Martin Albrecht

Kommunalfiskalische Effekte von Multilokalität

Die Perspektive der Städte und Gemeinden

Kurzfassung

Die Zunahme der Anzahl multilokal lebender Personen und Haushalte mündet in der für Kommunalpolitik und -verwaltung relevanten Frage, ob und welche Form der Multilokalität sich aus fiskalischen Erwägungen eigentlich „lohnt“ und welche strategischen Maßnahmen im Umgang mit Multilokalität sich daraus ableiten lassen.

Zur Beantwortung dieser Fragen wurden im Rahmen des Forschungsprojektes TempALand die fiskalischen Folgewirkungen multilokaler Lebensweisen für unterschiedliche Haushaltstypen in Gemeinden des „Diepholzer Landes“ bilanziert. Dies geschah durch die Gegenüberstellung multilokaler Alltagsarrangements („Ausgangssituation“) mit denkbaren Handlungsalternativen der privaten Haushalte („Bewertungssituationen“). Berücksichtigt wurden dabei u.a. Einnahmen aus Steuern und Schlüsselzuweisungen sowie lokale Effekte auf den Wohnungsmarkt und Einzelhandel, die den Kosten für die Bereitstellung von Infrastrukturangeboten gegenübergestellt wurden.

Der Beitrag fasst die Ergebnisse dieser Bilanzierung zusammen und liefert eine Grundlage, auf der Städte und Gemeinden über Rahmen- und Lebensbedingungen für Menschen mit multilokalen Alltagsarrangements diskutieren und daraus strategische Überlegungen ableiten können.

aus: Abt, Jan / Blecken, Lutke / Bock, Stephanie / Diringer, Julia / Fahrenkrug, Katrin (Hrsg.): Kommunen innovativ – Lösungen für Städte und Regionen im demografischen Wandel. Ergebnisse der BMBF-Fördermaßnahme. Berlin 2020.

Einleitung

Folgewirkungen multilokaler Lebensweisen zeigen sich auf der kommunalen Ebene vor allem im Zusammenhang mit einer spezifischen Nachfrage nach Wohnraum, der Nutzung von Infrastruktur- und Versorgungsangeboten sowie der Einbindung multilokal lebender Menschen in gesellschaftliche, nachbarschaftliche und bürgerschaftliche Engagementstrukturen (siehe auch Othengrafen u.a. in diesem Band).

Eine strategisch-planerische Auseinandersetzung mit Multilokalität ist für viele Gemeinden im ländlichen Raum noch vergleichsweise neu. Erschwerend kommt hinzu, dass sich die Folgewirkungen multilokaler Lebensweisen im dörflichen Leben häufig nicht trennscharf von anderen gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Entwicklungen abgrenzen lassen und von diesen auch überlagert werden. Für die Kommunen als Leistungserbringer im Bereich der Daseinsvorsorge und allgemeinen Versorgung verstärken multilokale Lebensweisen Prozesse, die sich durch demografische Entwicklungen, durch die Veränderung von Haushaltsstrukturen und der sich daraus ergebenden veränderten Nachfrage nach Versorgungsleistungen sowie durch Veränderungen der Arbeitsmärkte und der räumlich-zeitlichen Strukturen des Alltagslebens ohnehin vollziehen.

Eine wichtige Frage für Entscheidungsträger*innen ist die nach den Auswirkungen temporärer An- oder Abwesenheiten auf Kommunalhaushalte und regionale Wirtschaft. Aus strategischer Sicht steht aus dieser Perspektive also die Frage im Raum, ob es sich aus fiskalischen Erwägungen „lohnt“,

- multilokal lebende Haushalte zu motivieren, die Erstwohnsitze aller Haushaltsmitglieder in die eigene Gemeinde zu verlegen,
- die Hauptwohnsitze der Mitglieder multilokal lebender Haushalte in der eigenen Gemeinde zu halten,
- die Attraktivität von multilokalen Alltagsarrangements zu stärken oder
- Multilokalität möglichst zu verhindern.

Überlegungen zu Handlungsoptionen kommunaler Entscheidungsträger*innen im strategischen Umgang mit „TempALändern“ ist u.a. eine Bewertung der fiskalischen und regionalwirtschaftlichen Effekte multilokalen Lebens vorgeschaltet. Zur Unterstützung dieser Diskussion wurden fiskalische Folgewirkungen multilokaler Lebensweisen für verschiedene Haushaltstypen (im Vergleich zu nicht- oder anders-multilokalen Alltagsarrangements) bilanziert.

