

Nachhaltigkeit, Wirtschaftlichkeit und Planungsverlauf bei Flächenerweiterungen außerhalb bestehender Siedlungsstrukturen.

Status-Quo-Analyse und Modellempfehlungen  
am Beispiel Baden-Württemberg.

## **Dissertation**

zur Erlangung des akademischen Grades doctor rerum naturalium  
(Dr. rer. nat.)

vorgelegt dem Rat der Chemisch-Geowissenschaftlichen Fakultät der  
Friedrich-Schiller-Universität Jena

von

Diplom-Kaufmann

**Thilo Sekol**, M.B.A. Central Michigan University

geboren am 6. November 1966 in Hagen / Westf.

## **Gutachter**

1. **Prof. Dr. Sebastian Henn**  
Friedrich-Schiller-Universität Jena  
Institut für Geographie  
Lehrstuhl für Wirtschaftsgeographie
2. **Prof. Dr. Daniel Schiller**  
Universität Greifswald  
Institut für Geographie und Geologie  
Lehrstuhl für Wirtschafts- und Sozialgeographie

**Tag der Verteidigung:** 23. Juni 2020

## **Zusammenfassung / Abstract**

Die Bedeutung des Flächenverbrauchs für Siedlungsstrukturen ist bis dato ungebremst. Zielsetzung der Arbeit ist es, die Betrachtung der ökonomischen Aspekte bei der Ausweisung neuer Siedlungsflächen außerhalb bestehender Siedlungsstrukturen aufzuzeigen und einen Gesamtbewertungsprozess für Flächenexpansionen in Baden-Württemberg vorzustellen, der eine strukturierte Vorgehensweise für Kommunen sein könnte. Zunächst wird diskutiert, inwieweit nachhaltiges Flächenmanagement unter dem Aspekt der Wirtschaftlichkeit gesehen wird, eine Kommune wirtschaftlich agieren kann und welche Grenzen bestehen (liberale Stadt). Ferner wird erörtert, ob neue Areale ganzheitlich als Investition angesehen werden können. Flankierend wird erläutert, wie eine kommunale Finanzierung am Beispiel von Baden-Württemberg funktioniert und welche Aufwands-/Ertragspositionen bei einer Wirtschaftlichkeitsbetrachtung eines Neubaugebietes berücksichtigt werden müssen. Nach einer Literaturübersicht zu Wirtschaftlichkeitsanalysen folgt eine kritische Würdigung der derzeitigen Rahmenbedingungen bei Flächenerweiterungen aus legaler, ökonomischer und kommunikativer Sicht. Des Weiteren wird mittels Umfragen/Interviews untersucht, wie die Aspekte Nachhaltigkeit, Wirtschaftlichkeit und Verfahrensablauf bei neuen Arealen außerhalb bestehender Siedlungsstrukturen bei Kommunen in Baden-Württemberg Berücksichtigung finden. Anschließend wird ein Modell vorgestellt, welches ein Areal als ganzheitliche Investition ansieht und versucht, alle zuordenbaren Aufwendungen und Erträge zu berücksichtigen. Darauf folgt eine Gesamtprozessdarstellung für Flächenerweiterungen, der in einem Bewertungsverfahren die Aspekte Ökonomie, Demographie, Ökologie, Verkehr und das Umfeld berücksichtigt (begleitend durch Kommunikation/Gesetze). Damit wird der Forderung nachgekommen, ein Standardverfahren zu erarbeiten und verbesserte Verbindungen der Instrumente aus Naturschutz, Raumplanung, Verkehr und fiskalischem Ansatz zu erreichen.



## Vorwort

Die Grundidee dieser Arbeit basiert im Prinzip auf einen Zufall in meiner Heimatgemeinde. Ich wäre nie auf die Idee gekommen, mich intensiv mit Flächenerweiterungen außerhalb bestehender Siedlungsstrukturen auseinanderzusetzen und vertiefend in die ökonomische und wissenschaftliche Betrachtung der Materie einzusteigen, wenn diese nicht im Jahr 2009 die Entwicklung eines Neubaugebietes im Areal *Sterzwinkel* avisiert hätte. Mich hat von Anfang an die Wirtschaftlichkeit dieser Flächenerweiterung interessiert, im Laufe der Jahre kamen viele andere Aspekte hinzu, welche mein Gesamtbild für Siedlungsexpansionen schärften.

Da ich von meiner Ausbildung als Controller und Prozessberater eine andere Sichtweise habe als studierte Humangeographen, ist ein umfangreiches Werk entstanden, welches sehr viele Facetten in dieser Thematik betrachtet und somit auch eine Verbindung der Bereiche Controlling, Rechtswissenschaften, Humangeographie und Prozessmodellierung in Grundzügen in diesem Thema erreicht.

Im Verlauf der Arbeit konnte ich meinen Horizont erweitern und habe sehr viel über Siedlungsstrukturen, Stadtplanung, Nachhaltigkeit, kommunale Finanzierung und Wirtschaftlichkeit von Baugebieten erfahren. Es hat mir geholfen, eine erweiterte, nicht nur auf Controlling fokussierte Meinung auf diesem Gebiet zu bekommen. Dabei haben mich viele Veranstaltungen, Diskussion und Gespräche begleitet. Die Erstellung dieser Arbeit bedarf daher einer Danksagung an Menschen, ohne die dieses Werk nicht zustande gekommen wäre:

Das sind zunächst meine Eltern, die mir den akademischen Werdegang ermöglicht haben. Ferner mein Doktorvater Prof. Dr. Henn, der mir diese Chance in meinem doch recht reifen Alter gegeben hat, noch einmal wissenschaftlich aktiv zu werden. Nicht zu vergessen meinen weiteren Gutachter, Prof. Dr. Schiller.

Die größte Wertschätzung obliegt meiner Frau Heike, die mir durch ihr perfekt organisiertes Family Office neben meiner Vollzeit-Tätigkeit privat den Freiraum für diese Forschungsarbeit ermöglichte und durch ihre stets kritische Durchsicht auch den ein oder anderen Denkanstoß in die Wege geleitet hat. Unserem ältesten Sohn Philipp sei Dank für die Überprüfung der mathematischen Teile.

Viele Personen gaben mir Hinweise, so Regierungspräsident a. D. Dr. Kühner, Prof. Dr. Lasar von der Hochschule Osnabrück, Herr Dr. Schneider vom DifU. Herrn Strobl und Herrn Wöllper vom statistischem Landesamt Baden-Württemberg danke ich für den Austausch und die unermüdliche Bereitstellung von Daten. Dem BUND, Regionalverband Neckar-Odenwald, insbesondere Herrn Staufenberg, sei gedankt für die Bereitstellung von Informationen und dem anregenden Dialog.

Für den befruchtenden Austausch danke ich Herrn Dr. Gutsche (Gertz Gutsche Rümenapp - Stadtentwicklung und Mobilität GbR), sowie Herrn Kraulich vom Hessischen Finanzministerium und Herrn Lübbering von der Hessischen Staatskanzlei für die Vermittlung einiger Kontakte. Meinen Freunden Prof. Dr. Schrank und Prof. Dr. Schäffer sei ebenso gedankt für die Diskussionen und Hinweise, sowie bei der Unterstützungshilfe im Rahmen der Umfrage. Prof. Dr. Piltz sei gedankt für die Durchsicht der juristischen Bereiche, Herrn Kühnel danke ich für den fruchtbaren Austausch bzgl. des kommunalen Finanzausgleich. Herrn Dr. Dosch und Frau Beckmann vom BBSR sei mit Ihren Kollegen gedankt für die Hinweise und die Diskussion im Rahmen einer ersten Ergebnisvorstellung. Ebenso schulde ich dem Gemeindeverband Baden-Württemberg Dank, insbesondere Herrn Heck, der ebenfalls im Rahmen einer Ergebnispräsentation mir interessante Kommentare mit auf den Weg gab.

Frau Fackert danke ich für die Durchsicht der Arbeit sowie für die Unterstützung bei der juristischen Literatursuche und - zusammen mit Frau Schäfer und Frau Tigler - für die Hilfe bei der Durchführung der Umfrage. Herrn Haberkant sei Dank für den Aufbau der Online-Umfrage, Herrn Prof. Dr. Römmelt für die Hinweise bezüglich der statistischen Überprüfung der Ergebnisse. Frau Lieb danke ich für das Korrektorat der Arbeit, Herrn Seyb für die Übersetzung der holländischen Textquellen. Herrn Hertweck danke ich für die Formatierung des Werkes.

Nach über zehn Jahren intensiver Auseinandersetzung mit der Thematik Wirtschaftlichkeit von Neubaugebieten (davon fast drei Jahre aus wissenschaftlicher Sicht) danke ich ferner allen Personen, die ich hier nicht explizit erwähnt habe. Ich vermute, die Anzahl der Gesprächspartner würde Seiten füllen. Es sei mir daher vergeben.

# Inhaltsverzeichnis

<b>I.</b>	<b>ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS</b> .....	<b>IX</b>
<b>II.</b>	<b>TABELLENVERZEICHNIS</b> .....	<b>XI</b>
<b>III.</b>	<b>ABBILDUNGSVERZEICHNIS</b> .....	<b>XII</b>
<b>1</b>	<b>EINLEITUNG UND ZIELSETZUNG DER ARBEIT</b> .....	<b>1</b>
1.1	Einführung in die Thematik.....	1
1.2	Zielsetzung der Arbeit .....	13
1.3	Aufbau und Struktur der Arbeit .....	16
<b>2</b>	<b>NACHHALTIGKEIT UND FLÄCHENEXPANSION</b> .....	<b>19</b>
2.1	Der Begriff der Nachhaltigkeit im Kontext mit Siedlungsmanagement .....	19
2.2	Die Verbindung von Nachhaltigkeit und Siedlungsentwicklung.....	23
2.3	Konkrete Ansätze beim kommunalen nachhaltigen Flächenmanagement .....	25
2.3.1	Quantitativer Bodenschutz.....	25
2.3.2	Ökonomische Nachhaltigkeit durch Bilanzierung im Haushalt.....	30
2.3.3	Ökologischer Bodenschutz und Ökonomie .....	31
2.4	Maßnahmen für ein übergeordnetes nachhaltiges Flächenmanagement .....	33
2.5	Zwischenfazit .....	34
<b>3</b>	<b>WIRTSCHAFTLICHKEIT UND FLÄCHENEXPANSION</b> .....	<b>36</b>
3.1	Die Bedeutung von Wirtschaftlichkeit bei kommunalen Investitionen .....	36
3.1.1	Die Kommune als wirtschaftlich agierende Einheit.....	36
3.1.2	Die Bedeutung von Neubaugebieten als Investition einer Kommune am Beispiel Baden-Württemberg .....	39
3.1.3	Exkurs: Die Finanzierung der Kommunen am Beispiel Baden- Württemberg .....	42
3.1.4	Aufwands- und Ertragsarten beim Ausweis neuer Baulandflächen.....	52
3.1.5	Die Kommunen im Spannungsfeld von Aufgaben und Einnahmen .....	54
3.2	Die Signifikanz von Wirtschaftlichkeit bei Flächenerweiterungen .....	55
3.2.1	Wirtschaftlichkeit und Flächenexpansion aus globaler Perspektive .....	56
3.2.1.1	Forschungsstand in den USA .....	56
3.2.1.2	Forschungsstand in Österreich und der Schweiz.....	61
3.2.1.3	Forschungsstand in weiteren europäischen Ländern .....	66
3.2.2	Wirtschaftlichkeit und Flächenexpansion aus nationaler Perspektive ....	69
3.2.2.1	Nationaler Forschungsstand.....	69
3.2.2.2	Nationale Modelle zur fiskalischen Wirkungsanalyse .....	75
3.3	Zwischenfazit .....	81
<b>4</b>	<b>PLANUNGSVERLAUF UND FLÄCHENEXPANSION</b> .....	<b>84</b>
4.1	Ziele und Verfahrensablauf.....	84
4.1.1	Grundlegende Ziele der Siedlungserweiterung.....	84
4.1.2	Verfahrensablauf in Kommunen bei Siedlungsexpansion.....	84

4.2	Gesetzliche Grundlagen in Bezug auf Wirtschaftlichkeit .....	86
4.2.1	Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland.....	86
4.2.2	Gemeindeordnung am Beispiel Baden-Württemberg .....	88
4.2.3	Gemeindehaushaltsverordnung am Beispiel Baden-Württemberg.....	90
4.2.4	Baugesetzbuch .....	93
4.3	Wirtschaftlichkeit im Planungsverlauf.....	94
4.3.1	Wirtschaftlichkeit aus monetärer Sicht .....	95
4.3.2	Wirtschaftlichkeit von nicht quantifizierbaren Aspekten.....	100
4.4	Kommunikation im Planungsverlauf .....	102
4.5	Berücksichtigung angrenzender Verwaltungseinheiten im Planungsverlauf..	107
4.6	Zwischenfazit.....	110
<b>5</b>	<b>FORSCHUNGSDESIGN UND METHODIK.....</b>	<b>112</b>
5.1	Erkenntnisse und methodische Ableitung .....	112
5.1.1	Bisherige Erkenntnisse.....	112
5.1.2	Anforderung an die Forschung .....	113
5.1.3	Ableitung der Forschungsstrategie .....	114
5.2	Methodische Vorgehensweise .....	118
5.2.1	Standardisierte Online- und Telefon-Befragung.....	118
5.2.1.1	Vorbereitung .....	118
5.2.1.2	Datenerhebung .....	119
5.2.1.3	Durchführung.....	120
5.2.1.4	Repräsentativität.....	122
5.2.2	Leitfadengestützte Experten-Befragung.....	122
5.2.2.1	Vorbereitung .....	122
5.2.2.2	Datenerhebung .....	123
5.2.2.3	Durchführung.....	127
<b>6</b>	<b>STATUS-QUO-ANALYSE DES LANDES BADEN-WÜRTTEMBERG.....</b>	<b>129</b>
6.1	Charakteristika des Erhebungsgebietes.....	129
6.2	Nachhaltigkeit.....	132
6.2.1	Nachhaltiges Handeln im Konflikt mit Wohnraumnachfrage und Wachstum .....	132
6.2.2	Ökonomische Nachhaltigkeit und kommunale Haushaltsführung .....	156
6.2.3	Fördermittel als unterstützende Maßnahme für nachhaltiges Flächenmanagement.....	162
6.2.4	Zwischenfazit und Erkenntnisse .....	167
6.3	Wirtschaftlichkeit.....	169
6.3.1	Die Bedeutung von Wirtschaftlichkeit bei Flächenexpansion .....	169
6.3.2	Fiskalische Wirkungsanalysen als Instrument der Entscheidungs- findung .....	181
6.3.3	Der Stellenwert des Controllings als unterstützende Funktion .....	189
6.3.4	Zwischenfazit und Erkenntnisse .....	192
6.4	Planungsverlauf.....	194



6.4.1	Motivation und Kommunikation bei Siedlungsexpansion .....	194
6.4.2	Standardisierte Verfahren als Lösungsansatz .....	206
6.4.3	Optimierungsmöglichkeiten im Verfahrensablauf.....	217
6.4.4	Zwischenfazit und Erkenntnisse .....	229
6.5	Gesamtbewertung der Status-Quo-Analyse.....	231
<b>7</b>	<b>MODELLANSATZ ZUR BEURTEILUNG VON FLÄCHENERWEITERUNGEN AM BEISPIEL BADEN-WÜRTTEMBERG 239</b>	
7.1	Modell einer vereinfachten Wirtschaftlichkeitsanalyse für Kommunen.....	239
7.1.1	Grundsätzliche Anmerkungen.....	239
7.1.2	Wirtschaftlichkeits-Modell .....	240
7.1.2.1	Annahmen und Erläuterungen.....	240
7.1.2.2	Aufbau und Berechnungslogik.....	242
7.1.2.3	Ergebnis und Lösungsansatz.....	249
7.2	Modell eines Prozessablaufs zur Gesamtbeurteilung von Flächen- erweiterungen in einer Kommune .....	250
7.2.1	Einordnung des Prozessablaufs zur Gesamtbeurteilung von Flächenerweiterungen in die Raumplanung .....	251
7.2.2	Inhaltliche Voraussetzungen.....	255
7.2.3	Prozessannahmen und Prozessschritte .....	258
7.2.3.1	Prozessannahmen .....	258
7.2.3.2	Prozessschritte .....	259
7.2.3.2.1	Vorbereitung .....	260
7.2.3.2.2	Wirtschaftlichkeit .....	262
7.2.3.2.3	Verkehr .....	265
7.2.3.2.4	Regionale Entwicklung.....	269
7.2.3.2.5	Ökologie.....	274
7.2.3.2.6	Gesamtbewertung.....	278
7.2.3.2.7	Unterstützende Prozesse .....	287
7.2.3.3	Vorgehen bei Uneinigkeit über die Gesamtbewertung.....	289
7.2.4	Organisatorische Maßnahmen zur Begleitung der Prozessschritte .....	293
7.2.5	Systemtechnische Maßnahmen .....	302
<b>8</b>	<b>ABSCHLIEßENDE BETRACHTUNG .....</b>	<b>306</b>
8.1	Zusammenfassung der Ergebnisse .....	306
8.2	Übergeordnete Erkenntnis und Schlussfolgerung .....	311
<b>9</b>	<b>ANHANG.....</b>	<b>317</b>
9.1	Anhang 1: Online- und Telefonumfrage.....	317
9.1.1	Fragebogen.....	317
9.1.2	Prüfung der Repräsentativität der Umfrage.....	321
9.1.3	Die Ergebnisstruktur der standardisierten Befragung .....	328
9.2	Anhang 2: Experten-Interviews .....	331
9.2.1	Interview-Leitfaden .....	331

9.2.2	Teilnehmer der Experten-Gespräche.....	332
9.3	Anhang 3: Die Berechnung von Gewerbesteuererträgen einer fiktiven Kommune .....	334
9.3.1	Annahmen.....	334
9.3.2	Die Berechnungen der effektiven Gewerbesteuererträge.....	335
9.3.3	Die Berechnung von Grenzerträgen aus Gewerbesteuer durch Kaufkrafterhöhung pro Einwohner .....	338
9.4	Anhang 4: Wirtschaftlichkeitsanalyse einer Flächenexpansion am Beispiel einer fiktiven Gemeinde .....	341
9.4.1	Annahmen.....	341
9.4.2	Daten zur Berechnung des Modells .....	344
9.4.2.1	Grunddaten .....	344
9.4.2.2	Daten zur Ermittlung der Erträge und Aufwendungen .....	345
9.4.2.3	Daten zur Ermittlung des zusätzlichen Personalbedarfs und der Bebauungsart .....	345
9.4.2.4	Daten zur Bevölkerungsermittlung .....	346
9.4.2.5	Daten zur Ermittlung der Zinsaufwendungen und Erträge.....	346
9.4.2.6	Gewinn- und Verlustrechnung.....	346
9.4.2.7	Datenblatt zur Ermittlung der zusätzlichen Gewerbesteuer .....	348
9.4.3	Ergebnis.....	350
<b>10</b>	<b>LITERATURVERZEICHNIS .....</b>	<b>352</b>
<b>11</b>	<b>RECHTSQUELLENVERZEICHNIS .....</b>	<b>391</b>
<b>12</b>	<b>SELBSTSTÄNDIGKEITSERKLÄRUNG.....</b>	<b>392</b>

# I. Abkürzungsverzeichnis

BBSR	Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung
BBR	Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung
BMBF	Bundesministerium für Bildung und Forschung
BfN	Bundesamt für Naturschutz
BW	Baden-Württemberg
bzw.	beziehungsweise
d. h.	das heißt
et al.	et altera
etc.	et cetera
evtl.	eventuell
FAG	Finanzausgleichgesetz
FIA	Fiscal Impact Analysis
FONA	Programm Forschung für die Nachhaltigkeit
FGSV	Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen
Fokos <sup>bw</sup>	Folgenkostenrechner
gem.	gemäß
NKHR	Neues kommunales Haushaltsrecht
gesetzl.	gesetzlich(e)
GewStG	Gewerbesteuergesetz
ggf.	gegebenenfalls
HGrG	Haushaltsgrundsätzegesetz
IHK	Industrie- und Handelskammer
i. e. S.	im engeren Sinne
insb.	insbesondere
i. V. m.	in Verbindung mit
KAG	Kommunalabgabengesetz

KFA	Kommunaler Finanzausgleich
KIP	Kommunale Investitionspauschale
LABO	Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaft Bodenschutz
LEANkom	Software zur fiskalischen Kosten-Nutzen-Analyse in der Siedlungsflächenentwicklung
LR	Ländlicher Raum i. e. S.
LUBW	Landesanstalt für Umwelt Baden-Württemberg
LV BW	Landesverfassungsrecht Baden-Württemberg
max.	maximal
NKHR	Neues kommunales Haushaltsrecht
NSM	Neues kommunales Steuerungsmodell
o. a.	oben angegeben
öffentl.	öffentlich
ÖPNV	öffentlicher Personen- und Nahverkehr
pers.	persönlich
REFINA	Forschung für die Reduzierung der Flächeninanspruchnahme und ein nachhaltiges Flächenmanagement
RZ	Randzonen um die Verdichtungsbereiche
TÖB	Träger öffentlicher Belange
u. a.	unter anderem
usw.	und so weiter
UMK	Umweltministerkonferenz
UN	Vereinte Nationen
Ver_Bau	Verkehrsaufkommens durch Vorhaben der Bauleitplanung
VB	Verdichtungsbereich im ländlichen Raum
VR	Verdichtungsraum
WCED	World Commission on Environment and Development
z. B.	zum Beispiel

## II. Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Auswirkungen der Veränderungen der einzelnen Positionen auf den Haushalt der Kommune.....	50
Tabelle 2: Auswirkungen der Veränderungen durch die Schlüsselzahl auf den Haushalt der Kommune.....	51
Tabelle 3: Aufteilung der Kommunen in Baden-Württemberg nach Anzahl der Einwohner im Jahr 2016.....	129
Tabelle 4: Aufteilung der Kommunen in Baden-Württemberg nach Größe der Wohnbaufläche im Jahr 2016. ....	130
Tabelle 5: Aufteilung der Kommunen in Baden-Württemberg nach Größe der Industrie & Gewerbefläche im Jahr 2016.....	130
Tabelle 6: Aufteilung der Kommunen nach räumlicher Nutzung und Anzahl Einwohner im Jahr 2016.....	131
Tabelle 7: Aufteilung der Kommunen nach räumlicher Nutzung und Wohnbaufläche im Jahr 2016. ....	131
Tabelle 8: Aufteilung der Kommunen nach räumlicher Nutzung und Industrie- & Gewerbefläche im Jahr 2016. ....	131
Tabelle 9: Räumliche Aufteilung der Kommunen nach Anzahl Einwohner. ....	142
Tabelle 10: Räumliche Aufteilung der Anzahl Kommunen nach Regionen gem. Abbildung 17. ....	143
Tabelle 11: Anzahl kombinatorischer Möglichkeiten je Gesamtbewertungspunkte der fünf Teilprozesse. ....	279
Tabelle 12: Verteilung der Kommunen insgesamt an der Umfrage.....	322
Tabelle 13: Anteil Kommunen am Rücklauf nach Anzahl Einwohner. ....	323
Tabelle 14: Aufteilung der Kommunen und Rückläufe in die Gebiete Nord, Mitte, Süd.....	323
Tabelle 15: Aufteilung der Kommunen nach Verdichtungsräumen. ....	324
Tabelle 16: Anteil Kommunen am Rücklauf nach Anzahl Einwohner (bis 50.000). ....	326
Tabelle 17: Aufteilung der Umfrageergebnisse nach den Kategorien Einwohner, Art und Region.....	329
Tabelle 18: Aufteilung der Umfrageergebnisse nach den Kategorien Verdichtungsraum und Wachstum an Wohn-/Gewerbefläche sowie Einwohner im Zeitraum 2010 bis 2016 (indiziert).....	330
Tabelle 19: Konsumausgaben der Bundesbürger im Jahre 2015.....	338

### III. Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Wesentliche Einflussfaktoren, die zu einer Flächenerweiterung führen.....	6
Abbildung 2: Grundsätzliche Möglichkeiten der Expansion einer Kommune.....	7
Abbildung 3: Vereinfachte Darstellung eines Prozessablaufs.....	15
Abbildung 4: Ziele des kommunalen Flächenmanagements in Baden-Württemberg. ....	24
Abbildung 5: Darstellung der kommunalen Finanzierung mit den drei Positionen Bedarfsmesszahl, Steuerkraftsumme und Steuerkraftmesszahl.....	43
Abbildung 6: Auszahlung Schlüsselzuweisungen mit 2 Szenarien. ....	45
Abbildung 7: Entwicklung von Steuerkraftmesszahl, Schlüsselzahl, Schlüsselzu- weisung und Steuerkraftsumme bei konstanter Bedarfsmesszahl. ....	48
Abbildung 8: Wirkungskette einer Gewerbesteuererhöhung für die Kommune. ....	49
Abbildung 9: Korrelation von Einwohner und Bedarfsmesszahl. ....	96
Abbildung 10: Brutto-/Netto- Betrachtung eines zusätzlichen Einwohners einer Kommune pro Jahr in Baden-Württemberg anhand der Gemeinde Hirschberg a. d. Bergstraße.....	98
Abbildung 11: Art und Umfang der Beteiligung bei Projekten.....	103
Abbildung 12: Ablaufdiagramm VDI 7000. ....	105
Abbildung 13: Anleitung für gute Öffentlichkeitsarbeit. ....	106
Abbildung 14: Entwicklung der Bevölkerung in Deutschland bis 2035 nach Regionen. ....	114
Abbildung 15: Räumliche Aufteilung des Landes Baden-Württemberg. ....	115
Abbildung 16: Vorgehen der Methodik. ....	117
Abbildung 17: Aufteilung des Bundeslandes Baden-Württemberg in drei Regionen und 9 kreisfreie Städte. ....	121
Abbildung 18: Bedeutung von Vermeidung von Flächenerweiterungen außerhalb bestehender Ortsgrenzen.....	139
Abbildung 19: Ausweis von Neubaugebieten außerhalb der Ortsgrenzen in den letzten 10 Jahren.....	140
Abbildung 20: Antworten Frage 1 nach Kategorien.....	141
Abbildung 21: Antworten Frage 5 nach Kategorien.....	144
Abbildung 22: Umsetzung von nachhaltigem Flächenmanagement.....	163
Abbildung 23: Antworten Frage 7 nach Kategorien.....	163
Abbildung 24: Bedeutung von Wirtschaftlichkeit. ....	170
Abbildung 25: Antworten Frage 2 nach Kategorien.....	170
Abbildung 26: Antworten Frage 3 nach Kategorien.....	174
Abbildung 27: Wirtschaftlichkeitsbetrachtung mit Folgekostenrechner. ....	182
Abbildung 28: Antworten Frage 5.1 nach Kategorien.....	183
Abbildung 29: Nachträgliche Betrachtung der Wirtschaftlichkeit. ....	191
Abbildung 30: Antworten Frage 6 nach Kategorien.....	191
Abbildung 31: Motive für Flächenerweiterungen.....	195
Abbildung 32: Antworten Frage 8 nach Kategorien.....	196
Abbildung 33: Initiatoren von Flächenexpansion.....	197
Abbildung 34: Antworten Frage 9 nach Kategorien.....	198

Abbildung 35: Zeitpunkt der Abstimmung mit Nachbargemeinden/Umfeld.....	199
Abbildung 36: Antworten Frage 10 nach Kategorien. ....	200
Abbildung 37: Zeitpunkt finanzieller Betrachtungen im Planungsprozess. ....	201
Abbildung 38: Antworten Frage 4 nach Kategorien. ....	202
Abbildung 39: Einflussfaktoren für nachhaltiges Flächenmanagement.....	237
Abbildung 40: Möglicher Prozessverlauf des Prozesses Entwicklung einer Kommune.....	251
Abbildung 41: Aufteilung der Raumplanung in Baden-Württemberg.....	252
Abbildung 42: Einbettung der Bewertung von Flächenerweiterungen in die Raum- planung von Baden-Württemberg. ....	254
Abbildung 43: Darstellung eines Gesamtprozessablaufs für die Bewertung von Flächenerweiterungen.....	259
Abbildung 44: Voraussichtliche Entwicklung der Bevölkerung bis 2035 am Beispiel der Stadt Karlsruhe. ....	271
Abbildung 45: Hauptelemente des Umweltverträglichkeitsprüfungsverfahrens. ....	276
Abbildung 46: Gesamtbewertungsmatrix mit den maximal zu erreichenden Punkten je Bewertungsfall.....	278
Abbildung 47: Möglicher Prozess bei Eskalationen der Teilprozesse des Prozesses Bewertung von Flächenerweiterungen. ....	291
Abbildung 48: Nachfrage und Unterstützung im Sinne von Organisationen im Rah- men des Gesamtbewertungsprozesses. ....	293
Abbildung 49: Mögliche organisatorische Aufgaben des LUBW im Rahmen des Gesamtbewertungsprozesses für den Teilprozess Ökologie.....	294
Abbildung 50: Mögliche Unterstützung der Industrie- und Handelskammern (IHK) bei dem Teilprozess Regionale Entwicklung.....	295
Abbildung 51: Mögliche Unterstützung der Wirtschaftsprüfer beim Teilprozess Wirtschaftlichkeit. ....	296
Abbildung 52: Mögliche Unterstützung der Verkehrsgutachter beim Teilprozess Verkehr.....	297
Abbildung 53: Mögliche Unterstützung der Regierungspräsidien beim Teilprozess Vorbereitung.....	298
Abbildung 54: Darstellung der Aufteilung der Verwaltung in Baden-Württemberg.....	299
Abbildung 55: Mögliche Unterstützung des statistischen Landesamtes beim Teil- prozess Regionale Entwicklung. ....	300
Abbildung 56: Gesamtprozesskoordination und Teilprozessverantwortliche der Teilprozesse auf Basis der Organisation der Landesregierung von 2017.....	301
Abbildung 57: Modelle zur Unterstützung für die einzelnen Teilprozesse des Gesamtbewertungsverfahrens.....	304
Abbildung 58: Lieferanten und Nutzer einer Datenbank für den Gesamtprozess. ....	305
Abbildung 59: Involvierte Wissenschaftsgebiete bzgl. Flächenmanagement .....	316
Abbildung 60: Involvierte Akteure bzgl. Flächenmanagement.....	316
Abbildung 61: Grunddaten des Wirtschaftlichkeitsmodells.....	344
Abbildung 62: Notwendige Erträge und Aufwendungen für die Berechnung mit dem Modell. ....	345

Abbildung 63: Daten für Personal und Bebauung für das Modell.....	345
Abbildung 64: Daten für die Ermittlung der Wohnbevölkerung für das Modell. ....	346
Abbildung 65: Daten für die Ermittlung der Zinssätze für das Modell. ....	346
Abbildung 66: Gewinn- und Verlustrechnung für die Jahre eins bis fünf. ....	347
Abbildung 67: Gewinn- und Verlustrechnung für die Jahre sechs bis zehn. ....	348
Abbildung 68: Ermittlung der zusätzlichen Gewerbesteuer für die Jahre eins bis fünf. ....	349
Abbildung 69: Ermittlung der zusätzlichen Gewerbesteuer für die Jahre sechs bis zehn.....	350
Abbildung 70: Darstellung des Ergebnisses der Wirtschaftlichkeitsanalyse des fik- tiven Baugebietes in vier Varianten. ....	351





# 1 Einleitung und Zielsetzung der Arbeit

## 1.1 Einführung in die Thematik

Die Bedeutung des Flächenverbrauchs in Deutschland und die damit verbundenen ökonomischen und ökologischen Folgen sind Diskussionspunkte, welche sowohl die Forschung als auch Umweltverbände, Politiker und Bürger beschäftigen. Es wird davon ausgegangen, dass derzeit in Deutschland ca. 74 Hektar an Fläche pro Tag zusätzlich versiegelt werden.<sup>1</sup> Das Umweltbundesamt geht sogar von einem noch höheren Anteil an versiegelter Fläche aus:

*„In Deutschland werden stetig neue Flächen für Arbeiten, Wohnen und Mobilität belegt. Nach Angaben des Statistischen Bundesamts hat sich die Siedlungs- und Verkehrsfläche von 1992 bis 2015 von 40.305 auf 49.066 Hektar (ha) ausgedehnt. Damit ist die Siedlungs- und Verkehrsfläche in diesem Zeitraum um 8.761 Quadratkilometer (km<sup>2</sup>) bzw. 21,7 Prozent (%) angestiegen. Rechnerisch entspricht dies einem Zuwachs von durchschnittlich 104 ha oder etwas mehr als 1 km<sup>2</sup> pro Tag. Mit Blick auf die Teilflächen dehnte sich die Siedlungsfläche um 29,7 % und die Verkehrsfläche um 10,1 % aus. Der Zuwachs der Siedlungs- und Verkehrsfläche vollzog sich in weiten Teilen zu Lasten der landwirtschaftlich genutzten Fläche.“<sup>2</sup>*

Die Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung sieht vor, den Flächenverbrauch bzw. die zusätzliche Inanspruchnahme von Flächen für die Nutzung z. B. als Wohn- oder Gewerbegebiete (bzw. deren Mischform), d. h. konkret die Nutzung für Siedlung und/oder Verkehr, bis 2020 auf 30 Hektar pro Tag zu reduzieren.<sup>3</sup> Im Klimaschutzplan wird sogar ein Flächenverbrauchsziel von Null bis 2050 angegeben.<sup>4</sup> Um dieses weit entfernte Ziel erreichen zu können, bedarf es offensichtlich noch erheblicher Anstrengungen aller involvierten Parteien.<sup>5</sup>

Es wäre im Prinzip zu vermuten, dass ein Grund für einen steigenden Flächenverbrauch eine wachsende Bevölkerung ist, die mehr Wohnraum bzw. mehr Gewerbefläche benötigt.

---

<sup>1</sup> Vorhof (2015).

<sup>2</sup> Umweltbundesamt (2017).

<sup>3</sup> Bundesregierung (2008), S. 46.

<sup>4</sup> Schäfstoß (2017), S. 161.

<sup>5</sup> Deutscher Bundestag (2017), S. 2, Frage 4.

Grundsätzlich wächst aber die Bevölkerung in Deutschland aufgrund sinkender Geburtenraten nicht mehr.<sup>6</sup> Dabei können auch vermehrte Zuströme an Menschen aus dem benachbarten und fernen Ausland (z. B. Flüchtlinge, Migranten) den Prozess der insgesamt sinkenden Bevölkerung in Deutschland nur bedingt aufhalten<sup>7</sup> (dieser Zuwanderungsüberschuss führte jüngst zu einer gestiegenen Bevölkerungszahl trotz der allgemein langfristigen negativen Bevölkerungswachstumsbilanz).<sup>8</sup>

Es gibt daher andere Gründe für die fortgesetzte Siedlungsexpansion. Die wesentlichen Ursachen des Flächenverbrauchs sind:

- der sozio-ökonomische Wandel, d. h. der gestiegene Bedarf an (Wohn-) Fläche pro Person.<sup>9</sup> Gründe sind u. a. die steigende Anzahl an Single-Haushalten und der mit zunehmendem Alter wachsende Wohnraumanspruch.<sup>10</sup>
- andere Nutzungsverhalten wie z. B. ökonomische Konzentrationsprozesse in Verdichtungsräumen und die damit verbundenen negativen Verdrängungs- und Verdichtungsfolgen (u. a. für Geschäftszwecke aufgrund höherer Renditen).<sup>11</sup>
- eine aufwendige Flächenstruktur durch Anspruch an Wohnraum (Wohnfläche, Eigenheim),<sup>12</sup> die eine entsprechende Verkehrsinfrastruktur voraussetzt.
- eine veränderte Nutzung der Agrarfläche, d. h. durch effizientere Nutzung der landwirtschaftlichen Fläche entsteht ein Rückzug der Landwirtschaft aus dem Raum. Flächen, die in Regionen mit hoher Baulandnachfrage existieren, werden in Bauland umgewandelt, weil diese Form eine hohe Rendite verspricht.<sup>13</sup>
- ein veränderter Anspruch der Wirtschaft durch z. B. flächenintensivere Produktionsanlagen, gestiegene Raumansprüche, boomende Einkaufs- und Freizeitzentren mit entsprechendem Bedarf an Parkplätzen.<sup>14</sup>
- eine öffentliche Förderung (Eigenheimzulage, Pendlerpauschale), welche entsprechende Anreize setzt, wie z. B. Förderung von Wohnraum im ländlichen Raum.<sup>15</sup>

---

<sup>6</sup> Spiegel Online (2017).

<sup>7</sup> Astheimer (2017).

<sup>8</sup> Bundesministerium des Inneren (2017), S. 4 und S. 7.

<sup>9</sup> Während die Bevölkerung z. B. in Baden-Württemberg von 1998 bis 2003 um 2,6 Prozent und von 2003 bis 2008 um 0,5 Prozent gestiegen ist, wuchs die Wohnfläche im gleichen Zeitraum um 5,9 Prozent bzw. 4,4 Prozent. Vgl. Payk (2010). Zu ähnlichen Analysen kommen auch Studien aus Österreich. Vgl. Lexer & Linser, (2005).

<sup>10</sup> Umweltbundesamt (2018/2).

<sup>11</sup> Heuer & Schäfer (1978), S 31 ff., Rhode (1977).

<sup>12</sup> Lexer & Linser (2005), S. 24. In Österreich wurden in der Zeit von 1971 bis 1980 z. B. 49 Prozent aller gebauten Wohnungen als Ein- und Zweifamilienhäuser errichtet. Vgl. Medienstelle für nachhaltiges Bauen (2016), S. 4.

<sup>13</sup> Lexer & Linser (2005), S. 24.

<sup>14</sup> Lexer & Linser (2005), S. 25.

<sup>15</sup> Jamek (2005), S. 70-90 und S. 90-94. Eine Förderung bzw. Steuererleichterung bei Fahrtkosten ermöglicht ein Wohnen im peripheren Umfeld von Verdichtungsräumen, weil dort die Wohnkosten günstiger sind.

- Konkurrenz unter den Gemeinden um neue Bürger und Gewerbe, weil Bürger und Gewerbe mehr Einnahmen im kommunalen Haushalt bedeuten.<sup>16</sup>
- eine unvollständige Gestaltung der Bodenpreise, da u. a. ökologische Aspekte und Infrastrukturkosten im Marktpreis nicht berücksichtigt werden.<sup>17</sup> Das bedeutet, dass es keinen Preis für Grundstücke gibt, welcher die nachhaltigen Kosten vollständig berücksichtigt.
- eine Interdependenz von Siedlungs- und Verkehrsstruktur, denn eine zersiedelte Landschaft ist vom Individualverkehr und ÖPNV abhängig und somit auf einen Ausbau der Verkehrsinfrastruktur angewiesen.<sup>18</sup> Eine räumliche Trennung nach unterschiedlichen Funktionen (Wohnen, Arbeiten, Einkaufen, Freizeitaktivitäten) fördert ferner das Verkehrsaufkommen, insbesondere den motorisierten Individualverkehr (mangels Verfügbarkeit und ausreichender Frequenz des ÖPNV).<sup>19</sup>
- eine mangelnde politische Steuerung, d. h. auf eine immer weiter zunehmende Individualisierung der Gesellschaft und die steigende Ablehnung gegenüber staatlichen Vorgaben,<sup>20</sup> hat die Politik durch eine Reduktion des Steuerungsanspruchs reagiert, um der räumlichen Planung im Sinne des Gemeinwohls Grenzen zu setzen.<sup>21</sup>

Ferner entwickeln sich neue Wandlungsmuster, das sogenannte Schwarmverhalten. Das bedeutet, dass insbesondere die jüngere Bevölkerung wie Vögel aus den meisten Regionen Deutschlands aufsteigt, als Schwarm in vergleichsweise wenige Schwarmstädte einfällt und dort für knappen Wohnraum sorgt, während sich die Abwanderungsregionen zunehmend entleeren.<sup>22</sup> Dadurch entsteht in Verdichtungsräumen eine Nachfrage nach mehr Wohnfläche, welcher der Wohnungsmarkt nicht in der gleichen Geschwindigkeit nachkommen kann.<sup>23</sup>

Obwohl derzeit die Entwicklung eher eine Tendenz des Wohnens in der Stadt aufzeigt, so ist weiterhin die Nachfrage nach Eigenheimen, insbesondere in Neubaugebieten in der Nähe von Verdichtungsräumen, sehr hoch.<sup>24</sup> Dies liegt darin begründet, dass die Preise für Wohnraum in den großen Stadtzentren derart gestiegen sind, so dass es für viele Menschen

---

<sup>16</sup> Mönnich (2005), S. 32-46, siehe dazu auch Kapitel 3.1.3.

