

Jens-Martin Gutsche

Verkehrserzeugende Wirkungen des kommunalen Finanzsystems

Analytica

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	5
Inhaltsübersicht	9
Verzeichnis der Abbildungen	16
Verzeichnis der Tabellen	20
Verzeichnis der Übersichten	22
Verzeichnis der Abürzungen	25
1 Ziel der Arbeit	27
1.1 Verknüpfung: Verkehrsentwicklung und Kommunalfinanzen	27
1.2 Ausgangsproblematik: Verkehrswachstum	27
1.3 Relevanz des Alltags und der Region für die Lösung von Verkehrs- problemen	30
1.4 Dynamik des Verkehrswachstums - auch außerhalb des Verkehrs	31
1.5 Die Rolle kommunaler Flächenausweisungen	35
1.6 Hinweise auf falsche Signale des kommunalen Finanzsystems	36
1.7 Forschungsfragen und Aufbau der Arbeit	37
1.8 Stand der Forschung	38
1.8.1 Gegenüberstellung von Verkehrsaufwand neuer Wohngebiete und deren fiskalischer Rentabilität für die Kommunen	38
1.8.2 Anreizwirkungen des kommunalen Finanzsystems auf Entscheidungen der Gemeinden bei der Baulandausweisung ...	38
1.8.3 Wirkung nicht-verkehrlicher Rahmenbedingungen auf die Verkehrsentstehung	41
2 Untersuchungsraum	44
2.1 Abgrenzung der Region „Großraum Hamburg“	44
2.2 Wohnungsbautätigkeit in der Region	45
2.3 Ausklammerung des sozialen Mietwohnungsbaus	47
3 Verkehrserzeugung neuer Wohnungen und Wohngebiete	49
3.1 Aufgabe der verkehrlichen Untersuchung	49
3.2 Stand der Forschungsdiskussion zu Möglichkeiten und Grenzen der Ableitung des Verkehrsverhaltens aus Standorten und Raumstruktur ..	50
3.2.1 Raum als zentrales Element von Modellen mit Verkehrsbezug ..	50
3.2.2 Überlagerung mit anderen Einflussfaktoren auf das Verkehrs- verhalten	51
3.2.3 Annahmen und Grenzen einer modellhaften Abbildung des Verkehrsverhaltens	51
3.3 Haushaltsbefragung zum Verkehrsverhalten der Bewohner neuer Wohnungen und Wohngebiete	54
3.3.1 Bedeutung von Umzügen - Notwendigkeit einer Primärerhebung	54
3.3.2 Konzeption und Durchführung der Haushaltsbefragung	55

	11
3.3.3	Auswertbare Stichprobe 58
3.3.4	Einzelaspekte der Auswertung 60
3.4	Bewertung der neuen Wohnstandorte der befragten Haushalte 64
3.4.1	Konzeption der Standortbewertung 64
3.4.2	Standortindikator „Arbeit“ 65
3.4.3	Sondererhebung: Räumliche Verteilung der sozial- versicherungspflichtig Beschäftigten in Hamburg 66
3.4.4	Standortindikator „Schule“ 67
3.4.5	Standortindikator „Einkauf und Erledigung“ 68
3.4.6	Standortindikator „Bringen und Holen“ 69
3.4.7	Standortindikator „Freizeit“ 70
3.4.8	Standortindikator „ÖPNV“ 71
3.5	Durchschnittlicher täglicher Verkehrsaufwand von Bewohnern neu gebauter Wohnungen im Großraum Hamburg 73
3.6	Wegezweckspezifische Zusammenhänge zwischen den Standort- eigenschaften und dem Verkehrsaufwand im MIV 76
3.6.1	Methodisches Vorgehen 76
3.6.2	Wegezweck „Arbeit“ 78
3.6.3	Wegezweck „Schule“ 79
3.6.4	Wegezweck „Einkauf und Erledigung“ 82
3.6.5	Wegezweck „Bringen und Holen“ 83
3.6.6	Wegezweck „Freizeit“ 85
3.7	Zusammenfassung der Standortindikatoren 87
3.7.1	Neugliederung nach Entfernungsbereichen und planerischer Ebene 87
3.7.2	Zusammengefasster Standortindikator „Regionale Lage“ 89
3.7.3	Zusammengefasster Standortindikator „Nahraum“ 91
3.8	Flächendeckende Erhebung der Standorteigenschaften für den Untersuchungsraum 93
3.9	Ableitung einer Zuweisungsvorschrift zwischen Standortindikatoren und Verkehrserzeugung neuer Wohngebiete 95
3.10	Verkehrserzeugungskarte für neue Wohnungen und Wohngebiete im Großraum Hamburg 97
4	Auswirkungen neuer Wohngebiete auf die kommunalen Haushalte 101
4.1	Zielsetzung und Methodik der fiskalischen Analyse 101
4.1.1	Aufgabenstellung 101
4.1.2	Umgang mit den fiskalischen Besonderheiten des Untersuchungsraumes 103
4.1.3	Einordnung der Aufgabenstellung in den Stand der finanzwissenschaftlichen Forschung 104
4.2	Wirkungszusammenhänge 109
4.2.1	Struktur und Relevanz der Wirkungsketten 109
4.2.1.1	Struktur der kommunalen Einnahmen und Ausgaben 109
4.2.1.2	Auswahlkriterien für relevante Wirkungsketten 110
4.2.1.3	Zusammenfassung der Einstufungen 115