Untersuchung von fünf Fallkonstellationen

Untersucht wurden fünf typische Fallkonstellationen, in denen jeweils eine „Ausgangssituation“ multilokalen Lebens und deren kommunalfiskalische Folgewirkungen mit denen von „Bewertungssituationen“ (= denkbaren Handlungsalternativen der Haushalte) verglichen und bilanziert wurden. Jede Ausgangs- bzw. Bewertungssituation bildet einen Untersuchungsfall.

Diese Fallkonstellationen wurden jeweils für zehn Haushaltstypen betrachtet (z.B. Singlehaushalte, Paarhaushalte, verschiedene Familienhaushalte sowie reine Rentnerhaushalte, z.T. unterschieden nach Einkommensniveaus). Insgesamt wurden für jede Gemeinde des Diepholzer Landes 84 Untersuchungsfälle bilanziert.

Bestandteile der Bilanzierung

Für jeden Untersuchungsfall wurde die Höhe unterschiedlicher Einnahme- und Ausgabearten ermittelt. Dies betrifft auf der Einnahmenseite z.B. verschiede-

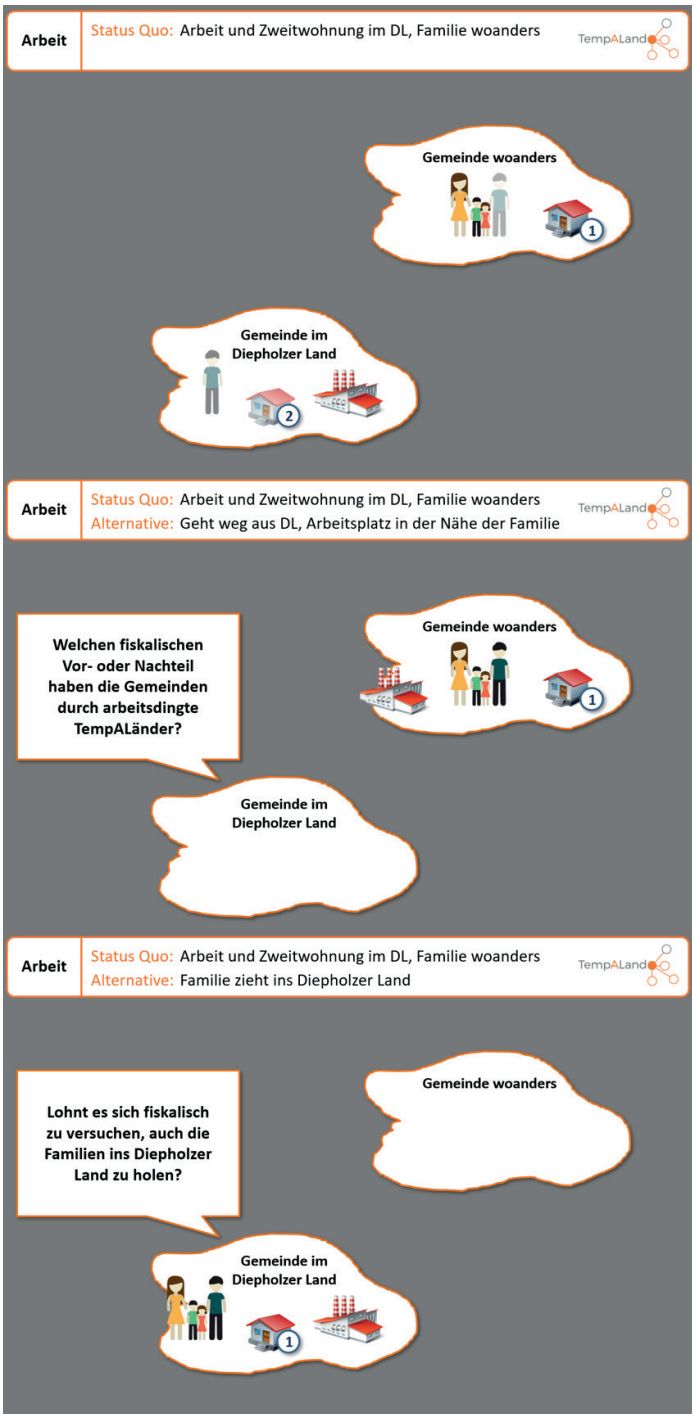
Das Projekt

„TempALand – Zukunftsfähige Orte trotz mobiler Lebensweisen“ ist ein Vorhaben der BMBF-Fördermaßnahme „Kommunen innovativ“.

