

Gewinn oder Verlust – Was sagen Studien?

Wir haben die zentralen Aussagen zum Thema von Wissenschaftlern, die sich mit der Frage, ob sich die Ausweisung von Bau- und Gewerbegebieten für Kommunen und ihre BürgerInnen rechnet, zusammengefasst.

Neue Baugebiete: Gewinn oder Verlust für die Gemeindekasse?

Fiskalische Wirkungsanalyse von Wohn- und Gewerbegebieten

„Unter Einbeziehung der notwendigen äußeren Erschließung ist der Saldo der Erträge und Kosten nur bei den beiden zusätzlichen Wohngebieten positiv bis neutral, bei den Gewerbegebieten fällt er in beiden Gemeinden negativ aus.

Die Einbeziehung der Kosten für Grundschulen und Kindergärten führt zu einer starken Verschlechterung des Saldos aus Erträgen und Kosten bei den beiden Wohngebieten.

Dieser Saldo ist so stark negativ, dass auch dort, wo genügend räumliche Kapazitäten vorhanden sein dürften (also kein Ausbau notwendig wäre), bereits durch die Abdeckung der Betriebskosten der beiden sozialen Einrichtungen ein negatives Ergebnis erzielt wird.“ (S.18)

....

„Es ist deutlich geworden, dass Maßnahmen, die mit der Notwendigkeit der Finanzierung innerer und äußerer Erschließung verbunden sind und nur mit innergemeindlichen Umzählern (Einwohner, Betriebe) belegt werden, wenig bis keine fiskalische Rentabilität erwarten lassen.“ (S. 18)

„Die Modellrechnungen haben generell gezeigt, wie schwierig die Modellierung der fiskalischen Folgen von Baulandausweisungen ist, weil eine Vielzahl von Parametern zu berücksichtigen ist. Die dargestellten Ergebnisse wurden allerdings unter für die Gemeinden recht günstigen Annahmen erzielt.“ (S. 18)

„Einfache Rechenmodelle der fiskalischen Folgen sollten weiterentwickelt und den Gemeinden verfügbar gemacht werden. Zu überlegen wäre die Entwicklung einfacher Computerprogramme für die Gemeinden, die leicht auf die spezifischen örtlichen Gegebenheiten angepasst werden können.

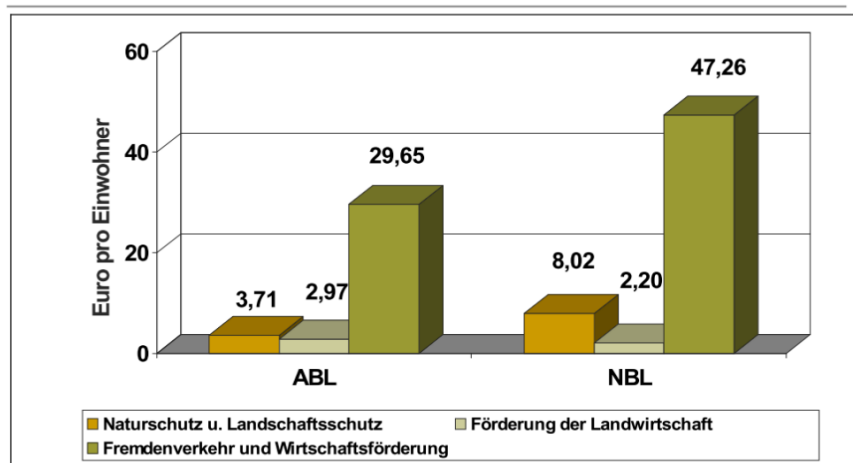
Eine wesentliche Voraussetzung für die Verbesserung der Qualität der Kalkulationsergebnisse ist die **Verbesserung der Datenverfügbarkeit**. Dazu erscheint es uns **dringend geboten**, insbesondere die Daten für die Erschließungskosten systematisch aufzubereiten, um daraus aktuelle und nutzbare Kostenkennwerte zu entwickeln.“ (S. 21)

...