<sup>17</sup> Lexer & Linser (2005), S.25, Brueckner (2000), Lexer (2004).

<sup>18</sup> Lexer & Linser (2005), S. 25.

<sup>19</sup> Medienstelle für nachhaltiges Bauen (2016), S. 8.

<sup>20</sup> Danielzyk (1998).

<sup>21</sup> Prieb (1999), S. 250.

<sup>22</sup> Simons & Weiden (2017), S. 1.

<sup>23</sup> Simons & Weiden (2017), S. 63.

<sup>24</sup> Brühl, Echter, Fröhlich von Bodenschwingh, & Jekel (2005).

unbezahlbar ist, dort zur Miete zu wohnen bzw. Eigentum zu erwerben. Daher vollzog sich in den letzten Jahrzehnten das Wachstum der Städte vor allem in den äußeren Randbereichen und weniger in den Stadtkernen.<sup>25</sup> Die Folge ist, dass weitere Flächen außerhalb der bestehenden Siedlungsstrukturen für die Befriedigung der Nachfrage genutzt werden und sich eine Zersiedlung der Landschaft weiter fortsetzt.

Die Beweggründe, die zu einer zusätzlichen Versiegelung von Flächen, insbesondere in Verdichtungsräumen, führen, sind grundsätzlich keine neue Thematik.<sup>26</sup> In der Historie war es das geringe Angebot von Arbeit im Heimatort (meist der ländliche Raum, der durch Produktivitätssteigerungen in der Landwirtschaft weniger Arbeitskräfte benötigte),<sup>27</sup> was dazu führte, dass die Menschen in die Städte zogen und diese in der Folge expandierten. In den 1950er Jahren kamen, durch den Auto-Boom (insbesondere in den USA) verstärkt, neue Wohnformen hinzu, welche das Arbeiten in der Stadt und das Wohnen im Umland ermöglichten.<sup>28</sup> Heute sind es neben den bereits genannten Gründen auch sozioökonomische Faktoren, die zur Flächenexpansion führen. Diese sind z. B. ein defizitäres Angebot an Freizeit- und Kulturaktivitäten in der ländlichen Region und eine mangelhafte Infrastruktur, darunter eine fehlende bzw. schlechte Anbindung der kleineren Orte an den öffentlichen Personennahverkehr, sowie eine geringe Auswahl an Einkaufsmöglichkeiten im Vergleich zu den Städten usw.<sup>29</sup>

Es stellt sich somit die Frage eines vernünftigen Umgangs mit der Flächenentwicklung und dem damit verbundenen Interessensausgleich der unterschiedlichen beteiligten Gruppen, darunter insbesondere Einwohner, Kommunalvertreter, Wirtschaft und Umweltverbände, um nur einige Beteiligte zu nennen. Es ist zu beachten, dass ein weiterer Flächenverbrauch Folgen hat. Hier seien insbesondere folgende Punkte zu nennen:

- der dauerhafte Verlust von landwirtschaftlichen Produktionsflächen bzw. Erholungsgebieten, d. h. multifunktionale Potentiale werden durch monofunktionale Nutzungen ersetzt.<sup>30</sup>
- eine Reduktion an biologischer Vielfalt, d. h. ein Lebensraum für Tiere und Pflanzen geht verloren oder wird in einem gewissen Maße eingeschränkt.<sup>31</sup>

---

<sup>25</sup> Borsdorf & Bender (2010), S. 23.

<sup>26</sup> Mann (2005).

<sup>27</sup> Weber, Benthien, & Känel (1986), S. 39.

<sup>28</sup> González González (2017), S. 32.

<sup>29</sup> Hackhausen & Hagen (2013).

<sup>30</sup> Lexer & Linser (2005), S. 25, Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (2017).

<sup>31</sup> Lexer & Linser (2005), S. 10.

- eine Denaturierung, d. h. Entkopplung des Bodens von Luft- und Wasserhaushalt und eine Zerstörung des Bodengefüges und damit der Bodenfruchtbarkeit.<sup>32</sup>
- eine visuelle Beeinträchtigung des Landschaftsbildes und somit eine verminderte Nutzung als Kultur-, Erholungs- und Freizeitraum.<sup>33</sup>
- ökologische Schäden (z. B. Belastungen bei Wasser, Luft und Boden).<sup>34</sup>
- volkswirtschaftliche Kosten für den Erhalt der Infrastruktur (Straßen, Kanalisation, öffentliche Daseinsvorsorge wie z. B. Schulen, Krankenhäuser usw.).<sup>35</sup>

Ferner führen diese Entwicklungen auch dazu, dass viele Menschen nicht mehr arbeitsnah wohnen. Insbesondere für diese betroffenen Personen entstehen hohe Aufwendungen von Pendelzeiten, denn die steigenden Mieten in Verdichtungsräumen führen dazu, dass diese in das Umland ausweichen.<sup>36</sup> Dies ist oft verbunden mit Einbußen an Lebensqualität (z. B. durch hohen Zeitaufwand und damit weniger Freizeit, zusätzlicher Stress, Umweltbelastungen durch den Verkehr, usw.).<sup>37</sup>

Wenn über Flächenerweiterungen für Siedlungen und/oder Verkehr diskutiert wird, dann müssen auch ökonomische Punkte abgewogen werden. Es geht dabei schließlich auch um Investitionen, Kosten für Infrastruktur und Finanzierung dieser Vorhaben. Die Betrachtung der Erweiterung einer Fläche für Siedlungs- und Verkehrszwecke unter ökonomischen Aspekten ist eine Sicht, die oft in der ersten Diskussion der Planung gern vergessen wird. Meist spielen in der Entscheidungsfindung andere Aspekte eine übergeordnete Rolle, wie z. B. die grundsätzliche Entwicklung der Kommune, der mangelnde Wohnraum oder Bedürfnisse und Wünsche von Bürgern und Grundstücksbesitzern.<sup>38</sup> Abbildung 1 versucht die Einflussfaktoren, die zu einem Flächenverbrauch führen können, aus Sicht einer Kommune darzustellen.

In den Verdichtungsgebieten ist inzwischen bei den Akteuren die Erkenntnis angelangt, dass Grund und Boden limitierte Güter sind und daher eine vorausschauende, nachhaltige Entwicklungspolitik damit betrieben werden muss. Es sei hier das Leitbild einer nachhaltigen und zukunftsfähigen Entwicklung der Raum- und Siedlungspolitik genannt.<sup>39</sup>

---

<sup>32</sup> Lexer & Linser (2005), S. 10.

<sup>33</sup> Lexer & Linser (2005), S. 10.

<sup>34</sup> Umweltbundesamt (2004), S. 5.

<sup>35</sup> Lexer & Linser (2005), S. 4-5, Umweltbundesamt (2004), S. 5.

<sup>36</sup> Simons & Weiden (2017), S. 66.

<sup>37</sup> Budras (2017), Rüger & Schulze (2016), S. 27-33.

<sup>38</sup> ILS – Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung gGmbH et al. (2009), S. 26 ff.

<sup>39</sup> Guhse (2005), S. 2.



Abbildung 1: Wesentliche Einflussfaktoren, die zu einer Flächenerweiterung führen.  
(Eigene Darstellung)

Es stellt sich die Frage der ökonomischen Sinnhaftigkeit für eine Kommune, ihre Flächen zu erweitern, d. h. welchen Mehrwert eine Vergrößerung der Siedlungs- und Verkehrsfläche für eine Kommune in Form von zusätzlichen Aufwendungen und Erträgen in der Finanzplanung (Haushalt) bringt. In anderen Worten: Ist die Erweiterung von Siedlungs- und Verkehrsflächen ökonomisch betrachtet ein Gewinn für eine Kommune (d. h. bringt es zusätzlichen Ertrag für den kommunalen Haushalt) oder werden durch zusätzlichen Flächenverbrauch außerhalb der bestehenden Siedlungsstrukturen die Kosten überwiegen, so dass sie zusätzliche Verluste in den Haushalt übernehmen muss und damit langfristiger Handlungsspielraum weiter eingeengt wird.<sup>40</sup> Letztlich muss die Gemeinde bzw. Stadt haushalten und mit den bestehenden und auch zukünftigen Einnahmen allen Verpflichtungen nachkommen.<sup>41</sup>

Neben den erwähnten wirtschaftlichen Gesichtspunkten ist ein wesentliches Argument gegen eine weitere Flächenversiegelung, insbesondere außerhalb bestehender Siedlungsstrukturen, auch der Eingriff in die Natur.<sup>42</sup> Die Aussagen des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit zum Thema Flächenverbrauch sind dazu wie folgt:

*„... Flächenverbrauch vernichtet vielfach wertvolle (Acker-) Böden. Ländliche Gebiete werden zersiedelt. Unzerschnittene Landschaftsräume, wichtig für unsere Tier- und Pflanzenwelt, gehen verloren. Oftmals gedankenlos werden künftige Entwicklungschancen oder*

<sup>40</sup> Rat für Nachhaltige Entwicklung (2004), S. 14.

<sup>41</sup> Faiß, Faiß, Giebler, Lang, & Schmid (1990), S. 115 Rz 122.

<sup>42</sup> Benning (2015).

-notwendigkeiten preisgegeben, für die diese Flächen benötigt werden. Man denke hier nur an Maßnahmen, die zur Anpassung an den Klimawandel erforderlich sein könnten wie z. B. Hochwasserschutz. [...].“<sup>43</sup>

Um den weiteren Eingriff in die Natur zu vermeiden, hat eine Kommune im Prinzip nur folgende Möglichkeiten, um ihre zur Verfügung stehende Fläche mit zusätzlichen Wohn- bzw. Gewerbegebieten zu erweitern (siehe dazu auch die nachfolgende Abbildung 2):

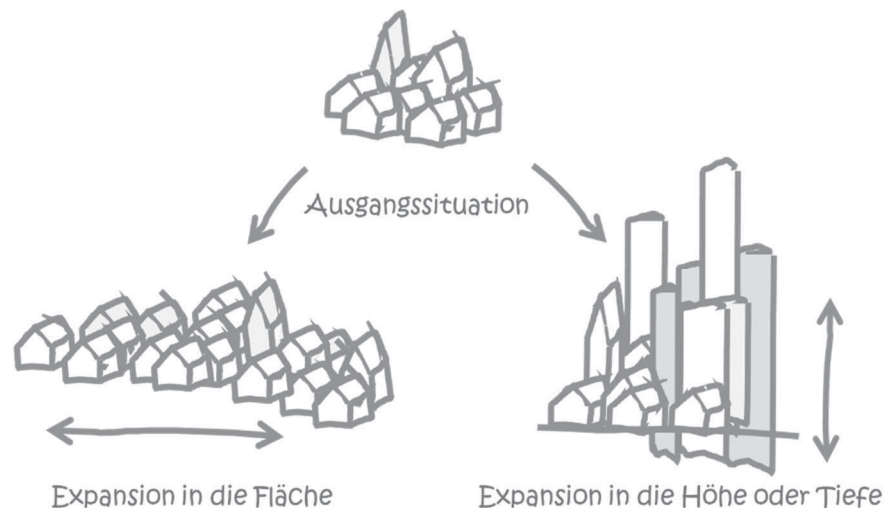


Abbildung 2: Grundsätzliche Möglichkeiten der Expansion einer Kommune.  
(Eigene Darstellung)

Sie expandiert in die Höhe oder möglicherweise auch in die Tiefe (wie z. B. in Montreal)<sup>44</sup>, d. h. sie unternimmt eine innere Verdichtung auf bereits genutzter oder freistehender Fläche (sofern dies natürlich möglich ist) oder aber versucht, durch eventuelle Nachverdichtung (Revitalisierung ungenutzter Flächen) ebenfalls eine innere Erschließung zu erreichen.

Gelingt es ihr nicht, verbleibt nur die Expansion in die Fläche, sofern sie noch genügend Raum und Möglichkeiten für diese Art der Erweiterung hat. Hierbei muss allerdings unterschieden werden zwischen einer Erweiterung der Fläche in den bestehenden Siedlungsstrukturen (innere Erschließung) und einer Erweiterung der Fläche außerhalb der bestehenden kommunalen Grenzen (äußere Erschließung).

Alle Arten der Erweiterung haben Vor- bzw. Nachteile bzgl. verschiedener Aspekte, wie die Ästhetik und Struktur sowie die Wohnkultur, die Bereitstellung der Infrastruktur (z. B.

<sup>43</sup> Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (2017).

<sup>44</sup> Sobik (2000), Holthusen (1981).



in Form von Straßen, Kindergärten, Schulen), die ökologischen und ökonomischen Auswirkungen hinsichtlich Ertrag und Kosten, die Auswirkungen auf das Umland und die angrenzenden Nachbarorte und Städte, um nur einige wesentliche Aspekte zu nennen.<sup>45</sup>

Eine Erweiterung der Fläche und die damit verbundene Entwicklung in den bestehenden Stadt- bzw. Siedlungsstrukturen (innere Entwicklung/innere Erschließung) führt zu einer geringeren Belastung für die Natur und den kommunalen Haushalt (in Form von Erschließungs- und Folgekosten), da diese potentiellen Entwicklungsgebiete ja bereits in der bestehenden Infrastruktur integriert sind und somit nur entsprechend angebunden werden müssen. Bei einer Erweiterung über die bestehenden Grenzen hinaus (äußere Entwicklung bzw. Erschließung) entstehen wesentlich höhere Kosten, um diese Gebiete hinsichtlich Versorgung, wie z. B. mit Wasser/Abwasser, Strom, Straßen, sowie dem Ausbau von Infrastruktur (z. B. durch neue Lebensmittelmärkte, Schulen und Sportanlagen) anzubinden.<sup>46</sup>

Die Zunahme der Bedeutung der nachhaltigen und wirtschaftlichen Aspekte bei Siedlungserweiterungen hängt insbesondere mit der kommunalen Finanzierung zusammen. Kommunen müssen den Erhalt der Infrastruktur durch Einnahmen bzw. Abgaben finanzieren. Entsteht eine Finanzierungslücke bei der Erweiterung von Flächen über einen längeren Zeitraum, so fehlen die dafür genutzten Mittel für andere Projekte. Der Rat für nachhaltige Entwicklung empfiehlt u. a.:

*„...mehr Kosten- und Planungswahrheit bei der Siedlungsflächenausweisung, da heutige Infrastrukturentscheidungen wesentlich zukünftig verbleibende Handlungsoptionen bestimmen. Daher müsse Planung deutlich machen, welche natürlichen, technischen und finanziellen Ressourcen im Raum zur Verfügung stehen und mit welchen Belastungen („Schattenkosten“) aus überdehnten Infrastrukturen, Flächenausweisungen und Unterhaltungskosten die kommunale Fiskalpolitik zu rechnen hat.“<sup>47</sup>*

In den überwiegenden Fällen steht derzeit eine Analyse bzgl. der Wirtschaftlichkeit bei einer geplanten Flächenerweiterung in den Kommunen nicht im primären Fokus. Eine Berechnung analog einer Investitionsentscheidung in der freien Wirtschaft (Investitionsrechnung), d. h. in der Regel ein Business Case über einen langfristigen Betrachtungszeitraum von 25 bis 50 Jahren, findet im Vorfeld der Entscheidung typischerweise nicht statt, obwohl dies von den Protagonisten im Bereich New Public Management klar befürwortet wird.<sup>48</sup>

---

<sup>45</sup> Dittrich-Wesbauer, et al. (2008), S. 14-34, Husemann (2005), Maak (2014), Betker (2002).

<sup>46</sup> Reidenbach, Henckel, Meyer, Preuß, & Riedel (2010), S. 210, Preuß & Floeting (2009), S. 36.

<sup>47</sup> Preuß & Floeting (2009), S. 13, Rat für Nachhaltige Entwicklung (2004), insb. S. 18 ff.

<sup>48</sup> Löhr (2009), S. 43.

Das liegt wohl auch daran, dass eine Wirtschaftlichkeitsbetrachtung bei Flächenerweiterungen in Deutschland nicht verpflichtend vorgegeben ist. Die Entscheidung über eine Änderung der Flächennutzung kann (im Rahmen der gesetzlichen Möglichkeiten) auf freiwilliger Basis erfolgen und ist insofern abhängig von der politischen Willensbildung in einer Kommune und den damit verbundenen Mehrheiten in den Entscheidungsgremien (z. B. Gemeinderatsentscheidungen über die Durchführung von Wirtschaftlichkeitsanalysen).

Des Weiteren werden die langfristigen Folgen und der damit verbundene Aufwand für den Erhalt der Infrastruktur einer Kommune in der Zukunft bei der Entscheidungsfindung meist völlig außer Acht gelassen.<sup>49</sup> Damit werden die ökonomischen Auswirkungen (Kosten) auf Folgegenerationen verlagert, welche die entstandenen Unterhaltungsaufwendungen, verbunden mit Ersatz- bzw. Erweiterungsinvestitionen, aus den zukünftigen Erträgen des Haushaltes zu finanzieren haben. Auch hier gibt es bis dato keine Notwendigkeit einer Kommune, Rückstellungen für den zukünftigen Erhalt der Infrastruktur zu bilden, so wie es im Prinzip in der freien Wirtschaft unter betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten üblich ist (so besagt z. B. der § 41, Abs. 2 GemHVO BW, dass weitere Rückstellungen gebildet werden können, es besteht aber keine gesetzliche Verpflichtung für derartige Rückstellungen).

Die o. a. Aspekte (insbesondere die Berücksichtigung von fiskalischen Effekten bei Siedlungsvorhaben) scheinen nicht transparent in der öffentlichen politischen Willensbildung dargestellt zu werden und kommen somit in den anschließenden Entscheidungsprozessen in Stadt- bzw. Gemeinderäten nicht vor.<sup>50</sup> Ferner können Kommunen weitestgehend autark bei der Erweiterung von Flächen entscheiden (abgesehen von der Zustimmung der übergeordneten Behörde, vgl. § 6 BauGB), sofern ihnen diese gem. Flächennutzungsplan zugebilligt worden sind. Das bedeutet, dass unter gewissen Rahmenbedingungen ohne weitere konkrete regionale Abstimmung mit den angrenzenden Gemeinden und Städten Flächen ausgewiesen werden. Der Grund hierfür liegt primär in der Struktur der kommunalen Selbstverwaltung, die sogar auch in der Verfassung verankert ist und den Kommunen somit einen hohen Stellenwert in der Eigenständigkeit einräumt (vgl. Artikel 28 Abs. 2 und 3 GG). Es erscheint somit aber mit Blick auf die damit verbundenen nachgelagerten Herausforderungen wie z. B. Verkehr, Lärm, Ökologie (z. B. Belastung durch CO<sub>2</sub>-Ausstoß zusätzlicher Fahrzeuge) wenig Beachtung hinsichtlich der Umfeldes zu geben. Kommunen

---

<sup>49</sup> Schiller, Gutsche, Siedentop, & Deilmann (2009), S. 22.

<sup>50</sup> Mühlleitner (2015), S. 6.

sind primär ihren eigenen Bürgern verantwortlich und allein aus dieser Tatsache heraus entsteht ein Wettbewerb um neue Einwohner bzw. Gewerbe, die letztlich eine kommunale Infrastruktur finanzieren sollen.<sup>51</sup>

Es fehlt bislang eine Auseinandersetzung mit der verursachungsgemäßen Darstellung aller zugehörigen Aufwendungen und Erträge. Hier verwenden Controller z. B. die Organisationsform und Darstellung mittels eines Profitcenters, welches quasi eine eigenverantwortliche (Geschäfts-) Einheit ist, die durch die ihr zuordenbaren Positionen eine eigene Gewinn- und Verlustrechnung ausweisen kann und somit die Profitabilität autonom darstellt. Dabei wird ein Profitcenter als eine eigenverantwortliche Teileinheit angesehen, welche einen eigenen Periodenerfolg ermittelt.<sup>52</sup>

Die Darstellung einer neuen Siedlungsfläche als ein Profitcenter innerhalb einer Kommune bedeutet, dass sich ein Neubaugebiet im übertragenen Sinne analog der freien Wirtschaft wie eine zusätzliche Einheit in die Gemeinde eingliedert und seine Profitabilität bzw. zumindest eine ertragsneutrale Entwicklung über die Jahre beweisen muss, um schon bei der Planung seine Rechtfertigung für den weiteren Planungsfortschritt zu erhalten. Es muss sich somit selbst von den zugeordneten Aufwendungen, Erträgen und Leistungsverrechnungen tragen, um nicht zu einer zusätzlichen finanziellen Belastung für die Kommune zu werden.

Es muss allerdings abgewogen werden, ob eine Kommune quasi wie ein Unternehmen angesehen werden kann, welches insgesamt betriebswirtschaftlich optimiert handelt. Hier lassen sich in der Stadtpolitik in den letzten Jahren Entwicklungen erkennen, die zu einer vermehrten ökonomischen Handlungsweise, verbunden mit einem Rückzug des Wohlfahrtsstaates, führen.<sup>53</sup> Die in den frühen 1990er Jahren gestartete Umwandlung von Kommunen hinsichtlich Organisation und Struktur und die Reform gemäß dem an der Privatwirtschaft orientiertem *neuen Steuerungsmodell* (NSM), welches auch als das *Tilburg Modell* bezeichnet wurde, basiert auf den bis dato geringen Handlungsspielräumen und nun erweiterten Möglichkeiten durch EU-Liberalisierungen und damit Konkurrenz und Wettbewerbsdruck der Städte untereinander. Es wurden unternehmerisch geprägte Organisationsstrukturen und Managementprinzipien eingeführt.<sup>54</sup> Es stellt sich aber die Frage, wo die möglichen Grenzen einer unternehmerischen Betrachtung einer Kommune sind.

---

<sup>51</sup> Mönnich (2005), S. 32-46.

<sup>52</sup> Springer Gabler (2017/1), Kargl (1997), S. 4.

<sup>53</sup> Mattisek (2008), S. 55.

<sup>54</sup> Heinz (2015), S. 167-168.

Ferner wäre es wichtig, einen verbindlichen Gesamtprozess für die Vorgehensweise festzulegen (zumindest pro Bundesland, da die Gesetze und Verordnungen pro Land teilweise abweichen), so dass mit einer homogenen Struktur und einheitlichen Prozessschritten zunächst die Sensibilität eingefordert wird.<sup>55</sup> Diese Sensibilität wurde auch bereits 2004 vom Rat für nachhaltige Entwicklung erwartet.<sup>56</sup> Nur wenn alle Kommunen in einem Bundesland in der gleichen Art und Weise im Rahmen der Flächenerweiterung vorgehen und die gleichen Analyse-Tools sowie Prozessschritte nutzen und beachten, kann sichergestellt werden, dass ein Höchstmaß an Transparenz für die Bürger und die (beteiligten) Verwaltungen erreicht wird.<sup>57</sup> Auch die dafür erforderliche Bereitstellung von Daten (z. B. durch die statistischen Ämter) kann damit erleichtert werden, so dass sich der Aufwand für die einzelnen Verwaltungen in ihrem spezifischen Prozess minimiert.

Die grundsätzliche Frage in Forschung und Lehre sowie für die Praxis ist, wie eine vernünftige ökonomische und ökologische Lösung für die Bewertung von Flächenerweiterungen aussehen kann, welche die o. a. Herausforderungen unter Beachtung der jeweiligen Standpunkte und Interessen entsprechend respektiert und das Optimum einer Lösung findet. Es erscheint notwendig, Lösungen anzubieten bzw. verbindliche Prozessabläufe zu entwickeln, die verhindern, dass Kommunen sich bei Flächenexpansionen weiterhin autark oder aber in Konkurrenz zu anderen Kommunalverwaltungen parallel entwickeln können, ohne eine Gesamtentwicklung in einer Region zu beachten bzw. durch parallele Flächenerweiterungen benachbarter Gemeinden ihre wirtschaftliche Handlungsfähigkeit zu gefährden.

Einen Gesamtprozess inklusive Wirtschaftlichkeitsanalyse, Entwicklung von Demographie, regionale Wirtschaftsentwicklung und Untersuchung der Umweltaspekte zu etablieren, wäre ggf. ein Anfang. Dies verbunden mit entsprechenden Gesetzesänderungen bzw. Verordnungen, welche zwar nicht die kommunale Selbstverwaltung einschränken, aber zumindest eine gewisse Verbindlichkeit bei der Durchführung des Ablaufs haben, könnte ein erster Schritt sein, mehr Transparenz für alle Beteiligten im Vorfeld der Entscheidung für ein Neubaugebiet zu erreichen. Damit wäre eine verbesserte Entscheidungsgrundlage für nachhaltiges aktives Handeln gegeben.

---

<sup>55</sup> Henger & Thomä (2009), S. 14.

<sup>56</sup> Rat für Nachhaltige Entwicklung (2004).

<sup>57</sup> Umweltbundesamt (2008), S. 20.

Die vorliegende Untersuchung beschäftigt sich mit Flächenerweiterungen außerhalb bestehender Siedlungsstrukturen unter dem Gesichtspunkt der Nachhaltigkeit, der Wirtschaftlichkeit und des Verfahrensablaufs bei der Planung von Neubaugebieten (am Beispiel des Bundeslandes Baden-Württemberg). Sie stellt die Frage in den Mittelpunkt, unter welchen Gesichtspunkten Erweiterungen der bestehenden Flächen für eine Kommune einen Gewinn oder einen Verlust darstellen und wie eine Gesamtbewertung der wichtigsten Determinanten für eine Flächenerweiterung (Wirtschaftlichkeit, Verkehr, wirtschaftliche Entwicklung, Demographie, Umwelt) transparent für alle Beteiligten in einem Gesamtprozess im Vorfeld, d. h. vor Erstellung eines Bebauungsplans, ablaufen könnte.

Die Arbeit reiht sich damit in die Siedlungsgeographie und Stadtgeographie ein und thematisiert damit Aspekte der Humangeographie, wengleich auch andere Teilgebiete wie die Bevölkerungsgeographie, Wirtschaftsgeographie sowie die Verkehrsgeographie betroffen sind.<sup>58</sup> Sie schließt sich an den Diskurs an, inwieweit die derzeitigen Instrumente und Verfahren zur Planung einer nachhaltigen und wirtschaftlichen Siedlungsentwicklung noch einen konstruktiven Beitrag leisten können und welche Veränderungen und Ergänzungen notwendig sind, um nachhaltiges Flächenmanagement, verbunden mit einer Reduzierung des derzeitigen Flächenverbrauchs insgesamt und bezogen auf eine regionale Entwicklung, zu fördern.

Dabei bedeutet Flächenmanagement ein „*Handlungsprinzip, welches der aktiven bedarfsorientierten Steuerung der Flächenentwicklung im Siedlungsraum dient, um eine ressourcenschonende und qualitätsvolle Bodennutzung zu erzielen.*“<sup>59</sup> Ein nachhaltiges Flächenmanagement kann dazu beitragen, die Siedlungspolitik zu verbessern und Umweltgesichtspunkte gleichberechtigt mit sozialen und wirtschaftlichen Gesichtspunkten zu berücksichtigen.<sup>60</sup> Allerdings wird kommunales Flächenmanagement allein nicht in der Lage sein, nur auf Basis einer ressourcenschonenden und flächensparenden Entwicklung, eine Region positiv zu gestalten.<sup>61</sup> Ein nachhaltiges und wirtschaftliches Siedlungsmanagement verlangt u. a. auch einen restriktiveren Eingriff durch die regionale Planung, um langfristig positive

---

<sup>58</sup> Bevölkerungsgeographie, weil u. a. eine enge Beziehung mit der Demographie besteht und somit die Berücksichtigung von demographischen Methoden in Verbindung mit räumlichen Dimensionen zu einem besseren Verständnis von Bevölkerungsvorgängen (und damit auch von Flächenerweiterungen) führen kann. Vgl. hierzu Bähr (2010), S. 16. Wirtschaftsgeographie, weil sich diese Teildisziplin mit der räumlichen Organisation und dem damit verbundenen wirtschaftlichen Austausch auseinandersetzt. Vgl. hierzu Glückler (2011). Verkehrsgeographie, weil sie sich mit räumlichen Strukturen und den Veränderungen bzw. Auswirkungen des Verkehrs durch Ortsveränderungen beschäftigt. Vgl. hierzu Nuhn & Hesse (2006), S. 14, Schliephake (1973), Günter (1984), S. 16.

<sup>59</sup> Hoymann & Goetzke (2018), S. 677.

<sup>60</sup> Hauff, J. et al. (2004).

<sup>61</sup> Gatzweiler, et al. (2006), S. 20, Buchert, Jenseit, & Stahl (2000).

Effekte zu erzielen.<sup>62</sup> Die vorliegende Untersuchung versucht die angesprochenen Punkte zu verbinden und könnte helfen, in Verbindung mit weiteren Erkenntnissen aus der Siedlungs- und Stadtplanung insbesondere wirtschaftliche Nachteile bei der Entscheidungsfindung für Flächenexpansionen zu vermeiden.<sup>63</sup>

## 1.2 Zielsetzung der Arbeit

Das Ziel dieser Arbeit ist es, Flächenexpansionen außerhalb bestehender Siedlungsstrukturen aus der Perspektive der Nachhaltigkeit, der Wirtschaftlichkeit und des Planungsverlaufs zu analysieren. Dabei ist ein zentraler Teil, den Status-Quo bei den Kommunen hinsichtlich Nachhaltigkeit, Wirtschaftlichkeit und Verfahrensablauf bei Siedlungsexpansionen außerhalb bestehender Wohn- und Gewerbestrukturen zu ermitteln. Darauf aufbauend ist beabsichtigt, einen standardisierten Gesamtbewertungsprozess bzw. einen Verfahrensablauf als Modellempfehlung zu entwickeln, der die wichtigsten Kriterien für die Abwägung einer Erschließung eines Neubaugebietes außerhalb der bestehenden Siedlungsstrukturen vereint. Damit ergibt sich eine transparente und homogene Diskussionsbasis, welche im Vorfeld für weitere Schritte in der Umsetzung beim kommunalen Flächenmanagement dienen kann, wobei ein Neubaugebiet bzw. eine Siedlungsstruktur aus einem reinen Wohngebiet, einem Gewerbegebiet oder aber einer Mischung aus beiden bestehen könnte. Mit einem Gesamtbewertungsprozess wird einem Teil der Forderung der bisherigen Forschung nachgekommen, das Zusammenspiel aller raumwirksamen Akteure zu optimieren.<sup>64</sup> In der Literatur wird diese Forderung auch unter dem Begriff Development Impact Analysis diskutiert, d. h. neben fiskalischen Wirkungsanalysen werden auch andere Aspekte wie z. B. Umwelt und Verkehr eingebracht, um somit ein Gesamtbewertungsbild erstellen zu können.<sup>65</sup> Dieser Gesamtbewertungsprozess kann in Zukunft eine Basis für eine freiwillige oder aber gesetzlich kodifizierte Verpflichtung sein, wenn neue Flächen von Kommunen ausgewiesen werden. Dafür bedarf es eines Zusammenspiels aus organisatorischen Veränderungen bzw. Maßnahmen (z. B. hinsichtlich Verantwortlichkeit), Anforderungen an die

---

<sup>62</sup> Priebis (1999), S. 251.

<sup>63</sup> Hahne & Günther (2008), Steinlechner (2001).

<sup>64</sup> Preuß & Floeting (2009), S. 172-173, Henger & Thomä (2009), S. 14, Heiland et al. (2006), S. 93 ff.

Es sei darauf hingewiesen, dass im Rahmen dieser Arbeit nicht alle raumwirksamen Akteure bzw. involvierten Wissenschaften in einem Gesamtbewertungsprozess berücksichtigt werden können (vgl. dazu auch Abbildung 59 und 60), da es den Rahmen dieser Untersuchung sprengen würde. Daher beschränkt sich die vorliegende Untersuchung auf die Einbettung der wesentlichsten Akteure bzw. Wissenschaftsgebiete.

<sup>65</sup> Edwards (2000).

inhaltliche Gestaltung (wie z. B. Änderungen von Gesetzen bzw. Verordnungen), einer Konkretisierung des Verfahrensablaufs (z. B. in vordefinierten Prozessschritten) und Grundbedingungen an die systemtechnischen Voraussetzungen (z. B. für die unterstützenden Tools zur Berechnung der Wirtschaftlichkeit und der Folgekosten).

Da die kommunale Gesetzgebung in den einzelnen Bundesländern unterschiedlich ist und nicht auf alle Unterschiede der Gesetze der 16 Bundesländer in Deutschland eingegangen werden kann, wird exemplarisch das Bundesland Baden-Württemberg untersucht und ein Gesamtbewertungsprozess entwickelt. Der Hintergrund ist zum einen, dass Baden-Württemberg ein wachstumsstarkes Land ist<sup>66</sup> und daher auf eine optimale Weiterentwicklung der Prozesse zum Ausweis von Flächen angewiesen ist, wenn eine weitere Zersiedlung der bestehenden Landschaft vermieden werden soll. Ferner sind die Datenbasis im Bundesland Baden-Württemberg, insbesondere die Bereitstellung von Daten vom statistischen Landesamt, Landesanstalt für Umwelt, Messungen und Naturschutz Baden-Württemberg (LUBW) und deren Qualität sehr gut.

Die erwähnte Modellempfehlung, welche den Aspekt der Wirtschaftlichkeit im Zusammenhang mit der Entwicklung von weiteren Flächen und die Integration einer Wirtschaftlichkeitsanalyse in einen Gesamtbewertungsprozess betrachtet, hat das Ziel, alle Aufwendungen und Erträge für die zu betrachtende Flächeneinheit zu erfassen. Dabei wird in erster Linie der reine Controlling-Aspekt in Form einer Gewinn- und Verlustrechnung über einen Zeitraum von 25 Jahren betrachtet.

Der primäre Hintergrund der Nutzung eines derartigen Modells ist, dass die bestehenden Kosten-Nutzen-Modelle einen anderen Fokus haben und originär nur Folgekosten betrachten, weniger aber das zu betrachtende Gebiet als eine wirtschaftliche Einheit sehen, welches sich selbst trägt. Außerdem wird in bestehenden Modellen eine Vermischung von Einnahmen und Erträgen bzw. Aufwendungen und Ausgaben vorgenommen.<sup>67</sup>

Für die Durchführung in einem homogenen Verfahrensablauf (siehe dazu Abbildung 3) sollten verschiedene Prozessschritte nacheinander betrachtet werden, welche für die Beurteilung der Gesamtbetrachtung des angestrebten Ziels einer Flächenerweiterung notwendig sind.

---

<sup>66</sup> Statistisches Landesamt Baden-Württemberg (2016). Zur weiteren Erläuterung und Begründung für die Wahl des Bundeslandes Baden-Württemberg siehe auch Kapitel 5.1.3.

<sup>67</sup> Zur näheren Erläuterung bestehender Modelle und der damit verbundenen Kritik vgl. Kapitel 3.3. Zur näheren Definition der Begriffe Ausgabe, Aufwand bzw. Einnahme und Ertrag vgl. Wöhe (1964), S. 373 ff.

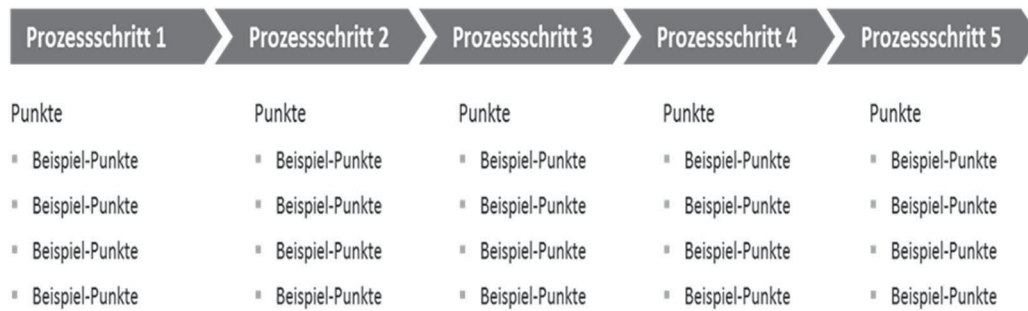


Abbildung 3: Vereinfachte Darstellung eines Prozessablaufs.  
(Eigene Darstellung)

Diese Prozessschritte verbunden mit einer jeweiligen Einzelbewertung und einer daraus resultierenden Gesamtbeurteilung führen zu einem Gesamtergebnis, welches den Bürgern, dem Gemeinderat und der Verwaltung sowie den verantwortlichen, eingebundenen Aufsichtsbehörden als Entscheidungsgrundlage dienen kann. Für die o. a. Beschreibung der Vorgehensweise ist es auch erforderlich, die derzeitigen gesetzlichen Rahmenbedingungen zu betrachten und entsprechend eine Empfehlung abzugeben, so dass der vorgeschlagene Weg in ein Regel-Rahmenwerk eingebettet ist.

Die Ergebnisse können nicht nur hilfreich für die weitere Entwicklung der praktischen Anwendung bei den Entscheidungsprozessen in der kommunalen Verwaltung sein, sondern auch wesentliche Erkenntnisse für weitere Forschungen im Bereich der Humangeographie geben. Hier sei gerade die Wirtschaftsgeographie bzw. die Siedlungsgeographie, insbesondere mit dem Zweig der Stadtgeographie genannt, in die - wie erwähnt - diese Arbeit einzuordnen ist. Die dort ansässige Forschung beschäftigt sich mit der Verbindung räumlicher Dimensionen mit der Wirtschaft, den Prozessen und der Gesellschaft. Eine Verbindung von ökonomischen und ökologischen Nutzenbetrachtungen bei der Erweiterung von Flächen in der Siedlungspolitik außerhalb der bestehenden Orts- bzw. Stadtgrenzen verhindert Fehlentwicklungen, die aus anderen, nicht ökonomischen Entscheidungen, resultieren.<sup>68</sup>

Diese Unterbindung kann langfristig zur Kostenreduktion bei den betroffenen Kommunen sowie den beteiligten, oberen Verwaltungseinheiten von Kreis und Land beitragen. Eine vertiefende Integration dieser ökonomischen und prozessualen Erkenntnisse bzw. Instrumente und Prozesse zur verbesserten wirtschaftlichen Beurteilung kann auch dazu beitragen, dass eine weitere (zwischen den Kommunen weniger abgestimmte) Zersiedlung der

<sup>68</sup> Springer Gabler (2017/2).



Fläche vermieden wird, welche unter nachhaltigen Gesichtspunkten schädlich für die Gesamtentwicklung einer Gesellschaft bzw. eines ganzen Landes sein könnte. Darüber hinaus ergeben sich dadurch wichtige Informationen, die zur Siedlungspolitik beitragen und ebenfalls in einem Abwägungsverfahren helfen können, wie z. B. Kosten und Nutzen von erweitertem Ausbau der Infrastruktur (wie den öffentlichen Personennahverkehr) bei neuen Siedlungsprojekten.<sup>69</sup>

### **1.3 Aufbau und Struktur der Arbeit**

Die Arbeit ist nach dieser Einleitung (Kapitel eins) in sechs weitere grundlegende Abschnitte aufgeteilt. Die Kapitel zwei bis vier beschäftigen sich mit dem theoretischen Rahmen. Kapitel fünf beschäftigt sich mit dem daraus resultierenden methodischen Vorgehen. Kapitel sechs bezieht sich auf eine Analyse des Status-Quo und Kapitel sieben mit den damit verbundenen Empfehlungen für ein Modell, bezogen auf das Bundesland Baden-Württemberg. Am Ende folgt eine Zusammenfassung der Erkenntnisse in Kapitel acht.

In Kapitel zwei folgt zunächst eine Analyse zum Thema nachhaltiges Flächenmanagement. Diese befindet sich in Kapitel 2.1, in dem auch ein Einblick in den Zusammenhang zwischen Nachhaltigkeit und Wirtschaftlichkeit gegeben wird und wie nachhaltiges Flächenmanagement erreicht werden kann. Ferner werden mögliche Maßnahmen einer Kommune bzgl. nachhaltigem Flächenmanagement erläutert (Kapitel 2.2 bis 2.4).

Im weiteren Verlauf (Kapitel 3.1) wird schließlich eine Auseinandersetzung mit der Thematik Wirtschaftlichkeit von Kommunen vorgenommen, d. h. inwieweit eine Kommune ökonomisch agieren kann oder sollte, bzw. überhaupt als ein wirtschaftlich handelndes Unternehmen begriffen wird. Außerdem wird der Frage nachgegangen, inwieweit ein Neubaugebiet im Sinne der kommunalen Gesetzgebung überhaupt als Investition angesehen werden kann. In einem Exkurs wird schließlich auf die kommunale Finanzierung am Beispiel des Landes Baden-Württemberg eingegangen. Flankierend durch eine Erläuterung der Aufwands- und Ertragspositionen, welche bei der ökonomischen Betrachtung einer Siedlungserweiterung berücksichtigt werden müssen, wird im Anschluss die Problematik der Kommunen diskutiert, die sich durch Flächenerweiterungen und kommunale Finanzierung in einem Spannungsfeld befinden.

