

Krumm, Raimund

**Working Paper**

## Neue Ansätze zur flächenschutzpolitischen Reform des Kommunalen Finanzausgleichs

IAW Diskussionspapiere, No. 37

**Provided in Cooperation with:**

Institute for Applied Economic Research (IAW)

*Suggested Citation:* Krumm, Raimund (2007) : Neue Ansätze zur flächenschutzpolitischen Reform des Kommunalen Finanzausgleichs, IAW Diskussionspapiere, No. 37, Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung (IAW), Tübingen

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/36627>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*



# IAW-Diskussionspapiere

Discussion Paper

| 37 |

## Neue Ansätze zur flächen- schutzpolitischen Reform des Kommunalen Finanzausgleichs

Raimund Krumm

Dezember 2007

ISSN: 1617-5654

INSTITUT FÜR  
ANGEWANDTE  
WIRTSCHAFTSFORSCHUNG

Ob dem Himmelreich 1  
72074 Tübingen  
T: (0 70 71) 98 96-0  
F: (0 70 71) 98 96-99  
E-Mail: [iaw@iaw.edu](mailto:iaw@iaw.edu)  
Internet: [www.iaw.edu](http://www.iaw.edu)



# IAW-Diskussionspapiere

Das Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung (IAW) Tübingen ist ein unabhängiges außeruniversitäres Forschungsinstitut, das am 17. Juli 1957 auf Initiative von Professor Dr. Hans Peter gegründet wurde. Es hat die Aufgabe, Forschungsergebnisse aus dem Gebiet der Wirtschafts- und Sozialwissenschaften auf Fragen der Wirtschaft anzuwenden. Die Tätigkeit des Instituts konzentriert sich auf empirische Wirtschaftsforschung und Politikberatung.

Dieses **IAW-Diskussionspapier** können Sie auch von unserer IAW-Homepage als pdf-Datei herunterladen:

<http://www.iaw.edu/Publikationen/IAW-Diskussionspapiere>

## ISSN 1617-5654

Weitere Publikationen des IAW:

- IAW-News (erscheinen 4x jährlich)
- IAW-Report (erscheinen 2x jährlich)
- IAW-Wohnungsmonitor Baden-Württemberg (erscheint 1x jährlich kostenlos)
- IAW-Forschungsberichte

Möchten Sie regelmäßig eine unserer Publikationen erhalten, dann wenden Sie sich bitte an uns:

IAW Tübingen, Ob dem Himmelreich 1, 72074 Tübingen,  
Telefon 07071 / 98 96-0  
Fax 07071 / 98 96-99  
E-Mail: [iaw@iaw.edu](mailto:iaw@iaw.edu)

Aktuelle Informationen finden Sie auch im Internet unter: <http://www.iaw.edu>

---

Der Inhalt der Beiträge in den IAW-Diskussionspapieren liegt in alleiniger Verantwortung der Autorinnen und Autoren und stellt nicht notwendigerweise die Meinung des IAW dar.



## *Abstract*

*Die Überlegungen, den Kommunalen Finanzausgleich zur flächenschutzpolitischen Steuerung einzusetzen, konzentrierten sich bisher auf den Bereich Finanzausweisungen. In dem vorliegenden Beitrag werden nun zwei neue Konzepte zur flächenpolitischen Reform des Finanzausgleichsystems entwickelt. Zum einen geht es um die Einführung einer von der Landesebene zu erhebenden Finanzausgleichsumlage, welche die kommunale Baulandausweisung mit einer Umlagelast belegt. Dabei wird aus Akzeptanzgründen unterstellt, dass das beim Land anfallende Umlageaufkommen in geeigneter Weise wieder an die Kommunalebene zurückverteilt wird. Geht man speziell davon aus, dass das entsprechende Umlageaufkommen in Form von Zweckzuweisungen für Innenentwicklungsprojekte an die Kommunen zurückfließt, dann kommt man zum zweiten hier entworfenen Ansatz, dem „Dualen flächenschutzpolitischen Reformkonzept“ - dabei werden nicht nur Elemente der Aufbringungsseite, sondern auch Elemente der Verwendungsseite des Kommunalen Finanzausgleichs zur flächenschutzpolitischen Steuerung einsetzt.*

## *Anmerkungen*

Dieser Beitrag entstand im Rahmen des vom Bundesministerium für Bildung und Forschung geförderten REFINA-Verbundprojekts „Nachhaltiges Siedlungsflächenmanagement Stadtregion Gießen-Wetzlar“.

Dr. Raimund Krumm  
Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung  
Ob dem Himmelreich 1, 72074 Tübingen  
Tel. 07071/9896-31, Fax 07071/9896-99  
E-mail: raimund.krumm@iaw.edu

## Inhalt

	Seite
1. Einführung	3
2. Das Reformkonzept flächenschutzpolitischer Finanzausgleichsleistungen	5
3. Das Reformkonzept einer flächenschutzpolitischen Finanzausgleichsumlage	8
4. Ein duales flächenschutzpolitisches Reformkonzept für den Kommunalen Finanzausgleich	12
5. Abschließende Bemerkungen	17
Literatur	19
Anhang 1: Alternative Tarifformeln für eine flächenschutzpolitische Finanzausgleichsumlage, Fall „Ohne Berücksichtigung der Umlagerückverteilung“	20
Anhang 2: Tarifformel für eine flächenschutzpolitische Finanzausgleichsumlage mit Berücksichtigung der Umlagerückverteilung (Beispiel für ein Ausschüttungsregime)	21

## 1. Einführung

Die bauliche Inanspruchnahme von Flächen hat in Deutschland inzwischen ein Ausmaß erreicht, das mit dem Konzept einer nachhaltigen Entwicklung immer weniger vereinbar ist. Ein übermäßiger „Flächenverbrauch“ hat neben den hinreichend bekannten ökologischen Schäden, die sich aus der Bodenversiegelung und Landschaftszerschneidung ergeben auch ökonomische Nachteile. So führt vor dem Hintergrund des sich abzeichnenden Bevölkerungsrückgangs eine ausufernde städtebauliche Außenentwicklung zu einer zunehmenden Unterauslastung der kommunalen Infrastrukturen, was steigende Pro-Kopf-Finanzlasten und nicht zu vernachlässigende volkswirtschaftliche Kosten zur Folge hat.

Ein wesentlicher Grund für den übermäßigen Flächenverbrauch der letzten Jahrzehnte liegt darin, dass die Städte und Gemeinden im Zuge des interkommunalen Wettbewerbs um Unternehmen und Einwohner in hohem Maße neue Gewerbe- und Wohngebiete ausgewiesen haben. Da die kommunale Baulandausweisungspolitik erst das Potenzial für einen entsprechend hohen Flächenverbrauch schafft, muss eine adäquate Flächenschutzpolitik des Bundes bzw. der Länder bei der kommunalen Baulandpolitik ansetzen. Dabei geht es darum, für den aus ökonomischer Sicht grundsätzlich sinnvollen interkommunalen Wettbewerb insofern neue Rahmenbedingungen zu schaffen, dass dieser nicht automatisch ein Übermaß an Flächenverbrauch mit sich bringt.

Geht man in diesem Zusammenhang davon aus, dass die Bundes- bzw. Landespolitik das Ziel verfolgt, den Flächenverbrauch auf ein verträgliches Maß zu begrenzen, dann käme hierzu die Anwendung ordnungsrechtlicher Steuerungsansätze in Betracht. Beispielsweise könnte die Baulandausweisung der einzelnen Kommunen durch Höchstgrenzen „gedeckelt“ werden. Eine solche Vorgehensweise wäre jedoch mit mehr oder weniger deutlichen Effizienz- und Akzeptanzdefiziten verbunden, da ordnungsrechtliche Instrumente keine „Rücksicht“ auf die Kosten-Nutzen-Relationen kommunaler Baulandausweisung nehmen und stattdessen genau festlegen, welchen Beitrag jede einzelne Kommune zum Flächenschutzziel des Bundes bzw. Landes leisten muss.



