
Daniel Mühlleitner

**Fiscal Impact Analysis zur Ermittlung der fiskalischen
Rentabilität gewerblicher Neuausweisungen**

Working Paper No. 2 des Zentrums für Bodenschutz und Flächen-
haushaltspolitik am Umwelt-Campus Birkenfeld
(ZBF-UCB)

Daniel Mühleitner

**Fiscal Impact Analysis zur Ermittlung der fiskalischen
Rentabilität gewerblicher Neuausweisungen**

Working Paper No. 2 des Zentrums für Bodenschutz und Flächen-
haushaltspolitik am Umwelt-Campus Birkenfeld
(ZBF-UCB)

Impressum:

Autor:
Daniel Mühleitner

ZBF-UCB
Zentrum für Bodenschutz und Flächenhaushaltspolitik
Postfach 1380
55761 Birkenfeld

Tel.: 06782-17 2619
Fax: 06782-17 1155
Mail: info.zbf@umwelt-campus.de
Internet: <http://www.zbf.umwelt-campus.de>

ISSN

Birkenfeld, 15. Mai 2006

Summary (deutsch)

Die Bundesregierung hat sich die Reduzierung der Zunahme der Siedlungs- und Verkehrsfläche auf 30 ha pro Tag bis 2020 als übergreifendes Handlungsziel gesetzt. Um diese Zielsetzung zu erreichen, erscheint die Schaffung von finanzieller Transparenz für die die Neuausweisung von Flächen verantwortenden Gemeinden besonders bedeutsam.

Ziel dieser Untersuchung ist es, die Auswirkungen der Ausweisung von Gewerbegebieten auf den kommunalen Haushalt darzustellen. Im Rahmen einer fiskalischen Wirkungsanalyse werden einerseits die steuerlichen Mehreinnahmen betrachtet, die die Gemeinde generieren kann und andererseits die mit der Neuausweisung verbundenen Kosten. Von besonderer Bedeutung ist auch das System des kommunalen Finanzausgleichs, das die zusätzlich entstehenden Steuereinnahmen stark schmälert. Auf Basis dieser Untersuchung wird ein Excel-basiertes Tool entwickelt, das die Funktion eines Managementinformationssystems hat und es Gemeinden erlauben soll, die finanziellen Auswirkungen einer Neuausweisung von Gewerbegebieten realistisch abzuschätzen. Mittels Eingabemasken und Szenarienbildung, z. B. hinsichtlich möglicher Auslastung oder der gewerblichen Struktur des Gewerbegebiets sollen gemeindeindividuelle Kalkulationen ermöglicht werden. Maßgeblicher Zweck des Tools ist es, über die Schaffung von Transparenz in Bezug auf die fiskalischen Implikationen einer Neuausweisung, einen möglichen Bewusstseinswandel hinsichtlich der Ausweisungspraxis der Gemeinden zu unterstützen. Die methodischen Grundlagen des Tools werden nachfolgend geschildert.

Summary (english)

As a comprehensive target for the year 2020 the German government has set a limit of 30 hectare for the daily usage of ground for settlement and traffic. In order to achieve this target it seems to be important for communities to control the usage of new areas and to get more financial transparency.

This survey's objective is to describe the impacts of new commercial or industrial areas on the communal budget. By using a fiscal impact analysis we analyze revenues that can be generated by the communities and local expenditures associated with that land use. In this context the German communal per equation-system is of great importance regarding to the fact that it lessens revenues that arise additionally. On basis of those calculations an Excel-based tool with the function of a management Information system will be created. By using this system, communities are able to estimate monetary consequences related to the land use realistically. By means of input-masks and by creation of scenarios for example in view of potential exploitation or industrial structure of a business park calculations for each community should be enabled individually. The authoritative aim of the tool is to create awareness for the fiscal consequences of land use as a commercial or industrial area and – as an effect – to lead to a change in the land use practise in a more sensible way. The methodical basis of the tool will be described in the following.

Inhalt

Summary (deutsch)	I
Summary (english)	I
Inhalt	II
Abbildungs- und Tabellenverzeichnis	III
Abkürzungsverzeichnis	IV
1. Einleitung	1
1.1. Sozioökonomischer Wandel und Flächenverbrauch	1
1.2. Flächenpolitische Implikationen der demografischen Entwicklung	2
2. Problembeschreibung und Zielsetzung der Untersuchung	3
2.1. Intransparenz – Ursache fiskalisch unrentabler Entscheidungen	3
2.2. Zielsetzung der Untersuchung.....	4
3. Literaturrecherche im Vorfeld der Untersuchung	8
4. Entwicklung eines Tools	10
4.1. Zielsetzung und Vorgehen	10
4.2. Methodik.....	11
4.3. Relevante Einnahme- und Ausgabepositionen bei der Neuausweisung	14
4.3.1. Relevante Einnahmepositionen der Ortsgemeinde	14
4.3.2. Relevante Ausgabepositionen der Ortsgemeinde	16
4.3.3. Relevante Einnahmepositionen der Verbandsgemeinde.....	16
4.3.4. Relevante Ausgabepositionen der Verbandsgemeinde.....	17
4.4. Problembereiche	18
5. Zusammenfassung und Ausblick	20
Literaturverzeichnis	V

Abbildungs- und Tabellenverzeichnis

Abbildung 1: Screenshot des Tools (Kapitalwertrechnung)	19
Tabelle 1: Überblick über thematisch ähnliche Studien	9
Tabelle 2: Induzierte Wirkung einer Bauleistung auf die Gewerbesteuereinnahmen ..	13
Tabelle 3: Berührte Einkunftsarten bei einer Neuausweisung (Ortsgemeinde)	15
Tabelle 4: Berührte Ausgabearten bei einer Neuausweisung (Ortsgemeinde).....	16
Tabelle 5: Berührte Einnahmearten bei einer Neuausweisung (Verbandsgemeinde) .	17
Tabelle 6: Berührte Ausgabearten bei einer Neuausweisung (Verbandsgemeinde) ...	18

Abkürzungsverzeichnis

BauGB	Baugesetzbuch
GemHVO	Gemeindehaushaltsverordnung
GemO	Gemeindeordnung
GewStG	Gewerbsteuergesetz
GFRG	Gemeindefinanzreformgesetz
GG	Grundgesetz
GrStG	Grundsteuergesetz
LFAG	Landesfinanzausgleichsgesetz
VG	Verbandsgemeinde

1. Einleitung

1.1. Sozioökonomischer Wandel und Flächenverbrauch

Eine „Trendwende im Landverbrauch“ forderte der Deutsche Bundestag bereits im Jahre 1985. Er meinte damit die Entkopplung der Zunahme der Siedlungs- und Verkehrsflächen vom Wirtschafts- und Wohlstandswachstum.¹ Eingetreten ist diese Trendwende nicht, die gegenwärtige Flächenneuanspruchnahme liegt bundesweit bei ca. 131 ha/Tag², wobei annähernd die Hälfte der Fläche versiegelt ist. Das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit proklamierte daher als „übergreifendes Handlungsziel“ die Entkoppelung der Flächenversiegelung vom wirtschaftlichen Wachstum, die Reduzierung der Zunahme der Siedlungs- und Verkehrsfläche auf 30 ha pro Tag bis 2020 (u. a. durch Bewahrung und Förderung Flächen sparender Raum- und Siedlungsstrukturen) sowie die Minimierung der Flächenversiegelung.³

Trotz relativ hoher Arbeitslosigkeit und einer stagnierenden bzw. in Zukunft abnehmenden Bevölkerung wächst der Flächenverbrauch in Deutschland kontinuierlich. Gründe hierfür sind u. a. die gestiegenen Ansprüche an die Pro-Kopf-Wohnfläche, die zunehmende Zahl von Single-Haushalten und die landschaftsintensive Wohnbebauung außerhalb der Stadtzentren.⁴ Auch bei Unternehmen ist die Beanspruchung immer größerer Betriebsflächen zu beobachten; bevorzugt werden von Industrie, Handel und Gewerbe zunehmend expansive Betriebsformen in Rand- und Außenbereichen mit guter Verkehrsanbindung.⁵ Nicht mehr nur produzierendes Gewerbe oder das Handwerk beanspruchen großflächige Areale für ihre Tätigkeit. Einzelhandel, Baumärkte, Tankstellen, Fast-Food-Filialen oder Speditionen drängen auf die grüne Wiese, oftmals auch in Industriegebiete, die eigentlich denjenigen Betrieben vorbehalten sein sollten, die in andern Baugebieten nicht zugelassen sind.⁶ Ferner herrscht mittlerweile ein Trend vor, dass auch „nicht störende“ Unternehmen wie z. B. Ärzte sich in Gewerbegebieten niederlassen, obwohl eine Ansiedelung innerhalb der Ortbereiche problemlos möglich wäre.

¹ Vgl. Bundestagsdrucksache 10/2977, Bodenschutzkonzeption der Bundesregierung, 1986.

² Vgl. M. Deggau, Nutzung der Bodenfläche – Flächenerhebung 2004 nach Art der tatsächlichen Nutzung, in: *Statistisches Bundesamt, Wirtschaft und Statistik 3/2006*, S. 216.

³ Vgl. Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, Nachhaltige Entwicklung in Deutschland – Entwurf eines umweltpolitischen Schwerpunktprogramms, 1998, S. 60.

⁴ So fiel der Quotient aus Bevölkerung (in 1.000 Einwohner) und Siedlungs- und Verkehrsfläche (in km²) von 2,01 im Jahre 1993 um etwa 7 % auf 1,86 im Jahre 2002, die Flächeninanspruchnahme stieg also schneller (10,1 %) als die Bevölkerung (1,8 %). Vgl. Statistisches Bundesamt, Umwelt – Umweltproduktivität, Bodennutzung, Wasser, Abfall, Wiesbaden, 2003, S. 20.

⁵ Vgl. S. Deichmüller, Flächenrecycling als Instrument kommunaler Umwelt- und Standortpolitik, 2004, S. 15 f. oder auch S. Tomerius, Strategien und Rechtsfragen in der kommunalen Praxis, Natur und Recht 2005, Heft 1, S. 14 ff.

⁶ § 9 BauNVO.

