

Arbeitspapier Nr. 5

Katharina Krause-Junk

**Kommunale Einkommensteuereinnahmen
im Zusammenhang mit neuen Wohngebieten**

Dortmund, Dezember 2008

Impressum

Kommunale Einkommenssteuereinnahmen im Zusammenhang mit neuen Wohngebieten

Auswertung im Rahmen des Forschungsverbundprojektes
“LEAN² - Kommunale Finanzen und nachhaltiges Flächenmanagement“
Gefördert durch das Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) im
Forschungsschwerpunkt „Forschung für die Reduzierung der Flächeninanspruchnahme und
ein nachhaltiges Flächenmanagement“ (REFINA)

Ein Verbundprojekt von:

Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung (ILS gGmbH)
Planersocietät – Stadtplanung, Verkehrsplanung, Kommunikation
Ingenieurgesellschaft nts mbH
Lehrstuhl für Planungstheorie und Stadtentwicklung an der RWTH Aachen
Institut für Raumplanung an der Universität Dortmund (IRPUD)

Bearbeitung:



Katharina Krause-Junk
Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung gGmbH
Deutsche Straße 5
44339 Dortmund
Fon: 0231/9051 263
Fax: 0231/9051 280
www.ils-forschung.de

Gliederung

1. Einleitung.....	3
2. Berechnungsmechanismus und Stellschrauben der kommunalen Einkommensteuereinnahmen.....	4
Vom Einkommen zu den kommunalen Einnahmen aus der Einkommensteuer	4
Gemeindegröße, Beschäftigungsstruktur und Einkommenshöhe als Determinanten des kommunalen Einkommensteueraufkommens	7
3. Ein Modell zur Abschätzung kommunaler Einkommensteuereinnahmen aus Neubaugebieten.....	9
Das Programm <i>LEAN-kom</i>	9
Rahmenbedingungen für die Abbildung der kommunalen Einkommensteuereinnahmen aus Neubaugebieten	10
Das <i>LEAN kom</i> - Abbildungskonzept für die Einkommensteuer	10
Abbildungsgenauigkeit.....	12
4. Kommunale Einkommensteuereinnahmen am Beispiel.....	15
Auswirkungen unterschiedlicher Bebauungstypen auf das kommunale Einkommensteueraufkommen aus Neubaugebieten.....	15
Die Herkunft der Einwohner als Stellschraube beim kommunalen Einkommensteueraufkommen	19
5. Schlussbemerkungen	22

Abbildungen

Abbildung 1: Durchschnitts- und Grenzsteuersatz des Grundtarifs nach § 32a Einkommensteuergesetz 2008	5
Abbildung 2: Formel zur Berechnung des Anteils der einzelnen Gemeinde am Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	5
Abbildung 3: Aufbau von <i>LEAN kom</i>	9
Abbildung 4: Abbildungskonzept für die Einkommensteuer	12
Abbildung 5: Summe der kommunalen Einkommensteuereinnahmen über 20 Jahre aus einem Ein- und aus einem Mehrfamilienhausgebiet.....	15
Abbildung 6: Typische Altersverteilung im Ein- und Mehrfamilienhausgebiet	16
Abbildung 7: Bundesdurchschnittliches Einkommen im Ein- und Mehrfamilienhaus mit 91 bis 120 qm Wohnfläche je Wohneinheit nach Altersklassen	17
Abbildung 8: Bundesdurchschnittliches Einkommen im Einfamilienhaus (mit über 200 qm Wohnfläche je Wohneinheit) und im Mehrfamilienhaus (mit 1 bis 60 qm Wohnfläche je Wohneinheit) nach Altersklassen	17
Abbildung 9: Summe der kommunalen Einkommensteuereinnahmen über 20 Jahre aus einem Ein- und einem Mehrfamilienhausgebiet (Variation der Wohnfläche je Wohneinheit)	18
Abbildung 10: Entwicklung der Einwohner und kommunalen Einkommensteuereinnahmen im Ein- und Mehrfamilienhausgebiet über 20 Jahre	19
Abbildung 11: Summe der kommunalen Einkommensteuereinnahmen über 20 Jahre aus einem Einfamilienhausgebiet (Variation der Zuzugsquote von außerhalb der Gemeinde).....	20
Abbildung 12: Summe der kommunalen Einkommensteuereinnahmen über 20 Jahre aus einem Einfamilienhausgebiet (Variation der Gemeinde (Dahlem) sowie der Zuzugsquote von außerhalb des Bundeslandes)	21
Abbildung 13: Summe der kommunalen Einkommensteuereinnahmen über 20 Jahre aus einem Einfamilienhausgebiet (Variation der Gemeinde (Düsseldorf) sowie der Zuzugsquote von außerhalb des Bundeslandes)	21

1. Einleitung

Die Frage nach der fiskalischen Bilanz von Neubaugebieten wird in den Raumwissenschaften und der Planungspraxis aktuell stark diskutiert. Vor dem Hintergrund vielfach rückläufiger Bevölkerungszahlen häufig in Verbindung mit gleichzeitigem Siedlungswachstum stehen Städte und Gemeinden vor besonders hohen finanziellen Herausforderungen. Die Gleichzeitigkeit von Wachstum und Schrumpfung innerhalb von Gemeindegrenzen führt oft zu hohen Mehrbelastungen durch die notwendige Vorhaltung von technischer und sozialer Infrastruktur. Diese Kulisse lässt die Einnahmen im Zusammenhang mit Siedlungsentwicklung besonders wichtig werden.

Neue Wohngebiete werden dabei häufig mit dem Argument ausgewiesen, dass sie das Steueraufkommen der Kommune erhöhen. Wohnneubaugebiete führen in erster Linie zu einer Steigerung der Einnahmen aus der Grundsteuer und aus der Einkommensteuer. Eine Abschätzung der aus Neubaugebieten hervorgehenden zusätzlichen Grundsteuereinnahmen ist zwar nicht gängige Praxis in den Kommunen; aufgrund vorliegender Daten und überschaubarer Komplexität sind solche Betrachtungen aber möglich. Anders verhält es sich für die Einnahmen aus der Einkommensteuer: Die Berechnung der Einkommensteuer des Einzelnen, ihres Gemeindeanteils und des auf die einzelne Kommune entfallenden Anteils ist derart komplex, dass eine Abschätzung des Zusatzaufkommens infolge eines Baugebiets durch kommunale Planungsakteure nicht leistbar ist.

Nicht selten wird deswegen der durchaus nahe liegende Schluss gezogen, dass der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer besonders für Einfamilienhäuser hoch sei, für Mehrfamilienhausbebauungen hingegen je Einwohner eher niedrig ausfalle. Hierbei wird ein positiver Zusammenhang zwischen der Fläche je Wohneinheit, der Einkommen der Haushalte und der Rentabilität für die Gemeinde unterstellt. Solche Schätzungen bergen allerdings die Gefahr einer auf falschen fiskalischen Hoffnungen begründeten Flächenpolitik. Für eine ökonomisch nachhaltige Siedlungsstrategie ist ein detailliertes Wissen über die fiskalischen Auswirkungen planerischer Entscheidungen von zentraler Bedeutung.

Das vorliegende Arbeitspapier, das im Zusammenhang mit dem Forschungsprojekt „LEAN² - Kommunale Finanzen und nachhaltiges Flächenmanagement“ verfasst wurde, beschreibt die Wirkungszusammenhänge zwischen neuen Wohngebieten und den kommunalen Einnahmen aus der Einkommensteuer. Im Rahmen des Projekts wurde mit *LEAN kom* ein Tool entwickelt, das die fiskalischen Auswirkungen von Wohngebieten für einen Zeitraum von 30 Jahren abschätzen kann. Das Teilmodell zur Abbildung der Einkommensteuer wird hier genutzt, um anhand von Beispielrechnungen die Auswirkungen unterschiedlicher planerischer Entscheidungen auf das kommunale Einkommensteueraufkommen darzustellen.

Die mit dem Berechnungsmodell für die Einkommensteuer erzielten Ergebnisse zeigen unter anderem, dass Einfamilienhausgebiete typischerweise in den ersten 20 Jahren nach ihrer Realisierung weniger kommunales Einkommensteueraufkommen bedeuten als Mehrfamilienhausgebiete. Diese Erkenntnis ist zum einen bedeutsam für eine fiskalisch sinnvolle kommunale Flächenpolitik. Zum anderen stellt sie einen wichtigen Ansatzpunkt für die Diskussion über Strategien zur Unterstützung eines nachhaltigen Flächenmanagements dar.

2. Berechnungsmechanismus und Stellschrauben der kommunalen Einkommensteuereinnahmen

Vom Einkommen zu den kommunalen Einnahmen aus der Einkommensteuer

Die Einkommensteuer ist eine Personensteuer. Unter Berücksichtigung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit, ausgedrückt unter anderem im Familienstand, in der Kinderzahl oder in Unterhaltskosten, wird das Einkommen des Einzelnen besteuert. Es werden dabei sieben Einkunftsarten unterschieden. Von der sich ergebenden Summe der Einkünfte werden je nach persönlichen Lebensumständen verschiedene Beträge abgezogen und zuletzt das zu versteuernde Einkommen gebildet (vgl. Tabelle 1). Auf das zu versteuernde Einkommen wird der im Einkommensteuergesetz (§ 32a EStG) geregelte

progressive Einkommensteuertarif angewendet, der in Abbildung 1 veranschaulicht ist. Der Durchschnittssteuersatz ist der auf das gesamte zu versteuernde Einkommen zu zahlende Satz, der Grenzsteuersatz gibt Auskunft über den Steuersatz auf den letzten hinzuverdienten Euro. Über den in Abbildung 1 dargestellten Steuersatz hinausgehend regelt das Einkommensteuergesetz einige Ausnahmen, so beispielsweise für Empfänger von Transferzahlungen wie Arbeitslosen- oder Mutterschaftsgeld (§§ 32b – d EStG).

Die derart berechnete Einkommensteuer unterteilt sich in die so genannten Abzugssteuern, das heißt die Lohnsteuer, die Kapitalertragsteuer inklusive Zinsabschlag¹ und den Abzug nach § 50a EStG (so genannte Aufsichtsratssteuer), sowie die veranlagte Einkommensteuer. Es handelt sich dabei um unterschiedliche Erhebungsformen der Einkommensteuer, wobei die bei Angestellten monatlich vom Arbeitgeber einbehaltene Lohnsteuer die quantitativ weitaus bedeutendste Rolle spielt (Dommermuth et al 2006: 2 f).