Solche Nachteile weisen die als finanzielle Anreizmechanismen konzipierten „ökonomischen Steuerungsinstrumente“ nicht auf. Im vorliegenden Zusammenhang wäre dies etwa die Gewährung von Landesfinanzzuweisungen an die Kommunen zur Förderung der städtebaulichen Innenentwicklung oder die Erhebung eines von den Kommunen zu zahlenden Umlagebetrages auf die städtebauliche Außenentwicklung. In diesem Fall hätten entsprechende ökonomische Steuerungsinstrumente im Vergleich zum zieladäquaten Einsatz ordnungsrechtlicher Instrumente den Vorteil, dass die Freiheitsgrade der Kommunen als Flächennutzer weniger stark eingeschränkt werden, weil die einzelnen Kommunen den Umfang ihres Beitrags zum bundes- bzw. landesweiten Flächenschutzziel selbst festlegen können. Dies ist mit geringeren „volkswirtschaftlichen Anpassungskosten“ verbunden, da diejenigen Kommunen, die hohe Flächenausweisungsnutzen bzw. hohe Opportunitätskosten der Nichtausweisung haben (weil z.B. die Ausweisung einer Gewerbefläche für die Ansiedlung eines attraktiven Unternehmens möglich wäre) nur unterproportionale Beiträge zum Flächenschutzziel erbringen. Die anderen Kommunen, denen durch den Verzicht auf eine Baulandausweisung nur niedrige Opportunitätskosten entstehen, leisten dagegen überdurchschnittliche Zielbeiträge. Diese volkswirtschaftlichen Effizienzvorteile und der Vorteil der geringeren Einschränkung der kommunalen Freiheitsgrade führen zu der Annahme, dass der Einsatz ökonomischer Steuerungsinstrumente eine höhere politisch-gesellschaftlich Akzeptanz aufweisen dürfte als der zielanaloge Einsatz ordnungsrechtlicher Instrumente.

Es wurde bereits angedeutet, dass zu diesen ökonomischen Steuerungsinstrumenten auch die Gewährung von Finanzzuweisungen durch die Landesebene an die Kommunen zählt, die bei den Kommunen finanzielle Anreize für einen Verzicht auf Außenentwicklung bzw. eine verstärkte Umlenkung der städtebaulichen Entwicklung auf den Innenbereich setzen sollen. Da die entsprechenden von den Ländern an „ihre“ Kommunen zu zahlenden Finanzzuweisungen im Rahmen des so genannten Kommunalen Finanzausgleichs zu gewähren wären, geht es in diesem Zusammenhang um die Frage, inwieweit der Kommunale Finanzausgleich für Ziele der Flächenschutzpolitik instrumentalisiert werden könnte. Dies ist Gegenstand der vorliegenden Abhandlung. Dabei werden zunächst Ansätze zur flächenschutzpolitischen Reform des Kommunalen Finanzausgleichs vorgestellt, die bereits seit längerer Zeit in der wissenschaftlichen Diskussion stehen. Dies betrifft das Konzept flächenschutzpoliti-

scher Finanzausgleichs. Anschließend wird ein vom Autor entwickeltes neues Reformkonzept vorgestellt, die flächenschutzpolitische Finanzausgleichsumlage. Dieses innovative Konzept lässt sich mit dem Finanzausgleichsansatz kombinieren, so dass sich für den Kommunalen Finanzausgleich eine duale flächenschutzpolitische Reformkonzeption ergibt. Dabei handelt es sich um ein Kombinationsmodell aus einer Finanzausgleichsumlage und Finanzausgleichsleistungen, mit denen jeweils spezifische flächenschutzpolitische Lenkungsziele der Landesebene verfolgt werden.

## **2. Das Reformkonzept flächenschutzpolitischer Finanzausgleichsleistungen**

Die Überlegungen, den Kommunalen Finanzausgleich für die Flächenschutzpolitik zu instrumentalisieren, sind nicht ganz neu.<sup>1</sup> Hintergrund für entsprechende Konzepte war insbesondere die Forderung nach der Abgeltung so genannter „Ökologischer Ausgleichsleistungen“. Dabei geht es darum, dass ein Teil der Kommunen für ihr Umland, etwa durch die Bereitstellung naturnaher Erholungsräume, Leistungen erbringt. Die mit einem Verzicht auf eine baulich-infrastrukturelle Nutzung der entsprechenden Flächen verbundenen Opportunitätskosten (z.B. entgangene Gewerbesteuererinnahmen) werden den betreffenden Kommunen jedoch nicht abgegolten – damit entsteht aber nur ein geringer Anreiz, entsprechende Freiflächen vorzuhalten. Da der Bereitstellung solcher ökologischer Ausgleichsleistungen aus nachhaltigkeitspolitischer Sicht aber große Bedeutung zukommt, wird gefordert, diese durch die Gewährung von Finanzausgleichsleistungen abzugelten. Bei dieser Argumentation stützt man sich auf die Tatsache, dass im Rahmen des Kommunalen Finanzausgleichs diejenigen Kommunen eine finanzielle Kompensation durch das Land erhalten, die für ihr Umland so genannte „zentralörtliche Leistungen“ erbringen, etwa indem sie bestimmte öffentliche Infrastruktureinrichtungen (z.B. Kreiskrankenhäuser) bereitstellen, die auch von den Einwohnern umliegender Kommunen genutzt werden. Es gibt nun verschiedene Konzepte, die eine analoge Abgeltung auch für den Bereich der ökologischen Ausgleichsleistungen ermöglichen sollen. Unabhängig von der konkreten Ausgestaltung zielen alle diese Ansätze darauf ab, durch die Gewährung von Öko-Finanzausgleichsleistungen bei den Kommunen ein finanzielles Eigeninteresse am Vorhalten von Freiflächen u.ä. zu induzieren.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Zu Folgendem vergleiche Krumm (2004, S. 77ff)

<sup>2</sup> Vgl. Michaelis (2002), S. 133.

Die Abgeltung ökologischer Ausgleichsleistungen könnte möglicherweise über so genannte Schlüsselzuweisungen erfolgen, einer Zuweisungsart innerhalb des Kommunalen Finanzausgleichs, die für die Kommunen nicht mit einer bestimmten Zweckbindung verbunden wäre. Dabei ist zu beachten, dass eine Festsetzung entsprechender Schlüsselzuweisungen auf der Basis des so genannten „Hauptansatzes“ nicht umsetzbar erscheint, denn der Hauptansatz weist aufgrund seiner pauschalen Anbindung an die Einwohnerzahl keinen sinnvollen Anknüpfungspunkt für die Erfassung der Opportunitätskosten unterbliebener Flächennutzungen auf.<sup>3</sup>

Günstiger erscheint dagegen die Möglichkeit, das Vorhalten ökologischer Ausgleichsflächen durch einen neu einzuführenden Nebenansatz zu berücksichtigen, denn Nebenansätze sollen ja gerade individuellen Sonderbelastungen einzelner Kommunen Rechnung tragen.<sup>4</sup> Unabhängig von weiteren Problemen ergibt sich in diesem Zusammenhang jedoch folgende Schwierigkeit: Der Verzicht auf eine bauliche Nutzung von Flächen verursacht zwar Opportunitätskosten (z.B. entgangene Gewerbesteuer-einnahmen), nicht aber unmittelbar kassenwirksame Kommunalausgaben, so dass kein direkter Finanzbedarf geltend gemacht werden kann. Damit ist aber eine Abgeltung ökologischer Ausgleichsleistungen über Schlüsselzuweisungen mit der „inneren Logik“ des Kommunalen Finanzausgleichs nicht vereinbar.<sup>5</sup>

Will man trotz allem die Abgeltung ökologischer Ausgleichsleistungen über das Rechtsinstitut der Schlüsselzuweisungen abwickeln, dann ist dies nur dadurch möglich, dass von grundlegenden Finanzausgleichsprinzipien abgewichen wird. Dies könnte im Wege der Errichtung einer „separaten Nebenschlüsselmasse“ erfolgen, die unabhängig von der jeweiligen kommunalen Finanzkraft zur Abgeltung der Ausgleichsleistungen verwendet wird. Dieses Abweichen von der grundsätzlichen Bedarfsorientierung des Kommunalen Finanzausgleichs könnte man bei „pragmatischer“ Sichtweise<sup>6</sup> damit begründen, dass in Deutschland bereits jetzt Nebenansätze existieren, für die entsprechende Kosten- bzw. Bedarfsgrößen nicht nachgewiesen werden konnten. Die Gewährung von Schlüsselzuweisungen aus einer separaten Nebenschlüsselmasse könnte insoweit finanzausgleichsrechtlich also möglich sein.

---

<sup>3</sup> Vgl. Bergmann (1999), S. 270.

<sup>4</sup> Vgl. Rat der Sachverständigen für Umweltfragen (2002), S. 85.

