

Auswirkungen neuer Wohngebiete auf die kommunalen Haushalte. Modellrechnungen und Erhebungsergebnisse am Beispiel des Großraums Hamburg

ECTL Working Paper Nr. 18

Ziel vieler landes- und regionalplanerischer Festlegungen im Bereich Wohnungsbau ist es, die Siedlungsentwicklung auf bestimmte Standorte zu konzentrieren. Dabei geht es vor allem um eine Bündelung in den zentralen Orten, in Gemeinden bzw. Ortsteilen mit einer Schwerpunktaufgabe „Wohnen“, entlang von Siedlungsachsen, in bestehenden Siedlungen mit ausreichender sozialer Infrastruktur sowie im Einzugsbereich des Öffentlichen Personennahverkehrs. Andererseits zeigen viele Kommunen – nicht zuletzt aufgrund ihrer angespannten Haushaltslage – ein großes Interesse an Projekten, die eine Verbesserung ihrer fiskalischen Situation versprechen. Von der Bereitstellung von Bauland erhoffen sie sich über den Zuzug von Haushalten oder die Verhinderung von Abwanderung eine Verbesserung ihrer Kommunalfinanzen. Das Interesse an fiskalisch lukrativen Flächenausweisungen ist bei Gemeinden aller Größe und Lage erkennbar, unabhängig von ihrer planerischen Funktionszuweisung. Ziel der Studie ist es daher, die drei folgenden Fragen am Beispiel des Großraums Hamburg zu beleuchten:

- Wie wirkt sich die Ausweisung von Wohnbauland fiskalisch für eine Kommune aus, wenn die damit verbundenen zusätzlichen Einnahmen und Ausgaben möglichst vollständig bilanziert werden?
- Weisen die fiskalischen Bilanzen der Kommunen Unterschiede in Abhängigkeit ihrer Lage auf?
- Entsprechen die - ggf. auftretenden - Standortunterschiede bei der „fiskalischen Rentabilität“ von Baulandausweisungen der angestrebten Siedlungsentwicklung der Landes- und Regionalplanung? Anders formuliert: Werden die Kommunen durch das kommunale Finanzsystem ermutigt, sich in die übergreifenden Planungskonzepte zu integrieren oder werden ihnen fiskalische Anreize zu Planungsentscheidungen gegeben, die der angestrebten Siedlungsentwicklung zuwider laufen?

Zur Beantwortung dieser Fragen werden die Wirkungen von Neubaugebietsausweisungen auf die Grundsteuer, die Einkommensteuer, die Zuweisungen im Rahmen des Familienleistungsausgleichs, die Zuweisungen aus dem Kommunalen Finanzausgleich, die gemeindlichen Kosten bei der Baulandbereitstellung, die laufenden Ausgaben für die eigene Leistungserstellung kommunaler Aufgaben, die investiven Ausgaben für die eigene Leistungserstellung kommunaler Aufgaben, die Kreisumlage und die Umlage an Amt oder Samtgemeinde betrachtet. Zusätzlich wird die Wirkung des Wohnungsmarktes auf diese fiskalischen Parameter der Kommunen abgeschätzt. Alle Modellrechnungen der Studie sind Grenzbetrachtungen, bei denen die fiskalische Wirkung des jeweils nächsten Neubaugebiets mit einem zeitgleichen Zustand „ohne Neubaugebiet“ verglichen wird.

Im Ergebnis zeigt sich eine Zweiteilung der Standorte nach der Kreiszugehörigkeit der Gemeinden. Während sich die Ausweisung neuer Wohngebiete für die kreisfreie Kernstadt als fiskalisch sehr rentabel erweisen, liegen die fiskalischen Bilanzen neuer Wohngebiete in den kreisangehörigen Gemeinden bei „plus minus Null“. Hierbei ist zu beachten, dass im Rahmen der Untersuchung Hamburger Standorte wie Flächen in Hannover bzw. Kiel behandelt werden, um den Sonderfall „Stadtstaat“ auszuklammern.