	Einkünfte aus Land- und Forstwirtschaft,
+	Einkünfte aus Gewerbebetrieb,
+	Einkünfte aus selbstständiger Tätigkeit,
+	Einkünfte aus nicht selbstständiger Tätigkeit,
+	Einkünfte aus Kapitalvermögen,
+	Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung,
+	sonstige Einkünfte
=	Summe der Einkünfte (§ 2 Abs. 3 Satz 1 EStG)
-	Altersentlastungsbetrag
-	Entlastungsbetrag für Alleinerziehende
-	Freibetrag für Land- und Forstwirte
=	Gesamtbetrag der Einkünfte (§ 2 Abs. 3 Satz 1 EStG)
-	Verlustabzug
-	Sonderausgaben
-	Außergewöhnliche Belastungen
=	Einkommen (§ 2 Abs. 4 EStG)
-	Kinderfreibetrag
-	Betreuungsfreibetrag
-	Härteausgleich bei Arbeitnehmern
=	Zu versteuerndes Einkommen (§ 2 Abs. 5 EStG)

Tabelle 1: Besteuerungsablauf nach Einkommensteuergesetz

¹ Ab dem 1.1.2009 wird die Zinsabschlagsteuer durch die Abgeltungssteuer abgelöst. Diese sieht im Unterschied zu der Zinsabschlagsteuer einen einheitlichen Steuersatz von 25 Prozent (ohne Solidaritätszuschlag und Kirchensteuer) auf Kapitalerträge vor, der nicht in die Veranlagung einbezogen wird. Die Steuer entfaltet eine die Einkommensteuerschuld abgeltende Wirkung.

Für den Anteil einer einzelnen Kommune an der Einkommensteuer ist relevant, wie viel Einkommensteuer von den auf ihrem Gebiet lebenden Einwohnern gezahlt wurde, sie wird nach dem Wohnsitzprinzip verteilt (Art. 106 Abs. 5 GG). Die Gemeinde erhält dabei aber nicht die vollständige auf ihrem Gebiet erwirtschaftete Einkommensteuer, vielmehr

handelt es sich um eine Gemeinschaftssteuer, die zwischen Bund, Ländern und Gemeinden aufgeteilt

wird (Art. 106 Abs. 3 GG). Die Verteilung auf die Kommunen ist im Gemeindefinanzreformgesetz geregelt (GemFinRefG): An die Kommunen werden 15 Prozent des Aufkommens an Lohn- und veranlagter Einkommensteuer sowie 12 Prozent des Zinsabschlags² des jeweiligen Bundeslandes verteilt (Gemeindeanteil an der Einkommensteuer). Dieser Betrag wird zwischen den Städten und Gemeinden eines Bundeslandes verteilt. Welcher Anteil auf die einzelne Gemeinde entfällt, ist über einen Verteilungsschlüssel geregelt. Dieser setzt die Einkommensteuerleistungen der Bürger der einzelnen Gemeinde zu denen im Bundesland in Beziehung. In die sich hieraus ergebenden so genannten Schlüsselzahlen werden allerdings je Steuerpflichtigem nur die bis zu einer gewissen Einkommensgrenze gezahlten Einkommensteuerbeträge einbezogen. Aktuell liegen diese Kappungsgrenzen bei einem zu versteuernden Einkommen von 30.000 Euro (bei Einzelveranlagung) bzw. 60.000 Euro (bei Zusammenveranlagung). Der auf dieser Grundlage berechnete Schlüssel wird mit dem zu verteilenden Landesaufkommen multipliziert und ergibt so den der einzelnen Kommune zustehenden Betrag (vgl. Abbildung 2).

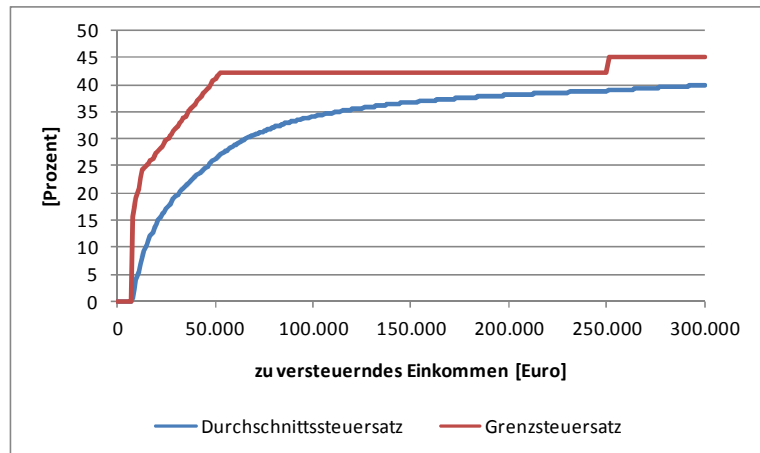


Abbildung 1: Durchschnitts- und Grenzsteuersatz des Grundtarifs nach § 32a Einkommensteuergesetz 2008

	<u>Einkommensteueraufkommen des Landes</u>		<u>Schlüsselzahl</u>
<u>Anteil der einzelnen Gemeinde am Gemeindeanteil an der Einkommensteuer</u>	=	Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	x
			$\frac{\text{Aufkommen an der Einkommensteuereiner Gemeinde innerhalb derjeweiligen Kappungsgrenzen}}{\text{Aufkommen an der Einkommensteueraller Gemeinden innerhalb derjeweiligen Kappungsgrenzen}}$

Abbildung 2: Formel zur Berechnung des Anteils der einzelnen Gemeinde am Gemeindeanteil an der Einkommensteuer (BMF o.J.: 15)

Veränderungen des kommunalen Einkommensteueraufkommens, wie sie unter anderem aus Neubaugebieten zu erwarten sind, treten allerdings mit einer Verzögerung ein. Dies ist auf die recht auf-

² Entsprechend Fußnote 1 wird das Gemeindefinanzreformgesetz hier ab dem 1.1.2009 eine neue Regelung treffen. Inwieweit die Höhe des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer hiervon beeinflusst sein wird, kann an dieser Stelle noch nicht abgeschätzt werden.

wändige Ermittlung der Schlüsselzahlen zurückzuführen. Diese sind jeweils für drei Jahre gültig und basieren auf dem fünf bis sieben Jahre zurückliegenden Einkommensteueraufkommen der Gemeinde. Der anhand der Schlüsselzahlen verteilte Betrag – der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer – entspricht den kassenmäßigen Einnahmen des laufenden Kalenderjahres. Je nachdem ob eine Gemeinde schrumpft oder wächst kann der durch die Schlüsselzahlen verursachte Zeitverzug von Vor- oder von Nachteil sein.

Gemeindegröße, Beschäftigungsstruktur und Einkommenshöhe als Determinanten des kommunalen Einkommensteueraufkommens

Der Verteilungsmechanismus des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer beinhaltet bestimmte Effekte, die das Einkommensteueraufkommen der einzelnen Gemeinde stark bestimmen und die kommunalen Einflussmöglichkeiten hierauf begrenzen.

Zunächst ist auf die Rolle der Schlüsselzahl hinzuweisen, die diese spielt, wenn ein Bürger neu in eine Gemeinde zieht. Sofern der Bürger von außerhalb des Bundeslandes zuzieht, erhält die Zuzugs- bzw. die Aufkommensgemeinde bei gleichem Einkommen des Einwohners unterschiedlich viel Einkommensteuer, abhängig von der Höhe ihrer Schlüsselzahl. Dabei besteht dieser der Gemeinde zugerechnete Betrag aus einem von der Schlüsselzahl unabhängigen und einem von ihr abhängigen Teil. Der unabhängige Teil ist bei gleichem Einkommensteueraufkommen der zuziehenden Person für jede Gemeinde gleich hoch und fließt allein der Aufkommensgemeinde zu³. Theoretisch kann dieser Teil größer oder kleiner als der tatsächlich durch den Bürger zusätzlich aufgebrauchte Beitrag zum Gemeindeanteil an der Einkommensteuer sein. Abhängig davon verbleibt entweder ein noch zur Disposition stehender „Überschuss“ oder es ist rechnerisch zunächst ein Minus entstanden, weil mehr verteilt wurde als aufgekomen ist. Dieser entweder positive oder negative Überschuss wird unter allen Gemeinden des Bundeslandes entsprechend ihrer Schlüsselzahlen verteilt⁴. Für die Aufkommensgemeinde stellt dieser entweder positive oder negative Betrag den zweiten Anteil ihrer Einkommensteuereinnahmen aus dem Neubürger dar – und je nachdem wie groß die Gemeinde ist, kann dieser zweite Anteil für unterschiedliche Gemeinden in der Höhe stark differieren. Eine wesentliche Stellschraube für die Höhe des kommunalen Einkommensteueranteils ist damit grundsätzlich die Schlüsselzahl⁵.

Ein weiterer Effekt der beschriebenen Verteilungskriterien der Einkommensteuer auf die einzelnen Gemeinden ist, dass sich das durch die Einwohner der Gemeinde aufgebrauchte Aufkommen grundsätzlich nur zum Teil auf die Schlüsselzahl und den entsprechenden der Kommune zugerechneten Betrag der Steuer auswirkt. Dies bewirken die Kappungsgrenzen, die eine Steuerkraftangleichung für Gemeinden gleicher Größe zum Ziel haben (BMF o.J.: 8). Einkommensteuerbeträge, die für das über die Kappungsgrenzen hinaus reichende zu versteuernde Einkommen bezahlt wurden, erhöhen den

³ Dieser Teil ließe sich errechnen, wenn man in der Formel der Abbildung 2 das Zusatzaufkommen nur im Zähler der Schlüsselzahl addieren und die übrigen Zahlen im Ausgangszustand (vor Zuzug des Neubürgers) belassen würde. Der sich ergebende Betrag ist derselbe, wie er der Gemeinde bei Umzug des Neubürgers innerhalb des Bundeslandes entstehen würde.

⁴ In der Summe bilden die positiven und / oder negativen Aufkommensveränderungen aller Gemeinden im Land das durch den Neubürger zusätzlich aufgebrauchte, an die Gemeinden zu verteilende Einkommensteueraufkommen.

⁵ Zieht man die aktuellen statistischen Werte für Nordrhein-Westfalen heran und führt Testrechnungen durch, so tritt grundsätzlich der Fall ein, dass die Gemeinden mit größerer Schlüsselzahl stärker vom Einkommensteueraufkommen einzelner Bürger profitieren als Gemeinden mit kleinerer Schlüsselzahl. Dies liegt an dem sehr niedrigen Verhältnis zwischen Gemeindeanteil an der Einkommensteuer und gekapptem Landesaufkommen im Basisjahr der Betrachtung (2008). Inwieweit dies typisch und über den Zeitverlauf konstant ist, kann an dieser Stelle nicht abschließend beantwortet werden.

Anteil an den Einkommensteuereinnahmen für die Gemeinde nicht. Für die der Gemeinde zugerechnete Steuer ist der Höhe der Einkommen der Gemeindebevölkerung bis zu den genannten Grenzen damit zwar durchaus Bedeutung zuzumessen, wichtig ist durch diesen Mechanismus aber insbesondere auch die Häufigkeit der Einkommen, das heißt die Beschäftigungsstruktur in der Gemeinde. Je mehr Einwohner über ein Einkommen verfügen und Einkommensteuer entrichten, desto größer ist der innerhalb der Kappungsgrenzen ausschöpfbare Betrag an Einkommensteuer und desto höher kann die Schlüsselzahl liegen.