<sup>5</sup> Vergleiche hierzu Bergmann (1999) und Krumm (2001).

<sup>6</sup> Vgl. Wohltmann (2002), S. 178.

Gleichwohl bleibt die Schwierigkeit, für die entsprechende Finanzausweisung eine geeignete, zieladäquate Bemessungsgrundlage zu finden.<sup>7</sup>

Das eine Konzept sieht vor, die verschiedenen Arten von Flächennutzungen nach ökologischen Gesichtspunkten – etwa dem Grad der Bodenversiegelung – bestimmten Nutzungsklassen zuzuordnen. Die Bemessungsgrundlage der entsprechenden Finanzausweisung ergäbe sich dann aus dem Verhältnis von naturverträglich genutzter Fläche zur Gesamtfläche einer Kommune. Damit hätte man eine relativ einfach zu ermittelnde Bemessungsgrundlage, was jedoch mit dem Nachteil einer unzureichenden Lenkungsschärfe erkauft würde, da die hier zugrunde gelegten Flächennutzungsklassen nur auf sehr pauschale Art und Weise den Umfang ökologischer Ausgleichsleistungen abbilden.

Ein zumindest auf den ersten Blick attraktiveres Konzept scheint der Ökopunkte-Ansatz zu sein.<sup>8</sup> Ein Ökopunkte-System kommt bereits heute im Rahmen der Honorierung ökologischer Leistungen der Landwirtschaft zur Anwendung. Der Ökopunkte-Ansatz würde im Vergleich zum vorgenannten Konzept weitere Differenzierungsmöglichkeiten bieten und wäre damit als Bemessungsgrundlage zielführender. Aber auch hier ergeben sich beträchtliche Schwierigkeiten: Zum einen besteht hier das Problem, die Kriterien zur Erfassung der ökologischen Ausgleichsleistungen genau zu definieren und in ein einheitliches Ökopunkte-Schema zu überführen. Dies bedeutet aber zum zweiten, dass mit der Festsetzung des entsprechenden Schemas implizit von der Austauschbarkeit zwischen unterschiedlichen Leistungsarten ausgegangen wird, was aus ökologisch-naturwissenschaftlicher Sicht – gerade im Hinblick auf die Vernetzung von Ökosystemen – nicht ohne weiteres zulässig sein dürfte.

Unabhängig von der konzeptionellen Schwierigkeit der Festsetzung einer adäquaten Bemessungsgrundlage ergibt sich das Problem, dass vergleichsweise hohe Zuweisungsbeträge notwendig wären, um eine nachhaltige Änderung im kommunalen Flächenausweisungsverhalten zu induzieren.

---

<sup>7</sup> Zu Folgendem vergleiche Michaelis (2002), S. 134.

<sup>8</sup> Vgl. in diesem Zusammenhang auch zwei neuere Konzepte zur Honorierung von Naturschutzleistungen (Perner/Thöne 2007): zum einen ein (zustandsorientierter) „Landschaftsplan-Ansatz“, der eine jährlich an die Kommunen zu zahlende Flächenprämie für naturbelassene Flächen vorsieht und zum zweiten ein (maßnahmenorientierter) „Naturpunkte-Ansatz“ mit einmaligen Zuweisungsbeträgen.

Die vorstehenden Ausführungen haben deutlich gemacht, dass die Etablierung von flächennutzungsbezogenen Schlüsselzuweisungen aus verschiedenen Gründen problematisch ist. Dagegen scheint es grundsätzlich Erfolg versprechender zu sein, für die Flächenschutzpolitik so genannte „Zweckzuweisungen“ einzusetzen.<sup>9</sup> Die Gewährung solcher zweckgebundenen Finanzzuweisungen würde im vorliegenden Kontext voraussetzen, dass sich die Kommunen in ihrer Flächennutzungs politik in der vom Land gewünschten Weise verhalten, etwa indem sie Projekte zur Nachverdichtung, zur Bodenentsiegelung oder zum Flächenrecycling durchführen.

Im Hinblick auf die Bemessung der Höhe der entsprechenden flächenschutzbezogenen Zweckzuweisungen ist folgenden Aspekten Rechnung zu tragen. Das Land sollte nur ein Teil der bei den Kommunen anfallenden Projektkosten übernehmen, und zwar aus den beiden folgenden Gründen. Erstens: In der Regel wird auch die Kommune bis zu einem gewissen Grad von dem Flächenschutzprojekt profitieren, es ist also von einem begrenzten kommunalen Eigeninteresse an der Projektdurchführung auszugehen. Zweitens: Bei einem Teil der Projekte wird der Kommune eine zumindest gewisse Weiterwälzung der anfallenden Projektkosten auf die von der Projektumsetzung profitierenden privaten Haushalten und Unternehmen möglich sein, so dass sich ihre Nettokosten entsprechend verringern. Trotz dieser beiden Faktoren dürfte für die Landesebene der verbleibende Finanzbedarf für die Öko-Zweckzuweisungen außerordentlich hoch sein. Damit bleibt für die Bundesländer die grundsätzliche Frage nach der Finanzierung solcher flächenschutzbezogener Finanzzuweisungen.

### **3. Das Reformkonzept einer flächenschutzpolitischen Finanzausgleichsumlage**

Das Konzept flächenschutzpolitischer Finanzzuweisungen zielt aus der Sicht der Landesebene darauf ab, die Verwendungsseite des Kommunalen Finanzausgleichs für die flächenpolitische Lenkung einzusetzen. Dabei bleibt eines der grundsätzlichen Probleme, dass ein solcher Ansatz, wenn er eine größere Steuerungswirkung entfalten soll, für das Land einen hohen Finanzbedarf mit sich bringt. Vor diesem Hintergrund könnte aus Landessicht in Erwägung gezogen werden, als Ergänzung bzw. Ersatz zu einer finanzzuweisungsbezogenen Strategie die Aufbringungsseite des Kommunalen Finanzausgleichs einzusetzen. Für eine solche Überlegung käme -

---

<sup>9</sup> Zu Folgendem vgl. Krumm (2001), S. 103.

zumindest aus wirtschaftswissenschaftlicher Sicht - das Rechtsinstitut der Finanzausgleichsumlage in Frage.

Finanzausgleichsumlagen werden bereits heute von einer Reihe von Bundesländern erhoben. Bemessungsgrundlage der von den Kommunen an die Landesebene zu zahlenden Umlage sind allerdings finanzkraftbezogene Aspekte, wie z.B. die Höhe der verfügbaren Steuereinnahmen der Kommune bzw. die Relation zu deren Finanzbedarf. Im Vordergrund der Umlageerhebung steht dabei nicht die Aufstockung der Finanzausgleichsmasse, sondern die Verbesserung der mit dem Finanzausgleich angestrebten Ausgleichsintensität.<sup>10</sup>

Für den vorliegenden Fall einer flächenschutzpolitischen Reform des Kommunalen Finanzausgleichs wäre jedoch von einer Finanzausgleichsumlage mit gänzlich anderer Bemessungsgrundlage auszugehen. Gegenstand der Umlageerhebung wären nicht Sachverhalte aus dem Bereich der kommunalen Finanzkraft, sondern Aspekte der kommunalen Flächenausweisungspolitik. Konkret würde sich die Höhe der von einer Kommune an das Land abzuführenden Finanzausgleichsumlage nach dem Umfang der jeweiligen Baulandausweisung richten. Die Finanzausgleichsumlage hätte damit den Charakter einer so genannten „Baulandausweisungsumlage“ (BLAU). Dabei handelt es sich um ein vom Autor (Krumm 2003) entwickeltes flächenschutzpolitisches Steuerungsinstrument, ein theoretisches Konstrukt, das in dieser Abhandlung nun explizit in das deutsche System des Kommunalen Finanzausgleichs integriert werden soll, und zwar in Form einer entsprechenden Finanzausgleichsumlage. Bei einem solchen als BLAU-Finanzausgleichsumlage konzipierten Steuerungsinstrument wäre die Umlagelast einer Kommunen umso höher, je umfangreicher deren Baulandausweisung bzw. städtebauliche Außenentwicklung ausfällt. Die von einer Kommune an das Land abzuführende Umlage bemisst sich also nach der Fläche, die sie während des Umlagerhebungszeitraums als neues Bauland ausgewiesen hat. Nicht umlagepflichtig wäre die städtebauliche Innenentwicklung, da für diese aus flächenschutzpolitischer Sicht kein Regulierungsbedarf besteht. Eine BLAU-Finanzausgleichsumlage würde bei den Kommunen also den Anreiz setzen, weniger Außenentwicklung zu betreiben und zum Teil auf Innenentwicklung auszuweichen. Damit würde die flächenschutzpolitische Zielsetzung umgesetzt.