Der niedersächsische Landkreis Diepholz und die Leibniz Universität Hannover entwickelten in gemeinsam Strategien für Kommunen, in denen Teile der Bevölkerung nur zeitweise leben. Für den Umgang mit multilokalen Lebensweisen entstand ein umfangreicher Werkzeugkasten – mit Kostenrechner, Planspiel und Wohnraumkonzept.

weitere Informationen zum Projekt:
» www.kommunen-innovativ.de/tempaland

ne Steuerarten (z.B. Einkommensteuer, Gewerbe-, Umsatz und ggf. Zweitwohnungssteuer) sowie den kommunalen Finanzausgleich. Auf der Ausgabenseite umfasst die Bilanzierung bspw. Kosten für Kita und Schule sowie die allgemeine Verwaltung. Zusätzlich wurden die Umsätze im regionalen Einzelhandel sowie Mieteinnahmen abgeschätzt und bilanziert.



Beispiel 1: Ausgangs- und Bewertungssituationen für die Fallkonstellation „Arbeit und Zweitwohnung im Diepholzer Land, Familie woanders"

Ergebnisse der Bilanzierung

Beispiel 1: Fallkonstellation „Arbeit und Zweitwohnung im Diepholzer Land, Familie woanders"

Im ersten Beispiel wird die Ausgangssituation „Arbeit und Zweitwohnung im Diepholzer Land; Familie woanders" mit zwei Bewertungssituationen verglichen. Im Beispiel arbeitet ein Mitglied eines Familienhaushaltes im Landkreis Diepholz und wohnt in der Nähe des Arbeitsplatzes in einer Zweitwohnung, während der Rest der Familie außerhalb des Landkreises Diepholz dauerhaft am „Hauptwohnort" lebt (Ausgangssituation). Denkbare Handlungsalternativen sind aus Sicht der Familie nun z.B. die Aufgabe der Zweitwohnung im Landkreis Diepholz – etwa weil sich eine berufliche Option in der Nähe des Hauptwohnortes oder ein attraktiveres anderes multilokales Arrangement ergibt (Bewertungssituation 1) oder aber der Umzug der gesamten Familie in den Landkreis Diepholz (Bewertungssituation 2).

Sofern nun der/die Arbeitnehmer*in einen Arbeitsplatz außerhalb des Landkreises wählt, gehen Gewerbe- und Umsatzsteuereinnahmen sowie – sofern erhoben – Einnahmen aus der Zweitwohnungssteuer vor Ort verloren. Dies hat ggf. Auswirkungen auf die Einnahmen aus dem kommunalen Finanzausgleich, die aufgrund der Systematik durch einen Wegzug sogar ansteigen könnten. Da die Einkommensteuer am Hauptwohnort gezahlt wird, ergeben sich in diesem Beispiel aus dem Wegzug keine (negativen) Folgeeffekte. Für die Samtgemeinde Barnstorf – als Beispiel-Kommune würden in Bewertungssituation 1 („geht weg aus Diepholzer Land") in der Summe Mindereinnahmen in Höhe von 87 € jährlich entstehen (vgl. Abbildung 2).

Auf der Ausgabenseite wird unterstellt, dass ein Wegzug eines Arbeitnehmenden keinerlei monetäre Effekte auf die untersuchten Leistungsbereiche hat. In Bezug auf die Umsätze im Einzelhandel sowie die Mieteinnahmen würden sich durch den Fortzug jedoch deutlich negative Folgen ergeben. Der Fortzug temporär anwesender Arbeitskräfte im Landkreis Diepholz wäre in der Gesamtbilanz also mit Einnahmeverlusten verbunden.

Gelingt es jedoch, den gesamten Haushalt zum Umzug in den Landkreis Diepholz zu bewegen, würden sich deutlich positive Effekte auf die Einnahmesituation ergeben: Aus dem Zuzug einer Familie mit zwei Erwachsenen und zwei kleinen Kindern resultieren aufgrund der Orientierung an der Anzahl der Personen mit Erstwohnsitz in der Gemeinde spürbare Mehreinnahmen aus dem kommunalen Finanzausgleich sowie – aufgrund der Systematik erst mit einem Zeitverzug von etwa sieben Jahren – auch aus der Einkommensteuer und dem Familienleistungsausgleich im Mittel über 10 Jahre in einer Größenordnung von etwa 3.260 €/Jahr (vgl. Abbildung 3).