Die Höhe der ungekappten, insgesamt durch die Gemeindegewohner erbrachten Einkommensteuer spielt für die einzelne Kommune nur eine begrenzte Rolle. In vollständiger Höhe fließt sie in den landesweiten Gemeindeanteil an der Einkommensteuer ein, der anhand der Schlüsselzahlen auf die einzelnen Kommunen verteilt wird. Jeder hier anfallende zusätzliche Euro wird also zwischen allen Gemeinden des Bundeslandes aufgeteilt. Handelt es sich nicht um besonders überdurchschnittliche Einkommensteuerbeträge, bedeutet es für die einzelne Gemeinde – unabhängig davon, ob die Einkommensteuer auf ihrem oder fremdem Gemeindegebiet entstanden ist - nur einen relativ geringen Unterschied, wie hoch genau das zusätzlich zu verteilende Aufkommen ist. Abhängig ist dies dann auch von der Höhe der Schlüsselzahl. Weitaus ausschlaggebender als der Beitrag zum Gemeindeanteil an der Einkommensteuer ist für den am Ende als Mehreinnahme zu verzeichnenden Betrag aber die Erhöhung des Anteils, mit dem die Gemeinde am Landesaufkommen partizipiert, also die Erhöhung der Schlüsselzahl.

3. Ein Modell zur Abschätzung kommunaler Einkommensteuereinnahmen aus Neubaugebieten

Das Programm *LEAN-kom*

Im Rahmen des Projekts „LEAN² - Kommunale Finanzen und nachhaltiges Flächenmanagement“ wird ein Tool entwickelt, mit dem die mit Neubaugebieten verbundenen Einnahmen und Ausgaben abgeschätzt werden können sollen. Das Tool soll ermöglichen, Siedlungsstrategien über einen Zeitraum von insgesamt 30 Jahren hinsichtlich ihrer fiskalischen Auswirkungen differenziert zu bewerten und deren Kosten-Nutzen-Bilanz als zusätzlichen objektiven Abwägungsbelang in planerische Entscheidungen einbeziehen zu können.

Das Tool *LEAN kom* ist derart angelegt, dass es für den Betrachtungsgegenstand die Einnahmen und Ausgaben darstellt, die zusätzlich zu erwarten sind. Der Betrachtungsgegenstand kann entweder das einzelne Neubaugebiet, eine Summe von Neubaugebieten (Strategie) oder mehrere Neubaugebiete oder Strategien im Vergleich sein. Hierbei können einzelne Einnahmen und Ausgaben ausgewählt oder die Gesamtbilanz betrachtet werden.

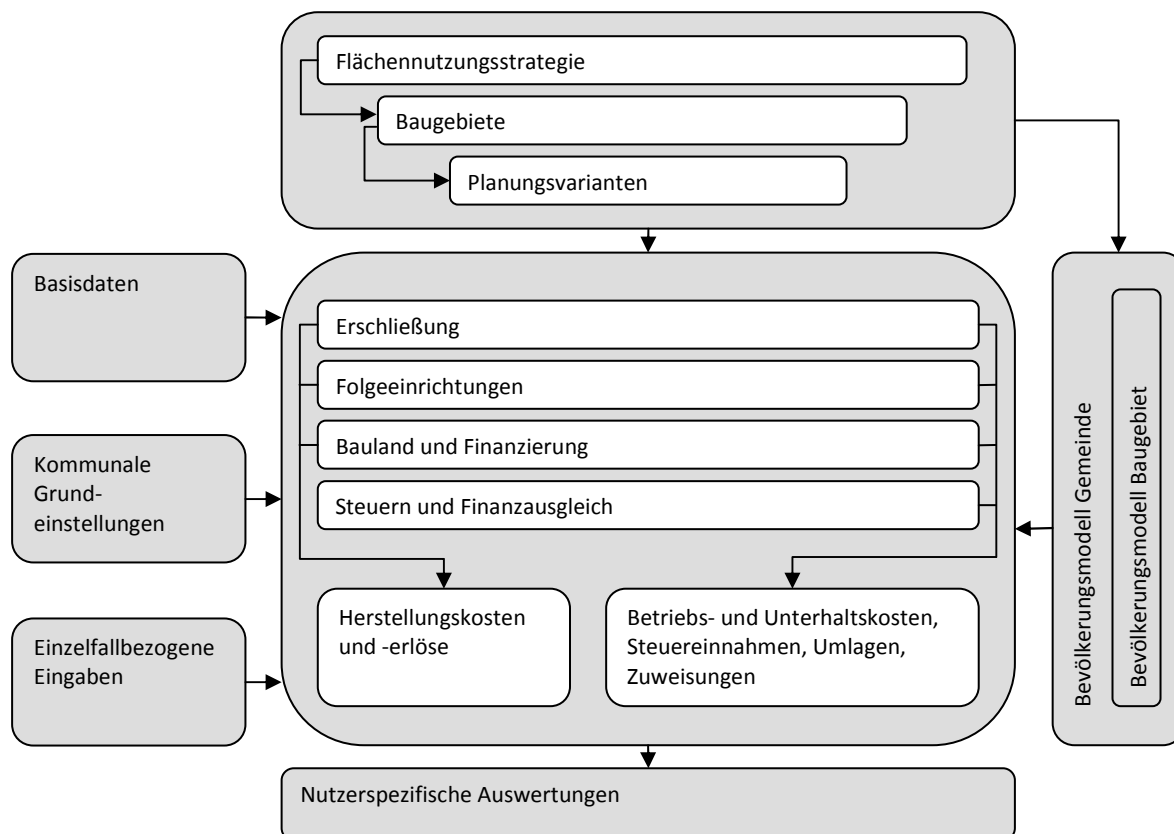


Abbildung 3: Aufbau von *LEAN kom*

Die Grundlagen für die Berechnungen sind zum einen verschiedenste Daten, die bereits im Tool hinterlegt sind oder durch den Benutzer eingegeben werden müssen. Sie sind in die drei Kategorien Basisdaten, kommunale Grundeinstellungen und einzelfallbezogene Eingaben unterteilt. Zum anderen basieren die Berechnungen auf zwei ineinander greifenden Bevölkerungsmodellen, die die Bevöl-

kerungsentwicklungen im Baugebiet und im übrigen Gemeindegebiet darstellen. Auf diese Weise können auch solche Effekte abgebildet werden, die sich erst kumulativ im Rahmen mehrerer Baugebiete oder einer ganzen Siedlungsstrategie ergeben. Auch bezüglich der hier behandelten Einnahmen aus der Einkommensteuer können sich mehrere Neubaugebiete gegenseitig beeinflussen – nämlich dann, wenn es sich bei den Neubaubeziehern um von außerhalb des Bundeslandes Zugezogene handelt. Es erhöht sich damit das zu verteilende Gesamtvolumen, die Gemeinde profitiert hiervon mit jeder Erhöhung ihrer Schlüsselzahl.

Rahmenbedingungen für die Abbildung der kommunalen Einkommensteuereinnahmen aus Neubaugebieten

Für die Aufgabe, die verschiedenen Einnahmen und Ausgaben für die Abbildung im Tool aufzubereiten, wurden zwei wesentliche hierbei zu berücksichtigende Kriterien gesetzt. Je Thema galt es die Anforderungen Abbildungsgenauigkeit und Benutzerfreundlichkeit zu erfüllen. Aufgrund der unterschiedlichen Komplexität der abzubildenden Größen und des daraus resultierenden unterschiedlichen Berechnungsaufwands sowie dessen Transparenz mussten die tatsächlichen Berechnungsabläufe verschieden stark vereinfacht werden. Die Einkommensteuer stellt neben dem kommunalen Finanzausgleich und der sozialen Infrastruktur eines der komplexer abgebildeten Themen im Tool dar.

Ein grundsätzliches Problem bei der Abbildung der Einkommensteuer ist das Fehlen von realen Vergleichsfällen, aus denen sich ableiten ließe, wie sich die kommunalen Einkommensteuereinnahmen aus Neubaugebieten überhaupt unterscheiden. Es lässt sich nicht nachvollziehen, wie unterschiedliche Baugebiete zu der Schlüsselzahl und zum Einkommensteueraufkommen einer Gemeinde beitragen, hierzu lassen sich weder Statistiken bemühen, noch Berechnungen in den Gemeinden finden. Zwar scheint es zum Beispiel wahrscheinlich, dass hochwertige Einfamilienhausgebiete eher gut für die Einnahmen einer Gemeinde sind als andere Wohnformen, letztlich ist dies aber eine reine Vermutung. Die Option, das leicht aus Statistiken ablesbare Durchschnittseinkommensteueraufkommen einer Kommune heranzuziehen und mit Zu- und Abschlägen je nach Bebauungstyp zu versehen, entfällt also, da keine Grundlage für solche Zu- und Abschläge vorliegt. Weiterhin wäre es bei einem solchen Vorgehen problematisch, die Rolle verschiedener weiterer Einflussfaktoren – wie beispielsweise des Alters der Steuerzahler – auf die Höhe der Einkommensteuer zu sondieren. Ein so abgeleitetes System aus Zu- und Abschlägen wäre vermutlich sehr fehlerhaft.

Das *LEAN kom* - Abbildungskonzept für die Einkommensteuer

Um eine hinreichende Abbildungsgenauigkeit zu gewährleisten, vollzieht das gewählte Abbildungskonzept aus den genannten Gründen die tatsächliche Berechnungsweise des kommunalen Einkommensteueranteils in ihren wesentlichen Schritten recht genau nach.

Ausgangspunkt für die Abschätzung der zusätzlichen kommunalen Einkommensteuer sind die im Bevölkerungsmodell für das Neubaugebiet berechneten Einwohner. Wie in Abbildung 4 dargestellt,

werden diese zunächst gefiltert, bevor sie in die Kalkulation einfließen. Hauptsächlich erfolgt hierdurch eine Aussortierung zum einen der Einwohner, die bereits zuvor in der Gemeinde lebten und deswegen das Einkommensteueraufkommen nicht erhöhen und zum anderen der Einwohner, die kein Einkommen haben. Mit dem Filter „Steuerzahler“ wird auch bereits eine Anpassung der Berechnung auf die Gemeinde vorgenommen, da hier die Zahl der Steuerzahler der betrachteten Gemeinde im Basisjahr einfließt.

Um der derart gefilterten Menge an Einwohnern einen Betrag an Einkommensteuer zuordnen zu können, erfolgt in einem zweiten Strang eine Umrechnung von einzelnen Einkommen in die entsprechend zu entrichtende Einkommensteuer. Die hierzu verwendeten Einkünfte wurden dem Sozioökonomischen Panel entnommen und basieren damit auf einer umfassenden Datengrundlage (DIW 2006). Es handelt sich dabei um den bundesdurchschnittlichen Gesamtbetrag der Einkünfte (vgl. Tabelle 1) je Einwohner ab 17, unterschieden nach Alter, Haustyp und Wohnfläche je Wohneinheit. Insgesamt liegen der Rechnung 130 unterschiedliche nach diesen Kriterien differenzierte Einkommen vor. Bevor aus den Einkommen die Einkommensteuer berechnet wird, wird eine Skalierung dieser Größe auf das Gemeinde- und Baugebietsniveau vorgenommen. Dies geschieht mittels verschiedener Größen aus der Lohn- und Einkommensteuerstatistik für die betreffende Gemeinde in einem Basisjahr, so unter anderem dem Gesamtbetrag der Einkünfte und der Lohn- und Einkommensteuerpflichtigen. Für die Skalierung auf das Baugebiet kann ein Faktor bestimmt werden, der die Abweichung der Einkommen vom Gemeindedurchschnitt berücksichtigt.

