 0 €
Ausbaubedarf soziale Infrastruktur	Ausbaubedarf „vermutlich“ im Krippenbereich		kein Ausbaubedarf
Strategie	Projektstart im Jahr 2019, Fertigstellung drei Jahre später (2022)		

Abbildung 3 Eigenschaften der drei Beispielplanungen

Für die Realisierung der Gewerbeflächen mit voraussichtlich 40 Arbeitsplätzen in der Beispielplanung C ist die betrachtete Kommune – ähnlich wie in der Beispielplanung A – nicht an den Grundstücksan- und -verkäufen beteiligt. Abweichend von der Beispielplanung A schließt sie für die Gewerbeflächen in der Beispielplanung C jedoch einen städtebaulichen Vertrag mit dem betreffenden Investor. Nach dessen Regelungen trägt der Investor die Kosten der erstmaligen Herstellung der Erschließungsanlagen sowie der Grün- und Ausgleichsflächen. Dieses Vorgehen entspricht dem „Entwicklungsmodell B2“ auf der Online-Plattform.³

³ Beim Modell B (Städtebaulicher Vertrag) können die Kommunen aus drei Unterformen auswählen. Im Modell B1 zahlt der Investor die erstmalige Herstellung der Erschließungsstraßen. In den weiteren Modellen übernimmt er zusätzlich die Kosten der erstmaligen Herstellung der Grün- und Ausgleichsflächen (B2) und die ggf. anfallenden Kosten des Ausbaus sozialer Infrastruktureinrichtung (B3).

4 Aufsiedlung und Einzug

4.1 Gebäudestruktur und Aufsiedlung

Die Gebäudestruktur von Wohngebieten ist durch die Eingabe der Modellkommunen auf die Online-Plattform bereits weitestgehend definiert. So liegen die Modellkommunen hier sowohl fest, wie viele Wohngebäude auf der betreffenden Entwicklungsfläche entstehen sollen, welchen Anteil dabei die typischen Gebäudeformen (Einfamilienhaus, Doppelhaushälften, Reihenhausegmente, Wohnungen in Mehrfamilienhäusern) haben werden als auch, ob die neuerrichteten Wohnungen eher zum Eigentumserwerb oder zur Miete errichtet werden.

Darüber hinaus legen die Modellkommunen auf der Online-Plattform fest, wie viele Jahre zwischen der Fertigstellung des ersten und des letzten Wohngebäudes vergehen werden. Für den Zeitraum dieser „Aufsiedlungsdauer“ wird in den Modellabschätzungen für die fiskalische Wirkungsanalyse vereinfachend angenommen, dass pro Jahr die gleiche Anzahl neuer Wohnungen fertig gestellt wird. Dies entspricht einer linearen Aufsiedlung.

Beispielhaft zeigt Abbildung 4 diese modellhaft angenommene Aufsiedlung im Zeitverlauf für die beiden (baulich identischen) Beispielplanungen A und B. Dabei wird deutlich, dass auch während der Bauphase von einem konstanten Verhältnis der Gebäudetypen (Einfamilienhäuser, Doppelhaushälften, Reihenhausegmente, Wohnungen in Mehrfamilienhäusern) ausgegangen wird.

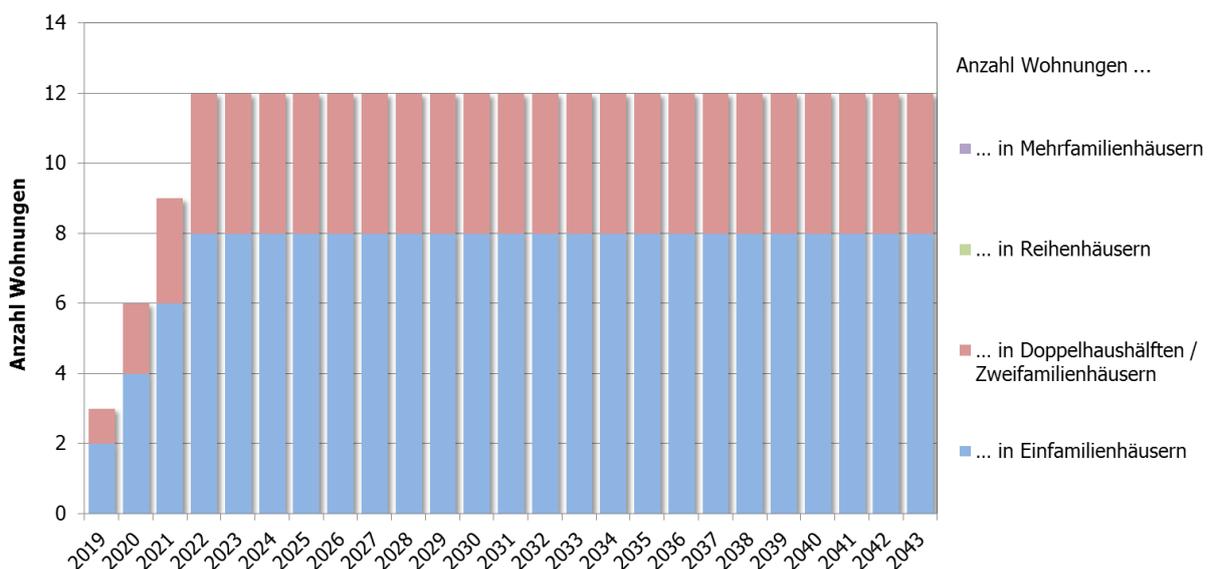


Abbildung 4 Modellhafte Aufsiedlung der (baulich identischen) Beispielplanungen A und B (Wohngebiet)

In den analogen Abschätzungen für die gewerblichen Nutzungen wird nicht zwischen einzelnen Gebäudetypen unterschieden. Vielmehr wird jedes Betrachtungsjahr ermittelt, welcher Anteil der Gewerbeeinheiten (gemessen an der Anzahl der Arbeitsplätze) bereits realisiert wurde. Wie Abbildung 5 für die Beispielplanung C veranschaulicht, wird dabei vereinfachend ebenfalls ein linearer Aufsiedlungsverlauf unterstellt.

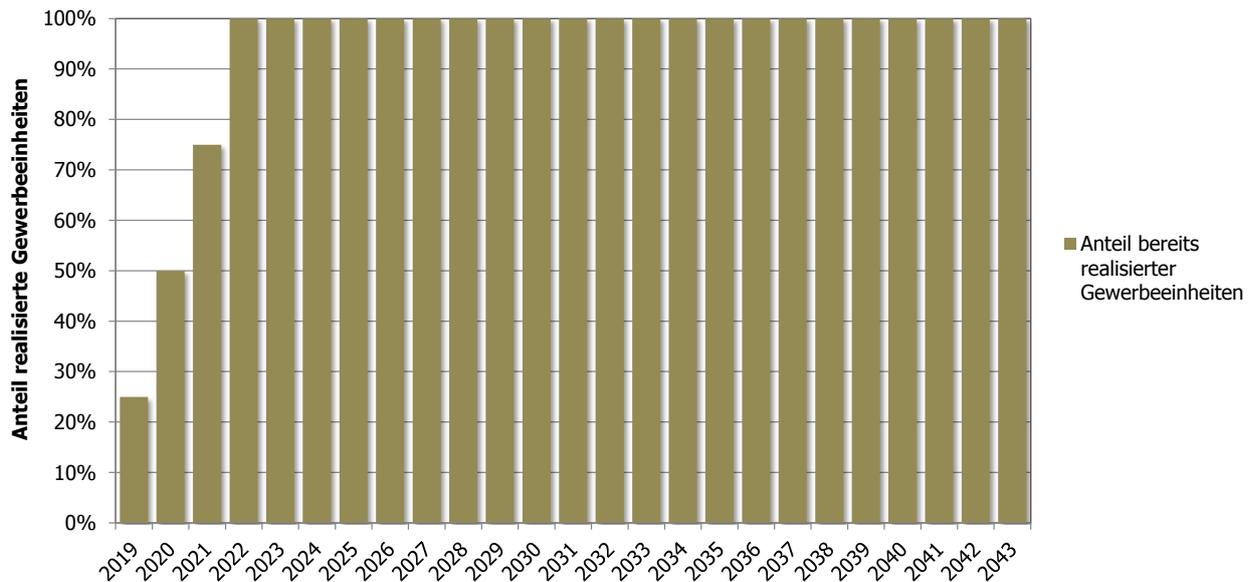


Abbildung 5 Modellhafte Aufsiedlung der Beispielplanung C (Gewerbegebiet)

4.2 Einzug von Haushalten

In einem nächsten Modellschritt⁴ werden die im vorigen Abschnitt modellhaft erzeugten Wohnungen durch Haushalte bezogen.

Dabei wird im Zuge der Modellierung zwischen insgesamt 176 Haushaltstypen unterschieden. Diese unterscheiden sich nicht nur hinsichtlich der Haushaltsgröße und der Altersstruktur, sondern auch hinsichtlich des Haushaltseinkommens.

Welche Haushaltstypen in welcher Häufigkeit in die im Rahmen des gerade betrachteten Neubauprojekts neu gebauten Wohnungen ziehen, wird im Zuge eines Abgleichs des neu geschaffenen Angebots mit den Wohnwünschen und finanziellen Möglichkeiten der Haushaltstypen ermittelt. Dazu sind jedem Haushaltstyp Wahrscheinlichkeiten für die Annahme bestimmter Wohnungsgrößen, Gebäudetypen und Preissegmente zugeordnet.

Diese Kennwerte der Haushaltstypen wurden im Zuge des Aufbaus des Modells FIA über eine Vielzahl von Auswertungen des Mikrozensus, des Sozio-ökonomischen Panels (SOEP), der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe sowie einer Reihe von kommunalen und regionalen Wohnungsmarktuntersuchungen ermittelt. Größere Wohnungen sowie Wohnungen im Einfamilienhausbereich werden daher eher von größeren Haushalten und Familien bezogen. In teurere Wohnungen ziehen zugleich Haushalte mit einem höheren Einkommen. Eigentum wird vor allem von Haushalten mit einer eigentumsorientierten Altersstruktur (Familiengründungsphase bzw. kurz vor Eintritt in das Rentenalter) bezogen.

Das auf der Online-Plattform durch die Modellkommune eingetragene Verhältnis von Miete oder Eigentum (z.B. „eher Eigentum“ in den Beispielplanungen A und B) hat zudem Einfluss auf die Dauer des Verbleibs der simulierten Haushalte in den neu gebauten Wohnungen. So zeigt sich in den empirischen Auswertungen, die der Simulation zugrunde liegen, dass Haushalte in Miet-

⁴ Vgl. auch den Screenshot des Modells FIA in Abbildung 1.

wohnungen erheblich kürzer in diesen wohnen bleiben als Haushalte, die Eigentum gebildet haben. Entsprechend unterstellt das Modell FIA für Mietwohnungen eine schnellere Abfolge von Folgeeinzügen in den nachfolgenden Jahren als für Häuser und Wohnungen im Eigentum der Bewohner. In Neubauvorhaben mit einem hohen Eigentumsanteil wie den Beispielplanungen A und B kommt es daher in den Folgejahren zu einer ausgeprägten Altersstrukturverschiebung, da sich die eingezogenen Haushalte in den ersten Jahren durch Geburten zunächst noch leicht vergrößern und anschließend eine merkliche Alterung durchlaufen. Dabei spielen neben dem reinen älter werden auch Effekte wie Trennungen, Sterbefälle sowie der Auszug erwachsen werdender Kinder eine wichtige Rolle. Entsprechende Effekte gibt es selbstverständlich auch in Mietwohnungen. Bezogen auf das einzelne Neubauprojekt werden diese jedoch durch den häufigeren Bewohnerwechsel deutlich stärker ausgeglichen.

Aus der Überlagerung der Vielzahl der beschriebenen Effekte (sukzessive Fertigstellung der Wohnungen, spezifische Mischung von Haushaltstypen in Abhängigkeit von Gebäudetyp, Wohnungsgröße und Preis, Alterung und Umstrukturierung der Haushalte während der Wohndauer, Auszug und Folgebezug durch weitere Haushalte) ergibt sich letztendlich die für die weitere Modellierung verwendete Einwohner- und Altersstruktur in den neu geschaffenen Wohnungen. Abbildung 6 zeigt das Ergebnis einer solchen Abschätzung für die beiden Beispielplanungen A und B.

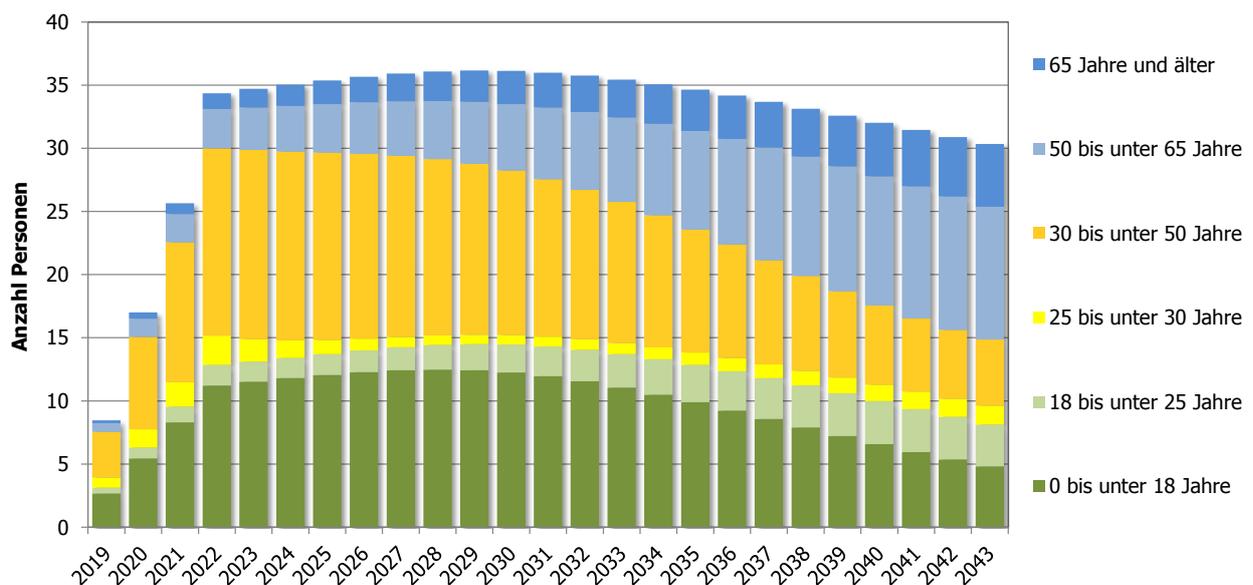


Abbildung 6 Abgeschätzte Einwohner- und Altersstruktur in den fertig gestellten Wohnungen der (baulich identischen) Beispielplanungen A und B (Wohngebiet)

4.3 Einzug von Unternehmen

Die fiskalischen Wirkungen von Unternehmensansiedlungen ergeben sich – neben den kommunalen Ausgaben für die technischen Infrastrukturen der Erschließung – vor allem aus den kommunalen Mehreinnahmen aus der Gewerbesteuer sowie dem Kommunalanteil an der Umsatzsteuer. Wie in den Abschnitten 5.3 und 5.4 noch genauer beschrieben, wird für deren Abschätzung die Anzahl und Branchenstruktur der angesiedelten Arbeitsplätze verwendet.

Bei der modellhaften Simulation des Einzugs von Unternehmen wird daher darauf verzichtet, die Anzahl und Größenstruktur der Unternehmen abzuschätzen. Stattdessen wird für jedes Betrachtungsjahr die Anzahl und Branchenstruktur der auf der Entwicklungsfläche angesiedelten Arbeitsplätze direkt abgeschätzt.

Grundlage dafür bildet zum einen die von der Modellkommune auf der Online-Plattform eingetragene Gesamtanzahl an Arbeitsplätzen. Für die in Abbildung 7 dargestellte Beispielplanung C beträgt diese 40 Arbeitsplätze. Aus einer Verknüpfung mit der in Abbildung 5 abgeschätzten Aufsiedlung ergibt sich für jedes Betrachtungsjahr die angenommene Gesamtanzahl an Arbeitsplätzen aus der Entwicklungsphase.

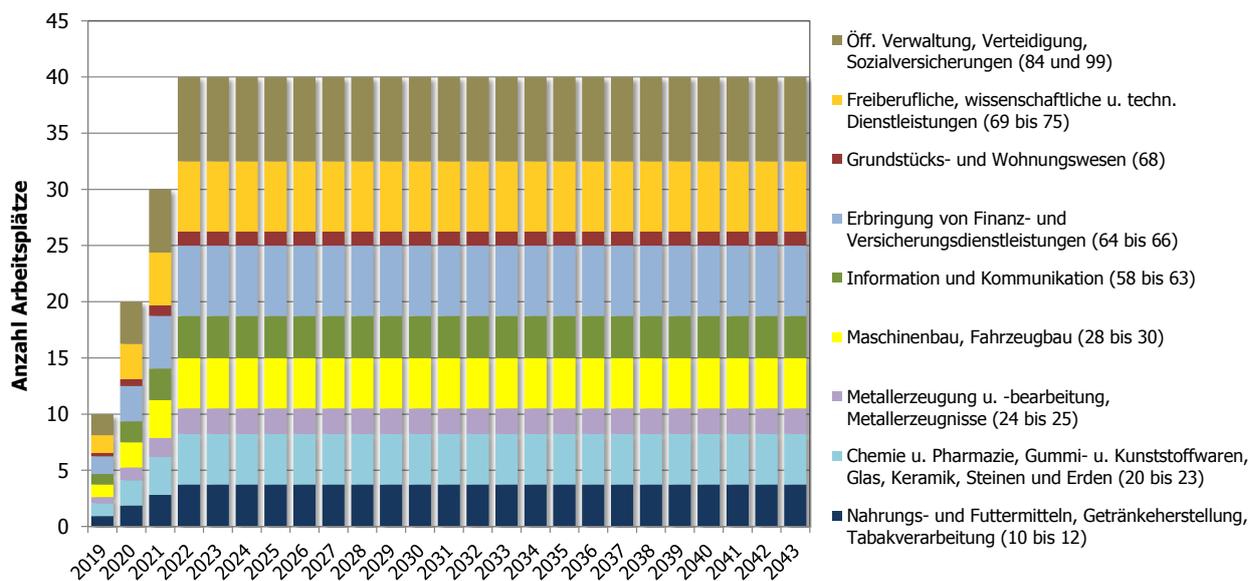


Abbildung 7 Abgeschätzte Anzahl und Branchenstruktur der in der Beispielplanung C angesiedelten Arbeitsplätze. (Die in der Legende in Klammern angegebenen Zahlenbereiche beziehen sich auf die Wirtschaftsgliederung WZ 2008)

Innerhalb dieser Gesamtanzahl der Arbeitsplätze in jedem Betrachtungsjahr wird in einem nächsten Abschätzungsschritt eine Branchenstruktur geschätzt. Dazu wird die von der Modellkommune auf der Online-Plattform angegebene Differenzierung nach den vier Bereichen „Büro und Verwaltung“, „Einzelhandel“, „Verarbeitendes Gewerbe“ und „Logistik“ anhand regionsspezifischer Faktoren auf die Wirtschaftszweige nach dem System der Wirtschaftsgliederung WZ 2008 abgeschätzt. Die regionsspezifischen Umrechnungsfaktoren werden dabei aus der Statistik der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten der Bundesanstalt für Arbeit abgeleitet. Die Umrechnung spiegelt somit die regionale Wirtschaftsstruktur wider.

5 Zusätzliche Einnahmen aufgrund des Planungsprojekts

Abbildung 8 zeigt das Ergebnis der fiskalischen Gesamtanalysen für die drei Beispielplanungen in Form einer Zeitleiste. Oberhalb der Null-Linie sind – rot eingefärbt – die Einnahmen der Kommune in den einzelnen Betrachtungsjahren abgetragen.

Die nach unten zeigenden Säulen stehen für die zeitgleich auftretenden zusätzlichen Ausgaben der Kommune aufgrund des jeweiligen Planungsprojekts. Die Ausgaben werden in Kapitel 6 diskutiert und sind daher an dieser Stelle nur grau eingefärbt.

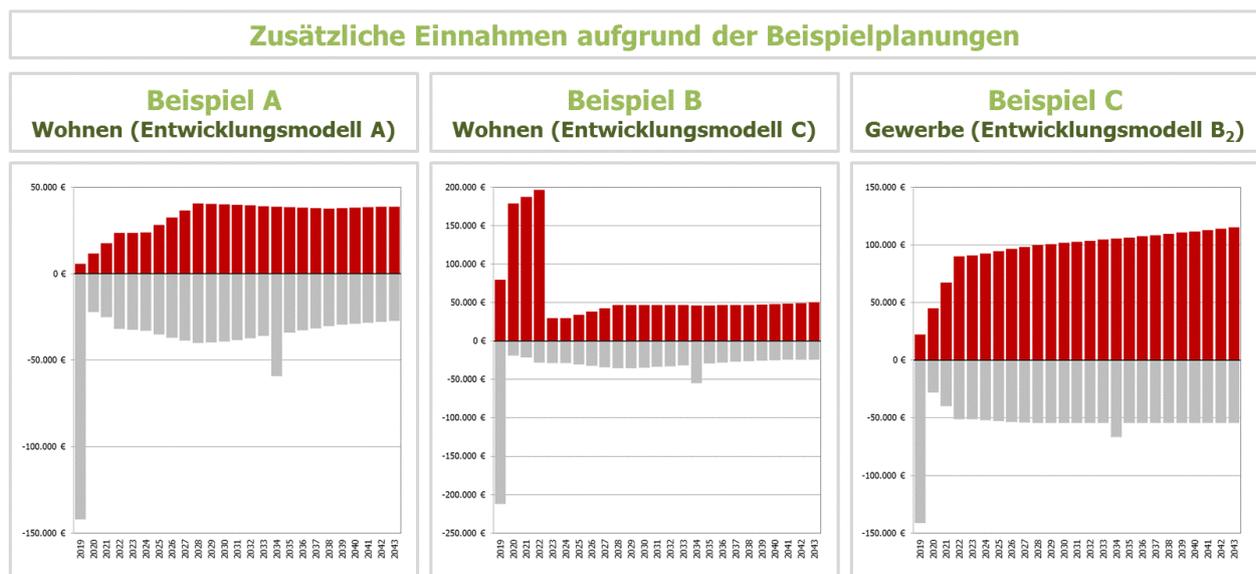


Abbildung 8 Kommunale Mehreinnahmen aufgrund der Beispielplanungen A, B und C (rot eingefärbt)

Wie einleitend beschrieben umfasst die Einnahmenseite der fiskalischen Wirkungsanalyse die folgenden Positionen, deren Herleitung in den Abschnitten dieses Kapitels detaillierter dargestellt wird:

- Grundsteuer (Abschnitt 5.1)
- Einkommensteuer (Kommunalanteil) und Familienleistungsausgleich (Abschnitt 5.2)
- Gewerbesteuer (netto) (Abschnitt 5.3)
- Umsatzsteuer (Kommunalanteil) (Abschnitt 5.4)
- Konzessionsabgabe (Abschnitt 5.5)

Darüber hinaus beinhalten die drei in Abbildung 8 gezeigten Abschätzungen der Einnahmenseite in einzelnen Jahren auch kommunale Mehreinnahmen

- aus dem kommunalen Finanzausgleich (Abschnitt 7.1)
- sowie aus Zinseffekten (Abschnitt 9.2).

Wie bereits die in Klammern stehenden Verweise auf die entsprechenden Abschnitte verdeutlichen, werden diese fiskalischen Einzelwirkungen jedoch erst in den beiden späteren Kapiteln 7 („Wirkungen des Planungsprojekts auf Umverteilungsmechanismen des kommunalen Finanzsystems“) und 9 („Gesamtbilanzierung und Ergebnisdarstellung“) behandelt, weil sie einerseits als Sekundärwirkungen von den in diesem Kapitel quantifizierten Einnahmen sowie den im nachfolgenden Kapitel 6 abgeschätzten Ausgaben abhängen. Zudem können sich die Vorzeichen der Zinseffekte sowie die Zuweisungen im kommunalen Finanzausgleich von Jahr zu Jahr ändern, so dass diese beiden Positionen nicht eindeutig der Einnahmenseite zugeordnet werden können.