---

<sup>69</sup> Gilgen, Aliesch, & Conen-Longini (2003).

Im Kapitel 3.2 wird der Stand der Forschung hinsichtlich Wirtschaftlichkeit (d. h. Kosten-Nutzen- bzw. Fiskal-Analysen für Baugebiete) betrachtet. Dabei wird zunächst auf die Ergebnisse und Publikationen der US-amerikanischen Literatur eingegangen. Hintergrund ist die Tatsache, dass in den USA schon sehr lange das Thema der fiskalischen Wirkungsanalyse bei Flächenverbrauch einen gewissen Stellenwert hat. Dies hängt insbesondere mit der Art der Finanzierung der Kommunen in den Vereinigten Staaten zusammen (siehe Kapitel 3.2.1.1). Ferner werden Forschungen weiterer Länder in Europa, darunter Österreich und die Schweiz, hinsichtlich ihrer Wirtschaftlichkeit bei Siedlungserweiterungen betrachtet. Darauf aufbauend wird die Darstellung der Thematik in der nationalen Literatur untersucht. Die wichtigsten Modelle für fiskalische Wirkungsanalysen werden im weiteren Verlauf kurz erläutert und abschließend alle nationalen sowie internationalen Ansätze gewürdigt.

Kapitel 4.1 beschäftigt sich mit den Zielen und dem Verfahrensablauf für die Erweiterung von Flächen in Deutschland, bevor im anschließenden Kapitel 4.2 die hiesige Gesetzeslage unter dem Aspekt Wirtschaftlichkeit analysiert wird. Letztere bildet die Basis für den Ablauf bei Siedlungserweiterungen. Flankierend setzt sich Kapitel 4.3 inhaltlich mit der Thematik Wirtschaftlichkeit bei Siedlungsexpansion auseinander, d. h. mit der Frage, inwieweit monetär bewertbare ökonomische und nicht-ökonomische Aspekte Berücksichtigung finden. In den anschließenden Kapiteln wird untersucht, inwieweit die Öffentlichkeit bei Siedlungserweiterungen unterrichtet (Kapitel 4.4) und das benachbarte Umfeld der planenden Kommune in den Verfahrensablauf eingebunden wird (Kapitel 4.5).

Nach einem Zwischenfazit und der Erläuterung des methodischen Vorgehens in Kapitel fünf wird in Kapitel sechs durch eine Befragung der Status der Kommunen in Baden-Württemberg hinsichtlich der Relevanz von Nachhaltigkeit, Wirtschaftlichkeit und Verfahrensabläufen bei dem Ausweis von Neubaugebieten außerhalb der existierenden Siedlungsstrukturen in den letzten Jahren festgestellt. Dabei wird die Umfrage durch Interviews von Experten ergänzt, die aus unterschiedlichen Blickwinkeln ihre Perspektiven und Einschätzungen zu der derzeitigen Situation der Siedlungsexpansion im untersuchten Bundesland geben.

Als nächstes wird in Kapitel 7.1 aufgezeigt, wie exemplarisch ein Modell für eine Wirtschaftlichkeitsbetrachtung (bezogen auf das Land Baden-Württemberg) aussehen kann. Dieses Modell versucht, die Schwächen existierender Lösungen weitestgehend zu reduzieren und ebenso zu berücksichtigen, so dass es einfach und verständlich für alle beteiligten Parteien im Zusammenhang mit dem Verfahrensprozess ausgestaltet ist. Das Modell wird

darauf im Kapitel 7.2 ein Bestandteil für einen zu entwickelnden Gesamtbewertungsprozessablauf sein, welches eine ganzheitliche Betrachtung der notwendigen Fragestellungen bei der Erweiterung von Flächen vor dem Bebauungsbeschluss zu bewerten versucht. In diesen Prozessschritten werden die Aspekte Wirtschaftlichkeit, Verkehr, Entwicklung des Umfeldes bzw. der Region sowie Ökologie berücksichtigt und bewertet. Eine Gesamtbewertungsmethodik der o. a. vier Prozessschritte in diesem Verfahrensablauf soll den Nutzern helfen, insgesamt über die angestrebte Aktion (Flächenerweiterung außerhalb bestehender Siedlungsstrukturen) möglichst objektiv entscheiden zu können.

Abschließend werden zusammenfassend die wesentlichen Ergebnisse betrachtet und auf weiteren Forschungsbedarf hingewiesen (Kapitel acht).

## 2 Nachhaltigkeit und Flächenexpansion

### 2.1 Der Begriff der Nachhaltigkeit im Kontext mit Siedlungsmanagement

In diesem Kapitel soll der Begriff der Nachhaltigkeit im Zusammenhang mit einem wirksamen Flächenmanagement erläutert werden. Es sollen die grundsätzlichen Aspekte aufgezeigt werden, die zu einer sinnvollen Flächeninanspruchnahme führen können und im Vorfeld der möglichen Planungen von Flächenerweiterungen berücksichtigt werden könnten. Es wird mittels verschiedener Ansätze aufgezeigt, dass es Alternativen zu Erweiterungen von Flächen außerhalb der bestehenden Siedlungsstrukturen gibt. Es geht dabei um ein sinnvolles, zielgerichtetes Zusammenwirken von Planung, Infrastruktur und ökonomischen sowie fiskalischen Regelungen.<sup>70</sup>

Der Begriff der Nachhaltigkeit wurde neben dem alltagssprachlichen Gebrauch<sup>71</sup> in der Vergangenheit zunächst in dem Bereich der Forstwirtschaft genutzt. Im Jahre 1713 beschreibt Hans Carl von Carlowitz in seinem Werk *Silvicultura Oeconomica*, dass dem Naturhaushalt nicht mehr Holz entnommen werden dürfe, als nachwächst.<sup>72</sup> Es zeigt, dass zu dieser Zeit ein Verständnis aufkam, Waldflächen nicht mit einem Bergwerk zu vergleichen, bei dem es um einen einmaligen Abbau von Rohstoffen geht, sondern mit einem Wirtschaftsgut, welches sinnvoller genutzt werden kann und dabei erneuerbarer ist.<sup>73</sup> Es kann somit festgehalten werden, dass Nachhaltigkeit bedeutete, dass durch entsprechende Regelungen der Ertrag oder der ökonomische Nutzen aus einem Wald langfristig sichergestellt werden soll.<sup>74</sup>

Erst in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts wurde die Bedeutung des Begriffs weiterentwickelt und es wurde zwischen Nachhaltigkeitsgraden unterschieden, um die forstwirtschaftlichen Betriebe anhand der Nutzung zu klassifizieren.<sup>75</sup> Anfang des 20. Jahrhunderts kam noch die Sicht der Produktionsart des Holzes hinzu und somit der Bezug zur Wachstumsgrundlage und der Ertragsfähigkeit des Standortes; ein biologisch gesunder Wald war ein weiteres Ziel.<sup>76</sup> Damit wurde der Wald nicht mehr ausschließlich als Ertragsobjekt

---

<sup>70</sup> Brückner & Lüke (2002), S. 6.

<sup>71</sup> Schanz (1996), S. 18 ff.

<sup>72</sup> von Carlowitz (2009), Borsdorf & Bender (2010), S. 320.

<sup>73</sup> Zürcher (1965), S. 99.

<sup>74</sup> Di Giulio (2004), S.18.

<sup>75</sup> Di Giulio (2004), S.19.

<sup>76</sup> Zürcher (1965), S. 125 ff.

(ökonomisch), sondern auch als Naturobjekt (ökologisch) angesehen. Eine weitere Entwicklung fand in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts durch die Berücksichtigung sämtlicher immaterieller Auswirkungen statt, d. h. auch der direkte und indirekte Nutzen des Forstes als Teil des sozialen Lebensraumes für den Menschen wurde respektiert.<sup>77</sup>

Im Jahre 1972 fand in Stockholm die *United Nations Conference on the Human Environment* statt. Es war die erste globale Konferenz, welche Umweltprobleme auf internationaler Ebene angesprochen hat und einen Versuch unternahm, nachhaltige Lösungen dafür zu entwickeln, obwohl der Begriff Nachhaltigkeit nicht explizit benutzt wurde.<sup>78</sup>

Im Jahr 1980 folgte die *World Conservation Strategy* (WCS), die von der International Union for Conservation of Nature and Natural Resources (IUCN) im Auftrag des UNEP erstellt wurde.<sup>79</sup> Das Dokument beschäftigt sich mit der Notwendigkeit von globalen Strategien zum Erhalt der Natur und dem Umgang mit endlichen, natürlichen Ressourcen. Es wird von einer nachhaltigen Entwicklung im Sinne einer Erhaltung der Umwelt für die nachfolgenden Generationen gesprochen, was prinzipiell dem Ansatz der Forstwirtschaft in einem weiter gefassten Rahmen (gesamte Umwelt anstatt ausschließlich Forst) entspricht.<sup>80</sup>

Im Jahre 1983 wurde von den Vereinten Nationen (UN) die Einsetzung einer speziellen Kommission beschlossen, welche langfristige Umweltstrategien für eine nachhaltige Entwicklung vorschlagen soll: die *World Commission on Environment and Development* (WCED).<sup>81</sup> Die Arbeit wurde mit der Vorstellung des Berichts *Our common future* 1987 abgeschlossen, welcher die Themen identifiziert, die unter Berücksichtigung von Umweltaspekten bearbeitet werden sollten. Hier wurde erstmalig auch die Siedlungspolitik erwähnt.<sup>82</sup> Dabei ist der Bericht in zwei Ebenen gegliedert: einem umfassenden Ziel, welches Nachhaltigkeit als einen Weg zur Befriedigung der Bedürfnisse aktueller und zukünftiger Generationen sieht und einem abstrakten Ziel, welches dieses auf drei Dimensionen (Soziales, Umwelt und Wirtschaft) aufteilt und entsprechend konkretisiert.<sup>83</sup> Dabei wird unter den sozialen Zielen das Streben nach Gleichheit und Gerechtigkeit verstanden, unter den

---

<sup>77</sup> Di Giulio (2004), S. 20 ff.

<sup>78</sup> Di Giulio (2004), S. 224 ff. Dort werden insbesondere die wesentlichen Ergebnisse der Konferenz wie z. B. die *Declaration of the United Nations Conference of Human Environment*, der *Action Plan for the Human Environment*, die Einrichtung des *United Nation Environment Programm* (UNEP) und der Tag der Umwelt erwähnt.

<sup>79</sup> Di Giulio (2004), S. 29.

<sup>80</sup> Di Giulio (2004), S. 31-32.

<sup>81</sup> United Nations (1983).

<sup>82</sup> Di Giulio (2004), S. 35-36.

<sup>83</sup> Di Giulio (2004), S. 49.

wirtschaftlichen Zielen Wohlstand und Wachstum zu erhalten und unter den umweltbezogenen Zielen das Leben auf der Erde und die Lebensgrundlagen langfristig zu sichern.<sup>84</sup> Es ist somit ein Konzept zur Erhaltung und Entwicklung der Wohlfahrt bzw. Lebensqualität.<sup>85</sup>

Im Jahr 1992 wurde in Rio de Janeiro die *Agenda 21* auf der Konferenz für Umwelt und Entwicklung beschlossen. Sie ist ein internationales Aktionsprogramm für Nachhaltigkeit. Im ersten Teil des Dokumentes, welches sich mit den sozialen und wirtschaftlichen Dimensionen auseinandersetzt, wird in Kapitel sieben vertiefend auf eine nachhaltige Siedlungsentwicklung eingegangen. Dort wird konkret als Ziel für das Siedlungswesen von einer Optimierung der Qualität von Wohn- bzw. Siedlungsgebieten hinsichtlich sozialer, wirtschaftlicher und ökologischer Hinsicht gesprochen.<sup>86</sup> Dabei geht es insbesondere um die

- a) Bereitstellung von angemessenem Wohnraum für alle,
- b) Verbesserung des Siedlungsmanagements,
- c) Förderung einer nachhaltigen Flächennutzungsplanung und Flächenbewirtschaftung,
- d) Förderung einer integrierten Umweltinfrastrukturversorgung: Wasser, sanitäre Einrichtungen, Entwässerung und Behandlung fester Abfälle,
- e) Förderung umweltverträglicher Energieversorgungs- und Verkehrssysteme in den Siedlungen,
- f) Förderung der Siedlungsplanung und Siedlungsordnungspolitik in katastrophengefährdeten Gebieten,
- g) Förderung umweltverträglicher, baugewerblicher Tätigkeit,
- h) Förderung der Erschließung der menschlichen Ressourcen und des Kapazitätsaufbaus zu Gunsten der Siedlungsentwicklung.<sup>87</sup>

Das unter Punkt c) genannte Ziel einer nachhaltigen Flächennutzungsplanung und Flächenbewirtschaftung setzt gemäß der Agenda verschiedene Aktionen voraus wie z. B. ein Flächenmanagementsystem, einen nationalen Flächennutzungsplan, Vorschriften für eine umweltgerechte Siedlungsentwicklung, fiskalische Anreize zur Kontrolle der Flächennutzung

---

<sup>84</sup> Di Giulio (2004), S. 49-54.

<sup>85</sup> Borsdorf & Bender (2010), S. 320, WCED (1987), insb. Note 49, S. 209 bzgl. urban sprawl.

<sup>86</sup> Vereinte Nationen (1992), S. 47.

<sup>87</sup> Vereinte Nationen (1992), S. 48.

und ein Bewusstsein der Entscheidungsträger für die Folgen von Siedlungsexpansionen in umweltsensiblen Gebieten.<sup>88</sup>

Die o. a. Aussagen der Agenda 21 wurden in Deutschland zunächst im Umweltgutachten des Sachverständigenrates für Umweltfragen aufgenommen.<sup>89</sup> Weitere nachhaltige Gesichtspunkte finden sich im Bericht der Enquete Kommission *Schutz des Menschen und der Umwelt* wieder, insbesondere die Thematik des Erhalts von natürlichen Ressourcen.<sup>90</sup> Die nachhaltigen Ziele für eine Flächen- und Siedlungspolitik finden sich in der bereits in Kapitel 1.1 erwähnten und in 2016 neu aufgelegten Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung und auch im Klimaschutzplan wieder.<sup>91</sup>

Es kann somit festgehalten werden, dass durch die Bedeutung des Begriffs der Nachhaltigkeit von der Forstwirtschaft bis über die UN-Berichte zur Agenda 21 ein nachhaltiger Ansatz für die Siedlungsentwicklung beschrieben wird. Nachhaltige Siedlungsentwicklung basiert zusammenfassend auf den drei Dimensionen

- soziale Nachhaltigkeit, welche sich um eine gerechte und faire Verteilung von Siedlungsflächen<sup>92</sup> bemüht und vermeiden möchte, dass durch Zersiedelung andere Formen des Wohnens entstehen, welche die Lebenszufriedenheit und positive Gestaltung von sozialen Beziehungen beeinträchtigen<sup>93</sup>;
- ökologische Nachhaltigkeit, die eine umweltgerechte Infrastruktur und einen Erhalt der Natur- und Artenvielfalt in Verbindung mit Siedlungsentwicklungen vorsieht;<sup>94</sup>
- ökonomische Nachhaltigkeit, welche einen dauerhaften Wohlstand sicherstellt, ohne folgende Generationen (mit zusätzlichen Aufwendungen) zu belasten.<sup>95</sup> Das bedeutet insbesondere die Berücksichtigung aller (umweltbezogenen) Aufwendungen bei der Entscheidungsfindung.

---

<sup>88</sup> Vereinte Nationen (1992), S. 53-54. Dabei ist zu beachten, dass die dort gelisteten Punkte sowohl Industrienationen als auch Entwicklungsländer betreffen und somit für einige Länder schon weitestgehend etabliert und für weniger entwickelte Nationen noch nicht selbstverständlich sind.

<sup>89</sup> SRU - Rat von Sachverständigen für Umweltfragen (1994).

<sup>90</sup> Deutscher Bundestag (1994), Brand & Jochum (2000), S. 70.

<sup>91</sup> Bundesregierung (2016), S. 159, Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (2016), S. 67-68.

<sup>92</sup> Sekol (2019/2), S. 88.

<sup>93</sup> vgl. hierzu Schröder, Huck, & de Haan (2011), S. 46. Hier wird als Beispiel die wachsende Mobilität genannt, welche durch eine Zersiedelung weitere Verkehrswege entstehen lässt. Dadurch vermindert sich die Lebensqualität und die sozialen Formen des Zusammenlebens werden zusätzlich belastet.

<sup>94</sup> Sekol (2019/2), S. 88.

<sup>95</sup> Sekol (2019/2), S. 88.

## 2.2 Die Verbindung von Nachhaltigkeit und Siedlungsentwicklung

Durch Nachhaltigkeit soll grundsätzlich eine Möglichkeit zur Selbstreproduktion von Systemen etabliert werden, damit diese überleben bzw. fort dauern können.<sup>96</sup> Im Zusammenhang mit dem Begriff der Nachhaltigkeit im Sinne der zukünftigen Siedlungsentwicklung und damit einem entsprechenden Flächenmanagement wird - wie erwähnt - von drei wesentlichen Bestandteilen gesprochen: der ökonomischen, der ökologischen und der sozialen Dimension. Diese werden ggf. ergänzt durch politische und städtebauliche Belange, die ebenso in der Gesamtbetrachtung berücksichtigt werden müssen.<sup>97</sup> Gerade Boden ist für viele Perspektiven nutzbar und daher ist es offensichtlich, dass er nicht nur für Siedlungs- und Verkehrsflächen genutzt werden kann.<sup>98</sup> Aus übergeordneter, volkswirtschaftlicher bzw. ordnungspolitischer Sicht geht es um eine Schonung der Ressource Boden, ein Umdenken von Mobilität, verursachungsgerechte Beteiligungen an den Infrastrukturkosten und die Nutzung von Verdichtungsräumen beim Wohnbedarf. Um diese nachhaltigen Ziele in den Städten und Gemeinden zu erreichen, bedarf es (neben der kommunalen Selbstverwaltung) in vielen Fällen allerdings auch des Eingreifens der übergeordneten Institutionen, wie einer Landesregierung und/oder eines Landtags, um durch strukturelle Maßnahmen, wie z. B. Eingemeindung, eine schonende Landschaftsnutzung zu sichern und eine Zersiedelung mit entsprechenden Folgen zu vermeiden. Dies ist jedoch selten festzustellen, denn Verwaltungen und Politik meiden in der Regel einen derart harten Eingriff.<sup>99</sup>

Abbildung 4 zeigt die Ziele des kommunalen (nachhaltigen) Flächenmanagements am Beispiel des Landes Baden-Württemberg auf. Drei Ziele sind dem quantitativen Bodenschutz gewidmet, d. h. dem nachhaltigen Umgang mit der Ressource Fläche.<sup>100</sup> Diese beinhalten die Vermeidung einer Ausweitung der Siedlungsfläche durch Nutzung von bestehenden Baulücken, einer optimierten Nutzung von Flächen (z. B. Verdichtung) und einer Rekultivierung bereits ehemaliger genutzter aber derzeit brach liegender Areale. Vier Ziele sind dem qualitativen Boden- und Freiflächenschutz zugeordnet, d. h. dem Erhalt und der Rekultivierung von Böden und Freiflächen durch eine optimale, natürliche Nutzung, eine strikte Vermeidung von zusätzlicher Flächenversiegelung, sowie dem verbindlichen Schutz ertragsstarker Areale und der konsequenten Nutzung von Freiflächen.<sup>101</sup> Dabei kann nur

---

<sup>96</sup> Löhr (2009), S. 44.

<sup>97</sup> Ruther-Melis, Hauerken, Wiedemann, Hartung, & Ruggaber (2009), S.64.

<sup>98</sup> Brückner (2000).

<sup>99</sup> Müller-Ibold (1997/1), S. 105.

<sup>100</sup> Landesanstalt für Umweltschutz Baden-Württemberg (2003), S. 9.

<sup>101</sup> Landesanstalt für Umweltschutz Baden-Württemberg (2003), S. 9.



bei der Verfolgung aller sieben Ziele von einem nachhaltigen Flächenmanagement gesprochen werden.<sup>102</sup> Es kann auch zu einzelnen Zielkonflikten kommen, wie z. B. bei Baulandentwicklungen im Innenstadtbereich verbunden mit dem Schutz von Freiflächen, die jedoch durch Entwicklung von Szenarien überwunden werden können.<sup>103</sup> Es geht bei diesen Zielen primär um die Verbindung der ökonomischen und ökologischen Dimensionen der Nachhaltigkeit, weniger um die sozialen Aspekte, was sicherlich auch dem Fokus des Verfassers geschuldet ist, dem LUBW.

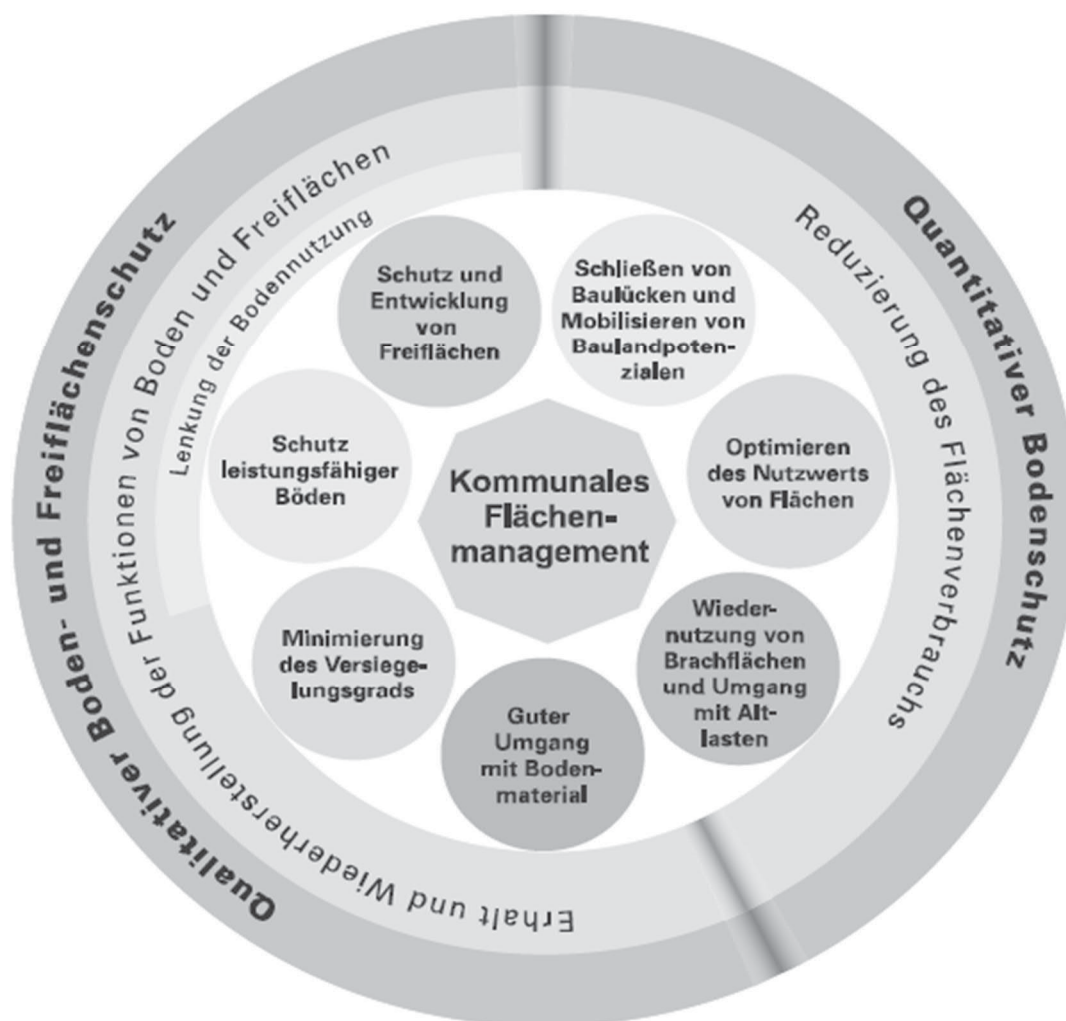


Abbildung 4: Ziele des kommunalen Flächenmanagements in Baden-Württemberg.  
Quelle: Landesanstalt für Umweltschutz Baden-Württemberg (2003), S. 9.

Im Folgenden werden verschiedene Ansätze dargestellt, die einer Reduktion der Flächeninanspruchnahme in den Kommunen entgegenkommen und vorhandene Potentiale nutzen.

<sup>102</sup> Landesanstalt für Umweltschutz Baden-Württemberg (2003), S. 9.

<sup>103</sup> Baldauf (2003).

Es geht dabei insbesondere um die Nutzung von Brachflächen, die Optimierung der Innenverdichtung der Städte und die moderate Ausweisung von Infrastruktur und Verkehrswegen. Auch der ökonomische und ökologische Bereich wird kurz diskutiert.

## **2.3 Konkrete Ansätze beim kommunalen nachhaltigen Flächenmanagement**

### **2.3.1 Quantitativer Bodenschutz**

#### **Brachflächenrevitalisierung**

Bei der Betrachtung von Nachhaltigkeit in Verbindung mit quantitativem Bodenschutz bzw. Flächenreduktion beim Flächenmanagement kommt der Revitalisierung von Brachflächen eine besondere Bedeutung zu, denn sie können helfen, die Ortszentren aufzuwerten und die vorhandene Infrastruktur besser zu nutzen. Die Revitalisierung von Brachflächen trägt dazu bei, Entwicklungen im Außenbereich der Ortskerne zu reduzieren und damit auch die Umwelt zu schonen. Allerdings gibt es derzeit keine validen Daten zum Bestand an Brachflächen in Deutschland. Die Anzahl der ungenutzten Flächen werden deutschlandweit auf ca. 150.000 bis 176.000 Hektar geschätzt, davon liegt das städtebaulich relevante und ohne aufwändige Aufbereitung verfügbare Wiedernutzungspotenzial der Brachflächen in Deutschland hochgerechnet bei ungefähr 63.000 Hektar.<sup>104</sup> Dies zeigt, dass in einem hohen Maße eine Innenentwicklung der Kommunen durchgeführt werden könnte, um nachhaltig agieren zu können. Bizer et al. konnte in einer Studie über die Folgewirkungen von Brachflächenrevitalisierungen anhand von 17 Projekten in Baden-Württemberg nachweisen, dass ca. 75 Prozent der Vorhaben positive Effekt auf den kommunalen Haushalt hatten.<sup>105</sup> Diese Art der Innenentwicklung ist jedoch ein freiwilliges und kein verpflichtendes Vorgehen in den Kommunen. Die derzeitige Gesetzgebung enthält keine zwingenden Vorgaben zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme und damit Fokussierung auf die Nutzung von Brachflächen, Innenverdichtung von Städten oder anderen flächensparenden Alternativen.<sup>106</sup> Köck und Bover geben Vorschläge, wie u. a. eine Bodenschutzklausel wirksamer in die Gesetzgebung eingebunden werden könnte, um eine konkrete Beachtung

---

<sup>104</sup> Umweltbundesamt (2018/1).

<sup>105</sup> Bizer, et al. (2007).

<sup>106</sup> Köck & Bover (2011), S. 52.

zwingend zu erwirken.<sup>107</sup> Henger, Schröter-Schlaack, Ulrich und Distelkamp nennen Alternativen, wie das erwähnte 30-Hektar-Ziel der Bundesregierung auf die Länder heruntergebrochen werden könnte, um so eine gewisse Verbindlichkeit zu erreichen und - analog zur Schuldenbremse in den Haushalten - den Flächenverbrauch quantitativ zu limitieren.<sup>108</sup>

Um Flächen optimaler nutzen zu können, bedarf es einer entsprechenden Information, d. h. konkret einer Erhebung und Bewertung. Die derzeit zur Verfügung stehenden Daten der Gemeinden, die teilweise sehr aggregiert sind, erlauben es aber nicht, konkrete Aussagen über die Flächennutzung und deren Veränderungen zu treffen.<sup>109</sup> Mit der Einführung eines Managementsystems für das kommunale Flächenmanagement könnte es gelingen, klare Prozesse für eine nachhaltige Stadt- und Flächenentwicklung zu schaffen und diese systematisch mit den Beteiligten aus Politik, Verwaltung und Bürgerschaft umzusetzen bzw. weiter zu entwickeln.

Das Management von Flächen gehört zu den wichtigsten Aufgaben einer Kommune, um die Folgen wirtschaftlicher oder demografischer Entwicklungen steuern und lenken zu können.<sup>110</sup> Hier können Lösungen, wie beispielsweise das GIS-basierte Werkzeug SEMENTA-CHANGE, helfen. Mit diesem Tool können Verfahren und Ergebnisse einer gebäudebasierten Bilanzierung der Siedlungsentwicklung vorgenommen und analysiert werden, um so wertvolle Aussagen zur Raumplanung ableiten zu können.<sup>111</sup> In Baden-Württemberg gibt es ferner das Flächenmanagement-Tool FLOO.<sup>112</sup> In dieser Lösung können Flächenpotentiale im Innenbereich erfasst und bewertet werden.

Bei allen positiven Aspekten ist darauf hinzuweisen, dass Brachflächen ggf. Altlasten in Böden beinhalten. Diese können die effiziente Durchführung von städtebaulichen Konzepten erschweren, da die Kosten ihrer Beseitigung ggf. zur Aushebelung der Vorteile führen würden.<sup>113</sup> Eine Studie in Baden-Württemberg hat ergeben, dass sich aber durchaus positive fiskalische Effekte erreichen lassen. Daher sollten ökonomische Aspekte neben den städtischen, sozialen und städtebaulichen Positionen eine Rolle spielen.<sup>114</sup>

---

<sup>107</sup> Köck & Bover (2011), S. 57.

<sup>108</sup> Henger, Schröter-Schlaack, Ulrich, & Distelkamp (2011), S. 172 ff.

<sup>109</sup> Meinel, Hecht, Herold, & Siedentrop (2011), S.29.

<sup>110</sup> Bock & Libbe (2011), S. 55, Kühn & Fischer (2010), Droß (2006).

<sup>111</sup> Meinel, Hecht, Herold, & Siedentrop (2011), S.29 ff.

<sup>112</sup> Landesanstalt für Umwelt Baden-Württemberg (2018/1).

<sup>113</sup> Quaas, Roselt, & Zill (2010), S. 93.

<sup>114</sup> Bizer et al. (2007), S. IX.

## Innenverdichtung

In diesem Abschnitt geht es um quantitativen Bodenschutz im Sinne einer Reduzierung des weiteren Flächenverbrauchs außerhalb der bestehenden Siedlungsstrukturen durch eine verstärkte Nutzung der Innenverdichtung der bereits bestehenden Areale. Am Beispiel der Stadt Zürich lässt sich erkennen, welche enormen Herausforderungen für die Zukunft in der Siedlungspolitik bestehen. Das enorme Wachstum an Einwohnern in den letzten Jahren und in der näheren Zukunft kann nicht mehr durch Umnutzung von Brachflächen bewältigt werden, eine Nachverdichtung ohne erhebliche Eingriffe in den Baubestand ist unumgänglich.<sup>115</sup> Dabei sind die wichtigen Punkte das Monitoring von Innenentwicklungspotentialen, die Mobilisierung der Potentiale durch kooperative Verfahren und die Vorhersage künftiger Leerstände.<sup>116</sup>

Ferner kann durch ökonomische Regelungen mittels Abgaben und Steuern auf bestimmte Aspekte der Siedlungsentwicklung eingegriffen werden. Hier seien die bereits existierenden Grund- und Grunderwerbssteuern genannt, aber auch neu diskutierte Abgaben, wie eine Baulandsteuer, Bodenwertsteuer, eine Bodenversiegelungsabgabe oder aber handelbare Flächenausweisungsrechte.<sup>117</sup> Allerdings ist zu beachten, dass sich die Kommunen durch Konkurrenzverhältnisse untereinander (neue Einwohner bzw. Gewerbe) nur auf eine verstärkte Innenentwicklung einlassen, wenn ihre Nachbargemeinden in der Region ebenfalls auf Baulandausweisungen verzichten.<sup>118</sup> Dabei stellt ein Ansiedlungserfolg einer Kommune in einer Region oft ein Wanderungsverlust für eine andere Gemeinde dar, d. h. der wirtschaftliche Erfolg bleibt für diese Gegend in Summe somit aus.<sup>119</sup>

Innenentwicklungspotentiale lassen sich am besten erkennen, wenn es eine ausreichende Datenbasis gibt, die permanent aktualisiert und ausgewertet wird. Hierfür stehen diverse Lösungen zur Verfügung, wie das erwähnte Tool FLOO des Landes Baden-Württemberg oder die Lösung Vitalitäts-Check (VC) 2.1 des Bayerischen Staatsministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten. Hierzu heißt es auf der dazu gehörenden Homepage:

*„Mit dem Vitalitäts-Check stellt die Ländliche Entwicklung ein datenbankgestütztes Analyseinstrument zur Verfügung, um die bauliche, funktionale und soziale Situation als Basis*

---

<sup>115</sup> Scherr (2016), S. 55.

<sup>116</sup> Hendricks, et al. (2017), S. 164.

<sup>117</sup> Apel (2001). Zu den Vor- bzw. Nachteilen der hier erwähnten und weiterer Steuerungsinstrumente vgl. auch Jörissen & Coenen, (2004).

<sup>118</sup> Einig (2003).

<sup>119</sup> Jörissen & Coenen (2005), S. 76.

*für Dorferneuerung, Gemeindeentwicklung sowie Prozesse der Integrierten Ländlichen Entwicklung zu erfassen. Damit liefert der Vitalitäts-Check wichtige Grundlagen für eine differenzierte Vitalitätsstrategie in Dörfern, Gemeinden und interkommunalen Zusammenschlüssen.*“<sup>120</sup>

Für die Mobilisierung von Innenentwicklungspotentialen gab es z. B. (insbesondere für kleine Kommunen) in Baden-Württemberg das Modellprojekt MELAP Plus des Ministeriums für ländlichen Raum und Verbraucherschutz. MELAP verfolgt(e) folgende Ziele gemäß der entsprechenden Information auf der Webseite:<sup>121</sup>

- Durchführung beispielhafter Projekte der Innenentwicklung,
- Stärkung der Identifikation der Bürgerinnen und Bürger mit ihrem Ort,
- Bewusstseinsbildung für eine neue Qualität im Ortskern,
- Werbung für den Grundsatz *Innenentwicklung statt Außenentwicklung*,
- Unterstützung einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung,
- Bereitstellung von Ergebnissen für andere Gemeinden und die Fachwelt,
- Gewinnung neuer Erkenntnisse für die Förderpolitik des Landes,
- Aktivierung eines landesweiten Netzwerks für die Innenentwicklung.

Durch eine intensive Bürgerbeteiligung und eine starke Öffentlichkeitsarbeit konnten gemeinsam Resultate zur Stärkung der Innenentwicklung erzielt (wie z. B. die Renovierung und Umnutzung von landwirtschaftlichen Gebäuden oder Schließung von Baulücken) und der Trend des Bevölkerungsrückgangs umgekehrt werden.<sup>122</sup>

Ein weiterer Punkt ist die Entwicklung von kurzen Wegen in der Stadt oder aber eine Förderung der hohen Bebauungsdichte, z. B. durch Dachausbau, Aufstockung, Anbau und Schließung von Baulücken.<sup>123</sup> Dies ist in der Forschung und Literatur unter dem Begriff *die kompakte Stadt* bekannt. Dabei geht es um Konzepte, welche die Innenverdichtung unterstützen, den Verkehr reduzieren und durch Funktionsmischung sowie bauliche Vielfalt nachhaltige Aspekte fördern.<sup>124</sup> Es können sich aber auch Nachteile durch diese Priorisierung ergeben, wie z. B. eine verstärkte Nutzung von Grünanlagen im Innenbereich der Kommunen, Belastungen durch verdichteten Verkehr und damit Lärm, Immissionen usw.<sup>125</sup> Auch die ökologischen Nachteile der Innenentwicklung werden wenig aufgezeigt,

---

<sup>120</sup> Bayerisches Staatsministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (2018).

<sup>121</sup> Ministerium für Ländlichen Raum und Verbraucherschutz (2018).

<sup>122</sup> Hendricks, et al. (2017), S. 166.

<sup>123</sup> Rebele (2003), S. 64.

<sup>124</sup> Wentz (2000), Brunsing & Frehn (1999).

<sup>125</sup> Rebele (2003), S. 65.

gerade in Altbauquartieren gibt es z. B. durch zunehmende Dichte Grenzen hinsichtlich eines ökologischen Umgangs mit Bauten, Grund, Energie und Wasser.<sup>126</sup> Ferner ist nicht ersichtlich, ob durch eine Innenverdichtung wirklich der Individualverkehr abnimmt, denn Studien zeigten teilweise keine Reduktion.<sup>127</sup> All diese Probleme können auch zu gegenläufigen Effekten führen, darunter zur Stadtflucht, weil die Zustände im Innenbereich schwerwiegend sind.<sup>128</sup>

Es kann somit festgehalten werden, dass grds. eine Innenverdichtung durchaus helfen kann, weitere Flächennutzungen außerhalb der bestehenden Siedlungsstrukturen zu minimieren. Es muss aber durch mögliche konträre Auswirkungen auf die Infrastruktur abgewogen werden, in wie weit wirklich eine Innenverdichtung nachhaltige positive Auswirkungen hat. Die Lebensqualität im Innenbereich wird auch durch Frei- und Erholungsflächen entsprechend verbessert. Eine verbesserte gesetzliche Grundlage könnte helfen, dass die Innenverdichtung vor weiteren Flächenverbräuchen außerhalb der bestehenden Siedlungsstrukturen zwingend vorgenommen wird.

## **Schonende Verkehrsinfrastruktur**

Wenn in diesem Zusammenhang von nachhaltigem Flächenmanagement bzgl. der Verkehrsinfrastruktur gesprochen wird, so bedeutet dies eine möglichst geringe Ausweitung von zusätzlichen Verkehrswegen/Verkehrsflächen. Eine Ausweitung der bestehenden Siedlungs- bzw. Gewerbeflächen (außerhalb der bestehenden Siedlungsstrukturen) impliziert eine steigende Mobilität und damit auch eine hohe Nachfrage an Verkehrswegen. Das führt zu einer Ausweitung von Verkehrsflächen. Die Gründe hierfür liegen grds. im Mobilitätsverhalten in den Bereichen Einkauf, Beruf, Versorgung und Freizeit sowie in der Organisation der Produktionsprozesse und dem damit verbundenen Transportaufkommen.<sup>129</sup> Das hat Auswirkungen auf die Fläche, die durch den erweiterten Bedarf an Verkehrswegen zerschnitten wird. Ferner werden Lebensräume durch Verkehrswege gespalten, Flora und Fauna belastet und die Funktionsfähigkeit eines Ökosystems gefährdet.<sup>130</sup>

Es liegt auf der Hand, dass bei einer Nutzung der o. a. Aspekte, wie z. B. einer verstärkten Nutzung von Brachflächen und Freiflächen sowie einer Optimierung der Innenverdichtung

---

<sup>126</sup> Bergmann, et al. (1996).

<sup>127</sup> Williams (1999).

<sup>128</sup> Rebele (2003), S. 66.

<sup>129</sup> Brückner & Lüke (2002), S. 44.

<sup>130</sup> Brückner & Lüke (2002), S. 45.

eine hohe Wahrscheinlichkeit besteht, dass die Anzahl zusätzlicher Verkehrsinfrastrukturflächen deutlich reduziert werden kann. Es würde somit eine intensivere Nutzung der bestehenden Infrastruktur erfolgen. Am Beispiel der Stadt Kopenhagen lässt sich aufzeigen, wie eine nachhaltige Verkehrsplanung verbunden mit einer ökologisch schonenden Verkehrsinfrastruktur über einen langen Zeitraum zu verändertem Verhalten führen kann, denn in dieser Stadt fahren inzwischen 37 Prozent der Einwohner mit dem Fahrrad.<sup>131</sup>

Wie bereits erwähnt, kann dies jedoch auch zu negativen Effekten in den innenverdichteten Bereichen führen, darunter Lärm, Staus und Emissionen. Um ein nachhaltiges Flächenmanagement in Verbindung mit der Verkehrsinfrastruktur zu erreichen, muss u. a. dafür gesorgt werden, dass eine Verringerung der Distanzen im Berufsverkehr (hier individueller motorisierter Verkehr) erreicht wird.<sup>132</sup> Außerdem wäre eine sinnvolle Ausweitung des ÖPNV (Bus/Bahn) hilfreich, denn pro beförderter Person benötigt der PKW-Verkehr bis zu zehnmal mehr Verkehrsfläche als der ÖPNV. Hinzu kommen notwendige Parkplätze.<sup>133</sup> Ein weiterer Aspekt ist ebenso die Vorbeugung gegen Belastungen durch den Verkehr wie z. B. der erwähnte Lärm. Dazu bedarf es konkreter Ansätze in der Verkehrserschließungsplanung.<sup>134</sup> Dem kann z. B. durch verkehrsberuhigte Zonen oder Lärmschutz Rechnung getragen werden.