Für die Berechnung der Einkommensteuer wird für jeden skalierten Gesamtbetrag der Einkünfte mit Hilfe von Daten aus der aktuellen Lohn- und Einkommensteuerstatistik des Bundes (Lohn- und Einkommensteuerstatistik 2001, StaBu 2006) die festzusetzende Einkommensteuer, die Einkommensteuer bis zur Kappungsgrenze sowie der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer berechnet. Die Steuerbeträge werden über Interpolation zwischen den unterschiedlichen Werten aus der Statistik ermittelt, da auf diese Weise die über den in § 32 a EStG geregelten Einkommensteuertarif hinausgehenden Ausnahmen der Besteuerung ebenfalls Berücksichtigung finden (§§ 32b – d EStG).

Der Betrag, den die Gemeinde zusätzlich aus dem Neubaugebiet erhält, wird schließlich nach der in Abbildung 2 dargestellten Formel berechnet. Die Ausgangslage wird durch die im gewählten Basisjahr aktuellen Werte abgebildet. Hierzu werden unter Berücksichtigung der Verzögerungseffekte je Jahr die sich für die Baugebiete ergebenden Werte für den Gemeindeanteil an der Einkommensteuer, das gekappte Aufkommen in der Gemeinde und das gekappte Aufkommen im Land addiert. Das Ergebnis wird mit dem Ergebnis der Ausgangslage verglichen; die Differenz stellt den dem Baugebiet jährlich zugerechneten Betrag an Einkommensteuer dar⁶.

⁶ Auch die weiter oben beschriebenen bei mehreren parallel bestehenden Baugebieten auftretenden kumulativen Effekte der Einkommensteuer werden in LEAN kom berechnet und auf die einzelnen Baugebiete verteilt. Da die im Rahmen des vorliegenden Arbeitspapiers durchgeführten Berechnungen keine kumulativen Effekte hervorrufen, wird zur besseren Verständlichkeit an dieser Stelle auch davon abgesehen, die entsprechenden Rechenschritte zu beschreiben.

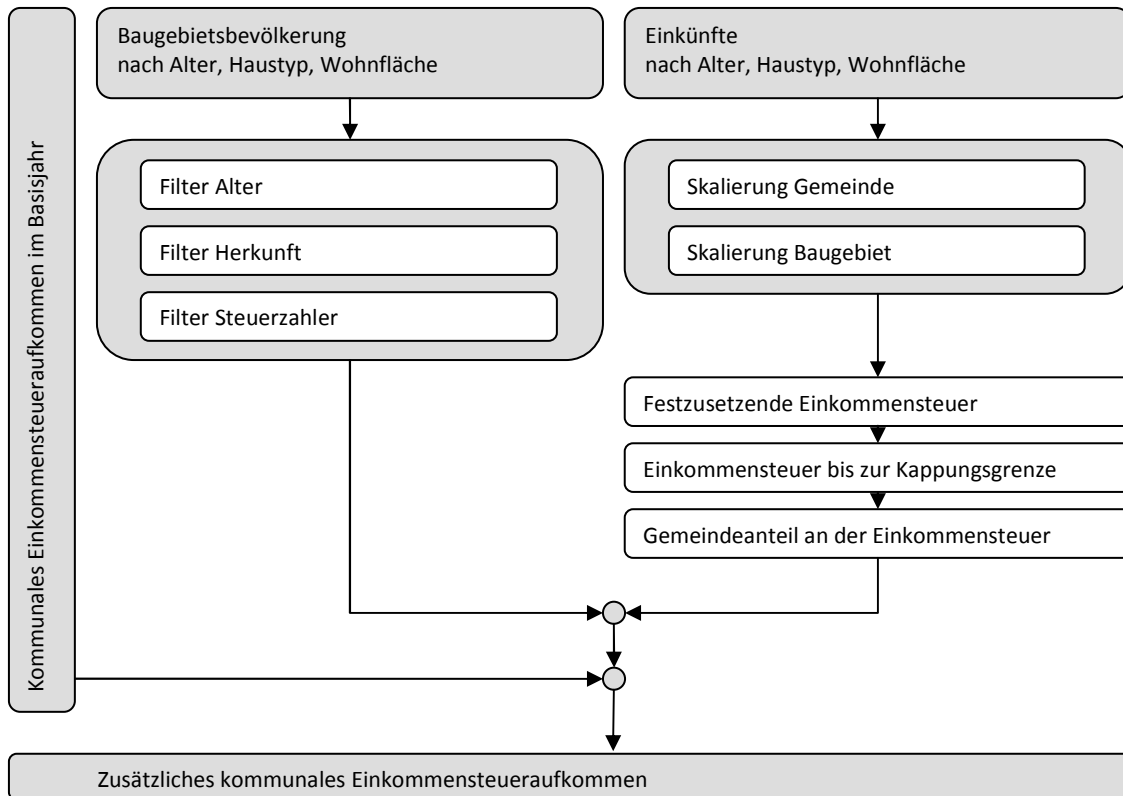


Abbildung 4: Abbildungskonzept für die Einkommensteuer

Abbildungsgenauigkeit

Trotz der oben beschriebenen mangelnden Vergleichsfälle und der damit gebotenen engen Orientierung am tatsächlichen Berechnungsmechanismus wurden im gewählten Abbildungskonzept für die Einkommensteuer einige Vereinfachungen vorgenommen. Im Wesentlichen ist auf drei Bereiche hinzuweisen, für die das Modell Komplexitätsreduzierungen beinhaltet.

Zunächst wurden einige Hilfsannahmen notwendig, da es sich bei der Einkommensteuer um eine Personensteuer handelt, bei der sich in der Steuerschuld des Einzelnen verschiedenste persönliche Umstände widerspiegeln, die *LEAN kom* weder simulieren kann noch soll. Vielmehr geht es um eine Annäherung an die Einnahmen und Ausgaben in Folge von Neubaugebieten. Faktoren, deren Eintrittswahrscheinlichkeit weitestgehend unabhängig von planerischen Entscheidungen ist, werden durch das entwickelte Modell nicht dargestellt, sondern jeweils mit Durchschnittsannahmen belegt. So wird jedem Steuer zahlenden Einwohner in Abhängigkeit seines Alters, des Haustyps, in den er zieht, und der ihm zur Verfügung stehenden Wohnfläche ein durchschnittlicher Gesamtbetrag der Einkünfte zugeordnet, für den ein hierfür ebenfalls durchschnittlicher Betrag an Einkommensteuer berechnet wird.

Aus demselben Grund wird nicht zwischen einzeln und gemeinsam zur Steuer veranlagten Personen unterschieden. Die entsprechende Regelung des Einkommensteuergesetzes sieht verschiedene Steuerergünstigungen für Verheiratete vor, die ihnen gewährt werden, wenn sie eine gemeinsame Steuer

erklärung durchführen. Inwieweit Steuerpflichtige sich allein oder gemeinsam veranlagern und insbesondere wer sich im zweiten Fall mit wem veranlagt, hat zwar durchaus relevante Auswirkungen auf die Höhe der zu zahlenden Einkommensteuer. Diese Fragen lassen sich aber nicht infolge planerischer Rahmensetzungen wie zum Beispiel der Festlegung auf einen Haustyp mit einer bestimmten Wohnfläche beantworten. Deswegen wird die gesamte Aufkommenswirkung des Splittingtarifs – also eine Minderung um etwa 10 Prozent gegenüber einer durchgehenden Anwendung des Grundtarifs (eigene Berechnungen nach Stabu 2006) - in *LEAN kom* mit Hilfe eines pauschalen Faktors berücksichtigt. Die Konstruktionsweise des Modells bedingt zudem auch, dass der für Verheiratete anzuwendende Splittingtarif mit dem Grundtarif identische Ergebnisse erzeugen würde. Die einheitliche Anwendung des Grundtarifs war damit auch zugunsten eines geringeren Berechnungsaufwands und einer damit kürzeren Berechnungsdauer geboten.

Der zweite vereinfachte Aspekt der Einkommensteuerberechnung betrifft die Veränderung der berechnungsrelevanten Rahmenbedingungen im Zeitverlauf. Innerhalb des Modells wird diese nicht berücksichtigt, sondern auf ein einheitliches Basisjahr zurückgegriffen. Dies ist in erster Linie aufgrund der Kappungsgrenzen notwendig, die in unregelmäßigen Abständen durch den Gesetzgeber angepasst werden. Das durch die Kommunen bis zur Kappungsgrenze aufgebrauchte Aufkommen entscheidet über deren Schlüsselzahl und damit über ihren Anteil am zu verteilenden Einkommensteueraufkommen. Würden die Kappungsgrenzen nicht angehoben werden, würden die Einkommensteuerunterschiede der Gemeinden mit der Zeit in Folge von Konjunktur und Inflation stark nivelliert werden, für Städte und Gemeinden hätte nicht mehr die Einkommensteuerstärke ihrer Einwohner eine Bedeutung, sondern nur noch die Anzahl der Steuerzahler. Mit der Angleichung der Kappungsgrenzen wird das Verhältnis des gekappten Einkommensteueraufkommens zum Gesamtaufkommen stets auf ähnlichem Niveau gehalten. Da also stets (vorbehaltlich jeglicher Reformen) von einem in etwa gleichen Verhältnis dieser beiden Größen zueinander ausgegangen werden kann, kann die ohnehin schwer mögliche Prognose des landesweiten Einkommensteueraufkommens und der Kappungsgrenzen hier unterlassen und stattdessen mit Hilfe eines einheitlichen Basisjahrs gerechnet werden. Weiterhin gegen die Berücksichtigung von sich im Zeitverlauf verändernden Rahmenbedingungen spricht die angestrebte Vergleichbarkeit von in unterschiedlichen Jahren realisierten Baugebietsentwicklungen.

Zuletzt wurden dort Vereinfachungen im Berechnungsablauf vorgenommen, wo hierdurch keine oder zu vernachlässigende quantitative Auswirkungen zu erwarten sind. So wurden in die Berechnungen nur die Entwicklungen in den Baugebieten einbezogen. Zwar erhält die Gemeinde rechnerisch stets einen durch ihre Schlüsselzahl definierten Anteil am landesweiten Einkommensteueraufkommen, womit eine eindeutige Abhängigkeit der kommunalen Einnahmen von Entwicklungen im Bundesland besteht. Mit einer durch neue Baugebiete erhöhten Schlüsselzahl würde die Gemeinde von einem insgesamt erhöhten zu verteilenden Landesaufkommen profitieren. In *LEAN kom* werden solche Auswirkungen entsprechend des Ansatzes einer Delta-Berechnung nur für das durch die betrachteten Baugebiete erhöhte Landesaufkommen abgebildet. Der Berechnungsmechanismus des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer erlaubt es, mit Hilfe eines Basisjahrs die Zusatzwirkungen von Neubaugebieten auf diese Weise recht genau darzustellen⁷.