5.1 Grundsteuer

Mit den untersuchten Planungsprojekten geht in der Regel die Bebauung von Grundstücken mit Wohn- oder Gewerbebauten einher. Damit verändert sich die für die Grundsteuer relevante Bemessungsbasis, die zu höheren Einnahmen der Gemeinde aus der Grundsteuer B führt.

Diesen Mehreinnahmen aus der Grundsteuer B sind Mindereinnahmen aus der Grundsteuer der bisherigen Nutzung gegenzurechnen. Bei Planungsprojekten im Außenbereich waren dies i.d.R. Einnahmen aus der Grundsteuer A, bei Nachnutzungen im Innenbereich Einnahmen aus der Grundsteuer B für unbebaute Grundstücke. Einnahmeverluste aus der Besteuerung ggf. zuvor auf den Grundstücken befindlicher Wohn- oder Gewerbebauten (Grundsteuer B) werden nicht in Ansatz gebracht, da der betreffende Abriss gedanklich nicht der betrachteten Neuplanung zugeordnet wird.

Für die Abschätzung der Mehreinnahmen der Kommune aus der Grundsteuer, deren Umfang für die drei Beispielplanungen A, B und C in Abbildung 9 dargestellt sind, werden zunächst die so genannten Einheitswerte der neu errichteten Gebäude benötigt. Für deren Abschätzung werden im Rahmen der Modellierung je nach Lage und Art des Gebäudes die beiden folgenden gesetzlichen Bewertungsverfahren nachgebildet:

- Sachwertverfahren: Für neu gebaute Einfamilienhäuser in den neuen Bundesländern mit Wertbezug auf den 1.1.1935 sowie für Gewerbeimmobilien
- Ertragswertverfahren: Für neu gebaute Wohnungen in allen betrachteten Bauformen in den alten Bundesländern mit Wertbezug auf den 1.1.1964 sowie für alle neu gebauten Wohnungen außerhalb von Einfamilienhäusern in den neuen Bundesländern mit Wertbezug auf den 1.1.1935

In das Ertragswertverfahren fließen die historischen Jahresrohrenten ein. Während diese in den neuen Bundesländern relativ einheitlich sind, ergibt sich aus der Hauptfeststellung 1964 ein sehr heterogenes Bild. Da dessen Werte weder landes- noch bundesweit zentral erfasst werden, basieren die Abschätzungen der fiskalischen Wirkungsanalyse auf entsprechenden Detailfragen bei den zuständigen Finanzämtern sowie detaillierten Modellabschätzungen des Instituts der deutschen Wirtschaft.

In das modellierte Sachwertverfahren für Einfamilienhäuser in den neuen Bundesländern gehen die flächendeckend gültigen Faktoren pro umbautem Raum sowie die ortspezifischen Bodenwerte ein. Letztere werden von den Finanzämtern erfragt. Für die Abschätzung der Einheitswerte bei Gewerbebauten kommen zuvor bundesweit ermittelte, branchenspezifische Kennwerte des mittleren Einheitswertes pro sozialversicherungspflichtig Beschäftigtem zum Einsatz, da –

wie in Abschnitt 4.3 dargestellt – die Errichtung der eigentlichen Gewerbebauten im Zuge der Simulation der Besiedlung des Einzugs nicht betrachtet werden.

Nach der Abschätzung der Einheitswerte für alle im Laufe des Betrachtungszeitraums entstehenden Neubauten wird der kumulierte Zuwachs des Grundsteuermessbetrags aller Gebäude im „Planfall“ im Vergleich zum „Nullfall“ (Abschnitt 2.4) ermittelt. Grundlage der Umrechnung der Einheitswerte in den gesuchten Zuwachs des Grundsteuermessbetrags bilden die gebäudetyp-spezifischen Faktoren des Bewertungsgesetzes.

Die eigentlichen Mehreinnahmen der Kommune aus der Grundsteuer ergeben sich aus der Multiplikation des beschriebenen Zuwachses des Grundsteuermessbetrags mit dem von der Kommune selbst festgelegten Hebesatz für die Grundsteuer B. Wie einleitend dargestellt, sind von diesen Mehreinnahmen die in der Höhe jedoch häufig zu vernachlässigenden Einnahmeverluste aus der wegfallenden Grundsteuer A bzw. Grundsteuer B für unbebaute Grundstücke abziehen.

Abbildung 9 zeigt den Anteil der Einnahmen aus der Grundsteuer an den gesamten Mehreinnahmen im Falle der drei Beispielplanungen. Als kommunale Realsteuer mit eigenem Hebesatzrecht bilden die Einnahmen aus der Grundsteuer einen wichtigen, weil zeitlich konstanten Einnahmenblock. Dessen Höhe liegt in der Regel jedoch deutlich unterhalb der Einnahmen aus der Einkommensteuer (Beispielplanungen A und B, Abschnitt 5.2) bzw. der Gewerbesteuer (Beispielplanung C, Abschnitt 5.3).

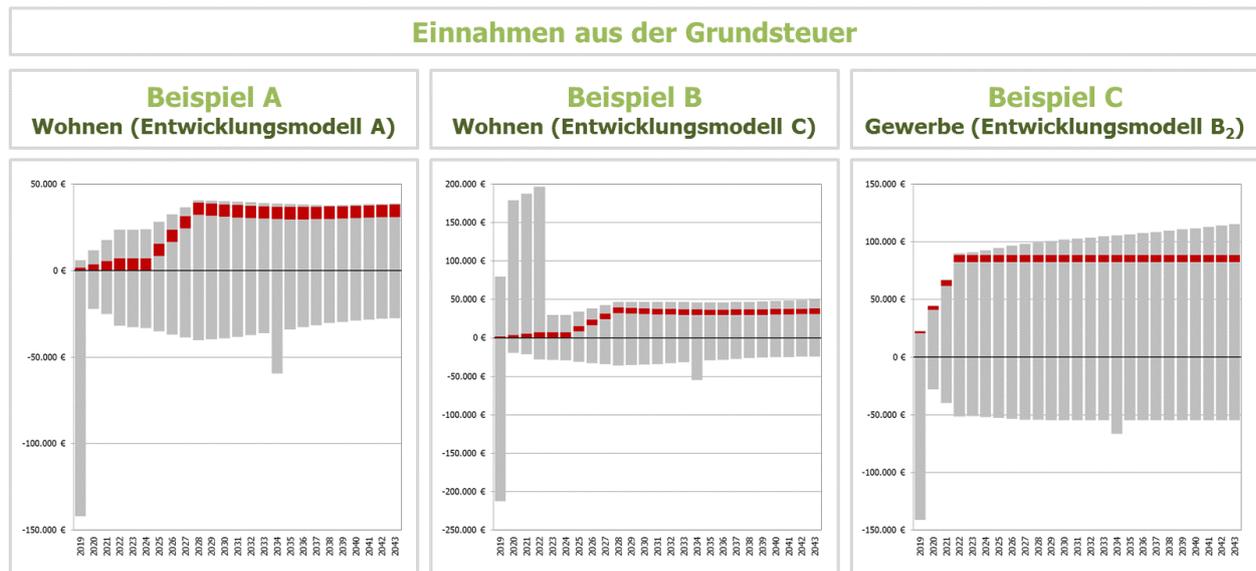


Abbildung 9 Kommunale Mehreinnahmen aus der Grundsteuer in den Beispielplanungen A, B und C

5.2 Einkommensteuer (Kommunalanteil) und Familienleistungsausgleich

Werden im Rahmen des Planungsprojektes neue Wohnungen errichtet (Wohn- und Mischgebiete), so kommt es – aufgrund der bereits beschriebenen Annahme zur Nettozuzugsquote (Abschnitt 2.4) – zu Mehreinnahmen aus der Einkommensteuer. Wie Abbildung 10 für die beiden Beispielplanungen A und B zeigt, bildet die Einkommensteuer innerhalb der Steuerquellen i.d.R.

die wichtigste Einnahmeposition der fiskalischen Analysen für Wohngebiete. Für Gewerbegebiete spielt die Einkommensteuer hingegen keine Rolle.

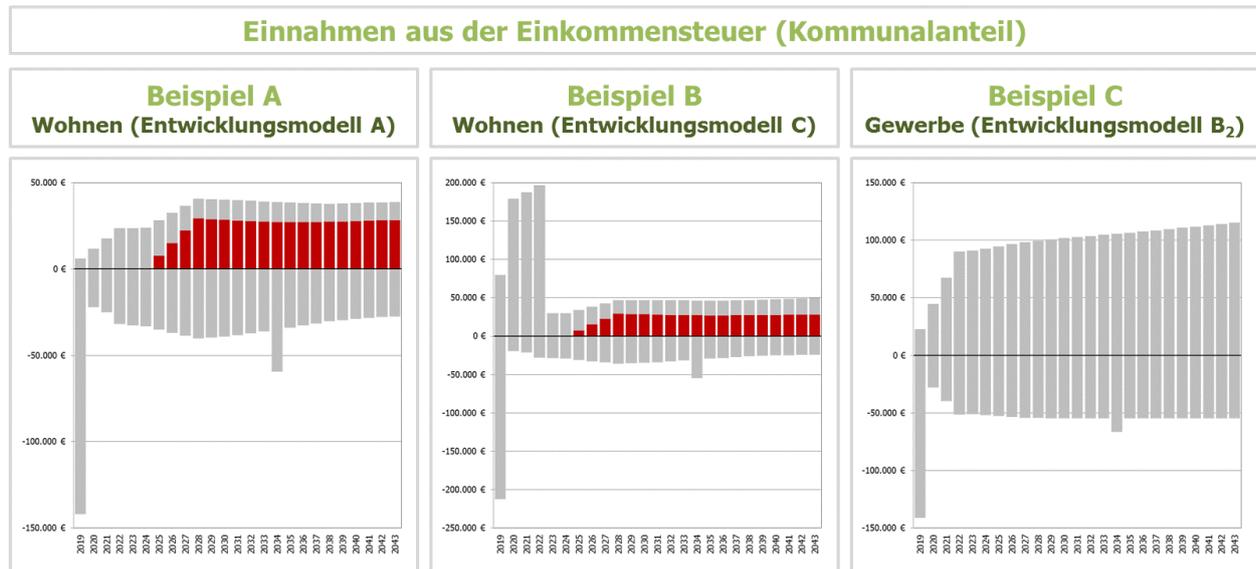


Abbildung 10 Kommunale Mehreinnahmen aus der Einkommensteuer (Kommunalanteil) in den Beispielplanungen A und B (Absolutbeträge identisch)

Für eine realitätsnahe Abschätzung des Umfangs dieser Mehreinnahmen ist ein mehrstufiges Vorgehen notwendig. In einem ersten Schritt wird die von den Haushalten voraussichtlich gezahlte Einkommensteuer geschätzt. Dabei wird auf die im Zuge der Modellierung des Einzugs (Abschnitt 4.2) differenzierten, insgesamt 176 Haushaltstypen zurückgegriffen. Diese unterscheiden sich nicht nur hinsichtlich der Haushaltsgröße und der Altersstruktur, sondern auch hinsichtlich des Haushaltseinkommens. Für jeden der 176 Haustypen wurde vorab im Rahmen einer prototypischen Einkommensteuererklärung ermittelt, welche jährliche Einkommensteuerschuld von diesen im Mittel zu entrichten ist.

Die von den Haushalten gezahlte Einkommensteuer fließt den Kommunen nicht direkt zu. Zum einen sind diese nur mit 15 % am Aufkommen der Einkommensteuer (bzw. mit 12 % am Aufkommen der Zinsabschlagsteuer) beteiligt. Zum anderen wird das Gesamtaufkommen des kommunalen Anteils an der Einkommensteuer auf die Gemeinden eines Flächenlandes auf Grundlage eines Aufteilungsschlüssels verteilt, der einen erheblichen Teil der lokalen Aufkommensunterschiede ausgleicht. Ergebnis dieses Auftragsverfahrens sind die so genannten „Schlüsselzahlen“, die vom jeweils zuständigen Landesministerium alle drei Jahre neu festgelegt werden. Die Schlüsselzahl einer Gemeinde beschreibt ihren Anteil an den 15-prozentigen Kommunalanteil im jeweiligen Bundesland, dies entspricht jedoch fast nie 15 % des lokalen Einkommensteueraufkommens.

Für die Berechnung der Schlüsselzahl einer Gemeinde wird das so genannte Sockelaufkommen aus der Einkommensteuer in dieser Gemeinde mit den gesamten Sockelaufkommen aller Gemeinden im gleichen Bundesland ins Verhältnis gesetzt. In das Sockelaufkommen fließen alle Einkommensteuerzahlungen der Haushalte nur bis zu einem Maximalbetrag ein, der sich aus der Einkommensteuer auf zu versteuerndes Einkommen von 35.000 € (Grundtabelle) bzw. 70.000 € (Splittingtabelle) ergibt. Höhere Einkommensteuerzahlungen gehen in die Bildung der

Schlüsselzahlen nicht mit ein, wohl aber in den auf Basis dieser Schlüsselzahlen zu verteilen den Topf der landesweiten Gesamteinnahmen aus der Einkommensteuer (Kommunalanteil).

Im Rahmen der fiskalischen Analyse ist daher zu ermitteln, in welchem Rahmen die im vorigen Schritt abgeschätzten Einkommensteuerzahlungen der in das betrachtete Neubaugebiet eingezogenen Haushalte die Schlüsselzahl der betreffenden Gemeinde verändern. Dazu wurde vorab jedem der 176 Haushaltstypen der Betrag zugeordnet, um den ein zusätzlicher Haushalt das Sockelaufkommen der jeweiligen Gemeinde erhöht. Dabei wird deutlich, dass zusätzliche Haushaltseinkommen oberhalb der erwähnten Sockelgrenzen von 35.000 € (Grundtabelle) bzw. 70.000 € (Splittingtabelle) keine Mehreinnahmen für die Flächen ausweisenden Kommune mehr bewirken. Neubaugebiete für reiche Einwohner führen somit häufig nicht zu mehr Einnahmen aus der Einkommensteuer als Neubaugebiete für die Mittelschicht.

Geht man vereinfachend von einem unveränderten Sockelaufkommen im gesamten Bundesland aus, so ergibt sich die Veränderung der Schlüsselzahl der Gemeinde aus der Summe der Sockelaufkommenszuwächse der einzelnen Haushalte im Neubauprojekt, geteilt durch das Sockelaufkommen im Land insgesamt.

Die eigentlichen Mehreinnahmen der Kommune aus der Einkommensteuer ergeben sich dann aus der Multiplikation des errechneten Gesamtzuwachses ihrer Schlüsselzahl mit dem Gesamtumfang des auf die Gemeinden im betreffenden Bundesland zu verteilenden Kommunalanteils an der Einkommensteuer. Da das Gesamtaufkommen aus der Einkommensteuer aufgrund der wirtschaftlichen Zyklen schwankt, wird hierzu der Durchschnitt des Gesamtaufkommens der vergangenen drei Jahre verwendet.

Eine wichtige und in den Ergebnisdarstellungen für die zwei Beispielplanungen A und B in Abbildung 10 gut sichtbare Besonderheit der kommunalen Mehreinnahmen aus der Einkommensteuer aufgrund von Flächenausweisungen ist die erhebliche Zeitverzögerung, mit der diese für die betreffende Gemeinde haushaltsrelevant werden. Hintergrund dieser Zeitverzögerung ist der bereits beschriebene Aufteilungsmechanismus durch die zuständigen Landesministerien. Dieser erfolgt zum einen nur alle drei Jahre. Zum anderen wird bei der Berechnung des Sockelaufkommens jeweils auf etwa vergleichsweise alte Daten aus der Einkommensteuerstatistik zurückgegriffen. Neben dem reinen Zeitaufwand der Statistikführung ergibt sich dieser Zeitverzug auch aus dem langen Zeitraum, der vielen Steuerpflichtigen bis zur letztendlichen Abgabe ihrer Steuererklärung eingeräumt wird.

In der Summe führen alle diese Verzögerung dazu, dass die zusätzliche Einkommensteuerzahlung eines Neubürgers in einem Neubaugebiet sich erst etwa sieben Jahre später in realen Mehreinnahmen der Kommunen aus der Einkommensteuer niederschlägt. Ein großer Teil dieser Einnahmenverzögerung wird in den meisten Fällen jedoch durch den kommunalen Finanzausgleich ausgeglichen. Detailliertere Erläuterungen zu diesem Ausgleichseffekt finden sich im Abschnitt 7.1.

In die Berechnung der Einkommensteuermehreinnahmen der Kommunen fließt die im Abschnitt 2.4 ausführlich diskutierte Nettozuzugsquote ein. Wie bereits begründet, wird diese vereinfachend mit einem Standardwert von 100 % angenommen.

Im Zuge der Neuregelung des Familienleistungsausgleichs erhalten die Länder seit 1996 zusätzliche Mittel aus der Umsatzsteuer. Dass sich die mit der Neuregelung verbundenen finanziellen Mehrbelastungen auf die Kommunen auswirken, reichen die Länder Anteile dieser Mehreinnahmen an ihre Kommunen weiter. Diese Weiterreichung wird i.d.R. im Finanzausgleichsgesetz des betreffenden Bundeslandes geregelt. Viele Bundesländer bedienen sich für die Auftei-

lung dieser Mittel unter den Kommunen der für die Einkommenssteuer berechneten Schlüsselzahlen. In diesen Fällen werden die Mehreinnahmen der Kommunen aus dem Familienleistungsausgleich in der fiskalischen Analyse gesondert ausgewiesen, so z.B. für die beiden Beispielplanungen A und B in Schleswig-Holstein (Abbildung 11). Die Mehreinnahmen der Kommunen aus dem Familienleistungsausgleich liegen i.d.R. in einer Größenordnung von knapp 10 % der Mehreinnahmen aus der Einkommensteuer.

In einigen wenigen Bundesländern (z.B. Niedersachsen und Sachsen-Anhalt) fließen die an die Kommunen weiterzureichenden Mittel für den Familienleistungsausgleich in die allgemeine Schlüsselmasse des kommunalen Finanzausgleichs ein. Die Mehreinnahmen der Kommunen aus dem Familienlastenausgleich aufgrund eines Planungsprojekts sind in diesen Fällen somit in den Abschätzungen zu den Mehr- oder Mindereinnahmen aus dem kommunalen Finanzausgleich (Abschnitt 7.1) enthalten.

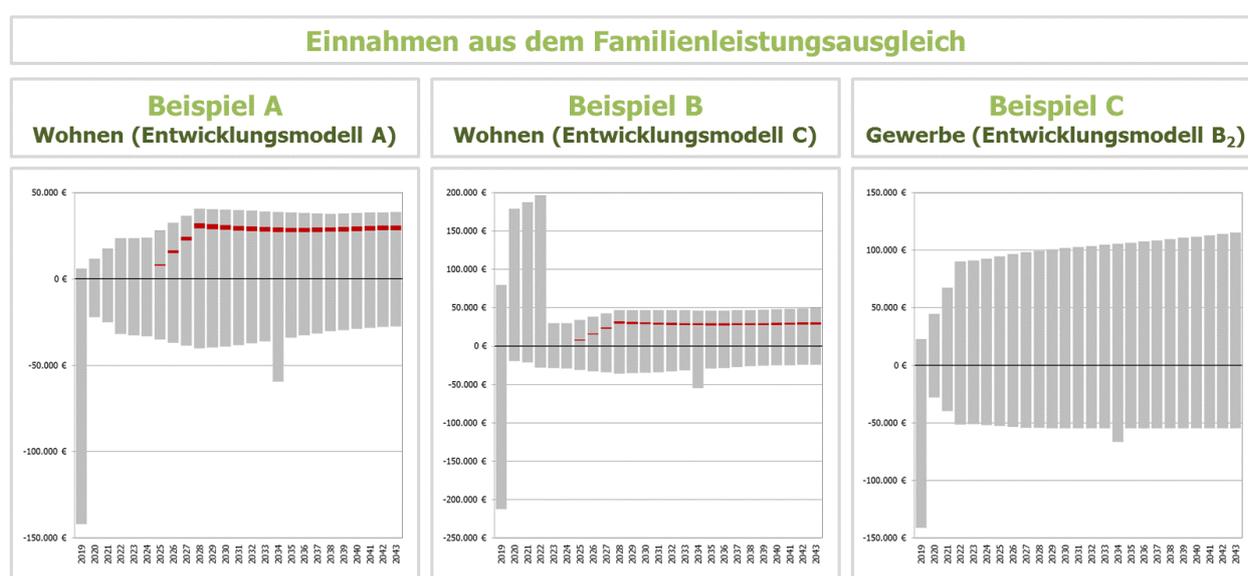


Abbildung 11 Kommunale Mehreinnahmen aus dem Familienleistungsausgleich in den Beispielplanungen A und B (Absolutbeträge identisch)

5.3 Gewerbesteuer (netto)

Steuergegenstand der Gewerbesteuer sind Gewerbebetriebe, wobei eine Reihe von Betätigungen (z.B. im Bereich der Land- und Forstwirtschaft, der freien Berufe oder anderer Selbstständiger) von der Gewerbesteuerpflicht ausgenommen ist. Die Gewerbesteuer ist eine Sach- und Objektsteuer, d.h. die persönlichen Verhältnisse des Steuerschuldners bleiben bei der Besteuerung unberücksichtigt.

Grundlage der Besteuerung ist der Gewerbeertrag, der nach dem Gewerbesteuergesetz (GewStG) ermittelt wird. Dabei wird der Gewinn aus dem Gewerbebetrieb nach einer Reihe von Tatbeständen korrigiert. Ziel der Gewerbesteuer ist es, die Ertragskraft eines Unternehmens zu besteuern. Kürzungen werden vor allem vorgenommen, um eine Doppelbesteuerung zu vermeiden und um eine Gleichstellung aller Gewerbetreibenden zu erreichen.

Der sich ergebende Gewerbeertrag wird mit einer Steuermesszahl multipliziert. Das Ergebnis wird als Steuermessbetrag bezeichnet. Auf diesen Steuermessbetrag hat die Kommune ein

Hebesatzrecht, d.h. sie bestimmt – ähnlich wie bei der Grundsteuer – über die Festlegung eines Hebesatzes die endgültige Steuerschuld des besteuerten Wirtschaftsunternehmens.

Die aktuellen Regelungen zur Bestimmung des Steuermessbetrages führen dazu, dass über zwei Drittel aller Unternehmen keinen positiven Steuermessbetrag erzielen – und damit keine Gewerbesteuer zahlen.

Diese erhebliche Spannweite der von den Unternehmen gezahlten (oder nicht gezahlten) Gewerbesteuer macht die Abschätzung des voraussichtlichen Gewerbesteueraufkommens einer neuen Gewerbeflächenausweisung relativ unsicher. Als Grundlage für die Abschätzung des zusätzlich in der Gemeinde entstehenden Steuermessbetrags für die Gewerbesteuer werden daher landes- und branchenspezifische Durchschnittswerte des mittleren Steuermessbetrags pro sozialversicherungspflichtig Beschäftigtem angesetzt. Diese wurden vorab aus den jeweils aktuellsten verfügbaren Gewerbesteuerstatistiken der Länder errechnet.

Für die fiskalischen Wirkungsanalysen bedeutet dies, dass für alle gewerblichen Flächen die durchschnittliche Gewerbesteuerergiebigkeit (ohne Hebesatzeffekte) aller Unternehmen der gleichen Branche im betreffenden Bundesland angesetzt wird. Aufgrund der beschriebenen Spreizung der Gewerbesteuerzahlungen der einzelnen Unternehmen auch innerhalb einer Branche, kann das reale Gewerbesteueraufkommen von diesem Schätzwert erheblich abweichen.

Dieser Unsicherheit der Wirkungsabschätzung stehen jedoch sehr mächtige Dämpfungsfaktoren innerhalb des kommunalen Finanzsystems gegenüber. So reagieren die Zuweisungen des kommunalen Finanzausgleichs in allen Flächenländern sehr sensibel auf zusätzliche Gewerbesteuererinnahmen der Kommunen. Je nach Ausgleichsquote und Ausgestaltung des kommunalen Finanzausgleichs (Abschnitt 7.1) gehen zwischen der Hälfte und dem Gesamtbetrag der Mehreinnahmen aus der Gewerbesteuer (abzüglich Gewerbesteuerumlage) durch entsprechende Mindereinnahmen aus Zuweisungen des kommunalen Finanzausgleichs wieder verloren. Darüber hinaus orientiert sich die Höhe der Umlagen an den Landkreis bzw. den Gemeindeverband ebenfalls fast immer an der Steuerkraft. Höhere Steuereinnahmen, z.B. aus der Gewerbesteuer, führen somit für Gemeinden, die einem Landkreis und ggf. zusätzlich einem Gemeindeverband angehören, automatisch immer auch zu höheren Ausgaben für die betreffenden Umlagen. In der fiskalischen Gesamtbilanz relativieren sich die beschriebenen Unsicherheiten daher erheblich.