---

<sup>10</sup> Zu den in Deutschland erhobenen Finanzausgleichsumlagen vgl. Lenk/Rudolph (2003).

Während die bereits bisher in einzelnen Bundesländern erhobenen Finanzausgleichsumlagen eher distributive Zielsetzungen verfolgen, liegen einer nach dem BLAU-Konzept erhobenen Finanzausgleichsumlage flächennutzungsteuernde und damit allokatonspolitische Ziele zugrunde.<sup>11</sup> Insofern ergäbe sich in dieser Hinsicht ein Regimewechsel bzw. eine konzeptionelle Erweiterung in Bezug auf die Erhebung von Finanzausgleichsumlagen.

Eine nach dem BLAU-Modell konzipierte Finanzausgleichsumlage kann recht unterschiedlich ausgestaltet sein.<sup>12</sup> Entweder wird bei der Umlageerhebung jede Außenentwicklung fiskalisch einheitlich behandelt oder es gibt eine Differenzierung, etwa nach landes- bzw. sonstigen raumplanerischen Kriterien. In Frage käme dabei die Möglichkeit der Einräumung eines Freibetrages. Damit würde die Baulandausweisung für eine Kommune erst dann umlagepflichtig, wenn sie den ihr vom Land eingeräumten Umlagefreibetrag überschritten hat. Ein entsprechender Freibetrag würde auf eine bestimmte Anzahl von Flächeneinheiten (Quadratmeter neuen Baulandes) lauten. Die Höhe des Umlagefreibetrages könnte sich nach der Einwohnerzahl oder einem gemischten Verteilungsschlüssel richten, der zum Beispiel auch noch die Beschäftigtenzahl mitberücksichtigt. Im ersten Fall ergäbe sich für jede Kommune derselbe Pro-Kopf-Freibetrag. Die Kommunen könnten also – bezogen auf ihre Einwohnerzahl – in demselben Umfang Außenentwicklung betreiben, ohne bereits umlagepflichtig zu werden. Denkbar wäre in diesem Zusammenhang auch, dass der Pro-Kopf-Freibetrag nach landesplanerischen Kriterien differenziert wird. Möchte die Raumplanung bzw. Flächenschutzpolitik den Schwerpunkt der zukünftigen Siedlungsentwicklung beispielsweise in den Bereich der Siedlungs- und Verkehrsachsen lenken, dann könnte das Land den in den Achsenräumen gelegenen Kommunen einen höheren Pro-Kopf-Umlagefreibetrag als den anderen Kommunen einräumen.

Alternativ wäre auch denkbar, für die Differenzierung nach raumordnungspolitischen Kommumentypen nicht beim (Pro-Kopf-)Freibetrag der Finanzausgleichsumlage, sondern beim Umlagesatz anzusetzen. So könnte in dem zuvor beschriebenen landesplanerischen Fall den Kommunen der Siedlungs- und Verkehrsachsen ein ermäßigter Umlagesatz eingeräumt werden. Auch dieses Konzept würde in der Tendenz den

---

<sup>11</sup> Freilich ergeben sich hier indirekte distributive Wirkungen, und zwar insbesondere im Falle einer instrumententechnischen interkommunalen Differenzierung nach landesplanerischen Kriterien.

<sup>12</sup> Zu den entsprechenden Tarifformeln für eine BLAU-Finanzausgleichsumlage, vgl. Anhang 1 und 2.

Schwerpunkt der zukünftigen Siedlungsentwicklung in die entsprechenden Achsenräume lenken.

In Zusammenhang mit der möglichen Einführung einer flächenschutzpolitisch konzipierten Finanzausgleichsumlage stellt sich natürlich auch die Frage, wie das entsprechende beim Land anfallende Umlageaufkommen verwendet werden könnte. Grundvoraussetzung für die Akzeptanz einer solchen BLAU-Finanzausgleichsumlage durch Städte und Gemeinden dürfte sein, dass das Aufkommen aus der von den Kommunen erhobenen Finanzausgleichsumlage in geeigneter Weise wieder an die Kommunalebene zurückfließt.<sup>13</sup> Dafür kommen aus theoretischer Sicht zwar auch Umschichtungen bei den gesamtstaatlichen Gemeinschaftssteuern (Einkommensteuer, Umsatzsteuer) zugunsten der Kommunalebene in Frage, ebenso die kompensierende Absenkung der von den Kommunen an die Bundes- und Landesebene abzuführenden Gewerbesteuerumlage - da entsprechende Optionen jedoch nicht in die alleinigen Regelungskompetenz der Bundesländer fallen, sollen diese Möglichkeiten einer Kompensationslösung als unwahrscheinlich verworfen werden.

Eine Alternative zum Kompensationsansatz wäre eine Ausschüttungslösung. Dabei würde das beim Land anfallende Aufkommen aus der BLAU-Finanzausgleichsumlage nach einem bestimmten Redistributionsschlüssel auf die Kommunen verteilt. In Frage käme ein interkommunaler Verteilungsschlüssel, der insbesondere auf die Einwohnerzahl der Kommunen abstellt.

Der einfachste Weg wäre jedoch, nicht nur die Erhebung, sondern auch die Verwendung der Umlagezahlungen über den Kommunalen Finanzausgleich „abzuwickeln“ (vgl. dazu Abbildung 1). Geht man also davon aus, dass die Bundesländer das Aufkommen aus einer BLAU-Finanzausgleichsumlage über erhöhte Finanzausweisungen wieder an die Kommunalebene zurückgeben, dann könnte die umlagebedingt aufgestockte Finanzausgleichsmasse für höhere Schlüsselzuweisungen verwendet werden. Insofern würden mit der Verwendung des Umlageaufkommens distributionspolitische Ziele des Landes verfolgt, die darin zum Ausdruck kommen, dass finanzschwache Kommunen höhere Schlüsselzuweisungsbeträge erhalten bzw. der Kreis

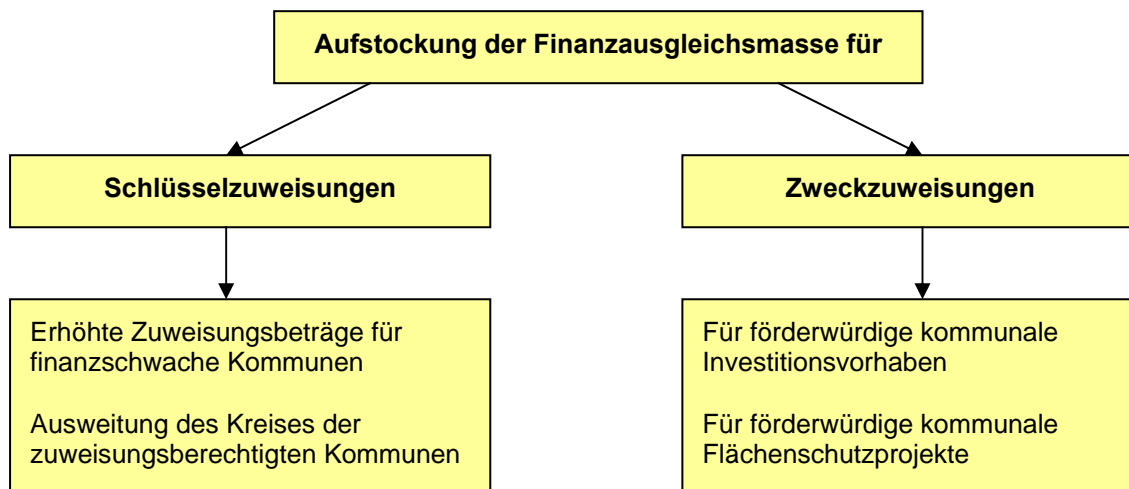
---

<sup>13</sup> Eine grundsätzlich mögliche alternative Verwendung des Umlageaufkommens für Finanztransfers an private Haushalte oder Unternehmen scheint damit als Option auszuschneiden.



der schlüsselzuweisungsberechtigten Kommunen erweitert wird.<sup>14</sup> Denkbar wäre auch, mit dem Aufkommen aus der BLAU-Finanzausgleichsumlage bestimmte Typen kommunaler Investitionsprojekte zu bezuschussen. Eine Alternative dazu wäre, entsprechende zweckgebundene Finanzausgleichsumlagen an flächenschutzpolitischen Tatbeständen festzumachen. Eine solche Verwendungsart der BLAU-Finanzausgleichsumlage führt zu dem im nächsten Abschnitt erläuterten „dualen flächenschutzpolitischen Reformkonzept“, bei dem sowohl Elemente der Aufbringungsseite als auch Elemente der Verwendungsseite des Kommunalen Finanzausgleichsystems in den Dienst der Flächenschutzpolitik gestellt werden.