Ein Anreiz für die Unternehmen, Flächen zu sparen, existiert prinzipiell nicht, außer vielleicht in Ballungsräumen, wo weiträumige Freiflächen kaum zu finden sind. Die meisten Städte und Gemeinden versuchen, möglichst viele Nutzungsansprüche im eigenen Bereich zu bedienen. Dies wiederum führt in der Folge zu einem Überangebot an Flächen, das andere Gemeinden (die z. B. weniger günstige Standortbedingungen aufweisen und in denen daher seltener Gewerbegebiete nachgefragt werden) zwingt, diesen Nachteil durch „Billigland“ bzw. Flächen mit großen Anteilen an Naturflächen auszugleichen. Die Kommunen konkurrieren untereinander häufig, indem Flächen überaus günstig, quasi subventioniert, ansiedlungswilligen Unternehmen angeboten werden. Aufgrund dieses interkommunalen Konkurrenzverhaltens stellen sich Preise und Preisdifferenzen zwischen einzelnen Flächen ein, die den Angebots- und Nachfragebedingungen oft nicht entsprechen.

Damit verknüpft sind einige Nachteile:⁷ Es werden falsche Kostensignale für die Unternehmen gesetzt, so dass Anreize zu einem sparsamen Flächenverbrauch verloren gehen. Aus Eigentümersicht wird durch die niedrigen Preise die Verkaufsbereitschaft geschmälert, mit der möglichen Folge geringerer Verfügbarkeit qualitativ hochwertiger Standorte. Der Lenkungseffekt, den Preise verursachen, geht bei einem generell niedrigen Preisniveau verloren. Außerdem lassen niedrige Preise Gewerbeflächen auch für andere Nutzungsarten attraktiv erscheinen, z. B. für (Betriebs-) Wohnungen oder Büronutzungen, die die Flächen für klassisches Gewerbe einschränken. Schließlich belastet die Subventionierung der Flächen die kommunalen Haushalte und die Wiedernutzung von Brachflächen wird durch die Konkurrenz mit billigen Flächen „auf der grünen Wiese“ erschwert.⁸

1.2. Flächenpolitische Implikationen der demografischen Entwicklung

Die demografische Entwicklung in Deutschland ist von nicht unwesentlicher Bedeutung hinsichtlich der Konsequenzen von Neuausweisungen von Gewerbe- und Neubaugebieten. Bundesweit wird bis 2050 in den mittleren Prognoseszenarien mit einem Bevölkerungsrückgang von 82,5 Mio. auf bis zu 65,8 Mio. Einwohner gerechnet. Speziell in Rheinland-Pfalz werden im selben Zeitraum Rückgänge von 0,3 Mio. bis 1,0 Mio. Einwohner prognostiziert.⁹ Folgen werden sich hauptsächlich für alle langfristig ausgelegten baulichen Investitionen wie beispielsweise Einrichtungen der Ver- und Entsorgung von Wohn- und Gewerbegebieten (z. B. Kläranlagen) ergeben, die eine nachhaltig hohe Fixkostenbelastung für die Kommunen bedeuten.

Dies kann, abhängig von der regionalen Ausgangslage, zu unterschiedlichen Problemen führen, deren Lösung individuell auf die entsprechende Gemeinde zugeschnitten sein müssen. Vorstellbar sind hier u. a. mögliche Flexibilisierungskonzepte bezüglich

⁷ Vgl. B. Mielke, Aktuelle Entwicklungen beim Gewerbeflächenbedarf, Dortmund, 2002, S. 48-49.

⁸ So waren in Agglomerationsräumen im Jahre 2000 durchschnittliche Kaufwerte für baureifes Land von 110 €/m² anzutreffen, während diese in verstädterten Räumen 63 €/m², in ländlichen Räumen gar nur 48 €/m² betragen. Vgl. Statistisches Bundesamt, Umwelt – Umweltproduktivität, Bodennutzung, Wasser, Abfall, Wiesbaden, 2003, S. 21.

⁹ Vgl. Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz, Rheinland-Pfalz 2050, Bd. II, Mainz, 2004.

sozialer und technischer Infrastruktur. Gerade in weniger dicht besiedelten ländlichen Räumen kann die erwartete Bevölkerungsabnahme zu erheblichen Problemen hinsichtlich einer angemessenen Infrastrukturversorgung führen. Um Einwohner und Unternehmen in der eigenen Gemeinde zu halten bzw. zu einer möglichen Ansiedelung zu bewegen, kann es für eine Gemeinde sinnvoll erscheinen, Flächen günstig zur Verfügung zu stellen und so den Folgen der demografischen Entwicklung entgegenzuwirken.¹⁰

Kurzfristig Erfolg versprechende Konzepte können hier jedoch mittel- bis langfristig gegenteilige Wirkungen hervorrufen. Denn die Neuinanspruchnahme von Siedlungs- und Verkehrsflächen zum Zwecke der Wohn- oder Gewerbeerweiterung führt zu einer Kostensteigerung für Kommunen wie für Bürger. Da in den zentralen Orten bereits Infrastruktur vorhanden ist, diese aber weniger stark ausgelastet ist, andererseits aber durch suburbane Ansiedlungstendenzen neue Infrastrukturbedarfe entstehen, fallen zusätzlich zu den Errichtungskosten die Infrastrukturfolgekosten sowie durch die Entwertung der Infrastruktur begründete Opportunitätskosten mehrfach an. Überdies entsteht durch die längeren Wege ein Mehr an Transportkosten.

2. Problembeschreibung und Zielsetzung der Untersuchung

2.1. Intransparenz – Ursache fiskalisch unrentabler Entscheidungen

Die augenblickliche Kassenlage der Kommunen ist nach wie vor äußerst angespannt. Zum Zwecke der Erhöhung ihres eigenen Handlungsspielraums wird die Neuerschließung von Gewerbegebieten von den Gemeinden immer noch als adäquates Mittel zur Erhöhung von Steuereinnahmen angesehen. Über Neuausweisungen von Gewerbegebieten wird in vielen Kommunen immer noch in Unkenntnis der genauen Folgeauswirkungen auf den Gemeindehaushalt oftmals „aus dem Bauch“ heraus entschieden.

Eine Vielzahl von Maßnahmen wird diskutiert, um die Flächeninanspruchnahme zu reduzieren. Eine Schlüsselrolle wird dabei der Schaffung eines Bewusstseins für die skizzierte Problematik in den planenden Kommunen der Länder zuerkannt. Dabei gilt es, gerade diejenigen zu überzeugen, die einer rein „ökologischen“ Argumentation nicht von vornherein zugänglich sind. Insofern besteht ein gesteigerter Bedarf, insbesondere für die kommunalpolitischer Ebene, schlagende Argumente für eine nachhaltig flächen- und kostensparende Ansiedlungspolitik zu Wohn- und Gewerbebezwecken zur Verfügung zu stellen. Hierfür ist das Aufzeigen der eigenen finanziellen Betroffenheit der Gemeinde unabdingbar.

Es ist davon auszugehen, dass hinsichtlich von Neuausweisungen von Gewerbegebieten die wahrgenommene von der tatsächlichen fiskalischen „Bilanz“ erheblich abweichen kann: Den (oftmals in der Erwartung überschätzten) zusätzlichen Steuereinnahmen stehen z. T. erhebliche (meist unterschätzte) Ausgaben gegenüber. Ein für die Gemeinde aus finanzieller Sicht „lohnendes“ Gewerbegebiet auf der „grünen Wiese“ ist

¹⁰ Vgl. M. Gürtler, Demographischer Wandel – Herausforderung für die Kommunen – Auswirkungen auf Infrastruktur und Kommunalfinanzen, Taurus-Diskussionspapier Nr. 8.

heute eher die Ausnahme als die Regel geworden; ein gemeindliches Handeln dieser Kenntnis entsprechend allerdings ebenso. Die Hoffnung auf die Sanierung des eigenen Haushalts sowie auf die Schaffung neuer Arbeitsplätze macht oftmals blind für die nicht selten hohen Kosten. § 10 der GemHVO Rheinland-Pfalz stellt beispielsweise die Forderung nach einer Investitionsrechnung bzw. einem Wirtschaftlichkeitsvergleich auf. Ähnliche Regelungen finden sich in anderen Bundesländern schon heute, werden jedoch, u. a. aus Desinteresse oder wegen fehlendem Know How selten umgesetzt.

Eine exakte Kenntnis der finanziellen Auswirkungen ihres Handelns würde viele Entscheidungen hinsichtlich der Schaffung neuer Gewerbegebiete sicherlich anders ausfallen lassen. Zwar ist die mit der Baulandbereitstellung verbundene ökologische Problematik des Flächenverbrauchs für viele verantwortliche Politiker nur nachrangig; allerdings sind gerade bei der Nutzung von Flächen für Gewerbeansiedelungen die Einsparpotenziale für die Gemeinden besonders hoch, wenn es ihnen gelingt, bereits erschlossene Brachflächen zu nutzen (da einer der größten ausgabenseitigen Posten bei dieser Art der Nutzung üblicherweise die Erschließung ist). Um diesem Mangel an Intransparenz entgegenzuwirken, versucht diese Untersuchung darzustellen, welche einnahmen- und ausgabenseitigen Positionen durch die Neuausweisung eines Gewerbegebiets berührt werden.

2.2. Zielsetzung der Untersuchung

Während der Untersuchung wurde auf Datenmaterial der Verbandsgemeinde Birkenfeld zurückgegriffen, so dass die vorliegenden Ergebnisse zunächst nicht ohne weiteres generalisierbar sind. Sicherlich sind Teile der Untersuchung z. B. auf kreisfreie Städte oder auch Gemeinden anderer Bundesländer übertragbar, jedoch müsste dann das entsprechende Landesrecht, gerade hinsichtlich der Finanzausgleichsregelungen, Anwendung finden.