Die Gewerbesteuer ist eine Kommunalsteuer, jedoch sind die Kommunen verpflichtet, einen nicht unerheblichen Teil ihres Bruttoaufkommens an das Land und den Bund abzuführen. Der Umlagesatz wurde in den zurückliegenden Jahrzehnten zur Deckung von Kosten des Bundes im Zusammenhang mit der Deutschen Einheit und zurückliegender Steuerreformen deutlich angehoben.

Auch in Zukunft wird der Gewerbesteuerumlagesatz, der sich aus einem Bundesvervielfältiger, einem Landesvervielfältiger und einer Erhöhungszahl zusammensetzt, aller Voraussicht nach Veränderungen unterliegen. Da diese zum aktuellen Zeitpunkt jedoch nicht absehbar sind, wird für den gesamten Betrachtungszeitraum der fiskalischen Analyse mit einem einheitlichen Gewerbesteuerumlagesatz gerechnet, der dem aktuellen Satz entspricht. Dieses Vorgehen widerspricht zwar der gesetzlichen Festlegung, dass ab 2020 die Erhöhung des Umlagesatz im Zusammenhang mit der Deutschen Einheit wieder zurückgenommen werden soll. Ob diese Rücknahme jedoch tatsächlich erfolgen wird, erscheint mit Blick auf die aktuelle Diskussion zum Umgang mit dem Solidaritätszuschlag eher noch offen. Im Sinne kaufmännischer Vorsicht wird

daher in den fiskalischen Analysen mit einem unverändert hohen Gewerbesteuermulagesatz auch nach 2020 gearbeitet.

Die Ergebnisdarstellung der fiskalischen Analysen für Gewerbeflächen weist grundsätzlich den Nettobetrag der kommunalen Gewerbesteuereinnahmen aus. Bei dieser „Gewerbesteuer (netto)“ ist die von der Kommune zu leistende Gewerbesteuerumlage bereits abgezogen.

Wie Abbildung 12 für die Beispielplanung C verdeutlicht, dominieren die Einnahmen aus der Gewerbesteuer (netto) bei rein gewerblichen Flächenausweisungen die Einnahmenseite der fiskalischen Analyse deutlich.

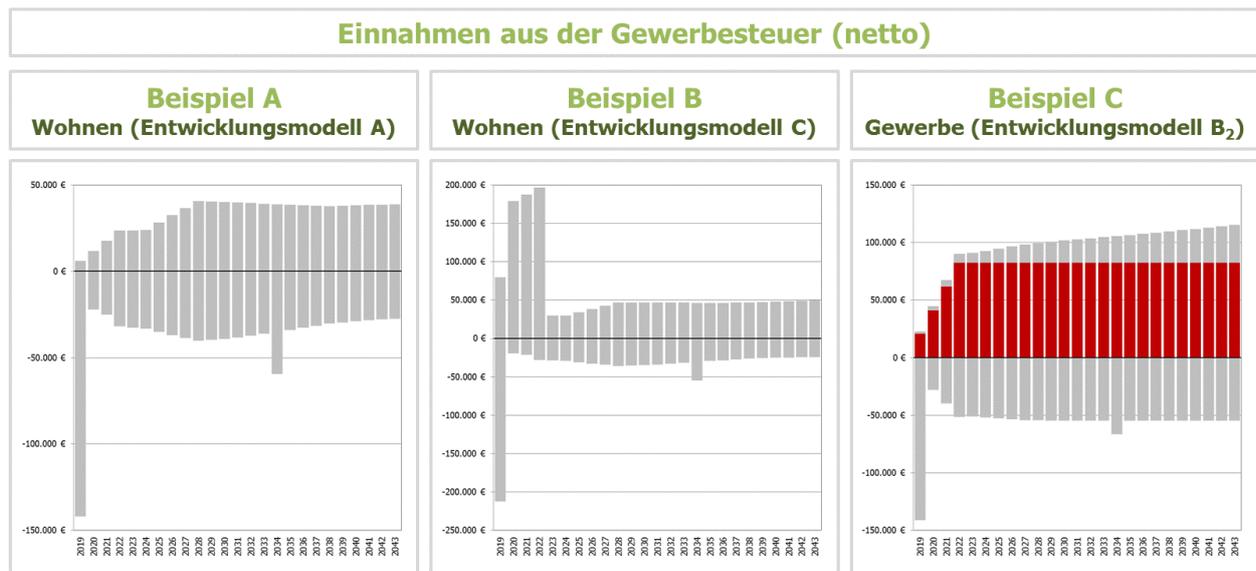


Abbildung 12 Kommunale Mehreinnahmen aus der Gewerbesteuer (netto) in der Beispielplanung C

5.4 Umsatzsteuer (Kommunalanteil)

Im Zuge des Wegfalls der Gewerbekapitalsteuer im Rahmen der Steuerreform 1998 wurden die Kommunen als Ausgleich für ihre damit verbundenen Einnahmeausfälle an der Umsatzsteuer beteiligt. Vor dem Hintergrund dieser Ausgleichsfunktion wurde ein Verteilungsschlüssel des Gemeindeanteils an der Umsatzsteuer auf die einzelnen Gemeinden vereinbart, der in seiner Struktur dem der teilweise weggefallenen Gewerbesteuer sehr nahe kommt.

Nachdem über einen längeren Zeitraum zunächst ein starrer Verteilungsschlüssel (der nicht auf Neuausweisungen reagiert) galt, erfolgt die Aufteilung des kommunalen Anteils an der Umsatzsteuer inzwischen anhand eines fortschreibungsfähigen Schlüssels. Dieser neue Schlüssel, in den die Veränderung der Gewerbesteuereinnahmen, die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten sowie der sozialversicherungspflichtigen Entgelte eingeht, verändert sich hingegen im Fall einer Neuansiedlung von Unternehmen. Die entsprechenden Verteilungsmechanismen beinhalten zum Teil aber erhebliche Zeitverzögerungen.

Anhand von landes- und branchenspezifischen Kennwerten pro sozialversicherungspflichtig Beschäftigtem, die vorab aus unterschiedlichen Datenquellen der statistischen Ämter des Bundes und der Länder abgeleitet wurden, wird die Veränderung des kommunalen Anteils an der

Umsatzsteuer aufgrund des gerade betrachteten Planungsprojektes im Rahmen der fiskalischen Wirkung abgeschätzt. Abbildung 13 zeigt ein entsprechendes Ergebnis für die kommunalen Mehreinnahmen aus der Umsatzsteuer für die Beispielplanung C. Aus diesem wird deutlich, dass die Mehreinnahmen aus der kommunalen Umsatzsteuerbeteiligung deutlich geringer als die Mehreinnahmen aus der Gewerbesteuer (netto) ausfallen.

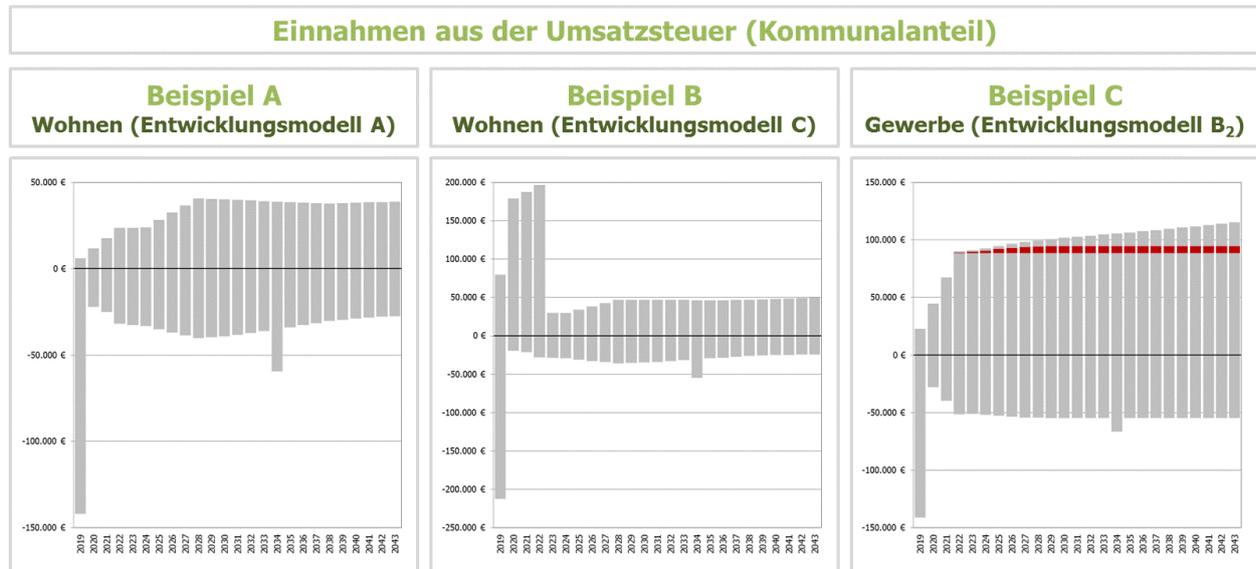


Abbildung 13 Kommunale Mehreinnahmen aus der Umsatzsteuer (Kommunalanteil) in der Beispielplanung C

5.5 Konzessionsabgabe der Versorgungsunternehmen

Die Versorgungsunternehmen zahlen Konzessionsabgaben an die Kommunen zum pauschalen Ausgleich ihrer Vorteile bei der Nutzung der öffentlichen Verkehrswege für Leitungen und Rohre. Da die Konzessionsabgabe üblicherweise auf Basis der Einwohnerzahl berechnet wird, führt deren Veränderung im Vergleich zum „Nullfall“ zu Mehreinnahmen der Kommune.

Wie die Abschätzungsergebnisse für die drei Beispielplanungen in Abbildung 14 zeigen, fallen diese Mehreinnahmen sowohl bei Wohn- wie auch bei Gewerbeprojekten an. Die Darstellung macht zudem deutlich, dass die Mehreinnahmen der Kommunen aus der Konzessionsabgabe in aller Regel deutlich geringer als die in den vorigen Abschnitten beschriebenen Steuermeheinnahmen sind.

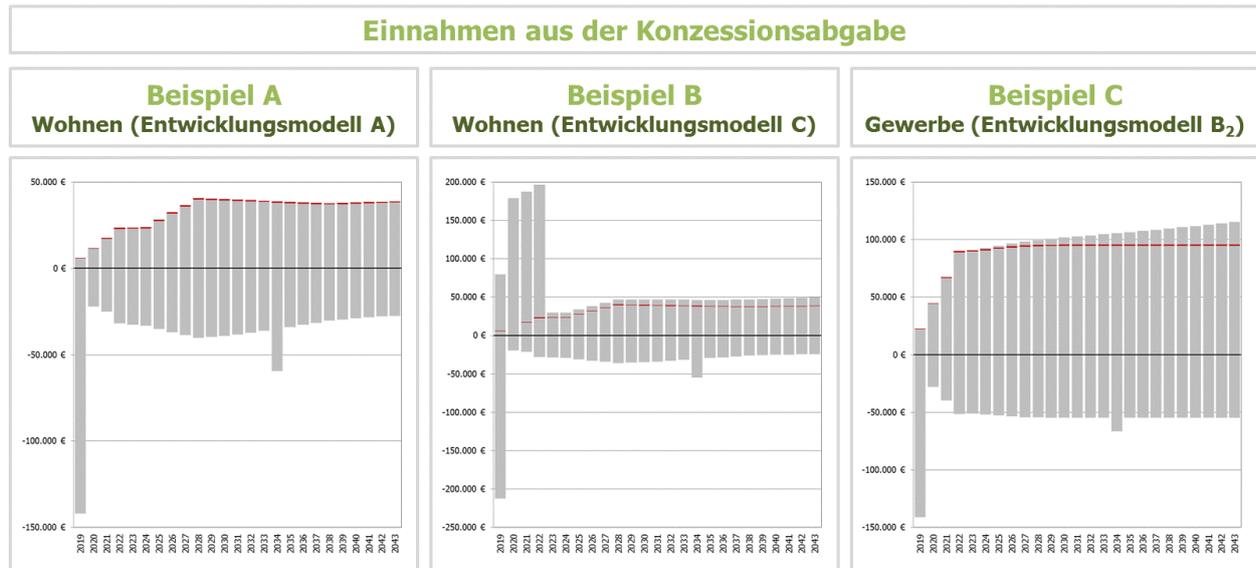


Abbildung 14 Kommunale Mehreinnahmen aus der Konzessionsabgabe der Versorgungsunternehmen in den drei Beispielplanungen A, B und C

In die Abschätzung der kommunalen Mehreinnahmen aus der Konzessionsabgabe fließen durchschnittliche Kennwerte pro Einwohner bzw. Arbeitsplatz ein. Die Höhe der angesetzten Beträge wurde vorab den einschlägigen gesetzlichen Regelungen sowie vorliegenden Detailuntersuchung für einzelne Kommunen entnommen.

Im Rahmen der fiskalischen Analyse wird nicht geprüft, ob die Kommune ggf. ganz oder teilweise an einzelnen oder allen Versorgungsunternehmen beteiligt ist, so dass den Mehreinnahmen aus der Konzessionsabgabe verminderte Gewinnbeteiligungen an den Versorgungsunternehmen gegenüberstehen.

5.6 Kommunale Gewinne aus dem An- und Verkauf von Grundstücken

Im Eingabeabschnitt „Rollenverteilung zwischen Kommune und Investor“ der Online-Plattform beschreiben die Modellkommunen, ob und in welchem Umfang die Kommune im gerade betrachteten Planungsprojekt in die An- und Verkäufe der Grundstücke eingebunden ist. Ist dies der Fall, so werden dem betreffenden Planungsprojekt im Rahmen der fiskalischen Wirkungsanalyse die Ausgaben der Kommune für den Ankauf der Bruttoflächen angelastet, sowie die Einnahmen aus dem Verkauf der entwickelten Nettoflächen gutgeschrieben.

In den drei Beispielplanungen ist die Flächen ausweisende Kommune nur bei der Planung B An- und Verkäufen der Grundstücke beteiligt, da für diese Planung das „Entwicklungsmodell C“ gewählt wurde. Wie bereits in Abschnitt 3 dargestellt, wird das Wohnungsbauprojekt in Beispielplanung B in Form einer kommunalen Eigenentwicklung realisiert. Dabei werden alle technischen Infrastrukturen zunächst durch die Kommune vorfinanziert und über den Abverkauf der erschlossenen Flächen zu 120 € pro qm Nettowohnbauland refinanziert. Für die kommunale Eigenentwicklung muss die Kommune die entsprechenden Flächen zunächst zu einem Preis von durchschnittlich 14 € pro qm Bruttofläche erwerben.

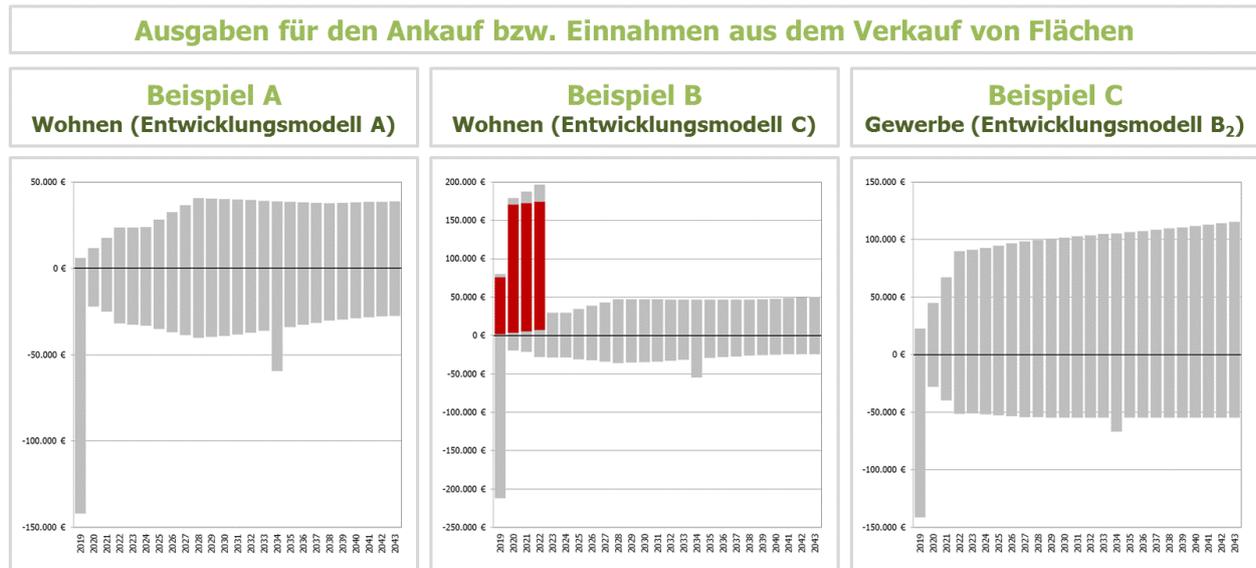


Abbildung 15 Kommunaler An- und Verkauf von Grundstücken

Ein solcher kommunaler An- und Verkauf von Grundstücken im Rahmen der fiskalischen Wirkungsanalyse wird wie folgt abgebildet:

- Die Ausgaben für den Ankauf der Bruttofläche werden vereinfachend dem Jahr der ersten Baufertigstellung zugeschrieben. Im Fall der Beispielplanung B ist dies das Jahr 2019.
- Die Einnahmen aus dem Verkauf der erschlossenen Flächen werden entsprechend dem Aufsiedlungsfortschritt aus Abbildung 4 den einzelnen Jahren mit Baufertigstellungen zugeschrieben. Im Fall der Beispielplanung ist dies das Jahr 2019 sowie die drei folgenden Jahre 2020 bis 2022.
- Im Jahr der ersten Baufertigstellung, d.h. dem Jahr 2019 der Beispielplanung B, kommt es zu einer Verrechnung der Ausgaben für den Ankauf der Bruttoflächen sowie der ersten Einnahmen aus dem Verkauf der erschlossenen Flächen. Übersteigen die Ankaufskosten die ersten Einnahmen aus dem Verkauf, so können in diesem Jahr auch negative Werte auftreten.

Ob, und wenn ja in welchem Umfang die Kommune durch diesen An- und Verkauf von Grundstücken einen Gewinn erzielen kann, hängt neben den Ankaufskosten vor allem vom Marktpreis für die erschlossenen Grundstücke sowie der Aufsiedlungsdauer ab. Gemeinden in Regionen mit einem hohen Marktdruck, die sich durch höhere Bodenpreise und kürzere Realisierungsdauern auszeichnen, erzielen im Falle einer kommunalen Beteiligung an der Flächenentwicklung i.d.R. merklich höhere Gewinne als Gemeinden in peripherer Lage oder in Regionen mit Schrumpfungstendenzen.

Insbesondere in wirtschaftlich starken und hochpreisigen Stadtregionen können die von den Kommunen erzielten Gewinne aus dem An- und Verkauf der Grundstücke das Gesamtergebnis der fiskalischen Wirkungsanalyse maßgeblich beeinflussen. Dies wird bereits an dem in Abbildung 15 dargestellten Ergebnis für die Beispielplanung B deutlich. Trotz eines im bundesweiten Vergleich eher durchschnittlichen Bodenpreises von 120 € pro qm Nettowohnbauland erreichen die saldierten Einnahmen aus dem Verkauf der erschlossenen Grundstücke in den Anfangsjah-

ren der Betrachtung bereits eine deutliche größere Bedeutung als die zeitgleich und später auftretenden Steuermehreinnahmen.

6 Zusätzliche Ausgaben aufgrund des Planungsprojekts

Den im vorigen Kapitel beschriebenen Mehreinnahmen stehen aller Regel zusätzliche Ausgaben der Kommunen gegenüber. Diese ergeben sich aus dem Bedarf nach einer dauerhaften technischen Erschließung der neu ausgewiesenen Flächen sowie aus einer zusätzlichen Nachfrage nach sozialen Infrastrukturen. Im Gegensatz zu den im vorigen Kapitel diskutierten Steuermehreinnahmen, deren Umfang sich im Wesentlichen aus bundes- und landesgesetzlichen Regelungen ergibt, sind Umfang und Struktur der Mehrausgaben deutlich stärker von der lokalen Situation in der Gemeinde bzw. im Umfeld des Neubaustandortes abhängig.

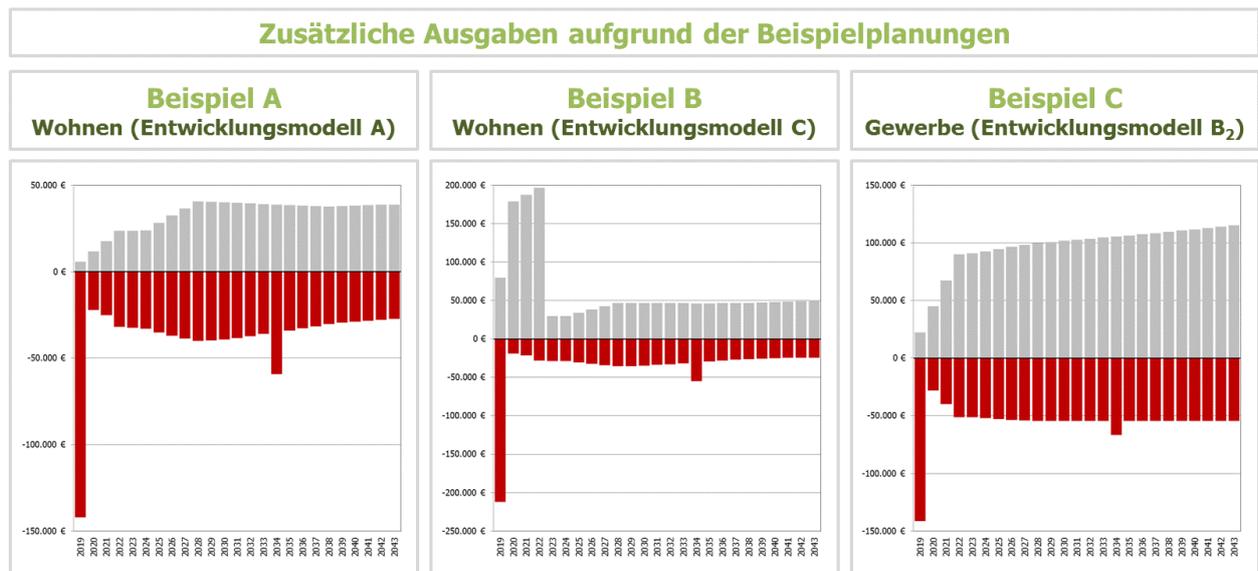


Abbildung 16 Kommunale Mehrausgaben aufgrund der Beispielplanungen A, B und C (rot eingefärbt)

Abbildung 16 zeigt die Gesamtheit der für die drei Beispielplanungen abgeschätzten kommunalen Mehrausgaben als rot eingefärbte Balken unterhalb der Null-Linie. Die nachfolgenden Abschnitte dieses Kapitels erläutern das methodische Vorgehen bei der Abschätzung dieser Mehrausgaben im „Planfall“ im Vergleich zum „Nullfall“ für die folgenden Positionen:

- Technische Infrastruktur (Abschnitt 6.1)
- Laufender Betrieb der sozialen Infrastrukturen (Abschnitt 6.2)
- Neu- und Ausbau von sozialen Infrastrukturen (Abschnitt 6.3)
- Weitere kommunale Leistungen (Abschnitt 6.4)
- Grün- und Ausgleichsflächen (Abschnitt 6.5)
- Weitere projektspezifische Ausgaben, wie z.B. Planungskosten oder Ausgaben für den Lärmschutz (Abschnitt 6.6)

Die in Abbildung 16 rot dargestellten Mehrausgaben der Kommune im „Planfall“ gegenüber dem „Nullfall“ beinhalten in einzelnen Jahren zudem drei Positionen, die aufgrund ihres Charakters als Sekundärwirkungen erst in den späteren Kapiteln behandelt werden:

- Kommunaler Finanzausgleich (Abschnitt 7.1)
- Umlagen an Landkreis und Gemeindeverband (Abschnitt 7.2)
- Zinseffekte (Abschnitt 9.2)

6.1 Technische Infrastruktur

Für die Entwicklung eines neuen Wohn- oder Gewerbegebiets ist in vielen Fällen eine technische Erschließung notwendig. Lediglich bei sehr kleinen oder sehr günstig im Innenbereich gelegenen Vorhaben beschränkt sich diese auf die von den Grundstückseigentümern selber zu tragende Erschließung innerhalb der Grundstücke (Hausanschlüsse, Zufahrten, ...). Letztere werden im Rahmen der Abschätzungen der fiskalischen Wirkungsanalyse nicht berücksichtigt.