Abbildung 1: Verwendung des Aufkommens aus einer BLAU-Finanzausgleichsumlage im Rahmen des Kommunalen Finanzausgleichs



Quelle: Eigener Entwurf

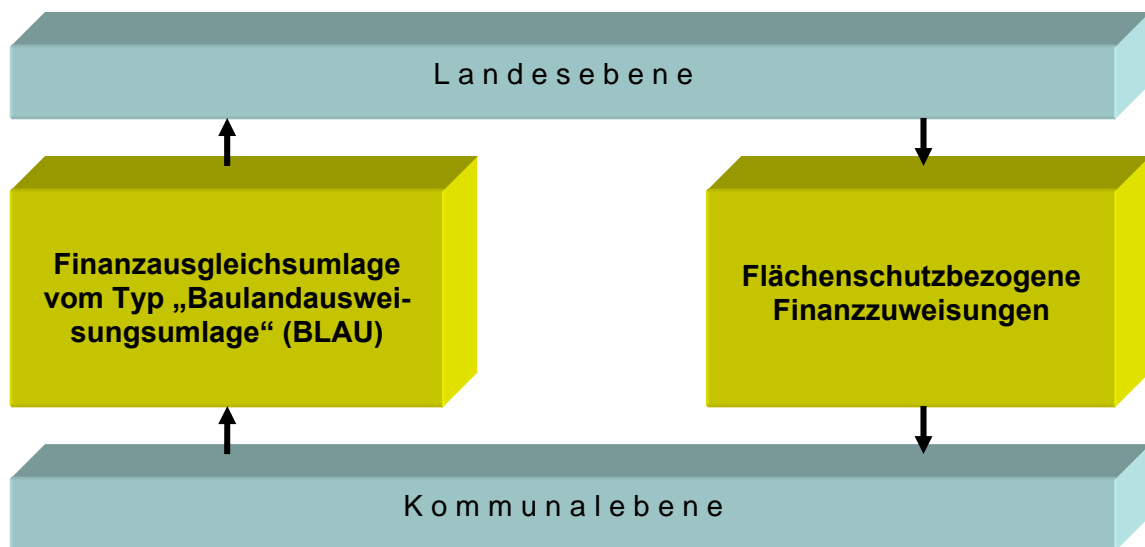
#### 4. Ein duales flächenschutzpolitisches Reformkonzept für den Kommunalen Finanzausgleich

Ein entsprechendes „duales Reformmodell“ für den Kommunalen Finanzausgleich bestünde also aus flächenschutzbezogenen Finanzausgleichsumlagen und einer Finanzausgleichsumlage vom Typ „Baulandausweisungsumlage“ (vgl. Abb. 2). Das Land würde dann von seinen Kommunen eine BLAU-Finanzausgleichsumlage erheben, deren Höhe sich nach dem Umfang der Baulandausweisung bzw. städtebaulichen

<sup>14</sup> Es wurde in diesem Abschnitt schon darauf hingewiesen, dass ein Teil der Bundesländer bereits Finanzausgleichsumlagen erhebt, wobei den entsprechenden Umlagen i.d.R. distributionspolitische Ziele zugrunde liegen. Vor diesem Hintergrund könnten die betreffenden Bundesländer für den Fall der Einführung einer flächenschutzpolitischen BLAU-Finanzausgleichsumlage überlegen, ihre bisherige, verteilungspolitisch motivierte Finanzausgleichsumlage abzusenken bzw. ganz abzuschaffen.

Außenentwicklung bemisst. Dabei ist es für die vorliegende Betrachtung unerheblich, ob zwischen den Kommunen eine instrumententechnische Differenzierung nach landesplanerischen Kriterien vorgenommen wird oder nicht. Entscheidend ist hier allein, dass das entsprechende Umlageaufkommen auf der Landesebene in die für die Gewährung von Zweckzuweisungen verfügbare Finanzausgleichsmasse fließt.

Abbildung 2: Elemente eines „Dualen flächenschutzpolitischen Reformkonzepts“ für den Kommunalen Finanzausgleich



Quelle: Eigener Entwurf

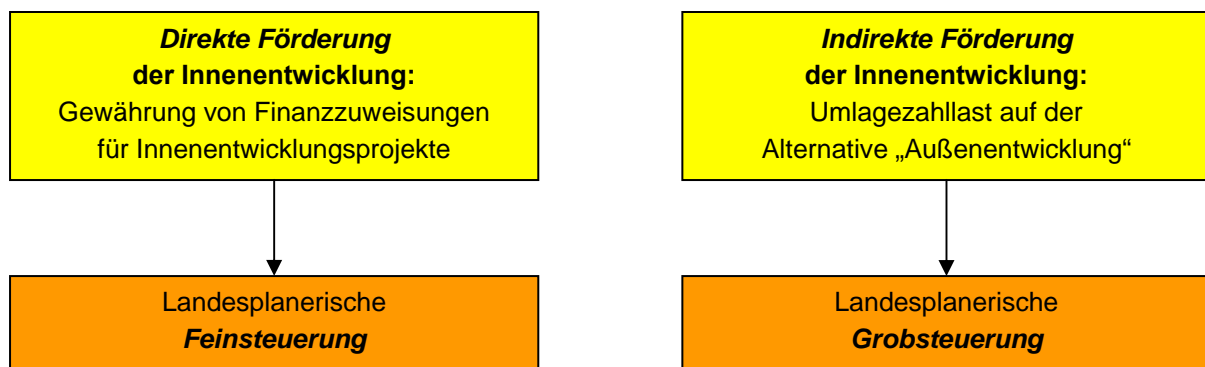
Aus diesem „Finanztopf“ des Landes werden dann die flächenschutzbezogenen Zweckzuweisungen finanziert, die den Kommunen etwa zur Förderung der städtebaulichen Innenentwicklung gewährt werden. Als Bemessungsgrundlage für die entsprechenden Zweckzuweisungen könnten die kommunalen Kosten für solche Innenentwicklungsprojekte herangezogen werden, die aus Landessicht als förderwürdig angesehen werden. Dabei wäre eine instrumententechnische Differenzierung der Zuschussgewährung nach den unterschiedlichen Typen der Innenentwicklung (Nachverdichtung, Altlastensanierung etc.) möglich.

Durch die entsprechende Reform des Systems des Kommunalen Finanzausgleichs kommt es zu einer zweifachen Förderung der städtebaulichen Innenentwicklung.<sup>15</sup> Zum einen wird die Innenentwicklung durch die Gewährung von Finanzausweisungen für kommunale Innenbereichsprojekte direkt gefördert. Zum zweiten erfolgt eine För-

<sup>15</sup> Vgl. Krumm (2005), S. 47f.

derung der Innenentwicklung auch noch auf indirekte Weise, und zwar dadurch, dass die BLAU-Finanzausgleichsumlage die städtebauliche Alternative „Außenentwicklung“ mit einer Umlagelast belegt. Während man in Bezug auf die indirekte Förderung über die BLAU-Finanzausgleichsumlage von einer landesplanerischen Grobsteuerung sprechen könnte, welche die Innenentwicklung als solche fördert, eröffnet die direkte Förderung über die Gewährung von flächenschutzbezogenen Zweckzuweisungen die Möglichkeit einer landesplanerischen Feinsteuerung, und zwar insoweit, als das Land als Zuweisungsgeber genau festlegen kann, welche Kriterien ein kommunales Innenentwicklungsprojekt erfüllen muss, um als förderwürdig zu gelten (vgl. Abbildung 3).