### **2.3.2 Ökonomische Nachhaltigkeit durch Bilanzierung im Haushalt**

Wenn Nachhaltigkeit unter dem o. a. Aspekt in einer wirtschaftlichen Sichtweise betrachtet wird, so bedeutet dies, dass der zukünftigen Generation keine hohen finanziellen Lasten auferlegt werden sollten. Deshalb wäre eine Bildung von Rückstellungen für den nachhaltigen Erhalt der Infrastruktur einer Kommune eine empfehlenswerte Variante, neben dem schonenden Umgang mit Grund und Boden. Denn nur wenn die zukünftigen Generationen an Einwohnern in der Gemeinde nicht für eine hohe Summe an Erhaltungsaufwendungen aufkommen müssen, welche sie quasi unbedarft und ohne eigene Mitbestimmung übernehmen müssen, dann bleibt der finanzielle Spielraum auch in Zukunft für die kommunale Gemeinschaft weitestgehend erhalten.

---

<sup>131</sup> Gehl (2015), S. 23-25.

<sup>132</sup> Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (1999).

<sup>133</sup> Brückner & Lüke (2002), S. 45, Randelhoff (2018).

<sup>134</sup> Müller-Ibold (1997/2), S. 199 ff.

Die Basis hierfür stellen die gesetzlichen Grundlagen dar, in Baden-Württemberg z. B. der § 90 Abs. 2 GemO bzw. der § 41 Abs. 2 S. 1 GemHVO. Damit werden die Voraussetzungen für die Bildung von Aufwendungen in der Gegenwart für die Zukunft geschaffen. Es ist allerdings zu bemerken, dass es - wie bereits erwähnt - keine konkrete Rechtsverbindlichkeit für die Bildung von dieser Art der Rückstellungen gibt. Außerdem kann nicht davon ausgegangen werden, dass die Bürgerschaft und/oder der Gemeinderat ein volles Verständnis über dieses betriebswirtschaftliche (buchhalterische) Vorgehen hat/haben und zum anderen gibt es keine einheitliche Berechnungsgrundlage für die Ermittlung des Aufwands von Rückstellungen zum Erhalt der Infrastruktur. Es muss zunächst ein Bewusstsein für ökonomisches, nachhaltiges Handeln in den Gremien der Kommune vorhanden sein. Ferner sollte ein einheitliches, strukturiertes Vorgehen bei dem Ausweis für den nachhaltigen Erhalt von Kosten für die Infrastruktur etabliert werden, um ein transparentes Bild über die korrekten zukünftigen Aufwendungen der Gemeinde zu bekommen. Damit wäre auch ersichtlich, was die zusätzlichen Folgekosten für den Erhalt von weiteren Flächenversiegelungen wären. Es wäre somit eine bessere Grundlage für die objektive nachhaltige Auseinandersetzung geschaffen.

Es bleibt festzuhalten, dass eine ökonomische und inhaltliche Betrachtung im Sinne einer nachhaltigen strategischen Ausrichtung bei Flächenerweiterungen nicht vollständig bei allen betroffenen Kommunen stattfindet, weil sie weder verpflichtend noch einheitlich strukturiert vorgegeben ist.

### **2.3.3 Ökologischer Bodenschutz und Ökonomie**

Nachhaltigkeit von Flächenmanagement unter dem Aspekt der ökologischen und ökonomischen Betrachtung bedeutet bei einer weiteren Flächenversiegelung außerhalb der bestehenden Siedlungsstrukturen insbesondere die Bewertung des Verlustes von Freiflächen verbunden mit dem Verlust von Flora und Fauna. Während eine Bewertung des Verlusts an landwirtschaftlicher Fläche eventuell noch berechnet werden könnte (Ertragsminderung verbunden mit Einbußen bei den steuerlichen Abgaben usw.), wird eine Reduktion bzw. Beeinträchtigung von Pflanzen und Tieren schwer zu quantifizieren sein. Wenngleich eine gesetzliche Grundlage durch § 1a BauGB (insb. § 1a Abs. 2 ff. BauGB und §§ 13 S. 1 und 15 Abs. 1 S. 1 BNatschG) geschaffen wurde, so ist schwerlich ein einheitliches und ver-



bindliches Vorgehen zu erkennen.<sup>135</sup> Der Gesetzgeber hat bei Eingriffen in die Fläche vorgeschrieben, entsprechende Ausgleichsflächen zu gestalten (vgl. § 1a Abs.2 Nr.2 bzw. Abs. 3 S. 2 BauG). Dabei geht es konkret um die Aufwertung von bedürftigen und fähigen Flächen als Kompensation für die Eingriffe in die Landschaft bei Siedlungsexpansionen, so dass diese im Nachgang als höherwertig einzustufen sind.<sup>136</sup> Hier sei kritisch angemerkt, dass eine Kommune bei der Umsetzung keiner effektiven Kontrolle unterliegt, da Naturschutzinteressen im Rahmen der Bauleitplanung nicht klagebefugt sind. Die Naturschutzbehörde ist als Träger öffentlicher Belange in den Verfahrensablauf eingebunden, hat aber weder Kontroll- noch Sanktionsrechte. Somit könnte nur die Kommunalaufsicht eingreifen, die aber von sich aus aktiv werden muss, weil Bebauungspläne im Regelfall in diesem Zusammenhang nicht genehmigungspflichtig sind.<sup>137</sup>

Es ist darüber hinaus schwer nachvollziehbar, wie eine Aufwertung einer Ausgleichsfläche objektiv bewertet werden soll. Ausgleich i. e. S. bedeutet, dass ein Eingriff auf der einen Seite (hier Flächenversiegelung für Siedlung und/oder Verkehr) durch eine entsprechende wertmäßig gleichgestellte Maßnahme auf der anderen Seite saldiert werden sollte. Eine Quantifizierung erscheint, gerade unter den hier angesprochenen nicht-ökonomischen Gesichtspunkten, sehr schwer durchführbar. Es ist somit bei unterschiedlichen Gesetzen in jedem Einzelfall ein Abwägungsprozess der unterschiedlichen Argumente. Dabei ist schwer zu beurteilen, ob der damit verbundene Ablauf effizient ist. Die nachhaltigen Folgen bei einer wachsenden Zersiedlung der Fläche und gleichzeitig abnehmender Siedlungsdichte sind in diversen Forschungsprojekten diskutiert worden.<sup>138</sup> Es gibt einige Ansätze und Forschungsergebnisse, wie ein nachhaltiges Handeln (z. B. in der Form von Brachflächenrevitalisierung) fördernd und ggf. auch unter ökonomischer Betrachtungsweise als sinnvoll erachtet werden kann, d. h. insbesondere die bereits versiegelte Fläche wieder effektiver zu nutzen.<sup>139</sup> Schließlich gibt es von Seiten der Bundes- bzw. der Landesregierung sowie von Instituten Förderprogramme, welche den ökologischen nachhaltigen Erhalt von Flächen unterstützen.<sup>140</sup> Hier sei jedoch angemerkt, dass es sich dabei um Einzelergebnisse bzw. Einzelmaßnahmen handelt. Es bleibt eine weitere Aufgabe der (Landes-) Regierung

---

<sup>135</sup> Zu den inhaltlichen Auseinandersetzungen und den Lücken des § 1a BauGB vergleiche auch die in Kapitel 4.2.4 erstellten Ausführungen mit den entsprechenden Verweisen.

<sup>136</sup> Köck (2003), S.8.

<sup>137</sup> Köck (2003), S. 3-4.

<sup>138</sup> Ecoplan (2000), Siedentop et al. (2006). Vgl. Kapitel 3.2 und die darin angesprochenen Analysen und Forschungsprojekte sowie auch grenzüberschreitende Untersuchungen wie z. B. Schultmann, et al. (2009).

<sup>139</sup> Bizer, et al. (2007), Doetsch & Rüpke (1998), Feldkeller (2001), Gloger (2007), Rat für Nachhaltige Entwicklung (2004), S. 30 ff.

<sup>140</sup> Deutsches Institut für Urbanistik (2014), Institut der deutschen Wirtschaft - IDW Köln (2013).

bzw. der Behörden und des jeweiligen Gesetzgebers, eine konsequente Vorgehensweise vorzugeben, um eine Vergleichbarkeit und eine Effizienz in den (nachhaltigen) Prozessablauf zu bringen.

## **2.4 Maßnahmen für ein übergeordnetes nachhaltiges Flächenmanagement**

Neben den o. a. diskutierten konkreten, lokalen Ansätzen werden in der Literatur weitere Maßnahmen vorgeschlagen, welche eine nachhaltige Nutzung von Flächen fördern und eine expansive Entwicklung von Siedlungsflächen verhindern könnten. Lexner und Linser listen in ihrer Untersuchung einige weitere Themenbereiche auf, die (am Beispiel von Österreich) zur Optimierung der Steuerung des Flächenverbrauchs eingesetzt werden könnten:<sup>141</sup>

- Festlegung von verbindlichen Siedlungsgrenzen durch die übergeordnete Raumordnung,
- Festlegung eines verbindlichen Mengenverbrauchs, d. h. ein auf Gemeinden limitiertes Volumen an Flächenverbrauch,
- Ausarbeitung von regionalisierten Leitbildern für die Landschaftsentwicklung,
- Redimensionierung von Baulandflächen, d. h. entweder ein Einfrieren oder ein Abbau von überdimensionierten Flächen,
- Realisierungsanweisungen, d. h. eine Befristung, wenn Bebauungspotentiale nicht realisiert wurden,
- eine bessere Bewertung des Gutes Boden in seiner Multifunktionalität, um den wahren Wert zu ermitteln (dies könnte durch ein einheitliches Bodenbewertungssystem erfolgen),
- eine engere Verbindung von räumlicher Verkehrs- und Siedlungsplanung, da diese interdependent sind,
- eine intensivere Prüfung von flächenintensiven Handels- und Gewerbegebieten hinsichtlich Alternativen,
- gemeindeübergreifende Kooperationen,
- Kostentransparenz bei der Erschließung und Erhaltung der Siedlungsareale, d. h. primär Berücksichtigung aller Kosten und Aufwendungen,

---

<sup>141</sup> Lexner & Linser (2005), S. 29 ff.

- Reduzierung der steuerlichen Anreize, wie z. B. die Wohnbauförderung und die Pendlerpauschale,
- eine intensivere Bewusstseinsbildung in der Öffentlichkeit,
- handelbare Flächenausweisungsrechte; das bedeutet, dass eine maximal zulässige Baulandmenge pro Kommune auf Bundes- oder Landesebene vorgegeben wird und Flächenzertifikate gehandelt werden können.<sup>142</sup>

In Baden-Württemberg wird beispielsweise versucht, durch eine Plausibilitätsprüfung bei Flächenexpansionen die Kommunen in die Nachweispflicht zu nehmen. Das bedeutet, der Bedarf muss konkret erkennbar sein.<sup>143</sup> Zudem wird mit der landesweiten Ökokonto-Verordnung versucht, ein landeseinheitliches Verfahren zu schaffen. Hierbei können vorgezogene Maßnahmen bei der Natur- und Landschaftspflege bei Eingriffen in die Fläche zu einem späteren Zeitpunkt angerechnet werden.<sup>144</sup> Die Kritik an der Verordnung ist u. a., dass vernachlässigte Pflegemaßnahmen durch Revitalisierung, Aufwertungsmaßnahmen in den gemeindeeigenen Wäldern und eine überproportionale Anrechnung von Maßnahmen im technischen Umweltschutz (z. B. Fischtreppe, Steinriegel und Trockenmauern) zu einer verbesserten Ökokonto-Bilanz führen, ohne große Aufwendungen für den Naturschutz zu generieren.<sup>145</sup>

## 2.5 Zwischenfazit

In diesem Abschnitt wurde die Bedeutung von Wirtschaftlichkeit im Sinne eines nachhaltigen Flächenmanagements betrachtet. Dabei wurde aufgezeigt, dass nachhaltiges Flächenmanagement weniger durch Flächenexpansion, sondern eher durch Revitalisierung von Flächen, Bevorzugung der Innenverdichtung und einer vernünftigen Verkehrsplanung erreicht werden kann. Bei dieser Gelegenheit wurde erörtert, dass nachhaltiges Handeln im kommunalen Haushalt dazu führen müsste, dass Rückstellungen für den zukünftigen Erhalt der Infrastruktur gebildet werden, um künftige Generationen nicht finanziell zu belasten. Diese Verpflichtung gibt es (zumindest in Baden-Württemberg) explizit derzeit nicht. Als schwierig erscheint die Quantifizierung von ökologischen Aspekten, die nicht bewertet werden können. Dabei wurde auf die fördernden Maßnahmen des Staates hingewiesen,

---

<sup>142</sup> Lexer & Linser (2005), S. 33-34.

<sup>143</sup> Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Wohnungsbau Baden-Württemberg (2017/2).

<sup>144</sup> Landesanstalt für Umwelt Baden-Württemberg (2010).

<sup>145</sup> Huber & Thomas (2017), BUND Regionalverband südlicher Oberrhein (2018).

welche versuchen, die Siedlungsexpansion durch entsprechende Programme zu reduzieren. Flankierend hierzu gibt es weitere Empfehlungen von Maßnahmen, welche eine Verhinderung von Siedlungsexpansion anstreben. Die hier genannten Maßnahmen und Lösungsansätze für ein nachhaltiges Flächenmanagement versuchen die in Kapitel 2.1 zusammengefassten Ziele (ökologische, ökonomische und soziale Nachhaltigkeit) konkret lokal umzusetzen, denn eine Vermeidung von Flächenexpansion für Siedlungszwecke bedeutet

- eine ökologische Nachhaltigkeit, denn durch eine Innenentwicklung der Siedlungsgebiete wird eine Vermeidung von weiteren Eingriffen in Natur- und Artenvielfalt erreicht,
- eine ökonomische Nachhaltigkeit, denn durch die Bildung von Rückstellungen für den zukünftigen Erhalt der Infrastruktur werden zusätzliche Aufwendungen für kommende Generationen und damit eine Reduktion von Wohlstand vermieden,
- eine soziale Nachhaltigkeit, denn durch eine Vermeidung von Zersiedelung kann erreicht werden, dass die Lebensqualität und die Gestaltung von sozialen (urbanen) Beziehungen aufgrund von steigender Mobilität nicht leiden.<sup>146</sup>

---

<sup>146</sup> Schröder, Huck, & de Haan (2011), S. 46. Zu den Argumenten für eine soziale und nachhaltige Siedlung/Stadt vgl. auch die Ausführungen von Gehl (2015), insbesondere die Seiten 79-139.

## 3 Wirtschaftlichkeit und Flächenexpansion

### 3.1 Die Bedeutung von Wirtschaftlichkeit bei kommunalen Investitionen

#### 3.1.1 Die Kommune als wirtschaftlich agierende Einheit

Das Prinzip der Wirtschaftlichkeit bedeutet, mit gegebenen Mitteln den größtmöglichen Nutzen oder aber einen Nutzen mit geringstmöglichen Ressourceneinsatz zu erreichen.<sup>147</sup> Dieses Ziel des sparsamen Umgangs und die damit verbundene Diskussion in der öffentlichen Verwaltung ist nicht neu.<sup>148</sup> Das ökonomische Prinzip gilt auch für Kommunen, sofern es nicht den Zielen der Kommunalwirtschaft widerspricht, insbesondere seit dem neuen Gemeindefinanzrecht.<sup>149</sup> So gilt insbesondere der gesetzlich festgelegte Wirtschaftlichkeitsgrundsatz wie er sich z. B. in Baden-Württemberg in § 77 GemO widerspiegelt, wo eine Verpflichtung zu wirtschaftlichem Handeln vorgeschrieben wird.<sup>150</sup> Eine genauere Definition von Wirtschaftlichkeit ist Kommunen jedoch nicht explizit aufgegeben.<sup>151</sup> Auch wird das erwerbswirtschaftliche Prinzip der maximalen Profitabilität abgeschwächt gesehen bzw. ausgeschlossen, da Kommunen in den meisten Fällen weniger rentable Aufgaben für die Gemeinschaft zu erfüllen haben.<sup>152</sup> Hier findet eine strikte Trennung zwischen erwerbswirtschaftlichem und hoheitlichem Agieren statt, denn die Zulässigkeit der Gewinnerzielungsabsicht besteht nur bei den wirtschaftlich agierenden kommunalen Unternehmen, da diese Dienstleistungen in Konkurrenz zur Privatwirtschaft im freien Wettbewerb anbieten (vgl. z. B. § 102 Abs. 2 GemO in Baden-Württemberg). Im Bereich der nichtwirtschaftlichen Betätigung wird eine Leistung ohne Konkurrenz erbracht, da dort keine Gewinnerzielung aufgrund der Aufgaben möglich ist.<sup>153</sup>

Die Definition eines Betriebs ist betriebswirtschaftlich betrachtet eine planvoll organisierte, lokale Einheit, die versucht, mit bestehenden Mitteln eine Leistung zu erbringen, um Produkte am Markt zu verkaufen.<sup>154</sup> Insofern kann eine Kommune durchaus gem. den o. a.

---

<sup>147</sup> Wöhe (1964), S. 4.

<sup>148</sup> Bundesminister der Finanzen (1958).

<sup>149</sup> Notheis (2002), S. 30, Bundesminister der Finanzen (1958), S. 17.

<sup>150</sup> Sekol (2019/2), S. 89.

<sup>151</sup> Seifert (1998), S. 41.

<sup>152</sup> Notheis (2002), S. 31.

<sup>153</sup> Aker, Hafner, & Notheis (2013), S. 819 Rz 1.

<sup>154</sup> Wöhe (1964), S. 4.

Ausführungen als handelnder Betrieb nach dem wirtschaftlichen Prinzip angesehen werden, wengleich es Einschränkungen in der Gewinnmaximierung gibt.<sup>155</sup> Hierbei ist ferner zu beachten, dass eine Kommune auch gemäß gesetzlicher Verpflichtung den Haushalt, d. h. die Finanzierung der ihr zugewiesenen Aufgaben, auf Dauer ausrichten muss, um auch in Zukunft handlungsfähig zu sein.<sup>156</sup>

Die Thematik um das wirtschaftliche Handeln bzw. eine betriebswirtschaftlich agierende Kommune ist nicht neu. Diskussionen über die Adaption von betriebswirtschaftlichen Methoden in die öffentliche Verwaltung gibt es seit den 50er Jahren.<sup>157</sup> In der Literatur wird in den letzten Jahren der Aspekt der ökonomisierten Kommune intensiv und kritisch unter dem Thema neoliberale,<sup>158</sup> postfordistische oder unternehmerische Stadt<sup>159</sup> diskutiert. Während es früher die Aufgabe einer Kommune war, für die Infrastruktur zu sorgen und die nationalstaatliche Politik lokal zu administrieren,<sup>160</sup> kamen durch das verminderte Wirtschaftswachstum in den 1970er Jahren aufgrund verstärkter Globalisierung und einer damit verbundenen Krise des Wohlfahrtsstaates Tendenzen zu einem nationalen Wettbewerbsstaat auf.<sup>161</sup> Dieser nationale Wettbewerb erreichte ab den 1990er Jahren die Städte.<sup>162</sup> Die Stadt als Unternehmen bedeutet primär eine betriebswirtschaftliche Ausrichtung der urbanen Aufgaben und Leistungen und eine unternehmerische Orientierung hinsichtlich der Ausrichtung der administrativen Prozesse.<sup>163</sup> Sie wird als eine Einheit gesehen, die sich wie ein Unternehmen dem globalen Standortwettbewerb stellen muss.<sup>164</sup> Dieses Agieren wird erreicht durch eine Priorisierung der Standortpolitik, des Stadtmarketings, von Privatisierungen und Public-Private-Partnerships, neue Formen der Regierung und der Leistungserbringung sowie die Ausrichtung der Verwaltung auf betriebswirtschaftliche Kriterien.<sup>165</sup> Am Beispiel Wiens zeigt sich konkret, dass eine Ausrichtung zu einer Kultur-, Wissens- und Technologiestadt diese Tendenzen untermauert und entsprechende Investitionen nach sich zieht.<sup>166</sup>

---

<sup>155</sup> Müller, Papenfuß, & Schaefer (2009), S. 49 ff.

<sup>156</sup> Aker, Hafner, & Notheis (2013), S. 602 Rz 1.

<sup>157</sup> Bundesminister der Finanzen (1958).

<sup>158</sup> Belina & Schipper (2009).

<sup>159</sup> Brenner & Theodore (2002), Harvey (1989).

<sup>160</sup> Heeg & Rosol (2007), S. 493.

<sup>161</sup> Hirsch (1996), S. 113 ff.

<sup>162</sup> Smith (2002).

<sup>163</sup> Holm (2009), Jessob (1997), Harvey (1989).

<sup>164</sup> Jost & Schäpi (2016), S. 10.

<sup>165</sup> Belina & Schipper (2009), Häggroth (1993), S. 86-92.

<sup>166</sup> Hamedinger (1999).

Die Entwicklungen der unternehmerischen Stadt werden in den letzten Jahren kritisch gesehen. Während einige die neue Art des Handelns der Kommunen als wegweisend und durchaus positiv ansehen, sowie darin eine Chance zur Reduzierung staatlichen Handelns und der damit verbundenen Transferleistungen sehen<sup>167</sup>, bewerten andere die Entwicklung, insbesondere die Imagebildung und das damit verbundene Marketing, als einen Versuch, die sozialen Probleme auszublenden.<sup>168</sup> Ferner sind die Stadtmanager bemüht, mit Aktivitäten (z. B. in Form von großen Events) Investitionen in die Stadt zu locken und damit den städtischen Raum als Wachstumsmarkt zu definieren.<sup>169</sup> Auch der damit verbundene Vollzug der Privatisierung mit der Folge eines Abbaus bzw. einer Reorganisation von sozialen Leistungen steht im kritischen Diskurs.<sup>170</sup> Das führt im Extremfall zur Reduzierung von öffentlicher Versorgung (Beleuchtung) oder aber Sicherheit (Polizei).<sup>171</sup> Darüber hinaus fördert dieser Ansatz das soziale Gefälle der Kommunen; die weniger finanzstarken Städte haben somit kaum eine Chance, wirtschaftliches Wachstum angemessen zu fördern.<sup>172</sup>

Die Überlegungen hinsichtlich wirtschaftlich agierender Kommunen unter dem Aspekt der Haushaltskonsolidierung führte in den 1990er Jahren zur Entwicklung eines neuen kommunalen Steuerungsmodells (NSM) in Deutschland, welches u. a. das zentrale Ziel hatte, die Politik nur Ziele definieren zu lassen und der Verwaltung damit eine wirtschaftlichere Aufgabenerledigung zu ermöglichen.<sup>173</sup> Außerdem sollte durch das NSM eine Budgeterstellung sowie eine Zusammenführung von Aufgaben- und Finanzverantwortung erreicht werden.<sup>174</sup> Damit sollten sich die Handlungsspielräume der Verwaltung verbessern und durch eine output-orientierte Steuerung eine bessere Kontrolle durch die Politik erreicht werden.<sup>175</sup> Die Basis für dieses neue Steuerungsmodell war - wie bereits erwähnt - die Stadt Tilburg, deren Verwaltungsreform ihren Kommunalfinanzen einen Weg aus der Finanzkrise gezeigt hat.<sup>176</sup> Im Prinzip werden durch das Modell moderne Managementmethoden, die in der freien Wirtschaft zur Anwendung kommen (wie Budget, Produktorientierung, Controlling), in die Verwaltung transformiert.

---

<sup>167</sup> Häggroth (1993), S. 95, Blume (1993), Budäus (1993), S. 173-175, Hafner (2007).

<sup>168</sup> Harvey (2008), S. 12.

<sup>169</sup> Mayer (2013), S. 159.

<sup>170</sup> Hodkinson (2012).

<sup>171</sup> Davey (2011), Gode (2012).

<sup>172</sup> Mayer (2013), S. 160.

<sup>173</sup> Holtkamp (2008), S. 425.

<sup>174</sup> Holtkamp (2008), S. 425.

<sup>175</sup> Kommunale Gemeinschaftsstelle (1993), S. 20.

<sup>176</sup> Blume (1993).

Das NSM ist allerdings nicht allgemein anerkannt und wird in der Literatur kontrovers diskutiert. Ein wesentlicher Kritikpunkt ist, dass die neue Arbeitsteilung zwischen Politik und Verwaltung nicht konsequent umgesetzt wurde: Die Politik hat in den untersuchten Fällen keine klaren Vorgaben formuliert, die für eine entsprechende Steuerung ausreichend gewesen wären.<sup>177</sup> Zudem erhöhten sich die Transaktionskosten durch die output-orientierte Steuerung ohne dass jedoch die dadurch ermittelten Informationen entsprechend genutzt wurden.<sup>178</sup> Andere Studien wiederum belegen, dass Kommunen, die das NSM umgesetzt haben, in der Konsolidierung des Haushalts nicht besser dagestanden haben, als etwa Gemeinden ohne das neue Konzept.<sup>179</sup> Zu einer ähnlichen Kritik kommt der Landesrechnungshof Baden-Württemberg, der festgestellt hat, dass die Transaktionskosten der Verwaltungsreform deutlich über den erzielten Einsparungen lagen.<sup>180</sup>

Es kann somit festgehalten werden, dass die Ausrichtung der Kommunen zu unternehmerisch wirtschaftlich agierenden Einheiten Vorteile hat und erfolgreich sein kann (wie z. B. in Tilburg), aber auch kritisch in vielen Aspekten gesehen wird. Es bedarf einer veränderten Haltung in der Verwaltung und der Politik, um mit einem derart veränderten Steuerungsmodell erfolgreich agieren zu können.

### **3.1.2 Die Bedeutung von Neubaugebieten als Investition einer Kommune am Beispiel Baden-Württemberg**

In diesem Abschnitt geht es um die grundsätzliche Frage, ob eine Ausweisung einer Fläche als Neubaugebiet in Gänze eine Investition für eine Kommune darstellt. Dabei wird auf die landesspezifischen Gesetze am Beispiel Baden-Württembergs (BW) eingegangen. Der Grund liegt in der unterschiedlichen Gesetzgebung der Länder (eine Untersuchung bezogen auf alle 16 Bundesländer würden den Rahmen dieser Arbeit sprengen) und in der weiteren in Kapitel sechs folgenden empirischen Untersuchung, die sich auf das o. a. Bundesland konkretisiert.

Wenn in einer Kommune ein Siedlungsgebiet als Investition angesehen wird, so wäre sie gem. der Gesetzgebung verpflichtet, eine Wirtschaftlichkeitsbetrachtung für das gesamte

---

<sup>177</sup> Holtkamp (2008), S. 428.

<sup>178</sup> Holtkamp (2008), S. 429, Bogumil, Grohs, Kuhlmann, & Ohm (2007), S. 155.

<sup>179</sup> Holtkamp (2000).

<sup>180</sup> Rechnungshof Baden-Württemberg (2007).



Areal durchzuführen (wie z. B. gem. § 12 Abs. 1 GemHVO BW).<sup>181</sup> Da am Anfang der Ausweisung von neuem Bauland Kosten entstehen, die im Laufe der Zeitachse wieder durch Einnahmen saldiert werden (sollen), könnte jedes Siedlungsgebiet so gesehen als Investition betrachtet werden.<sup>182</sup> Die Definition einer Investition für eine Kommune befindet sich in § 61, Nr. 21 GemHVO BW:

*„Investitionen: Auszahlungen für die Veränderung des Vermögens (immaterielles Vermögen, Sachvermögen einschließlich aktivierter Eigenleistungen, ohne geringwertige bewegliche und immaterielle Vermögensgegenstände nach § 38 Absatz 4 außer in Fällen des § 46 Absatz 2 Satz 2 Halbsatz 1, und Finanzvermögen ohne Anlagen von Kassenmitteln), das der langfristigen Aufgabenerfüllung dient.“*

Es sind somit zwei Bestimmungen zu erfüllen: es muss sich um eine Auszahlung für die Veränderung des Vermögens handeln und diese muss der langfristigen Aufgabenerfüllung dienen. Auffällig diesbezüglich ist, dass es keine einheitliche Definition gibt, was ein Vermögensgegenstand ist.<sup>183</sup> Eine Veränderung des Vermögens spiegelt sich in der kommunalen Bilanz im Anlagebestand wider.

Die Bestandteile des Anlagevermögens ergeben sich aus § 52 Abs. 3 GemHVO. Eine Investition ist eine Veränderung des Anlagevermögens, deren Gegenstand z. B. der Kauf von bebauten oder unbebauten Grundstücken oder aber auch Straßen, Schulen usw. sein kann.<sup>184</sup> Ohne Zweifel sind demnach mit einer Flächenerweiterung verbundene finanzielle Leistungen einer Kommune im Zusammenhang mit dem Ausbau bzw. der Erweiterung der kommunalen Infrastruktur als Investitionen zu werten. Auch die langfristige Erfüllung für kommunale Aufgaben scheint unbestritten, denn die Investition in Infrastruktur (z. B. Bau und Unterhaltung von Straßen) dient der langfristigen Aufgabenerfüllung einer Kommune und ist u. a. eine Pflichtaufgabe.<sup>185</sup>

Differenzierter ist die Frage zu betrachten, ob eine reine Ausweisung einer Fläche als Neubaugebiet schon eine Investition im Sinne des o. a. Gesetzes darstellt. Im Prinzip kann es sein, dass z. B. alle Anteile der Fläche des geplanten Gebietes in privatem Eigentum sind und somit die Kommune kein Anlagevermögen (in Form von Grundstücken) dort besitzt. Gemäß den o. a. Ausführungen geht eine Investition aber stets mit einer Veränderung des

---

<sup>181</sup> Sekol (2019/2), S. 89.

<sup>182</sup> Henger & Köller (2011), S. 240.

<sup>183</sup> Ade, et al. (2011), S. 435.

<sup>184</sup> Giebler (2002).

<sup>185</sup> Faiß, Faiß, Giebler, Lang, & Schmid (1990), S. 144 Rz 191.

Anlagevermögens (in diesem Falle mit einem Zugang) einher. Das ist bei einem reinen Ausweis einer Fläche als potentiell neues Baugebiet nicht der Fall. Dies wäre nur der Fall, wenn in diesem Beispiel die Kommune Grund aufkaufen würde (z. B. für die öffentliche Nutzung oder die Errichtung eines öffentlichen Gebäudes). Erst wenn Infrastrukturkosten entstehen, verändert sich der Vermögenszugang in der Höhe der Infrastrukturkosten. Die ausgewiesene Fläche bzw. das Neubaugebiet insgesamt bleibt davon unberührt, denn es entstehen überwiegend private Eigentumsflächen, die nicht im Anlagevermögen der Kommune sind.

Eine weitere Frage ist, ob eine Flächenerweiterung in Gänze der langfristigen Aufgabenerfüllung einer Kommune dient, d. h. ist diese Art der Investition notwendig, um den langfristigen Verpflichtungen einer Gemeinde nachkommen zu können. Dabei scheint der primäre Zweck der o. a. gesetzlichen Vorgaben zu sein, dass es um eine exakte Abgrenzung der Darstellung der Positionen im kommunalen Haushalt geht, weniger um den inhaltlichen Entscheidungsprozess einer Investitionsfindung bzw. einer Bestimmung einer Investition. Dieser Eindruck findet eine Bestärkung in den Bestimmungen für die Aufnahme von Krediten, denn diese dürfen gem. § 87 Abs. 1 GemO nur für Investitionen aufgenommen werden.<sup>186</sup> Dagegen ist der Investitionsbegriff in der Betriebswirtschaftslehre primär als unternehmerische Entscheidung zu sehen, denn er gilt dort als Ausgabe von Zahlungsmitteln, die Einnahmen generieren.<sup>187</sup>

Die vorstehenden Ausführungen zeigen, dass der primäre Ausweis eines Neubaugebietes nicht als Investition einer Kommune im Sinne des Gesetzgebers angesehen werden kann und somit der § 12 Abs. 1 GemHVO nicht für eine Flächenerweiterung greift.<sup>188</sup> Damit gibt es keine Verpflichtung, eine Wirtschaftlichkeitsberechnung für ein Neubaugebiet insgesamt durchzuführen, sondern ggf. nur für die damit verbundenen Maßnahmen zum Aufbau und Erhalt der Infrastruktur.

---

<sup>186</sup> Moll (2016), S. 103.

<sup>187</sup> Toillié (1980), S. 55.

<sup>188</sup> Sekol (2019/2), S. 90. Diese Interpretation wurde auch in einem Mail vom Hessischen Ministerium des Innern und für Sport, Abt. Kommunale Finanzen, Haushalt und Wirtschaft am 10.01.2018 gegenüber dem Verfasser bestätigt. Ebenso bestätigte das Ministerium für Inneres, Digitalisierung und Migration Baden-Württemberg, Referat 23 - Kommunalwirtschaft und Kommunal Finanzen, die Aussage per Mail am 18.01.2018 gegenüber dem Verfasser.

### 3.1.3 Exkurs: Die Finanzierung der Kommunen am Beispiel Baden-Württemberg

Zum besseren Verständnis bzgl. der Finanzierung einer Kommune wird hier vereinfacht auf die wesentlichen Merkmale der Kommunalfinanzierung und des kommunalen Finanzausgleichs (KFA) eingegangen. Da die Systematik für den kommunalen Finanzausgleich pro Bundesland unterschiedlich ist,<sup>189</sup> wird hier das Vorgehen und die damit verbundene spezielle Ausprägung einiger landesspezifischen Gesetze am Beispiel des Bundeslandes Baden-Württemberg erläutert.

Eine Kommune hat Einnahmen aus Steuern, Gebühren und Beiträgen. In Artikel 106 GG ist geregelt, welche Einnahmen den Gemeinden zustehen. Auch regelt das Kommunalabgabengesetz, insbesondere §§ 9 ff. KAG, welche konkreten Steuern und Abgaben Kommunen erheben dürfen. Damit müssen sie den ihnen vorgegebenen Verpflichtungen und den freiwilligen (weisungsfreien) Aufgaben<sup>190</sup> nachkommen und diese finanzieren.

Der Finanzbedarf einer Kommune ermittelt sich je nach ihrer Größe bzw. der Anzahl ihrer Einwohner. Vereinfacht ausgedrückt steht einer Kommune (fiktiv) pro Einwohner ein vom Land garantierter Betrag zu. Diese Garantie des Landes, dass die Gemeinden ihren Verpflichtungen angemessen nachkommen können, ist in Baden-Württemberg z. B. in Artikel 73 der LV BW festgelegt. Die Basis für die Ermittlung des Finanzbedarfs der Kommune ist die Bedarfsmesszahl gem. § 7 FAG. Es wird hier je nach Größe der Kommune bzw. Anzahl der Einwohner ermittelt, wie hoch die Summe insgesamt ist, die eine Kommune zu ihrer Finanzierung (fiktiv) zustehen sollte, damit diese ihren Verpflichtungen nachkommen kann (Bedarfsmesszahl = Betrag pro Einwohner x Anzahl Einwohner).<sup>191</sup> Grundsätzlich gibt es in Baden-Württemberg eine Staffelung dieses Wertes, d. h. es gibt einen Grundbetrag pro Einwohner, der jährlich durch das Innen- und Finanzministerium festgelegt wird und je nach Größe der Kommune mit einem festzulegenden Faktor multipliziert wird. Je größer die Kommune, desto höher ist die Zahl, mit welcher der o. a. Grundbetrag vervielfältigt wird und damit eine höhere Bedarfsmesszahl pro Bürger ergibt.<sup>192</sup> Es wird im Prinzip

---

<sup>189</sup> Lenk & Rudolph (2004).

<sup>190</sup> Guhse (2005), S. 87 ff.

<sup>191</sup> Sekol (2019/2), S. 90.

<sup>192</sup> Zur Berechnung für z. B. Baden-Württemberg siehe auch Ministerium für Finanzen und Wirtschaft Baden-Württemberg (2012), S. 31.

davon ausgegangen, dass mit steigender Anzahl der Bevölkerung in einer Kommune der Finanzbedarf überproportional wächst.<sup>193</sup>

Die Bedarfsmesszahl dient als Berechnungsgrundlage für die Ermittlung der Schlüsselzahl. Die Schlüsselzahl ist eine Unterstützung des Landes an die Kommunen, welche die ermittelte Bedarfsmesszahl aus eigener Kraft mit den ihnen zustehenden Einnahmen nicht erreichen können.<sup>194</sup> Dafür werden von der Bedarfsmesszahl die Anteile der Kommune an der Einkommensteuer, Umsatzsteuer, der erhobenen Grundsteuer, der Gewerbesteuer sowie die Zuweisungen zum Ausgleich der Belastungen aus der Neuregelung des Familienleistungsausgleichs abgezogen (siehe Abbildung 5).<sup>195</sup>

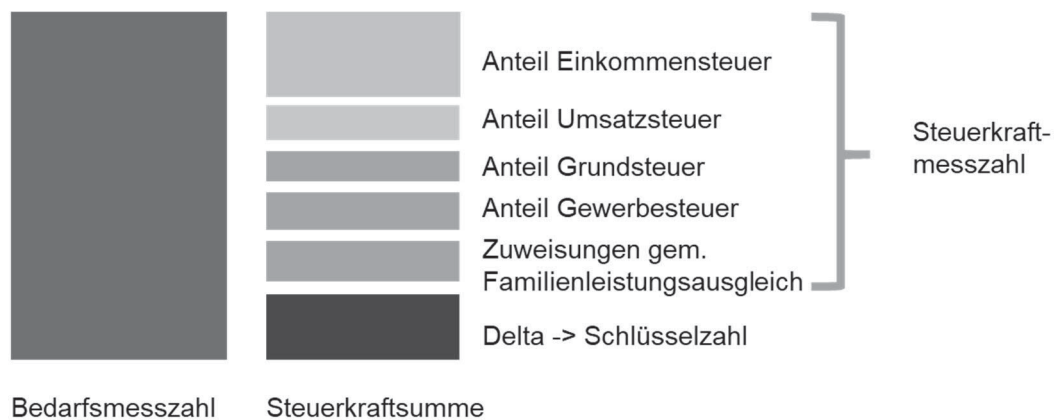


Abbildung 5: Darstellung der kommunalen Finanzierung mit den drei Positionen Bedarfsmesszahl, Steuerkraftsumme und Steuerkraftmesszahl.  
Quelle: Sekol (2019/2), S. 91.

Für die Ermittlung der o. a. anteiligen Steuern werden die realen Werte des zweitvorangegangenen Jahres genommen und ferner bei den Realsteuern (Grund- bzw. Gewerbesteuer) nicht die tatsächlichen Hebesätze der Gemeinde, sondern einheitlich festgelegte Hebesätze auf den Steuermessbetrag angewendet.<sup>196</sup> Von den fiktiv ermittelten Gewerbesteuereinnahmen werden gem. § 6 Abs. 3 FAG die Gewerbesteuerumlagen des zweitvorangegangenen Jahres (siehe dazu auch die u. a. Erläuterungen) abgezogen, d. h. das Gewerbesteuernettoaufkommen ermittelt. Auch bei der Einkommensteuer wird nicht der tatsächliche Anteil

<sup>193</sup> Ministerium für Finanzen und Wirtschaft Baden-Württemberg (2012), S. 30.

<sup>194</sup> Scherf (2010), S. 11.

<sup>195</sup> Zur Berechnung des jeweiligen Anteils der Kommune an der Umsatz- bzw. Einkommensteuer in Baden-Württemberg vgl. Ministerium für Finanzen und Wirtschaft Baden-Württemberg (2012), S. 13-15. bzw. Krause-Junk (2006), S. 53 ff. und S. 62.

<sup>196</sup> Krause-Junk (2006), S. 68.

genommen, sondern der Wert des zweitvorangegangenen Jahres mit einer Gemeindefachschlüsselzahl des laufenden Finanzausgleichsjahres multipliziert. Analog wird bei der Ermittlung des Familienleistungsausgleichs verfahren. Der Anteil der Umsatzsteuer wird (in Baden-Württemberg) mit 80 Prozent des Aufkommens im zweitvorangegangenen Jahr berücksichtigt.<sup>197</sup> Die Summe der Abzüge wird auch als Steuerkraftmesszahl bezeichnet (siehe Abbildung 5) und gibt die finanzielle Eigenkraft der Kommune aus den ihr zugewiesenen Einnahmen wieder.