Im Rahmen der Abschätzung der kommunalen Mehrausgaben für die technische Infrastruktur werden die folgenden Netze berücksichtigt:

- Straßenerschließung
- Kanalisation (je nach Angabe der Modellkommune als Misch- oder Trennsystem bzw. mit lokaler Regenwasserversickerung)
- Trinkwasser
- Elektrizität
- Gas

Nicht Gegenstand der Abschätzung ist die Erschließung mit Telekommunikation inklusive Breitband.

Die modellgestützte Abschätzung des Erschließungsaufwandes gliedert sich – in Anlehnung an die entsprechenden Begrifflichkeiten des BauGB – in die innere und die äußere Erschließung. Für die innere Erschließung werden die technischen Mengen (Wege-, Rohr-, Kanal- und Leitungslängen sowie Anzahl an Trafo- oder Pumpstationen) auf Basis der Angaben der Modellkommunen auf der Online-Plattform zur Flächenbilanz sowie zur Art und Umfang der Bebauung anhand von durchschnittlichen Kennwerten abgeschätzt. Diese technischen Mengenkennwerte sind identisch mit denen des Abschätzungswerkzeugs „FolgekostenSchätzer“, das bei Interesse kostenfrei von der Webseite www.was-kostet-mein-baugebiet.de heruntergeladen werden kann.

Auf eine modellgestützte Abschätzung des technischen Aufwandes der äußeren Erschließung wurde aus Vereinfachungsgründen verzichtet, da hierfür seitens der Modellkommunen eine Vielzahl weiterer Angaben erforderlich wäre. Stattdessen haben die Kommunen auf der Online-Plattform die Möglichkeit, ein ggf. zu erwartenden kommunalen Kostenanteil für die äußere Erschließung (z.B. für den Bau oder die Verbreiterung einer Zugangsstraße, die Ertüchtigung eines nahe gelegenen Knotenpunktes oder die Umprogrammierung von Ampelschaltungen) direkt im Eingabeabschnitt „Projektspezifische Kosten“ anzugeben. Zu beachten ist dabei, dass die Kosten von Maßnahmen der äußeren Erschließung i.d.R. nicht beitragsfähig im Sinne des BauGB sind. Sofern die Kommune die entsprechenden Kosten nicht über einen städtebaulichen

Vertrag an einen Dritten weiterreichen kann, hat sie diese somit meistens in voller Höhe zu tragen.

Die für den Bereich der inneren Erschließung geschätzten Infrastrukturmengen werden in einem zweiten Schritt in Gesamtkosten umgerechnet. Dabei wird zunächst nicht betrachtet, wer diese Kosten im Einzelfall zu tragen hat. Für die Erschließungsstraßen und die Kanalisation bilden die auf der Online-Plattform durch die Modellkommunen einseh- und veränderbaren Kostenkennwerte die Berechnungsgrundlage. Je nach Vorgabe der Modellkommune auf der Online-Plattform werden für diese Netze entweder die vorgegebenen Standardwerte oder die orts-spezifischen Eintragungen der Modellkommune in die Abschätzung übernommen. Um den Eingabeaufwand der Modellkommunen im Rahmen zu halten, werden für alle verbleibenden Netze (Trinkwasser, Strom und Gas) ausschließlich Vorgabewerte verwendet. Dieses Vorgehen wurde gewählt, weil die entsprechenden Kostenkennwerte nur für das Entwicklungsmodell C (eigene Flächenentwicklung durch die Kommune) benötigt werden. Alle verwendeten Kostenkennwerte sind in den Ergebnisberichten der fiskalischen Analyse ausgewiesen.

In einem abschließenden Schritt wird ermittelt, welcher Anteil der zuvor berechneten Gesamtkosten von der Kommune zu tragen und daher in der fiskalischen Wirkungsanalyse zu berücksichtigen ist. In diese Kostenaufteilung fließen zum einen die gesetzlichen Regelungen für die betreffenden Infrastrukturnetze ein. Diese sind in aller Regel für die einzelnen Kostenphasen (erstmalige Herstellung, Betrieb und Unterhaltung, Erneuerung) unterschiedlich. Zum anderen wird bei der Kostenaufteilung die seitens der Kommune auf der Online-Plattform im dortigen Arbeitsschritt 4 („Planungen“) angegebene Rollenverteilung zwischen der Kommune und einem ggf. vorhandenen Investor berücksichtigt.

Kauft die Kommune z.B. im „Entwicklungsmodell C“ die nicht erschlossene Bruttofläche an, entwickelt diese selbst und veräußert sie anschließend als erschlossenes Bauland, so hat sie i.d.R. die Kosten der erstmaligen Herstellung aller genannten Erschließungsnetze zu tragen. Diese Kosten wird sie über den Verkaufspreis der erschlossenen Grundstücke refinanzieren. Den im Abschnitt 5.6 bereits berücksichtigten Einnahmen aus dem späteren Verkauf der erschlossenen Grundstücke sind daher die Gesamtkosten der erstmaligen Herstellung der Erschließungsanlagen gegenzurechnen.

Ist die Kommune hingegen am An- und Verkauf der Grundstücke nicht beteiligt, so ist sie auch an der erstmaligen Herstellung nahezu aller Erschließungsnetze nicht beteiligt. Einzige Ausnahme bilden die öffentlichen Straßen, für die jedoch Beiträge nach §127 BauGB erhoben werden können (Entwicklungsmodell A) oder ein Erschließungskostenvertrag abgeschlossen werden kann (Entwicklungsmodelle B1 bis B3).

Die nachfolgende Tabelle 1 gibt eine Übersicht über die im Rahmen der fiskalischen Analyse getroffenen Annahmen zur Kostenaufteilung für die technische Infrastruktur in Abhängigkeit des gewählten Entwicklungsmodells.

Erstmalige Herstellung	Betrieb und Unterhaltung	Erneuerung
------------------------	--------------------------	------------

Erschließungsstraßen (innere Erschließung / äußere Erschließung)

Modell A	10% / 100% *)	80% / 80%	100% / 100%
Modell B1, B2 und B3	0% / 0% *)	80% / 80%	100% / 100%
Modell C	100% / 100% *)	80% / 80%	100% / 100%
Modell D	Komm. Flächenanteil	80% / 80%	100% / 100%
	Restl. Flächenanteil		

Kanalisation

Modell A	0%	0%	0%
Modell B1, B2 und B3	0%	0%	0%
Modell C	100%	0%	0%
Modell D	Komm. Flächenanteil	0%	0%
	Restl. Flächenanteil		

Trinkwasser, Strom und Gas

Modell A	0%	0%	0%
Modell B1, B2 und B3	0%	0%	0%
Modell C	100%	0%	0%
Modell D	Komm. Flächenanteil	0%	0%
	Restl. Flächenanteil		

Tabelle 1 Angenommener kommunaler Anteil an den Gesamtkosten der technischen Infrastrukturnetze (* = Kostenanteil für die erstmalige Herstellung der äußeren Verkehrserschließung ergibt sich aus der direkten Nutzereingabe im Eingabebereich „Projektspezifische Kosten“)

Das Zusammenspiel der genannten Teilaspekte wird an der Abschätzung der kommunalen Mehrausgaben für die technische Infrastruktur der drei Beispielplanungen in Abbildung 17 deutlich:

- Da für die Beispielplanung A das „Entwicklungsmodell A“ gewählt wurde (vgl. Abbildung 3), ist die Kommune hinsichtlich der erstmaligen Herstellung lediglich an den Kosten der Erschließungsstraßen beteiligt. Für die innere Erschließung trägt sie nur den Kommunalanteil nach §127 ff. BauGB in Höhe von 10 %, da die restlichen Kosten über Beiträge auf die Grundstückseigentümer umgelegt werden. Die nicht beitragsfähigen Kosten der äußeren Verkehrserschließung trägt sie hingegen in voller Höhe (45.000 € gemäß den Annahmen aus Abbildung 3). In den Folgejahren hat sie zudem den Betrieb und die Unterhaltung der hinzugekommenen Erschließungsstraßen zu finanzieren. Die Kostenbeteiligung der Anwohner in Form der Straßenreinigungsgebühr trägt dabei nur einen kleinen Anteil.

- Wie bereits mehrfach erwähnt, entspricht die Beispielplanung B baulich exakt der Beispielplanung A, wird jedoch mit einem anderen Entwicklungsmodell („Modell C“ = kommunale Eigenentwicklung) realisiert. Die Kommune trägt daher die gesamten Kosten der erstmaligen Herstellung aller betrachteten Infrastrukturnetze in voller Höhe. Entsprechend höher sind die Ausgaben für die technische Infrastruktur im ersten Betrachtungsjahr 2019. (Beim Vergleich der Säulengrafiken in Abbildung 17 ist die unterschiedliche Skalierung der Werteskala zu beachten!) In den Folgejahren, d.h. während der Kostenphase „Betrieb und Unterhaltung“ ist die Situation aus Sicht der Kommune hingegen identisch mit der Beispielplanung A.
- Für das Gewerbegebiet in der Beispielplanung C wurde ein städtebaulicher Vertrag geschlossen, nach dem ein Investor die Kosten der erstmaligen Herstellung der Erschließungsanlagen in voller Höhe trägt. Dies entspricht den Entwicklungsmodellen B1 bis B3 auf der Online-Plattform.⁵ Da städtebauliche Verträge sich in aller Regel auf die Phase der erstmaligen Herstellung der Erschließungsanlagen beschränken, verbleiben die Kosten für den Betrieb und die Unterhaltung der neu geschaffenen Erschließungsstraßen (bis auf eine ggf. erhobene Straßenreinigungsgebühr) auch in der Beispielplanung C bei der Kommune.

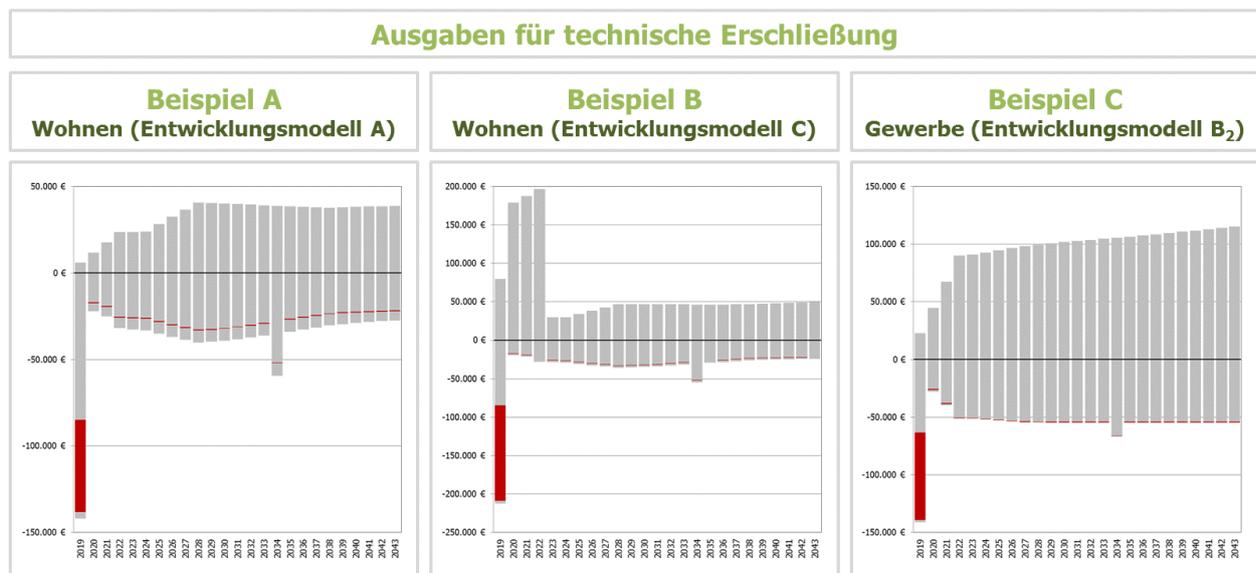


Abbildung 17 Kommunale Mehrausgaben für die technische Infrastruktur (innere und äußere Erschließung) in den Beispielplanungen A, B und C

⁵ In dem gezeigten Beispiel C wurde auch für eine ggf. notwendige äußere Verkehrserschließung im Eingabebereich „Projektspezifische Kosten“ der Online-Plattform (Arbeitsschritt 4) kein kommunaler Kostenanteil eingetragen, weil davon ausgegangen wird, dass auch diese Kosten über den städtebaulichen Vertrag vom Investor getragen werden. Es wäre jedoch durchaus möglich, trotz der Auswahl eines der Entwicklungsmodelle B1 bis B3 im Eingabebereich „Projektspezifische Kosten“ einen kommunalen Kostenanteil für eine äußere Verkehrserschließung einzutragen, sofern dieser eben nicht über den städtebaulichen Vertrag durch der Investor getragen wird.

6.2 Soziale Infrastruktur (laufende Ausgaben)

Durch die Ausweisung von Wohnbauflächen entsteht im „Planfall“ eine Mehrnachfrage nach sozialen Infrastrukturleistungen im Vergleich zum „Nullfall“. Aufgrund der in Abschnitt 2.4 unter dem Stichwort „Nettozuzugsquote“ diskutierten Zusammenhänge muss diese Mehrnachfrage nicht ausschließlich innerhalb des Planungsgebiets entstehen und kann auch teilweise aus einem vermiedenen Nachfragerückgang bestehen.

Im Gegensatz zu den im nachfolgenden Abschnitt 6.3 diskutierten investiven Ausgaben wird für die laufenden Ausgaben der sozialen Infrastrukturen vereinfachend mit Kostenkennwerten pro Nachfrager gearbeitet. Alle verwendeten Kennwerte können auf der Online-Plattform im Arbeitsschritt 8 eingesehen und individuell angepasst werden.

In einem ersten Abschätzungsschritt werden die – im Vergleich zum „Nullfall“ – zusätzlichen Nachfragemengen ermittelt. Dazu werden die auf der Online-Plattform angezeigten Nutzungsquoten (z.B. „Krippenkinder pro Einwohner unter 3 Jahren“) mit den altersdifferenzierten Ergebnissen der Simulation des Einzugs und der Alterung der Haushalte (Abschnitt 4.2) verknüpft. Für jedes Betrachtungsjahr lässt sich so abschätzen, für wie viele zusätzliche Krippen-, Elementar- und Hortkinder sowie für wie viele Primar- und Sekundarschüler Kosten anfallen. Die Ausgabenverläufe für die beiden Beispielplanungen A und B in Abbildung 18 spiegeln daher die demografische Entwicklung innerhalb des Planungsgebiets wider. Aus dem Gewerbegebiet der Beispielplanung C ergibt sich keine Mehrnachfrage.

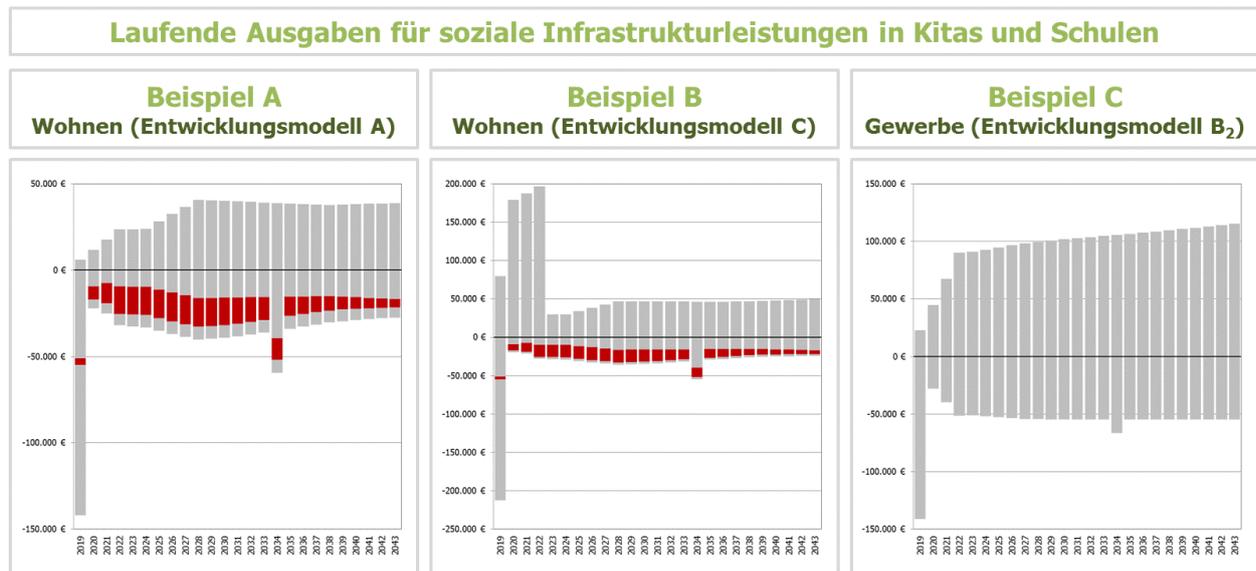


Abbildung 18 Kommunale Mehrausgaben für die soziale Infrastrukturen (laufende Ausgaben) in den Beispielplanungen A und B

In einem zweiten Schritt werden diese zusätzlichen Nachfragemengen mit den kommunalen Kostenkennwerten (z.B. den kommunalen Betriebs- und Betreuungskosten) aus der Online-Plattform multipliziert. Bei der gemeindespezifischen Anpassung der dort vorgeschlagenen Standardwerte sollte beachtet werden, dass die Werte nur den Kostenanteil widerspiegeln, der

von der Kommune selbst zu tragen ist. Kostenanteile anderer Träger (z.B. des Landes für die Lehrerbesoldung) bleiben unberücksichtigt.⁶ Im Schulbereich kann es sinnvoll sein, in Gemeinden mit merklichen Nachfragerückgängen die vorgeschlagenen Kostenkennwerte deutlich zu reduzieren, da die kommunalen Schulträger i.d.R. nur für die Gebäude, das Schulsekretariat und die Besetzung der Hausmeisterstellen sowie ggf. den Schülertransport zuständig sind. Insbesondere die zuerst genannten Positionen haben weitestgehend Fixkostencharakter. Im Gegensatz dazu bestehen die kommunalen Kosten im Bereich der Kinderbetreuung zum überwiegenden Teil aus Personalkosten, die deutlich stärker auf Nachfrageschwankungen reagieren. Hier ergeben sich Fixkosteneffekte nur bei absehbar längerfristigen Restkapazitäten innerhalb der bereits gebildeten Gruppen in Kombination mit kleinen Neubauprojekten und konstanten Nachfragequoten aus den Bestandsgebieten.

6.3 Soziale Infrastruktur (investive Ausgaben)

Die im vorigen Abschnitt quantifizierte Mehrnachfrage kann dazu führen, dass die baulichen Kapazitäten der Wohnfolgeeinrichtungen (Kita, Schule) nicht ausreichen und ein Neu- oder Ausbaubedarf entsteht. Dies ist vor allem bei großen Neubauvorhaben sowie einer insgesamt stabilen bzw. wachsenden Gesamtbevölkerung in der Gemeinde zu erwarten.

In detaillierteren Gutachten mit fiskalischen Wirkungsanalysen wird daher zur Abschätzung der kommunalen Mehrausgaben für die baulichen Erweiterungen der Kita- und Schulkapazitäten i.d.R. eine Modellrechnung durchgeführt, in der die voraussichtliche Nachfrageentwicklung aus den Bestandsgebieten mit der zeitlich differenzierten Zusatznachfrage aus dem Planungsgebiet überlagert und mit den vorhandenen baulichen Kapazitäten abgeglichen wird. Kommt es daher zu größeren und nicht nur kurzzeitigen Kapazitätsüberschreitungen, so werden dem Planungsprojekt Kosten für den Neu- oder Ausbau der entsprechenden Einrichtungen angerechnet. Die Betrachtungen werden dabei differenziert für die einzelnen Einrichtungen (Schule, Kita) unter Berücksichtigung der räumlichen Abhängigkeiten bzw. Quernutzungen von Räumlichkeiten (z.B. Krippe, Elementarbetreuung, Hort und Grundschule) durchgeführt.

Angesichts des damit verbundenen hohen Datenbedarfs und der demografischen Entwicklungsrichtung, die in den meisten Kommunen eher zu Nachfragerückgängen und baulichen Restkapazitäten führt, wird für die fiskalischen Analysen im Rahmen des Planspiels Flächenhandel auf eine solch detaillierte Betrachtung verzichtet. Stattdessen werden die Modellkommunen gebeten, im Abschnitt „Bauliche Ausbaubedarfe bei den sozialen Infrastrukturen“ des Arbeitsschritts 4 der Online-Plattform für jedes Planungsprojekt anzugeben, wie wahrscheinlich es ist, dass sich aus dem Planungsprojekt ein Neu- oder Ausbaubedarf bei den einzelnen Infrastrukturbereichen (Krippe, Elementarbetreuung, Hort, Grundschule, Sekundarstufe I und II) ergibt. Bei der Grobeinschätzung durch die Modellkommunen sollte sowohl die aktuelle Raumsituation wie auch die voraussichtliche Entwicklung der (jungen) Einwohnerzahlen sowie die Nachfragequote

⁶ Bei Mitgliedsgemeinden von Samtgemeinden (Niedersachsen) sowie Ortsgemeinden von Verbandsgemeinden (Rheinland-Pfalz) ist zu beachten, dass sich die fiskalische Wirkungsanalyse auf die Summe der Wirkungen der betrachteten Planung auf die Mitglieds- und die Samtgemeinde (bzw. die Summe der Wirkungen auf die Orts- und die Verbandsgemeinde) bezieht. Die auf der Online-Plattform eingetragenen Kostenkennwerte sollten daher Kosten in den Haushalten beider kommunalen Ebenen berücksichtigen.

berücksichtigt werden. Letzteres gilt insbesondere für den Krippen- und Hortbereich, in denen sich in den letzten Jahren trotz insgesamt zurückgehender Kinderzahlen durch den Bedeutungsgewinn der Frühförderung erhebliche Mehrnachfragen ergeben haben.

Auf der Online-Plattform haben die Modellkommunen die Möglichkeit, die Wahrscheinlichkeit eines Neu- oder Ausbaus der Sozialinfrastruktureinrichtungen anhand einer Skala von „müssen nicht erweitert werden“ bis „müssen auf jeden Fall erweitert werden“ zu beschreiben. Sehr vereinfachend werden diese Wahrscheinlichkeitsangaben in Form eines Anrechnungsfaktors berücksichtigt. Das bedeutet, dass nur ein bestimmter Anteil der im vorigen Abschnitt 6.2 errechneten Mehrnachfrage für die Abschätzung der investiven Mehrausgaben im „Planfall“ gegenüber dem „Nullfall“ berücksichtigt wird. Dieser Anteil ergibt sich aus der nachfolgenden Tabelle.

Wahrscheinlichkeitsstufe aus der Online-Plattform	In der fiskalischen Analyse verwendeter Anrechnungsfaktor
„Im Falle einer Realisierung müssten die Räumlichkeiten ...	
... nicht erweitert werden“	0%
... vielleicht erweitert werden“	33%
... vermutlich erweitert werden“	67%
... auf jeden Fall erweitert werden“	100%

Tabelle 2 Überführung der Ausbauwahrscheinlichkeit in einen Anrechnungsfaktor

Diese anteilige Mehrnachfrage wird anschließend mit dem entsprechenden Kostenkennwert aus der Online-Plattform (Arbeitsschritt 8 „Kostenkennwerte“, Soziale Infrastrukturen, Tabellenabschnitt 3 „Kommunale Kosten bei Neu- und Ausbaumaßnahmen (nach Abzug von Fördermitteln) pro Bemessungsnutzer/in“) multipliziert.