Abbildung 3: Zweifache Förderung der städtebaulichen Innenentwicklung durch das „Duale Reformmodell“ für den Kommunalen Finanzausgleich



Quelle: in Anlehnung an Krumm (2005)

Für eine Kommune  $i$  ergibt sich unter einem solchen Finanzausgleichs-„Regime“ als Differenz zwischen Zuweisungszufluss ( $Z_i$ ) und Finanzausgleichsumlagelast ( $U_i$ ) folgender fiskalischer Nettoeffekt  $E_i$ :

$$(1) \quad E_i = Z_i - U_i = z \cdot K_i - u \cdot AE_i \quad (\text{mit } 0 < z < 1)$$

mit  $z$  als Zuweisungssatz (Zuschussanteil an den kommunalen Innenentwicklungskosten  $K_i$ ) und dem Umlagesatz  $u$  auf die Außenentwicklungsfläche  $AE_i$ . Um nun einen analytischen Zusammenhang mit der in der Bemessungsgrundlage der BLAU-Finanzausgleichsumlage enthaltenen Baulandausweisungs- bzw. Außenentwicklungsfläche  $AE_i$  herstellen zu können, kann in die Tarifformel für die Finanzausgleichsumlagen auch noch eine geeignete Flächenkomponente integriert werden, und zwar dadurch, dass eine algebraische Erweiterung um die Innenentwicklungsfläche  $IE_i$

vorgenommen wird. Damit gilt:  $Z_i = z \cdot (K_i / IE_i) \cdot IE_i$  (mit  $K_i/IE_i$  als kommunale Projektkosten pro Quadratmeter Innenentwicklung). Insgesamt ergibt sich als kommunaler Nettofiskalterm dann

$$(2) \quad E_i = Z_i - U_i = z \cdot \frac{K_i}{IE_i} \cdot IE_i - u \cdot AE_i.$$

Die einzelnen Kommunen wären von der flächenschutzpolitischen Reform des Kommunalen Finanzausgleichs in unterschiedlichem Maße betroffen. Bei denjenigen Kommunen, die sowohl Außenentwicklung im Sinne von Baulandausweisung als auch Innenentwicklung (in einem aus Landessicht förderwürdigen Sinne) betreiben – das entspricht in Tabelle 1 dem Kommumentyp A - steht a priori nicht fest, ob sich für diese ein positiver oder negativer Nettoeffekt ergibt. Ein fiskalischer Nettoeffekt von Null würde sich dann einstellen, wenn die Umlagelast und der Zuweisungsbetrag genau dieselbe Höhe aufweisen. Dies gilt dann, wenn das Verhältnis zwischen Innen- und Außenentwicklungsfläche ( $IE_i/AE_i$ ) exakt mit der „Relation BLAU-Umlagelast pro qm ( $U_i/AE_i$ ) zu Finanzzuweisungsbetrag pro qm ( $z \cdot (K_i / IE_i)$ )“ übereinstimmt:

$$(3) \quad \frac{IE_i}{AE_i} = \frac{u}{z \cdot (K_i / IE_i)} \quad \text{mit} \quad u = \frac{U_i}{AE_i} \quad \text{und} \quad z \cdot \frac{K_i}{IE_i} = \frac{Z_i}{IE_i}$$

Fällt für den entsprechenden Kommumentyp A das Verhältnis zwischen Innen- und Außenentwicklung höher aus, dann kommt dieser in den Bereich positiver Nettofiskaleffekte. Insgesamt hängt die konkrete Fiskalwirkung damit zum einen vom städtebaulichen Verhalten der Kommune (Innen- bzw. Außenentwicklung) sowie deren Innenentwicklungskosten ( $K_i/IE_i$ ) ab und zum anderen von den vom Land festgesetzten Umlage- und Zuweisungssätzen ( $u$  bzw.  $z$ ).

Tabelle 1: Fiskalwirkung einer „dualen flächenschutzpolitischen Reform“ des Kommunalen Finanzausgleichs für verschiedene Kommumentypen

		Außenentwicklung ( $AE_i$ )	
		ja	nein
Innenentwicklung ( $IE_i$ )	ja	Kommumentyp A: $E_i=?$	Kommumentyp B: $E_i>0$
	nein	Kommumentyp C: $E_i<0$	Kommumentyp D: $E_i=0$

Quelle: Eigener Entwurf

Eine generell positive Fiskalwirkung ergibt sich für die Kommunen des Typs B, die nur Innen-, aber keine Außenentwicklung betreiben, und damit zwar flächenschutzbezogene Finanzausgleichsumlagen erhalten, aber keine BLAU-Umlagezahlungen leisten müssen. Umgekehrt verhält es sich beim Kommumentyp C, der ausschließlich auf städtebauliche Außenentwicklung setzt. Kommunen, die weder Innen- noch Außenentwicklung betreiben (Typ D) werden dagegen von der dualen Reform des Kommunalen Finanzausgleichs nicht betroffen.

Das Land verfügt neben den Kriterien zur Bestimmung förderwürdiger kommunaler Innenentwicklungsprojekte über zwei flächenschutzpolitische Gestaltungsparameter: zum einen den Umlagesatz  $u$  (sowie eventuell den Umlagefreibetrag  $F$ ) der BLAU-Finanzausgleichsumlage und zum anderen den Zuweisungssatz  $z$  der innenentwicklungsbezogenen Zweckzuweisungen. Mit diesen beiden Hebeln kann es bis zu einem gewissen Grad die Entwicklung der kommunalen Innen- und Außenentwicklung steuern. Wie an anderer Stelle bereits angedeutet, erfolgt mit dem Umlagesatz (bzw. dem Umlagefreibetrag) eine Art landesplanerische Grobsteuerung, während mit dem Zuweisungssatz (und den Förderkriterien) in begrenztem Maße sogar eine landesplanerische Feinsteuerung möglich ist. Zudem ist über die interkommunale Differenzierung auch noch ein raumordnungspolitisches Steuerungsmoment umsetzbar, und zwar insoweit, als man denjenigen Kommunen, die aus Landessicht den Schwerpunkt der zukünftigen Siedlungsentwicklung bilden sollen, einen ermäßigten Umlagesatz oder einen erhöhten Pro-Kopf-Umlagefreibetrag einräumen kann. Adressat entsprechender Begünstigungen könnten etwa die im Bereich der Siedlungs- und Verkehrsachsen gelegenen Kommunen sein.

Die duale flächenschutzpolitische Reform des Kommunalen Finanzausgleichs würde für das Land bzw. für dessen Finanzausgleichsmasse „haushaltsneutral“ ausfallen, wenn das Aufkommen aus der BLAU-Finanzausgleichsumlage gerade ausreicht, um die flächenschutzbezogenen Zweckzuweisungen zu finanzieren. Dies gilt dann, wenn von der Landespolitik das „Verhältnis zwischen Umlage- und Zuweisungssatz“ ( $u/z$ ) gerade so festgesetzt wurde, dass folgender Zusammenhang gilt:

$$(4) \quad \frac{u}{z} = \frac{K}{IE} \cdot \frac{IE}{AE}$$

Das Verhältnis zwischen den beiden Fiskalsätzen (u/z) müsste also der gewichteten Relation „Innen- zu Außenentwicklungsfläche“ (IE/AE) entsprechen, wobei als Gewichtungsfaktor die durchschnittlichen kommunalen Projektkosten für Innenentwicklungsmaßnahmen (K/IE), in Euro pro Quadratmeter, gegeben wären.

## **5. Abschließende Bemerkungen**

In dem vorliegenden Beitrag wurde gezeigt, wie der Kommunale Finanzausgleich reformiert werden könnte, um flächenschutzpolitische Ziele, wie etwa die Begrenzung der städtebaulichen Außenentwicklung, umzusetzen. Neben der Darstellung der bereits seit längerer Zeit diskutierten Möglichkeit, Finanzausweisungen zur flächenpolitischen Steuerung einzusetzen, wurden in dem Beitrag zwei neue Reformkonzepte entwickelt bzw. von der theoretischen Ebene in den konkreten Kontext des kommunalen Finanzausgleichsystems gestellt.