⁷ Würde sich das Aufkommen im Land genau durchschnittlich erhöhen (d.h. der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer und das gekappte Aufkommen im Land zu gleichen Teilen), so wäre diese Änderung für die hier durchgeführte Berechnung ohne Auswirkung. Es würde dasselbe Ergebnis heraus kommen wie es mit Hilfe

Auch die Aufkommenswirkungen des Alterseinkünftegesetzes werden nicht berücksichtigt. Testrechnungen auf Grundlage einer Mikrosimulationsanalyse (Buslei, Steiner 2004) haben ergeben, dass sich die Auswirkungen der Besteuerung der Alterseinkünfte je Einwohner in einem für *LEAN kom* zu vernachlässigenden quantitativen Rahmen bewegen werden.

des Basisjahrs erzeugt wird. Dies gilt im Übrigen auch für eine rückläufige Entwicklung des Einkommensteueraufkommens im Bundesland.

4. Kommunale Einkommensteuereinnahmen am Beispiel

Auswirkungen unterschiedlicher Bebauungstypen auf das kommunale Einkommensteueraufkommen aus Neubaugebieten

Die nachfolgenden Ausführungen beschreiben einige Berechnungsergebnisse, die mit Hilfe des im Projekt LEAN² entwickelten Modells zur Abschätzung der kommunalen Einkommensteuereinnahmen für unterschiedliche Beispiele kommunaler Baugebietsentwicklungen erzeugt wurden. Ziel dabei ist, die wesentlichen planerisch beeinflussbaren Stellschrauben für das kommunale Einkommensteueraufkommen am konkreten Beispiel zu veranschaulichen.

Zunächst wird der Zusammenhang zwischen dem Bebauungstyp und der Höhe der für die Kommune zu erwartenden Einkommensteuer dargestellt. In der Praxis wird häufig angenommen, dass Einfamilienhausgebiete hinsichtlich der kommunalen Einnahmen besonders einträglich seien. Dies liegt auf den ersten Blick auch tatsächlich nahe und so wird das Argument vergleichsweise hoher Einkommensteuereinnahmen in der Diskussion um die einzuschlagende Siedlungsstrategie auch häufig gelten gelassen. Wie die hier durchgeführten Berechnungen zeigen, stellt das Einfamilienhausgebiet jedoch nicht unbedingt den Bebauungstyp mit den höchsten Einnahmen aus der Einkommensteuer dar.

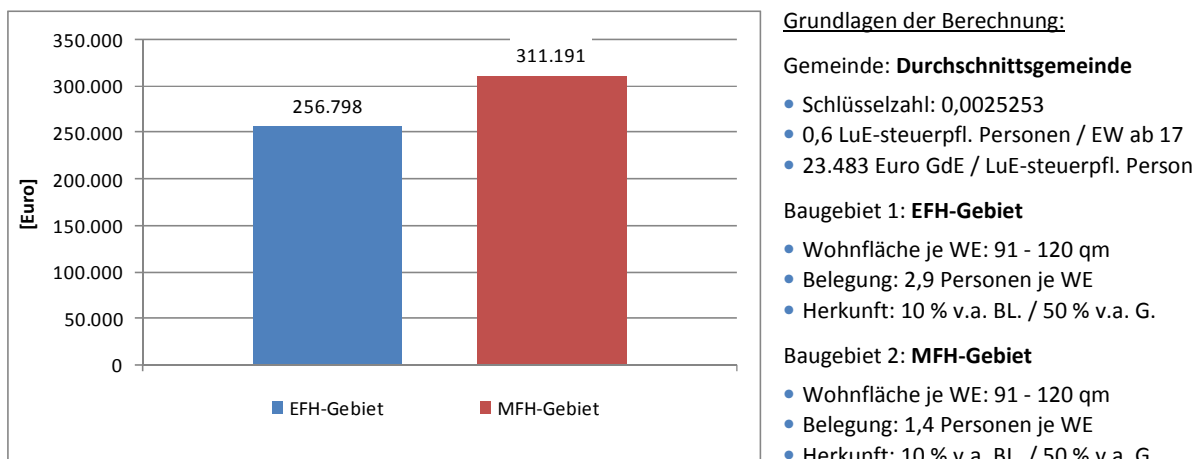


Abbildung 5: Summe der kommunalen Einkommensteuereinnahmen über 20 Jahre aus einem Ein- und aus einem Mehrfamilienhausgebiet (eigene Berechnungen)

Die Berechnungen werden für eine fiktive nordrhein-westfälische Durchschnittsgemeinde durchgeführt, um eine entsprechende Repräsentativität der Ergebnisse zu erlangen. Die Frage, für welche Gemeinde die Baugebietsansiedlung angenommen wird, wirkt sich in der Modellrechnung auf die Schlüsselzahl, das Beschäftigungs- und Einkommensniveau aus. Die herangezogene fiktive Gemeinde weist hier jeweils durchschnittliche Kennwerte auf: Sie hat eine Schlüsselzahl von 0,0025253 und auf jeden Einwohner ab 17 Jahren kommen 0,6 lohn- und einkommensteuerpflichtige Personen (LuE-Steuerpfl. Personen), die einen durchschnittlichen jährlichen Gesamtbetrag der Einkünfte (GdE) von 23.483 Euro aufbringen (LDS NRW 2008). Mithilfe dieser Werte werden die bundesdurchschnittlichen Grundlagedaten in der Berechnung der Einkommensteuer skaliert. Für die Durchschnittsgemeinde wird zunächst die Ausweisung zweier Baugebiete unterschiedlichen Bebauungstyps angenommen. Diese wurden zur besseren Vergleichbarkeit so dimensioniert, dass beide bei vollständigem Bezug 200 Einwohner fassen:

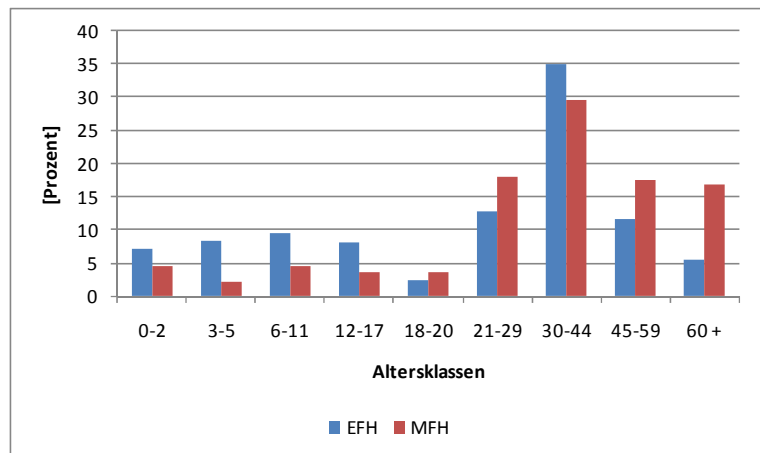
- ein Einfamilienhausgebiet mit 69 Wohneinheiten, 91 – 120 qm Wohnfläche je Wohneinheit und einer durchschnittlichen Belegungsziffer von 2,9 Personen je Wohneinheit sowie
- ein Mehrfamilienhausgebiet mit 143 Wohneinheiten, 91 – 120 qm Wohnfläche je Wohneinheit und einer durchschnittlichen Belegungsziffer von 1,4 Personen je Wohneinheit.

Beiden Baugebieten liegt weiterhin die Annahme zugrunde, dass 10 Prozent der Bewohner von außerhalb des Bundeslandes und 50 Prozent von außerhalb der Gemeinde zugezogen sind (in den „Grundlagen der Berechnung“ mit v.a. BL. Und v.a. G. abgekürzt).

Mit den Fallbeispielen ist damit ein Vergleich der Einkommensteuer je Einwohner möglich - im Unterschied zu der Möglichkeit, die Einkommensteuer je Fläche zu vergleichen. Bei letzterem Vorgehen würden die Ergebnisse stets auch die Effektivität des Flächeneinsatzes widerspiegeln. Mit zunächst von der Bebauungsdichte unabhängigen Ergebnissen sind hingegen klarere, vergleichbarere Aussagen möglich. Grundsätzlich muss aber berücksichtigt werden, dass je dichter die Bebauung ist, je Flächeneinheit umso mehr Einwohner „untergebracht“ sind und damit entsprechend auch mehr Einkommensteuer fließt.

Wie Abbildung 5 zu entnehmen ist, ergeben die Berechnungen für das Mehrfamilienhausgebiet höhere kommunale Einkommensteuereinnahmen als für das Einfamilienhausgebiet. Dieses Ergebnis stellt keinen Einzelfall dar, sondern ist auf die für die beiden Bebauungstypen typischen Einkommens- und Altersstrukturen der Bewohner zurückzuführen.

Abbildung 6 zeigt die unterschiedlichen bebauungstypischen Altersverteilungen, wie sie in die Berechnung eingeflossen sind⁸. Es lässt sich erkennen, dass in Einfamilienhäusern deutlich mehr Kinder leben und die Bewohnerschaft von Mehrfamilienhausgebieten insgesamt älter ist. Die



einkommensrelevanten Altersklassen über 16 Jahre sind in Mehrfamilienhausgebieten stärker

vertreten: Während im Einfamilienhausgebiet 68 Prozent der Einwohner 17 Jahre und älter sind, ist dieselbe Altersgruppe in Mehrfamilienhausgebieten mit 85 Prozent vertreten. Ein Grund für die vergleichsweise höheren Einkommensteuereinnahmen aus Mehrfamilienhäusern liegt also darin, dass bei gleicher Einwohnerzahl in einem Mehrfamilienhausgebiet typischerweise mehr Erwachsene als in einem Einfamilienhausgebiet leben.

Als zweiter Grund für die höheren Einkommensteuereinnahmen aus Mehrfamilienhausgebieten ist das bebauungs- und alterstypische Einkommen anzuführen. Abbildung 7 stellt die dem

⁸ Sie wurden dem Wohnbaubericht 2002-2006 der Stadt Koblenz entnommen (Stadt Koblenz 2007).

sozioökonomischen Panel entnommene Einkommenssituation der Ein- und Mehrfamilienhausbewohner nach Alter dar. Es zeigt sich, dass Einfamilienhausbewohner in den Altersjahren bis 50 im Vergleich zu den Mehrfamilienhausbewohnern erwartungsgemäß besser verdienen. In allen älteren – im Mehrfamilienhaus zudem stärker vertretenen - Altersjahrgängen wird allerdings im Bebauungstyp Mehrfamilienhaus besser verdient. Im Vergleich der beiden Bebauungstypen führt dies im Mehrfamilienhausgebiet im Vergleich zum Einfamilienhausgebiet zu einem weitaus höheren Gesamteinkommen. Im Ergebnis verstärkt der Einkommenseffekt den Alterseffekt.