Der so errechnete Betrag wird der Kommune im Rahmen der fiskalischen Gesamtbilanz als Zusatzausgabe gegenüber dem „Nullfall“ angerechnet.

Einziges Ausnahme bilden Planungen, bei denen das Entwicklungsmodell B3 gewählt wurde. In diesem Fall trägt ein Investor im Rahmen eines städtebaulichen Vertrages die Kosten des Ausbaus der sozialen Infrastrukturen.⁷

⁷ Städtebauliche Verträge, bei denen einen Investor nur einen Anteil der Neu- oder Ausbaukosten trägt, sollten am besten wie folgt abgebildet werden: Modell B3 wählen, verbleibenden kommunalen Kostenanteil unter „Kosten für sonstige projektspezifische Maßnahmen“ (Eingabeabschnitt „Projektspezifische Kosten“) eintragen, im Eingabeabschnitt „Bauliche Ausbaubedarfe bei den sozialen Infrastrukturen“ alle betreffenden Leistungsbereiche auf „nicht erweitert werden“ setzen (ansonsten käme es zu Doppelzählungen).

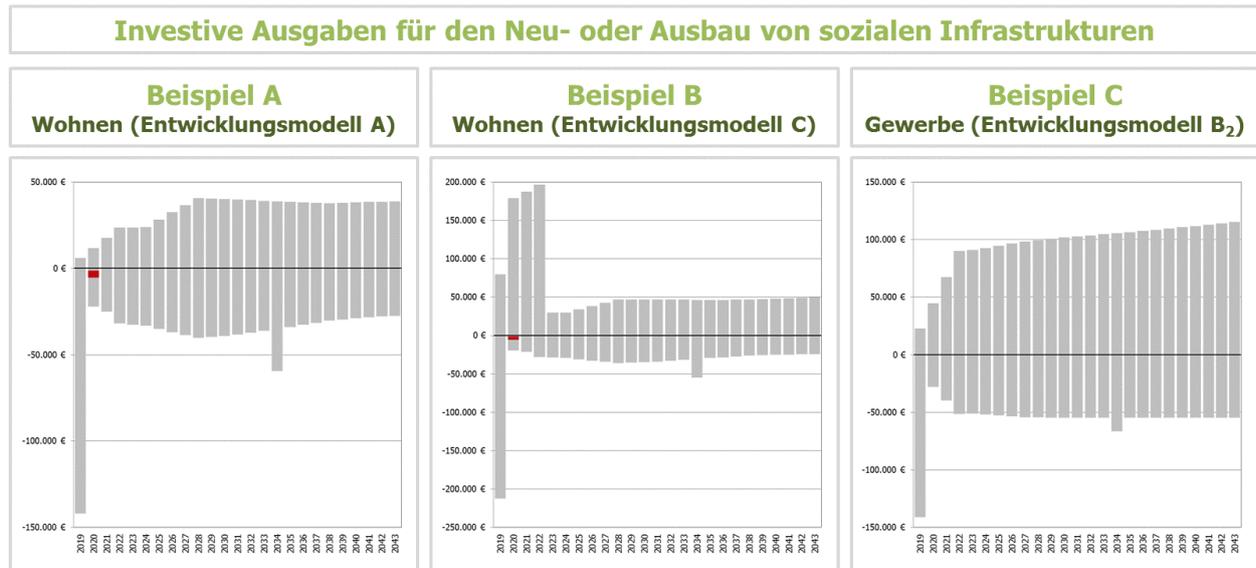


Abbildung 19 Kommunale Mehrausgaben für die sozialen Infrastrukturen (investive Ausgaben) in den Beispielplanungen A und B

Abbildung 19 zeigt das entsprechende Abschätzungsergebnis für die beiden Beispielplanungen A und B. Da diese hinsichtlich der Bebauung und des Einzugs identisch sind und die unterschiedlichen Entwicklungsmodelle in den beiden Planungen keinen Einfluss auf den kommunalen Kostenanteil an den investiven Ausgaben für die soziale Infrastruktur haben, ist das Abschätzungsergebnis für beide Beispielplanungen identisch. Die unterschiedliche Größe der rot eingefärbten Säulenabschnitte ergibt sich lediglich aus der unterschiedlichen Skalierung der Wertachsen.

Die Beispieldarstellung macht zweierlei deutlich: Zum einen werden die investiven Mehrausgaben der Kommune nicht zwangsläufig dem ersten Betrachtungsjahr angerechnet. Vielmehr wird aus dem zeitlichen Verlauf der ermittelten Mehrnachfrage auf einen voraussichtlichen Zeitpunkt der entsprechenden Ausbautätigkeit geschlossen. Zum anderen macht der in Abbildung 19 zu sehende, eher geringe Betrag deutlich, dass dem betreffenden Neubauprojekt nur der Anteil an den voraussichtlichen Gesamtkosten einer Neu- oder Ausbaumaßnahmen angerechnet wird, der seinem Beitrag zur voraussichtlichen Überschreitung der vorhandenen Kapazitäten entspricht. Es wird somit unterstellt, dass parallel auch andere Gründe (z.B. weitere Planungsprojekte oder eine entsprechende Nachfrageentwicklung aus dem Bestandsgebieten) zu der Überschreitung der vorhandenen baulichen Kapazitäten geführt haben.

6.4 Ausgaben für weitere kommunale Leistungen

Die in den beiden vorigen Abschnitten 6.2 und 6.3 betrachteten kommunalen Leistungen beziehen sich ausschließlich auf die Wohnfolgeeinrichtungen der Kindertagesbetreuung und der Schulbildung, für die sich ein Nutzungszusammenhang und eine zusätzliche Nachfragemenge relativ konkret ermitteln lassen. Es ist jedoch davon auszugehen, dass die zusätzlichen Einwohner aller Altersgruppen im „Planfall“ im Vergleich zum „Nullfall“ auch weitere kommunale Leistungen in Anspruch nehmen und dadurch kommunale Mehrausgaben im „Planfall“ entstehen.

Diesen Mehrausgaben werden pauschal über Ausgabensätze pro Einwohner abgebildet, die mit der Differenz der Einwohnerzahl der Gemeinde im „Planfall“ gegenüber dem „Nullfall“ im jeweiligen Betrachtungsjahr multipliziert werden. Die dabei zur Anwendung kommenden Ausgabensätze wurden vorab durch die Ausweitung kommunaler Jahresrechnungsstatistiken ermittelt, wobei die Kommunen zu Gemeindetypen zusammengefasst wurden. Dabei wurde zwischen den Bundesländern sowie der Zugehörigkeit der Gemeinden zu Landkreisen bzw. Gemeindeverbänden unterschieden, um den unterschiedlichen Kommunalisierungsgrade bzw. Anteilen in der eigenen Leistungserbringung Rechnung zu tragen.

Die Ausgaben der Kommunen für die Kindertagesbetreuung und die Schulbildung sind in den Ausgabensätzen nicht enthalten, da diese in den beiden vorigen Abschnitten bereits detailliert abgebildet wurden.

Abbildung 20 zeigt das Ergebnis der entsprechenden Abschätzungen für die beiden Beispielplanungen A und B. Wie schon in den beiden vorigen Abschnitten sind die Ergebnisse für beide Beispielplanungen identisch. Dem Gewerbegebiet in der Beispielplanung C werden keine Zusatzausgaben im „Planfall“ für „weitere kommunale Leistungen“ angelastet, da sich die Einwohnerzahl nicht verändert.⁸

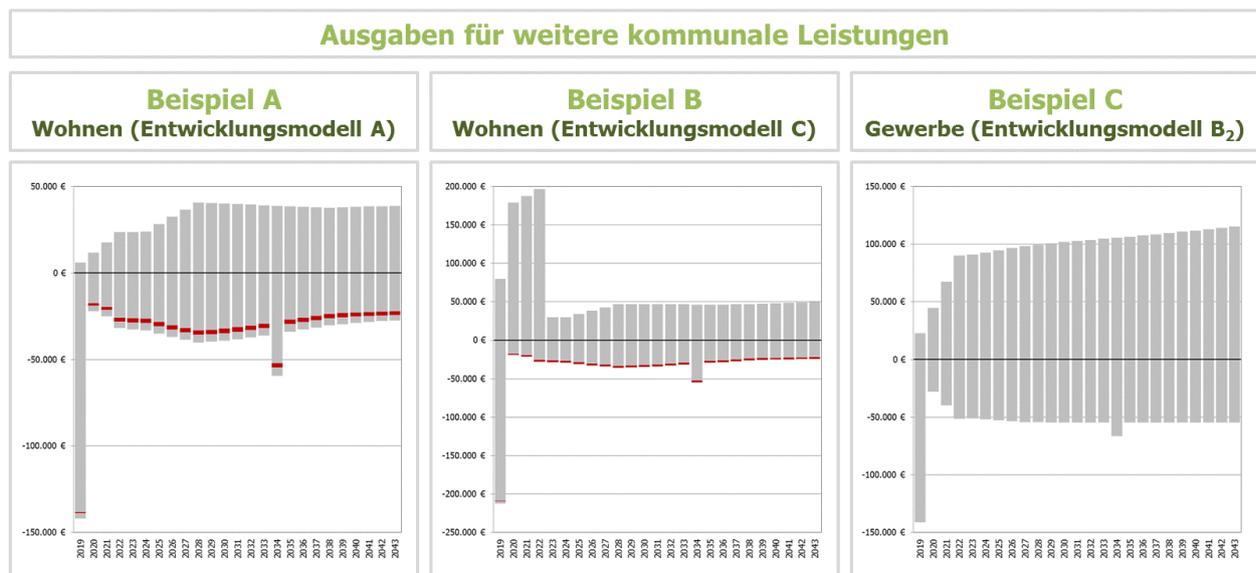


Abbildung 20 Kommunale Mehrausgaben für weitere kommunale Leistungen in den Beispielplanungen A und B

6.5 Grün- und Ausgleichsflächen

Viele Planungsprojekte beinhalten Grünflächen, an deren erstmaliger Herstellung sowie späteren Pflege die Kommunen nicht selten beteiligt sind. Darüber hinaus ergibt sich aus den natur-

⁸ Die Ansiedlung von Gewerbe kann mittelfristig durchaus die Einwohnerzahl einer Gemeinde beeinflussen. Die damit verbundenen fiskalischen Effekte werden jedoch gedanklich der dadurch veränderten Neubautätigkeit in der Gemeinde zugerechnet.

schutzrechtlichen Regelungen für die meisten für das Planspiel Flächenhandel relevanten Planungen die Verpflichtung, Eingriffe in Natur und Landschaft durch entsprechende Ausgleichsflächen auszugleichen. Auch bei der erstmaligen Herstellung, d.h. der ökologischen Aufwertung wie auch der späteren Pflege dieser Flächen entstehen Kosten, an denen die Kommune häufig einen nicht unerheblichen Anteil trägt.

Für die Abschätzung der kommunalen Gesamtkosten für die Grün- und Ausgleichsflächen wird zunächst der Umfang der notwendigen Ausgleichsflächen bestimmt. Dazu wird die Bruttofläche des Planungsgebiets (abzüglich eines ggf. nur in seinem Bestand geschützten Anteils der Planungsfläche) mit einem Kompensationsfaktor multipliziert. Der Kompensationsfaktor legt fest, wie viele Hektar Ausgleichsfläche pro Hektar überplante Bruttofläche ökologisch aufgewertet werden müssen.

Dieses Vorgehen ist eine Vereinfachung gegenüber manchen landesspezifischen Regelungen. Eine genauere Abbildung hätte den Erfassungsaufwand seitens der Modellkommunen jedoch deutlich erhöht. Zudem liegen entsprechend detaillierte Planungsdaten für viele der eher in der Zukunft liegenden Planungsprojekte des Planspielzeitraums gar nicht bei den Modellkommunen vor.

Grundsätzlich liegt der Kompensationsfaktor umso höher, je ökologisch wertvoller die überplante Fläche vor dem Eingriff ist bzw. je intensiver die spätere bauliche Nutzung ist. Aufgrund dieser Abhängigkeit des Kompensationsfaktors sowohl von der Eigenschaft der Entwicklungsfläche wie auch den Eigenschaften der Planung bietet die Online-Plattform zwei Möglichkeiten, den Kompensationsfaktor festzulegen.

- Zum einen wird im Zusammenhang mit der Flächendefinition im Arbeitsschritt 3 („Entwicklungsflächen“) der Online-Plattform für jede potenzielle Entwicklungsfläche der ökologische Ausgleichsbedarf im Falle einer Inanspruchnahme grob eingestuft. Anwendung findet dabei eine vierstufige Skala („Ausgleich nicht notwendig“, „Ausgleich gering“, „Ausgleich mittel“, „Ausgleich umfangreich“).
- Zum anderen kann optional im Zuge der Definition der Planung (Arbeitsschritt 4 der Online-Plattform) im Abschnitt „Flächenbilanz“ ein konkreter Kompensationsfaktor eingetragen werden (sofern dieser bekannt ist).

Im Zuge der fiskalischen Wirkungsanalyse werden diese Informationen wie folgt ausgewertet:

- Ist für ein Planungsprojekt der konkrete Kompensationsfaktor aus Arbeitsschritt 4, so wird dieser in die Abschätzung übernommen.
- Ist dies hingegen nicht der Fall, so wird aus der Grobeinstufung der ökologischen Bedeutung der Entwicklungsfläche aus Arbeitsschritt 3 („Entwicklungsflächen“) ein Kompensationsfaktor geschätzt. Zur Anwendung kommen dabei die in der nachstehenden Tabelle genannten Schätzwerte.

Ökologischer Ausgleichsbedarf im Falle einer Inanspruchnahme (aus Arbeitsschritt 3 der Online-Plattform)	Für die fiskalische Analyse geschätzter Kompensationsfaktor (falls nicht in Arbeitsschritt 4 der Online-Plattform konkret benannt)
nicht notwendig	0,0
gering (Faktor < 0,6)	0,3
mittel (Faktor zwischen 0,6 und 1,0)	0,8
umfangreich (Faktor über 1,0)	1,5

Tabelle 3 Schätzung des Kompensationsfaktors aus der Grobeinstufung der Fläche, sofern im Arbeitsschritt 4 der Online-Plattform für die betreffende Planung kein Kompensationsfaktor angegeben wurde

Aus der Multiplikation des auf diese Weise übernommenen bzw. geschätzten Kompensationsfaktors und der überplanten Bruttofläche wird die benötigte Ausgleichsfläche geschätzt.

In einem nächsten Schritt werden die Gesamtkosten für die Grün- und Ausgleichsflächen ermittelt. Diese setzen sich zusammen aus den Kosten der allgemeinen Grünflächen sowie der Ausgleichsflächen.

- Die Kosten für die allgemeinen Grünflächen ergeben sich aus der Multiplikation des Umfangs der Grünflächen aus der Flächenbilanz (Arbeitsschritt 4 der Online-Plattform) und den Kostenkennwerten für allgemeine Grünflächen. Letztere können im Arbeitsschritt 8 der Online-Plattform von den Kommunen individuell angepasst werden.
- Die Kosten der Ausgleichsflächen werden nach dem gleichen Prinzip ermittelt, d.h. der zuvor geschätzte Flächenumfang der Ausgleichsflächen wird mit den ggf. von der Modellkommune individuell angepassten Kostenkennwerten für Ausgleichsflächen aus Arbeitsschritt 8 der Online-Plattform multipliziert. Diese können auch den Kostensätzen eines ggf. von der Kommune gepflegten Ökokontos entsprechen. Differenziert wird dabei zwischen den Ausgleichsflächen innerhalb und außerhalb des Plangebiets. Letztere sind nicht selten etwas kostengünstiger.

Bei allen Abschätzungen der Gesamtkosten wird zwischen den drei Kostenphasen „Erstmalige Herstellung“, „Pflege und Unterhaltung“ und „Erneuerung und Umgestaltung“ unterschieden. Die Kosten der erstmaligen Herstellung fallen einmalig zu Projektbeginn, die Pflegekosten jährlich und die Überplankosten zyklisch an, wobei die Zeitdauer eines Überplanungszyklus (gemessen in Jahren) wie alle anderen Kostenkennwerte auf der Online-Plattform (Arbeitsschritt 8) eingesehen und verändert werden kann.

In einem letzten Schritt wird berücksichtigt, welcher Anteil der zuvor ermittelten Gesamtkosten von der Kommune zu tragen ist. Dabei wird im Normalfall davon ausgegangen, dass die Kommune alle Kosten für die Grün- und Ausgleichsflächen in allen Kostenphasen zu tragen hat. Einzige Ausnahme bilden Planungsprojekte, für die das Entwicklungsmodell B2 oder B3 gewählt wurde. In diesem Fall wird davon ausgegangen, dass die Kommune mit einem Investor

einen städtebaulichen Vertrag abschließt, nach dem dieser die Kosten der erstmaligen Herstellung der Grün- und Ausgleichsflächen übernimmt. Auch in diesem Fall verbleiben jedoch die jährlichen Pflegekosten sowie die zyklischen Überplanungskosten in voller Höhe bei der Kommune.

Eine solche Übernahme der Kosten der erstmaligen Herstellung der Grün- und Ausgleichsflächen durch einen Investor im Rahmen eines städtebaulichen Vertrags gilt z.B. für die Beispielplanung C. Daher enthält deren Ergebnisdarstellung in Abbildung 21 keine Ausgaben für die erstmalige Herstellung der Grün- und Ausgleichsflächen. Im Gegensatz dazu fallen in den beiden Beispielplanungen A und B kommunale Kosten für Grün- und Ausgleichsflächen in allen Kostenphasen an. Für alle drei Beispielplanungen wird ein Erneuerungszyklus von 20 bzw. 30 Jahren angenommen. Dies entspricht den Standardvorschlagswerten der Online-Plattform (Arbeitsschritt 8).

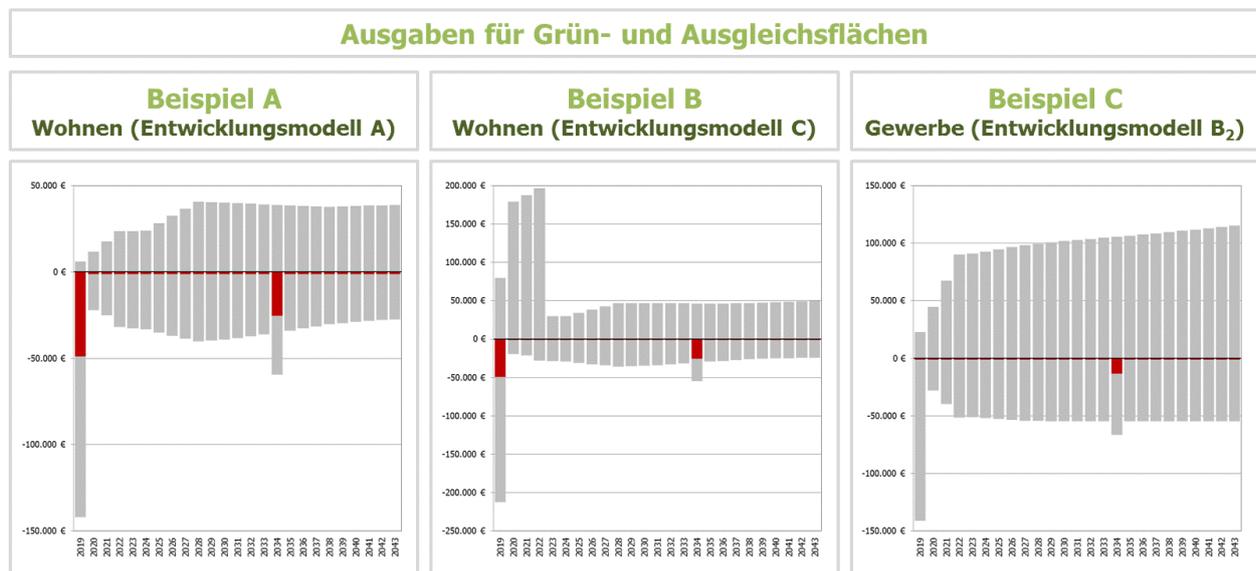


Abbildung 21 Kommunale Mehrausgaben für Grün- und Ausgleichsflächen in den Beispielplanungen A, B und C

6.6 Weitere projektspezifische Ausgaben

Im Eingabeabschnitt „Projektspezifische Kosten“ des Arbeitsschrittes 4 bietet die Online-Plattform die Möglichkeit, projektspezifische Sonderkosten einzutragen. Diese Sonderkosten betreffen i.d.R. die Bereiche

- Planungskosten
- Baureifmachung und Altlastensanierung
- Lärmschutz

- Äußere Verkehrserschließung⁹
- Kosten für den Ankauf von Flächen für Gemeinbedarfseinrichtungen

Die entsprechenden Kostenangaben der Modellkommunen, die sich gemäß der Erläuterungen auf der Online-Plattform ausschließlich auf den jeweils kommunalen Kostenanteil beziehen sollen, werden ohne weitere Berechnungen als Mehrausgaben der Kommune im „Planfall“ gegenüber dem „Nullfall“ in die fiskalische Wirkungsanalyse übernommen. Zeitlich werden alle „projektspezifischen Kosten“ dem Jahr des Projektbeginns zugeordnet. Im Falle der drei Beispielplanungen ist dies das Jahr 2019.

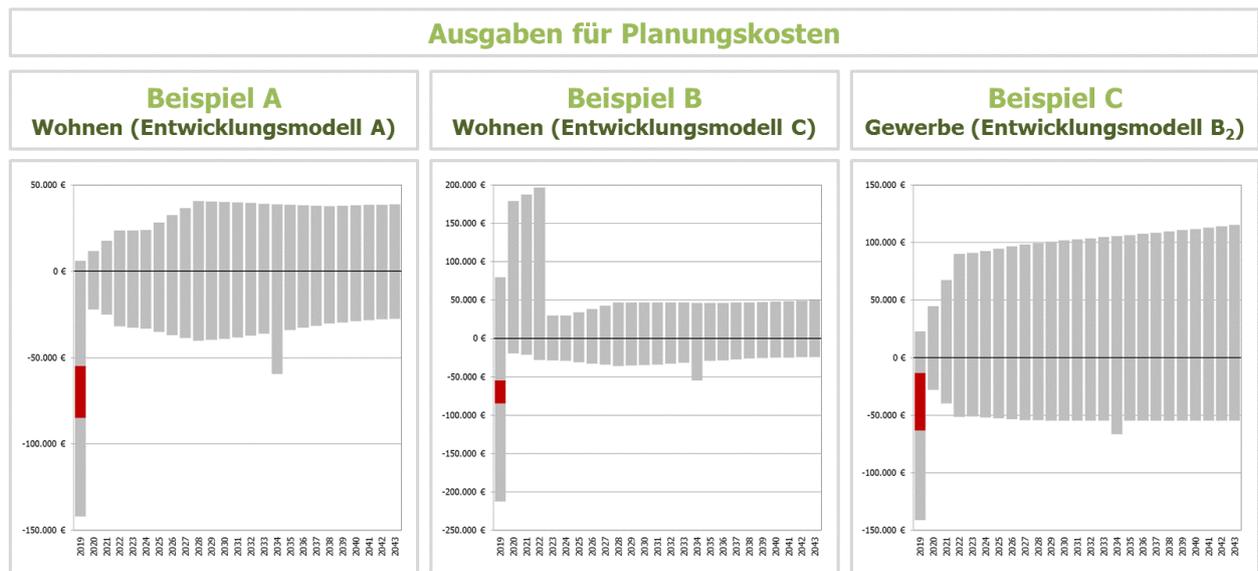


Abbildung 22 Kommunale Mehrausgaben für sonstige projektspezifische Kosten (hier: nur Planungskosten) in den Beispielplanungen A, B und C

Wie in Kapitel 3 dargestellt, wurden für die drei Beispielplanungen – über die Kosten der äußeren Verkehrserschließung hinaus – im Abschnitt der projektspezifischen Kosten lediglich Planungskosten eingetragen. Diese Planungskosten entsprechen den in Abbildung 22 für das Jahr 2019 rot eingefärbten Säulenabschnitten. Die Kosten der äußeren Verkehrserschließung sind in den Roteinfärbungen der Abbildung 17 (Abschnitt 6.1, „Technische Infrastruktur“) enthalten.