Der erste der beiden neuen Reformansätze steht für die Option, eine flächenschutzpolitische Finanzausgleichsumlage einzuführen, bei der die Kommunen nach Maßgabe ihrer Baulandausweisung bzw. Außenentwicklung Umlagezahlungen an die Landesebene zu leisten hätten. Damit entstünde für die Kommunen der Anreiz, weniger Außenentwicklung zu betreiben und zum Teil auf die umlagefrei gestellte Innenentwicklung auszuweichen. Die Einführung einer entsprechenden Finanzausgleichsumlage vom Typ einer „Baulandausweisungsumlage“ (BLAU) dürfte unter Akzeptanzgesichtspunkten jedoch nur dann in Frage kommen, wenn das auf der Landesebene anfallende Umlageaufkommen wieder an die Kommunalebene zurückverteilt wird. Dazu wurden in dem Beitrag verschiedene Rückverteilungsregime diskutiert, u.a. die Ausschüttung des Umlageaufkommens nach einem bestimmten interkommunalen Verteilungsschlüssel. Geht man dagegen davon aus, dass nicht nur die Erhebung, sondern auch die Verwendung der Umlagezahlungen über den kommunalen Finanzausgleich abgewickelt werden soll, dann bietet sich für die Landesebene unter anderem die Möglichkeit, den Kommunen aus dem BLAU-Umlageaufkommen Zweckzuweisungen für Innenentwicklungsmaßnahmen zu gewähren.

Damit kommt man zu dem hier ebenfalls neu konzipierten „Dualen flächenschutzpolitischen Reformmodell“, bei dem die Erhebung einer flächenschutzpolitischen Finanzausgleichsumlage (vom BLAU-Typ) mit der Gewährung von innenentwicklungsbezo-

genen Finanzausgleichs kombiniert wird. Dadurch käme es zu einer zweifachen Förderung der städtebaulichen Innenentwicklung. Zum einen würde die Innenentwicklung auf indirekte Weise gefördert, indem die BLAU-Finanzausgleichsumlage bei den Kommunen die städtebauliche Alternative „Außenentwicklung“ mit einer Umlagebelastung belegt. Zum zweiten käme es auch noch zu einer direkten Förderung der Innenentwicklung, und zwar dadurch, dass den Kommunen Finanzausgleichsleistungen für städtebauliche Innenentwicklungsprojekte gewährt würden. Gegenüber dem Modell der „bloßen“ Einführung von flächenschutzbezogenen Finanzausgleichsleistungen hat das duale Konzept den Vorteil, dass es die mit der Gewährung von Finanzausgleichsleistungen für das Land verbundene Finanzierungsproblematik löst bzw. zumindest entschärft und ein zusätzliches flächenschutzpolitisches Steuerungsmoment mit sich bringt.

Die dargestellten Optionen scheinen für die Flächenschutzpolitik auch deshalb besonders interessant zu sein, weil die betreffenden Konzepte von einzelnen Ländern im Alleingang, d.h. ohne Beteiligung des Bundes, umgesetzt werden könnten. Die Bundesländer könnten mit der Integration flächennutzungssteuernder Elemente in den kommunalen Finanzausgleich dazu beitragen, dass der mitunter „ruinöse“ interkommunale Standortwettbewerb in der Flächenpolitik auf eine vernünftiger Basis gestellt wird. Damit könnten ökologische Schäden sowie die aus der Unterauslastung von neuen und alten Baugebieten resultierenden kommunalen Infrastrukturfolgekosten begrenzt werden.

## Literaturverzeichnis

- Bergmann, E. (1999): Lenkung der Flächenausweisung über Zuweisungen?, in: Informationen zur Raumentwicklung, S. 555-564.
- Krumm, R. (2001): Kommunales Flächenmanagement: Finanzierungsmöglichkeiten und fiskalische Auswirkungen einer umweltverträglichen Flächennutzungssteuerung (Teil II), in: Finanzwirtschaft 4/2001, S. 102-104.
- Krumm, R. (2003): Die Baulandausweisungsumlage als flächenpolitisches Steuerungsinstrument, in: Wirtschaftsdienst. Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, 83. Jg, S. 409-416.
- Krumm, R. (2004): Nachhaltigkeitskonforme Flächennutzungs politik. Ökonomische Steuerungsinstrumente und deren gesellschaftliche Akzeptanz, Tübingen.
- Krumm, R. (2005): Implementation ökonomischer Steuerungsansätze in die Raumplanung, in: Spannowsky, W. und A. Hofmeister (Hrsg.): Ökonomische und finanzielle Aspekte des Städtebaurechts. Neue Ansätze, S. 37-49.
- Lenk, Th. und H.-J. Rudolph (2003): Die kommunalen Finanzausgleichssysteme in der Bundesrepublik Deutschland. Die Bestimmung der Finanzausgleichsmasse – vertikale Verteilungsprobleme zwischen Land und Kommunen (Arbeitspapier Nr. 24 der Universität Leipzig, Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät), Leipzig.
- Michaelis, P. (2002): Ökonomische Instrumente zur Steuerung des Flächenverbrauchs, in: Zeitschrift für Umweltrecht. Sonderheft Flächenhaushaltspolitik, S. 129-135.
- Perner, A. und M. Thöne (2007): Naturschutz im kommunalen Finanzausgleich – Anreize für eine nachhaltige Flächennutzung, Bonn 2007.
- Rat der Sachverständigen für Umweltfragen (2002): Für eine Stärkung und Neuorientierung des Naturschutzes (Sondergutachten), Stuttgart.
- Wohlmann, M. (2002): Rechtsfragen der Ökologisierung des kommunalen Finanzausgleichs, in: Zeitschrift für Umweltrecht. Sonderheft Flächenhaushaltspolitik, S. 169-179.



## Anhang 1

### **Alternative Tarifformeln für eine flächenschutzpolitische Finanzausgleichsumlage, Fall „Ohne Berücksichtigung der Umlagerückverteilung“**

Basismodell (ohne landesplanerische Differenzierungen):

$$U_i = u \cdot AE_i$$

Modell mit einheitlichem Pro-Kopf-Umlagefreibetrag:

$$U_i = u \cdot (AE_i - F_i) \quad \text{für } (AE_i - F_i) \geq 0 \quad \text{und} \quad \frac{F_i}{EW_i} = \frac{F}{EW} \quad (\text{für alle } i)$$

Modell mit landesplanerischer Differenzierung des Pro-Kopf-Umlagefreibetrages:

$$U_i = u \cdot (AE_i - F_i) \quad \text{für } (AE_i - F_i) \geq 0 \quad \text{und} \quad \frac{F_i}{EW_i} > \frac{F_j}{EW_j} \quad (\text{für alle } i, j)$$

Modell mit landesplanerischer Differenzierung des Umlagesatzes:

$$U_i = u_i \cdot AE_i \quad \text{mit } u_i < u_j \quad (\text{für alle } i, j)$$

### **Erläuterungen**

$U_i$  Umlagezahllast einer Kommune i

$u_i$  Umlagesatz einer Kommune i

$AE_i$  Baulandausweisungsfläche (Außenentwicklungsfläche) einer Kommune i

$F_i$  Umlagefreibetrag einer Kommune i

$EW_i$  Einwohnerzahl einer Kommune i

$F_i/EW_i$  Pro-Kopf-Umlagefreibetrag einer Kommune i

*Bei landesplanerischer Differenzierung gilt für die Indizes*

i = landesplanerische „Präferenzkommune“, j = andere Kommune

## Anhang 2

### **Tarifformel für eine flächenschutzpolitische Finanzausgleichsumlage mit Berücksichtigung der Umlagerückverteilung**

(Beispiel für ein Ausschüttungsregime)

Die in Anhang 1 zur BLAU-Finanzausgleichsumlage angeführten Tarifformeln vernachlässigen die Tatsache, dass das beim Land anfallende Umlageaufkommen an die Kommunalebene zurückverteilt werden soll. Nachstehend soll dies beispielhaft für ein *einfaches* Ausschüttungsregime (nämlich die Anwendung eines reinen Einwohnerschlüssels) demonstriert werden.<sup>16</sup>

Der Nettofiskalterm  $E_i$  einer Kommune  $i$  ergibt sich als Differenz zwischen dem Rückflussbetrag  $Z_i$  und der Umlagezahlung  $U_i$ . Die Umlagezahlung bemisst sich nach der kommunalindividuellen Außenentwicklungsfläche  $AE_i$  und dem Umlagesatz  $u$ . Der Rückflussbetrag  $Z_i$  ergibt sich annahmegemäß nach Maßgabe des Einwohneranteils der Kommune ( $EW_i/EW$ ) am BLAU-Umlageaufkommen  $u \cdot AE$ . Für den Nettofiskalterm einer Kommune  $i$  gilt also

$$E_i = Z_i - U_i = \frac{EW_i}{EW} \cdot u \cdot AE - u \cdot AE_i$$

Ausgehend von der vorstehenden Tarifformel kommt man zum Pro-Kopf-Nettofiskalterm der Kommune  $i$ :

$$\frac{E_i}{EW_i} = u \cdot \left( \frac{AE}{EW} - \frac{AE_i}{EW_i} \right)$$

Man erkennt, dass der (Pro-Kopf-)Nettofiskalterm der Kommune  $i$  dann positiv ist, wenn deren Pro-Kopf-Baulandausweisung bzw. –Außenentwicklung ( $AE_i/EW_i$ ) niedriger ist als die landesdurchschnittliche Pro-Kopf-Baulandausweisung bzw. –Außenentwicklung ( $AE/EW$ ) aller Kommunen. In diesem Fall erhält die Kommune  $i$  eine höheren Rückflussbetrag aus dem Umlageaufkommen als sie BLAU-Finanzausgleichsumlage an das Land abgeführt hat.