Ein weiteres Berechnungsbeispiel verdeutlicht das unterschiedliche Gewicht der beschriebenen Effekte. Erneut werden ein Ein- und ein Mehrfamilienhausgebiet miteinander verglichen. Während jeweils unveränderte Altersstrukturen (Alterseffekt) unterstellt werden, werden für die beiden Typen die Wohnflächen und damit die Einkommenshöhe

(Einkommenseffekt) verändert. Für den Typ Einfamilienhaus wird die

oberste Wohnflächenkategorie (Wohnfläche je Wohneinheit größer als 200 qm) gewählt, für den Typ Mehrfamilienhaus die unterste (1 bis 60 qm Wohnfläche je Wohneinheit).

Die entsprechend zugrunde gelegten Einkommen zeigt Abbildung 8. Erwartungsgemäß liegen die Einkommen der Einfamilienhausbewohner hier für jede Altersklasse weit über denen der Mehrfamilienhausbewohner.

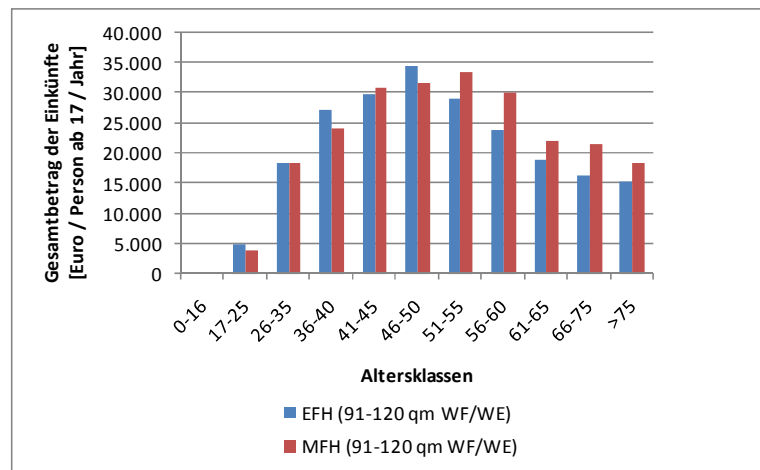


Abbildung 7: Bundesdurchschnittliches Einkommen im Ein- und Mehrfamilienhaus mit 91 bis 120 qm Wohnfläche je Wohneinheit nach Altersklassen (DIW 2007)

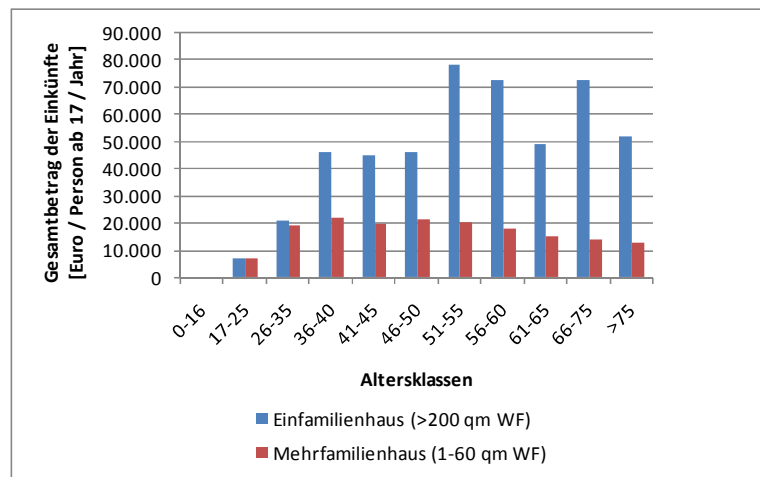
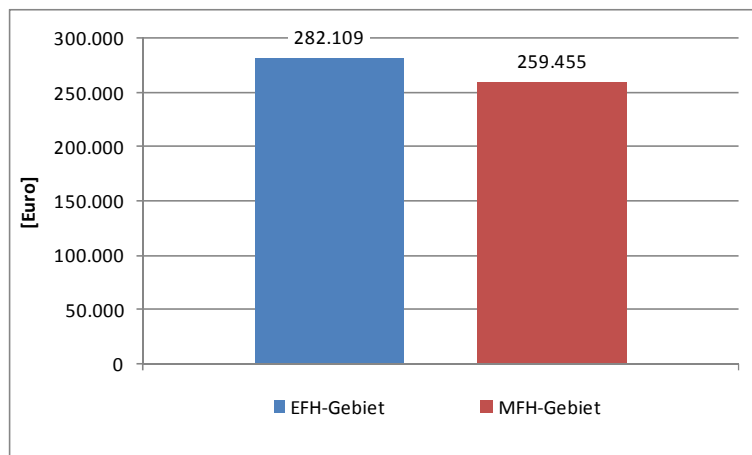


Abbildung 8: Bundesdurchschnittliches Einkommen im Einfamilienhaus (mit über 200 qm Wohnfläche je Wohneinheit) und im Mehrfamilienhaus (mit 1 bis 60 qm Wohnfläche je Wohneinheit) nach Altersklassen (DIW 2007)



Grundlagen der Berechnung:

Gemeinde: **Durchschnittsgemeinde**

- Schlüsselzahl: 0,0025253
- 0,6 LuE-steuerpfl. Personen / EW ab 17
- 23.483 Euro GdE / LuE-steuerpfl. Person

Baugebiet 1: **EFH-Gebiet**

- Wohnfläche je WE: > 200 qm
- Belegung: 2,9 Personen je WE
- Herkunft: 10 % v.a. BL. / 50 % v.a. G.

Baugebiet 2: **MFH-Gebiet**

- Wohnfläche je WE: 1 – 60 qm
- Belegung: 1,4 Personen je WE
- Herkunft: 10 % v.a. BL. / 50 % v.a. G.

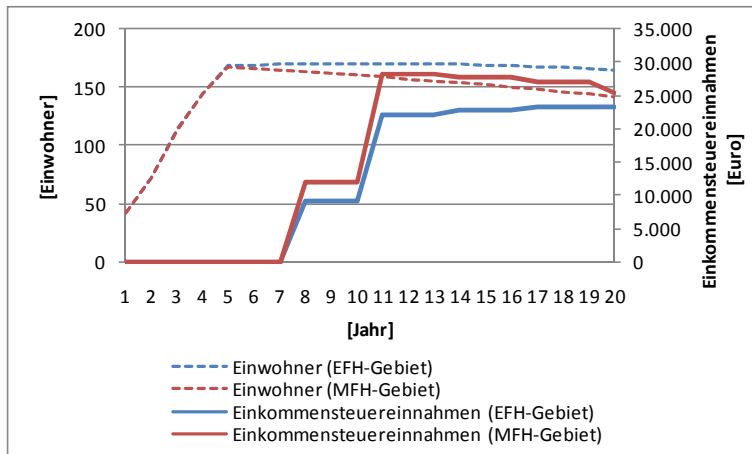
Abbildung 9: Summe der kommunalen Einkommensteuereinnahmen über 20 Jahre aus einem Ein- und einem Mehrfamilienhausgebiet (Variation der Wohnfläche je Wohneinheit; eigene Berechnungen)

Abbildung 9 gibt sodann die Ergebnisse der Einkommensteuerberechnung wieder und ebenfalls erwartungsgemäß zeigt sich für das Einfamilienhausgebiet eine positivere Einkommensteuerbilanz. Dabei ist allerdings bemerkenswert, dass das Mehrfamilienhausgebiet immerhin noch 92 Prozent der Einkommensteuereinnahmen aus dem Einfamilienhausgebiet erbringt, während das Gesamteinkommen der Personen aus dem Mehrfamilienhausgebiet über den betrachteten Zeitraum nur 46 Prozent des Einkommens der Personen im Einfamilienhausgebiet beträgt. Dies verdeutlicht den relativ geringen Einfluss des Einkommenseffektes auf die Höhe der kommunalen Einkommensteuereinnahmen.

Als Grund hierfür ist das weiter oben beschriebene nivellierende Element in der Berechnung der kommunalen Einkommensteuereinnahmen zu nennen. Höhere Einzeleinkommen wirken sich nur gedämpft aus, da in die gemeindliche Schlüsselzahl nur der auf Einkommen bis zu der Kappungsgrenze entfallende Anteil der Einkommensteuer einbezogen wird. Der Alterseffekt hat eine entsprechend stärkere Wirkung, da hierüber neben der Höhe der Einzeleinkommen auch die Anzahl der Einzeleinkommen beeinflusst ist, also der Anteil der überhaupt Einkommensteuer zahlenden Personen. Hierüber kann der Kommunalanteil an der Einkommensteuer unbegrenzt erhöht werden.

In den dargestellten Beispielen wirkt sich eine ältere Altersstruktur deutlich positiv auf die Höhe der kommunalen Einkommensteuereinnahmen aus. Es ist aber darauf hinzuweisen, dass die Einkommensteuereinnahmen einer Kommune nicht grundsätzlich mit zunehmendem Alter ihrer Einwohner zunehmen. Vielmehr ist das höhere Alter hier nur von Vorteil, wenn hierdurch die einkommensrelevanten Altersgruppen insgesamt stärker vertreten sind. Eine überalterte Bevölkerung ist dabei bezüglich der Einkommensteuer aus zwei Gründen von Nachteil: Wie die Abbildungen 7 und 8 zeigen, sinken die Einkommen spätestens ab dem Alter 56 durchschnittlich wieder und die Gemeinde erhält entsprechend weniger Einkommensteueranteil. Aber insbesondere aus einem weiteren Grund kann sich eine hohe Altersstruktur nachteilig auswirken: Je älter die Bewohner eines Baugebiets sind, desto niedriger liegt dort auch die Fruchtbarkeitsziffer.

Abbildung 10 zeigt die Einwohnerentwicklung sowie die entsprechenden Einkommensteuerbeträge aus dem ersten Beispiel (vgl. Abbildung 5) über den Zeitverlauf von 20 Jahren. Es ist zu erkennen, dass die Einwohnerzahl in Folge des höheren Durchschnittsalters im Mehrfamilienhaus deutlich schneller zurück geht als im Einfamilienhausgebiet. Wie ebenfalls der Abbildung zu entnehmen ist,



Grundlagen der Berechnung:

Gemeinde: **Durchschnittsgemeinde**

- Schlüsselzahl: 0,0025253
- 0,6 LuE-steuerpfl. Personen / EW ab 17
- 23.483 Euro GdE / LuE-steuerpfl. Person

Baugebiet 1: **EFH-Gebiet**

- Wohnfläche je WE: 91 - 120 qm
- Belegung: 2,9 Personen je WE
- Herkunft: 10 % v.a. BL. / 50 % v.a. G.

Baugebiet 2: **MFH-Gebiet**

- Wohnfläche je WE: 91 - 120 qm
- Belegung: 1,4 Personen je WE
- Herkunft: 10 % v.a. BL. / 50 % v.a. G.