⁹ Auf diese Kostenpositionen wurde bereits im Abschnitt 6.1 (Technische Infrastruktur) detailliert eingegangen.

7 Wirkungen des Planungsprojekts auf Umverteilungsmechanismen des kommunalen Finanzsystems

Das kommunale Finanzsystem in Deutschland beinhaltet eine Reihe von Umverteilungsmechanismen. Ziel dieser Mechanismen ist einerseits der Ausgleich deutlich auseinandergelagerter Steuerkraft unter den Gemeinden sowie andererseits die Finanzierung kommunaler Aufgaben auf Verwaltungsebenen ohne eigene Steuerquellen wie Landkreise oder Gemeindeverbände.

Einige dieser Umverteilungsmechanismen wurden bereits im Zuge der Abschätzung der kommunalen Steuermehreinnahmen aufgrund der untersuchten Planungsprojekte (Kapitel 5) berücksichtigt, so z.B. die Sockelgrenzen bei der Aufteilung des kommunalen Anteils an der Einkommensteuer sowie die Gewerbesteuerumlage.

Darüber hinaus sind im Rahmen der fiskalischen Analysen noch die folgenden beiden Umverteilungsmechanismen zu berücksichtigen:

- kommunaler Finanzausgleich (Abschnitt 7.1)
- Umlage an den Landkreis sowie ggf. den Gemeindeverband (Abschnitt 7.2)

Die Besonderheit dieser beiden Ausgleichsmechanismen ist, dass sich die darin zu findenden kommunalen Mehreinnahmen oder -ausgaben aus den zuvor ermittelten Veränderungen der Einwohnerzahl (Kapitel 4) bzw. den kommunalen Steuereinnahmen (Kapitel 5) ergeben.

Die in diesem Kapitel diskutierten Positionen der fiskalischen Wirkungsanalyse zählen daher zu den „sekundären Wirkungen“ gemäß der in Abschnitt 2.5 vorgestellten Grobgliederung des verwendeten Abschätzungsmodells FIA.

7.1 Kommunalen Finanzausgleich

Alle bundesdeutschen Flächenländer kennen einen kommunalen Finanzausgleich, in dessen Rahmen Unterschiede in der einwohnerspezifischen Finanzausstattung der jeweiligen Kommunen durch die Gewährung allgemeiner und aufgabenspezifischer Schlüsselzuweisungen durch das Land zu einem gewissen Grad ausgeglichen werden. In vielen Bundesländern werden zudem über den kommunalen Finanzausgleich weitere Finanzbeziehungen zwischen dem Land und seinen Kommunen geregelt, z.B. hinsichtlich der Erstattung der kommunalen Kosten für Leistungen des übertragenen Wirkungskreises.

Das verwendete Abschätzungsmodell FIA bildet die kommunalen Finanzausgleiche der 13 deutschen Flächenländer modellhaft ab und nimmt dabei im Detail gewisse Vereinfachungen vor. Diese betreffen vor allem die aufgabenspezifischen Zuweisungen sowie gewisse Nebensätze.

Zentrale Frage der modelstrukturellen Abbildung der kommunalen Finanzausgleiche ist dabei die Wirkung der untersuchten Planungsprojekte auf die für die Zuweisungen relevanten Berechnungsfaktoren. Trotz ihrer erheblichen Unterschiede im Detail ähneln sich alle kommunalen Finanzausgleiche in Deutschland dahingehend, dass sich die Höhe (insbesondere der allgemeinen) Schlüsselzuweisungen aus dem Vergleich eines fiktiven Finanzbedarfes und der realen (i.d.R. um die Wirkung unterschiedlicher Hebesätze bereinigten) Steuerkraft ergibt.

Im Rahmen fiskalischer Wirkungsanalysen untersuchte Planungsprojekte verändern häufig beide Seiten dieses Vergleiches.

- So erhöht die Ausweisung von Wohnbauflächen nach den getroffenen Annahmen die Einwohnerzahl im „Planfall“ gegenüber dem „Nullfall“ (Abschnitt 4.2) und damit den vor allem aus der Einwohnerzahl abgeleiteten fiktiven Finanzbedarf.
- Parallel dazu erhöht die Ausweisung von Wohn- oder Gewerbeflächen die kommunalen Steuereinnahmen (Kapitel 5) und damit die für die Bemessung der Zuweisungen aus dem kommunalen Finanzausgleich verwendeten Steuerkraftmesszahlen.

Planungsprojekte können daher sowohl zu Mehr- wie auch zu Mindereinnahmen der Kommune aus dem kommunalen Finanzausgleich im „Planfall“ im Vergleich zum „Nullfall“ führen. Dies lässt sich anhand der Modellergebnisse für die drei Beispielplanungen in Abbildung 23 veranschaulichen:

- Bei der Beispielplanung A verzeichnet die Kommune in den Anfangsjahren erhebliche Mehreinnahmen aus dem kommunalen Finanzausgleich. Dies ergibt sich daraus, dass in diesen Anfangsjahren der fiktive Finanzbedarf der Kommune aufgrund der gestiegenen Einwohnerzahlen schneller steigt als die Steuerkraft. Letztere leidet insbesondere unter der Verzögerung bei der Zuschreibung der Mehreinnahmen aus der Einkommensteuer sowie dem Familienleistungsausgleich, die – wie in Abschnitt 5.2 im Detail dargestellt – etwa sieben Jahre beträgt. Sobald die Mehreinnahmen aus der Einkommensteuer, der wichtigsten Steuermehreinnahme bei Wohngebieten, ihren Maximalwert erreicht haben, sinken die Zuweisungen aus dem kommunalen Finanzausgleich merklich ab. Durch den für Einfamilienhäuser typischen Rückgang der Anzahl der Bewohner in den Folgejahren (insbesondere durch den Auszug der erwachsen werdenden Kinder) sinkt der fiktive Finanzbedarf häufig schneller ab als die (eher von den Eltern gezahlten) Steuereinnahmen, so dass es – wie für die Beispielplanung A – ab einem bestimmten Zeitpunkt sogar zu Mindereinnahmen im „Planfall“ gegenüber dem „Nullfall“ kommen kann.
- Für die baulich identische Beispielplanung B gilt das Gleiche, da das abweichende Entwicklungsmodell keinen Einfluss auf die zeitliche Veränderung der Einwohnerzahl bzw. der Steuermehreinnahmen im Vergleich zu Beispielplanung A hat.
- Deutliche Unterschiede zeigen sich hingegen für die Beispielplanung C. Das darin enthaltene Gewerbegebiet verändert die Einwohnerzahl (und damit den fiktiven Finanzbedarf) nicht. Stattdessen erhöht die Gewerbesteuer die in Ansatz gebrachte Steuerkraft erheblich, so dass sich der durch den kommunalen Finanzausgleich auszugleichende Differenzbetrag zwischen Steuerkraft und Finanzbedarf (und damit die Schlüsselzuweisungen) merklich verringert. Wie in Kapitel 3 definiert, liegen die drei Beispielplanungen in einer Gemeinde in Schleswig-Holstein. Mit 50 % hat der kommunale Finanzausgleich in Schleswig-Holstein eine vergleichsweise geringe Ausgleichsquote. Die Ausgleichsquote legt fest, zu welchem Anteil die Differenz zwischen fiktivem Finanzbedarf und Steuerkraft in Form von Zuweisungen ausgeglichen wird. In vielen Bundesländern liegt die Ausgleichsquote deutlich über 50 %, wodurch sich höhere Mehreinnahmen in den Beispielplanungen A und B bzw. größere Mindereinnahmen bei den Zuweisungen in der Beispielplanung C ergeben würden.

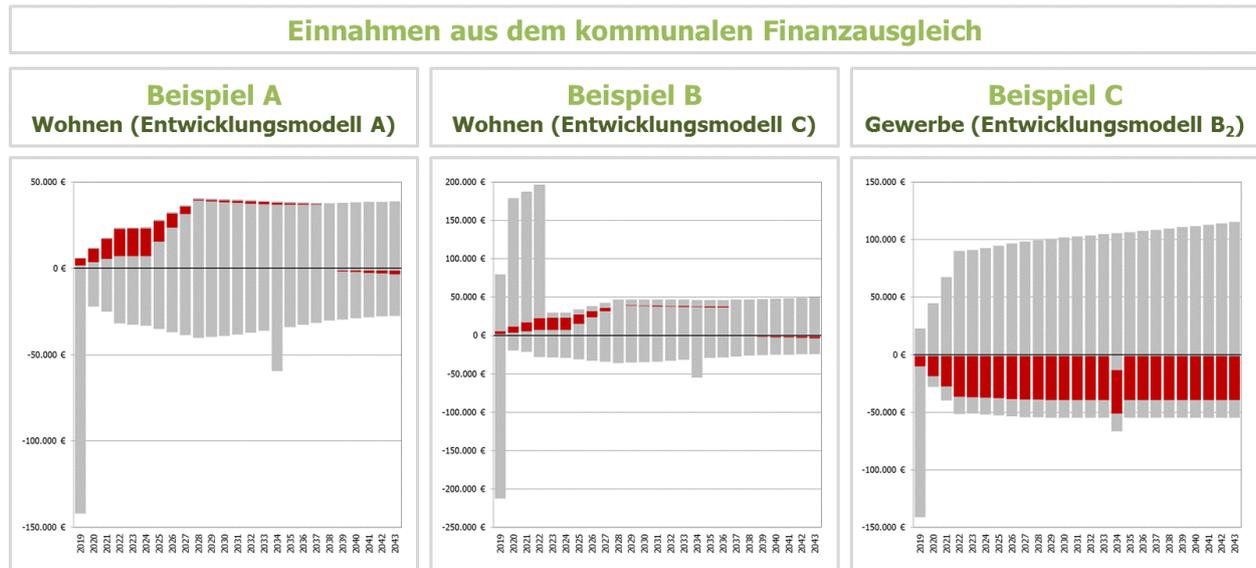


Abbildung 23 Kommunale Mehr- bzw. Mindereinnahmen aus dem kommunalen Finanzausgleich in den Beispielplanungen A, B und C

Fast alle kommunalen Finanzausgleiche differenzieren bei der Berechnung der Zuweisungen zwischen kreisangehörigen und kreisfreien Gemeinden, um dem unterschiedlichen Spektrum der kommunalen Aufgaben Rechnung zu tragen. Dies wird bei den Abschätzungen zur fiskalischen Bildungsanalyse berücksichtigt.

Ebenfalls berücksichtigt werden die in fast allen kommunalen Finanzausgleichen enthaltenen Sonderregelungen für sehr finanzstarke bzw. sehr finanzschwache Gemeinden.

- Finanzstarke Gemeinden sind in der Logik der kommunalen Finanzausgleiche „abundant“. Das bedeutet, dass ihre Steuerkraft ihren fiktiven Finanzbedarf übersteigt und daher keine Zuweisungen an diese Gemeinden gezahlt werden müssen, um einen Teil der fehlenden Steuerkraft auszugleichen. Zusätzliche Steuereinnahmen aufgrund eines Planungsprojektes führen daher nicht zu Mindereinnahmen, weil bereits im „Nullfall“ keine kommunalen Einnahmen aus dem Finanzausgleich erzielt werden. Gleiches gilt auch für zusätzliche Einwohner, deren überschaubare Zahl den fiktiven Finanzbedarf – so die vereinfachende Annahme – nicht in einem Maße erhöht, dass dieser plötzlich die Steuerkraft der Gemeinde übersteigt.
- Eine Reihe kommunaler Finanzausgleiche kennt darüber hinaus eine Finanzausgleichsumlage für abundante Gemeinden. Mit dieser erhalten finanzstarke Kommunen nicht nur keine Zuweisungen, sondern sie müssen umgekehrt einen Teil ihrer überschüssigen Finanzkraft in Form eines Umlagebetrages in den Verteilungstopf des kommunalen Finanzausgleichs einzahlen. Planungsprojekte entfalten i.d.R. eine Wirkung auf die Höhe dieser Einzahlungen. Steuermehreinnahmen aus Kapitel 5 erhöhen diese, zusätzliche Einwohner vermindern diese.¹⁰

¹⁰ Einige Finanzausgleiche (z.B. Baden-Württemberg) koppeln Finanzausgleichsumlage und Zuweisungen auch in dem Sinne, dass zunächst fast alle Gemeinden eine Finanzausgleichsumlage zahlen und anschließend alle nicht abundanten Gemeinden eine Zuweisung erhalten.

- Viele kommunale Finanzausgleiche beinhalten zudem spezifische Regelungen für Kommunen mit einer deutlich unterdurchschnittlichen Steuerkraft. Diese Regelung bewirken, dass die betreffenden Gemeinden ergänzende Zuweisungen erhalten, bis sie auf ein bestimmtes Niveau der Finanzausstattung aufgewertet sind. Je nach genauer Ausgestaltung der betreffenden Regelungen kann dies dazu führen, dass sich insbesondere bei Gewerbegebieten keine Veränderung der Zuweisungen im „Planfall“ gegenüber dem „Nullfall“ mehr ergeben. Jede Veränderung der Steuereinnahmen in Kapitel 5 führen in diesem Fall zu einer entsprechend gegenläufigen Reduzierung der Zuweisungen.

Ein abschließender Hinweis bezieht sich noch auf die besondere Situation der Samtgemeinden in Niedersachsen bzw. der Verbandsgemeinden in Rheinland-Pfalz. Diese erhalten entweder die Gesamtheit (Niedersachsen) oder erhebliche Teilbeträge (Rheinland-Pfalz) der Zuweisungen aus dem kommunalen Finanzausgleich. Wie in Abschnitt 2.3 dargestellt werden im Rahmen des Planspiels Flächenhandel die fiskalischen Wirkungen von Planungsprojekten in Mitgliedsgemeinden (Niedersachsen) bzw. Ortsgemeinden (Rheinland-Pfalz) jeweils als die Summe der fiskalischen Auswirkungen auf die Mitgliedsgemeinde und die Samtgemeinde (bzw. auf die Ortsgemeinde und die Verbandsgemeinde) betrachtet. Die abgeschätzten Wirkungen im kommunalen Finanzausgleich beziehen sich somit jeweils auf die Summe der Auswirkungen aller Zuweisungen auf die Mitglieds- und Samtgemeinde bzw. die Orts- und Verbandsgemeinde. Die (z.B. in Niedersachsen gesetzlich vorgeschriebene) Weiterreichung eines Teils der Mittel aus den allgemeinen Zuweisungen von der Samtgemeinde an die Mitgliedsgemeinden muss daher nicht betrachtet werden.

7.2 Umlage an den Landkreis sowie den Gemeindeverband

Über 95 % aller deutschen Gemeinden gehören zu einem Landkreis. Viele davon sind zusätzlich Mitglied in einem Gemeindeverband. Ob Gemeindeverbände existieren (z.B. Amt, Verwaltungsgemeinschaft, Samtgemeinde, Verbandsgemeinde, ...) und in welchem Umfang sie Aufgaben von ihren jeweiligen Mitgliedsgemeinden übernehmen hängt von der Gemeindeordnung des jeweiligen Bundeslandes sowie den Detailabstimmungen vor Ort ab.

Alle Landkreise und ein Großteil der Gemeindeverbände finanzieren sich über Umlagen. Dabei werden gesetzlich definierte Umlagegrundlagen mit einem Umlagesatz multipliziert. In die Umlagegrundlagen geht fast immer die Steuerkraft der Gemeinde ein. In einigen Fällen wird auch die Einwohnerzahl, die Fläche oder andere Faktoren berücksichtigt. Die Umlagegrundlagen für die Kreisumlage werden in den meisten Flächenländern im Rahmen der Finanzausgleichsgesetze geregelt und entsprechen vielfach weitestgehend den Steuerkraft Kennwerten, die auch für die allgemein Schlüsselzuweisungen des kommunalen Finanzausgleichs (Abschnitt 7.1) verwendet werden.

Die im Rahmen der fiskalischen Wirkungsanalysen untersuchten Planungsprojekte verändern in aller Regel die Umlagegrundlagen. So erhöhen sich fast immer die kommunalen Einnahmen um die in Kapitel 5 abgeschätzten Beträge. Sofern relevant kann auch die durch ein Planungsprojekt veränderte Einwohnerzahl (im Vergleich zum „Nullfall“) einen Einfluss auf die Umlagegrundlagen entfalten.

In fast allen Fällen führen die im Rahmen des Planspiels Flächenhandel betrachteten Planungsprojekte zu kommunalen Mehrausgaben für die Kreisumlage bzw. die Umlage an den Gemeindeverband. Beides gilt selbstverständlich nur, wenn die betreffende Gemeinde kreisangehörig bzw. einem Gemeindeverband angehörig ist.

Die Höhe dieser Mehrausgaben wird ermittelt, indem für jedes Jahr des Betrachtungszeitraums die Veränderung der bereits angesprochenen Umlagegrundlagen (i.d.R. die Messzahlen für die Steuerkraft) auf Basis der aus den vorstehenden Kapiteln bereits vorliegenden Modellergebnisse abgeschätzt und anschließend mit dem entsprechenden Umlagesatz (z.B. dem Kreisumlagesatz) multipliziert wird. Vereinfachend wird dabei von einem konstanten Umlagesatz in Höhe des aktuellen Umlagesatzes des jeweiligen Landkreises bzw. Gemeindeverbandes ausgegangen. Diese vereinfachende Annahme ist insofern nicht ganz unwichtig, weil sich in vielen Bundesländern ein kontinuierlicher Anstieg der Kreisumlagesätze beobachten lässt.

Die Abschätzung für die drei Beispielplanungen (in einer kreisangehörigen, jedoch amtsfreien Gemeinde in Schleswig-Holstein) zeigt, dass die Mehrausgaben für die Umlagen einen nicht unwesentlichen Teil der gesamten Mehrausgaben im „Planfall“ gegenüber dem „Nullfall“ ausmachen. Wäre die betreffende Beispielgemeinde zusätzlich amtsangehörig, so würde sich durch die zusätzlich anfallende Amtsumlage die Bedeutung der Umlagen auf der Ausgabenseite zusätzlich erhöhen. Zugleich würden sich ggf. andere Ausgabepositionen (z.B. im Bereich der sozialen Infrastruktur oder weiterer kommunaler Leistungen) durch entsprechend geringere Ausgabensätze der Kommune reduzieren.

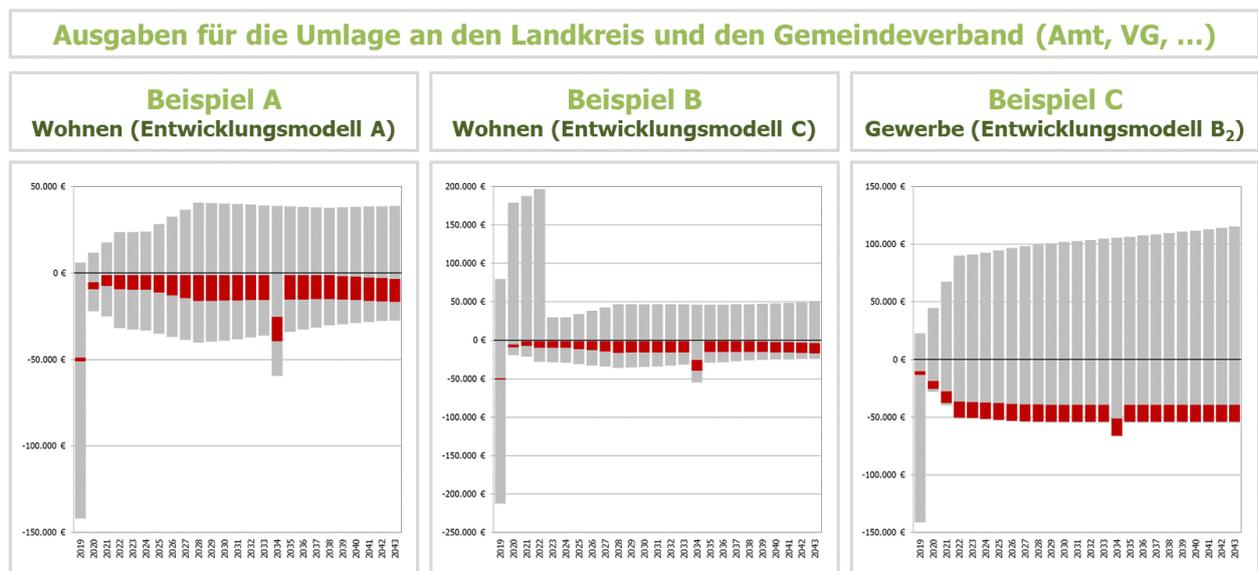


Abbildung 24 Kommunale Mehrausgaben für die Umlage an den Landkreis sowie den Gemeindeverband

Wie zuletzt im vorstehenden Abschnitt erwähnt, bezieht sich die fiskalische Wirkungsanalyse für Mitgliedsgemeinden von Samtgemeinden in Niedersachsen bzw. Ortsgemeinden von Verbandsgemeinden in Rheinland-Pfalz auf die Summe der Wirkungen des jeweiligen Planungsprojektes auf diese beiden kommunalen Ebenen. Im Sinne dieser Bilanzierungslogik wird daher die Veränderung der Zahlungsflüsse zwischen der Mitgliedsgemeinde und der Samtgemeinde (in Form der Samtgemeindeumlage) bzw. zwischen der Ortsgemeinde und der Verbandsgemeinde (in Form der Verbandsgemeindeumlage) nicht angerechnet. Jeder Mehrausgabe der Mitglieds- bzw. Ortsgemeinde entspräche eine entsprechende Mehreinnahme der Samt- bzw. Verbandsgemeinde.

8 Nicht berücksichtigte Wirkungen der Planungsprojekte

In Abschnitt 2.2 wurde einleitend darauf hingewiesen, dass die fiskalische Wirkungsanalyse nicht alle haushaltsrelevanten Wirkungsketten eines Planungsprojektes vollumfänglich abbilden kann. Explizit soll daher in diesem Kapitel auf zwei Wirkungen hingewiesen werden, für die sich ein Wirkungszusammenhang formulieren lässt, eine modellhafte Abbildung jedoch mit erheblichem Aufwand sowie großen methodischen Unsicherheiten verbunden.

Es handelt sich dabei um

- die mögliche Verminderung von Sozialleistungen (Abschnitt 8.1) sowie
- die haushaltsrelevanten Auswirkungen möglicher wirtschaftlicher Sekundäreffekte (Abschnitt 8.2).

Darüber hinaus sind auch die Ausgaben bzw. Einnahmen für Flächenzertifikate nicht Gegenstand der fiskalischen Wirkungsanalysen (Abschnitt 8.3).

8.1 Verminderung von Sozialleistungen

Die Entwicklung von Gewerbeflächen steht im Zusammenhang mit der Ansiedlung neuer Arbeitsplätze. Auf die entsprechenden Annahmen ist in Abschnitt 4.3 eingegangen worden.

Je nach Art der gewerblichen Ansiedlung erscheint es durchaus plausibel in einigen Fällen anzunehmen, dass sich daraus für eine bestimmte Anzahl von Personen in der Gemeinde die Möglichkeit bietet, aus der Arbeitslosigkeit oder der geringen Beschäftigung in ein umfanglicheres Anstellungsverhältnis zu kommen. Damit wäre in vielen Fällen ein Rückgang der von der öffentlichen Hand zu tragenden Sozialleistungen (z.B. nach dem SGB II) verbunden. Da die Kommunen an der Finanzierung dieser Sozialleistungen in nicht unerheblichem Maße beteiligt sind, würden sich aus der Flächenansiedlung Minderausgaben ergeben.