Die Differenz aus der o. a. Bedarfsmesszahl und der Steuerkraftmesszahl ergibt die Schlüsselzahl und damit den Betrag, den das Land der Kommune zusätzlich zur Verfügung stellt, so dass die angenommene Bedarfsmesszahl zur Finanzierung der Aufgaben insgesamt erreicht werden kann. Kommunen, deren Schlüsselzahl null ist, werden als abundant bezeichnet.<sup>198</sup> Diese errechnete Schlüsselzahl wird aber (in Baden-Württemberg) nicht zu 100 Prozent der Kommune zur Verfügung gestellt, sondern mit einer Ausschüttungsquote belegt. Diese Ausschüttungsquote heißt Schlüsselzuweisung. Beträgt die Steuerkraftmesszahl weniger als 60 Prozent der Bedarfsmesszahl, wird der bis 60 Prozent fehlende Betrag vollständig und die übrigen 40 Prozent der Schlüsselzahl zu 70 Prozent des Bedarfs (= Schlüsselzuweisung) ausgeglichen.<sup>199</sup> Es wird bei diesem Vorgehen von einer Sockelgarantie für schwache Kommunen gesprochen.<sup>200</sup> Liegt die Steuerkraftmesszahl zwischen 60 Prozent und 100 Prozent der Bedarfsmesszahl (normale Gemeinden), erfolgt der Ausgleich (Schlüsselzuweisung) zu 70 Prozent.<sup>201</sup> Ist die Steuerkraftmesszahl größer als die Bedarfsmesszahl (Bedarfsmesszahl - Steuerkraftmesszahl  $\leq 0$ ), wird keine Schlüsselzuweisung gezahlt. Es besteht somit ein Unterschied zwischen Berechnung und Auszahlung der Zuweisung des Landes.

Abbildung 6 verdeutlicht dies an zwei Szenarien. Fall A zeigt, dass die Steuerkraftmesszahl geringer als 60 Prozent der Bedarfsmesszahl ist. Fall B, dass die Steuerkraftmesszahl zwischen 60 Prozent und 100 Prozent der Bedarfsmesszahl groß ist. Während bei Fall A ein Anteil der Schlüsselzuweisung zu 100 Prozent ausbezahlt wird, um 60 Prozent der Bedarfsmesszahl zu erreichen, wird bei Fall B nur 70 Prozent der Schlüsselzuweisung an die Kommune übermittelt.

---

<sup>197</sup> Ministerium für Finanzen und Wirtschaft Baden-Württemberg (2012), S. 29.

<sup>198</sup> Ministerium für Finanzen und Wirtschaft Baden-Württemberg (2012), S. 29.

<sup>199</sup> Sekol (2019/2), S. 90.

<sup>200</sup> Ministerium für Finanzen und Wirtschaft Baden-Württemberg (2012), S. 33.

<sup>201</sup> Krause-Junk (2006), S. 68-69.

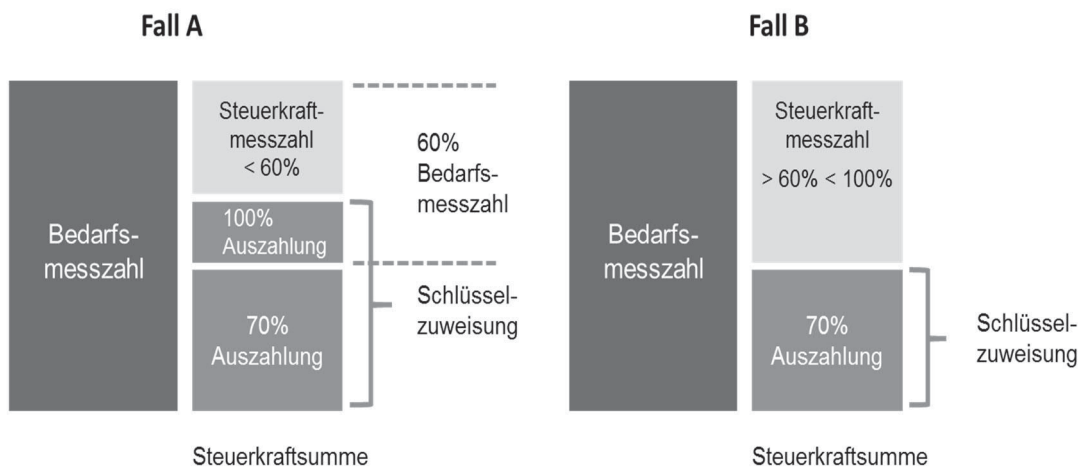


Abbildung 6: Auszahlung Schlüsselzuweisungen mit 2 Szenarien.  
Quelle: Sekol (2019/2), S. 91.

Neben der Schlüsselzuweisung und den in Abbildung 5 genannten Positionen der Steuerkraftmesszahl bekommen die Gemeinden (in Baden-Württemberg) weitere Zahlungen, die für die Wahrnehmungen der Aufgaben zweckgebunden sind. Diese sind:

1. die kommunale Investitionspauschale (KIP), die ein pauschaler Betrag pro Einwohner ist. Die KIP wird finanzkraftbezogen nach einem eigenen Schlüssel auf die Gemeinden verteilt. Hierzu wird die Einwohnerzahl entsprechend dem Verhältnis der Steuerkraftsumme zum Landesdurchschnitt unterschiedlich gewichtet.<sup>202</sup> Liegt die Steuerkraftsumme z. B. unter 75 Prozent des Landesdurchschnitts, wird die Einwohnerzahl der Gemeinde mit 125 Prozent angesetzt. Übersteigt die Steuerkraft den Landesdurchschnitt um 25 Prozent, wird die Einwohnerzahl dagegen mit 75 Prozent berücksichtigt,<sup>203</sup>
2. einen Sachkostenbeitrag (sofern Schulträger),<sup>204</sup>
3. Zuweisungen für die Kinderbetreuung,<sup>205</sup>
4. eine Fremdenverkehrspauschale (sofern Fremdenverkehrsgemeinde),<sup>206</sup>
5. Zuweisungen zur Abgeltung der Verwaltungskosten (sofern staatliche untere Verwaltungsbehörde).<sup>207</sup>

<sup>202</sup> Ministerium für Finanzen und Wirtschaft Baden-Württemberg (2012), S. 34.

<sup>203</sup> Ministerium für Finanzen und Wirtschaft Baden-Württemberg (2012), S. 34.

<sup>204</sup> Ministerium für Finanzen und Wirtschaft Baden-Württemberg (2012), S. 34-35.

<sup>205</sup> Ministerium für Finanzen und Wirtschaft Baden-Württemberg (2012), S. 35-37.

<sup>206</sup> Ministerium für Finanzen und Wirtschaft Baden-Württemberg (2012), S. 28.

<sup>207</sup> Ministerium für Finanzen und Wirtschaft Baden-Württemberg (2012), S. 44.

Hinzu kommen ggf. weitere Einnahmen der Kommune, z. B. aus Beteiligungen kommunaler Energie- oder Wasserversorger oder anderen Firmen sowie aus der Erhebung von Gebühren.<sup>208</sup>

Ein wesentlicher Anteil an den kommunalen Einnahmen kann, wie erwähnt, die Gewerbesteuer sein. Je nach Art und Umfang des Gewerbes in einer Kommune und deren wirtschaftlicher Ertragskraft kann die Summe im Haushalt variieren. Es wird hier auf die grundsätzliche Berechnung der Gewerbesteuer eingegangen, u. a. um aufzuzeigen, dass diese in der Kommune erhobene Steuer (Bruttobetrag) am Ende nicht in vollem Umfang lokal zur Verfügung steht. Grundlage für die Bemessung der Gewerbesteuer ist das Gewerbesteuergesetz (GewStG), welches in § 2 GewStG festlegt, wer zur Zahlung dieser Abgabe verpflichtet ist. Der Ausgangspunkt für die Ermittlung der Gewerbesteuer ist der Gewerbeertrag gem. § 7 GewStG. Dieser wird modifiziert durch entsprechende Hinzurechnungen und Kürzungen (§§ 8 und 9 GewStG) und möglichen Verlustabzügen aus Vorjahren (§ 10a GewStG). Nach Abzug entsprechender Freibeträge (§ 11, Abs. 1 GewStG) wird der Ertrag mit der Steuermesszahl und dem Hebesatz der Gemeinde multipliziert und darauf die Gewerbesteuer erhoben. Allerdings wird von diesem Gewerbesteuerertrag die Gewerbesteuerumlage abgezogen. Die Gewerbesteuerumlage ist jener Anteil an der Steuer, welcher Bund und Land anteilig zusteht (siehe § 6 Gemeindefinanzreformgesetz). Die Ermittlung erfolgt (gem. § 6 Abs. 2 und 3 Gemeindefinanzreformgesetz bzw. § 6 Abs. 5 Gemeindefinanzreformgesetz bzgl. Vervielfältiger in Westdeutschland) gemäß folgender Formel:

$$\frac{[\text{Bundesvervielfältiger} + \text{Landesvervielfältiger} (+ \text{Erhöhungszahl}^{209})]}{\text{Hebesatz.}}$$

Dabei sind die Vervielfältiger Multiplikatoren, welche den Gewerbeertrag für die Berechnung entsprechend erhöhen.

Eine Erhöhung der Gewerbesteuer hat mehrere Effekte im kommunalen Finanzausgleich (KFA) zur Folge, die quasi aufeinander aufbauen. Zunächst wird die zusätzliche Gewerbesteuer im KFA nicht mit dem Hebesatz der Kommune berücksichtigt, sondern mit dem erwähnten einheitlichen festgelegten landesweiten Hebesatz (Anrechnungshebesatz). Das bedeutet, dass ein positiver Effekt immer erzielt werden kann, wenn der Gewerbesteuerhebesatz größer ist als der Anrechnungshebesatz, denn nur die mit dem Anrechnungshebesatz

---

<sup>208</sup> Ministerium für Finanzen und Wirtschaft Baden-Württemberg (2012), S. 9.

<sup>209</sup> Nur westdeutsche Länder.

ermittelte Gewerbesteuer summe fließt in die Berechnung der Steuerkraftsumme ein.<sup>210</sup> Ist der reale Gewerbesteuerhebesatz allerdings kleiner als der Anrechnungshebesatz, kann es zu Nachteilen der Gemeinde bei der Berechnung kommen. Ferner führt eine Erhöhung der Gewerbesteuereinnahmen zu einem entsprechenden Anstieg der Steuerkraftmesszahl und zu einer Reduktion der Schlüsselzahl in gleicher Höhe, da diese ja eine Ausgleichsposition zur Erreichung der Bedarfsmesszahl darstellt.<sup>211</sup> Der Zusatzeffekt hinsichtlich der Erträge wäre somit saldiert bezogen auf die Schlüsselzahl gleich null. Es entsteht insgesamt kein zusätzlich berechneter positiver Effekt bis zur Überschreitung der Schlüsselzahl durch die Steuerkraftmesszahl.

Dadurch aber, dass die Schlüsselzahl die Berechnungsgrundlage für die Schlüsselzuweisung ist (Auszahlungsquote 70 Prozent), wird die Steuerkraftsumme (= Steuerkraftmesszahl + Schlüsselzuweisung) um den Anteil der zusätzlichen Gewerbesteuer erhöht und um den Anteil der Schlüsselzuweisung reduziert. In Summe verändert sich die Steuerkraftsumme positiv um das Delta der Gewerbesteuererhöhung abzgl. der Schlüsselzuweisungs-Reduktion. Das bedeutet, ein weiterer Effekt ergibt sich durch die effektive Auszahlung (Liquiditätsbetrachtung) der Schlüsselzahl, die nur 70 Prozent von der Schlüsselzuweisung beträgt. Durch die Erhöhung der Steuerkraftmesszahl (z. B. durch die o. a. Erhöhung der Gewerbesteuer) ergibt sich zwar eine rechnerische Reduktion der Schlüsselzahl in gleicher Höhe aber die reduzierte Schlüsselzahl wird nur zu 70 Prozent bei der Auszahlung berücksichtigt. Damit bleiben der Kommune ceteris paribus Anteile der Gewerbesteuererhöhung. Obwohl also eine Veränderung der Steuerkraftmesszahl zu einer analogen Änderung der Schlüsselzahl in gleicher Höhe führt, ist der liquiditätswirksame Effekt ein anderer. Der Kommune verbleibt bei positiver Entwicklung der Steuerkraftmesszahl liquiditätswirksam ein Ertrag aus der Veränderung, bei negativer Entwicklung der Steuerkraftmesszahl allerdings ein liquiditätswirksamer Verlust.

Abbildung 7 verdeutlicht den Zusammenhang von Steuerkraftmesszahl, Schlüsselzahl, Schlüsselzuweisung und Steuerkraftsumme (unter der Annahme, dass die Bedarfsmesszahl für die Berechnung des kommunalen Finanzausgleichs konstant bleibt). Eine Erhöhung der Steuerkraftmesszahl (1) führt zu einer entsprechenden Verringerung der Schlüsselzahl (2) aber dadurch, dass nur 70 Prozent der Schlüsselzahl zur Schlüsselzuweisung (3) führen, nicht zu einer Verringerung in der Auszahlung in gleicher Höhe. Die Steuerkraftsumme (d.

---

<sup>210</sup> Krause-Junk (2006), S. 70, Baretta (2002).

<sup>211</sup> Henger & Köller (2011), S. 248.



h. Auszahlung von Steuerkraftmesszahl und Schlüsselzuweisung) steigt dadurch kontinuierlich im Verlauf (4).

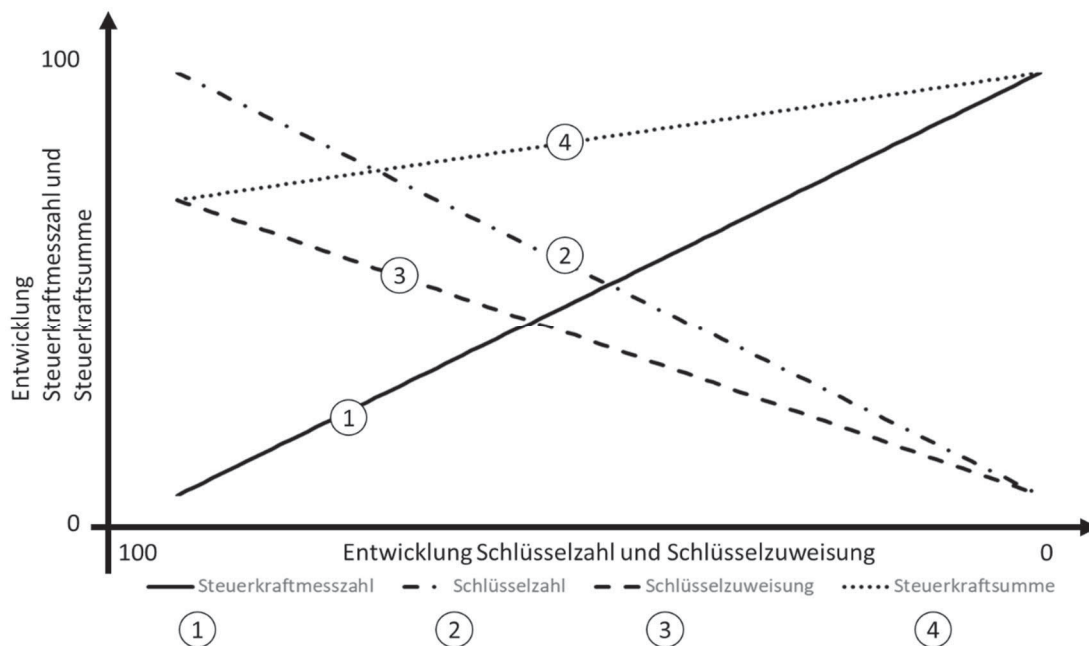


Abbildung 7: Entwicklung von Steuerkraftmesszahl, Schlüsselzahl, Schlüsselzuweisung und Steuerkraftsumme bei konstanter Bedarfsmesszahl. (Eigene Darstellung)

Eine Veränderung der Steuerkraftsumme hat ferner einen Einfluss auf die Kreisumlage der Landkreise, denn diese Umlage wird von den Landkreisen auf Basis der Steuerkraftsumme von kreisangehörigen Kommunen gem. § 35 FAG erhoben.<sup>212</sup> Das gilt ebenso für die Finanzausgleichsumlage, die das Land gem. § 1a FAG von den Kommunen, kreisfreien Städten und Landkreisen auf Basis der Steuerkraftsumme erhebt. Das bedeutet, dass eine Veränderung der Steuerkraftsumme durch eine erhöhte Gewerbesteuer zu einer Minderung der zusätzlichen Gewerbesteuereinnahmen führt. Solange allerdings die Steuerkraftsumme unverändert bleibt (z. B. durch andere Effekte der Positionen der Steuerkraftmesszahl), kommt es nur zu Verschiebungen der Werte untereinander. In Summe bleibt die Belastung durch Kreis- bzw. Finanzausgleichsumlage dann gleich. Erst durch eine Erhöhung der Steuerkraftsumme kommt es zu absoluten Veränderungen in den beiden Umlagen.

Zusammenfassend bleibt festzuhalten, dass für die Kommunen ein Unterschied besteht zwischen erhobener Gewerbesteuer (brutto) und tatsächlich verfügbarer Einnahme aus der

<sup>212</sup> Statistisches Landesamt Baden-Württemberg (2017/1).

Gewerbesteuer. Ferner gilt es zu beachten, ab wann sich eine Erweiterung der Gewerbe-  
steuer erst lohnt, um einen hohen positiven Effekt in der kommunalen Finanzierung zu  
erhalten. Im Prinzip zahlt sich eine Verbesserung des Wirtschaftsstandortes mit der Erwar-  
tung auf höhere Gewerbesteuererinnahmen rein fiskalisch betrachtet wenig aus.<sup>213</sup> Abbil-  
dung 8 zeigt die Wirkungskette einer Gewerbesteuererhöhung noch einmal mit allen im Vor-  
feld beschriebenen Effekten auf (ein weiteres Beispiel befindet sich im Anhang).

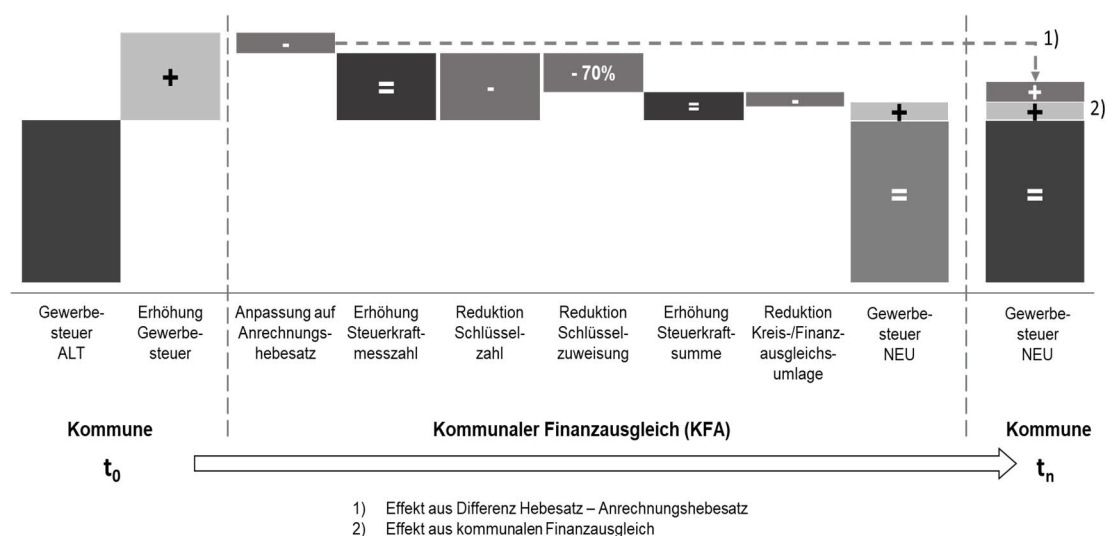


Abbildung 8: Wirkungskette einer Gewerbesteuererhöhung für die Kommune.  
(Eigene Darstellung)

Dabei wird auch auf die zeitlichen Aspekte eingegangen, denn es muss ferner auch berücksichtig werden, dass sich Veränderungen der Steuereinnahmen für eine Kommune aufgrund der Ermittlung der einzelnen Positionen und Berechnungsgrundlagen erst nach einigen Jahren bemerkbar machen. So werden die Auswirkungen auf die Schlüsselzuweisungen erst im dritten Jahr nach dem tatsächlichen Steueraufkommen sichtbar. Das gilt auch für die Investitionspauschale, welche gem. § 4 FAG von der Einwohnerzahl und der Steuerkraftsumme abhängig ist.<sup>214</sup> Diese Auswirkung ist eine Liquiditätsbetrachtung (Finanzkasse), die der Sicht des Aufwands bzw. des Ertrags quasi zeitversetzt folgt.

Tabelle 1 verdeutlicht dies. Eine Veränderung der einzelnen Steuerpositionen in Periode t<sub>0</sub> führt im kommunalen Haushalt aufgrund der Basis des zweitvorangegangenen Jahres erst zu einem Effekt in Periode t<sub>3</sub> in der entsprechenden Position. Da die Schlüsselzuweisung

<sup>213</sup> Scherf (2015), S. 11.

<sup>214</sup> Krause-Junk (2006), S.72. Eine Antwort per Telefon wurde dem Verfasser ebenso am 1.06.18 vom stat. Landesamt BW, Referat 51, kommunaler Finanzausgleich zu diesem Punkt gegeben.

und die kommunale Investitionspauschale sich auch in der Berechnung auf die Werte des zweitvorangegangenen Jahres beziehen, ist der gesamte Effekt erst in Periode  $t_3$  sichtbar.

Position in der Steuerkraftsumme	Ermittlung	Veränderung	Effekt in kommunaler Bilanz			
		$t_0$	$t_1$	$t_2$	$t_3$	$t_4$
Einkommensteuer	$t_{-2}$	+/-			x ( $t_0$ )	
Umsatzsteuer	$t_{-2}$	+/-			x ( $t_0$ )	
Grundsteuer	$t_{-2}$	+/-			x ( $t_0$ )	
Gewerbesteuer	$t_{-2}$	+/-			x ( $t_0$ )	
Familienlastenausgleich	$t_{-2}$	+/-			x ( $t_0$ )	
Schlüsselzuweisung	$t_{-2}$	+/-			x ( $t_0$ )	
Investitionspauschale	$t_{-2}$	+/-			x ( $t_0$ )	
Finanzausgleichsumlage*		+/-			x ( $t_0$ )	
Kreisumlage*		+/-			x ( $t_0$ )	

+/- = Veränderung

x = wirksamer Effekt

( $t_x$ ) = Jahr, aus dem der wirksame Effekt stammt

\* = wenn Steuerkraftsumme steigt

Tabelle 1: Auswirkungen der Veränderungen der einzelnen Positionen auf den Haushalt der Kommune. (Eigene Darstellung i. V. m. Krause-Junk (2006), S.72f.)

Im Extremfall kann es sogar sein, dass die finalen Auswirkungen des kommunalen Finanzausgleichs der Periode  $t_0$  erst in Periode  $t_5$  abgeschlossen werden können. Das liegt u. a. an der Berechnung des Anteils an der Einkommensteuer. Maßgeblich hierfür ist eine Schlüsselzahl, welche die Verteilung der anteiligen Einkommensteuer auf die Kommunen regelt. Diese wird aber nur alle drei Jahre gem. Verordnung des Finanzministeriums zur Durchführung des Gemeindefinanzreformgesetzes (VDGemFinRefG) vom statistischen Landesamt aktualisiert.<sup>215</sup>

Tabelle 2 verdeutlicht dies anhand von drei möglichen Szenarien (Schlüsselzahl Anpassung I – III). Wenn die o. a. Schlüsselzahl in demselben Jahr aktualisiert wird, in dem auch eine Veränderung der Einkommensteuerzuweisung stattfindet, dann ist (wie auch in Tabelle 1 erläutert) der Effekt aus dem kommunalen Finanzausgleich in Periode  $t_3$  abgeschlossen. Sofern aber die Anpassungen der Schlüsselzahl für die Berechnung der anteiligen Einkommensteuerzuweisung an die Kommune quasi zeitversetzt zum Effekt in der Einkommen-

<sup>215</sup> Krause-Junk (2006), S. 55.

steuerzuweisung erfolgen (Szenarien Schlüsselzahl Anpassung II – III), kann es vorkommen, dass der finale Effekt erst in Periode  $t_5$  abgeschlossen werden kann (Szenario Schlüsselzahl Anpassung III).

Parameter	$t_3$	$t_2$	$t_1$	$t_0$	$t_1$	$t_2$	$t_3$	$t_4$	$t_5$
Anteil Einkommensteuer				+/-			$x(t_0)$		
Schlüsselzahl Anpassung I	x			x			x		
reale Wirksamkeit							$o(t_0)$		
Schlüsselzahl Anpassung II		x			x			x	
reale Wirksamkeit								$o(t_0)$	
Schlüsselzahl Anpassung III			x			x			x
reale Wirksamkeit									$o(t_0)$

+/- = Veränderung

x = Anpassung Kennzahl

$(t_x)$  = Jahr, aus dem der wirksame Effekt stammt

o = Zeitpunkt, in dem alle Anpassungen im kommunalen Finanzausgleich effektiv wirksam

Tabelle 2: Auswirkungen der Veränderungen durch die Schlüsselzahl auf den Haushalt der Kommune. (Eigene Darstellung i. V. m. Krause-Junk (2006), S.72f.)

Aus den bisherigen Erläuterungen folgt, dass die Effekte von Einnahmen aus Gewerbegebieten in der fiskalischen Bilanz somit primär abhängen von:

- dem Unterschied von realem Hebesatz der Kommune und Anrechnungshebesatz für die Ermittlung der Gewerbesteuer im kommunalen Finanzausgleich,
- dem zeitlichen Wirkungspunkt der Veränderung,
- der absoluten Höhe der Schlüsselzuweisung der Kommune.

Insgesamt bestimmt die Anzahl der Einwohner die Einnahmen einer Kommune aber auch hier spielen zeitlicher Wirkungspunkt der Veränderung (z. B. Anpassungen von Schlüsselzahlen für die Anteile an der Einkommensteuer) und Höhe der Schlüsselzuweisung eine wesentliche Rolle für die jeweiligen Einnahmen in der Finanzkasse.

Aufgrund der vielen Faktoren und Differenzen zwischen Berechnung und effektiver Auszahlung, welche die Finanzierung der Kommunen beeinflussen und am Ende zu einer Zuweisung vom Land führen, sind einzelne Effekte schwer nachvollziehbar. Es entsteht eine Komplexität, welches in extremen Fällen mehrere Jahre benötigt, bis der eigentliche Sachverhalt vollständig analysiert werden kann. In der Literatur gibt es unterschiedliche Ansätze

zu einer Reform der Gewerbesteuer.<sup>216</sup> Diese beschäftigen sich aber primär mit dem kommunalen Finanzausgleich und den damit verbundenen Auswirkungen auf die Gemeinden.

### **3.1.4 Aufwands- und Ertragsarten beim Ausweis neuer Baulandflächen**

In diesem Abschnitt sollen kurz die Aufwendungen und Erträge dargestellt werden, welche bei der Ausweisung eines Neubaugebietes in Form von Siedlungs- und/oder Gewerbeflächen anfallen können. Wird eine neue Fläche als Bauland ausgewiesen, fallen unterschiedliche Arten von Aufwendungen an. Diese können unterteilt werden in einmalige Aufwendungen und laufende Aufwendungen (Folgekosten). Einmalige Aufwendungen, d. h. Positionen, welche nicht permanent im Haushalt wiederkehren sind:

- Aufwendungen für den evtl. Grunderwerb der Kommune, d. h. beispielsweise der Ankauf von Grundstücken und Gebäuden,
- Planungs- und Projektaufwendungen, die im Rahmen einer Bauplanung entstehen können,
- Aufwendungen für die Erschließung der Siedlungsfläche,
- Rückabwicklungs- und/oder Altlastenaufwendungen, welche im Zusammenhang mit einem Siedlungsentwicklungsprojekt entstehen,
- Aufwendungen für den Bau der Infrastruktur (technisch wie z. B. Straßen und Kanalisation oder aber sozial, wie z. B. der Bau von Kindergärten, ÖPNV, Parkanlagen).<sup>217</sup>

Je nach Art des Entwicklungsgebietes fallen die Aufwendungen unterschiedlich aus. Ein Gewerbegebiet, welches z. B. nicht zu einer Erhöhung der Einwohnerzahl in der Kommune führt, wird geringe bis gar keine Aufwendungen in der sozialen Infrastruktur haben. Ein reines Wohnsiedlungsgebiet wird je nach Alterszusammensetzung hohe einmalige Aufwendungen für die soziale Infrastruktur (z. B. Kindergärten, Altenheime, Sporthallen, Grünflächen usw.) aufweisen.

Laufende Aufwendungen, d. h. Positionen mit wiederholendem Charakter, können vor allem durch den Erhalt der aufgebauten Infrastruktur, sei es sozial oder technisch, entstehen. Diese erwarteten Kosten müssen entsprechend in der mittel- bzw. langfristigen fiskalischen

---

<sup>216</sup> Wellisch & Walz (1991), Richter & Wiegard (1990), Broer (2001), Jarass & Obermair (2003).

<sup>217</sup> Vgl. z. B. Steffens (2011), Bröthaler, Getzner, Gutheil-Knopp-Kirchwald (2014).

Planung berücksichtigt werden (z. B. in Form von Rückstellungen). Als *Laufende* Aufwendungen kommen in Betracht:

- Aufwendungen für kommunale Abgaben (wie z. B. die Kreisumlage bei kreisangehörigen Kommunen oder aber die Finanzausgleichsumlage der Kommunen),
- Aufwendungen für die Verwaltung der Kommune, d. h. Administration der zusätzlichen neuen Bürger und Flächen,
- Aufwendungen für den laufenden Betrieb der technischen und sozialen Infrastruktur.<sup>218</sup>

Auf der Ertragsseite kann analog zu den Aufwendungen unterschieden werden zwischen einmaligen Erträgen und laufenden Erträgen. Zu den einmaligen Erträgen können gehören:

- Erlöse durch den Verkauf von Grundstücken (z. B. an Privatpersonen),
- evtl. Zuweisungen aus Fördermitteln des Bundes oder des Landes bzw. Landkreises (bei kreisangehörigen Kommunen).

Laufende Erträge ergeben sich je nach Art der Zusammensetzung der neuen Siedlungsfläche.

Wenn ein Wohnsiedlungsgebiet entstehen soll, fallen Erträge aufgrund des kommunalen Finanzausgleichs je nach Zusammensetzung der Einwohner und ihrer Art der Tätigkeit an (erwerbstätig, erwerbslos, Kind, Rentner). Hierzu wird auf das Kapitel 3.1.3 und die dortigen Erläuterungen verwiesen. Bei einem Gewerbegebiet als zukünftige Siedlungsfläche werden sich die Einnahmen primär aus der Gewerbesteuer zusammensetzen. Hinzu kommen Erträge aus der Grundsteuer, sofern Gebäude auf dem Gebiet entstehen. Auch hier sei auf das vorangegangene Kapitel und die dazu erwähnten Erläuterungen bzgl. der realen Einnahmen aus der Gewerbesteuer verwiesen.

Diese Aufwendungen und Erträge sind zunächst die quantifizierbaren Positionen, welche sich direkt dem Neubaugebiet zugewiesen werden können. Hinzu kommen weitere Aufwendungen, die entweder nicht direkt quantifizierbar sind (z. B. Umwelt- und Verkehrskosten) sowie Erträge, die ebenso nicht monetär darstellbar sind (z. B. Aufwertungen eines Areals, soziale Effekte durch neue Bürger in Vereinen usw.). Im Ergebnis sollte dafür gesorgt werden, dass sich Aufwendungen und Erträge in der Totalperiode saldieren, um den gesetzlichen Verpflichtungen eines wirtschaftlichen und ausgeglichenen Haushalts sowie

---

<sup>218</sup> Vgl. z. B. Krause-Junk (2006), Reidenbach, Henckel, Meyer, Preuß, & Riedel (2010).

dem sparsamen Umgang mit Ressourcen nachzukommen (vgl. hierzu Kapitel 3.1.1). Dass dies nicht immer einzuhalten ist und zu Spannungen führen kann, zeigt u. a. das folgende Kapitel.

### **3.1.5 Die Kommunen im Spannungsfeld von Aufgaben und Einnahmen**

Wie in Kapitel 3.1.3 aufgezeigt, hat eine Kommune auf die Steigerung ihrer Einnahmen nur begrenzt Einfluss. Sie kann durch die Steigerung der Einwohner dazu beitragen, dass die Bedarfsmesszahl steigt und damit verbunden auch die Schlüsselzuweisung durch das Land (siehe dazu Abbildung 5). Sie kann ferner durch den Ausweis von weiteren Flächen als Neubaugebiete und die damit verbundene Erhöhung der Anzahl an Gebäuden eine Steigerung der Grundsteuereinnahmen erreichen. Außerdem kann sie durch den Ausweis von mehr Flächen als Gewerbegebiete erreichen, dass die Einnahmen aus der Gewerbesteuer (wenngleich nur ein Teil in der Kommune verbleibt) steigen. Auf alle weiteren Einnahmen hat die Gemeinde nur bedingt bzw. kaum Einfluss. Hierbei wird deutlich, dass von einer eigenen kommunalen Finanzpolitik nur gesprochen werden kann, wenn Kommunen in der Mittelverwendung genügend Freiraum besitzen.<sup>219</sup>

Die Schwierigkeit der Kommunen hinsichtlich ihrer Haushaltskonsolidierungen hat verschiedene Ursachen. Zum einen sind es sozioökonomische Faktoren, d. h. die ungleiche Entwicklung in der Wirtschaftskraft von Regionen, die wachsende nationale und internationale Konkurrenz der Städte untereinander durch Globalisierung, verbundenen mit internationalem Wettbewerbsdruck hinsichtlich Standort, Infrastruktur und Steuergestaltung, sowie auch die unterschiedlichen Auswirkungen bedingt durch den demographischen Wandel.<sup>220</sup> Zum anderen sind es staatliche Rahmenbedingungen, wie das föderale System und die Einordnung der Kommune in die Verwaltungsorganisation der Länder und in Folge dessen der begrenzte Freiraum in der kommunalen Selbstverwaltung (durch Beeinflussung im Steuerrecht und Fachpolitiken).<sup>221</sup> Die Entwicklung der kommunalen Verschuldung weist insbesondere einen starken Anstieg der Kassenkredite auf, die zum großen Teil auf den Anstieg der Sozialausgaben zurückzuführen sind.<sup>222</sup> Diese Art der Kredite sind nicht mit Investitionsausgaben verknüpft, sondern dienen der Finanzierung von Defiziten in den

---

<sup>219</sup> Schmölders (1959), S. 31.

<sup>220</sup> Mäding (2012), S. 10-11.

<sup>221</sup> Mäding (2012), S. 11.

<sup>222</sup> Wieland (2013), S. 23.

Verwaltungsausgaben der Kommunen.<sup>223</sup> Damit ist die kommunale Selbstverwaltung gemäß Art. 28 Abs. 2 GG gefährdet, denn durch die steigenden Ausgaben im Bereich der Sozialausgaben, auf deren Höhe die Kommunen keinen Einfluss haben und ferner keinen entsprechenden Ausgleich vom Bund erhalten, wird der finanzielle Spielraum eingeengt.<sup>224</sup> Ferner reduzieren inzwischen die Gemeinden die freiwilligen kommunalen Selbstverwaltungsaufgaben drastisch.<sup>225</sup> Ein weiteres Problem in der Konsolidierung der kommunalen Haushalte besteht in der Schuldenbremse von Bund und Land gem. Art. 109 Abs. 3 Satz 1 GG. Es ist zu befürchten, dass sich dadurch auch die Zuweisungen an die Kommunen verringern.<sup>226</sup> Durch die o. a. eingeengten Finanzspielräume erwogen im Jahr 2017 fast 25 Prozent der Kommunen, ihre Leistungen in Zukunft einzuschränken und 76 Prozent die Abgaben zu erhöhen.<sup>227</sup>

Durch die o. a. Ausführungen stellt sich die generelle Frage, ob eine Möglichkeit der Einnahmensteigerung existiert, in dem neue Baugebiete ausgewiesen werden. Viele Kommunen nehmen an, dass dadurch - wie oben beschrieben - neue Einwohner bzw. Gewerbe die Einnahmen erhöhen und mit diesen Einnahmen die wachsenden Haushaltsprobleme ausgeglichen werden können. Dabei werden die Folgekosten oft außer Betracht gelassen und nicht entsprechend berücksichtigt.<sup>228</sup> Somit bleibt festzuhalten, dass die Kommunen sich in einem schwierigen finanziellen Umfeld bewegen, welches ihnen weder ausreichende Finanzierungsmöglichkeiten für die erforderlichen Aufgaben vor Ort ermöglicht noch genügend Spielraum für langfristig nachhaltiges Agieren gibt. Eine Ausweisung von Flächen in Form von Neubaugebieten als Lösung für die kommunalen Finanzprobleme erscheint fraglich, da bei einer Grenznutzenbetrachtung der positive Einnahmeeffekt durch neue Bürger nicht gegeben scheint.

### **3.2 Die Signifikanz von Wirtschaftlichkeit bei Flächenerweiterungen**

In diesem Kapitel wird auf die Ergebnisse der bisherigen Forschungen und Literaturanalysen zum Thema Wirtschaftlichkeit von Flächenausweisungen in Form von freien Flächen eingegangen. Diese beschränken sich auf die rein ökonomische Betrachtung und die damit

---

<sup>223</sup> Freier & Grass (2013), S. 21.

<sup>224</sup> Wieland (2013), S. 23.

<sup>225</sup> Šantek (2012).

<sup>226</sup> Lorenz (2013), S. 493-494, Schwarz (2011), S. 1501.

<sup>227</sup> Ernst & Young (2017).

<sup>228</sup> Akademie für Raumforschung und Landesplanung (2008), Krüger (2008), Siedentop (2008).



verbundenen Untersuchungen. Dabei werden zunächst fiskalische Wirkungsanalysen in der internationalen Literatur, hier insbesondere aus den USA, beschrieben. Auch Untersuchungen der benachbarten Länder wie z. B. der Schweiz und Österreich, werden vorgestellt. Hierbei wird insgesamt auch erläutert, was die wesentlichen Kostentreiber einer Flächenenerweiterung in Form von Neubaugebieten sind und welche Aspekte berücksichtigt werden müssen, um eine objektive ökonomische Beurteilung für ein derartiges Projekt zu erlangen. Des Weiteren wird auf die nationale Literatur und Forschung eingegangen. Hier stehen insbesondere die größeren und bereits erwähnten Forschungsvorhaben in einem engeren Fokus. In einem weiteren Schritt werden die derzeit national bekanntesten Modelle zur Berechnung von Folgekosten bzw. fiskalischen Wirkungen bei Flächenausweisungen betrachtet. Abschließend erfolgt eine kritische Würdigung der betrachteten Analysen und Modelle. Wenn in diesem Zusammenhang von fiskalischen Wirkungsanalysen gesprochen wird, so ist damit die Veränderung der Einnahmen und Ausgaben des Staates bzw. hier der Kommunen gemeint.<sup>229</sup>

### **3.2.1 Wirtschaftlichkeit und Flächenexpansion aus globaler Perspektive**

#### **3.2.1.1 Forschungsstand in den USA**

In den USA beschäftigt man sich schon seit fast einem Jahrhundert intensiv mit der ökonomischen Wirkung von Flächenausweitungen. Meist unter dem Begriff *Cost of Sprawl* bzw. *Fiscal Impact Analysis* steht bei ersterem primär die ganzheitliche Betrachtung hinsichtlich Ursachen und Kosten von Siedlungsentwicklungen in Form von Flächenerweiterungen im Mittelpunkt, während unter letzterem die Wirtschaftlichkeitsanalysen von Flächenausweisungen in Kommunen verstanden werden.<sup>230</sup> Der primäre Grund der sehr langen Auseinandersetzung mit der Thematik in den USA liegt u. a. in der anderen Form der Gemeindefinanzierung. In den USA ist die Kommune zu einem hohen Teil von eigenen Steuern, insbesondere von der sogenannten Property Tax, abhängig. Sie entspricht in etwa der deutschen Grundsteuer. Diese Steuer hat teilweise einen Anteil von ca. 75 Prozent der Steuereinnahmen einer US-Kommune.<sup>231</sup> Damit hat eine Ausweitung der Fläche und die damit

---

<sup>229</sup> Reidenbach, Henckel, Meyer, Preuß, & Riedel (2010), S. 27 ff.