Abbildung 10: Entwicklung der Einwohner und kommunalen Einkommensteuereinnahmen im Ein- und Mehrfamilienhausgebiet über 20 Jahre (eigene Berechnungen)

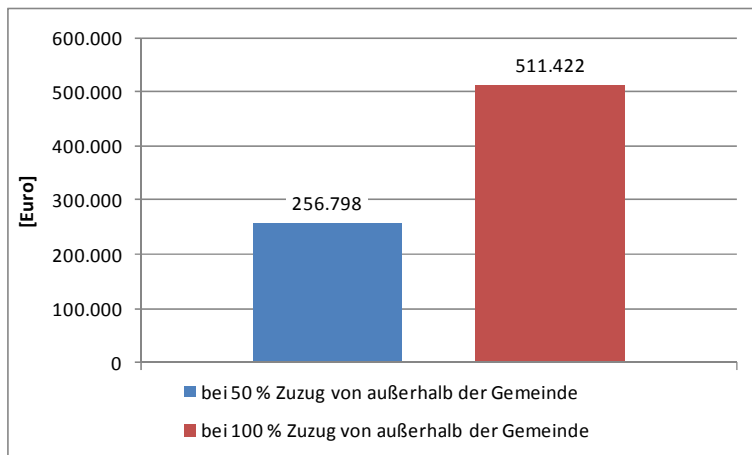
wirkt sich dies auch auf den Verlauf der Einnahmen aus dem Gebiet aus. Während die Einkommensteuereinnahmen aus dem Einfamilienhausgebiet im abgebildeten Zeitraum durchgehend steigen, sinken die Einnahmen aus dem Mehrfamilienhausgebiet ab dem Jahr 14 bereits. Je jünger also die Bewohnerschaft in einem Baugebiet ist, desto nachhaltiger werden sich die kommunalen Einnahmen aus der Einkommensteuer entwickeln. Bei einer Betrachtung eines deutlich über 20 Jahre hinaus gehenden Zeitraums würden die Einnahmediskrepanzen der beiden Gebiete aus diesem Grund vermutlich weniger hoch ausfallen; die im Wesentlichen auf den Alterseffekt zurückführbaren Unterschiede würden sich über den Zeitverlauf möglicherweise sogar ausgleichen.

Die Herkunft der Einwohner als Stellschraube beim kommunalen Einkommensteueraufkommen

Die Höhe der kommunalen Einkommensteuereinnahmen aus einem Baugebiet wird neben der planerischen Entscheidung über den Bebauungstyp stark von der Frage der Herkunft der Einwohner bestimmt. Je nachdem, ob die Baugebietsbezieher aus der Gemeinde selbst, aus einer anderen Gemeinde innerhalb desselben Bundeslandes oder aber von außerhalb des Bundeslandes kommen, wirken sie in unterschiedlicher Weise auf das kommunale Einkommensteueraufkommen.

Weist die Gemeinde ein neues Baugebiet aus und will hier – wie häufig praktiziert – überwiegend Einheimische ansiedeln, werden die zusätzlichen Einkommensteuereinnahmen aus diesem Baugebiet sehr gering ausfallen. Von der Einkommensteuer der bereits zuvor in der Gemeinde Ansässigen profitiert die Gemeinde bereits schon vor deren Umzug, hier wird sich für die Gemeinde keine Zusatzeinnahme ergeben. Zur Maximierung der kommunalen Einkommensteuereinnahmen aus Neubaugebieten ist also eine möglichst hohe Zuzugsquote sinnvoll.

Beispielhaft wurde für den ersten, in Abbildung 5 dargestellten Fall des Einfamilienhausgebiets mit einer durchschnittlichen Wohnfläche von 91 bis 120 qm je Wohneinheit, das mit 50 Prozent Zuzug von außerhalb der Gemeinde berechnet wurde, die Zuzugsquote auf 100 Prozent gesetzt. Abbildung 11 vergleicht beide Ergebnisse miteinander. Die circa doppelt so hohen Einnahmen bei doppelter Zuzugsquote verdeutlichen den beschriebenen Wirkungszusammenhang. Dass bei doppelter



Grundlagen der Berechnung:

Gemeinde: **Durchschnittsgemeinde**

- Schlüsselzahl: 0,0025253
- 0,6 LuE-steuerpfl. Personen / EW ab 17
- 23.483 Euro GdE / LuE-steuerpfl. Person

Baugebiet 1: **EFH-Gebiet**

- Wohnfläche je WE: 91 - 120 qm
- Belegung: 2,9 Personen je WE
- Herkunft: 10 % v.a. BL. / 50 % v.a. G.

Baugebiet 2: **EFH-Gebiet**

- Wohnfläche je WE: 91 - 120 qm
- Belegung: 2,9 Personen je WE
- Herkunft: 10 % v.a. BL. / 100 % v.a. G.

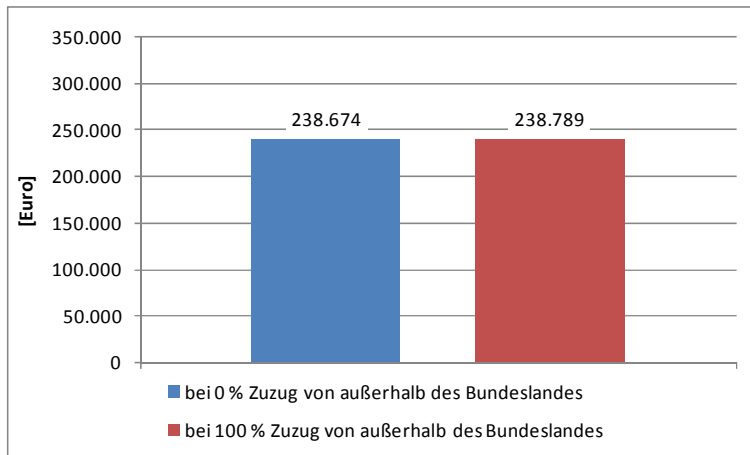
Abbildung 11: Summe der kommunalen Einkommensteuereinnahmen über 20 Jahre aus einem Einfamilienhausgebiet (Variation der Zuzugsquote von außerhalb der Gemeinde; eigene Berechnungen)

Zuzugsquote keine ganz genaue Verdoppelung des Aufkommens erfolgt, ist ein Effekt der gesetzlich vorgesehenen Rundung der Schlüsselzahl auf sieben Nachkommastellen.

Bei Zuzüglern ist des Weiteren zwischen solchen von innerhalb des Bundeslandes und solchen von außerhalb zu unterscheiden. Wie hoch die diesbezügliche Zuzugsquote ist, hängt zum einen stark mit der Lage der Gemeinde zur Grenze des Bundeslandes zusammen, ist zum anderen teilweise aber auch durch Vermarktung zu beeinflussen. Diejenigen Baugebietsbewohner, die von außerhalb zuziehen, erhöhen mit ihrer Einkommensteuer auch das im Land insgesamt zu verteilende Einkommensteueraufkommen; alle übrigen Umzügler erhöhen nur den in der Schlüsselzahl ausgedrückten Gemeindeanteil.

Dies kann sich auf die Einkommensteuermehreinnahmen aus einem Baugebiet unterschiedlich auswirken, wobei der Effekt quantitativ grundsätzlich geringer als der der Zuzugsquote von außerhalb der Gemeinde ist. Wie sich der Anteil der Zuziehenden von außerhalb des Bundeslandes auswirkt, hängt stark von der Schlüsselzahl ab. Im Unterschied zu den Berechnungen für die fiktive Durchschnittsgemeinde werden deswegen an dieser Stelle zwei Berechnungen für Beispiele einer kleiner und einer großen Gemeinde durchgeführt. Als kleine Gemeinde wurde Dahlem ausgewählt, da es 2006 bis 2008 in Nordrhein-Westfalen die kleinste Schlüsselzahl hatte. Dahlem gegenübergestellt wurde Düsseldorf mit der im selben Zeitraum größten Schlüsselzahl (GV NRW 2006).

Die Abbildung 12 zeigen die Ergebnisse. Zunächst fällt auf, dass die Gemeinde Dahlem in beiden Fällen aus demselben Baugebiet weniger Einkommensteuer erhält als Düsseldorf. Für den ersten Balken ist dies allein auf die Annahmen zu Beschäftigtenstruktur und Einkommensteuerniveau zurückzuführen. Würden sich die Gemeinden ausschließlich in der Schlüsselzahl unterscheiden, würden sie für das Baugebiet den identischen Betrag an Einkommensteuer erhalten, sofern die Baugebietsbewohner ausschließlich von innerhalb des Landes zugezogen sind.



Grundlagen der Berechnung:

Gemeinde: **Dahlem**

- Schlüsselzahl: 0,000190
- 0,6 LuE-steuerpfl. Personen / EW ab 17
- 21.096 Euro GdE / LuE-steuerpfl. Person

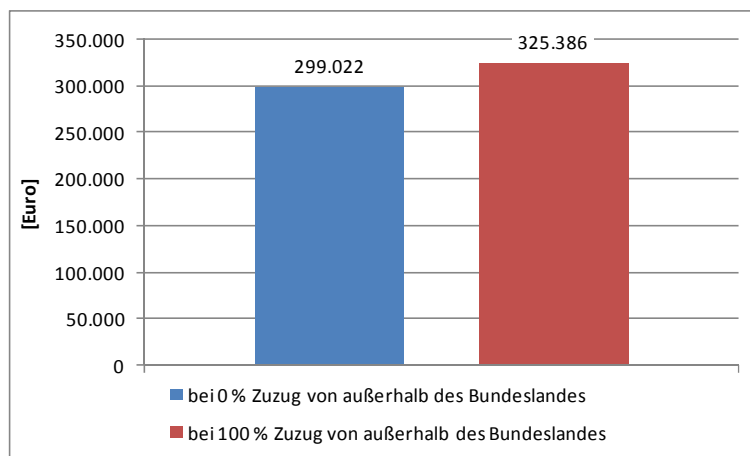
Baugebiet 1: **EFH-Gebiet**

- Wohnfläche je WE: 91 - 120 qm
- Belegung: 2,9 Personen je WE
- Herkunft: 0 % v.a. BL. / 50 % v.a. G.

Baugebiet 2: **EFH-Gebiet**

- Wohnfläche je WE: 91 - 120 qm
- Belegung: 2,9 Personen je WE
- Herkunft: 100 % v.a. BL. / 50 % v.a. G.

Abbildung 12: Summe der kommunalen Einkommensteuereinnahmen über 20 Jahre aus einem Einfamilienhausgebiet (Variation der Gemeinde (Dahlem) sowie der Zuzugsquote von außerhalb des Bundeslandes; eigene Berechnungen)



Grundlagen der Berechnung:

Gemeinde: **Düsseldorf**

- Schlüsselzahl: 0,0391841
- 0,7 LuE-steuerpfl. Personen / EW ab 17
- 27.600 Euro GdE / LuE-steuerpfl. Person

Baugebiet 1: **EFH-Gebiet**

- Wohnfläche je WE: 91 - 120 qm
- Belegung: 2,9 Personen je WE
- Herkunft: 0 % v.a. BL. / 50 % v.a. G.

Baugebiet 2: **EFH-Gebiet**

- Wohnfläche je WE: 91 - 120 qm
- Belegung: 2,9 Personen je WE
- Herkunft: 100 % v.a. BL. / 50 % v.a. G.