Im Rahmen der Bauleitplanung wird gemäß § 5 BauGB zunächst ein gemeindeumfassendes Bodennutzungskonzept, der so genannte Flächennutzungsplan erstellt, der die Funktion eines unverbindlichen vorbereitenden Bauleitplans hat. In Rheinland-Pfalz obliegt diese Aufgabe den Verbandsgemeinden.¹¹ Nutzungen für Gewerbe- und Industrieflächen werden im Rahmen der Erstellung des Flächennutzungsplans als gewerbliche Bauflächen dargestellt. Auf dieser Basis werden durch die Ortsgemeinden in Form des Bebauungsplans verbindliche Regelungen der zusätzlichen Bodennutzungen erlassen.¹² Im ersten Schritt stellt der Flächennutzungsplan also lediglich die voraussichtlichen Bodenbedarfe der Gemeinde dar. Die rechtsverbindlichen Festsetzungen für die städtebauliche Ordnung finden sich dann im Bebauungsplan.¹³ Gem. § 1 Abs. 4 BauGB sind die Bauleitpläne dabei den Zielen der Raumordnung „anzupassen“, die Gemein-

¹¹ § 67 Abs. 2 GemO.

¹² § 2 Abs. 1 i. V. m. § 8 BauGB.

¹³ § 8 Abs. 1 BauGB.

den dürfen sich also nicht im Wege der Abwägung darüber hinwegsetzen,¹⁴ die örtlichen Planungsträger sind strikt an die Ziele der Raumplanung gebunden.¹⁵

Die Ausweisung von Siedlungs- und Verkehrsflächen ergibt sich zumeist aus dem Bedarf der jeweiligen Gemeinde, wobei eine Begrenzung aufgrund regional- oder landesplanerischer Einschränkungen vorliegt. Die Planungshoheit der Gemeinden ist verfassungsrechtlich in Art. 28 Abs. 2 GG geregelt und gilt als Bestandteil der gemeindlichen Selbstverwaltung. Die Gemeinden haben im Rahmen der Planungsprozesse auf höherer Ebene ein Interesse daran, einen weit reichenden Bedarf vorzugeben; die Regionalplanung hingegen hat gewöhnlich keinerlei Anreize, dem mittels harter Restriktionen entgegenzuwirken. Der angemeldete Bedarf der Gemeinden leitet sich dabei aus der vermuteten Nachfrage ab und muss sich nicht an der tatsächlichen marktlichen Nachfrage orientieren, was zu großen Freiheitsgraden für die Gemeinden bei der Festlegung des Flächenbedarfs führt.¹⁶ So wurden beispielsweise in den neuen Bundesländern massenhaft Gewerbe- und Industriegebiete ausgewiesen, um günstige Bedingungen für die Ansiedlung von Betrieben zu schaffen.

Bei der Umwandlung in Siedlungs- und Verkehrsflächen verhalten sich die Gemeinden gewissermaßen als Trittbrettfahrer gegenüber dem regionalen und nationalen öffentlichen Gut Landschaftsnutzung,¹⁷ wenn sie Flächen ausweisen, ohne tatsächlich mit einer Knappheitssituation konfrontiert zu sein. Dadurch wird andererseits verhindert, dass Ausweisungsreserven dort entstehen, wo eine entsprechende Nachfrage vorzufinden wäre.¹⁸

Zum Zwecke der Quantifizierung künftiger Nachfrage nach gewerblichen Einrichtungen und Leistungen und einem daraus resultierenden entsprechenden Eingang in den Flächennutzungsplan sind neben den Prognosen zur Bevölkerungsentwicklung auch Analysen hinsichtlich der Nachfrage bestimmenden Strukturmerkmale auf dem Arbeitsmarkt und Prognosen zur ökonomischen Entwicklung notwendig. Üblicherweise werden hierzu Kennzahlen verwendet, die die Fläche in Bezug zur Beschäftigtenzahl oder zur Outputeinheit setzen.

Die Abschätzung der weiteren wirtschaftlichen Entwicklung und damit der künftigen Bedarfe an gewerblichen Bauflächen innerhalb eines begrenzten Wirtschaftsraums ist

¹⁴ Vgl. BVerwG, Beschluss v. 20.8.1992 – 4 NB 20.91, BVerwGE 90, 329/334 f., Urt. v. 20.11.2003 – 4 CN 6.03, BVerwGE 119, 217/223, in: NuR 2004, S. 362.

¹⁵ Vgl. BVerwG, Urt. v. 30.1.2003 – 4 CN 14.01, BVerwGE 117/351/357; in: NuR 2003, S. 489.

¹⁶ Vgl. K. Bizer, Handelbare Flächenausweisungsrechte zur Lenkung der gemeindlichen Ausweisung von Siedlungs- und Verkehrsflächen, 1996, S. 368-372 oder auch K. Bizer, Marktanaloge Instrumente im Natur- und Landschaftsschutz. Eine ökonomische Analyse des deutschen Naturschutzrechts, 1997, Kapitel 8.

¹⁷ Vgl. G. Maier- Rigoud, Umweltpolitik mit Mengen und Märkten: Lizenzen als konstituierendes Element einer ökologischen Marktwirtschaft, Marburg, 1994, S. 126.

¹⁸ In diesem Zusammenhang des prinzipiellen Vorhandenseins von zuviel Bauland einerseits und dem Mangel an Bauland für Bauwillige andererseits prägte Davy den Begriff „Bauland-Paradoxon“. Vgl. B. Davy, Baulandsicherung. Ursache oder Lösung eines raumordnungspolitischen Paradoxons? in: ZfV Zeitschrift für Verwaltung, 2/1996, S. 193-208. S. 197.

allerdings aufgrund der Beeinflussung durch eine Reihe von Faktoren mit großen Unsicherheiten behaftet. So wären beispielhaft zu nennen:¹⁹

- Die Überlagerung der Wirtschaftsentwicklung des Gemeinderaums durch die allgemeine wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklung der übergeordneten Räume, z. B. durch die Steuergesetzgebung, die wirtschaftliche Entwicklung auf nationaler und internationaler Ebene;
- Die Überlagerung des lokalen Arbeitsmarktes durch übergeordnete Arbeitsmarktregionen (hier beeinflussen vor allem die Pendlerverflechtungen sowie die wachsende Mobilität der Arbeitnehmer die Entwicklung);
- Die Überlagerung von Branchenkonjunkturen durch Firmenkonjunkturen, deren Rolle gerade in kleinen Wirtschaftsräumen häufig groß ist. Aufgrund einzelbetrieblicher Leistungen, z. B. durch Besetzung einer Marktnische, können Unternehmen entgegen dem Branchentrend so durchaus auch positive Entwicklungen durchlaufen.

Auch der Gewerbe- und Industrieflächenbedarf ist demnach abhängig von einer Reihe von Faktoren. Einen großen Einflussfaktor auf die gewerbliche Entwicklung stellen bei relativ kleinen und weniger dichten Planungsräumen²⁰ die Einzelentscheidungen der Unternehmer dar, die wiederum kaum abschätzbar sind für die Bauleitplanung – dieser Umstand lässt Bedarfsermittlungen an Gewerbeflächen unter Einsatz von theoretischen Prognosemodellen lediglich als unsicheren Anhaltspunkt hinsichtlich des tatsächlichen Flächenbedarfs erscheinen.²¹

Auf Basis gutachterlicher Stellungnahmen sowie dem angemeldeten Erweiterungs- oder Verlagerungsbedarf der angesiedelten Unternehmen (der im Sinne einer Angebotsplanung nicht zur Verfügung steht) wird der voraussichtliche Gesamtbedarf an Neuausweisungen ermittelt und findet Eingang in den Flächennutzungsplan. Eine zuverlässige Schätzung des zukünftigen Bedarfs an Bauflächen wird jedoch als unmöglich angesehen.²² Gerade bei Erweiterungs- und Verlagerungsvorhaben liegt die Vermutung nahe, dass weiträumige Flächen zum Zwecke der Vorratshaltung für weitere Entwicklungen beansprucht werden. Die Unternehmen schaffen sich hiermit Optionen, die es ihnen erlauben sollen, auf marktliche Veränderungen schnell zu reagieren.²³

¹⁹ Vgl. Flächennutzungsplan 2012 mit integriertem Landschaftsplan der VG Birkenfeld, S. 33.

²⁰ Wie auch die VG Birkenfeld einer ist.

²¹ Vgl. Flächennutzungsplan 2012 mit integriertem Landschaftsplan der VG Birkenfeld, S. 33.

²² Vgl. Bundestagsdrucksache 13/2247 v. 29. August 1995: Handlungsrahmen der Bundesregierung für eine Initiative zum kosten- und flächensparenden Bauen; Anlage: Bericht der Kommission zur Kostensenkung und Verringerung von Vorschriften im Wohnungsbau "Mehr Wohnungen für weniger Geld", S. 47.

²³ Vgl. zur Betrachtung des Bodens als Realloption z. B. D. Löhr: Favorisierte ökonomische flächenhaushaltspolitische Instrumente als „die gute Kraft, die Böses schafft“. In: Zeitschrift für angewandte Umweltforschung, H. 1 / 2005, S. 80-91.

Aus Sicht der Gemeinden ist neben der vorgeschalteten Bedarfsabschätzung auch die Unsicherheit bezüglich der Ansiedelung von Gewerbe besonders problematisch. So kommt es nicht selten vor, dass ein neu ausgewiesenes Gewerbegebiet zwar voll erschlossen wird, jedoch kaum Gewerbebetriebe an einer Ansiedelung interessiert sind. Beispiele in Rheinland-Pfalz wären das Industrie- und Gewerbezentrum Badem, das nur zu 72 % ausgelastet ist und das Gewerbegebiet Landscheid II, das sogar nur zu 12 % ausgelastet ist. Ungeachtet der unbefriedigenden Situation soll dennoch nur wenige Kilometer von Landscheid entfernt ein weiteres Gewerbegebiet in Spangdahlem errichtet werden.²⁴ Üblicherweise werden für Teile des Gebiets Vorab-Verträge mit Betrieben geschlossen, die eine gewisse Mindestauslastung garantieren sollen. Bezogen auf das gesamte Gewerbegebiet ist dies jedoch eher unüblich. In Gewerbegebieten in unattraktiven Lagen besteht zudem noch das Risiko, dass angesiedelte Betriebe im Falle einer Standortverlagerung oder einer Insolvenz nicht direkt durch einen anderen Betrieb ersetzt werden können. Auch herrscht Unklarheit darüber, welcher Branche die sich ansiedelnden Betriebe angehören.