Auf der Ausgabenseite entstehen v.a. durch die kleineren Kinder im Mittel über zehn Jahre Kosten von etwas mehr als 2.000 €/Jahr. Diese resultieren insbesondere aus kommunalen Aufwendungen zur Sicherstellung der Kindertagesbetreuung. Für alle anderen untersuchten Bereiche wird davon ausgegangen, dass die zusätzliche Nachfrage durch den zuziehenden Haushalt eher zu einer Steigerung der Auslastung beiträgt (z.B. Schulen, Sport, kulturelle oder Bildungsinfrastrukturen) und weniger zusätzliche Kosten bzw. allenfalls geringe Mehrkosten in den Bereichen Soziales oder allgemeine Verwaltung verursacht. Nicht berücksichtigt sind Sprungkosten, die sich z.B. durch den Ausbau der Kindertbetreuung oder im Bereich der Grundschule ergeben. Die damit verbundenen erheblichen Kostensteigerungen sind jedoch eher Neubauaktivitäten zuzurechnen als der Aufgabe multilokaler Alltagsarrangements.

In der Gesamtbilanz wäre es aus kommunalfiskalischer Sicht also „lohnenswert", multilokal lebende Haushalte dazu zu motivieren, den Hauptwohnsitz zu verlegen: Die Bilanz aus kommunalen Einnahmen und Ausgaben verspricht Mehreinnahmen und die zu erwartenden zusätzlichen Umsätze im Einzelhandel sowie durch Mieteinnahmen stärken diese Einschätzung. Sofern es keine aus dem Zuzug resultierenden Mehrausgaben im Bereich der Kindertagesbetreuung gibt (also Zuzug von Single- oder Paarhaushalten bzw. Familienhaushalten mit größeren Kindern), ist die kommunalfiskalische Bilanz noch positiver.

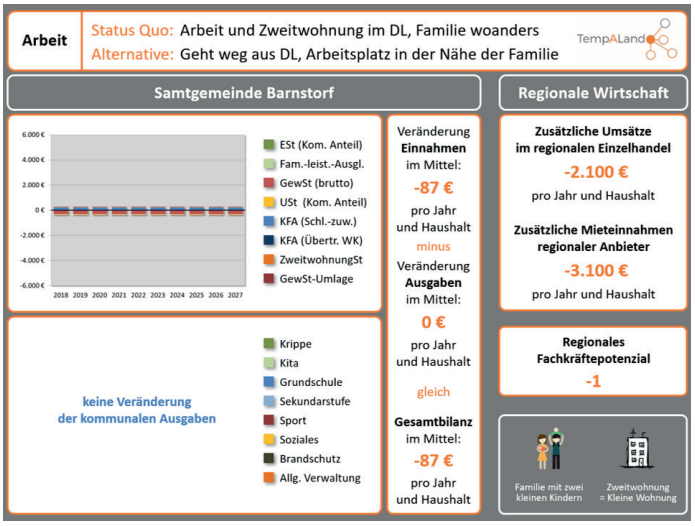


Abbildung 2

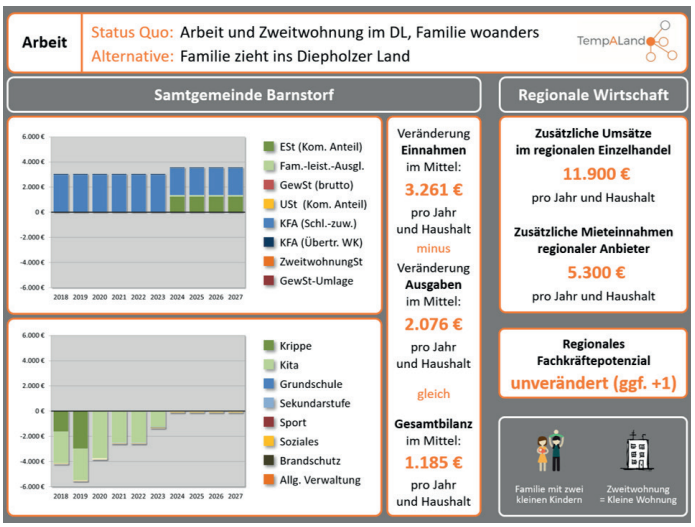
Beispiel 1:
Kommunalfiskalische Bilanz der Ausgangssituation „Arbeit und Zweitwohnung im Diepholzer Land, Familie woanders" und der Bewertungssituation 1 „Geht weg aus DL, Arbeitsplatz in der Nähe der Familie" für eine Familie mit zwei kleinen Kindern