Auf eine Abschätzung des Umfangs dieses Effektes wird im Rahmen der fiskalischen Wirkungsweise jedoch verzichtet, da eine entsprechende Modellierung u.a. mit den folgenden Unsicherheiten verbunden wäre:

- Die meisten Sozialleistungen werden auf der Ebene der Landkreise und kreisfreien Städte ausgezahlt. Eine direkte Wirkung ließe sich daher nur für Planungsprojekte in kreisfreien Städten ermitteln. Im kreisangehörigen Raum wäre die entsprechende finanzielle Entlastung über eine Reduzierung der Kreisumlage oder eine entsprechende Gewichtsverschiebung innerhalb des kommunalen Finanzausgleichs zwischen den Töpfen für Kreisaufgaben bzw. gemeindliche Aufgaben im Vergleich zum „Nullfall“ abzubilden.
- Mit der Neuansiedlung der betreffenden Arbeitsplätze geht nicht zwangsläufig deren Neuschaffung einher. Vielfach sind die betreffenden Arbeitsplätze von einem anderen Standort wegverlagert worden. An diesem bisherigen Standort wären daher ggf. zusätzliche Ausgaben für Sozialleistungen zu berücksichtigen. Sofern der bisherige Standort im gleichen Landkreis oder Bundesland liegt, werden die im vorigen Aufzählungspunkt genannten Wirkungen ganz oder teilweise wieder aufgehoben.
- Die Frage, wie vielen Haushalten die neu angesiedelten Arbeitsplätze zu einer geringeren Inanspruchnahme von Sozialleistungen verhelfen, hängt von einer Vielzahl von regionalwirtschaftlichen Faktoren (z.B. der Arbeitslosenquote, dem Ausbildungsniveau und

der Branchenstruktur) sowie den Eigenschaften der angesiedelten Unternehmen (Branche, Spezialisierungsgrad der neu geschaffenen Arbeitsplätze, ...) ab.

8.2 Wirtschaftliche Sekundäreffekte

Sowohl die Ansiedlung zusätzlicher Einwohner wie auch zusätzlicher Unternehmen führen in aller Regel zu einer Erhöhung der in der jeweiligen Gemeinde verfügbaren Kaufkraft. Diese Erhöhung kann zu einer Belebung der lokalen Wirtschaft beitragen, weil zusätzliche Waren und Dienstleistungen nachgefragt werden. Durch diese Belebung des Wirtschaftskreislaufs können auch der Kommune mittelfristig zusätzliche Einnahmen (z.B. in Form zusätzlicher Einnahmen aus der Gewerbesteuer) erwachsen.

Die Quantifizierung dieser „wirtschaftlichen Sekundäreffekte“ ist jedoch mit erheblichen Unsicherheiten verknüpft. So werden für entsprechende Modellabschätzungen z.B. vielfach Input-Output-Matrizen verwendet, die beschreiben, wie häufig ein zusätzlich in einem Untersuchungsgebiet ausgegebener Euro innerhalb dieses Gebietes erneut umgesetzt wird. Neben den grundsätzlichen empirischen Schwierigkeiten bei der Herleitung dieser Matrizen sind diese stets an ein relativ großes Gebiet gebunden. So gelten bereits Aussagen für kleinere Bundesländer oder gar Landkreise auf Basis solcher Abschätzung als nur bedingt belastbar. Eine Anwendung vergleichbarer Ansätze für einzelne Kommunen (dem Bezugsrahmen der fiskalischen Analyse) erscheint daher nicht vertretbar.

Mit der Ausklammerung der wirtschaftlichen Sekundäreffekte aus der fiskalischen Betrachtung soll jedoch nicht ausgesagt werden, dass es solche Effekte nicht gibt und diese mittelfristig nicht auch eine Wirkung auf die kommunalen Haushalte entfalten können. Deutlich wird aber auch, dass deren Umfang umso höher ausfallen wird, je größer und wirtschaftsstärker die betreffende Gemeinde ist. Bei kleinen bzw. wirtschaftlich eher schwachen Gemeinden ist die Wahrscheinlichkeit, dass ein lokales Unternehmen von der zusätzlichen Kaufkraft der durch ein Planungsprojekt neu angesiedelten Einwohner oder Unternehmen profitiert, sehr gering. Noch geringer ist die Wahrscheinlichkeit, dass dieses lokale Unternehmen auch Gewerbesteuer zahlt (Abschnitt 5.3), so dass sich daraus zusätzliche kommunale Einnahmen ergeben.

8.3 Ausgaben für Flächenzertifikate

Wichtigstes Ziel des Planspiels Flächenhandel ist es herauszufinden, welche Effekte ein Handel mit Flächenzertifikaten auf das planerische und wirtschaftliche Verhalten der Kommunen hätte. Eine wichtige Beschreibungsgröße ist dabei der sich ausbildende Marktpreis für Zertifikate. Pro (ansonsten planungsrechtlich zulässiger) Ausweisung von 1.000 qm (0,1 ha) zusätzlicher Siedlungs- und Verkehrsfläche wird ein Zertifikat benötigt.¹¹

Die Ausgaben für Flächenzertifikate sind jedoch nicht in der fiskalischen Wirkungsanalyse enthalten. Dies mag im ersten Moment als Widerspruch erscheinen, beruht jedoch auf den folgenden methodischen Überlegungen:

¹¹ Die konkrete Höhe der Zertifikate-Pflicht jeder Einzelplanung der Modellkommunen im Planspiel wird durch einen gesonderten Bewertungsbericht des Büros für Standortplanung festgestellt (siehe Informationspapier Nr. 3). Dieser wird – nach einer entsprechenden Anforderung auf der Online-Plattform (Arbeitsschritt 9) parallel zur fiskalischen Wirkungsanalyse erarbeitet.

- Der Marktpreis der Zertifikate ist zum Zeitpunkt der fiskalischen Analysen für das Planspiel Flächenhandel noch nicht bekannt, da diese den Modellkommunen im Rahmen der Vorbereitung auf die Handelstage im Rahmen des kontrollierten Feldexperiments (siehe Informationspapier Nr. 6) zur Verfügung gestellt werden.
- Die fiskalische Analyse soll den Kommunen einen ersten Anhaltswert für die eigene Zahlungsbereitschaft für benötigte (bzw. Verkaufsbereitschaft für überschüssige) Zertifikate geben. Dazu wird als Ergebnis der fiskalischen Analyse ein sogenannter „Fiskalwert“ der Planung gebildet (Abschnitt 9.3). Diesen können die Kommunen im Rahmen der Handelstage mit dem Marktpreis für Zertifikate vergleichen, z.B. nach der Logik „Bin ich bei einem Fiskalwert meiner Planung (ohne Zertifikate) von 50 EUR pro qm Bruttowohnbau-land immer noch im Plus, wenn mich die Zertifikate pro qm aktuell ... EUR kosten?“ Diese Überlegung kann gedanklich zudem um politische Auf- oder Abschläge ergänzt werden: „Fiskalwert plus Zertifikatkosten sind zwar negativ, aber das Projekt ist der Kommunalpolitik sehr wichtig.“
- Das System der handelbaren Flächenzertifikate ist zum Zeitpunkt des Planspiels noch nicht Realität. Das Ergebnis der fiskalischen Analyse entspricht daher – vorbehaltlich der methodischen Ungenauigkeiten und Unsicherheiten – der aktuellen kommunalfinanziellen Realitäten und kann daher von den Modellkommunen auch unabhängig vom Planspiel Flächenhandel für eigene Planungsüberlegungen und kommunalpolitische Entscheidungsprozesse genutzt werden.

9 Gesamtbilanzierung und Ergebnisdarstellung

9.1 Dynamische Investitionsrechnung

Bei allen in den vorigen Kapiteln diskutierten Abschätzungen zusätzlicher kommunaler Einnahmen und Ausgaben aufgrund des jeweils betrachteten Planungsprojektes wurde nicht nur die Höhe, sondern auch der Zeitpunkt die zeitlichen Veränderungen der betreffenden Beträge bestimmt. Ergebnis ist die bereits vielfach in den grafischen Darstellungen der Beispielplanungen gezeigte Zeitreihe der zusätzlichen Einnahmen und Ausgaben im „Planfall“ gegenüber dem „Nullfall“.

Diese Zeitreihe wird in einem letzten Analyseschritt hinsichtlich möglicher Zinseffekte analysiert und zu Kennzahlen zusammengefasst. Dabei werden die in der Betriebswirtschaftslehre üblichen Regeln einer dynamischen Investitionsrechnung angewendet. Grundfrage dieser Investitionsrechnung ist, ob sich für einen Betrachter zum Zeitpunkt des Projektstarts ein positiver Saldo aus Einnahmen und Ausgaben im Vergleich zum „Nullfall“ ergibt, wenn neben der Höhe auch das zeitliche Anfallen der Einnahmen und Ausgaben (in Form von Zinseffekten) berücksichtigt wird.

9.2 Zinseffekte

Im Zusammenhang mit der Beschreibung des Modellaufbaus (Abschnitt 2.5) wurde bereits erwähnt, dass der Bilanzierung das Gedankenmodell eines eigenen Kontos für das jeweilige Planungsprojekt zugrunde liegt. Steht dieses Konto aufgrund zurückliegender Einnahmen zu einem bestimmten Zeitpunkt im Plus, so werden ihm Zinsen gutgeschrieben. Steht das Konto hingegen im Minus, weil im bisherigen Projektverlauf die Ausgaben größer als die Einnahmen waren, so werden negative Zinseffekte angerechnet.

Da es sich nur um ein gedankliches Konto handelt, das innerhalb des realen kommunalen Haushaltes mit allen anderen Finanztätigkeiten der Gemeinde verrechnet wird, wird im Gegensatz zu einem realen Bankkonto für positive und negative Zinseffekte der gleiche Zinssatz angewendet.

Als Zinssatz wird im Rahmen der fiskalischen Wirkungsanalyse ein Realzinssatz von 2 % p.a. angesetzt. Der gleiche Zinssatz wird auch für die Barwertbildung im nachfolgenden Abschnitt 9.3 verwendet

Die relativ niedrige Höhe des verwendeten Zinssatzes erklärt sich aus den folgenden Überlegungen:

- Alle in den vorigen Kapiteln dargestellten Abschätzungen zukünftiger Einnahmen und Ausgaben beziehen sich auf ein heutiges Preisniveau. An keiner Stelle sind Inflationseffekte berücksichtigt worden. Aus diesem Grunde darf auch bei der Abschätzung der Zinseffekte sowie der anschließenden Barwertbildung (Abschnitt 9.3) keine Inflation in Ansatz gebracht werden. Entsprechend ist mit einem Realzinssatz zu rechnen. Dieser entspricht dem (im normalen Sprachgebrauch üblicherweise verwendeten) Nominalzinssatz abzüglich der Inflationsrate.
- Eine der gedanklichen Grundlagen der dynamischen Investitionsrechnung ist das Opportunitätsprinzip. Dieses fragt nach dem Vorteil einer Investition im Vergleich zu einer alternativen Verwendungsmöglichkeit der eingesetzten Finanzmittel. Angesichts der

Haushaltslage der meisten Kommunen in Deutschland besteht die alternative Verwendungsmöglichkeit real in einer geringeren Aufnahme bzw. einer Rückzahlung von Kassenkrediten. Der verwendete Zinssatz liegt daher in der Größenordnung des für Kassenkredite üblichen Zinssatzes.

Abbildung 25 zeigt die sich für die drei Beispielplanungen ergebenden Zinseffekte. Darüber wird zum einen deutlich, dass sich diese sowohl auf der Einnahmen- wie auch der Ausgabenseite finden können. Im Falle der Beispielplanungen B und C finden sich sogar innerhalb einer Planung sowohl negative (in den ersten Jahren) als auch (in den späteren Jahren) positive Zinseffekte.

Klar erkennbar wird zudem, welche unterschiedlichen Zinseffekte sich für die baulich identischen Beispielplanungen A und B aufgrund der unterschiedlichen Entwicklungsmodelle und der mit ihnen verbundenen Zahlungsflüsse ergeben können. Aufgrund der kommunalen Eigenentwicklung (Entwicklungsmodell C) kommt es in der Beispielplanung B zu einem relativ frühen Zeitpunkt zu erheblichen Mehreinnahmen aus der Veräußerung der erschlossenen Grundstücke. Damit kommt das „Projektkonto“ zu einem frühen Zeitpunkt in den positiven Bereich und generiert ab dann positive Zinseffekte.

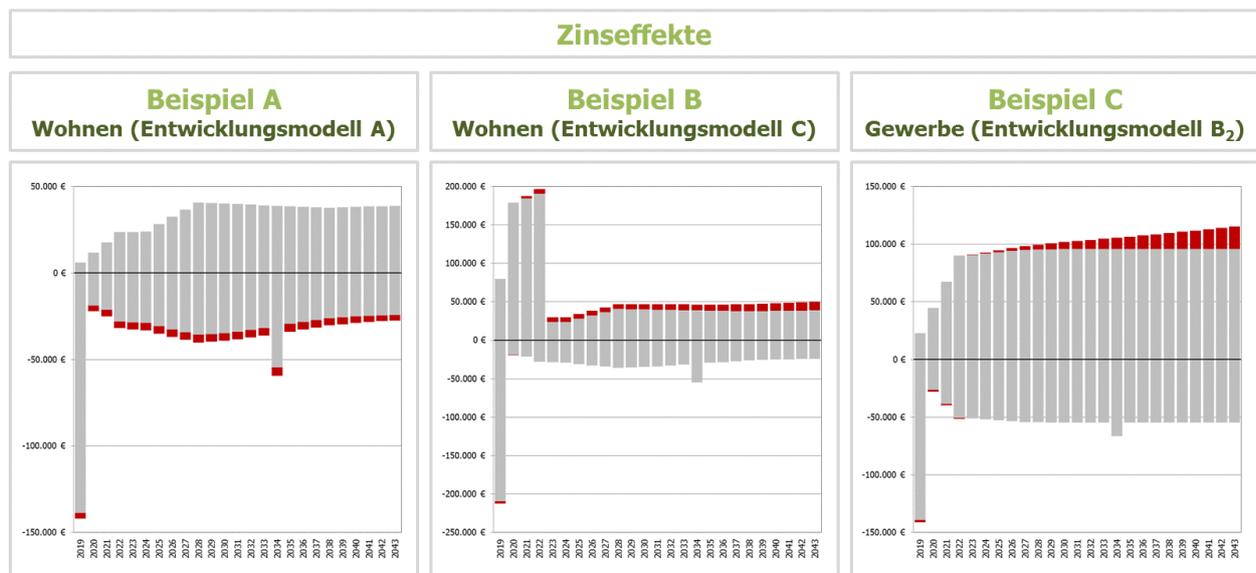


Abbildung 25 Kommunale Mehr- bzw. Mindereinnahmen aus Zinseffekten in den Beispielplanungen A, B und C

Dies ist insofern bemerkenswert, als dass das baulich und hinsichtlich der Einwohnerentwicklung identische Neubaugebiet in der Beispielplanung A über den gesamten Betrachtungszeitraum negative Zinseffekte erzielt. Aufgrund der hohen Anfangsinvestitionen, denen keine Einnahmen in vergleichbarer Höhe in den Anfangsjahren gegenüberstehen, bleibt hier das Projektkonto über den gesamten Bilanzierungszeitraum im Minus.

Sehr deutliche Zinseffekte zeigen sich auch bei der Beispielplanung C. Da nach einer Anfangsphase in dieser Planung die Einnahmen in den Folgejahren kontinuierlich die Ausgaben deutlich übersteigen, nehmen hier die Zinseffekte von Jahr zu Jahr zu.

9.3 Kennwertbildung (Barwert bzw. „Fiskalwert“)

Die im vorigen Abschnitt abgeschätzten Zinseffekte geben einen ersten Hinweis darauf, ob entlang des Betrachtungszeitraums eher die Einnahmen oder eher die Ausgaben überwiegen. Für eine Gesamtbewertung erscheint es zudem sinnvoll, einen zusammenfassenden Kennwert zu bilden, in dem zum Ausdruck kommt, in welchem Verhältnis Einnahmen und Ausgaben für das betrachtete Planungsprojekt voraussichtlich stehen werden.

Dieser Kennwert wird im Rahmen des Planspiels Flächenhandel als „Fiskalwert“ bezeichnet. Er entspricht finanzmathematisch einem Barwert.

Für die Bildung eines Barwerts werden alle Einnahmen und Ausgaben einer Zeitreihe auf einen Bezugszeitpunkt diskontiert und anschließend aufsummiert. Bezugszeitpunkt für alle fiskalischen Analysen im Rahmen des Planspiels Flächenhandel ist jeweils das erste Jahr des Betrachtungszeitraums für die jeweilige Planung, d.h. das Projektstartjahr gemäß der Eingabe der Modellkommune im Arbeitsschritt 5 („Strategie“) in der Online-Plattform. Im Falle der drei Beispielplanungen A, B und C ist dies das Jahr 2019.

Alle Einnahmen und Ausgaben der Zeitreihe auf diesen Bezugszeitpunkt zu diskontieren bedeutet, jede einzelne Einnahme oder Ausgabe (im Falle der Beispielplanungen) auf das Jahr 2019 abzuzinsen. Spätere Einnahmen oder Ausgaben innerhalb des Betrachtungszeitraums gehen somit schwächer in die Barwertbildung ein als früher zustande gekommene Einnahmen oder Ausgaben. Ein zügiger Weiterverkauf der erschlossenen Grundstücke führt daher zu einem günstigeren Barwert als ein langsamer Abverkauf mit entsprechend späteren Einnahmen.

Für die Diskontierung kommt der bereits im Abschnitt 9.2 begründete Zinssatz von 2 % p.a. (real) zur Anwendung. Wie dort bereits erläutert wird durch die Anwendung eines Realzinssatzes berücksichtigt, dass sich alle Einnahmen und Ausgaben entlang der Zeitachse auf einen heutigen Preisstand beziehen und daher durch die Diskontierung nur der Zeit- nicht aber der Inflationseffekt abgebildet werden muss.

Nachdem alle Einzelbeträge aus den einzelnen Jahren durch die Diskontierung im Projektstartjahr (2019 im Falle der Beispielplanungen) zusammengetragen wurden, können Sie dort aufsummiert werden. Einnahmen gehen dabei mit einem positiven, Ausgaben mit einem negativen Vorzeichen ein. Die dabei entstehende Summe entspricht dem gesuchten Barwert der – wie erwähnt – im Rahmen des Planspiels zur besseren Wiedererkennung als „Fiskalwert“ der Planung bezeichnet wird.

Ist der Fiskalwert (Barwert) positiv, so sind die Einnahmen im Betrachtungszeitraum (auch bei Berücksichtigung ihres zeitlichen Anfalls) insgesamt höher als die Ausgaben. Ist der Fiskalwert hingegen negativ, so ergeben sich über den gesamten Betrachtungszeitraum insgesamt mehr zusätzliche Ausgaben (im Vergleich zum „Nullfall“) als zusätzliche Einnahmen.

Neben dem gewählten Zinssatz für die Diskontierung hat auch die Dauer des Betrachtungszeitraums Einfluss auf den Fiskalwert. Auch nach dem Ende des Betrachtungszeitraums werden sich aus dem jeweils untersuchten Planungsprojekte Mehreinnahmen oder -ausgaben im Vergleich zu einem „Nullfall“ ohne das Planungsprojekt ergeben. Diese werden jedoch nicht mehr berücksichtigt. Die gewählte Dauer des Betrachtungszeitraums von 25 Jahren folgt dabei keiner finanzmathematischen Gesetzmäßigkeit. Sie wurde vielmehr auf Basis der Erfahrung aus der Diskussion der kommunalen Entscheidungsgremien über einen plausiblen Betrachtungszeitraum abgeleitet.

9.4 Ergebnisdarstellung

Das Ergebnis der fiskalischen Analysen mit den Modellkommunen des Planspiels Flächenhandel wird in Form eines Berichtes als PDF-Dokument zur Verfügung gestellt. Dessen Inhalt soll auf Basis der methodischen Erläuterungen der vorausgehenden Kapitel sowie anhand der bereits vielfach zitierten Beispielplanungen in diesem letzten Abschnitt erläutert werden.

Die Ergebnisberichte gliedern sich in zwei Teile innerhalb des gleichen PDF-Dokuments:

- Einen allgemeinen Teil mit den Rahmendaten und -annahmen der Kommune sowie eine einleitenden Zusammenfassung aller fiskalischen Analysen (Fiskalwerte).
- Einen zweiten Teil mit einer Detaildarstellung der fiskalischen Wirkungsanalyse für alle Entwicklungsflächen mit einer Überplanung für Wohn-, Misch- oder Gewerbegebiete.

Der zweite Teil wiederum enthält für jede einzelne Entwicklungsfläche eine gleich aufgebaute Detaildarstellung der Ergebnisse, deren Seitenzahl mit jeder neuen Fläche jeweils wieder bei 1 beginnt. Die Detaildarstellungen bestehen aus den folgenden Seiten, die in den nachfolgenden Abbildungen beispielhaft für die Beispielplanung B abgedruckt sind:

- Seite 1: Titelseite mit dem Namen der betrachteten Fläche
- Seite 2: Übersicht über die Rahmendaten der Planung (Abbildung 26)
- Seite 3: Gesamtbilanz mit Einnahmen-Ausgaben-Zeitreihe und kumulierter Bilanz (Abbildung 27)
- Seite 4: Fiskalwert und Beiträge der einzelnen Bilanzierungspositionen zum Fiskalwert (Abbildung 28)
- ab Seite 5: Detaildarstellungen zu den einzelnen Bilanzierungspositionen (Abbildung 29)

Übersicht über die Rahmendaten der Planung (Seite 2)

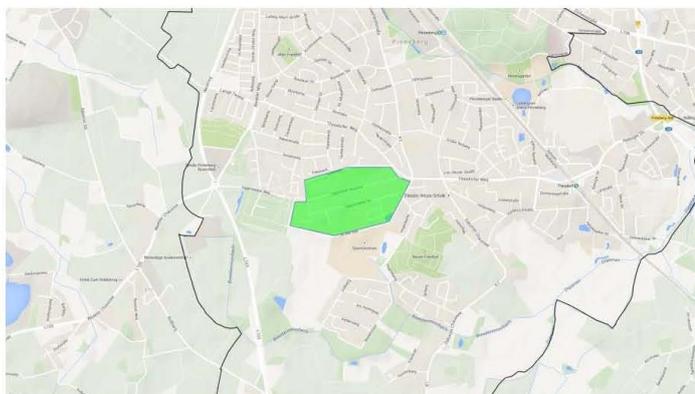
Auf der ersten Seite nach der Titelseite (Seite 2) jeder Ergebnisdarstellung werden die wichtigsten Rahmendaten der Planung noch einmal zusammenfassend wiedergegeben. Alle diese Daten entsprechen den Eingaben der jeweiligen Modellkommune auf der Online-Plattform.

In einigen wenigen Fällen wandelt die fiskalische Wirkungsbilanz die Flächenbilanz der eingegebenen Planung ab. Dies geschieht dann, wenn einer relativ großen Nettobaufläche keine oder eine unplausibel geringe Erschließungsfläche gegenübersteht. In diesem Fall wird die Erschließungsfläche geschätzt und zulasten der Nettofläche in die Flächenbilanz eingefügt. Alle veränderten Werte werden auf der Seite 2 der Ergebnisdarstellung entsprechend durch eine Fußnote gekennzeichnet. Für die in Abbildung 26 dargestellte Zusammenfassung für die Beispielplanung B wurde eine entsprechende Veränderung der Flächenbilanz nicht vorgenommen. Dies entspricht dem Vorgehen für die überwiegende Mehrzahl der auf der Online-Plattform von den Modellkommunen eingegebenen Planungen.

Rahmendaten der Planung

Lage und Flächeneigenschaften

Interne Nr: 145



Ökologischer Ausgleichsbedarf:
gering (Faktor < 0,6)

Entwässerung:
Trennsystem

Gasanschluss:
ohne Gasanschluss

Bodenpreis:
120 €/qm erschlossen

Baulandentwicklungsmodell (Rollenverteilung zwischen Kommune und Grundstücksbesitzern)

Entwicklung nach Modell C, d.h.