Abbildung 13: Summe der kommunalen Einkommensteuereinnahmen über 20 Jahre aus einem Einfamilienhausgebiet (Variation der Gemeinde (Düsseldorf) sowie der Zuzugsquote von außerhalb des Bundeslandes; eigene Berechnungen)

Für den Fall, dass alle Neubürger von außerhalb des Bundeslandes zugezogen sind, verhält es sich anders. Die Abbildungen zeigen, dass sich dies in Dahlem nur durch eine Einkommensteuersteigerung von 0,05 Prozent bemerkbar macht, in Düsseldorf hingegen von über 8 Prozent. Diese unterschiedliche Sensibilität auf Zuzüge von außerhalb des Bundeslandes ist auf die Schlüsselzahl zurückzuführen: Je höher die Schlüsselzahl, desto größer ist der Anteil der Gemeinde am landesweit zu verteilenden Steueraufkommen⁹.

⁹ Weiterhin ausschlaggebend für die Auswirkung der Zuzugsquote von außerhalb des Bundeslandes ist - zumindest theoretisch (vgl. Fußnote 5) - das bereits oben angesprochene Verhältnis zwischen Landesaufkommen und gekappten Aufkommen im Land. Ist dies für die von außerhalb Zuziehenden kleiner als es in der Ausgangslage war, so tritt Folgendes ein: Der von der Schlüsselzahl unabhängige Teil des der Aufkommenskommune zugerechneten Betrags ist größer als der tatsächlich im Land hinzugekommene. Der Fehlbetrag wird von allen Gemeinden des Landes entsprechend ihrer Schlüsselzahlen aufgebracht. Damit erhalten Gemeinden in der Summe in diesem Fall weniger Einkommensteuer, je größer ihre Schlüsselzahl ist.

5. Schlussbemerkungen

Der kommunale Einkommensteueranteil stellt neben der Gewerbesteuer die wichtigste kommunale Steuereinnahme dar. Während die Städte und Gemeinden über ihr Hebesatzrecht ihr Aufkommen der Realsteuern, also der Grundsteuern und der Gewerbesteuern, bis zu einem gewissen Grad steuern können, bestehen für das kommunale Einkommensteueraufkommen weniger Einflussmöglichkeiten. Das den Gemeinden grundgesetzlich zugestandene Hebesatzrecht auf die Einkommensteuer wurde bislang nicht umgesetzt.

Vielmehr hängt die Einkommensteuerstärke einer Kommune im Wesentlichen von der Zahl ihrer Einwohner sowie deren Beschäftigungsstruktur und Einkommensniveau ab. Die zusätzlichen Einkommensteuereinnahmen, die eine Kommune im Zusammenhang mit Siedlungsentwicklung generieren kann, sind stark hiervon vorbestimmt. In diesem Rahmen haben planerische Entscheidungen aber durchaus Einfluss auf die zusätzlichen Gemeindeeinnahmen.

Eine zentrale Erkenntnis dieses Arbeitspapiers ist, dass im Vergleich der Ausweisung eines Ein- und eines Mehrfamilienhausgebietes mit gleich vielen Einwohnern und gleicher Wohnfläche je Wohneinheit das Einfamilienhausgebiet weniger Einkommensteuereinnahmen hervorbringt. Berücksichtigt man in der Berechnung die Unterschiedlichkeit der für die Bebauungstypen typischen Altersstruktur, sind Mehrfamilienhausgebiete zumindest in den ersten 20 Jahren nach Realisierung des Baugebiets einträglicher. Der wesentliche Grund hierfür ist, dass hier durchschnittlich mehr Erwachsene leben, die für die Einkommensteuer relevante Altersgruppe darstellen. Aber auch die Einkommen dieses Haustyps sind für die älteren Steuerzahler zum Teil höher als im verglichenen Typ Einfamilienhaus.

Im Rahmen ihrer Flächenpolitik verfolgen Gemeinden oft so genannte Einheimischenmodelle – eine an die Herkunft der Wohnraumsuchenden gebundene Vergaberegulierung von Bauland. Betrachtet man das einzelne Baugebiet, stellen sich solche Modelle als fiskalisch äußerst ungünstig dar, denn nur zusätzlich in die Gemeinde ziehende Einwohner erhöhen das kommunale Einkommensteueraufkommen. Allerdings darf für das planerische Handeln nicht die Bilanz eines Einzelgebiets ausschlaggebend sein. Vielmehr ist hier relevant, inwieweit sich eine bestimmte, stets die gesamte Gemeinde betreffende Siedlungsstrategie fiskalisch lohnt. Diese umfasst immer auch die Aufgabe, Wohnraum für die örtliche Bevölkerung, also die Einheimischen zu schaffen – eine auch unter fiskalischen Gesichtspunkten sinnvolle Übung: Auf diese Weise wird die Einkommensteuer zahlende Bevölkerung in der Gemeinde gehalten und davon abgehalten, abzuwandern. Letzteres würde einem Einkommensteuerverlust für die Gemeindekasse gleichkommen. Neubaugebiete für Zuzügler bringen nichts, wenn in gleichem Maße Bevölkerung abwandert.

Auch die Frage, ob die Zuziehenden aus demselben Bundesland kommen oder zuvor außerhalb des Bundeslandes gelebt haben, hat Einfluss auf die Höhe des der Gemeinde entstehenden zusätzlichen Steueraufkommens. Allerdings liegt diese Frage erstens nur sehr bedingt im Einflussbereich der Planung, zweitens differiert ihre Auswirkung je Einzelfall.

Die dargestellten Zusammenhänge zwischen planerischen Entscheidungen und dem kommunalen Einkommensteueraufkommen sind insgesamt vor dem Hintergrund einiger einschränkender Hinweise zu betrachten. So basieren die Ergebnisse auf einem Modell, das gegenüber der Realität

einige Vereinfachungen beinhaltet. So werden keine Individuen betrachtet, sondern nach bestimmten Kriterien differenzierte statistische Durchschnittswerte herangezogen. Weiterhin wird mit einem einheitlichen Basisjahr gerechnet und die Entwicklungen außerhalb der Baugebiete – sowohl in der Gemeinde als auch im übrigen Bundesland – werden ausgeblendet.

Weiterhin ist darauf hinzuweisen, dass die verwendeten bebauungstypischen Altersstrukturdaten aus einer einzelnen Gemeinde stammen. Sie wurden in den Berechnungen für alle Beispiele verwendet. Es ist jedoch wahrscheinlich, dass die Alterszusammensetzung von Baugebietsbevölkerungen eines bestimmten Bebauungstyps in unterschiedlichen Gemeinden durchaus unterschiedlich ist. Hinsichtlich einer Aufbereitung von Altersverläufen in einzelnen Baugebieten besteht neben einigen ersten Aufbereitungen hierzu (vgl. Stadt Koblenz 2007; Beilein, Brauckmann, Tack 2008) deutlicher Nachholbedarf, da das Thema nicht nur zentral für eine Abschätzung der Einkommensteuereinnahmen einer Gemeinde sondern auch für viele weitere Themen wie den Finanzausgleich oder die soziale Infrastruktur ist.

Hiermit im Zusammenhang steht auch die offene Frage nach der über 20 Jahre hinaus gehenden Entwicklung der kommunalen Einkommensteuereinnahmen aus einem Baugebiet. Möglicherweise gleicht sich die Bevölkerungsstruktur und damit auch die der Gemeinde entstehende Einkommensteuer unterschiedlicher Bebauungstypen über den Zeitverlauf an. Es wird aber in Baugebieten immer auch ein gewisser Austausch von Bevölkerung stattfinden, bei dem die nachrückende Bevölkerung altersstrukturell eher der Anfangsbevölkerung des Bebauungstyps entspricht.

Zur Einordnung der im vorliegenden Arbeitspapier dargestellten Erkenntnisse ist zudem anzumerken, dass es sich hierbei nur um einen Ausschnitt der fiskalischen Bilanz von Neubaugebieten handelt. Insbesondere die Bemessung der Schlüsselzuweisungen knüpft unmittelbar an die Einkommensteuereinnahmen einer Kommune an. Ceteris paribus werden die Schlüsselzuweisungen sinken, wenn die Einkommensteuereinnahmen steigen. Auswertungen aus *LEAN kom* zeigen allerdings, dass in Folge eines Neubaugebiets einzelfallabhängig der als Schlüsselzuweisungen empfangene Betrag einer Gemeinde auch steigen kann.

Literatur

Beilein, Brauckmann, Tack 2008 Beilein, Andreas; Brauckmann, Anja; Tack, Achim: Bevölkerungsentwicklung in Neubaugebieten. Analyse und Abschätzung demografischer Prozesse auf Baugebietsebene. In: LEAN² - Kommunale Finanzen und nachhaltiges Flächenmanagement. Arbeitspapier Nr. 4. Dortmund, 2008.

BMF o.J. Bundesministerium der Finanzen: Der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer in der Gemeindefinanzreform. In: BMF Dokumentation. Berlin, ohne Jahr.

Buslei, Steiner 2004 Buslei, Hermann; Steiner, Viktor: Aufkommens- und Verteilungseffekte der Besteuerung von Alterseinkünften - eine Mikrosimulationsanalyse für Deutschland. In: Seidl, Christian; Jickeli, Joachim (Hrsg.): Steuern und Soziale Sicherung in Deutschland. Heidelberg : Physica-Verlag, 2006, S. 57-85.

Dommermuth et al 2006 Dommermuth, Thomas; Herrler, Hans; Hottmann, Jürgen; Huber-Jahn, Ingrid; Schmidt, Christian; Weggenmann, Hans: Betriebliche Steuern Band 2: Ertragsteuern. 2., überarbeitete Auflage. Stuttgart: Schäfer-Poeschel Verlag, 2006.

Stadt Koblenz 2007 Stadt Koblenz: KoStatIS – Koblenzer Statistisches Informations-System. Beobachtungssystem Bauen und Wohnen. Wohnbaubericht 2002-2006 - mit Neubaumonitoring und den aktuellen Standardbelegungsziffern von Neubauwohnungen. Koblenz, 2007.

Rechtsgrundlagen

GemFinRefG Gemeindefinanzreformgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 4. April 2001 (BGBl. I S. 482), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 31. Juli 2008 (BGBl. I S. 1626 (mit zukünftiger Wirkung))

GG Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, zuletzt geändert durch das Gesetz vom 8. Oktober 2008 (BGBl. I S. 1926 (mit zukünftiger Wirkung))

EStG Einkommensteuergesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 19. Oktober 2002 (BGBl. I S. 4210; 2003 I S. 179), zuletzt geändert durch Artikel 2g des Gesetzes vom 24. September 2008 (BGBl. I S. 1856 mWv 1.1.2009)

GV NRW 2006 Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Nordrhein-Westfalen, Nr. 7: Schlüsselzahlen gem. § 1 Abs. 2. 5. April 2006.

Statistiken

DIW 2007 Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung: Sozioökonomisches Panel 2006. Berlin, 2007.

LDS NRW 2008 Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik des Landes Nordrhein-Westfalen: Landesdatenbank 2008.

StaBu 2006 Statistisches Bundesamt: Lohn- und Einkommensteuerstatistik 2001. Wiesbaden, 2006.