(Projekt TempALand)

Abbildung 3

Beispiel 1:
Kommunalfiskalische Bilanz der Ausgangssituation „Arbeit und Zweitwohnung im Diepholzer Land, Familie woanders" und der Bewertungssituation 2 „Familie zieht ins Diepholzer Land" für eine Familie mit zwei kleinen Kindern

(Projekt TempALand)



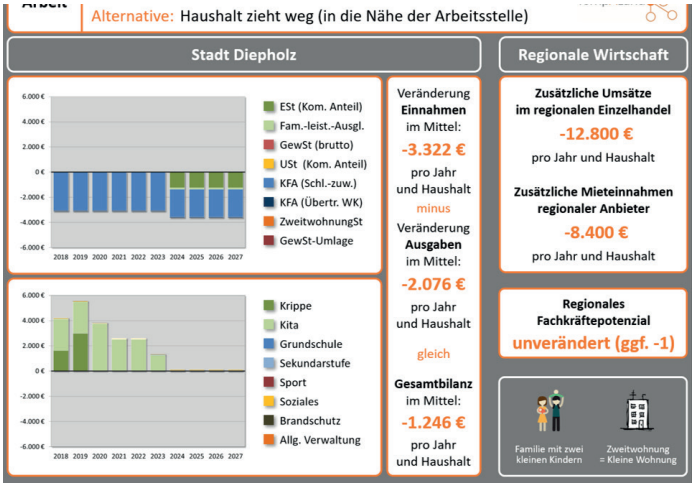


Abbildung 4

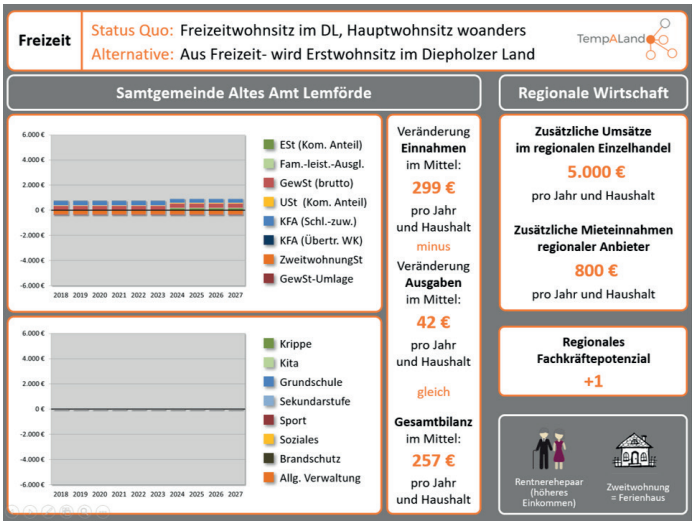
Beispiel 2:
Kommunalfiskalische Bilanz der Ausgangssituation „Familie im Diepholzer Land, Arbeit und Zweitwohnsitz woanders" und der Bewertungssituation 1 „Haushalt zieht weg" für eine Familie mit zwei kleinen Kindern

(Projekt TempALand)

Abbildung 5

Beispiel 3:
Kommunalfiskalische Bilanz der Ausgangssituation „Freizeitwohnsitz im Diepholzer Land, Hauptwohnsitz woanders" und der Bewertungssituation 2 „Aus Freizeit- wird Erstwohnsitz" für ein Rentnerehepaar mit höherem Einkommen

(Projekt TempALand)



Beispiel 2: Fallkonstellation „Familie im Diepholzer Land, Arbeit und Zweitwohnung woanders"

Beispiel 2 ist die „Spiegelung" zum ersten Beispiel: Der Hauptwohnsitz einer Familie ist im Landkreis Diepholz. Ein Familienmitglied arbeitet und wohnt temporär außerhalb des Landkreises (Ausgangssituation). Nun stellt sich Frage, ob es aus Sicht der Kommunen sinnvoll ist, dass die gesamte Familie an den Arbeitsort außerhalb des Landkreises Diepholz zieht (Bewertungssituation 1) oder aber der Zweitwohnsitz außerhalb des Kreises aufgegeben wird und die Familie wieder vollständig im Landkreis Diepholz lebt (Bewertungssituation 2).