---

<sup>16</sup> Hinweis: In Abschnitt 4 wird die Tarifformel für eine BLAU-Finanzausgleichsumlage gezeigt, die sich für den Fall der Rückverteilung des Umlageaufkommens an die Kommunen über flächenschutzpolitische Finanzausweisungen ergeben würde.



# IAW-Diskussionspapiere

Bisher erschienen:

- Nr. 1 (September 2001)  
Das Einstiegsgeld – eine zielgruppenorientierte negative Einkommensteuer: Konzeption, Umsetzung und eine erste Zwischenbilanz nach 15 Monaten in Baden-Württemberg  
*Sabine Dann / Andrea Kirchmann / Alexander Spermann / Jürgen Volkert*
- Nr. 2 (Dezember 2001)  
Die Einkommensteuerreform 1990 als natürliches Experiment. Methodische und konzeptionelle Aspekte zur Schätzung der Elastizität des zu versteuernden Einkommens  
*Peter Gottfried / Hannes Schellhorn*
- Nr. 3 (Januar 2001)  
Gut betreut in den Arbeitsmarkt? Eine mikroökonomische Evaluation der Mannheimer Arbeitsvermittlungsagentur  
*Jürgen Jeger / Christian Pohnke / Alexander Spermann*
- Nr. 4 (Dezember 2001)  
Das IAW-Einkommenspanel und das Mikrosimulationsmodell SIMST  
*Peter Gottfried / Hannes Schellhorn*
- Nr. 5 (April 2002)  
A Microeconomic Characterisation of Household Consumption Using Quantile Regression  
*Niels Schulze / Gerd Ronning*
- Nr. 6 (April 2002)  
Determinanten des Überlebens von Neugründungen in der baden-württembergischen Industrie – eine empirische Survivalanalyse mit amtlichen Betriebsdaten  
*Harald Strotmann*
- Nr. 7 (November 2002)  
Die Baulandausweisungsumlage als ökonomisches Steuerungsinstrument einer nachhaltigkeitsorientierten Flächenpolitik  
*Raimund Krumm*
- Nr. 8 (März 2003)  
Making Work Pay: U.S. American Models for a German Context?  
*Laura Chadwick, Jürgen Volkert*

# IAW-Diskussionspapiere

- Nr. 9 (Juni 2003)  
Erste Ergebnisse von vergleichenden Untersuchungen mit anonymisierten und nicht anonymisierten Einzeldaten am Beispiel der Kostenstrukturerhebung und der Umsatzsteuerstatistik  
*Martin Rosemann*
- Nr. 10 (August 2003)  
Randomized Response and the Binary Probit Model  
*Gerd Ronning*
- Nr. 11 (August 2003)  
Creating Firms for a New Century: Determinants of Firm Creation around 1900  
*Joerg Baten*
- Nr. 12 (September 2003)  
Das fiskalische BLAU-Konzept zur Begrenzung des Siedlungsflächenwachstums  
*Raimund Krumm*
- Nr. 13 (Dezember 2003)  
Generelle Nichtdiskontierung als Bedingung für eine nachhaltige Entwicklung?  
*Stefan Bayer*
- Nr. 14 (Februar 2003)  
Die Elastizität des zu versteuernden Einkommens. Messung und erste Ergebnisse zur empirischen Evidenz für die Bundesrepublik Deutschland.  
*Peter Gottfried / Hannes Schellhorn*
- Nr. 15 (Februar 2004)  
Empirical Evidence on the Effects of Marginal Tax Rates on Income – The German Case  
*Peter Gottfried / Hannes Schellhorn*
- Nr. 16 (Juli 2004)  
Shadow Economies around the World: What do we really know?  
*Friedrich Schneider*
- Nr. 17 (August 2004)  
Firm Foundations in the Knowledge Intensive Business Service Sector. Results from a Comparative Empirical Study in Three German Regions  
*Andreas Koch / Thomas Stahlecker*

# IAW-Diskussionspapiere

- Nr. 18 (Januar 2005)  
The impact of functional integration and spatial proximity on the post-entry performance of knowledge intensive business service firms  
*Andreas Koch / Harald Strotmann*
- Nr. 19 (März 2005)  
Legislative Malapportionment and the Politicization of Germany's Intergovernmental Transfer System  
*Hans Pitlik / Friedrich Schneider / Harald Strotmann*
- Nr. 20 (April 2005)  
Implementation ökonomischer Steuerungsansätze in die Raumplanung  
*Raimund Krumm*
- Nr. 21 (Juli 2005)  
Determinants of Innovative Activity in Newly Founded Knowledge Intensive Business Service Firms  
*Andreas Koch / Harald Strotmann*
- Nr. 22 (Dezember 2005)  
Impact of Opening Clauses on Bargained Wages  
*Wolf Dieter Heinbach*
- Nr. 23 (Januar 2006)  
Hat die Einführung von Gewinnbeteiligungsmodellen kurzfristige positive Produktivitätswirkungen? – Ergebnisse eines Propensity-Score-Matching-Ansatzes  
*Harald Strotmann*
- Nr. 24 (März 2006)  
Who Goes East? The Impact of Enlargement on the Pattern of German FDI  
*Claudia M. Buch / Jörn Kleinert*
- Nr. 25 (Mai 2006)  
Estimation of the Probit Model from Anonymized Micro Data  
*Gerd Ronning / Martin Rosemann*
- Nr. 26 (Oktober 2006)  
Bargained Wages in Decentralized Wage-Setting Regimes  
*Wolf Dieter Heinbach*

# IAW-Diskussionspapiere

- Nr. 27 (Januar 2007)  
A Capability Approach for Official German Poverty and Wealth Reports:  
Conceptual Background and First Empirical Results  
*Christian Arndt / Jürgen Volkert*
- Nr. 28 (Februar 2007)  
Typisierung der Tarifvertragslandschaft – Eine Clusteranalyse der tarifvertraglichen  
Öffnungsklauseln  
*Wolf Dieter Heinbach / Stefanie Schröpfer*
- Nr. 29 (März 2007)  
International Bank Portfolios: Short- and Long-Run Responses to the Business Cycles  
*Sven Blank / Claudia M. Buch*
- Nr. 30 (April 2007)  
Stochastische Überlagerungen mit Hilfe der Mischungsverteilung  
*Gerd Ronning*
- Nr. 31 (Mai 2007)  
Openness and Growth: The Long Shadow of the Berlin Wall  
*Claudia M. Buch / Farid Toubal*
- Nr. 32 (Mai 2007)  
International Banking and the Allocation of Risk  
*Claudia M. Buch / Gayle DeLong / Katja Neugebauer*
- Nr. 33 (Juli 2007)  
Multinational Firms and New Protectionisms  
*Claudia M. Buch / Jörn Kleinert*
- Nr. 34 (November 2007)  
Within-Schätzung bei anonymisierten Paneldaten  
*Elena Biewen*
- Nr. 35 (Dezember 2007)  
What a Difference Trade Makes – Export Activity and the  
Flexibility of Collective Bargaining Agreements  
*Wolf Dieter Heinbach / Stefanie Schröpfer*

# IAW-Diskussionspapiere

Nr. 36

(Dezember 2007)

To Bind or Not to Bind Collectively? Decomposition of  
Bargained Wage Differences Using Counterfactual Distributions

*Wolf Dieter Heinbach / Markus Spindler*

Nr. 37

(Dezember 2007)

Neue Ansätze zur flächenschutzpolitischen Reform des  
Kommunalen Finanzausgleichs

*Raimund Krumm*