Trotz dieser Unsicherheiten werden heute in vielen Gemeinden zum Zwecke der Stabilisierung und Steigerung der Beschäftigtenzahlen und mit Blick auf den kommunalen Haushalt und die Hoffnung auf Erhöhung der Steuereinnahmen gerne Gewerbegebiete ausgewiesen und daher bereits als notwendige Erweiterung im Flächennutzungsplan erfasst.

Neben der Schaffung bzw. Sicherung von Arbeitsplätzen erwarten die Gemeinden von einer gewerblichen Neuausweisung Einnahmen aus der Grundsteuer (Grundsteuer B, die in der Regel deutlich höher ausfällt als die Grundsteuer A bei landwirtschaftlicher Nutzung). Die beiden anderen erwarteten wichtigen Einnahmequellen sind ein höheres Gewerbesteueraufkommen sowie der gesteigerte Einkommensteueranteil, der sich infolge eines (durch die gewerblichen Neuansiedlungen stimulierten) Bevölkerungszuzugs ergeben kann.²⁵ Diese Steuereinnahmen vor Augen werden für die Ausweisung neuer Gewerbegebiete oftmals hohe anfängliche Kosten in Kauf genommen, z. B. hinsichtlich der Erschließung oder durch Subventionierung der Flächen in Form geringer Baulandkosten für Unternehmen, ohne beurteilen zu können, inwieweit die erhofften Einnahmen tatsächlich anfallen werden.

Vor dem Hintergrund der angespannten Lage der kommunaler Haushalte ist es nicht mehr zu verantworten, Investitionen in der in Rede stehenden Größenordnung ohne betriebswirtschaftliche Investitionsrechnung durchzuführen.

Im Rahmen dieser Untersuchung wurde zunächst eine Literaturrecherche vorgenommen (vgl. Kapitel 3), um den Stand der Wissenschaft darstellen zu können. Eingang fanden Studien, die sich mit Gewerbegebietsausweisungen und deren Auswirkungen beschäftigen; sowohl hinsichtlich des kommunalen Haushalts, als auch des Flächenverbrauchs. Auf Basis der Ergebnisse der betreffenden Studien wird ein Tool beschrieben, das es den Gemeinden ermöglicht, die fiskalischen Auswirkungen etwaiger Neu-

²⁴ Vgl. hierzu und für weitere Beispiele T. Lauterborn, Interessenten verzweifelt gesucht, S. 9.

²⁵ Tendenziell kann davon ausgegangen werden, dass für kleinere Städte und Gemeinden der Einkommensteueranteil relativ bedeutsamer, für großstädtische Haushalte die Gewerbesteuer die wichtigste Steuereinnahmequelle ist. Vgl. Deutscher Städte- und Gemeindebund, DStGB Dokumentation Nr. 19, DStGB-Analyse zu Kommunal финанzen 2000, 2001, S. 13.

ausweisungen besser abzuschätzen, mögliche negative Konsequenzen vorab zu erkennen und deren Handeln den Ergebnissen entsprechend anzupassen.

3. Literaturrecherche im Vorfeld der Untersuchung

Zu Beginn der Untersuchung wurden im Rahmen einer Literaturrecherche Studien mit vergleichbarer Thematik auf deren Verwertbarkeit hin betrachtet. Diese sind in Tabelle 1 zusammengefasst. Auch werden Erkenntnisse, die das ZBF-UCB bereits im Rahmen eines Forschungsprojektes in Bezug auf die fiskalischen Auswirkungen der Ausweisung von (Wohn-) Neubaugebieten und der Erstellung eines Tools zu deren Abschätzung gesammelt hat, in diese Untersuchung mit einfließen.²⁶

Verfasser / Titel	Übereinstimmungen	Unterschiede
Difu / Zur fiskalischen Wirkungsanalyse von unbebauten und bebauten Flächen und deren Nutzungsveränderungen unter besonderer Berücksichtigung von Naturschutzflächen	Analyse der fiskalischen Auswirkungen von Neuausweisungen „auf der grünen Wiese“ auf den Gemeindehaushalt	Ansatz von Abschreibungen der Investition; keine Abdiskontierung zukünftiger Zahlungsströme; Ansatz von Schätz- und Durchschnittswerten
BN Bayern / Gewerbeflächenausweisung und Flächenverbrauch	Überprüfung der Ausweisungspraxis von Gewerbegebieten im Hinblick auf die Einhaltung regional- und landesplanerischer Zielaussagen; Suche nach Gründen für Ausweisungen „auf der grünen Wiese“	Die Auswirkungen von Gewerbeflächenausweisungen auf den Gemeindehaushalt werden nicht betrachtet
PlanAlp / Kooperation von Gemeinden zur Entwicklung von Wirtschaftsstandorten (insbes. Kapitel 6) /	Gegenüberstellung von Erschließungskosten und dem Steuernutzen einer Ausweisung von Gewerbegebieten, Analyse der fiskalischen Auswirkungen	Auf Einnahmenseite Betrachtung lediglich der österreichischen Kommunalsteuer; andere Steuern sowie Multiplikatoreffekte werden nicht beachtet; Pauschalierung beim Finanzausgleich
Ecoplan / Zersiedelung und Infrastrukturkosten	Darstellung möglicher Infrastrukturkosten und deren Abhängigkeit von der Siedlungsstruktur	Betrachtung lediglich der Kosten für Infrastruktur
Doetsch, Rüpke / Revitalisierung von Altstandorten versus Inanspruchnahme von Naturflä-	Vergleich der Folgen einer Ausweisung von Gewerbeflächen auf Naturflächen bzw.	Betrachtung aller volkswirtschaftlicher und ökologischer Folgen durch Monetarisierung

²⁶ Vgl. D. Löhr, / O. Fehres, Fiscal Impact Analysis zur Ermittlung der fiskalischen Rentabilität von Neuausweisungen von Wohngebieten, 2005.

chen	Altstandorten auf Basis monetarisierter Werte	qualitativer Werte; keine Notwendigkeit für Zahlungsströme
------	---	--

Quelle: Eigene Darstellung

Tabelle 1: Überblick über thematisch ähnliche Studien

Bisherige Studien zu den Folgen von Neuausweisungen für die kommunalen Haushalte befassen sich vorwiegend mit der Ausweisung von Flächen für Wohngebiete. Möglicherweise sind die Gründe hierfür in den großen Kostenunterschieden bei der Baulandbereitstellung für Gewerbe je nach Branche oder Region, in der angesiedelt wird, und den Unsicherheiten bei der Besiedelung der Gewerbegebiets oder der Entwicklung der Steuereinnahmen zu suchen.

Aus ebendiesen Gründen muss jedoch auch von pauschalierten Werten, wie sie bei der Bereitstellung von Bauland für Wohngebiete vielfach Anwendung finden können, prinzipiell abgesehen werden. Da beispielsweise die Erschließungskosten bei Gewerbegebieten von Gemeinde zu Gemeinde hinsichtlich Art und Umfang sehr unterschiedlich sind, muss grundsätzlich jede Kostenposition individuell erfasst werden und so Eingang in die Bewertung der Neuausweisung finden. Dies ist zwar zeitaufwendig, aber – insbesondere bei hohen finanziellen Volumina - notwendig.²⁷ Auch sind Eingriffe in die Natur und die damit verbundenen ökologischen Ausgleichsmaßnahmen nicht pauschalierbar, sondern müssen von Fall zu Fall neu betrachtet werden und können sehr stark variieren.

Die Analyse der bereits abgeschlossenen Studien zur Thematik ergab, dass sich die Ermittlung der fiskalischen Folgen der Ausweisung von Gewerbegebieten generell als schwieriger als diejenige von Wohngebieten darstellt. Als hauptsächliche Problembe- reiche wurden dabei neben den Schwierigkeiten der Pauschalierung von Kostenpositi- onen die Erfassung der entstehenden Multiplikatoreffekte²⁸ und die Notwendigkeit der Bildung und Implementierung von Ansiedelungs-Szenarien ausgemacht.

Die bisherigen Arbeiten, die sich mit der kommunalfiskalischen Analyse von Bauland- bereitstellungen befassen, regen zwar mit dem Ziel gesteigerter Transparenz die Ent- wicklung einfacher Computerprogramme für Gemeinden an,²⁹ jedoch wurde dies bisher nicht verwirklicht. Das nachfolgend beschriebene Tool versucht diese Lücke zu schlie- ßen.

²⁷ Expertengespräch mit Herrn Kretsch von der Verbandsgemeinde Birkenfeld vom 4.11.05.

²⁸ Vgl. zu den Multiplikatoreffekten auch Kap. 4.2.

²⁹ Vgl. Difu, Zur fiskalischen Wirkungsanalyse von unbebauten und bebauten Flächen und deren Nut- zungsveränderungen unter besonderer Berücksichtigung von Naturschutzflächen, Berlin, 2005, S. 26.

4. Entwicklung eines Tools

4.1. Zielsetzung und Vorgehen

Im Rahmen der Untersuchung werden die fiskalischen Folgen einer Flächenneuausweisung für ein Gewerbe- oder auch Industriegebiet für Gemeinden untersucht. Auf der Grundlage dieser Recherchen soll ein Tool mit der Funktion eines Managementinformationssystems geschaffen werden, das es Gemeinden ermöglicht, die finanziellen Auswirkungen einer Neuausweisung von Gewerbegebieten realistisch abzuschätzen. Das zu entwickelnde Instrument zeigt die finanzielle Betroffenheit einer Kommune durch unterschiedliche Varianten der Gewerbeentwicklung anhand klassischer betriebswirtschaftlicher Vorteilsmaßstäbe auf. Konkret geht es darum, abschätzen zu können, inwieweit mit den Planungs- und Entwicklungsstrategien der Gemeinde unter der Restriktion der Zahlungsfähigkeit ein möglichst positiver Kapitalwert erzielt werden kann.