4.2.2	Einfluss der baulichen und sozialen Eigenschaften des Neubaugebiets	116
4.2.3	Variation von Parametern	117
4.2.3.1	Ziel der Anwendung von Berechnungsvarianten	117
4.2.3.2	Vormodell „Immobilienmarkt“	118
4.2.3.3	Standorte in Hamburg	118
4.2.3.4	Herkunft der eingezogenen Haushalte	119
4.2.3.5	Gemeindeanteil an den Kosten der Baulandbereitstellung	120
4.2.3.6	Folgekostenverträge zur Finanzierung der sozialen Infrastruktur	121
4.2.3.7	Zusammenfassung der Berechnungsvarianten zu Szenarien	121
4.3	Vorgelagerte Wirkungen des Immobilienmarkts	122
4.3.1	Aufgabe und Methodik des Vormodells „Immobilienmarkt“ ..	122
4.3.2	Aufbau des Vormodells	123
4.3.3	Bodenpreis	123
4.3.4	Definition von Wohnungstypen	125
4.3.5	Bestimmung der baulichen Struktur des Neubaugebiets	125
4.3.6	Definition von Haushaltstypen	128
4.3.7	Bestimmung der sozialen Struktur der Einziehenden	130
4.3.8	Ergebnisse des Vormodells „Immobilienmarkt“	133
4.4	Wirkungen auf die kommunalen Steuereinnahmen	136
4.4.1	Grundsteuer	136
4.4.1.1	Grundlagen	136
4.4.1.2	Wirkungen eines Neubaugebiets auf die Grundsteuerbilanz einer Gemeinde	137
4.4.1.3	Einheitswerte für die Grundsteuer A	138
4.4.1.4	Einheitswerte für Grundsteuer B (Bebaute Grundstücke)	138
4.4.1.5	Einheitswerte für Grundsteuer B (Unbebaute Grundstücke)	140
4.4.1.6	Zeitliche Veränderung der Grundsteuer	140
4.4.1.7	Ergebnis der Modellrechnung „Grundsteuer“	140
4.4.2	Einkommensteuer und Familienleistungsausgleich	141
4.4.2.1	Höhe der Einkommensteuer für die Haushaltstypen der Modellrechnung	141
4.4.2.2	Anteil der Gemeinden an der Einkommensteuer	144
4.4.2.3	Zeitverzug bei der Verteilung der Gemeindeanteile	146
4.4.2.4	Wohnungsbauförderung im Rahmen der Einkommensteuer	147
4.4.2.5	Familienleistungsausgleich	148
4.4.2.6	Ergebnis der Modellrechnung „Einkommensteuer und Familienleistungsausgleich“	149