Innerhalb der beiden Teilräume „kreisfreie Stadt“ und „kreisangehörige Gemeinden“ zeigen sich auf dem jeweiligen Niveau (s.o.) kaum Standortabhängigkeiten der fiskalischen Bilanzen neuer Wohngebiete. So weisen in der kreisfreien Kernstadt sowohl raumplanerisch befürwortete wie problematische Standorte attraktive fiskalische Rentabilitäten auf. Im kreisangehörigen Raum unterscheiden sich regional- und landesplanerisch ausgewiesene Wohnstandorte (zentrale Orte, Entwicklungsachsen, bestehende Siedlungszusammenhänge) in ihrer fiskalischen Bilanz bei Neubebauung nicht von Standorten, in denen aus raumordnerischer Sicht eine Siedlungsentwicklung „Wohnen“ nicht oder nur sehr eingeschränkt stattfinden soll. Einen Sonderfall stellen einige abundante Gemeinden (z.B. Norderstedt) dar, in denen die Ausweisung neuer Wohngebiete aufgrund von Sonderregelungen (z.B. einer zusätzlichen Kreisumlage) zu einer insgesamt negativen fiskalischen Bilanz führt.

Insgesamt kann somit festgestellt werden, dass das kommunale Finanzsystem die raumordnerischen Ziele im Bereich „Wohnen“ nur punktuell unterstützt und ihnen z.T. sogar widerspricht. Eine Unterstützung ergibt sich insbesondere aus den folgenden Punkten:

- Die Ausweisung neuer Wohngebiete ist in der kreisfreien Kernstadt fiskalisch rentabler für die ausweisende Gemeinde als im kreisangehörigen Umland. Diese Signal- und Lenkungswirkung steht der Tendenz der Randwanderung (Suburbanisierung) entgegen.
- Die Wirkungen neuer Wohngebiete auf die Haushaltssituation der kreisangehörigen Gemeinden ist relativ gering. Der „fiskalische Streitwert“ zwischen konkurrierenden Gemeinden bei der Baulandausweisung ist im Umland somit erheblich niedriger als in der politischen Diskussion oft angenommen. Dieses Ergebnis ist eine wichtige Argumentationshilfe für Bestrebungen einer regionalen Koordinierung der Baulandausweisung.

Als problematisch aus Sicht der landes- und regionalplanerisch angestrebten Siedlungsentwicklung sind hingegen die folgenden Aspekte anzusehen:

- Innerhalb des kreisfreien Raumes werden die ausgewiesenen Schwerpunkte der Siedlungsentwicklung durch das kommunale Finanzsystem nicht gestützt. So ist die fiskalische Bilanz neuer Wohngebiete z.B. in den kreisangehörigen Ober- und Mittelzentren nahezu identisch mit den Bilanzen im Achsenzwischenräumen. Werden die fiskalischen Bilanzen neuer Wohngebiete als Handlungsanreiz der Kommunen bzw. Lenkungssignal des kommunalen Finanzsystems interpretiert, so entspricht dies einer Gleichverteilung der Siedlungsentwicklung im Raum, d.h. einer fortschreitenden Zersiedlung.
- Ist die Kernstadt eines Untersuchungsraumes nicht kreisfrei (Bsp.: Lüneburg und sein Umland), so liegen die fiskalischen Bilanzen aller Standorte bei etwa „plus minus Null“. In diesem Fall verliert sich die oben genannte fiskalische Differenzierung zwischen Kernstadt und Umland.
- In der kreisfreien Kernstadt erweisen sich auch raumplanerisch problematische Standorte als fiskalisch sehr rentabel.

Kontakt (aktualisiert):

Dr.-Ing. Jens-Martin Gutsche
Gertz Gutsche Rümenapp – Stadtentwicklung und Mobilität GbR
Ruhrstraße 11
22761 Hamburg

gutsche@ggr-planung.de
www.ggr-planung.de

Die vollständige Studie kann unter diesem Link heruntergeladen werden:
http://www.ggr-planung.de/fileadmin/pdf-veroeffentlichungen/ECTL_WP_18_Gutsche_Fiskalische_Wirkungen.pdf

Eine Papierversion kann kostenlos bestellt werden bei:
TU Hamburg-Harburg, Frau Nadia Nabaoui-Engelhard, nabaoui@tu-harburg.de, 040/ 42878-3910