Maßgebliches Ziel des Tools ist es, über die Schaffung von Transparenz in Bezug auf die fiskalischen Implikationen einer Gewerbegebietsneuausweisung, einen möglichen Bewusstseinswandel hinsichtlich der Ausweisungspraxis der Gemeinden zu unterstützen. Die Einwirkungen auf den kommunalen Haushalt werden über die gesamte Laufzeit des Projekts betrachtet. Einnahmen und Ausgaben fallen dabei zeitlich ungleichmäßig an, für die Kommune entstehen also Phasen unterschiedlicher Liquidität. In der Kapitalwertrechnung des Tools wird daher die Liquiditätsentwicklung graphisch abgebildet, was die Möglichkeit schaffen soll, mögliche Liquiditätsspitzen auszumachen. Das Tool eröffnet zudem in späteren Phasen die Möglichkeit, im Rahmen eines Projektcontrollings ein Monitoring der Fixkosten durchzuführen und daraus Strategien abzuleiten, die bei erneuten Ausweisungen zu optimierten Ergebnissen führen können.

Zusammen mit den verantwortlichen Mitarbeitern einer Pilotgemeinde (Verbandsgemeinde Birkenfeld) sollen die Forschungsarbeit und die Gestaltung des Tools auf die kommunalen Bedürfnisse hin ausgerichtet werden. So sollen durch Implementierung entsprechender Schnittstellen alle relevanten Informationen für diejenigen verfügbar gemacht werden, die im Entscheidungsprozess eine tragende Rolle spielen und so zu einer aus fiskalischer Sicht vernünftigen Beurteilung der Ausweisung führen. Der Adressat muss das Vorgehen und das Ergebnis verstehen können, um dieses mit Überzeugung in Handeln umzusetzen. Dies spricht für eine gezielte Reduktion von Komplexität. Andererseits müssen die von den Kommunen ganz oder teilweise zu tragenden Ausgaben für Planung, Erschließung und anschließende Versorgung von Gewerbegebieten und die zu erwartenden Einnahmen möglichst umfassend ermittelt werden, was notwendigerweise zu mehr Komplexität führen muss.

Der hieraus entstehende Zielkonflikt wurde im Rahmen des Forschungsprojekts zur Ermittlung der fiskalischen Rentabilität von Neuausweisungen von *Wohngebieten* dahingehend gelöst,³⁰ dass die Größen mit geringer Ergebnissensitivität mit mehr oder weniger zutreffenden Durchschnittswerten in der Maske voreingestellt wurden, aller-

³⁰ Vgl. D. Lühr / O. Fehres, Fiscal Impact Analysis zur Ermittlung der fiskalischen Rentabilität von Neuausweisungen von Wohngebieten.

dings manuell nachjustiert werden können. Die Größen mit hoher Ergebnissensitivität können hingegen differenziert und auf die jeweilige Kommune zugeschnitten erhoben und in das Tool eingegeben werden. Ein solches Vorgehen ist bei Gewerbegebieten nur beschränkt möglich, da die Ermittlung entsprechender Durchschnittswerte hier mit größeren Schwierigkeiten behaftet ist.

Durch Eingabe ihrer gemeindespezifischen Daten soll eine Kommune im Ergebnis in der Lage sein, frühzeitig zu erkennen, inwieweit sich eine gewerbliche Baulandbereitstellung in finanzieller Hinsicht als rentabel für sie erweisen würde und welche Positionen im Haushaltsplan konkret davon in welcher Höhe betroffen wären.

Mit Hilfe des Tools können strategische und operative Handlungsalternativen, z. B. hinsichtlich verschiedener Formen der Ausweisung von Gewerbegebieten entwickelt bzw. die Folgen von Innenentwicklung und Außenentwicklung miteinander verglichen werden. Auf dieser Grundlage sollen etwaige Vorteile der Innenentwicklung oder Brachflächenrevitalisierung sowie kostenseitige Problembereiche einer Ausweisung in suburbanen Räumen transparenter gestaltet werden.

4.2. Methodik

a. Grenzkostenanalyse anstelle pauschaler Kostenansätze

Die Höhe der Einnahme- und Ausgabepositionen werden unter Zugrundelegung marginaler Kostenrechnungskalküle ermittelt, es werden also nur die Zahlungsströme erfasst, die in Folge der Neuausweisung entstanden sind. Von einer anteilmäßigen Zuweisung von Kostenteilen anderer Kostenträger auf Ortsgemeinden wird abgesehen; dies entspricht dem Prinzip der Teilkostenrechnung. Beispielsweise werden die Kosten, die der Verbandsgemeinde durch die Neuausweisung eines Gewerbegebiets zusätzlich für Brandschutzmaßnahmen und -ausrüstung entstehen, nicht in entsprechenden Anteilen den Ortsgemeinden angelastet, sondern verbleiben bei der Verbandsgemeinde.

Da die entstehenden Kosten und Einnahmen sich auf unterschiedliche Objekte beziehen können und die übliche Aufteilung in Einzel- und Gemeinkosten in Bezug auf die Kostenträger nicht verfolgt wird, handelt es sich um eine relative Einzelkostenrechnung. Aufgrund des Anspruchs, auf Veränderungen innerhalb der geplanten Kalkulationen eingehen zu können und der Berücksichtigung verschiedener Szenarien lässt sich die hier angewandte Vorgehensweise noch präziser als dynamische Grenzplankostenrechnung bezeichnen.³¹

Bewertungen werden mit Blick auf die Controllerweisheit „Cash is real, values are optional“ der Betrachtung entzogen, sodass lediglich die tatsächlichen Zahlungsströme erfasst werden. So werden beispielsweise Abschreibungen im Rahmen der fiskalischen Analyse nicht beachtet.

Externe Effekte, die durch die Ausweisung eines Gewerbegebiets innerhalb und außerhalb der ausweisenden Gemeinde entstehen, schlagen sich einerseits in Form von – wenn auch nicht ganz trivial – monetär bewertbaren Kosten, so z. B. im Zusammen-

³¹ Vgl. C.-C. Freidank, Kostenrechnung, 7. Auflage, München, 2001, S. 277.

hang mit den Aufgaben der Polizei, des Gesundheitswesens oder der Gewerbeaufsichtsorganisationen und andererseits in kaum monetarisierbaren Kosten, beispielsweise bezüglich der Biodiversität oder der Boden-, Wasser- und Luftqualität, nieder. Derartige Schädigungen werden in dieser Untersuchung ebenfalls nicht betrachtet, wenn sie keine Zahlungsströme verursachen.

Da z. B. die Erschließungskosten und die Kosten für den Ökologischen Ausgleich bei Gewerbegebieten von Gemeinde zu Gemeinde von sehr unterschiedlicher Art und unterschiedlichem Umfang sind, wird hier auf eine pauschalierte Form weitestgehend verzichtet. Eine Betrachtung lediglich der Durchschnittskosten von Ausweisungen vergleichbarer Größe und Struktur erschien nicht zweckmäßig, mit der Folge, dass jede Kostenposition individuell erfasst wird und Eingang in die Bewertung der Neuausweisung findet.

Beispiel:

Bei der Erschließung des Industriegebiets III in der Ortsgemeinde Hoppstädten-Weiersbach war die Verlegung der amerikanischen Wasserleitung notwendig, für die Kosten von seinerzeit 76.175,05 DM veranschlagt wurden. Auch die Schaffung eines Industriestammgleises mit einem Investitionsvolumen von 469.855,57 DM stellte eine eher außergewöhnliche Kostenposition dar, die in dieser Form in anderen Gemeinden nicht angesetzt werden kann.

b. Relevanz regionalökonomischer Wirkungen

Die Neuausweisung eines Gewerbegebiets begründet neben direkten Wirkungen wie den zusätzlichen Steuereinnahmen oder zusätzliche Einwohner auch Effekte indirekter und induzierter Art. Unter die indirekten Effekte der Neuausweisung fallen z. B. Vorleistungen, die von bereits angesiedelten Unternehmen nachgefragt werden, Neuanstellungen oder zusätzlich entstehende Kaufkraft der (gegebenenfalls auch neuen) Einwohner durch bessere Verdienstmöglichkeiten. Induzierte Effekte entstehen durch das sich aus dem Bau der Erschließungsanlagen oder der Gebäude ergebende zusätzliche Einkommen und dem damit verbundenen Konsum der Baufirmen und ihrer Angestellten in der Region.

Nachfolgend ist in Tabelle 2 beispielhaft die induzierte Wirkung einer Bauleistung auf die Gewerbesteuererinnahmen durch erhöhte Einzelhandelserlöse dargestellt.

		€
Gesamte Investitionssumme der Bauleistung		1.000.000
Anteil Löhne und Gehälter	34 %	340.000
Einkommensmultiplikator	1,8	
Löhne und Gehälter gesamt		612.000
Konsumquote	50 %	306.000
Käufe		306.000
Sickereffekt	80 %	244.800
Lokale Käufe		61.200
Enthaltene Umsatzsteuer	16 %	8.441,38

Nettowert		52.758,62
Umsatzrendite Einzelhandel	2,63 %	
Gewinn		1.384,91
Steuermessbetrag	5 %	69,25
Hebesatz	360 %	
Induzierter Effekt auf die Gewerbesteuereinnahmen		249,28

Quelle: Eigene Darstellung

Tabelle 2: Induzierte Wirkung einer Bauleistung auf die Gewerbesteuereinnahmen

Korrekterweise müssten hier noch die Folgen der Gewerbesteuermehreinnahmen auf die Gewerbesteuerumlage sowie auf die Kreis- und Verbandsgemeindeumlage betrachtet werden.³² Außerdem fand die Rechtsform der in der Kommune ansässigen Betriebe keinen Eingang in die Betrachtung, was ebenfalls nötig wäre, da die Einbeziehung von Personengesellschaften aufgrund eines Freibetrags und der Staffelung der Steuermesszahl zu abweichenden Ergebnissen führt. Für die Darstellung der grundsätzlichen Vorgehensweise zur Erfassung der Sekundäreffekte soll die obige Form jedoch ausreichend sein. Nachvollziehbare gemeindespezifische Größenordnungen für den Multiplikator sowie für den Sickerfaktor zu finden, dürfte sich in diesem Zusammenhang als größte Schwierigkeit erweisen. Bewusst wird in an dieser Stelle nur von „Größenordnungen“ v. a. deshalb gesprochen, weil die Höhe des Multiplikators nicht exakt bestimmt werden kann. Es kann nur eine grobe Schätzgröße angesetzt werden. Dies führt im Ergebnis zwar zugegebenermaßen zu Ungenauigkeiten, was jedoch mit Hinblick auf die absolute Bedeutung der infrage stehenden Effekte tolerierbar ist.

c. Inflation

Der Betrachtungszeitraum der anfallenden Einnahmen und Ausgaben der Gemeinde wurde auf 20 Jahre festgelegt. Dieser Zeitraum wird als ausreichend angesehen, da die höchsten Zahlungen für die Gemeinde grundsätzlich v. a. in der Anfangsphase des Investitionsprojekts anfallen und sich der Barwert der regelmäßig anfallende Zahlungsströme, die zeitlich weiter entfernt sind als 20 Jahre, durch den Abdiskontierungseffekt auf einen Wert verringert, der vernachlässigbar ist.