Im Gegensatz zu den USA wird die Diskussion um fiskalische Wirkungen bisher in Deutschland eher akademisch geführt. Solche fiskalischen Kalkulationen sind weder gesetzlich vorgeschrieben noch in der planerischen Praxis bislang üblich. Sie sollten aber auch in Deutschland Bestandteil der planerischen Praxis werden, was auch voraussetzt, dass eine entsprechende Ausbildung an den Universitäten erfolgt. (S.21)

(S. 192)

Abbildung 10.5: Bereinigte Ausgaben der Gemeinden für Natur- und Landschaftsschutz, Förderung der Landwirtschaft sowie Fremdenverkehr und Wirtschaftsförderung pro Einwohner nach alten und neuen Bundesländern 2003 (einschließlich durchgeleiteter Mittel)



Quelle: Statistisches Bundesamt, Rechnungsergebnisse der kommunalen Haushalte 2003, Fachserie 14, Reihe 3.3, und Berechnungen des Deutschen Instituts für Urbanistik.

„Kernergebnisse ist, dass in den untersuchten Fallkonstellationen die Ausweisung von Bauland sowohl bei Wohn- als auch bei Gewerbegebieten unrentierlich ist, wenn auch in recht unterschiedlichem Maße. Nur in den Fällen, in denen die innere Erschließung bzw. bei Wohngebieten die innere und äußere Erschließung zusammen berücksichtigt wird, übersteigen die Erträge die Kosten.“ (S. 209)

„Eine Baulandausweisung ist dabei umso unrentierlicher (wenn man von Auslastung des Gebietes ausgeht, also Auslastungsdefizite nicht berücksichtigt),

- je mehr es sich bei den angesiedelten Einwohnern und Betrieben um einheimische Einwohner und Betriebe handelt – anders formuliert, innerkommunale Wanderungen wirken sich in der Einnahmenrechnung nicht positiv aus;



- je größer der Aufwand für innere und äußere Erschließung ist, je mehr nicht umlagefähige Erschließungskosten entstehen, je stärker die vorhandene Infrastruktur durch zusätzliche Baumaßnahmen ergänzt werden muss.“ (S. 210)

„Die Datengrundlagen, auf denen die Modellrechnungen beruhen, sind als erheblich verbesserungsbedürftig zu bezeichnen. Das bezieht sich weniger auf die Einnahmen- als vielmehr auf die Ausgabendaten. Hier besteht dringender Bedarf an einer breiteren empirischen Fundierung und Aktualisierung von Kennwerten für die unterschiedlichen Bereiche. Eine solche Empirie, die durchaus mit nicht zu großem Aufwand aus dem Verwaltungsvollzug von Maßnahmen zu gewinnen wäre, würde die Modellrechnungen auf ein viel solideres Fundament stellen.“ (S.211)

„Der bisher zu beobachtende Mangel an Transparenz hat nicht nur mit der Komplexität der Materie zu tun, sondern vermutlich auch mit den unterschiedlichen Interessenlagen der Akteure, die möglicherweise keine großen Anreize für die Herstellung einer Transparenz der fiskalischen Wirkungen bieten. Insofern sind die Interessenkonstellationen und die Anreize, die auf die Akteure wirken, ihrerseits ein notwendiger Untersuchungsgegenstand, um zu umsetzbaren Lösungen zu kommen.

Eine weitere offene Frage scheint uns auch die fiskalische Bilanz der Wiedernutzung von Brachen im Vergleich zur Neuausweisung von Flächen zu sein. Vermutlich treten in vielen Fällen relevante Divergenzen zwischen den teilweise positiven fiskalischen Folgen von Neuausweisung und den geringen positiven fiskalischen Wirkungen der Wiedernutzung von Flächen auf, vor allem weil die Wiedernutzung von Brachen erhebliche Kosten verursacht. In einer volkswirtschaftlichen Betrachtung dürfte es zwar eher umgekehrt sein, aber kommunalfiskalisch könnten durchaus falsche Anreize in dem Sinne vorliegen, dass Brachflächen ungenutzt und unberücksichtigt bleiben und gleichzeitig erhebliche Neuausweisungen erfolgen.“ (S. 212)

„Empfehlungen

Neben den durch die offenen Fragen formulierten Untersuchungsempfehlungen lassen sich aus der Studie und ihren Ergebnissen zusammenfassend folgende weitere Empfehlungen ableiten:

Die Transparenz der fiskalischen Folgen von Flächenneuausweisungen und Wiedernutzungen von Flächen sollte – dies ist die grundsätzlichste Forderung – dringend erhöht werden. Gegenwärtig werden die fiskalischen Folgen teilweise kaum in Rechnung gestellt oder beruhen häufig auf Hoffnungen und Wunschvorstellungen. Eine Erhöhung der Transparenz würde die Diskussion in den Gemeinden über die Zweckmäßigkeit von Neuausweisungen verändern, weil dann die fiskalische Problematik der Flächenausweisung dort deutlicher nachvollzogen werden könnte. Insofern würde mit einer Erhöhung der Transparenz auch ein Beitrag zur Umsetzung des Flächensparzieles geleistet, weil sich viele Gemeinden gegenüber Neuausweisungen stärker zurückhielten. Um die Transparenz zu erhöhen, müssten zwei Wege beschritten werden:

Einfache Rechenmodelle für die fiskalischen Folgen sollten weiterentwickelt und den Gemeinden verfügbar gemacht werden. Zu überlegen wäre die Entwicklung einfacher Computerprogramme für die Gemeinden, die leicht auf die spezifischen örtlichen Gegebenheiten anzupassen sein müssten.

Eine wesentliche Voraussetzung für die Verbesserung der Qualität der Kalkulationsergebnisse ist die Verbesserung der Datenverfügbarkeit. Dazu erscheint es uns dringend geboten, insbesondere die Daten für die Erschließungskosten systematisch aufzubereiten, um daraus aktuelle und nutzbare Kostenkennwerte zu entwickeln.“

„Aus den Berechnungen in Kapitel 6 und 7 geht hervor, dass die einzelne Gemeinde nur begrenzt die Möglichkeit hat, die Kosten des Betriebs von Erschließungsanlagen auf die Nutzer neuer Baugebiete zu überwälzen.“ (S. 213)

...

„Die Bestrebungen für ein verstärktes Flächenrecycling müssen dabei der Tatsache Rechnung tragen, dass sich die Wohnnachfrage – abgesehen von den Zentren weniger Metropolräume – stark auf Ein- und Zweifamilienhäuser konzentriert. Daher ist über Interventionen nachzudenken, die qualitativvolles und weniger verdichtetes Bauen sowie die Möglichkeit zur Eigentumsbildung für Familien gerade auf diesen Bestandsflächen ermöglichen.“ (S. 214)

Fazit

Im Kern wird deutlich: die Datengrundlage für eine valide Erhebung und Berechnung aller mit der Neuausweisung von Wohn- und Gewerbegebieten verbundenen Einnahmen und Ausgaben seitens der betroffenen Kommunen ist dürftig bis weitgehend nicht vorhanden. D.h. Entscheidungsträger wissen nicht, können gar nicht wissen, ob sich das, was sie beschließen, überhaupt rechnet.

Diejenigen, die immer wieder die Neuausweisung von Wohn- und Gewerbegebieten fordern, tragen nicht bis kaum zur Erhellung bei. Dies gilt auch für eine nachvollziehbare Darlegung des Bedarfs.

Die wenigen Studien, die sich mit dem Thema beschäftigen, kommen zum Schluss: **rechnen tut es sich meist nicht.** Bedarfsschätzungen sind Prognosen auf zukünftige Entwicklungen, die oft mehr dem Wunsch als der Wirklichkeit entsprechen.

Wie gut rechnen sich neue Baugebiete für den Gemeindehaushalt?

Die Ausweisung neuer Wohn- und Gewerbegebiete hat nicht nur Einfluss auf die Zu- oder Wegzug von Haushalten und Unternehmen. Sie hat auch Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt.

Die wahren Kosten des Bauens auf der grünen Wiese II

Zusätzliche Einwohner und Arbeitsplätze führen zu zusätzlichen Steuereinnahmen. Zugleich steigt aber auch den Bedarf an kommunalen Infrastrukturleistungen. Die entsprechenden Folgekosten sind daher den zusätzlichen Steuereinnahmen gegenzurechnen.

Immer häufiger stellen kommunale Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger daher die Frage, ob sich die Ausweisung neuer Wohn- und Gewerbegebiete eigentlich rechnet. Nach unseren Erfahrungen übersteigen bei mehr als einem Drittel aller Flächenausweisungen in Deutschland die kommunalen Folgekosten die steuerlichen Mehreinnahmen.