4.5	Wirkungen auf kommunale Zuweisungen	149
4.5.1	Grundlagen des kommunalen Finanzausgleichs	149
4.5.2	Kommunaler Finanzausgleich in Niedersachsen	153
4.5.3	Kommunaler Finanzausgleich in Schleswig-Holstein	157
4.5.4	Statistische Zeitverzögerungen	159
4.5.5	Ergebnis des Modellrechnung „Kommunaler Finanz- ausgleich“	160
4.6	Wirkungen auf die kommunalen Ausgaben	162
4.6.1	Struktur der kommunalen Ausgaben	162
4.6.1.1	Blickwinkel bei der Analyse der kommunalen Ausgaben	162
4.6.1.2	Formen kommunaler Leistungserstellung	163
4.6.1.3	„Spill Over“-Effekte	164
4.6.2	Laufende Nettoausgaben der eigenen Leistungserstellung	166
4.6.2.1	Pro und Contra der Nutzung realer kommunaler Ausgabesätzen in der Modellrechnung	166
4.6.2.2	Ausgleich von „Spill Over“-Nachteilen	169
4.6.2.3	Relevante Bereiche der kommunalen Leistungs- erstellung	169
4.6.2.4	Empirisches Vorgehen bei der Bestimmung der Ausgabensätze	172
4.6.2.5	Ergebnis des Modells „Laufende Nettoausgaben der eigenen Leistungserstellung“	176
4.6.3	Investive Nettoausgaben für eigene soziale Infrastruktur	176
4.6.3.1	Auslöser für Kapazitätserweiterungen im Bereich der sozialen Infrastruktur	176
4.6.3.2	Relevante investive Ausgabenbereiche	179
4.6.3.3	Szenarien im Zusammenhang mit investiven Ausgaben	182
4.6.3.4	Faktoren bei der Abschätzung der zusätzlichen kommunalen Investitionsausgaben	183
4.6.3.5	Umfang der zusätzlich zu schaffenden Kapazitäten sozialer Infrastruktur pro Nachfrager im Neubaugebiet	184
4.6.3.6	Anteil der durch die Kommune zu finanzierenden Kapazität	187
4.6.3.7	Herstellungskosten sozialer Infrastruktur	188
4.6.3.8	Ergebnisse des Modells „Investive Ausgaben der eigenen Leistungserstellung“	188
4.6.4	Investive Nettoausgaben bei der Baulandbereitstellung	189
4.6.4.1	Kosten der Baulandbereitstellung	189
4.6.4.2	Verkehrsanlagen der inneren Erschließung	191
4.6.4.3	Verkehrsanlagen der äußeren Erschließung	192
4.6.4.4	Öffentliche Grünflächen	193
4.6.4.5	Lärmschutzeinrichtungen	194

4.6.4.6	Entwässerung der öffentlichen Flächen	195
4.6.4.7	Planungskosten	195
4.6.4.8	Flächenrecycling versus Erstinanspruchnahme von Flächen	196
4.6.4.9	Kostenteilung zwischen Gemeinde und Wohnungsbesitzern	198
4.6.4.10	Ergebnis der Modellrechnungen „Baulandbereitstellung“	188
4.6.5	Kreisumlage	200
4.6.5.1	Erstellung kommunaler Leistungen durch die Kreise ..	200
4.6.5.2	Kreisumlage in Niedersachsen	201
4.6.5.3	Kreisumlage in Schleswig-Holstein	202
4.6.5.4	Statistische Zeitverzögerungen	203
4.6.5.5	Ergebnis der Modellrechnung „Kreisumlage“	203
4.6.6	Amts- und Samtgemeindeumlage	205
4.6.6.1	Ämter und Samtgemeinden	205
4.6.6.2	Samtgemeindeumlage in Niedersachsen	206
4.6.6.3	Amtsumlage in Schleswig-Holstein	207
4.6.6.4	Statistische Zeitverzögerungen	207
4.6.6.5	Ergebnis der Modellrechnung „Amts- und Samtgemeindeumlage“	209
4.7	Saldierung der Wirkungen	210
4.7.1	Sächliche Saldierung zu einem Zeitpunkt	210
4.7.2	Zeitliche Saldierung	216
4.7.3	Detaillierung der Ergebnisse durch Schnittdarstellungen	222
4.7.4	Grobeinteilung der Standorte in Rentabilitätsklassen	227
5	Verkehrserzeugende Wirkungen des kommunalen Finanzsystems	233
5.1	Aufgabenstellung und Leitfragen	233
5.2	Kernaussagen der verkehrlichen und fiskalischen Analyse	233
5.3	Normativ gewünschte Signale aus Sicht einer verkehrs- und ressourcensparenden Siedlungsentwicklung	234
5.4	Anreizsignale in der Realität - Widerspruch oder Unterstützung für eine verkehrssparsamen Siedlungsentwicklung?	236
5.5	Haben fiskalische Anreize überhaupt Wirkungen auf das Ausweisungsverhalten der Kommunen?	241
6	Handlungsbedarf	247
6.1	Ziel und Struktur des Kapitels	247
6.2	Anzustrebende Einheit von raumplanerischen Zielen und fiskalischen Handlungsanreizen	247
6.3	Status Quo und Stufen der Zielerreichung	249
6.4	Integration in die Reformdiskussion der Kommunalfinanzen	252
6.5	Weiterer Forschungsbedarf	253
7	Zusammenfassung	256

Literaturverzeichnis	259
Anhang	
Anhang 1: Gemeinden des Untersuchungsraumes	272
Anhang 2: Fragebogen der Haushaltsbefragung	280
Anhang 3: Auswahl der relevanten Ausgabenbereiche in den Abschnitten 4.6.2 und 4.6.3	287