Zahlungen, die zu unterschiedlichen Zeitpunkten anfallen, besitzen, begründet durch Zugrundelegung unterschiedlicher Kaufkraftindizes, andere Dimensionen.³³ Diesem Aspekt soll durch Berücksichtigung einer Inflationsrate Rechnung getragen werden. Da es sich bei den hier untersuchten Neuausweisungen um zukünftige Maßnahmen handelt, sollte der zur Abdiskontierung verwendete risikoadjustierte Realzinssatz – vereinfachend – ebenfalls um die zukünftig erwartete Inflationsrate erhöht werden. Vor dem Hintergrund europäischer geldpolitischer Zielsetzungen erscheint die Beachtung der Inflation bei der Untersuchung zukünftiger Zahlungsströme notwendig und wird in den Berechnungen mit 1 % p. a. angesetzt.

³² Erfahrungsgemäß verbleiben den Ortsgemeinden von der Gewerbesteuer nach Abführung der Umlagen je nach Hebesatz lediglich noch Anteile im Bereich von 13-20 % des ursprünglichen Gewerbesteueraufkommens.

³³ Vgl. zum Einfluss der Inflation auf die Investitionsrechnung D. Adam, Investitionscontrolling, 3. Auflage, München, 2000, S. 190.

d. Bildung von Szenarien

Die Unsicherheiten, die mit der Ansiedelung von Gewerbe verbunden sind, einerseits hinsichtlich Branche, Unternehmensgröße und Gesellschaftsform, andererseits mit Blick auf den Ansiedelungszeitpunkt der Betriebe, sollen mit Hilfe der Bildung von Szenarien Eingang in das Tool finden. Verschiedene Varianten der Ansiedelung werden mit subjektiven Eintrittswahrscheinlichkeiten gewichtet und führen so zu Erwartungswerten, die die entsprechenden fiskalischen Konsequenzen beschreiben.

e. Risikoadjustierung des Zinssatzes

Die einzelnen Zahlungsströme der Investition „Neuausweisung“ sind jeweils mit unterschiedlichen Unsicherheiten bezüglich ihrer Höhe, z. B. auf Grund hoher Konjunkturanfälligkeit oder Unklarheit über den exakten Zeitpunkt, behaftet. Um diesen Risiken Rechnung zu tragen, wird der Kalkulationszinssatz für jeden Zahlungsstrom abhängig von der jeweiligen Unsicherheit um einen Risikozuschlag adjustiert.³⁴ Dieser soll, je nach Erfahrungswerten der Gemeinden individuell festgelegt werden und unter Umständen auch für *jede* Einnahme- bzw. Ausgabeart einen unterschiedlichen Wert annehmen können. Sinnvolle Obergrenzen der Risikoprämien lassen sich mithilfe des von *Ballwieser* entwickelten Sicherheitsäquivalentkonzepts bestimmen.³⁵ Es werden die *unsicheren* Zahlungsströme einer Periode in *sichere* Zahlungsströme überführt, so dass der Entscheider zwischen beiden indifferent ist, er also keinen der Zahlungsströme dem anderen vorziehen würde. Bedingung ist, dass die Diskontierung des Sicherheitsäquivalents mit dem ursprünglichen Zinssatz das gleiche Ergebnis bringt wie die Diskontierung des unsicheren Zahlungsstroms mit dem risikoadjustierten Zinssatz.

4.3. Relevante Einnahme- und Ausgabepositionen bei der Neuausweisung

4.3.1. Relevante Einnahmepositionen der Ortsgemeinde

Die Ertragshoheit der Gemeinden, regelt das Grundgesetz in Art. 106 GG. Den Gemeinden steht demnach seit 1969 ein Anteil an der Einkommensteuer (Art. 106 Abs. 5 GG) und seit 1998 ein Anteil an der Umsatzsteuer (Art. 106 Abs. 5a GG) zu. Art. 106 Abs. 6 GG sieht überdies das Aufkommen aus Grund- und Gewerbesteuer für die Gemeinden vor, deren Höhe sie mittels eigenständiger Festsetzung von Hebesätzen selbst beeinflussen können. Bedeutsam erscheint in diesem Zusammenhang Art. 28 Abs. 2 GG, der zur Sicherung des Selbstverwaltungsrechts der Gemeinden eine Steuerquelle mit Hebesatzrecht und Bezug auf die kommunale Wirtschaftskraft zusichert. Das Aufkommen der örtlichen Verbrauchs- und Aufwandsteuern steht ebenso den Gemeinden zu, ist aber fiskalisch eher unbedeutend.

2004 entfielen von einem gemeindlichen Gesamtsteueraufkommen von 51,18 Mrd. € etwa 20,56 Mrd. € (40,17 %) auf die Gewerbesteuer, 18,58 Mrd. € (36,30 %) auf den

³⁴ Vgl. zu verschiedenen Korrekturverfahren zur Einbeziehung des individuellen Risikos H. Blohm / K. Lüder, *Investition*, 8. Auflage, 1995, München, S. 248-250.

³⁵ Vgl. W. Ballwieser, *Die Wahl des Kalkulationszinsfußes bei der Unternehmensbewertung unter Berücksichtigung von Risiko und Geldentwertung*, 1981.

Einkommensteueranteil, 8,5 Mrd. € (16,6 %) auf die Grundsteuer B sowie 2,59 Mrd. € (5,06 %) auf den Umsatzsteueranteil. Zusätzlich flossen 16,10 Mrd. € durch die Erhebung von Gebühren in die Gemeindekasse, 46,76 Mrd. € an Investitions- und laufenden Zuweisungen von Bund und Ländern sowie sonstige Einnahmen von 31,30 Mrd. €. Insgesamt verfügten die Gemeinden im Jahre 2004 über ein Einnahmenvolumen von 145,3 Mrd. €³⁶

Bei der Neuausweisung eines Gewerbegebiets werden verschiedene Einkommensarten der Gemeinde auf unterschiedliche Art berührt. Diese sind in Tabelle 3 aufgeführt.

Position	Kommentar	Gesetzliche Grundlage
Gewerbsteuer	Aus Autonomiegesichtspunkten die wichtigste Gemeindesteuer; stark konjunkturanfällig; starke regionale Streuung; sehr selektiv (mögliche Abhängigkeit von wenigen Großunternehmen)	GewStG
Grundsteuer	Besteuerung auf Basis von Einheitswerten; Grundsteuer A für Landwirtschaft / Grundsteuer B für Betriebs- und Wohngrundstücke	GrStG
Anteil Einkommensteuer	Bei Zuzug neuer Einwohner durch die Neuausweisung; Gemeinden erhalten 15 % vom Landeseinkommen der Lohnsteuer und der veranlagten ESt sowie 12 % des Aufkommens vom Zinsabschlag	§ 1 GFRG
Anteil Umsatzsteuer	Auf Basis eines komplizierten Schlüssels stehen den Gemeinden nach Vorabzug von 5,63 % für den Bund 2,2 % des Umsatzsteueraufkommens zu	§ 5a GFRG
Schlüsselzuweisung A	Sicherstellung einer Mindestausstattung der empfangsberechtigten Gebietskörperschaften in Höhe von 73 % der landesdurchschnittlichen Steuerkraft je Einwohner	§ 8 LFAG
Schlüsselzuweisung B	60 % des Ansatzes für Familienangehörige der ausländischen Stationierungsstreitkräfte; 70 % des Ansatzes für zentrale Orte	§§ 9 und 11 Abs. 5 LFAG
Investitionszuweisungen	Verpflichtung zum Einsatz für Investitionen, aber keine konkretere Zweckbindung	§10 LFAG
Bedarfszuweisungen	Sollten die Einnahmen zu Erfüllung der unabweisbaren Ausgabeverpflichtungen nicht ausreichen kann die Gemeinde Bedarfszuweisungen zum Ausgleich des Verwaltungshaushalts erhalten	§ 17 LFAG
Zweckgebundene Zuweisungen	Können Kosten für bestimmte Zwecke nicht selbst gedeckt werden, kann die Gemeinde zu genau diesen Zwecken Zuweisungen erhalten	§ 18 LFAG
Bodenwertgewinne	Erträge, die durch die Wertsteigerungen des Bodens, z. B. aufgrund der Erschließungsmaßnahmen entstehen	
Beiträge, Gebühren	Hoheitliche Abgaben, die als Geldleistung für eine Gegenleistung an die Gemeinde gezahlt werden; bei Gebühren ist die Leistung direkt zurechenbar (z. B. Nutzung einer öffentlichen Anlage); bei Beiträgen nicht (z. B. Erschließung)	

Quelle: Eigene Darstellung

Tabelle 3: Berührte Einkunftsarten bei einer Neuausweisung (Ortsgemeinde)

³⁶ Vgl. Deutscher Städtetag, Gemeindefinanzbericht 2005, 5/2005, S. 6 sowie S. 90. Zwischen neuen und alten Bundesländern existieren allerdings große Unterschiede hinsichtlich der Struktur der Einnahmen. So nehmen die Steuereinnahmen im westlichen Deutschland deutlich größeres Gewicht ein, während sich die östlichen Länder vornehmlich über Zuweisungen finanzieren. Vgl. Deutscher Städtetag, Gemeindefinanzbericht 2005, 5/2005, S. 13 sowie S. 15.