<sup>230</sup> Reidenbach, Henckel, Meyer, Preuß, & Riedel (2010), S. 27.

<sup>231</sup> Reidenbach, Henckel, Meyer, Preuß, & Riedel (2010), S. 37.

verbundene höhere Anzahl an Grundstücken und Gebäuden einen erheblichen Anteil an der Finanzierung der kommunalen Aufgaben. Gleichzeitig ist die Kommune im Vergleich zu Deutschland für die Finanzierung von weitaus mehr Aufgaben zuständig, wie z. B. die der örtlichen Sicherheit (Polizei).<sup>232</sup>

Wenngleich die Diskussionen über Flächenausweitungen (engl.: sprawl) und fiskalischen Wirkungsanalysen schon sehr früh im letzten Jahrhundert begonnen haben (Edwards weist u. a. darauf hin, dass die ersten fiskalischen Wirkungsanalysen in den 1930er Jahren für Reviews von Wohnbauprogrammen genutzt wurden),<sup>233</sup> ist die spezielle Diskussion über die Kosten erst später intensiviert worden.<sup>234</sup> Viele ältere Untersuchungen beziehen sich auf die Studie der Real Estate Research Corporation (RERC) von 1974. Dort werden ca. 20 Kosten-Effekte für sechs prototypische Wohngebietsentwicklungen beschrieben, die in vier Kategorien eingeteilt werden können: öffentliche Kapital- und operative Kosten, Transport- und Reisekosten, Naturschutzkosten und Lebensqualität.<sup>235</sup> Das Ergebnis ist, dass eine Ausweitung in die Fläche eine der kostenintensivsten Formen für eine Siedlung ist.<sup>236</sup>

Die ersten Ansätze im Rahmen einer Untersuchung von Baugebieten hinsichtlich der Einnahmen/Ausgaben und basierend auf einer fiskalischen Wirkungsanalyse, sind in den Publikationen von Burchell und Listokin zu finden. In Ihrem *Fiscal Impact Handbook* zeigen die Autoren sechs Methoden zur Bestimmung der Aufwendungen auf. Drei davon basieren auf einer Durchschnittskostenbetrachtung, die anderen drei auf einer Grenzkostenbetrachtung.<sup>237</sup> Neben den Kosten werden auch die Umsätze (unterteilt in property tax, non-tax und intergouvernemental transfers) berücksichtigt. Je nach Wahl der Methode kommen unterschiedliche Ergebnisse zustande. So führt eine Durchschnittskosten-Methode z. B. eher zu einer Überschätzung der Ausgaben bei ungenutzten Kapazitäten der Kommune.<sup>238</sup> Burchell, Listokin und Dolphin haben in einem späteren Aufsatz die Vor- und Nachteile beider Kostenmethoden gegenübergestellt.<sup>239</sup> Kotval und Mullin erläutern in ihrer Arbeit die Methoden, Vorgehensweisen und inhaltlichen Ausprägungen bei fiskalischen Wirkungsanalysen.<sup>240</sup> Dabei gehen sie auch auf die Probleme der Nutzung von Fiskal-Analysen

---

<sup>232</sup> Reidenbach, Henckel, Meyer, Preuß, & Riedel (2010), S. 35.

<sup>233</sup> Burchell et al. (1998), S. 9 ff., Edwards & Huddleston (2009), S. 28.

<sup>234</sup> Urban Land Institute (1963), Howard County (1967), Kain (1967).

<sup>235</sup> Real Estate Research Corporation (1974).

<sup>236</sup> Real Estate Research Corporation (1974), S. 2-7.

<sup>237</sup> Burchell & Listokin (1978).

<sup>238</sup> Edwards & Huddleston (2009), S. 27.

<sup>239</sup> Burchell, Listokin, & Dolphin (1985), S. 6.

<sup>240</sup> Kotval & Mullin (2006).

ein, wie z. B. der Bedarf an Trainings für die Verwaltungsmitarbeiter, klare Implikation für die Kommunen, die Präsenz von politischen Argumenten und die fehlende soziale und ökologische Betrachtung.

Viel beachtete Studien sind ebenfalls die Untersuchungen von Frank<sup>241</sup> und Duncan<sup>242</sup>, die beide zu dem Ergebnis kommen, dass eine Verdichtung der Städte einen Einfluss auf die Infrastrukturkosten hat. Zu einem ähnlichen Ergebnis kommt eine Studie des US Congress, Office of Technology Assessment, die besagt, dass durch stärker verdichtete Siedlungsstrukturen mit einer Orientierung zu bereits bestehenden Infrastruktureinrichtungen erhebliche Kosten eingespart werden können.<sup>243</sup>

Burchell et al. veröffentlichten 1998 mit *Cost of Sprawl - Revisited* eine umfangreiche Übersicht zu der Thematik.<sup>244</sup> Die überarbeitete Version aus dem Jahr 2000 zeigt eine umfangreiche Analyse der Entwicklungen von unkontrollierten und kontrollierten Flächenausweitungen der letzten 25 Jahre auf. Die Analyse kommt zu dem Schluss, dass bei der Entwicklung von Flächen mehr Kosten als Nutzen überwiegen und eine verdichtete Entwicklung von Siedlungs- und Gewerbeflächen vorteilhafter ist.<sup>245</sup>

Brueckner analysierte die Flächenerweiterungen in den USA aus volkswirtschaftlicher Sicht und kam zu dem Schluss, dass die Ausweitung urbanen Raumes ein Resultat von Marktversagen ist, das in drei Punkten zusammengefasst werden kann: die Ignoranz von Freiflächen als wichtigen Wert in einer städtischen Umgebung, die fehlende Berücksichtigung von sozialen Kosten bei überlasteten Verkehrswegen und die mangelnde Aufnahme der vollständigen Infrastrukturkosten bei neuen Flächenentwicklungen. Dabei spricht er sich für eine Steuerung über entsprechende Abgaben und Steuern aus, um diese Fehlentwicklungen zu korrigieren.<sup>246</sup>

Ende der 1980er bzw. Anfang der frühen 1990er Jahre hat der American Farmland Trust (AFT) viele Studien erstellt, die unter den Namen *Cost of Community Services Study* (COCS bzw. CCS) bekannt sind. Diese sind, angeregt durch einen Bericht des AFT aus dem Jahr 1986, entwickelt worden.<sup>247</sup> Dabei handelt es sich um ein Vorgehen, wie Böden einer Kommune hinsichtlich der Nutzung nach den Kategorien Wohnen, Gewerbe und

---

<sup>241</sup> Frank (1989).

<sup>242</sup> James Duncan and Associates Inc. et al. (1989).

<sup>243</sup> U.S. Congress, Office of Technology Assessment (1995), S. 204.

<sup>244</sup> Burchell et al. (1998).

<sup>245</sup> Burchell et al. (2000).

<sup>246</sup> Brueckner (2000).

<sup>247</sup> American Farmland Trust (2001), S. 8.

Landwirtschaft eingeteilt werden. Dabei werden zunächst relevante Daten und statistische Informationen der Kommune zusammengetragen. Darauf aufbauend wird ein Schlüssel für die Zuordnung der Einnahmen bzw. Ausgaben der Kommune zu den Bodennutzungen ermittelt, bevor dann die Verteilung der Kosten und Erträge folgt. Das Ergebnis ist pro Nutzungskategorie eine Ausgaben-Einnahmen-Quote, die für Landwirtschaft und Gewerbe meist positiv (d. h. einen Wert  $< 1$  hat), für Wohngebiete meist negative Auswirkungen hat (d. h. einen Wert  $> 1$  hat), weil u. a. die Nutzung der kommunalen Infrastruktur bei Bürgern höher ist als bei Farmern mit ihren Flächen bzw. den Unternehmen mit ihren Produktionsstätten.<sup>248</sup> Die Kritik an den COCS ist u. a., dass neben der rein statischen Analyse die unabhängige Nutzung der Fläche (z. B. gemischte Flächen) nicht aufgezeigt wird. Ferner werden die Vorteile öffentlicher Güter und Dienstleistungen nicht hervorgehoben. Auch die Nutzung von durchschnittlichen Werten/Quoten ist ungenau. Teilweise werden Einnahmen durch Zuweisungen (vom Bund bzw. vom Bundesstaat) nicht berücksichtigt.<sup>249</sup>

Es gibt diverse EDV-Modelle in den USA, die unterstützend bei der Durchführung von fiskalischen Wirkungsanalysen helfen. Im Jahre 1991 analysierten Halstead, Leistriz und Johnson 23 Modelle aus 17 Bundesstaaten und Kanada hinsichtlich Größe, Kosten, und Komplexität.<sup>250</sup> Bekannte ältere Modelle sind z. B. *The Fiscal Impact Analysis Model*,<sup>251</sup> Modelle von TischlerBise (früher Tischler & Associates; diese werden aber nur den Auftraggebern zur Verfügung gestellt und sind somit nicht öffentlich zugänglich),<sup>252</sup> das *Federal Reserve Fiscal Impact Tool*<sup>253</sup> oder aber das *Fiscal Impact Analysis Model* des Ohio-Kentucky-Indiana Regional Council of Governments.<sup>254</sup>

Die American Planning Association hat im Jahr 2015 eine Übersicht über Methoden und Vorgehensweisen zur Nutzung von fiskalischen Wirkungsanalysen herausgegeben. Es werden Strategien für die Nutzung, die wesentlichen Elemente und die Vorteile erläutert.<sup>255</sup> Kritisiert wird, dass soziale oder ökologische Kosten und Nutzen nicht berücksichtigt werden und Ergebnisse von der Qualität bzw. Quantität der eingegebenen Daten abhängen.<sup>256</sup>

---

<sup>248</sup> Zur näheren Erläuterung inkl. Beispielen vgl. Reidenbach, Henckel, Meyer, Preuß, & Riedel (2010), S. 41 ff.

<sup>249</sup> Zur kritischen Würdigung vgl. Reidenbach, Henckel, Meyer, Preuß, & Riedel (2010), S. 49 ff., Kotchen & Schulte (2009), S. 377-378.

<sup>250</sup> Halstead, Leistriz, & Johnson (1991).

<sup>251</sup> Fishkind & Associates, Inc. (2003).

<sup>252</sup> Reidenbach, Henckel, Meyer, Preuß, & Riedel (2010), S. 67.

<sup>253</sup> Kotval & Mullin (2006), S. 30. Diese Lösung wird aber gem. Auskunft der Federal Reserve vom 13.06.18 per Mail nicht mehr weiter unterstützt.

<sup>254</sup> The Ohio-Kentucky-Indiana Regional Council of Governments (2018).

<sup>255</sup> American Planning Association (2015).

<sup>256</sup> American Planning Association (2015), S. 4.

In einer umfangreichen Studie zu fiskalischen Wirkungsanalysen stellten Edwards und Huddleston fest, dass nur eine geringe Anzahl von Planern ein tiefergreifendes Verständnis von den Stellschrauben der fiskalischen und finanziellen Themenpunkte und dem Prozess der Budgetierung hat.<sup>257</sup>

Einen (nationalen) standardisierten Ansatz hinsichtlich des Vorgehens oder der Durchführung bei fiskalischen Wirkungsanalysen scheint es in den USA nicht zu geben.<sup>258</sup> Allerdings folgen die Vorgehensweisen in den einzelnen Studien gewissen Strukturen. Eine davon ist z. B. bei fiskalischen Wirkungsanalysen die per capita Methode, bei der die Kosten der Dienste, welche in der Kommune nachgefragt werden, pro Einwohner ermittelt und auf die neuen Einwohner der Flächen umgerechnet werden.<sup>259</sup> Zu erwähnen ist ferner, dass es in einigen Staaten der USA verpflichtende Verfahren gibt, die vor Flächenentwicklungen durchgeführt werden müssen. Ein bekanntes Gesetz ist der Act 250 des Bundesstaates Vermont, der in zehn definierten Prüfkriterien die Sinnhaftigkeit der Flächenerweiterung in Frage stellt.<sup>260</sup> Die Staaten Georgia, New Hampshire, Illinois und Florida haben entsprechende Vorschriften.<sup>261</sup>

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass es in den USA seit vielen Jahrzehnten eine intensive Auseinandersetzung mit der Thematik der Wirtschaftlichkeit von Flächenerweiterungen gibt und ein sehr großer Fundus an Literatur und Modellen zur Verfügung steht. Der Grund hierfür liegt u. a. in der Art der Finanzierung einer Kommune, die sich wesentlich zu der kommunalen Finanzierung in Deutschland unterscheidet. Es gibt aber keine einheitliche Methode bzgl. der Berechnung oder aber der Vorgehensweise bei der Betrachtung von Wirtschaftlichkeit von Neubaugebieten.

---

<sup>257</sup> Edwards & Huddleston (2009).

<sup>258</sup> Antwort auf eine Anfrage an die American Planning Association per Mail vom 23.04.2018: „No states have a standardized fiscal impact analysis methodology. Some states (e.g., California and New York) require projects that trigger environmental review to submit reports commenting on effects on governmental services (which may or may not include a formal fiscal impact analysis).“

<sup>259</sup> American Farmland Trust (2001), S. 4 und S. 17.

<sup>260</sup> State of Vermont (2018).

<sup>261</sup> Georgia Department of Community Affairs (2018), New Hampshire Government (2018), Illinois Government (2018), Florida Department of Economic Opportunity (2018).

### 3.2.1.2 Forschungsstand in Österreich und der Schweiz

In Österreich und in der Schweiz sind ebenfalls Studien zur Siedlungsentwicklung und der daraus resultierenden Entwicklung der Folgekosten für die Infrastruktur durchgeführt worden. Dabei bilden die Studien meist Schwerpunkte von bestimmten Kostenpositionen in der Infrastruktur.

In **Österreich** untersuchte Braumann beispielsweise anhand von drei realen Siedlungsstrukturen im Gebiet Salzburg die Bereiche der technischen Infrastruktur und des Verkehrs und konnte nachweisen, dass anhand der Konzentration der untersuchten alpinen Siedlungsstruktur und Verteilung der Gebäude Einsparungen in Höhe von 40 Prozent vorgenommen werden können.<sup>262</sup> Doubek und Zanetti kommen zu einem ähnlichen Ergebnis in ihrer Untersuchung von 21 Städten in Österreich: Gemeinden mit einer hohen Siedlungsverdichtung (Geschossflächenzahl von 0,3 bis 0,4) haben bis zu 50 Prozent geringere Kosten für die technische Infrastruktur wie Streusiedlungen mit einer Geschossflächenzahl von 0,1 bis 0,2.<sup>263</sup> Ähnliche Resultate erzielte auch Steinlechner in seiner Forschungsarbeit.<sup>264</sup>

Bröthaler und Gutheil-Knopp-Kirchwald betrachteten die Auswirkungen von Gewerbeansiedlungen auf den Haushalt einer Kommune.<sup>265</sup> Dabei kommen sie zu dem Ergebnis, dass ggü. reinen Wohnansiedlungen die fiskalischen Effekte einer Kommune von der konkreten Art der Betriebsansiedlungen abhängen. Gewerbe mit hochqualifiziertem Personal und hoher Verdichtung an Büros zeigen bessere Effekte als flächenintensive Betriebe mit Niedriglohn-Arbeitsplätzen. Daher ist eine gute Mischung aus Wohn- und Gewerbefläche anzustreben und fiskalische Effekte sind frühzeitig zu überprüfen.<sup>266</sup> Nach Ansicht der Autoren wäre allerdings eine Betrachtung der fiskalischen Effekte aus kommunaler Sicht zu einseitig. Wertschöpfungs- und Beschäftigungseffekte stehen ggf. primär im Fokus und die Vielfalt in der Wirtschaft kann auch bedeuten, fiskalische Verluste zu akzeptieren, weil das Gesamtgefüge als wichtiger angesehen wird.<sup>267</sup>

In einer weiteren Studie untersuchten Bröthaler, Getzner und Gutheil-Knopp-Kirchwald die fiskalischen Auswirkungen von Wohnbauflächen der Stadt Wien.<sup>268</sup> Sie kommen zu

---

<sup>262</sup> Braumann (1988).

<sup>263</sup> Doubek & Zanetti (1999).

<sup>264</sup> Steinlechner (2001).

<sup>265</sup> Bröthaler & Gutheil-Knopp-Kirchwald (2010).

<sup>266</sup> Bröthaler & Gutheil-Knopp-Kirchwald (2010), S. 101 - 102.

<sup>267</sup> Bröthaler & Gutheil-Knopp-Kirchwald (2010), S. 103.

<sup>268</sup> Bröthaler, Getzner, & Gutheil-Knopp-Kirchwald (2014).

dem Schluss, dass bei Stadtentwicklungsprojekten die fiskalischen Wirkungen insgesamt nur gering sind (d. h. weder positive noch negative Auswirkungen auf den fiskalischen Haushalt haben). Durch Anbindung an bestehende Infrastrukturen, Vorzug von Innenentwicklung und Verdichtung der Siedlungsweise können im kommunalen Haushalt positivere Effekte erzielt werden. Wichtige Kosten, die dabei beachtet werden müssen, sind durch demographischen Wandel entstehende Sozialausgaben (Gesundheit, Pflege, Bildung), die im Laufe des Lebensalters der Bevölkerung einer Veränderung unterworfen sind. Veränderungen im Bedarf, Lebensstil und der Zusammensetzung von sozialen Milieus lassen sich aber nur schwer vorhersagen und sind somit mit großer Unsicherheit behaftet.<sup>269</sup> Die Untersuchungen wurden mittels eines fiskalischen Modells (FiWiStep) begleitet. Das Tool umfasst neben Demographie und Wirtschaft acht funktionsspezifische Bereiche, die fiskalisch relevante Themen wie technische Infrastruktur, Grünflächen, ÖPNV, soziale Infrastruktur, Immobilientransaktionen, eigene Abgaben, Finanzausgleich und sonstige Nettoausgaben aufzeigen. Dabei werden zunächst für jedes Thema einzeln die zu erwartenden Effekte auf den Gemeindehaushalt im Zeitablauf kalkuliert. Aus der Summe der Einzelergebnisse werden schließlich Gesamtkennzahlen der fiskalischen Rentabilität berechnet.<sup>270</sup>

Das Bundesland Niederösterreich bietet seinen Gemeinden ein Modell zur Ermittlung der Infrastrukturkosten seit Juni 2012 an, den Niederösterreichischen Infrastrukturkosten-Kalkulator.<sup>271</sup> Dieses ist kostenlos für alle Kommunen verfügbar<sup>272</sup> und dient der primären Abschätzung von Ausgaben, Einnahmen und Folgekosten bei Siedlungserweiterungen. Das Modell kann über eine Zeitschiene von 20 Jahren aufzeigen, wie sich die Auslastung der Infrastruktur (z. B. Kindergarten oder Schule) entwickelt, Kostenentwicklungen sowie Finanzierungskosten beschreiben, Standorte bzw. Bebauungsvarianten vergleichen und somit eine Basis für einen öffentlichen Diskurs bieten.<sup>273</sup> In dem Tool werden einige Daten bereits schon voreingestellt mitgeliefert, die jedoch überschrieben werden können, so dass eine einfache Handhabung für die Verwaltung vor Ort sichergestellt ist. Derzeit ist eine vergleichbare Lösung in anderen Bundesländern in Österreich weder in der Ausarbeitung noch in der Anwendung. Es besteht aber Interesse an einer derartigen Lösung bei Kommunen anderer Bundesländer.<sup>274</sup>

---

<sup>269</sup> Bröthaler, Getzner, & Gutheil-Knopp-Kirchwald (2014), S. 126.

<sup>270</sup> Bröthaler, Gutheil-Knopp-Kirchwald, Mayerhofer, & Schönfelder (2013), S. 144.

<sup>271</sup> Amt der Niederösterreichischen Landesregierung (2012).

<sup>272</sup> Die Datei mit dem Tool ist unter <http://www.raumordnung-noe.at/index.php?id=148> hinterlegt und kann dort heruntergeladen werden.

<sup>273</sup> Land Niederösterreich (2012).

<sup>274</sup> Auskunft Amt der NÖ Landesregierung, Abteilung Raumordnung und Regionalpolitik auf Anfrage vom 28.04.2018.

In der **Schweiz** untersuchte das Projekt Ecoplan anhand von fünf Siedlungstypen (von der Streusiedlung bis zum Hochhaus) - kombiniert mit vier Siedlungsgebieten (Stadt bis zur Gemeinde) - die Infrastrukturkosten (beschränkt auf Abwasser, Wasser, Strom und Verkehr) mittels eines Normkostensatzes.<sup>275</sup> Auch hier ist das Ergebnis, dass die Kosten für diese Arten der technischen Infrastruktur mit zunehmender Dichte abnehmen: weniger verdichtete Siedlungstypen haben höhere Folgekosten. In der Studie wird aber auch deutlich, dass ein Verursacherprinzip (in einer rein ökonomischen Betrachtung) damals noch nicht ausreichend umgesetzt wurde. Die Ergebnisse aus dem Jahr 2000 wurden 2017 in einer Überprüfung auf Gültigkeit bestätigt.<sup>276</sup>

Kemper und Gilgen<sup>277</sup> untersuchten anhand von 930 Kommunen in der Schweiz und Lichtenstein den Einfluss der Folgekosten kommunaler Infrastrukturen. Diese waren in neun Gemeindetypen aufgeteilt: Zentren, suburbane Gemeinden, einkommensstarke Gemeinden, periurbane Gemeinden, touristische Gemeinden, industrielle und tertiäre Gemeinden, ländliche Pendlergemeinden, agrargemischte Gemeinden und agrarische Gemeinden. Dabei wurde festgestellt, dass die Annahme einer Reduktion der Infrastrukturfolgekosten durch Zunahme der Siedlungsgröße bzw. -verdichtung nicht bestätigt werden konnte. Es gibt zwar Skaleneffekte bis zu einer gewissen Größe der Kommunen, doch in größeren Gemeinden steigen die Infrastrukturkosten, da eine intensivere Nutzung erfolgt und organisatorische Themen wie ein Baustellenmanagement aufwendiger sind. Auch Verwaltungsaufwendungen sind bei größeren Kommunen höher. Oft ist dabei auch eine bessere Infrastrukturausstattung, insbesondere in den Bereichen Kultur und Freizeit, zu beobachten. Auch in puncto Qualität ist die Infrastruktur teilweise besser, da die höhere Nutzungsintensität entsprechend höhere Infrastrukturstandards verlangt.<sup>278</sup>

Pflieger und Ecoffy betrachteten die Kosten der Wasserinfrastruktur im Rahmen einer Untersuchung, die auf tatsächliche Betriebs- und Unterhaltskosten sowie Normkosten für diese Investitionen aufbauten. Die Basis bildeten Zahlen über die Kosten des Wasserdepartments im Areal um Lausanne.<sup>279</sup> Das Ergebnis war, dass die absoluten Kosten für Ausstattung und Unterhalt von Infrastrukturen in zentralen Gebieten (z. B. Stadtzentren) höher

---

<sup>275</sup> Ecoplan (2000).

<sup>276</sup> Ecoplan, B+S, Hunziker Betatech (2017).

<sup>277</sup> Kemper & Gilgen (2008).

<sup>278</sup> Ecoplan, B+S, Hunziker Betatech (2017), S. 105.

<sup>279</sup> Pflieger & Ecoffy (2011).



waren, jedoch nicht die Kosten pro Kopf, da diese zum großen Teil, dank Skalierung der Erträge, in Verbindung mit der Siedlungsdichte mehr als kompensiert werden können.<sup>280</sup>

Waltert et al. geben eine Übersicht in ihrer Arbeit, welche Abgaben im Zusammenhang mit Grundbesitz stehen und somit eine Wirkung auf den Flächenverbrauch haben.<sup>281</sup> Sie empfehlen u. a. für die Schweiz einige Reformen wie z. B. eine Reduzierung von Steuererleichterungen, verursachergerechte Infrastrukturabgaben und eine Internalisierung der externen Kosten des Verkehrs. Sie kommen zu der Erkenntnis, dass folgende Reformansätze die besten Wirkungen bzgl. Risiko und Kosten aufweisen, um die Siedlungsflächenausweitung zu minimieren.<sup>282</sup>

- Fahrtkostenabzüge in der Steuererklärung durch Pauschalen ersetzen,
- Externe Kosten des Verkehrs internalisieren, d. h. im Preis berücksichtigen,
- Bemessungsgrundlagen für Liegenschaften auf Höhe des Verkehrswerts harmonisieren,
- Planungsmehrwertabschöpfung als Abgabe durchsetzen,
- Erhöhung der Steuerbelastung auf Zweitwohnungen,
- Erhöhung der Eigenmietwerte / Abschaffung der Selbstnutzungsabzüge.

Behrendt untersuchte in seiner Arbeit den Zusammenhang von Siedlungsentwicklung und fiskalischer Wirkung.<sup>283</sup> Er kam aufgrund seiner Auswahl an Gemeinden zu dem Ergebnis, dass es keinen erkennbaren statistisch signifikanten Zusammenhang zwischen Siedlungs- und Steuerentwicklung gibt und die fiskalischen Auswirkungen eher abhängig sind von den beschlossenen Investitionsprojekten.<sup>284</sup>

Das Beratungsbüro EBP bietet Kommunen eine Dienstleistung für eine ökonomische Abschätzung bei Ausweisung von Flächenerweiterungen bzw. Innenentwicklungen an. Diese wird mittels eines selbst entwickelten Gebiets- und Finanzplanungsmodells durchgeführt.<sup>285</sup> Das Modell ist weder öffentlich einsehbar noch existiert eine veröffentlichte Dokumentation darüber.

Das Institut für Betriebs- und Regionalökonomie (IBR) der Hochschule für Wirtschaft (HSW) Luzern hat das Modell *RGB Simulator* entwickelt, welches mittels Szenarien die

---

<sup>280</sup> Ecoplan, B+S, Hunziker Betatech (2017), S. 108.

<sup>281</sup> Waltert, Pütz, Böni, & Seidl (2010).

<sup>282</sup> Waltert, Pütz, Böni, & Seidl (2010), S. 77.

<sup>283</sup> Behrendt (2004).

<sup>284</sup> Behrendt (2004), S. 4.

<sup>285</sup> EBP (2018).

langfristigen Auswirkungen auf Veränderungen des Wohnraums, der Bevölkerung und der Kommunalfinanzen aufzeigen kann.<sup>286</sup> Das Modell bezieht sich auf einen Zeitrahmen von 15 Jahren und berücksichtigt unterschiedliche Wohnraumnutzungs-Alternativen, Kosten der demographischen Alterung sowie Migrations- und Mobilitätsverhalten.<sup>287</sup>

Das Forschungsprojekt areal<sup>plus</sup> des Kanton St. Gallen, zusammen mit der Zürcher Hochschule für angewandte Wissenschaften (ZHAW) und ab 2014 mit Unterstützung des Bundes, hatte das Ziel, Siedlungsentwicklungen im Innenbereich der Kommunen zu fördern. Dabei wurde ein webbasiertes Modell entwickelt, welches die betriebs- und volkswirtschaftlichen Effekte einer Gebietsentwicklung als Entscheidungshilfe für Flächenerweiterungen aufzeigen kann.<sup>288</sup> Die Kommunen können die fiskalischen Effekte wie Baukosten und Mieterträge ermitteln und damit aus Investorensicht die Auswirkungen abschätzen. Ferner können die Kosten der technischen Infrastruktur ermittelt werden, um die Folgekosten transparent darstellen zu können. Die Ergebnisse wurden an realen Gebieten überprüft.<sup>289</sup> Die wesentlichen Erkenntnisse sind, dass die Kommune durch areal<sup>plus</sup> Renditeerwartungen eines Investors besser einschätzen kann. Auch können in einem frühen Stadium des Planungsverfahrens die wirtschaftliche Machbarkeit ermittelt sowie dadurch Kosten eingespart werden. Insgesamt können sich somit Nutzungsänderungen in Gebietsentwicklungen besser einschätzen und beurteilen lassen. Als kritische Punkte wurden von den beteiligten Kommunen erwähnt, dass die Lösung primär ein Planungs- und weniger ein Berechnungsinstrument sei. Ferner wurde die sehr hohe Komplexität angesprochen, welche evtl. das Modell vom Anwender ohne fundierte Kenntnisse kaum beherrschbar erscheinen lässt. Als weiterer Punkt wurde kritisiert, dass der Vorteil gegenüber einem Expertenauftrag nicht unbedingt ersichtlich ist.<sup>290</sup>

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass sowohl in der Schweiz als auch in Österreich diverse Untersuchungen zum Thema Infrastruktur (d. h. Forschungen auf der Kosten- seite) getätigt wurden, welche wichtige Ergebnisse aufzeigen aber wenig Forschungsarbeiten zu einer gesamten fiskalischen Wirkungsanalyse von Siedlungsgebieten durchgeführt wurden, wie sie beispielsweise in den USA bekannt sind.

---

<sup>286</sup> Delbiaggio, Beljean, & Willimann (2007).

<sup>287</sup> Delbiaggio, Beljean, & Willimann (2007), S. 13.

<sup>288</sup> Eine Übersicht des Modells gibt das Youtube-Video: <https://www.youtube.com/watch?v=O1O-dXmIsm8&feature=youtu.be>.

<sup>289</sup> Areal Plus Abschlußbericht (2018).

<sup>290</sup> Areal Plus Abschlußbericht (2018), S. 2.

### 3.2.1.3 Forschungsstand in weiteren europäischen Ländern

Für die Betrachtung von fiskalischen Wirkungsanalysen in weiteren europäischen Ländern soll kurz auf ausgewählte Ergebnisse von Studien in Großbritannien, den Niederlanden, Spanien und Italien eingegangen werden.

In **Großbritannien** gibt es keine vergleichbaren Studien zu fiskalischen Wirkungsanalysen wie in den USA.<sup>291</sup> Gleichwohl beschäftigt man sich dort mit der Thematik der Flächenausweitung. So hat etwa Phelps in einem umfassenden Werk die Entwicklung von Flächenenerweiterungen exemplarisch am Gebiet South Hampshire aufgezeigt. Er stellt die diversen Interessen, administrativen Entscheidungen und Annahmen bzgl. der Erweiterungen von Siedlungs- und Gewerbegebieten gegenüber, zeigt Defizite in der Planung (insbesondere in der Unterversorgung der Infrastruktur) auf und erläutert die Auswirkungen der mangelnden strategischen Ansätze der Politik für die Gesamtentwicklung einer Region wie South Hampshire.<sup>292</sup>

In den **Niederlanden** hingegen ist die Entwicklung von Flächenerweiterungen ein zentral organisierter Prozess. Die zuständigen Provinzen erlauben den Kommunen gewöhnlich keine Flächenerweiterungen außerhalb der bestehenden Siedlungsstrukturen.<sup>293</sup> Zudem werden die Gemeinden primär zentral finanziert, die wichtigste lokale Einnahmequelle ist die Grundsteuer.<sup>294</sup> Diese hat aber nur einen Anteil von ca. zehn Prozent an den Einnahmen einer Kommune.<sup>295</sup> Damit ist der fiskalische Anteil einer Kommune an einer Flächenerweiterung sowohl auf der Einnahmeseite als auch durch die Vorgaben der Provinzen sehr limitiert. Sofern Entwicklungen für Siedlungsflächen vorgenommen werden, muss per Gesetz garantiert sein, dass diese Kosten durch die Einnahmen gedeckt sind.<sup>296</sup> Entsprechende Folgekosten werden dabei nicht berücksichtigt. Es gibt einige Untersuchungen zu Einnahmen und Ausgaben im Zusammenhang mit Entwicklungen von Arealen für Siedlungs- und Verkehrszwecke. Needham, Adair, van Geefen und Sottheves entwickelten eine effektive

---

<sup>291</sup> Antwort auf eine Anfrage per Mail am 09.04.2018 von Professor Mark Tewdwr-Jones, Director, Newcastle City Futures, Newcastle University.

<sup>292</sup> Phelps (2012).

<sup>293</sup> Auskunft von Prof. Dr. Willem Korthals Altes / TU Delft, auf Anfrage per Mail vom 10.04.2018. Vgl. auch Korthals (2018). Exemplarisch dient hier die *Groene Hart* (Green Heart) Region und die Limitierung von Siedlungserweiterungen; Vgl. auch Needham (2014).

<sup>294</sup> Allers & Vermeulen (2016), S. 117.

<sup>295</sup> Toolsema & Allers (2014), S.151.

<sup>296</sup> Auskunft von Prof. Dr. Willem Korthals Altes / TU Delft, auf Anfrage per Mail vom 30.04.2018. Dabei handelt es sich um das Gesetz *Wet ruimtelijke ordening*.

Methode zur Beurteilung von fiskalischen Effekten bei der Nutzung von Flächen für öffentliche Gebäude auf sanierten Flächen.<sup>297</sup>

Korthals Altes untersuchte in einer Studie die Auswirkungen von Kosten und Erträgen bei Infrastrukturprojekten in den Niederlanden. Er kommt zu dem Schluss, dass die Kosten meist unterschätzt werden, während der Nutzen zu optimistisch prognostiziert wird.<sup>298</sup>

Buitelaar, Witte und Spit untersuchten die Kosten und Erträge bei Flächenentwicklungen in Relation zu ihrer Nutzung. Sie konnten in ihrer quantitativen Analyse bestätigen, dass Entwicklungen von bereits genutzten Flächen (Brownfield) kostenintensiver sind als etwa auf ungenutzten Flächen (Greenfield) und reine Nutzungsgebiete ein besseres Kosten/Ertragsverhältnis aufweisen als beispielsweise Mischgebiete (Siedlungs- und Gewerbegebiet). Ferner konnten keine economies of scale bzgl. der Größe der entwickelten Fläche festgestellt werden.<sup>299</sup>

Verhage führte mehrere Fallstudien in Holland, UK, Deutschland und Frankreich anhand von Flächenentwicklungen und deren Einnahmen/Ausgaben durch. Dabei wurden ausschließlich Kosten der Entwicklung betrachtet, nicht jedoch die fiskalischen Auswirkungen der Folgekosten verbunden mit den Einnahmen über die Zeitachse.<sup>300</sup>

In **Spanien** gibt es Forschungen zu einzelnen Auswirkungen bei Flächenausweitungen. So untersuchten Hortas-Rico und Solé-Ollé beispielsweise die Auswirkungen von Flächenerweiterungen auf die Kosten der öffentlichen Versorgung anhand von 2.500 Gemeinden im Jahre 2003. Sie kommen zu dem Ergebnis, dass eine geringe Dichte der Siedlungsstruktur zu höheren Kosten in der Versorgung mit öffentlicher Infrastruktur (mit Ausnahme der grundlegenden Infrastrukturkosten und Transportkosten) führt.<sup>301</sup> Zu analogen Ergebnissen kamen auch Benito, Bastida und Guillamón in einer empirischen Studie von 3.179 Kommunen mit einer Einwohnerzahl von über 1.000.<sup>302</sup> García-Sánchez untersuchte die Effizienz der Wasserversorgung in Relation zur Siedlungsdichte und kam zu dem Ergebnis, dass eine Verdichtung der Kommune einen signifikanten Einfluss auf die Infrastruktur der Wasserversorgung hat.<sup>303</sup>

---

<sup>297</sup> Needham, Adair, van Geffen, & Sotthewes (2003).

<sup>298</sup> Korthals (2010).

<sup>299</sup> Buitelaar, Witte, & Spit (2012).

<sup>300</sup> Verhage (2002).

<sup>301</sup> Hortas-Rico & Solé-Ollé (2009).

<sup>302</sup> Benito, Bastida, & Guillamón (2010).

<sup>303</sup> Sánchez (2006).

Hortas-Rico untersuchte ferner anhand von 4.000 Gemeinden in den Jahren von 1994 bis 2005 die Auswirkungen der fiskalischen Wirkung bei Flächenerweiterungen. Das Ergebnis war, dass positive fiskalische Einnahmen die hohen fiskalischen Ausgaben (z. B. für Infrastruktur) übersteigen. Der Grund dafür liegt im Ausgleich der kommunalen Defizite durch höhere Transferzahlungen von übergeordneten Regierungen und zu einem kleineren Teil durch lokale Steuern und Abgaben, welche mit den Siedlungserweiterungen zusammenhängen.<sup>304</sup>

Diese Ermutigung der Kommunen zur Expansion von Flächen könnte sich allerdings gemäß Milan und Creutzig zu einem Nachteil entwickeln, denn die spanische Wirtschafts- und Finanzkrise führte zu geringeren Transferzahlungen an die Gemeinden.<sup>305</sup>

Fernández-Aracil und Ortuño-Padilla untersuchten in der mediterranen Region von Spanien und Madrid die Effekte von Flächenausweitungen und den daraus resultierenden fiskalischen Effekten. Anhand einer umfangreichen Datenanalyse aus den Jahren 2006 bis 2014 konnten sie aufzeigen, dass eine Reduktion der Siedlungsdichte zu einer Erhöhung der kommunalen Belastung führt. Daraus abgeleitet müssen die Steuerbelastungen bei Siedlungsexpansion steigen, um den öffentlichen Verpflichtungen nachkommen zu können.<sup>306</sup>

In **Italien** gibt es wenige Untersuchungen bzgl. der wirtschaftlichen Auswirkungen auf Flächenerweiterungen. Di Liddo sowie Alinea und Salzano weisen darauf hin, dass es kaum Diskussionen zu dieser Thematik in Italien gibt bzw. es an Bewusstsein fehlt. Die Auswirkungen scheinen derzeit nicht wirklich erkannt zu werden.<sup>307</sup> Calafati weist darauf hin, dass in Italien die kommunalen Entscheidungen sehr fragmentiert sind und damit auch eigenständig.<sup>308</sup>

Di Liddo untersuchte die Zusammenhänge von wirtschaftlichem Wachstum und Siedlungsentwicklungen. Das Ergebnis ist, dass es einige negative Effekte bei der räumlichen Erweiterung in Form von Neubaugebieten geben kann. Diese sind u. a. die steigenden Infrastrukturkosten, verminderte Produktivität der Landwirtschaft und ein Anstieg an lokalen Steuern und Subventionen.<sup>309</sup>

---

<sup>304</sup> Hortas-Rico (2010), Milana & Creutziga (2016), S. 106.

<sup>305</sup> Milana & Creutziga (2016).

<sup>306</sup> Fernández-Aracil & Ortuño-Padilla (2018).

<sup>307</sup> Di Liddo (2015), Gibelli & Salzano (2006), S. 12.

<sup>308</sup> Calafati (2008), S. 105.

<sup>309</sup> Di Liddo (2015), S. 9.

Travisi und Camagni untersuchten die Nachhaltigkeit der Flächenausweitung in Verbindung mit den sozialen Kosten der Mobilität in sieben italienischen Metropolen. Das Ergebnis ist eine negative, statistisch signifikante Korrelation zwischen der Steigerung der Nutzung von öffentlichen Verkehrsmitteln und der Intensität von urbaner Mobilität.<sup>310</sup>

Ermini und Santolini untersuchten das Verhältnis von Flächenexpansion und Steuern in urbanen Gebieten anhand von 72 italienischen Kommunen von 1991 bis 2001 und kamen zu dem Ergebnis, dass eine Unterscheidung der Steuern in den Zentren verglichen mit dem urbanen Raum (Orten in der Umgebung der städtischen Zentren) durchaus einen Effekt auf die Siedlungsverdichtung haben kann. Bei einer Erhöhung der Steuern in den Stadtkernen, weitet sich die Siedlungsfläche aus bzw. urbaner Lebensraum verdichtet sich umso mehr in Zentren, je höher die Steuern der Orte im Umkreis im Vergleich zu den Zentren sind.<sup>311</sup>

Zusammenfassend geben die Untersuchungen aus einigen europäischen Ländern wieder, dass sich zwar bedingt mit der Thematik fiskalischer Effekte beschäftigt wird, jedoch weniger intensiv, wie das beispielsweise in den USA oder aber Österreich bzw. der Schweiz der Fall ist. Eine fiskalische Wirkungsanalyse wie in den USA oder aber in Österreich steht in den genannten Staaten in der Forschung allerdings nicht auf der Agenda.