Ein Fortzug der gesamten Familie aus dem Landkreis wäre – wie das Beispiel der Stadt Diepholz zeigt – mit geringeren Einnahmen aus Steuern und Zuweisungen verbunden, die auch durch die Einsparungen im Bereich der Ausgaben (insbesondere durch Leistungen der Kindertagesbetreuung) nicht kompensiert werden könnten (ca. -1.250 €/Jahr). Konsumausgaben sowie ggf. Mieteinnahmen wären ebenfalls geringer (vgl. Abbildung 4). Für andere Haushaltstypen, für die sich keine Einspareffekte im Bereich der Kindertagesbetreuung ergeben würden, wäre die Bilanz noch ungünstiger.

Erfolgt hingegen eine Verlagerung des Arbeitsplatzes in den Landkreis Diepholz und auf diesem Wege die Aufgabe des multilokalen Alltagsarrangement (Bewertungssituation 2), ergibt sich daraus eine vergleichsweise geringe positive kommunalfiskalische Bilanz, da die wesentlichen Positionen (Einkommensteuer, kommunaler Finanzausgleich, etwaige Kosten für die Kindertagesbetreuung) schon bisher am Hauptwohnsitz verbucht wurden.

Beispiel 3: Fallkonstellation „Freizeitwohnsitz im Diepholzer Land, Hauptwohnsitz woanders"

Als drittes Beispiel wurde untersucht, ob es aus kommunalfiskalischen Erwägungen sinnvoll ist, einen Haushalt, der aus Freizeitgründen einen Zweitwohnsitz im Landkreis Diepholz unterhält (Ausgangssituation), zu motivieren, den Nebenwohnsitz im Landkreis aufzugeben (Bewertungssituation 1) oder aber seinen

Hauptwohnsitz in den Landkreis Diepholz zu verlegen (Bewertungssituation 2).

Wenn nun beispielsweise ein Rentnerehepaar mit höherem Einkommen, das aktuell aus Freizeitgründen einen Zweitwohnsitz unterhält, seinen Erstwohnsitz in den Landkreis Diepholz verlegt, lassen sich (geringe) Mehreinnahmen vor allem durch Gewerbe- und Umsatzsteuereinnahmen sowie ggf. Zweitwohnungssteuer generieren, die die zusätzlichen Aufwendungen übersteigen. Positiv auswirken dürften sich jedoch insbesondere die zusätzlichen Umsätze im regionalen Einzelhandel.

Zusammenfassung

Multilokalität „lohnt" sich für die Gemeinden fast immer. Das heißt, dass es aus kommunalfiskalischer Perspektive ratsam ist, die Aufgabe eines Zweit- bzw. des Hauptwohnsitzes eines multilokal lebenden Haushaltes im Landkreis Diepholz möglichst zu verhindern („Halten von Multilokalen").

Noch deutlich günstigere Effekte ergeben sich, wenn es gelingt, multilokal lebende Haushalte zu motivieren, den Erstwohnsitz aller Haushaltsmitglieder in den Landkreis zu verlegen („Multilokale zur Erstwohnsitzinhaber*innen machen"). Die zusätzlichen Einnahmen würden mittel- und langfristig die zu erwartenden Ausgaben übersteigen – selbst wenn kurzfristig erhebliche Aufwendungen z.B. im Bereich der Kindertagesbetreuung entstehen würden.

Zum Weiterlesen

Othengrafen, Frank / Greinke, Lena / Seitz, Annette (2020): Multilokalität als Thema in ländlichen Räumen, in: Abt, Jan / Blecken, Lutke / Bock, Stephanie / Diringer, Julia / Fahrenkrug, Katrin (Hrsg.): Kommunen innovativ – Lösungen für Städte und Regionen im demografischen Wandel. Berlin. Online verfügbar unter: www.kommunen-innovativ.de (zuletzt geprüft 01.07.2020).

Projektteam TempALand (2019): TempALand – Ein Werkzeugkasten zum Umgang mit Multilokalität. Hannover. Online verfügbar unter: http://tempaland.de/werkzeuge-2 (zuletzt geprüft 18.05.2020).

Der Autor

Martin Albrecht, Dipl.-Ing. Stadtplanung; Gertz Gutsche Rümenapp Stadtentwicklung und Mobilität GbR; albrecht@ggr-planung.de