4.3.2. Relevante Ausgabepositionen der Ortsgemeinde

Bei Betrachtung der einnahmeseitigen Positionen der Ortsgemeinde ist zu beachten, dass diese Mehreinnahmen eine gestärkte Steuerkraftzahl bedeuten, wodurch Kompensationseffekte durch höhere Kreis-, Verbandsgemeinde- und Gewerbesteuerumlage sowie geringere Schlüsselzuweisungen eintreten. Insbesondere bei Gewerbegebieten wirkt sich dieser Mechanismus sehr nivellierend aus.³⁷ Große Ausgabeposten sind die Kosten im Zusammenhang mit der Baulandbereitstellung und der Erschließung. Neben diesen Investitionskosten, die die Entwicklung eines Gewerbegebiets mit sich bringt, fallen für die Gemeinde in gewissem Umfang auch Folgekosten an, vor allem in Form von Unterhaltskosten und Kosten für den ökologischen Ausgleich.

Position	Kommentar
Planungskosten	z. B. Offenlage; Beteiligung der Träger öffentlicher Belange; Abwägung der Einnahmen; Beschlussfassung
Kreis-, Verbandsgemeindeumlage	Schmälern steuerliche Mehreinnahmen (§§ 25, 26 LFAG)
Gewerbesteuerumlage	Um den gemeindespezifischen Hebesatz bereinigte Beteiligung von Bund und Ländern am Gewerbesteueraufkommen (§ 6 GFRG)
Erschließung, Baulandbereitstellung	Höhe abhängig von der Art der Baulandbereitstellung und den Anforderungen der Gewerbebetriebe
Kosten für Grün- und Ausgleichsflächen	Sowohl Investitionskosten (z. B. Renaturierung) als auch Folgekosten (z. B. Pflege einer Steuerobstwiese) möglich
Folgekosten technische Infrastruktur	z. B. Straßenbeleuchtung, Straßenunterhaltung, Erneuerungen der technischen Anlagen

Quelle: Eigene Darstellung

Tabelle 4: Berührte Ausgabearten bei einer Neuausweisung (Ortsgemeinde)

4.3.3. Relevante Einnahmepositionen der Verbandsgemeinde

Die betroffene Verbandsgemeinde wird auf der Einnahmenseite hauptsächlich gestiegene Umlagen und Zuweisungen im Rahmen der Investitionstätigkeit bzw. erhöhte Zahlungen bei der Schlüsselzuweisung B aufgrund möglicherweise erhöhter Einwohnerzahlen verbuchen können.

³⁷ Vgl. Difu, Zur fiskalischen Wirkungsanalyse von unbebauten und bebauten Flächen und deren Nutzungsveränderungen unter besonderer Berücksichtigung von Naturschutzflächen, Berlin, 2005, S. 22.

Position	Kommentar
Verbandsgemeindeumlage	Haupteinnahmequelle der Verbandsgemeinde auf Basis der Steuerkraftmesszahlen der Ortsgemeinden
Bedarfszuweisungen	Sollten die Einnahmen zu Erfüllung der unabweisbaren Ausgabeverpflichtungen nicht ausreichen kann die Gemeinde Bedarfszuweisungen zum Ausgleich des Verwaltungshaushalts erhalten
Zweckgebundene Zuweisungen	Können Kosten für bestimmte Zwecke nicht selbst gedeckt werden, kann die Gemeinde zu genau diesen Zwecken Zuweisungen erhalten
Schlüsselzuweisung B	9,71 € pro Einwohner (§ 9 Abs. 2 Nr. 1a LFAG); die Hälfte der Differenz zwischen Bedarfsmesszahl und Finanzkraftmesszahl, wenn die Bedarfsmesszahl größer der Finanzkraftmesszahl ist

Quelle: Eigene Darstellung

Tabelle 5: Berührte Einnahmearten bei einer Neuausweisung (Verbandsgemeinde)

4.3.4. Relevante Ausgabepositionen der Verbandsgemeinde

Die Verbandsgemeinde spielt bei der Ausweisung von Gewerbegebieten und insbesondere im Rahmen der fiskalischen Folgebetrachtung eine weit weniger wichtige Rolle als sie dies bei Neuausweisungen von Wohngebieten tut. Diesem Umstand liegt die Tatsache zugrunde, dass die verbandsgemeindlichen Aufgaben sich hauptsächlich um die soziale Infrastruktur innerhalb der Gebietskörperschaft drehen und diese bei Gewerbegebieten weniger relevant sind.

Zu beachten sind allerdings einige Folgekosten der technischen Infrastruktur, so sind Kosten in Verbindung mit dem Brandschutz sowie der Wasserver- und Abwasserentsorgung die bedeutsamsten Positionen für die Verbandsgemeinde. Bei der Wasserver- und Abwasserentsorgung kann es wegen des hohen Fixkostenanteils in diesem Bereich sogar zu Kostenminderungen aufgrund besserer Auslastungen kommen. Ein sprunghafter Anstieg der Kosten wegen nicht ausreichender Kapazitäten und eines sich aus der Ausweisung begründenden Erweiterungsbedarfs der Infrastruktur ist allerdings ebenso denkbar. Hier ist das Ausmachen entsprechender Engpässe und Schwellenwerte, die einen Ausbau erforderlich machen würden, notwendig, um die Verbandsgemeindeebene mit einbeziehen zu können.

Da die Interessen der Ortsgemeinde weniger auf das Wohl der übergeordneten Gebietskörperschaft als auf die eigenen Vorteile gerichtet sind, ist es nötig, auch die Kosten- und Einnahmensituation der Verbandsgemeinde zu erfassen und entsprechend

Eingang in die Betrachtung der Ortsgemeinde finden zu lassen. Dieser „konsolidierte Ansatz“, den das Tool verfolgt, soll im Ergebnis dazu führen, dass die Ortsgemeinde durch die Externalisierung bestimmter Folgekosten der Baulandbereitstellung kein geschöntes Bild der fiskalischen Auswirkungen ihres Handelns erhält.

Position	Kommentar
Brandschutz	Feuerwehr, Ausrüstung, Unterhalt
Wasserversorgung / Abwasserentsorgung	Bei Verlusten besteht Pflicht zum Ausgleich des Verwaltungshaushalts

Quelle: Eigene Darstellung

Tabelle 6: Berührte Ausgabearten bei einer Neuausweisung (Verbandsgemeinde)

4.4. Problembereiche

Für die notwendige Erstellung und Implementierung von Ansiedelungs-Szenarien müssen sinnvolle Auswahlkriterien ermittelt und für das Tool entsprechende Eingabemasken angefertigt werden. Dies ist z. B. nötig, wenn es um die Ansiedelungszeit des Gewerbes geht, also einem Grad, der angibt, wie stark das Gebiet zu einem bestimmten Zeitpunkt ausgelastet ist. Die Kosten, die im Zusammenhang mit der Erschließung des Gewerbegebiets anfallen sowie Zwischenfinanzierungskosten und die Kosten im Zusammenhang mit dem Grunderwerb, fallen in der Regel größtenteils zu Beginn des Ausweisungsvorhabens an. Die zukünftige Entwicklung des gewerblichen Flächenbedarfs sowie der unternehmerische Wille zur Ansiedelung in der Region sind dagegen schwer abzuschätzen und konfrontieren die Gemeinde mit großen Unsicherheiten, inwieweit das – oftmals vorsorglich vollständig erschlossene – Gewerbegebiet in Zukunft Einnahmen generieren wird.

Ähnliches gilt für die Art der Gewerbe, also zum einen die Rechtsform (die u. a. für die steuerliche Betrachtung von Bedeutung ist) und zum andern die Branche, in der die Gewerbe tätig sind (dies ist vor allem wichtig für die Multiplikatoreffekte, die bei Gewerbegebieten zu beachten sind). Zu diesem Zwecke erscheint die Bildung von Branchen- und Größen-Clustern sinnvoll, die modellartig mögliche Strukturen des Gewerbegebiets abbilden. Eine individuelle Nachjustierung durch die Gemeinde z. B. bei der Gewinnentwicklung größerer Unternehmen soll dennoch ermöglicht werden, da auch innerhalb bestimmter Cluster große Abweichungen möglich sind und berücksichtigt werden müssen. Weitere Szenarien müssen mit Blick auf die Alternativen der Baulandbereitstellung erstellt werden, also den Auswirkungen von „Klassischer Angebotsplanung“ bzw.

„Kommunalem Zwischenerwerb“ auf den kommunalen Haushalt. Im Rahmen zukünftiger Arbeiten sollen auch verschiedene Formen des Public-Private-Partnership noch mit in die Betrachtung einfließen. Die Multiplikatoreffekte müssen auf ihre Höhe und ihre konkreten Auswirkungen hin untersucht werden. In diesem Zusammenhang stellt sich auch die Frage, welche Formen von Gewerbe in der Lage sind, die Abflussquoten der Kaufkraft zu beeinflussen und gegebenenfalls in welchem Umfang dies der Fall ist. Hier wären Modellbildungen denkbar, die einer gegebenen Ausstattung mit Geschäften bestimmte Kaufkraftabflüsse zuweisen würden.