## **3.2.2 Wirtschaftlichkeit und Flächenexpansion aus nationaler Perspektive**

### **3.2.2.1 Nationaler Forschungsstand**

In Deutschland beschäftigte sich die Forschung im letzten Jahrhundert zunächst mit der Ausgabenseite, d. h. mit der Versorgung der Infrastruktur und den damit verbundenen Kosten in Verbindung mit räumlicher Planung. Gassner widmete sich den Erschließungsaufwendungen von Wohngebieten und den damit verbundenen Zusammenhängen von Siedlungsstruktur und Infrastrukturkosten.<sup>312</sup> Baldermann et al. untersuchten Infrastrukturkosten bei Wanderungsbewegungen und kamen zu dem Ergebnis, dass durch Wanderungen zwischen Stadt und Umland eine Ungleichheit von Versorgung (Überhänge in zentralen

---

<sup>310</sup> Travisi & Camagni (2005).

<sup>311</sup> Ermini & Santolini (2015).

<sup>312</sup> Gassner (1954), Gassner (1967).

Orten, Defizite im Umland) entstehen kann.<sup>313</sup> Zwintz beschäftigte sich mit der Minimierung der Kosten der Abwasserversorgung und kommt zu dem Resultat, dass bei einer Einwohnerzahl von ca. 30.000 ein Kostenoptimum für Kanalisationskosten erreicht ist.<sup>314</sup> Zu ähnlichen Zusammenhängen von Siedlungsstrukturen und Infrastrukturkosten kommen auch andere Forschungsergebnisse.<sup>315</sup>

Einige Forschungen widmeten sich den Erschließungsaufwendungen von neuen Wohngebieten und kamen zu dem Ergebnis, dass Verdichtung und Erschließungskosten einen unmittelbaren Zusammenhang haben.<sup>316</sup> Holst, Krüger und Högbe entwickelten im Rahmen einer Forschungsarbeit das Modell ERNA. Auf Basis von 26 Baugebieten in mehreren Kommunen kann das computergestützte Modell Auskünfte zu Erschließungskosten für zukünftige Siedlungsgebiete geben.<sup>317</sup>

Ein Teil der Studien widmete sich der Einnahmenseite, d. h. den fiskalischen Effekten bei Steuern und den damit verbundenen negativen Effekten bei Flächenerweiterungen. Die Stadt Wiesbaden beschäftigte sich mit Zusammenhängen von Wanderungsbewegungen in das Umland und den damit verbundenen Veränderungen bei den Steuereinnahmen.<sup>318</sup> Fischer, Gschwind und Henckel analysierten in ihren Arbeiten die Verbindung von regionalen Wanderungen, Flächenbedarf und deren Folgen auf die fiskalischen Einnahmen (insbesondere die Auswirkungen bzgl. kommunalen Steuern und Verschiebungen des Finanzausgleichs).<sup>319</sup> Junkernheinrich beschäftigte sich mit der Frage, ob Wohn- oder Gewerbegebiete aus fiskalischer Einnahmesicht besser sind.<sup>320</sup> Eine ähnliche Studie führten Staender und Nordhahn durch.<sup>321</sup> Kopp stellt die Frage, was an Gewerbesteuer wirklich in der Kommune verbleibt. Alle Studien kommen zu dem Schluss, dass die kommunalen Einnahmen weitaus geringer als gedacht sind.<sup>322</sup>

Erste Analysen in den 1980er Jahren beschäftigten sich auch mit den Zusammenhängen von Einnahmen- und Ausgabeneffekten bei Wanderungsbewegungen von Bevölkerungen. Conrad untersuchte dies anhand der Stadt Frankfurt a.M. und kommt zu dem Ergebnis, dass durch einen Umzug der Einwohner in das Umland die Einnahmen in Frankfurt sinken,

---

<sup>313</sup> Baldermann, Hecking, Knauss & Seitz (1978).

<sup>314</sup> Zwintz (1976).

<sup>315</sup> Sättler, Hunger, & Schmidt (1982), Hezel, Höfler, Kandel, & Linhart (1984), Seitz (2002).

<sup>316</sup> Teichgräber (1972), Schnüll & Janssen (1999), Gassner, Heckenbücker, & Thünker (1986).

<sup>317</sup> Holst, Högbe, & Krüger (1997).

<sup>318</sup> Magistrat der Landeshauptstadt Wiesbaden (1977), S. 56 ff. und 128 ff.

<sup>319</sup> Fischer, Gschwind, & Henckel (1979), Fischer, Gschwind, & Henckel (1980).

<sup>320</sup> Junkernheinrich (1994).

<sup>321</sup> Staender & Nordhahn (1992).

<sup>322</sup> Kopp (1994).

während die Ausgaben zunächst konstant bleiben.<sup>323</sup> Lindenmann untersuchte Zuwanderungen im Großraum Bonn und stellte fest, dass dies fiskalisch betrachtet nicht unbedingt ein Gewinn für die Kommune sein könnte.<sup>324</sup> Felgenhauer untersuchte exemplarisch für die Stadt Dortmund die fiskalischen Effekte von Programmen zur Ansiedlung neuer Einwohner bei einer sinkenden Einwohnerzahl. Das Ergebnis ist, dass neue Einwohner durch derartige Förderprogramme nur bedingt erreicht werden, eine Konkurrenz von Leerständen im Ort und neuen ausgewiesenen Wohnräumen entstehen kann und eine geringe Ausweisung von geeigneten Arealen für Einfamilienhäuser zu einer Abwanderung führen könnte.<sup>325</sup>

Gutsche zeigte im Jahr 2003 mittels Modellrechnungen die Effekte von neuen Wohngebieten im kommunalen Haushalt. Dabei berücksichtigt er weitestgehend alle Ausgaben und Einnahmen in Verbindung mit Faktoren aus dem kommunalen Finanzausgleich. Dem Modell ist ein Vormodell *Immobilienmarkt* vorangestellt, mit dem eine bauliche und soziale Zusammensetzung des Neubaugebietes ausgewählt werden kann. In über acht Szenarien und fünf Fallannahmen kann die fiskalische Bilanz mittels aller relevanten Einnahmen und Ausgaben erstellt werden.<sup>326</sup> Sein Ergebnis ist, dass es für kreisfreie Kernstädte positiv sein kann, neue Wohnbaugebiete auszuweisen, während es für kreisangehörige Kommunen weniger attraktiv ist.<sup>327</sup> Kreisfreie Städte haben somit einen Vorteil, was der Suburbanisierung aufgrund der Wirkung der kommunalen Finanzierung aber entgegenwirkt. Kreisangehörige Städte haben bzgl. neuer Wohngebiete nur geringe bis gar keine Effekte auf den kommunalen Haushalt zu erwarten. Gutsche kommt u. a. zu dem Schluss, dass im kreisfreien Raum die kommunale Finanzierung die Siedlungsentwicklung nicht fördert. Gutsche und Löhr weisen deswegen auf die Problematik der Doppik in den kommunalen Haushalten und die damit verbundenen Bilanzierungs- und Bewertungsvorschriften hin. Fehlsteuerungen sehen sie u. a. in den Ansätzen der Vermögensbewertungen von Grundstücken (welche aus übergeordneten finanzpolitischen Interessen zu hoch angesetzt werden) und den fehlenden Rückstellungen zum Erhalt der zukünftigen Infrastruktur.<sup>328</sup>

In einer weiteren Arbeit weisen Gutsche und Schiller auf das Kostenparadoxon der Baulandentwicklung hin und erläutern, was prinzipiell die Ausweisung von Arealen für Siedlungen kostenintensiv erscheinen lassen. Sie bemerken zu Recht: „*Kosten beeinflussen das*

---

<sup>323</sup> Conrad (1980).

<sup>324</sup> Lindenmann (1983).

<sup>325</sup> Felgenhauer (2002).

<sup>326</sup> Reidenbach, Henckel, Meyer, Preuß, & Riedel (2010), S. 19.

<sup>327</sup> Gutsche (2003).

<sup>328</sup> Gutsche & Löhr (2006).



*Handeln in der Regel nur dann, wenn sie Eingang finden in die Marktpreise, die der Verursacher zu tragen hat. Dies ist bei externen Kosten per Definition nicht der Fall. Obgleich die Diskussion um externe Kosten aus gesamtwirtschaftlicher Sicht wünschenswert und wichtig ist, wird sie im Rahmen der hier geführten Debatte aufgrund der nur sehr geringen handlungsinduzierenden Wirkung externer Kosten zunächst bewusst ausgeklammert. Die Bedeutung der Internalisierung externer Kosten wird damit grundsätzlich nicht infrage gestellt. Vielmehr sollte eine entsprechende Erweiterung dieses Erklärungsansatzes weiterverfolgt werden.“*<sup>329</sup> Sie kommen zu dem Ergebnis, dass primär subjektive Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen einzelner Akteure für ihr Anliegen zu hohen Kosten für die Allgemeinheit führen. Daher sei eine gesamte Kostentransparenz unbedingt notwendig.<sup>330</sup>

Moeckel und Osterhage untersuchten für die Region Dortmund, welche Auswirkungen diverse Strategien bei der Entwicklung von Bauland auf Einwohner und Gemeindefinanzen haben können. Ausgehend von Annahmen hinsichtlich des Wohnungsbaus und der Wanderungen von Haushalten werden die fiskalischen Effekte dargestellt.<sup>331</sup> Als Ergebnis zeigt sich bei den Szenarien, dass die kreisfreien Städte negative fiskalische Effekte aufweisen, während die kreisangehörigen Kommunen nicht verlieren, sondern eher gewinnen. Damit ist das Ergebnis konträr zu den Aussagen von Gutsche.<sup>332</sup>

Rothe zeigte in ihrer Arbeit die Entwicklung von Einnahmen und Ausgaben für ein 12 ha großes Neubaugebiet über 25 Jahre und konnte darin aufzeigen, dass durch die Erlöse aus dem Verkauf der Grundstücke durch die Kommune zunächst positive Effekte in der fiskalischen Bilanz erfolgen und damit die Gemeinde insgesamt profitiert. Ohne diesen Effekt hätte die Gemeinde erhebliche finanzielle Belastungen im zeitlichen Verlauf.<sup>333</sup> In einer weiteren Arbeit untersuchte sie die Auswirkungen von Wirtschaftsförderungen bei Unternehmensansiedlungen aus fiskalischer Sicht. Ausgehend von einem Ziel *Förderung der Wohlfahrt der Gemeinde* mit den Unterzielen *Arbeitsplätze kreieren, Einkommen schaffen und Steigerung der kommunalen Finanzkraft*, wird ein Zielsystem aufgebaut und die ökonomischen Effekte werden entsprechend quantitativ bewertet.<sup>334</sup> Die Auswirkungen werden in volkswirtschaftliche Primär- und Sekundäreffekte sowie fiskalische Effekte der

---

<sup>329</sup> Gutsche & Schiller (2009).

<sup>330</sup> Gutsche & Schiller (2009), S.212.

<sup>331</sup> Moeckel & Osterhage (2003).

<sup>332</sup> Reidenbach, Henckel, Meyer, Preuß, & Riedel (2010), S. 23.

<sup>333</sup> Rothe (1998), Reidenbach, Henckel, Meyer, Preuß, & Riedel (2010), S. 24.

<sup>334</sup> Rothe (2005), S. 255 ff.

Kommune unterteilt. Das entwickelte Modell kann Kommunen dabei unterstützen, die optimalen Unternehmen für das in Betracht gezogene Gewerbeareal in der Kommune zu finden. Rothe kommt zu dem Resultat, dass der Standort der Kommune (Bundesland) und die Tatsache, ob es sich um eine kreisangehörige oder kreisfreie handelt, Auswirkungen auf das fiskalische Ergebnis bei der Wirtschaftsförderung und damit Ansiedlung von Unternehmen hat.

Krause-Junk beschäftigte sich in ihrer Analyse mit den Fragen, ob sich einerseits Ansiedlungen von Gewerbegebieten aus fiskalischer Sicht lohnen und andererseits ob die Anreize für Ansiedlungen zielkongruent mit den planerischen Anforderungen sind. Sie kommt zu dem Ergebnis, dass sich eine Ansiedlung durchaus lohnen kann.<sup>335</sup> Dabei können sich Gewerbeansiedlungen mit vergleichbarer Fläche in verschiedenen Kommunen unterschiedlich auf die fiskalische Bilanz auswirken. Der Effekt ist umso positiver, je zentraler die Kommune geographisch zum Umfeld liegt und je größer diese ist.<sup>336</sup> Des Weiteren hängt das Ergebnis für den kommunalen Haushalt von der Art des Gewerbes und der Lage, sowie von der Größe der Kommune ab. Auch die Frage, ob durch Wachstum in Gewerbearealen neue Einwohner in der Kommune wohnen werden, ist für die wirtschaftliche Betrachtung von Bedeutung. Anhand von drei Baulandflächen in drei Kommunen mit drei unterschiedlichen Branchen in der Region Stuttgart wird eine konkrete fiskalische Berechnung der Ausgaben und Einnahmen durchgeführt und über einen Zeitraum von fünf Jahren verglichen. Dabei scheint hier eine Kongruenz von fiskalischen Anreizen und gewerblicher Siedlungsentwicklung gegeben zu sein, allerdings wird durch dieses Vorgehen nicht der sparsame Umgang mit der Fläche unterstützt.

Reidenbach et al. stellen in ihren Untersuchungen fiskalische Auswirkungen von Wohn- und Gewerbegebieten in Form einer Bilanz anhand von Modellen mit konkreten Annahmen dar. Sie kommen zu dem Ergebnis, dass die Ausweisung von neuem Bauland sowohl bei Wohn- als auch bei Gewerbegebieten nicht rentabel ist.<sup>337</sup> Dabei sind die fiskalischen Verluste umso größer, je mehr innere Wanderungen in der Kommune stattfinden (je weniger externe neue Bürger durch neue Baulandausweisungen in die Gemeinde ziehen) und je größer der Aufwand für innere und äußere Erschließung des Gebietes sind. Gleichwohl stellen sie aber auch fest, dass in den Kalkulationen Effekte wie mögliche Abwanderungen aus der Kommune durch Ablehnung von neuen Bauflächen unberücksichtigt sind. Auch erläutern

---

<sup>335</sup> Krause-Junk (2006).

<sup>336</sup> Krause-Junk (2006), S. 134.

<sup>337</sup> Reidenbach, Henckel, Meyer, Preuß, & Riedel (2010).

sie, dass die derzeitige kommunale Finanzierung den Gemeinden kaum Anreize für den Erhalt der Landwirtschaft bieten.<sup>338</sup> Final empfehlen sie, die Transparenz hinsichtlich fiskalischer Folgen von Flächenausweisungen zu erhöhen und dabei einfache Rechenmodelle zu entwickeln und den Kommunen zur Verfügung zu stellen sowie die Datenverfügbarkeit zu optimieren. Auch eine grds. Verpflichtung einer fiskalischen Folgerechnung, wie es teilweise in den USA der Fall ist, schließen sie für die Zukunft als Idee nicht aus.<sup>339</sup>

Steffens versucht in seiner Arbeit eine Darstellung der Effekte bei Siedlungsentwicklungen und den damit verbundenen Nutzen für eine Kommune im kommunalen Haushalt zu verankern. Dabei geht es primär um eine Erfassung von Projektkosten in der fiskalischen Bilanzierung und der Nutzung eines Modells, welches die wichtigsten Kosten/Nutzen-Aspekte berücksichtigt.<sup>340</sup>

Zu erwähnen ist hier das Forschungsprojekt REFINA (Forschung für die Reduzierung der Flächeninanspruchnahme und ein nachhaltiges Flächenmanagement) des Bundesministeriums für Bildung und Forschung. Das Forschungsvorhaben fand in der Zeit zwischen 2006 und 2012 statt und umfasste 110 Einzelprojekte, die sich mit dem Ziel einer effizienten und nachhaltigen Flächeninanspruchnahme beschäftigten.<sup>341</sup> Neben umfangreichen Dokumentationen und Berichten wurden auch Werkzeuge für die fiskalische Wirkungsanalyse, sowie die Ermittlung von Folge- und Mobilitätskosten erstellt. Die wesentlichen Modelle aus dem Projekt werden im folgenden Kapitel vorgestellt.

Bei allen Modellen ist auffällig, dass weitere Kosten der Infrastruktur nicht bzw. nur unzureichend berücksichtigt werden.<sup>342</sup> Damit fehlt aber ein Anteil für eine fiskalische Gesamtkostenbetrachtung, der im Gesamtkontext ggf. gering ist aber nicht außer Acht gelassen werden kann, denn neue Bürger verursachen zumindest anteilig administrative Zusatzkosten. Krause-Junk berücksichtigt ferner in ihren Analysen nicht, dass die anteilige Veränderung der Schlüsselzuweisung in einem Gesamtkontext gesehen werden muss, d. h. die Gemeinde gewinnt erst an zusätzlichen Einnahmen, wenn die bestehenden derzeitigen Schlüsselzuweisungen durch Zusatzeinnahmen neuer Flächenausweisungen übertroffen werden. Geschieht dies nicht, ist der Effekt gering. In der Folge entstehen nur temporäre Effekte, d. h. kurzfristige Mehr- bzw. Mindereinnahmen, welche sich langfristig wieder saldieren

---

<sup>338</sup> Reidenbach, Henckel, Meyer, Preuß, & Riedel (2010), S. 210.

<sup>339</sup> Reidenbach, Henckel, Meyer, Preuß, & Riedel (2010), S. 213.

<sup>340</sup> Steffens (2011).

<sup>341</sup> REFINA (2012).

<sup>342</sup> Henger & Thomä (2009), S. 7, Tabelle 2.

beispielsweise durch die Berücksichtigung des kommunalen Finanzausgleich und die damit verbundene Basis der zweitvorangegangenen Jahre.<sup>343</sup>

### 3.2.2.2 Nationale Modelle zur fiskalischen Wirkungsanalyse

In diesem Kapitel werden die Modelle erläutert, welche im Rahmen unterschiedlicher Forschungsarbeiten entwickelt wurden, und von den Kommunen für die Ermittlung der fiskalischen Effekte von Bauflächen mittels Softwaretools genutzt werden können. Mühlleitner erwähnt in seiner Arbeit, dass es gem. LABO- und UMK-Bericht derzeit ca. acht verschiedene Folgekostenrechner in Deutschland gibt.<sup>344</sup>

#### **Fokos<sup>bw</sup>**

Im Rahmen des Forschungsprojektes WISINA<sup>345</sup> und unter Teilnahme der Hochschule für Wirtschaft und Umwelt Nürtingen-Geislingen, der STEG Stadtentwicklungsgesellschaft sowie Vertretern der kommunalen Praxis ist 2008 das praxistaugliches EDV-Tool *Fokos<sup>bw</sup>* entstanden.<sup>346</sup> An dem Projekt waren acht Städte und Gemeinden mit unterschiedlichen Fachbereichen (Planung, Liegenschaft, Tiefbau, Kämmerei) aus Baden-Württemberg beteiligt, bei dem 25 Projektareale empirisch untersucht wurden. Das Modell ist dabei in der Lage, eine fiskalische Wirkungsanalyse über einen Zeitraum von 25 Jahren zu simulieren, d. h. alle wirksamen Erträge und Aufwendungen für die Ausweisung einer neuen Wohnsiedlung abzuschätzen und somit die Wirtschaftlichkeit festzustellen. Mit der Lösung *Fokos<sup>bw</sup>* können sowohl Siedlungsergänzungen und innerörtliche Potentiale als auch typische Neubaugebiete untersucht und berechnet werden. Anhand von 160 Einstellungs- und Eingabealternativen und 75 Basisdaten werden die unterschiedlichen Situationen realitätsnah betrachtet, welche bei einer Wohnsiedlungsfläche von Bedeutung hinsichtlich einer Wirtschaftlichkeitsbetrachtung sein können. Einige dieser Eingabepositionen enthalten Vorschlagswerte, die modifiziert werden können. Eine Berechnung mehrerer Baugebiete ist mit der Lösung nicht möglich.<sup>347</sup> Die Rücklagen für den Erhalt bzw. die Erneuerung der

---

<sup>343</sup> Vgl. dazu auch die Ausführungen in Kapitel 3.1.3.

<sup>344</sup> Mühlleitner (2015), S. 20.

<sup>345</sup> WISINA war ein Forschungsprojekt im Rahmen *Baden-Württemberg Programm Lebensgrundlage Umwelt und ihre Sicherung* (BWPLUS), welches durch das Umweltministerium von Baden-Württemberg gefördert wurde. Vgl. Landesanstalt für Umwelt Baden-Württemberg (2009).

<sup>346</sup> Ruther-Melis, Hauerken, Wiedemann, Hartung, & Ruggaber (2009). Eine vereinfachte Testversion ist unter <http://testrechner.fokosbw.de/fokosdemo.php> verfügbar.

<sup>347</sup> Mühlleitner (2015), S.28.

erstellten Infrastruktur werden basierend auf dem aktuellen kommunalen Haushaltsrecht von Baden-Württemberg ermittelt. Anhand der Nutzungsdauer der Infrastruktur-Anlagen-güter und den Herstellungskosten kann eine jährliche Rücklage ermittelt werden.<sup>348</sup> Das Modell Fokos<sup>bw</sup> kann von den Kommunen in Baden-Württemberg kostenlos genutzt werden. Beratende Leistungen können über die STEG eingekauft werden. Die Lösung ist allerdings derzeit nicht mehr weiterentwickelt worden und wird von der STEG nicht mehr beworben.<sup>349</sup> Es berücksichtigt ferner nicht alle zusätzlichen administrativen Kosten, welche durch neue Bürger entstehen. Auch werden Gewerbegebiete nicht berücksichtigt.

## **Folgekostenschätzer**

Im Rahmen des erwähnten Forschungsprojektes REFINA sind eine Reihe von Modellen entstanden, die u. a. auch die fiskalischen Effekte von Flächenausweisungen berücksichtigen. Eine Lösung ist der Folgekostenschätzer. Diese Lösung bietet Planern und Kommunen in einem frühen Stadium die Möglichkeit, eine erste Übersicht über die Kosten der Infrastruktur und die Belastungen der Akteure zu differenzieren (Kosten der Bauherren, Kosten der Allgemeinheit). Dabei kann die Anwendung in vier Schritten durchgeführt werden: Erläuterung der Projektfläche, Darstellung der Bebauungsart, Abschätzung der Folgekosten sowie eine Überprüfung der Annahmen des Modells.<sup>350</sup> Das Modell verbindet Mengenabschätzungen mit Kostenwerten und allokiert diese dann auf die jeweiligen Kostenträger, also die Gruppen, welche die Kosten zu tragen haben.<sup>351</sup> Dabei kann unterschieden werden zwischen einem Neubaugebiet, einer veränderten Nutzung von Flächen oder aber einer Veränderung im Bestand von bereits existierenden Arealen. Ferner können Alternativen verglichen werden, d. h. unterschiedliche Nutzungsvarianten des potentiellen Areals oder aber auch Vergleiche von unterschiedlichen potentiellen Flächen.<sup>352</sup> Auch in dieser Lösung können (wie bei Fokos<sup>bw</sup>) die vorgeschlagenen Werte ersetzt werden. In der Lösung werden keine Kosten der sozialen Infrastruktur berücksichtigt. Die Autoren weisen ferner darauf hin, dass die Folgekosten nur ein Teil in der planerischen Abwägung sind.<sup>353</sup>

---

<sup>348</sup> Ruther-Melis, Hauerken, Wiedemann, Hartung, & Ruggaber (2009), S. 36.

<sup>349</sup> Aussage gem. Telefoninterview mit der STEG am 12.11.2018.

<sup>350</sup> REFINA (2011). Auf der Seite kann in einem weiteren Link die Lösung unter [www.was-kostet-mein-baugebiet.de](http://www.was-kostet-mein-baugebiet.de) genutzt werden. Dort sind weitere umfangreiche Erläuterungen und Anleitungen vorhanden.

<sup>351</sup> Gertz Gutsche Rümenapp (2014), S. 6.

<sup>352</sup> Gertz Gutsche Rümenapp (2014), S. 48 ff.

<sup>353</sup> Gertz Gutsche Rümenapp (2014), S. 60.

## **FIN.30**

Eine weitere Lösung im Rahmen des REFINA Forschungsprojektes ist das Programm FIN.30. Dieses, an der Universität Bonn entwickelte Excel-Programm, berechnet, auf Basis von zukünftigen Aufwendungen und Erträge, einen Kapitalwert für das betreffende Gebiet. Dafür wurde ein auf Indikatoren beruhender Bewertungsrahmen für eine nachhaltige Flächennutzung (mit den Gebieten Ökologie, Soziales und Wirtschaft) und ein Verfahren für die Unterstützung der Innenentwicklung aufgebaut. Dabei werden nur Kosten erfasst, welche für eine Entscheidung zwischen mehreren möglichen Wohnbauflächen bedeutsam sind.<sup>354</sup> Die Erträge beschränken sich auf die direkt zuordenbaren Einnahmen, d. h. es werden somit keine Einnahmen aus fiskalischen Effekten berücksichtigt.<sup>355</sup>

## **FIA**

Das Unternehmen Gertz Gutsche Rümenapp – Stadtentwicklung und Mobilität GbR in Hamburg bietet im Rahmen eines Beratungsprojektes eine fiskalische Wirkungsanalyse mittels einer eigens dafür entwickelten Lösung FIA (Fiscal Impact Analysis) an.<sup>356</sup> Die Ermittlung der mittelfristigen Erträge und Aufwendungen erfolgt sehr umfangreich, dabei werden demographische Entwicklungen (Umzüge, Altersverschiebungen) sowie fiskalische Effekte im kommunalen Finanzausgleich einbezogen. Am Beispiel des Entwicklungsgebietes Wedel Nord kann ein Ergebnisbericht des Unternehmens inklusive der fiskalischen Wirkungsanalyse eingesehen werden.<sup>357</sup>

## **LEANkom / LEAN<sup>2</sup>**

In dem erwähnten Forschungsprojekt REFINA ist ein Teilprojekt mit Namen LEAN<sup>2</sup> durchgeführt worden. Das Projekt hatte den Auftrag, sich intensiver mit der Transparenz der fiskalischen Effekte bei Siedlungsentwicklungen auseinanderzusetzen. Anhand von acht Modellkommunen (sechs aus Nordrhein-Westfalen, zwei aus Brandenburg bzw. Sachsen-Anhalt) wurde die fiskalische Modelllösung LEANkom getestet. Ergänzt wurde

---

<sup>354</sup> Kötter, Frielinghaus, Weigt, & Risthaus (2009), S. 134.

<sup>355</sup> Mühlleitner (2015), S. 22.

<sup>356</sup> Das Modell konnte vom Verfasser im Rahmen eines Treffens am 12.07.2017 mit Dr. Gutsche, GF des Unternehmen Gertz Gutsche Rümenapp – Stadtentwicklung und Mobilität GbR, in Hamburg angesehen und diskutiert werden.

<sup>357</sup> Gertz Gutsche Rümenapp (2016).

das Projekt durch eine Datenbank mit ca. 600 Siedlungsprojekten, überwiegend aus Nordrhein-Westfalen.<sup>358</sup> Ein Schwerpunkt war der Versuch einer einfachen Handhabung des Tools. Für einen Betrachtungszeitraum von bis zu 25 Jahren können die Kosten und Nutzen des zu betrachtenden Planungsprojektes (Siedlungs- oder Stadtentwicklungsprojekt) dargestellt werden. Der Nutzer wird über verschiedene Masken aufgefordert, Eingaben zur demographischen Entwicklung, Aufsiedlungsgeschwindigkeit, Art der Siedlungsstruktur und Bebauung vorzunehmen. Aufgrund der eingegebenen Informationen können die Folgekosten der technischen und sozialen Infrastruktur und die Effekte des kommunalen Finanzausgleichs berechnet sowie die Herstell- und Erschließungskosten ermittelt werden. Ferner ermöglicht LEANkom auch den Vergleich unterschiedlicher Varianten und Szenarien. Erste Rückmeldungen der kommunalen Beteiligten an dem Projekt zeigten, dass das Modell LEANkom komplexer geworden ist, als ursprünglich angedacht. Daher stellt sich die Frage, ob das Modell von den Gemeinden direkt genutzt oder mit Hilfe von Experten angewendet werden sollte.<sup>359</sup>

## **Folgekostenrechner Rheinland-Pfalz**

Das Land Rheinland-Pfalz stellt den Folgekostenrechner Kommunen und Bürgern im Internet zur Verfügung.<sup>360</sup> Das Modell basiert auf der Lösung des o. a. Folgekostenrechners Fokos<sup>bw</sup> und ist auf die Bedürfnisse und den kommunalen Finanzausgleich für das Bundesland zugeschnitten und entsprechend weiterentwickelt worden.<sup>361</sup> Der Folgekostenrechner kann angewendet werden für die Erstellung oder Aktualisierung eines Flächennutzungsplans oder Bebauungsplans, sowie für die Prüfung möglicher Ausweisungsalternativen und die nachträgliche Analyse bereits bestehender Baugebiete. In der Erläuterung auf der Homepage heißt es dazu:

*„Der Eingabeteil des Programms lässt sich in vier Kapitel unterteilen: Eingaben zur Kommune, zum Baugebiet, zur sozialen Infrastruktur und die Erstellung von Aufsiedlungsszenarien. Im Rahmen der Eingabe der Stammdaten zur Kommune wird festgelegt, ob die Verbandsgemeindestruktur nachgebildet wird oder sich die Berechnung auf eine kreis- bzw.*

---

<sup>358</sup> ILS – Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung gGmbH et al. (2009).

<sup>359</sup> ILS – Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung gGmbH et al. (2009), S. 65.

<sup>360</sup> Land Rheinland-Pfalz (2015).

<sup>361</sup> Auskunft des LUBW auf Anfrage vom 4.07.2017.

*verbandsfreie Stadt bezieht. Weitere Abfragen finden hinsichtlich der demografischen Situation und der Finanzsituation der Kommune statt und bedürfen unter Umständen der Unterstützung des Kämmers. (...)*

*Neben den Eingaben zur Kommune wird eine Spezifikation des zu entwickelnden Baugebietes eingefordert. Dabei geht es u. a. um die Entwicklungsvariante (Innenentwicklung, Siedlungsergänzung etc.), die Art der Entwicklung (Eigenentwicklung vs. städtebaulicher Vertrag) sowie den Aufsiedlungs- und Entwicklungsbeginn. Bei der Flächenbilanz sind Angaben zur Struktur der geplanten Fläche (Anteil des Nettobaulandes, der Verkehrsflächen etc.), der Bebauungsdichte, der geschätzten Einwohner pro Wohneinheit und zu etwaigen bereits früher geleisteten Erschließungsbeiträgen zu machen. (...)*

*Bei den Angaben zum Grundstücksverkehr wird berücksichtigt, welche Flächen zu welchem Wert dem neuen Baugebiet aus dem Eigenbestand der Kommune zugeführt werden und welche Flächen (Größe, Wert) zugekauft werden müssen.(...).“<sup>362</sup>*

Eine Analyse-Maske fasst alle erarbeiteten Informationen übersichtlich und grafisch zusammen. Auch ein Kapitalwert und eine Liquiditätsbetrachtung kann damit vorgenommen werden.

## **Projekt-Check**

Im Rahmen des Forschungsprojektes *Innovative Systemlösungen für ein nachhaltiges Landmanagement* des Bundesministeriums für Bildung und Forschung wurde im Teilprojekt *RegioProjektCheck, Neue Instrumente zur regionalen Evaluierung geplanter Projekte für Wohnen, Gewerbe und Versorgung im Rahmen eines nachhaltigen Landmanagements* durchgeführt. Ein Teilgebiet war *RegioProjektCheck – Werkzeuge zur regionalen Evaluierung geplanter Projekte für Wohnen, Gewerbe und Einzelhandel*. Das Ergebnis ist ein Modell (Projekt-Check). Die Lösung ist eine Weiterentwicklung und Integration von bereits bestehenden Modellen aus dem bereits erwähnten Forschungsprojekt REFINA, insbesondere dem dort entwickelten Folgekostenschätzer, dem Wohn- und Mobilitätskostenrechner und der Lösung LEANkom. Mit Projekt-Check können im Vorfeld diverse Auswirkungen auf die Bereiche Wohnen, Gewerbe- und Einzelhandelsentwicklung abgeschätzt werden. Dabei werden die Auswirkungen in sieben Teilbereiche unterteilt.<sup>363</sup>

---

<sup>362</sup> Land Rheinland-Pfalz (2015).

<sup>363</sup> HafenCity Universität Hamburg (2018/1).



1. **Bewohner und Arbeitsplätze:**  
hier geht es um die Entwicklung von Demographie und potentiellen Arbeitsangeboten und die Zusammensetzung der Altersstruktur eines Siedlungsgebietes, um die soziale Infrastruktur besser abschätzen zu können. Anhand von Branchenvergleichen können die Anzahl und die Dichte der Arbeitsplätze und ebenso das Bodenpreisniveau geschätzt werden.
2. **Erreichbarkeit:**  
hier geht es um die optimale Anbindung an die Verkehrsinfrastruktur. Es können anhand von Karten Lösungen für ÖPNV Haltestellen sowie beste Standorte für z. B. Schulen, Kitas und Supermärkte aufgezeigt werden. Damit können nicht nur die zukünftigen Wege des täglichen Bedarfs, sondern auch die Wege zur Arbeit geschätzt und interpretiert werden.
3. **Verkehr und Umfeld:**  
hier geht es um das Aufzeigen und Erkennen von potentiellen Verkehrsbelastungspunkten, um im Vorfeld Engpässe zu vermeiden.
4. **Fläche und Ökologie:**  
hierbei geht es um die vorzeitige Erkennung von ökologisch kritischen Arealen, um Konflikte im Vorfeld zu vermeiden.
5. **Infrastrukturfolgekosten:**  
hier können die bekannten Berechnungen für den Aufbau und den Erhalt von Infrastrukturmaßnahmen und deren Größe sowie die Folgekosten aufgezeigt werden.
6. **kommunale Steuereinnahmen:**  
hierbei werden die fiskalischen Effekte bei der Ausweisung von neuen Siedlungs- und Gewerbegebieten dargestellt.
7. **Standortkonkurrenz von Supermärkten:**  
hier können die Auswirkungen von neuen Märkten auf die Kaufkraft, das Umfeld und die bestehende Lebensmitteleinzelhandelsstruktur im Untersuchungsbereich analysiert werden.

Mit der Lösung wird erstmalig versucht, weitere Effekte neben den fiskalischen Wirkungen in neue Ansiedlungen zu integrieren. Das Modell ist seit 2017 in der Nutzungsphase. Ein wesentlicher Kritikpunkt ist bis dato, dass für die umfangreiche Nutzung der Lösung die

Softwarelösung ArcGIS benötigt wird, die Karten für die Auswertung zur Verfügung stellt. Auch ist die Nutzung von GIS-basierten Planungsinstrumenten noch wenig verbreitet in Kommunen und Planungsbüros.<sup>364</sup> Ein weiterer wichtiger Punkt ist, dass der Schwerpunkt der Lösung *Projekt-Check Profi* nicht auf der Erstellung einer fiskalischen Bilanz für das betroffene Areal liegt, sondern auf die Verschiebungen der Einnahmen-Effekte aus dem kommunalen Finanzausgleich im regionalen Gebiet der Flächenerweiterung, d. h. z. B. aufgrund von Wanderungsbewegungen zwischen den Kommunen.<sup>365</sup> Damit kann es zu einer falschen Deutung kommen, da nur die Erträge betrachtet werden aber nicht die Aufwendungen und Folgekosten.

### 3.3 Zwischenfazit

In diesem Abschnitt ist dargestellt worden, inwieweit eine Kommune als wirtschaftliche Einheit grundsätzlich agieren kann. Dabei wurden durch die Ansätze der liberalen Stadt bzw. der Stadt als Unternehmen aufgezeigt, dass eine Gemeinde bzw. Stadt durchaus als wirtschaftliches Unternehmen angesehen werden kann, wenngleich die Gewinnmaximierung wie in der betriebswirtschaftlichen Sicht nicht im primären Fokus steht.

Ferner wurde die Frage diskutiert, ob eine Siedlungsexpansion insgesamt als Investition angesehen werden kann. Dabei wurde deutlich, dass aus Sicht des Gesetzgebers eine Flächenerweiterung als Gänze keine Investition darstellt, sondern nur die dort aktivierten Anlagevermögen (wie z. B. Straßen und Laternen) als Investition gesehen werden. Es konnte verdeutlicht werden, dass es keine rechtliche Verpflichtung gibt, eine Wirtschaftlichkeitsbetrachtung für das gesamte Areal durchzuführen.

Flankierend durch eine Erläuterung der kommunalen Finanzierung (mit der Berücksichtigung von landesspezifischen Gesetzen am Beispiel Baden-Württembergs) und der zu berücksichtigenden Aufwands- und Ertragspositionen bei einer Wirtschaftlichkeitsbetrachtung von Siedlungsflächen wurde sodann das Spannungsfeld der Kommunen aufgezeigt. Diese befinden sich auf der einen Seite im wachsenden Konkurrenzkampf um Einwohner und/oder Gewerbebetriebe mit den anderen Städten und Gemeinden. Auf der anderen Seite ist der Finanzierungsspielraum begrenzt. Da bei der Ausweisung von Siedlungsgebieten

---

<sup>364</sup> Coskun-Öztürk, Livia Krause, & Krüger (2018), S.61.

<sup>365</sup> Aussage per Mail vom Planungsbüro Gertz Gutsche Rümenapp - Stadtentwicklung und Mobilität GbR per Mail am 08.06.2018, HafenCity Universität Hamburg (2018/2).

die Folgekosten oft ungenügend berücksichtigt werden, ist es fraglich, ob eine Expansion in die Fläche unter ökonomischen Aspekten betrachtet zielführend ist.

In einer vertiefenden Literaturanalyse im internationalen und nationalen Bereich zum Thema fiskalische Wirkungsanalysen von Siedlungserweiterungen wurde aufgezeigt, dass es eine hohe Anzahl von Forschungsergebnissen und auch praktischen Anwendungen zu diesem Thema gibt. Insbesondere in den USA sind Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen seit dem letzten Jahrhundert weit verbreitet, u. a. weil die dortige kommunale Finanzierung anders gestaltet ist und die Kommunen weniger Zuschüsse von Land und Bund bekommen, d. h. primär auf eigene Einnahmen (in hohem Maße die Property Tax) angewiesen sind. In weiteren exemplarisch ausgewählten westeuropäischen Ländern wie dem Vereinigten Königreich, den Niederlanden, aber auch Spanien und Italien, wird die Forschung bzgl. Wirtschaftlichkeitsanalysen nicht in dem Maße und auf dem Niveau der USA durchgeführt. Das liegt zum einen an einer unterschiedlichen Art der Verantwortung für die räumliche Planung und zum anderen an der Art der Kommunalfinanzierung. In Österreich, der Schweiz und auch in Deutschland gibt es dagegen eine hohe Anzahl an Forschungsergebnissen und auch systemgestützte Modelle, welche die fiskalische Wirkung von Arealen aufzeigen können.

Die vorliegenden Modelle zur Ermittlung der fiskalischen Effekte sind alle sehr umfangreich, haben sich in den Jahren verbessert und können für erste Analyse Zwecke und detaillierte Untersuchungen im Vorfeld oder aber im Nachgang eines Ansiedlungsprojektes gut verwendet werden. Teilweise beschränken sie sich auf Schwerpunkte, wie z. B. die Infrastruktur. Andere neuere Ansätze berücksichtigen sehr viele Aspekte, welche im Vorfeld von Siedlungsprojekten analysiert werden sollten (Infrastruktur, kommunale Finanzen, Verkehr, Liquidität, Demographie). Allerdings ist, wie bereits erwähnt, der Grad der Komplexität in einigen Lösungen sehr hoch, wenngleich es inzwischen Fortschritte in der Verbesserung der Benutzerfreundlichkeit gibt. Auch gibt es vordefinierte Vorschläge in den neueren Lösungen bei den Dateneingaben, die überschrieben werden können. Die fiskalischen Effekte werden sehr unterschiedlich berücksichtigt. Mühlleitner führte eine Vergleichsanalyse der Lösungen Fokos<sup>bw</sup> und LEANkom durch. Dabei werden z. B. die Schlüsselzuweisungen bei LEANkom teilweise mit einem bis dreimal höheren Wert gegenüber Fokos<sup>bw</sup> angesetzt. Andere Positionen weisen ebenso Unterschiede auf.<sup>366</sup>

---

<sup>366</sup> Mühlleitner (2015), S. 22.

Es erscheint fraglich, ob einige dieser Lösungen in jeder Kommune (insbesondere in kleinen Kommunen) ohne beratende Hilfe und Unterstützung eigenständig genutzt werden können. Ferner werden unterschiedliche Faktoren, wie z. B. außerkommunale Entwicklungen (Wirtschaftsentwicklung, Demographie, ggf. Trends) und insbesondere die fiskalischen Effekte des kommunalen Finanzausgleichs in einigen (älteren) Lösungen nicht immer konkret berücksichtigt und geben somit ein unvollständiges Analyse-Ergebnis wieder.