Wer verdient am Siedlungsbau?

Unterschiedliche Interessen der Akteure verschleiern die Kostenwahrnehmung

Selbst bei Realisierung des ambitionierten Reduktionszieles des Bundesregierung, die tägliche Neuinanspruchnahme von Flächen für Verkehr- und Siedlungszwecke auf 30 ha pro Tag im Jahre 2020 zu reduzieren, betrüge der Flächenverbrauch (Annahme: linearer Rückgang) bis 2020 immer noch etwa 4.500 km². Damit läge die bis 2020 zusätzlich zu finanzierende Siedlungs- und Verkehrsfläche mit 11 Prozent vom Ausgangswert 2003 immer noch deutlich über dem Bevölkerungswachstum (+0,3 Prozent bis 2020). Das Verhältnis aus Kostenträgern (Einwohnern) und Kosten wird so immer ungünstiger.

Den Städten und Gemeinden droht somit eine strukturelle Kostenfalle. Gebaute Infrastruktur bindet Kapital und bedarf kontinuierlicher Erhaltungsinvestitionen, um einem vorzeitigen Wertverlust vorzubeugen. Auf diese Weise entstehen hohe "de facto"-Fixkosten, die den Spielraum für künftige Entscheidungen deutlich einschränken. Welche unangenehme Dynamik ein Auseinanderdriften der zu finanzierenden Infrastrukturen und der zur Verfügung stehenden Finanzmittel hat, zeigt die aktuelle Situation vieler stadtechnischer Versorger in den neuen Bundesländern.

Hier verbrauchen immer weniger Einwohner deutlich weniger Wasser oder andere Ressourcen, ohne dass die Fixkostenbelastungen der dafür vorhandenen Infrastrukturen spürbar zurückgehen. Die verbliebenen Bewohner werden für ihre Verbrauchseinsparungen durch regelmäßige Gebührenerhöhungen sogar regelrecht bestraft. Zwar ist diese Dynamik das Ergebnis einer besonderen Situation in Ostdeutschland nach der deutschen Vereinigung. Sie zeigt jedoch sehr deutlich die finanziellen Risiken, wenn eine konstante oder sogar rückläufige Bevölkerung ein immer aufwändigeres Infrastruktursystem finanzieren muss. Diese Gefahr kann als eine "Fixkostenfalle" beschrieben werden, die - sobald die Finanzmittel fehlen - in eine "Instandhaltungskrise" übergeht. Letztere ist in vielen, zum Teil sogar relativ wohlhabenden Kommunen heute schon Realität.

Die durch Zersiedlung und steigende Infrastrukturmenge entstehenden Kosten verteilen sich in sehr unterschiedlicher Weise auf die einzelnen Akteure. Dies wird bei der Ausweisung neuer Wohngebiete besonders deutlich, auf die ganz verschiedene Interessen Einfluss nehmen. So wollen zum Beispiel Grundstücksbesitzer einen guten Verkaufspreis erzielen, Projektentwickler ein gutes Geschäft machen, spätere Wohnungskäufer und -mieter bestimmte Wohnvorstellungen realisieren und die Gemeinde - so zumindest die Hoffnung - über die Ansiedlung von Einwohnern und Arbeitsplätzen in ihrem Gemeindegebiet eine strukturelle Verbesserung der Haushaltslage herbeiführen. Im Geflecht dieser und anderer Einzelinteressen gerät die langfristige Kostenentwicklung aus dem Blick.

Eine Studie im Auftrag der Österreichischen Raumordnungskonferenz beziffert die durch ein ungeordnetes Siedlungswachstum in Österreich zusätzlich entstehenden Kosten im Bereich der technischen Infrastruktur auf jährlich 145 Millionen Euro (ca. 15 Prozent des Gesamtinvestitionsvolumens). Die Studie zeigt, dass bei einer genauen Bilanzierung nur etwa 37 Prozent dieser Mehrkosten durch die privaten "Häuslebauer" getragen werden, der Rest von der öffentlichen Hand, das heißt der Gesamtheit der Steuerzahler. Dies belegt einmal mehr, wie wichtig es ist, auf eine bessere Kostentransparenz der Siedlungsentwicklung hinzuarbeiten und die identifizierten Kosten dann verursachergerecht anzulasten.