		Kapitalisierungszinssatz 3,00%			
		Risikozuschlag (aus Liste wählen)	Risikoadjustierter Zinssatz	Jahr 1	Jahr 2
Einnahmen					
Schlüsselzuweisung A		3,00%		0,00 €	0,00 €
Schlüsselzuweisung B		0,00%	3,00%	370.140,22 €	370.140,22 €
Grundsteuer A		0,25%	3,25%	-507,50 €	-507,50 €
Grundsteuer B		0,25%	3,25%	2.240,00 €	2.240,00 €
Gewerbsteuer (inkl. GewSt-Umlage)		2,50%	5,50%	2.426.210,13 €	2.425.184,98 €
Gemeindeanteil Est			3,00%	11.824,33 €	11.824,33 €
Ausgleichsleistungen nach § 21 LFAG			3,00%		
Gemeindeanteil USt		0,75%	3,75%	13.129,39 €	13.129,39 €
Erschließungsbeitrag		0,00%	3,00%	0,00 €	989.932,70 €
Ausgaben					
Umlagefähige Erschließungskosten			3,00%	-1.077.703,00 €	0,00 €
Nicht umlagefähige Erschließungskosten			3,00%	-1.259.911,00 €	0,00 €
Kreisumlage		3,50%	6,50%	-811.200,85 €	-811.200,85 €
Verbandsgemeindeumlage			3,00%	-1.044.559,75 €	-1.044.559,75 €
Gewerbsteuerumlage		2,50%	5,50%	-545.666,62 €	-545.666,62 €
Ökologischer Ausgleich			3,00%	-53.000,00 €	-2.000,00 €
Laufende Versorgungskosten			3,00%	-16.306,00 €	-16.306,00 €
Darlehenszinsen		0,00%	3,00%	-18.000,00 €	-18.000,00 €
Grundstückskauf Bauland			3,00%	-840.000,00 €	0,00 €
Grundstückskauf ökol. Ausgleich			3,00%	-120.000,00 €	0,00 €

Quelle: ZBF-UCB

Abbildung 1: Screenshot des Tools (Kapitalwertrechnung)

5. Zusammenfassung und Ausblick

Die Hoffnung vieler Gemeinden auf Steuereinnahmen und die Sicherung bzw. Schaffung von Arbeitsplätzen führt zu Baulandbereitstellungen in einem Umfang, der der nachfrageseitigen Bedarfssituation oft nicht entspricht. Dieses Überangebot und die Konkurrenz, der sich die Gemeinden gegenseitig im Kampf um Unternehmensansiedelungen aussetzen, haben vielerorts sehr geringe Flächenpreise und hohe -verbräuche zur Folge. Die Kosten, die im Rahmen der Baulandbereitstellung anfallen, werden im Glauben an die Notwendigkeit gewerblicher Ansiedelungen von den Gemeinden in Kauf genommen, wobei sie dabei allerdings großen Unsicherheiten bezüglich der tatsächlichen Auslastung des Gewerbegebiets ausgesetzt sind. Die fiskalische Bilanz einer Gewerbegebietsneuausweisung fällt aufgrund der in vielen Fällen nur unzureichend besiedelten Flächen allzu oft negativ aus.

Die vorliegende Untersuchung versucht diese aus flächenhaushaltspolitischer wie fiskalischer Sicht wenig wünschenswerten Entwicklungen aufzugreifen und die tatsächlichen Wirkungen einer Ausweisung für den kommunalen Haushalt darzustellen. Dieses Mehr an Transparenz soll die Verantwortlichen bewegen, ihre Entscheidungen an rationale Rentabilitätsüberlegungen anzulehnen und so einen Beitrag leisten zu einem nachhaltigeren Umgang mit der Ressource Boden.

Das entwickelte Tool übernimmt in diesem Zusammenhang die Funktion eines Managementinformationssystems, mit dessen Hilfe die Situation einer Gemeinde individuell abgebildet werden kann und die Folgen einer Neuausweisung mittels einer Kapitalwertrechnung für eben diese Gemeinde herausgestellt werden. Die Zunahme an Transparenz kann schon dazu führen, dass Entscheidungen hinsichtlich gewerblicher Baulandbereitstellung künftig weniger stark durch das Konkurrenzdenken mit andern Kommunen oder der bloßen Hoffnung auf Ansiedelungen und die Entstehung neuer Arbeitsplätze bestimmt werden, da bei den Verantwortlichen ein Bewusstsein entsteht für die fiskalischen Implikationen ihres Handelns. Ziel ist es, eine gemeindliche Orientierung an betriebswirtschaftlichen Größen anzuregen, wie sie in dieser Form in der Privatwirtschaft bei Investitionen in derartigen Größenordnungen selbstverständlich sind. So wird ermöglicht, dass Preiskalkulationen auf Basis fundierter Kenntnisse über die Einnahmen- und Ausgabensituation erfolgen, die selbst das Ergebnis aus Betrachtungen verschiedener Szenarien darstellt. Das Tool soll die Gemeinden ferner dazu motivieren, ein gezieltes Projekt-Controlling durchzuführen, um mögliche Abweichungen in der Entwicklung frühzeitig zu realisieren und Aspekte wie die aktuelle und zu erwartende Auslastung der bestehenden technischen Infrastruktur auf Orts- wie Verbandsebene in die Betrachtung und Entscheidungsfindung einzubeziehen.

Da die Bedienung des Tools für Mitarbeiter der Gemeinde aufgrund der Komplexität möglicherweise nur mit Unterstützung bzw. durch eine Schulung zu bewerkstelligen ist, ist geplant, zusätzlich eine vereinfachte Variante des Tools zu entwickeln, das primär auf pauschalierten Werten basiert und das ohne externe Hilfe zum Zwecke einer groben Vorab-Schätzung der fiskalischen Wirkungen zu bedienen ist. Wie weiter oben bereits angemerkt, gestaltet sich die Pauschalierung von bestimmten Kostenpositionen

zwar schwierig und birgt eine hohe Gefahr, zu falschen Ergebnissen zu gelangen, ist jedoch grundsätzlich denkbar. Zusätzliche Forschungsanstrengungen mit Blick auf diese Vereinfachungen sind in jedem Fall notwendig.

Inwieweit interkommunale Zusammenarbeit im Hinblick auf das Gewerbeflächenmanagement als Alternative zum verbreiteten „Kirchturmdenken“ für die Gemeinden positive Effekte auf die Haushalte hat, sollte einer eingehenden Prüfung unterzogen werden. Generell kann jedoch angenommen werden, dass diesbezügliche Kooperationen für die teilnehmenden Gemeinden profitable Ergebnisse bringen. Der Vergleich einer kooperativen mit einer individuellen Ausweisungsstrategie wird im Rahmen zukünftiger Forschungen erstellt werden müssen und nach Prüfung der entsprechenden Eignung Eingang in das Tool finden.

Literaturverzeichnis

Adam, Dietrich, Investitionscontrolling, 3. Auflage, München, 2000

Ballwieser, Wolfgang, Die Wahl des Kalkulationszinsfußes bei der Unternehmensbewertung unter Berücksichtigung von Risiko und Geldentwertung, in: BFuP, 33. Jg., 1981, S. 97-114

Bizer, Kilian, Handelbare Flächenausweisungsrechte zur Lenkung der gemeindlichen Ausweisung von Siedlungs- und Verkehrsflächen, 1996, S. 368-372

Bizer, Kilian, Marktanaloge Instrumente im Natur- und Landschaftsschutz. Eine ökonomische Analyse des deutschen Naturschutzrechts, 1997, Kapitel 8

Blohm, Hans / Lüder, Klaus, Investition, 8. Auflage, München, 1995

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, Nachhaltige Entwicklung in Deutschland – Entwurf eines umweltpolitischen Schwerpunktprogramms, 1998

Bundestagsdrucksache 10/2977, Bodenschutzkonzeption der Bundesregierung, 1986

Bundestagsdrucksache 13/2247 v. 29. August 1995: Handlungsrahmen der Bundesregierung für eine Initiative zum kosten- und flächensparenden Bauen; Anlage: Bericht der Kommission zur Kostensenkung und Verringerung von Vorschriften im Wohnungsbau "Mehr Wohnungen für weniger Geld"

Davy, Benjamin, Baulandsicherung. Ursache oder Lösung eines raumordnungspolitischen Paradoxons? in: ZfV Zeitschrift für Verwaltung, 2/1996, S. 193-208

Deggau, Michael, Nutzung der Bodenfläche – Flächenerhebung 2004 nach Art der tatsächlichen Nutzung, in: *Statistisches Bundesamt*, Wirtschaft und Statistik 3/2006, S. 212-219

Deichmüller, Siegrid, Flächenrecycling als Instrument kommunaler Umwelt- und Standortpolitik, 2004

Deutscher Städtetag, Gemeindefinanzbericht 2005, 5/2005

Deutscher Städte- und Gemeindebund, DStGB Dokumentation Nr. 19, DStGB-Analyse zu Kommunal финанzen 2000, 2001

Difu, Zur fiskalischen Wirkungsanalyse von unbebauten und bebauten Flächen und deren Nutzungsveränderungen unter besonderer Berücksichtigung von Naturschutzflächen, Berlin, 2005

Freidank, Carl-Christian, Kostenrechnung, 7. Auflage, München, 2001

Gürtler, Martin: Demographischer Wandel – Herausforderung für die Kommunen – Auswirkungen auf Infrastruktur und Kommunalfinанzen, Taurus-Diskussionspapier Nr. 8

Lauterborn, Torsten, Interessenten verzweifelt gesucht, in: Tierischer Volksfreund Nr. 134, Mosel Zeitung vom 13.06.2005, S. 9

Löhr, Dirk, Favorisierte ökonomische flächenhaushaltspolitische Instrumente als „die gute Kraft, die Böses schafft“. In: Zeitschrift für angewandte Umweltforschung, H. 1 / 2005, S. 80-91

Löhr, Dirk / Fehres, Oliver, Fiscal Impact Analysis zur Ermittlung der fiskalischen Rentabilität von Neuausweisungen von Wohngebieten; Working Paper No. 1 des Zentrums für Bodenschutz und Flächenhaushaltspolitik am Umwelt-Campus Birkenfeld (ZBF-UCB). Im Internet: www.zbf.umwelt-campus.de

Maier- Rigoud, G., Umweltpolitik mit Mengen und Märkten: Lizenzen als konstituierendes Element einer ökologischen Marktwirtschaft, Marburg, 1994

Mielke, Bernd, Aktuelle Entwicklungen beim Gewerbeflächenbedarf, 1. Auflage, Dortmund, 2002

Statistisches Bundesamt, Umwelt – Umweltproduktivität, Bodennutzung, Wasser, Abfall, Wiesbaden, 2003

Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz, Rheinland-Pfalz 2050, Bd. II, Mainz, 2004

Tomerius, Stephan, Strategien und Rechtsfragen in der kommunalen Praxis, in: Natur und Recht 2005, Heft 1, S. 14 ff.

Verbandsgemeinde Birkenfeld, Flächennutzungsplan 2012 mit integriertem Landschaftsplan – Erläuterungsbericht, 2004