- 1) Komm. Flächenentwicklung (= An- und Verkauf)
- 2) Keine Erschließungsbeiträge
- 3) Ankaufskosten: 14 €/qm brutto

Flächenbilanz

Bruttofläche für neue Nutzungen insgesamt:	6.666 qm	
davon: Öffentliche Erschließungsflächen:	500 qm	
Grünflächen:	600 qm	davon 0 qm für ökologi-
Sonstige Flächen (z.B. Gemeinbedarf)	0 qm	schen Ausgleich nutzbar
somit: Nettobauland (= verbleibende Restfläche):	5.566 qm	

Wohnnutzung

- 8 Wohnungen in Einfamilienhäusern
- 4 Wohnungen in Doppelhaushälften
- 0 Wohnungen in Reihenhäusern
- 0 Wohnungen in Mehrfamilienhäusern

- 12 Wohnungen insgesamt (eher Eigentum)

Gewerbliche Nutzung

- 0 Arbeitsplätze im Bereich Büro/Verwaltung
- 0 Arbeitsplätze im Bereich Einzelhandel
- 0 Arbeitsplätze im Bereich verarb. Gewerbe
- 0 Arbeitsplätze im Bereich Logistik

- 0 Arbeitsplätze insgesamt

Spezifische Kosten (nur Kommunalanteil)

Planungskosten:	30.000 €
Baureifmachung (inkl. Altlasten)	0 €
Lärmschutzmaßnahmen:	0 €
Äußere Verkehrserschließung:	45.000 €
Sonstige projektspezifische Kosten:	0 €
Ankauf Flächen Erschl./Gemeinbedarf:	0 €

Ausbaubedarfe der sozialen Infrastruktur

Krippe:	vielleicht
Elementarbetreuung (Kita 3-6):	nein
Hort (nachmittags für Grundschüler):	nein
Grundschule:	nein
Weiterführende Schule (Sek. I):	nein
Weiterführende Schule (Sek. II):	nein

Abbildung 26 Seite 2 der Ergebnisdarstellungen für jede Entwicklungsfläche: Rahmendaten der Planung

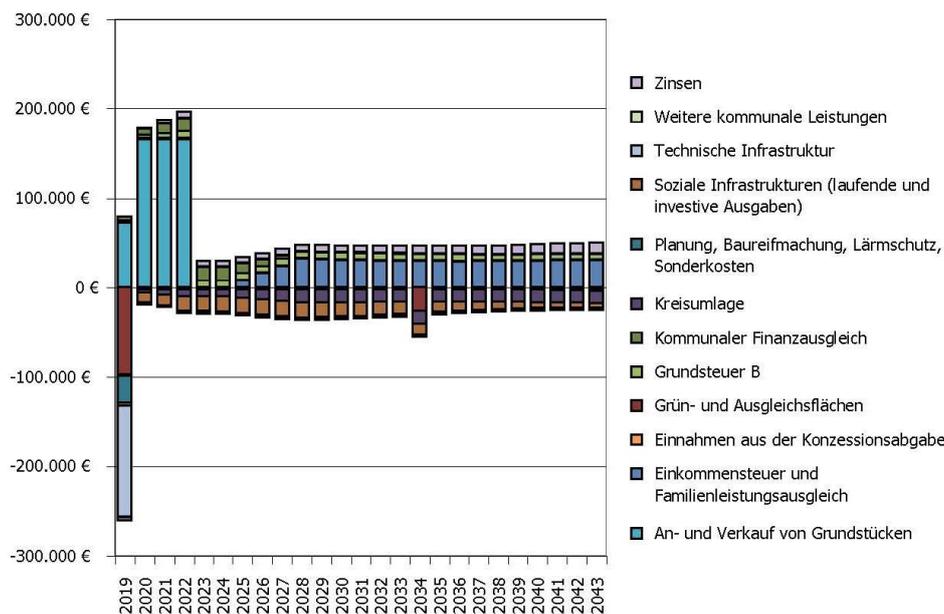
Gesamtbilanz mit Einnahmen-Ausgaben-Zeitreihe und kumulierter Bilanz (Seite 3)

Die eigentliche Ergebnisdarstellung der fiskalischen Bilanz beginnt auf der dritten Seite. Diese enthält zwei Abbildungen. Die obere Grafik entspricht der in den vorstehenden Kapiteln immer wieder gezeigten Einnahmen-Ausgaben-Zeitreihe für die betreffende Planung. Mehreinnahmen im „Planfall“ gegenüber dem „Nullfall“ sind als Säulen nach oben, Mehrausgaben als Säulen nach unten dargestellt.

Fiskalische Gesamtbilanz der Planung

Bilanz in den einzelnen Betrachtungsjahren

Alle dargestellten Bilanzpositionen werden auf den Folgeseiten noch einmal im Detail dargestellt.



Kumulierte Bilanz

Summe aller Einnahmen und Ausgaben ab Projektstart bis zum jeweiligen Jahr

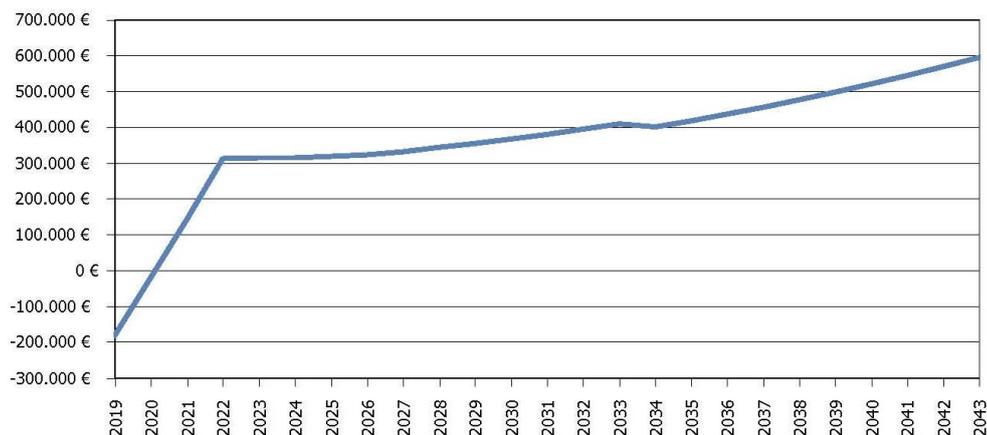


Abbildung 27 Seite 3 der Ergebnisdarstellungen für jede Entwicklungsfläche: Gesamtbilanz mit Einnahmen-Ausgaben-Zeitreihe (oben) und kumulierter Bilanz (unten)

Die untere der beiden Darstellungen zeigt eine kumulierte Bilanz der darüber stehenden Zeitreihe. Der Wert für jedes Betrachtungsjahr entspricht der Summe aller Einnahmen und Ausgaben ab dem Projektstartjahr (hier: 2019) bis zum jeweiligen Betrachtungsjahr. Der Wert für das Betrachtungsjahr 2022 entspricht somit beispielsweise der Summe aller Einnahmen und Ausgaben zwischen 2019 und 2022, also der Jahre 2019, 2020, 2021 und 2022. Die kumulierte Bilanz entspricht somit dem „Kontostand“ des in Abschnitt 9.2 als Gedankenmodell eingeführten „Projektkontos“.

Fiskalwert und Beiträge der einzelnen Bilanzierungspositionen zum Fiskalwert (Seite 4)

Im vorangegangenen Abschnitt 9.3 wurde erläutert, wie die Einnahmen-Ausgaben-Zeitreihe der fiskalischen Analyse in einen zusammenfassenden und als „Fiskalwert“ bezeichneten Kennwert überführt wird.

Dieser Kennwert, der – wie dargestellt – finanzmathematisch einem Barwert entspricht, wird in der oberen Hälfte der vierten Seite jeder Ergebnisdarstellung ausgewiesen. Wie Abbildung 28 beispielhaft zeigt, liegt dieser Fiskalwert für die Beispielplanung B bei 496.000 EUR. Um diesen Betrag übersteigen die auf den Bezugszeitpunkt 2019 mit einem Zinssatz von 2 % p.a. (real) abdiskontierten Einnahmen im 25-jährigen Betrachtungszeitraum von 2019 bis 2043 die für den gleichen Zeitraum mit dem gleichen Zinssatz abdiskontierten Ausgaben.

Darüber hinaus zeigt die obere Hälfte der Seite 4 der Ergebnisdarstellung noch einen zweiten fettgedruckten Kennwert, den Fiskalwert pro qm Bruttofläche. Im Falle der Beispielplanung B liegt dieser bei 74 EUR pro qm Bruttofläche (496.000 EUR / 6.666 qm).

Der Fiskalwert soll den Modellkommunen einen ersten Hinweis darauf geben, in welcher Relation der Marktpreis für Flächenzertifikate zu den sonstigen fiskalischen Wirkungen der Planung steht. Der Marktpreis für Flächenzertifikate wird sich im Planspiel Flächenhandel im Rahmen der beiden Handelstage im ersten Halbjahr 2015 aus der An- und Verkaufsverhalten der Modellkommunen ergeben (siehe Informationspapier Nr. 6). In der fiskalischen Analyse selbst sind die Ausgaben der Kommunen für den ggf. notwendigen Ankauf von Zertifikaten noch nicht enthalten.¹²

Während der Handelstage kann der Fiskalwert von den Modellkommunen mit dem sich kontinuierlich ändernden Marktpreis verglichen werden. Wie bereits in Abschnitt 8.3 angedeutet, kann dieser Vergleich z.B. nach der Logik „Bin ich bei einem Fiskalwert meiner Beispielplanung B (ohne Zertifikate) von 72 EUR pro qm Bruttowohnbaufläche (siehe Abbildung 28) immer noch im Plus, wenn mich die Zertifikate pro qm aktuell ... EUR kosten?“

Aufgrund des abweichenden Entwicklungsmodells erzielt die Beispielplanung A einen merklich geringeren Fiskalwert als die (baulich und einwohnerstrukturell identische) Beispielplanung B. Bei der Beispielplanung A liegt der Fiskalwert mit -137.000 EUR (bzw. -21 EUR pro qm Bruttofläche, vgl. Abbildung 30) sogar im negativen Bereich. Das bedeutet, dass über den Betrachtungszeitraum gesehen die auf den Projektstartzeitpunkt (2019) abdiskontierten Einnahmen geringer sind als die nach dem gleichen Prinzip abdiskontierten Ausgaben (jeweils im Vergleich zum „Nullfall“).

¹² Vgl. hierzu auch die Erläuterungen in Abschnitt 8.3.

Fiskalwert der Planung

Ermittelter Fiskalwert

Führt man die Einzelergebnisse der Jahre innerhalb des Betrachtungszeitraums (Abbildung auf der vorigen Seite) zu einer Maßzahl ("Fiskalwert") zusammen, so ergibt sich der folgende Betrag:

Fiskalwert der Planung: 496.000 EUR (gerundet auf 1.000 EUR)

Der genannte Fiskalwert entspricht finanzmathematisch einem Barwert mit folgenden Kennwerten:

Zinssatz (real): 2,0%
 Betrachtungszeitraum: 2019 (Projektstart) bis 2043 = 25 Jahre
 Bezugsjahr: 2019 (Projektstart)

Der genannte Fiskalwert (Barwert) entspricht einer Summe aller Einnahmen und Ausgaben während des Betrachtungszeitraums (vgl. Abbildung auf der vorigen Seite), bei der alle Einnahmen und Ausgaben in Abhängigkeit des Zeitpunktes ihres Auftretens finanzmathematisch auf das Projektstartjahr (Bezugsjahr) umrechnet (d.h. "diskontiert" oder "abgezinst") werden. Spätere Einnahmen und Ausgaben fallen daher weniger ins Gewicht als früher entstehende Einnahmen und Ausgaben.

Ist der Fiskalwert - wie im Falle dieser Planung - positiv, so sind die Einnahmen insgesamt höher als die Ausgaben. Wäre er negativ, so wären die Ausgaben höher als die Einnahmen.

Für den Zertifikatehandel von besonderem Interesse ist der Fiskalwert pro Quadratmeter Bruttofläche. Für die 6.666 qm Bruttofläche dieser Planung liegt dieser bei:

Fiskalwert der Planung pro qm Bruttofläche: 74 EUR (gerundet auf volle EUR)

Beiträge der einzelnen Bilanzierungspositionen zum ermittelten Fiskalwert

Der ermittelte Fiskalwert (Barwert) setzt sich wie folgt zusammen:

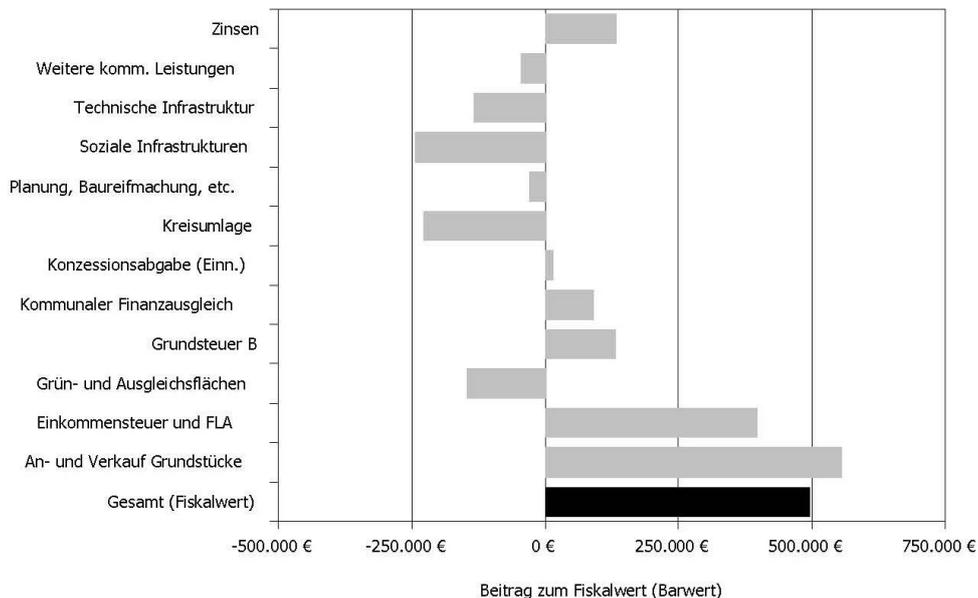


Abbildung 28 Seite 4 der Ergebnisdarstellungen für jede Entwicklungsfläche: Fiskalwert (oben) und Beiträge der einzelnen Bilanzierungspositionen zum Fiskalwert (unten)

Nach einer rein fiskalischen Logik müsste in diesem Fall die Zahlungsbereitschaft der Modellkommune für den Erwerb von Zertifikaten 0 EUR betragen. Möglicherweise bildet diese rein fiskalische Betrachtungsweise jedoch nicht die kommunalpolitische Realität ab. Es kann daher plausibel sein, zur Vorbereitung auf die Handelstage die errechneten Fiskalwerte einzelner Planungen mit einem politischen Aufschlag oder Abschlag zu belegen. In Abschnitt 8.3 wurde dies mit der Formulierung „Fiskalwert plus Zertifikatkosten sind zwar negativ, aber das Projekt ist der

Kommunalpolitik sehr wichtig.“ umschrieben. Politische Aufschläge oder Abschläge sind natürlich auch für Planungen mit positivem Fiskalwert denkbar.

Um besser nachvollziehen zu können, welche der betrachteten Bilanzierungspositionen welchen Einfluss auf den Fiskalwert für die betrachtete Planung hat, werden deren Beiträge im unteren Teil der Seite 4 der Ergebnisdarstellung in einer Grafik veranschaulicht (Abbildung 28). Die dargestellten Beiträge (Balkenlängen) entsprechen jeweils einem Barwert, der nach dem gleichen Prinzip (Betrachtungszeitraum, Bezugszeitpunkt, Zinssatz) wie der Barwert für die Gesamtplanung („Fiskalwert“) gebildet wurde, in den jeweils jedoch nur die Einnahmen und Ausgaben einer Bilanzierungsposition einbezogen wurden. Die Bilanzierungspositionen entsprechen den einzelnen Abschnitten der vorstehenden Kapitel 5 (Einnahmen), 6 (Ausgaben), 7 (Umverteilungsmechanismen) und 9 (Zinsen).

In der Grafikedarstellung stehen die nach links zeigenden Säulen für negative Beiträge, d.h. Bilanzierungspositionen, in denen im „Planfall“ durch das Planungsprojekt vorwiegend Mehrausgaben bzw. Mindereinnahmen gegenüber dem „Nullfall“ erzeugt werden. Dazu zählen z.B. die technischen und sozialen Infrastrukturen und die Kreisumlage. Nach rechts zeigende Säulen stehen für Bilanzierungspositionen, bei denen Mehreinnahmen bzw. Minderausgaben überwiegen (z.B. die Einkommensteuer und die (saldierten) kommunalen Grundstücksan- und -verkäufe im Zusammenhang mit der Planung. Wie die Länge der Balken deutlich macht, haben diese beiden zuletzt genannten Bilanzierungspositionen den größten Anteil der letztendlich positiven Gesamtbilanz („Fiskalwert“) der in Abbildung 28 dargestellten Beispielplanung B.

Detaildarstellungen für die einzelnen Bilanzierungspositionen (ab Seite 5)

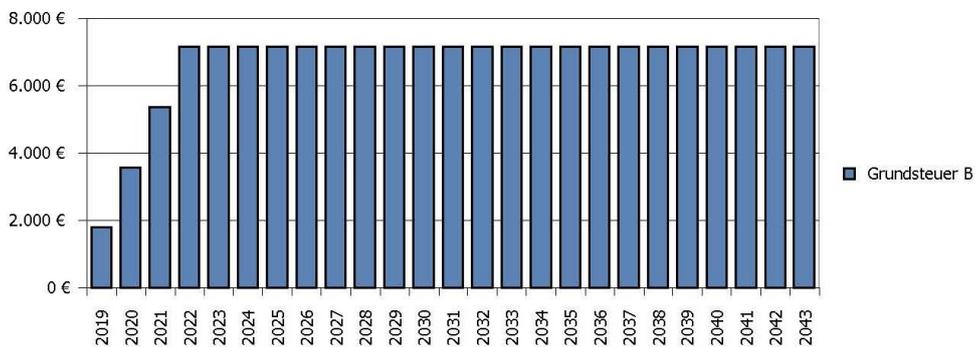
Für die einzelnen Bilanzierungspositionen finden sich ab der fünften Seite Detaildarstellungen (Abbildung 29). Aus diesen ist die zeitliche Veränderung der Einnahmen und Ausgaben für die einzelnen Bilanzierungspositionen erkennbar. Die Bildung des Barwertes ist in diesen Darstellungen nicht enthalten. Sie kann bei Interesse jedoch der eben vorgestellten Darstellung in der unteren Hälfte der Seite 4 (Abbildung 28) entnommen werden.

Die Säulendiagramme ab Seite 5 sind Ausschnittvergrößerungen aus der Einnahmen-Ausgaben-Zeitreihe auf Seite 3 der Ergebnisdarstellung (Abbildung 27, oben). Sie entsprechen zugleich den rot eingefärbten Bereichen den wiederkehrenden Diagramme zu den drei Beispielplanungen in den Detailerläuterungen der Kapitel 5 bis 9 dieses Informationspapiers.

Zu beachten ist, dass die Säulendiagramme der Abbildungen ab Seite 5 unterschiedliche Skalierungen aufweisen. So umfasst z.B. die Darstellung für die Grundsteuer in Abbildung 29 einen Wertebereich bis 8.000 € pro Jahr, während die darunter stehende Darstellung für die Einkommensteuer und den Familienleistungsausgleich eine Skala bis 35.000 € umfasst. Primäres Ziel der Detaildarstellungen ist die Visualisierung der zeitlichen Schwankungen innerhalb der jeweils dargestellten Detailposition. Für einen Größenordnungsvergleich zwischen den Bilanzierungspositionen wird auf die Grafiken der Seiten 3 (Abbildung 27) und 4 (Abbildung 29) verwiesen.

Detaildarstellung der einzelnen Bilanzpositionen

Grundsteuer B



Anmerkungen

In die Schätzung der Einnahmen aus der Grundsteuer B sind die Jahresrohrenten nach Angaben der Finanzämter eingegangen.

Einkommensteuer und Familienleistungsausgleich

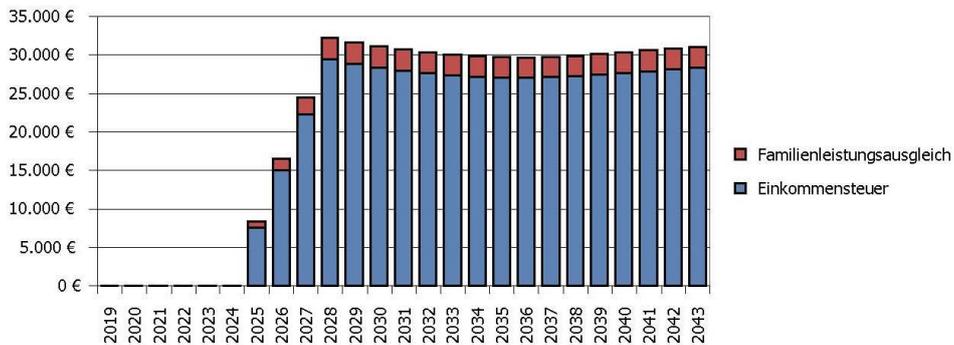


Abbildung 29 Ab Seite 5 der Ergebnisdarstellungen für jede Entwicklungsfläche: Detaildarstellungen zu den einzelnen Bilanzierungspositionen der fiskalischen Wirkungsanalyse

Zusammenfassung aller fiskalischen Analysen einer Modellkommune

Gleich zu Beginn, auf der zweiten Seite des gesamten PDF-Dokuments der Ergebnisdarstellung, findet sich die in Abbildung 30 gezeigte Gesamtzusammenfassung über die Ergebnisse aller Entwicklungsflächen der Modellkommune.

Diese Zusammenfassung zeigt zum einen die wichtigsten Planungsparameter (Bruttofläche, Anzahl Wohnungen und Arbeitsplätze, Projektstart) sowie den ermittelten Fiskalwert. Letzterer wird – wie auch in den Detaildarstellungen für die einzelnen Flächen (Abbildung 28) – zum einen als Absolutbetrag (in EUR) und zum anderen in Relation zur Bruttofläche (in EUR / qm Bruttofläche) ausgewiesen.

Diese Kerninformationen werden die Modellkommunen in vergleichbarer Form auch während der Handelstage auf der Handelsplattform vorfinden.

Für Entwicklungsflächen, die in der Zusammenfassung nicht enthalten sind, wurde keine fiskalische Analyse durchgeführt, z.B. weil diesen auf der Online-Plattform im Arbeitsschritt 3 („Ent-

wicklungsflächen“) die zukünftige Nutzung „Sonstige“ (statt „Wohnen oder Gewerbe“) zugeordnet wurde.

Zusammenfassung der fiskalischen Analyse (Ergebnisübersicht)						
Berücksichtigte Rahmendaten der Planung					Fiskalwert *)	
Name der Entwicklungsfläche bzw. Planung	Bruttofläche (qm)	Wohnungen (WE)	Arbeitsplätze (etwa)	Beginn Aufsiedlung	insgesamt (EUR)	pro qm Bruttofläche (EUR/qm)
Beispielplanung A	6.666	12	0	2019	-137.000	-21
Beispielplanung B	6.666	12	0	2019	496.000	74
Beispielplanung C	7.982	0	40	2019	741.000	93

***) Erläuterung des Fiskalwertes**

Der ausgewiesene Fiskalwert entspricht einem finanzmathematischen Barwert. Er ergibt sich aus einer Summe aller in der fiskalischen Analyse abgeschätzten Einnahmen und Ausgaben während des Betrachtungszeitraums (vgl. die jeweiligen Detaildarstellungen auf den nachfolgenden Seiten), bei der alle Einnahmen und Ausgaben in Abhängigkeit des Zeitpunktes ihres Auftretens finanzmathematisch auf das Projektstartjahr (Beginn der Aufsiedlung) umrechnet (d.h. "diskontiert" oder "abgezinst") werden. Spätere Einnahmen und Ausgaben fallen daher weniger ins Gewicht als früher entstehende Einnahmen und Ausgaben. Der Betrachtungszeitraum beträgt 25 Jahre ab dem ausgewiesenen Startjahr der Aufsiedlung. Ist der Fiskalwert positiv, so sind die Einnahmen insgesamt höher als die Ausgaben. Ist er negativ, so sind die Ausgaben höher als die Einnahmen. Für Projekte mit einem avisierten Aufsiedlungsbeginn nach 2018 wurde kein Fiskalwert ermittelt, da sie für das Planspiel nicht relevant sind.

Abbildung 30 Zusammenfassung aller fiskalischen Analysen der Modellkommune auf der zweiten Seite des Einleitungsteils des Ergebnisberichts

9.5 Rückfragen

Bei Fragen zur fiskalischen Analyse oder den Erläuterungen in diesem Informationspapier können Sie sich gerne an dessen Autor wenden.

Die Kontaktdaten finden Sie auf Seite 2 dieses Informationspapiers.