Ein weiterer Aspekt bezieht sich auf die Gesamtbetrachtung und die damit verbundene Forderung, dass alle Kosten, welche pro Areal bzw. pro neu hinzugezogenen Bürger entstehen, anteilig berücksichtigt werden sollten (verursachungsgerechte Kostenbetrachtung). Das bedeutet u. a. auch ein entsprechender Anteil an Verwaltungskosten pro Bürger. Dieser Aspekt wird in einigen der o. a. Lösungen oft als nicht wesentlich angesehen.<sup>367</sup> Diese Kosten können aber möglicherweise zu einem weiteren entscheidenden Faktor in der fiskalischen Analyse werden (z. B. sprungfixe Kosten bei Teilen der Verwaltung, d. h. es entstehen aufgrund einer kritisch erreichten Masse durch zusätzliche Bürger oder Gewerbeansiedlungen weitere Aufwendungen in der Administration der Kommune).

Sofern ein Gewerbegebiet in dem zu betrachtenden Areal entstehen soll, ist die Komplexität aufgrund des kommunalen Finanzausgleichs und den in Kapitel 3.1.3 erwähnten Konstellationen sehr hoch (z. B. mindert die Verrechnung der zu berücksichtigenden Gewerbesteuer mit der Schlüsselzuweisung die positiven Effekte des erwartenden Gewerbeertrages). Es entstehen somit generell Unsicherheitsfaktoren. Es muss ferner bedacht werden, dass die Ergebnisse der lokalen Bürgerschaft erläutert werden müssen. Das bedeutet, auch hier wäre ein weniger komplexer erster Ansatz hilfreicher, da er für mehr Transparenz in der Öffentlichkeit sorgen kann.

Grundsätzlich bleibt zu erwähnen, dass es durch die Nutzung von Modellen der fiskalischen Wirkungsanalyse nicht unbedingt um eine präzise Darstellung eines Ergebnisses geht, sondern das Erkennen und Beschäftigen von Zusammenhängen und den damit verbundenen Folgen. Diese sind ein Teil des Abwägungsprozesses und verbessern die Transparenz in der sich ergebenden Diskussion in der Kommune.<sup>368</sup>

---

<sup>367</sup> Reidenbach, Henckel, Meyer, Preuß, & Riedel (2010), S. 16, Henger & Thomä (2009), S.6, Mühlleitner (2015), S. 59 ff.

<sup>368</sup> Mühlleitner & Löhr (2012), S. 35.

## 4 Planungsverlauf und Flächenexpansion

### 4.1 Ziele und Verfahrensablauf

#### 4.1.1 Grundlegende Ziele der Siedlungserweiterung

Mit dem Angebot an zusätzlichen Flächen in Form von Neubau- und/oder Gewerbegebieten verfolgen die Kommunen auf der einen Seite das Ziel, Bürger in den Orten zu halten, die möglicherweise beabsichtigen in andere Gemeinden umzuziehen oder neue Bürger zu gewinnen.<sup>369</sup> Dadurch erhofft sich die Kommune zusätzliche Steuereinnahmen bzw. durch die Zuweisungen aus dem kommunalen Finanzausgleich (siehe dazu Kapitel 3.1.3) positive Effekte in ihrem jeweiligen Haushalt.<sup>370</sup> Ferner wird das Ziel verfolgt, eine bessere Auslastung der Infrastruktur zu erreichen und (bei Verkauf kommunaler Grundstücke) durch Bodenwertsteigerungen weitere Erträge für den Haushalt generieren zu können.<sup>371</sup> Durch den Ausweis von Gewerbegebieten wird ferner auch das Ziel verfolgt, Arbeitsplätze im Ort zu sichern und auszubauen, um so ebenfalls die wirtschaftliche Kraft eines Ortes zu stärken. Hahne und Günther sprechen dabei von *Wachstum durch Expansion* als ein noch immer originäres Ziel für die Verbesserung der kommunalen Situation.<sup>372</sup>

#### 4.1.2 Verfahrensablauf in Kommunen bei Siedlungsexpansion

Der grundlegende Verfahrensablauf ist in der Bauleitplanung geregelt. Die Bauleitplanung ist das Instrument, mit der die Kommune die städtebauliche Entwicklung in ihrem Zuständigkeitsbereich regelt. Sie ist unterteilt in den Flächennutzungsplan als vorbereitenden und den Bebauungsplan als verbindlichen Bauleitplan.<sup>373</sup> Es wird hier kurz auf den Verfahrensablauf eingegangen.<sup>374</sup>

Für die Aufstellung eines Bauleitplans benötigt es einen Aufstellungsbeschluss von dem zuständigen Gemeinderat. Dieser Planaufstellungsbeschluss lässt erkennen, für welchen

---

<sup>369</sup> Hahne & Günther (2008), S. 1.

<sup>370</sup> Dosch (2006), S. 18.

<sup>371</sup> Hahne & Günther (2008), S. 4., Henger & Köller (2011), S. 240.

<sup>372</sup> Hahne & Günther (2008), S. 4.

<sup>373</sup> Stollmann & Beaucamp (2017), S. 32.

<sup>374</sup> Zur Einordnung der Bauleitplanung und der Thematik dieser Arbeit in die Landes- bzw. Regionalplanung wird auf Kapitel 7.2.1 verwiesen.

Bereich ein Flächennutzungsplan bzw. Bebauungsplan erstellt werden soll.<sup>375</sup> Darauf aufbauend kann in einem Planverfahren eine inhaltliche Gestaltung unter Beteiligung der Bevölkerung ausgearbeitet werden. Der Planfeststellungsbeschluss ist in der ortsüblichen Form bekanntzumachen.<sup>376</sup>

Nachdem der Planfeststellungsbeschluss erfolgt ist, muss die Kommune die Punkte ermitteln, welche für eine Abwägung von Bedeutung sind (vgl. § 2 Abs. 3 BauGB). Hierbei spielt die gem. § 2 Abs. 4 BauGB vorgeschriebene Umweltprüfung eine erhebliche Bedeutung. Das Resultat dieser Prüfung ist in einem Umweltbericht zusammenzufassen.<sup>377</sup>

Ferner müssen die Träger öffentlicher Belange beteiligt bzw. angehört werden; dies ist in § 4 BauGB vorgeschrieben. Dabei existiert ein zweistufiges Anhörungsverfahren: während § 4 Abs. 1 BauGB eine frühzeitige Beteiligung von Behörden und Trägern öffentlicher Belange regelt, ist in § 4 Abs. 2 BauGB deren Stellungnahme zum Planentwurf festgelegt. Des Weiteren ist parallel die Öffentlichkeit gem. § 3 Abs. 1 BauGB sehr zeitnah zu beteiligen. Auch hier ist wie bei den Trägern öffentlicher Belange gem. § 3 Abs. 1 BauGB zwischen einer frühzeitigen und einer förmlichen Beteiligung in Form einer Anhörung gem. § 3 Abs. 2 BauGB zu unterscheiden.<sup>378</sup>

Aus den Ergebnissen der Anhörungen der Träger öffentlicher Belange und Beteiligungen der Öffentlichkeit entsteht der Planentwurf, welcher dem Gemeinderat zur Annahme vorgelegt wird. Nach Beschluss durch das Gremium erfolgt die zweite Phase der Öffentlichkeitsbeteiligung, d. h. die Bekanntmachung und Auslegung des Planentwurfs. Während der Phase der Auslegung können die Bürger zu den Entwürfen Stellung nehmen.<sup>379</sup> Werden Änderungen oder Ergänzungen durchgeführt, muss der angepasste Entwurf erneut ausgelegt werden.

Nach dem Abschluss des Beteiligungsverfahrens wird der Bebauungsplan von dem Gemeinderat beschlossen und muss von der zuständigen, höheren Aufsichtsbehörde zur Kontrolle vorgelegt und genehmigt werden, wie es gem. den §§ 6, 10 Abs. 2, und 246 Abs. 1a BauGB festgelegt ist. Durch Bekanntmachung tritt der Bebauungsplan in Kraft.<sup>380</sup>

---

<sup>375</sup> Stollmann & Beaucamp (2017), S. 54.

<sup>376</sup> Schrödter (2015), § 2 Rz 48.

<sup>377</sup> Batts, Krautzberger, & Löhr (2004), S. 255.

<sup>378</sup> Finkelnburg, Ortloff, & Kment (2017), S. 83.

<sup>379</sup> Finkelnburg, Ortloff, & Kment (2017), S. 88.

<sup>380</sup> Koch & Hendler (2015), S. 327.

## 4.2 Gesetzliche Grundlagen in Bezug auf Wirtschaftlichkeit

### 4.2.1 Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland

Es gibt Gesetze sowohl auf Bundes- als auch Landesebene, welche insbesondere unter dem Blickwinkel der Wirtschaftlichkeit zu betrachten sind. Als Basis gilt hier die in der Verfassung der Bundesrepublik Deutschland im Artikel 28 Abs. 2 GG verankerte Garantie der Kommunen auf Selbstverwaltung.<sup>381</sup> Dieses Grundrecht der Kommunen gibt den lokalen Organen (Bürger, Gemeinderat, Verwaltung, Bürgermeister) einen gewissen Gestaltungsrahmen, der unabhängig von übergeordneten Behörden oder aber Regierungen auf Landes- und Bundesebene die Entscheidungshoheit sichert.<sup>382</sup> Allerdings sind hier aus Gründen der *Sicherung der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet* und der damit verbundenen Wahrung des Sozialstaatsprinzips der Selbstverwaltung in gewisser Weise Grenzen gesetzt.<sup>383</sup>

Der Begriff der Wirtschaftlichkeit wird vom Gesetzgeber in der Verfassung, insbesondere in **Artikel 28 Abs. 2 GG**, im Zusammenhang mit Flächenexpansion nicht erwähnt. Es ist davon auszugehen, dass der Gesetzgeber Wirtschaftlichkeit, wie in Artikel 28 Abs. 2 Satz 1 GG beschrieben sieht. Dort heißt es: „Den Gemeinden muß das Recht gewährleistet sein, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln“. Das bedeutet, dass hier nur auf den Inhalt von Themen, welche die Kommune betreffen, eingegangen wird aber nicht, in welcher Art (z. B. unter Berücksichtigung des ökonomischen Aspektes). Es ist somit davon auszugehen, dass der Gesetzgeber in der Verfassung nur einen sehr weit gefassten Grundrahmen setzt und damit auf weitere Gesetze verweist, die in diesem Kapitel detaillierter erläutert und diskutiert werden (siehe dazu die Ausführungen zu den Gesetzen der Gemeindeordnung, Gemeindehaushaltsverordnung und dem Baugesetzbuch). Interessant erscheint unter diesem Aspekt die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes. In Urteilen, die sich u. a. auf die kommunale Selbstverwaltung, aber nicht explizit auf die in diesem Forschungszusammenhang betreffende Thematik beziehen, wird der Rahmen und der Wirkungskreis einer Kommune erwähnt. So heißt es unter anderem im Urteil zur Volksbefragung in Hessen im dritten Leitsatz des Urteils:

---

<sup>381</sup> Dolz, Plate, & Schulze (2012), S. 15, Rz 38 ff.

<sup>382</sup> Azzola et al. (1989), S. 1717, Rz 25, Jarass & Piertoh (2014), S. 638 Rz 17.

<sup>383</sup> Lindemann (1978), S. 777 ff, Faber (1982), S. 11.

*„Die Gemeinde ist als hoheitlich handelnde Gebietskörperschaft, soweit ihr nicht Auftragsangelegenheiten vom Staat zugewiesen worden sind, von Rechts wegen darauf beschränkt, sich mit Angelegenheiten des örtlichen Wirkungskreises zu befassen. Angelegenheiten des örtlichen Wirkungskreises sind nur solche Aufgaben, die in der örtlichen Gemeinschaft wurzeln oder auf die örtliche BVerfGE 8, 122 (122) BVerfGE 8, 122 (123) Gemeinschaft einen spezifischen Bezug haben und von dieser örtlichen Gemeinschaft eigenverantwortlich und selbständig bewältigt werden können. Die Gemeinde überschreitet die ihr gesetzten rechtlichen Schranken, wenn sie zu allgemeinen, überörtlichen, vielleicht hochpolitischen Fragen Resolutionen fasst oder für oder gegen eine Politik Stellung nimmt, die sie nicht als einzelne Gemeinde besonders trifft, sondern der Allgemeinheit- ihr nur so wie allen Gemeinden - eine Last aufbürdet oder sie allgemeinen Gefahren aussetzt.“<sup>384</sup>*

Damit wird der Handlungsrahmen lokal auf das Gebiet einer Kommune eingeschränkt. Aber gerade Erweiterungen von Flächen können Auswirkungen in den gesamten kommunalen Finanzausgleich (wenngleich nur partiell), die Entwicklung von angrenzenden Gebieten und Kommunen/Städten sowie die Umwelt (ökologische Aspekte) und die umliegende Infrastruktur haben. Daher stellt sich die Frage, inwieweit der Gesetzgeber bzw. das Bundesverfassungsgericht einen erweiterten Wirkungskreis und die damit verbundenen Auswirkungen/Interdependenzen sehen möchte.<sup>385</sup>

Als ein Beispiel sei folgende Situation genannt: *Eine Kommune entscheidet, ein Gewerbegebiet neu anzulegen und ein Unternehmen anzusiedeln, welches einen angrenzenden Fluss für den Produktionsprozess (Wasser, Abwasser, Kühlung der Anlagen) benötigt, Emissionen in die Umwelt ausstößt und durch die Größe eine erweiterte Infrastruktur (Straßen, Anbindung von öffentlichen Personennahverkehr) braucht.*

Hier zeigt sich, dass ggf. nicht nur die Kommune über eine ihr in der Verfassung legitimierte Selbstverwaltung und ihr durch Ortsgrenzen zugewiesenes Gebiet entscheidet, sondern weitestgehend das Umfeld und die angrenzenden Gemeinden beeinflusst. Daher wird in der Literatur gleichwohl von der Rücksicht auf die Gesamtheit des Staates (zumindest in Zusammenhang mit einer örtlichen Reduzierung der Eigenverantwortung) eingegangen.<sup>386</sup>

---

<sup>384</sup> BVerfGE 8, 122 f., Urteil vom 30.07.1958 - 2 BvG 1/58.

Vgl. auch BVerfGE 1, 167, 167, Urteil vom 20. 3. 1952 - 1 BvR 267/51, insb. Leitsatz 3.: „Art. 28 GG gewährleistet das Selbstverwaltungsrecht in dem Sinne, dass Einschränkungen durch den zuständigen Gesetzgeber den Wesensgehalt des Selbstverwaltungsrechts unangetastet lassen müssen. [..].“

Vgl. auch v. Mangoldt/Klein/Stark (2005), S. 593, Rz 171.

<sup>385</sup> Azzola et al. (1989), S. 1716, Rz 23.

<sup>386</sup> Azzola et al. (1989), S. 1726, Rz 40.



Inwieweit sich ein Widerspruch zum Wirkungskreis der Kommune mit ihrer Selbstverwaltung und den eventuellen grenzübergreifenden Entscheidungen ergibt, wäre vertiefend in der Forschung im Bereich der Rechtswissenschaft zu prüfen. Es bleibt hier zumindest festzuhalten, dass es aus Sicht des Artikel 28, Abs. 2 GG Spannungsfelder zwischen dem Prinzip der kommunalen Selbstverwaltung und dem Entscheidungsrahmen mit angrenzenden Gemeinden gibt und es ferner zu keiner expliziten Erwähnung des Aspektes der Wirtschaftlichkeit bezogen auf Siedlungsexpansionen kommt.

#### 4.2.2 Gemeindeordnung am Beispiel Baden-Württemberg

In der Gemeindeordnung des Landes Baden-Württemberg (GemO) finden sich insbesondere die §§ 77 Abs. 2 und 90 Abs. 2, die im Zusammenhang mit der Wirtschaftlichkeit erwähnt werden sollten. Während sich § 77 Abs. 2 mit der Wirtschaftlichkeit auseinandersetzt, geht es im § 90 Abs. 2 um die Bildung von Rückstellungen für ungewisse Verbindlichkeiten und damit um eine eher sekundäre Betrachtung der Wirtschaftlichkeit, denn Rückstellungen berücksichtigen Aufwendungen heute mit Blick auf einen späteren Zeitpunkt. § 90 Abs. 2 ist somit auch unter dem Aspekt der nachhaltigen Wirtschaftlichkeit zu sehen.

Gemäß **§ 77 Abs. 2 GemO** sind die Kommunen verpflichtet, wirtschaftlich und sparsam zu handeln. Der Regelungsgegenstand des Paragraphen bildet somit eine Voraussetzung für eine ordentliche und solide Haushaltswirtschaft, auch unter dem Aspekt der langfristigen Fortführung der Kommune.<sup>387</sup> Ähnliche Aussagen zu wirtschaftlichem Handeln finden sich im § 7 der Landeshaushaltsordnung für Baden-Württemberg (LHO). Der Begriff der Wirtschaftlichkeit bedeutet - wie erwähnt - ein Produkt optimal mit dem geringsten Ressourceneinsatz zu erstellen oder aber mit einem vorgegebenen Mitteleinsatz die bestmögliche Qualität zu erzeugen. Beides setzt eine Bewertung der Kriterien und Mittel voraus (Preis, Menge). Bei Bewertungen von Bauland und den damit verbundenen Aspekten, müssen allerdings auch nicht-monetäre Themen berücksichtigt werden, wie z. B. Einflüsse auf die Umwelt.<sup>388</sup>

---

<sup>387</sup> Aker, Hafner, & Notheis (2013), S. 608, Rz 15.

<sup>388</sup> Aker, Hafner, & Notheis (2013), S. 609, Rz 19, Kunze, Schmidt, & andere (2016), S. 25, Rz 40.

Eine weitere konkrete Handhabung, d. h. wie eine Überprüfung des Haushalts auf Wirtschaftlichkeit erfolgen soll, ergibt sich nicht explizit aus § 77 Abs. 2 GemO, sie wird vielmehr in § 12 GemHVO BW ausgeführt, denn dort besteht eine Vorgabe für eine Investitionsrechnung, allerdings nur für die Anlagengüter und nicht (wie in Kapitel 3.1.2 erläutert) für eine Flächenerweiterung. Ferner gibt der Gesetzgeber auch keine expliziten Vorgaben, was konkret wirtschaftlich bedeutet. Es wird in der Literatur nur erwähnt, dass wirtschaftliches Handeln gegeben ist, wenn neben den Aufwendungen für eine Maßnahme auch die Folgekosten berücksichtigt werden.<sup>389</sup>

Entscheidend ist dabei auch die Aussage des Gesetzgebers (u.a. in § 77 GemO), dass unter allen Entscheidungen der ökonomische Aspekt im Prinzip eine weitreichende Bedeutung hat. Damit werden Investitionscontrolling und Projektmanagement, so wie es in der freien Wirtschaft durchaus üblich ist, zu einem wesentlichen Bestandteil in einem Entscheidungsprozess erklärt. Das bedeutet aber auch, dass Investitionen sowohl im Vorfeld als Entscheidungsgrundlage mit einem entsprechenden Controlling begleitet werden sollten als auch während und nach der Fertigstellung der Investition (ex ante und Ex-Post Betrachtung). Auch hierzu gibt es in der Gemeindeordnung allerdings keine expliziten Ausführungen. In der Literatur und in der herrschenden Meinung wird derzeit bei den Begriffen wirtschaftlich bzw. sparsam von unbestimmten Rechtsbegriffen gesprochen, deren Überprüfung Gerichten bzw. den Aufsichtsbehörden obliegt.<sup>390</sup>

Dies zeigt, dass der Begriff der Wirtschaftlichkeit und die damit verbundene Tätigkeit des Handelns zwar unter ökonomischen Aspekten erfolgen sollte, aber eine Legaldefinition und ein konkretes Vorgehen im § 77 Abs. 2 GemO nicht angeordnet ist. Die Einschätzung obliegt somit immer dem Einzelfall bzw. der richterlichen Entscheidung.

**§ 90 Abs. 2 GemO** geht nur auf die Bildung von Rückstellungen ein. Hier wird analog zum Handelsrecht (§ 249 HGB) von ungewissen Verbindlichkeiten hinsichtlich Höhe und Zeitpunkt gesprochen.<sup>391</sup> Im Hinblick auf die Ausweisung und Erstellung von Neubaugebieten sei hier insbesondere auf die Kosten für den nachhaltigen Erhalt der Infrastruktur hingewiesen. Diese sind sowohl in der Höhe als auch im Zeitpunkt ungewiss, kann es sich doch um Aufwendungen handeln, die ggf. erst nach sehr langer Zeit zu Ausgaben führen (man

---

<sup>389</sup> Ade, et al. (2011), S. 75.

<sup>390</sup> Kunze, Schmidt, & andere (2016), S. 28, Rz 47.

<sup>391</sup> Innenministerium Baden-Württemberg (2011), Punkt 4.3, S.93 ff.

denke z. B. nur an den Erhalt bzw. die Erneuerung einer Kanalisation oder eines Straßenabschnitts). Grundsätzlich ist eine Rückstellung dann zu bilden, wenn die Kommune davon ausgehen muss, dass eine Inanspruchnahme wirklich stattfinden wird.<sup>392</sup> Insofern haben die Bildungen von Rückstellungen auch Auswirkungen auf die Kosten- und Nutzenanalyse bzw. Wirtschaftlichkeitsanalyse, denn die Bildung von Rückstellungen führt im Jahr der Bildung zu einem Aufwand, die Ausgabe aber erst in späteren Perioden. Damit ist aber im Prinzip ein Verstoß gegen den Grundsatz der Periodengerechtigkeit gem. § 80 Abs. 1 Nr. 1 GemO gegeben, denn der Haushalt soll (nur) die im Haushaltsjahr entstehenden Aufwendungen enthalten.<sup>393</sup> Die Bildung einer Rückstellung für die Instandhaltung und damit den zukünftigen Erhalt eines Vermögensgegenstandes fällt unter die Ermessensrückstellungen des § 41 Abs. 2 GemHVO (vgl. dazu die u. a. Ausführungen).<sup>394</sup> Dies wird insbesondere in der Literatur kritisiert, weil z. B. Rückstellungen für unterlassene Instandhaltungen im Gesetz nicht mehr erwähnt und somit nicht mehr gebildet werden müssen. Insofern ist keine wirkliche Reform des Gesetzes im Sinne des nachhaltigen Handelns und Wirtschaftens getroffen worden.<sup>395</sup> Auch sei hier der § 91 Abs. 2 GemO erwähnt, der von pfleglicher und wirtschaftlicher Verwaltung des Vermögens spricht, d. h. im Prinzip ist eine Erhaltung der Substanz gefordert. Die Substanzerhaltung kann aber nur sichergestellt sein, wenn entsprechende Rückstellungen gebildet werden.

Die vorstehenden Ausführungen haben somit gezeigt, dass die Gemeindeordnung grundsätzlich gute Ansätze für die Thematik der Wirtschaftlichkeit von Flächenexpansionen hat aber in einigen Punkten zu wenig konkret ist bzw. auch widersprüchliche Aussagen enthält.

### **4.2.3 Gemeindehaushaltsverordnung am Beispiel Baden-Württemberg**

In der GemHVO des Landes Baden-Württemberg finden sich insbesondere die §§ 12 Abs. 1 und 41 Abs. 2, die im Zusammenhang mit der Wirtschaftlichkeit von Flächenexpansionen erwähnt werden sollten. Während sich § 12 Abs. 1 GemHVO mit der Vorgabe zu einer Wirtschaftlichkeitsberechnung bei Investitionen beschäftigt, geht es im § 41 Abs. 2

---

<sup>392</sup> Aker, Hafner, & Notheis (2013), S. 744, Rz 7.

<sup>393</sup> Aker, Hafner, & Notheis (2013), S. 746.

<sup>394</sup> Aker, Hafner, & Notheis (2013), S. 746.

<sup>395</sup> Aker, Hafner, & Notheis (2013), S. 747 Rz, 12.

GemHVO um die Bildung von Rückstellungen. Beide Normen präzisieren die o. a. Regelungen der Gemeindeordnung.

In § 12 Abs. 1 GemHVO wird eine Wirtschaftlichkeitsanalyse bei bedeutsamen Investitionen verlangt. Dort heißt es: *„Bevor Investitionen von erheblicher finanzieller Bedeutung beschlossen werden, soll unter mehreren in Betracht kommenden Möglichkeiten durch einen Wirtschaftlichkeitsvergleich unter Einbeziehung der Folgekosten die für die Gemeinde wirtschaftlichste Lösung ermittelt werden.“*

Es besteht ein Zusammenhang dieses Paragraphen insbesondere mit den §§ 77 GemO, der wirtschaftliches und sparsames Handeln fordert, und ebenso 90 Abs. 2 GemO, welcher sich auf die Bildung von Rückstellungen bezieht. Entscheidend ist, dass diese o. a. Analysen bzgl. der Wirtschaftlichkeit der Investition und der damit verbundenen Rückstellungsbildung bereits vor der eigentlichen Durchführung eines Investitionsprojektes getätigt werden sollten.<sup>396</sup> Dabei wird grundsätzlich keine explizite Vorgabe im Gesetzestext gemacht, welche Investitionen von erheblicher finanzieller Bedeutung sind. Hier liegt es (sicher auch im Sinne der kommunalen Selbstverwaltung in Verbindung mit Artikel 28 GG) in der Eigenverantwortung der Kommune, eine konkrete Festlegung zu treffen.<sup>397</sup> Das bedeutet zunächst aber, dass es keine konkrete Verpflichtung von Seiten des Gesetzgebers gibt, ab einer bestimmten Größenordnung eine Wirtschaftlichkeitsberechnung durchzuführen. Einerseits soll eine Wirtschaftlichkeitsbetrachtung vorgenommen werden, andererseits obliegt es den Kommunen, hier konkrete Vorgaben zu geben. Eine homogene Vorgabe für alle Kommunen im Land Baden-Württemberg (zumindest relativ z. B. zur Größe einer Kommune oder deren Haushaltsvolumen) gibt es nicht. Es gibt auch keine konkrete Vorgabe einer Kosten-Nutzen-Analyse für Kommunen im Gegensatz zum Bund, der dazu gem. § 6 Abs. 2 HGrG verpflichtet ist.<sup>398</sup> Ein gewisses Spannungsfeld in Verbindung mit den o. a. Paragraphen der Gemeindeordnung ist somit vorgegeben.

Wie in Kapitel 3.1.2 festgestellt, sieht der Gesetzgeber ein Neubaugebiet bzw. eine Flächenerweiterung nicht als eine Investition im Sinne des hier vorliegenden § 12, Abs. 1 GemHVO an. Auch die Wahl der Methodik und des Vorgehens bei der Prüfung von Inves-

---

<sup>396</sup> Aker, Hafner, & Notheis (2013), S. 1146, Rz 1.

Aker, Hafner, & Notheis (2013), S. 752 ff. § 91 GemO bezieht sich zwar auf Vermögensgegenstände aber Grund und Boden und damit eine Investition in eine Erweiterung ist i. e. S. auch ein Vermögenswert.

<sup>397</sup> Aker, Hafner, & Notheis (2013), S. 1146, Rz 2.

<sup>398</sup> Ade, et al. (2011), S. 101.

titionsentscheidungen bleibt den Kommunen selbst überlassen, wie sie vorgehen und welchen Ansatz sie wählen. Empfehlungen gibt es von Seiten des Bundesministeriums der Finanzen.<sup>399</sup> Weitere Empfehlungen hinsichtlich Mindestanforderungen und Aufbau der Analyse gehen aus der Verwaltungsvorschrift zu § 7 der Landeshaushaltsordnung hervor.<sup>400</sup>

Es kann somit zusammenfassend zu § 12 Abs. 1 GemHVO gesagt werden, dass es zwar eine Verpflichtung zur Wirtschaftlichkeitsanalyse gibt, jedoch nur für Investitionen im Anlagevermögen wie in Kapitel 3.1.2 beschrieben. Die Art der Ausprägung und Nutzung dieser Analyse bleibt jeder Kommune selbst überlassen ist. Es ist somit sicherlich eine Klärung der Gerichte notwendig, um hier Klarheit in der Interpretation zu bekommen.

In **§ 41 Abs. 2 GemHVO** werden Möglichkeiten zur Bildung von Rückstellungen gegeben, die nicht gesetzlich verpflichtend gebildet werden müssen. Der Absatz lautet im ersten Satz: „*Weitere Rückstellungen können gebildet werden.*“

Es besteht somit eine Freiwilligkeit, Rückstellungen für Ausgaben in der Zukunft zu bilden (Wahlrückstellungen). Dies ist in gewisser Weise unter dem Aspekt der Nachhaltigkeit und der Sicherung der langfristigen Aufgaben der Kommune zu sehen.<sup>401</sup> Allerdings ist bei der Freiwilligkeit auch der Rahmen begrenzt, einerseits durch § 90 Abs. 2 GemO, der im Prinzip die Basis bildet, andererseits durch Klarstellungen (wie z. B. im Leitfaden der Bilanzierung), dass für Investitionen keine Rückstellungen gebildet werden dürfen.<sup>402</sup> Es muss somit zumindest ein konkreter Anlass gegeben sein, so wie unter § 90 Abs. 2 GemO beschrieben.

Die Gesetzesvorgabe des § 41, Abs. 2 GemHVO kann unter dem Aspekt der Wirtschaftlichkeit und des nachhaltigen Handelns zu den o. a. Ausführungen des § 90 Abs. 2 GemO gesehen werden. Insgesamt kritisch kann insbesondere die Freiwilligkeit betrachtet werden, denn damit wird die Vergleichbarkeit der Kommunen untereinander kaum möglich sein. Ferner ist den Gemeinden aber im Prinzip durch § 90 Abs. 2 GemO eine Verpflichtung zur Bildung von Rückstellungen auferlegt. Verpflichtung (§ 90 Abs. 2 GemO, der von *sind zu bilden* spricht) vs. Freiwilligkeit (§ 41 Abs. 2 S1, der von *können gebildet werden* spricht) erschweren die Anwendung dieser beiden Gesetze in praxi.

---

<sup>399</sup> Bundesministerium der Finanzen (1998).

<sup>400</sup> Land Baden-Württemberg (2002), S. 338.

<sup>401</sup> Aker, Hafner, & Notheis (2013), S. 1300, Rz 54.

<sup>402</sup> Innenministerium Baden-Württemberg (2011), S. 94.

Die Gemeinden sind allerdings in einer Art Dilemma, denn einerseits sind sie angehalten, einen ausgeglichenen Haushalt abzulegen. Dieser wird durch den Aspekt der zusätzlichen Rückstellungsbildung ggf. erschwert. Andererseits sind sie ebenso verpflichtet, eine für die Zukunft ausgerichtete nachhaltige Haushaltswirtschaft durchzuführen. Hier setzt auch die Kritik in der Literatur an, denn eine Ermessensentscheidung bzgl. der Bildung von Rückstellungen (gerade im Zusammenhang mit dem zukünftigen Erhalt der Infrastruktur) kann durch Erleichterungen (Wahlrückstellungen) nicht erreicht werden. Wenn eine Kommune sich ggf. durch Verzicht der Anwendung von § 41 Abs. 2 S1 GemHVO besser darstellt, als sie haushaltstechnisch und langfristig eigentlich objektiv betrachtet gesehen werden muss, so fördert dies nicht die Transparenz gegenüber den Bürgern.<sup>403</sup>

Ähnlich wie bereits in Kapitel 4.2.2 bezüglich der Gemeindeordnung ist auch hier bei der Gemeindehaushaltsverordnung zu schlussfolgern, dass der Gesetzgeber bezogen auf Wirtschaftlichkeit von Flächenexpansionen und dem damit verbundenen Wirken der Kommunen zwar einige nachvollziehbare Akzente gesetzt hat, die Durchführung der Gesetze aber eher ein Ermessen der Gemeinde ist und somit wichtige Darstellungen von Kosten bislang nicht eindeutig geregelt hat.

#### 4.2.4 Baugesetzbuch

**§ 1a Abs. 2 S. 1 BauGB**, der überschrieben ist mit *Ergänzende Vorschriften zum Umweltschutz*, spricht nicht explizit über Wirtschaftlichkeit von Flächenerweiterungen, aber es wird von einem sparsamen und schonenden Umgang gesprochen, den die Gemeinde bei Grund und Boden beachten soll. Damit wird indirekt von einem ökonomischen Handeln gesprochen, denn sparsamer Umgang bedeutet, effizient mit den bestehenden Ressourcen zu wirtschaften. Die Norm zeigt grundsätzlich Alternativen auf, die vor der weiteren Versiegelung von Flächen geprüft werden sollen, wie z. B. Maßnahmen zur Innenverdichtung.<sup>404</sup> Wie an der Überschrift des Gesetzes erkennbar, bezieht sich der Gesetzgeber hier primär in den Vorgaben auf den Umweltaspekt. Es ist somit ein Ziel des Abschnitts, eine Reduzierung des Flächenverbrauchs zu bewirken.<sup>405</sup>

---

<sup>403</sup> Aker, Hafner, & Notheis (2013), S. 748, Rz 12.

<sup>404</sup> Ernst, Zinkahn, Bielenberg, & Krautzberger (2017), S. 48, Rz 46.

<sup>405</sup> Battis, Krautzberger, & Löhr (2016), S. 81, Rz 3.

Allerdings werden vom Gesetzgeber und der Rechtsprechung keine grundsätzlichen Limitierungen ausgesprochen, d. h. es können weiterhin Flächen außerhalb bestehender Siedlungsstrukturen auch unter Beachtung von § 1a Abs. 1 S. 2 BauGB ausgewiesen und somit ggf. auch das ökonomische Prinzip außer Acht gelassen werden.<sup>406</sup>

Es ist vielmehr eine Vorgabe, möglichst sparsam mit der Ressource Grund und Boden umzugehen.<sup>407</sup> In diesem Zusammenhang setzt die Rechtsprechung auch unter Beachtung der in § 1a Abs. 2 BauGB gelisteten Maßnahmen zur Vermeidung von weiterer Versiegelung von Flächen (wie z. B. die erwähnte Innenverdichtung) keine expliziten Grenzen, d. h. es muss nicht alles im Gesetz genannte an Alternativen ausgeschöpft werden, bis eine weitere Flächenversiegelung vorgenommen werden kann. Ernst, Zinkahn, Bielenberg und Krautzberger weisen u. a. darauf hin, dass die Bedeutung insb. des § 1 Abs. 4 nicht zu unterschätzen ist und dazu führen kann, dass den Gemeinden Vorgaben hinsichtlich eines Höchstmaßes an Versiegelung bei Neuplanungen gemacht werden könnte.<sup>408</sup> Inwieweit es hier zu einem Widerspruch kommt, da einerseits der Gesetzgeber eine vorsichtige Nutzung von Ressourcen verlangt, andererseits aber keine Vorgabe gegeben ist, wann dieses Prinzip durchbrochen werden darf (auch unter dem Aspekt des o. a. Artikel 28 GG), obliegt sicherlich der Prüfung durch die Gerichte und deren Interpretation. Es bleibt festzuhalten, dass die Vorgabe durch § 1a Abs. 2 S 1 BauGB in Verbindung mit der Rechtsprechung nicht ausreichend ist, um eine rein ökonomisch rationale Betrachtung in dem Prozess der Versiegelung weiterer Flächen zu erkennen.

### **4.3 Wirtschaftlichkeit im Planungsverlauf**

Während es in Kapitel 4.2 um die Berücksichtigung der Wirtschaftlichkeit (insbesondere bei Flächenerweiterungen) in der Gesetzgebung ging, soll in diesem Abschnitt die rein inhaltliche Betrachtung des ökonomischen Handelns bei der zusätzlichen Versiegelung von Grund und Boden angegangen werden. Dabei ist die rein inhaltliche, ökonomische Betrachtung aufgeteilt in einen rein monetären Aspekt und in eine nicht-monetäre Sicht. Allgemein ist Beleuchtung des Aspektes der Wirtschaftlichkeit primär eine Frage aus der Theorie des ökonomischen Nutzens, d. h. welchen zusätzlichen wirtschaftlichen Nutzen bringt einer Kommune ein Neubaugebiet bzw. Gewerbegebiet und inwieweit ist der Grenznutzen eines

---

<sup>406</sup> OVG Münster, BauR 2014, 2031, BVerwGE 128, 238, Ernst, Zinkahn, Bielenberg, & Krautzberger (2017), S. 56, Rz 54.

<sup>407</sup> Battis, Krautzberger, & Löhr (2016), S. 82, Rz 5.

<sup>408</sup> Ernst, Zinkahn, Bielenberg, & Krautzberger (2017), S. 51, Rz 48.

zusätzlichen Einwohnern bzw. der Gewerbeertrag eines Betriebes, der von außerhalb in den Ort zieht, als Vorteil gegenüber den damit verbundenen Grenzkosten je Einwohner bzw. je Gewerbetreibenden zu sehen. Dafür ist der in Kapitel 4.2 beschriebene gesetzliche Rahmen ein Grundgerüst, welches die Handlungsspielräume aufzeigt. In diesem gesetzlichen Rahmen gibt es Bewegungsspielräume, die im vorherigen Abschnitt skizziert wurden. Allerdings gibt es auch viele ungeklärte Punkte, so dass von einer vollständigen Rechtssicherheit aktuell nicht gesprochen werden kann, zumindest unter dem Begriff der Wirtschaftlichkeit.

In diesem Kapitel geht es um die Frage, ob eine Flächenerweiterung für Siedlungszwecke für eine Kommune ökonomisch sinnvoll ist. Wie schon einleitend erwähnt, können die mikro- und makroökonomischen Aspekte hier nur partiell angesprochen werden, ist diese Thematik im Zusammenhang mit dem eigentlichen Anliegen dieser Untersuchung doch eher ein Randgebiet. Die vertiefende Auseinandersetzung bzgl. der Optimierung der Kommune unter dem Aspekt der Wirtschaftlichkeit obliegt anderen Forschungsarbeiten, insbesondere auf dem Gebiet der öffentlichen Verwaltung in Verbindung mit der Betriebswirtschaftslehre und der Mikroökonomie.

### **4.3.1 Wirtschaftlichkeit aus monetärer Sicht**

Die inhaltliche Betrachtung der Wirtschaftlichkeit aus monetärer Sicht setzt dem ökonomischen Nutzen einen Geldwert entgegen. Es stellt sich die Frage, welchen zusätzlichen Nutzen ein zusätzlicher Bürger der Gemeinde/Stadt wirklich stiftet. Damit verbunden sind die zusätzlichen Einnahmen und die zusätzlichen Kosten. In Kapitel 3.1.3 wurde aufgezeigt, dass eine Kommune durch Erhöhung der Einwohnerzahl ihre Einnahmen steigern kann (Erhöhung der Bedarfsmesszahl verbunden mit der Schlüsselzuweisung); insofern könnte vereinfacht die These gelten, dass jeder zusätzliche Bürger Geld in die Gemeindekasse bringt. Dieses Argument beruht auf der Tatsache, dass die kommunale Finanzierung sehr stark auf die Summe der Einwohner einer Gemeinde aufbaut (siehe Kapitel 3.1.3). Dabei wird zunächst ignoriert, dass ein zusätzlicher Einwohner auch Anforderungen an die Gemeinde stellen wird, je nach Alter und Entwicklungsstand (z. B. Kleinkind, Schüler, Erwerbstätiger bzw. Rentner) sind diese in Art und Höhe unterschiedlich und auch über die Zeitschiene betrachtet schwankend.

In den Kommunen werden Aufwendungen und Erträge insgesamt betrachtet. Eine andere Art der Betrachtung wäre eine Sichtweise auf den einzelnen zusätzlichen Bürger. Hierzu



dient im Folgenden ein vereinfachter Controlling-Ansatz in Form einer Beispielrechnung anhand der Gemeinde Hirschberg an der Bergstraße in Baden-Württemberg (kreisgebundene Kommune) für das Jahr 2012. Wie unter Kapitel 3.1.3 beschrieben, ist die Bedarfsmesszahl die Basis für den kommunalen Finanzausgleich für die entsprechende Einwohnerzahl. In der Gemeinde Hirschberg betrug dieser pro Einwohner im Jahre 2012 gem. Haushalt der Kommune ca. 1.014 Euro, weil die Bedarfsmesszahl im Haushalt insgesamt 9.661.819 Euro hoch war.<sup>409</sup> Es muss festgehalten werden, dass die Bedarfsmesszahl eine reine Bemessungszahl ist, d. h. würde die Kommune keine weiteren Einnahmen bzw. Zuweisungen bekommen, weil z. B. kein Anteil an Einkommens-, Umsatz-, Grund- oder Gewerbesteuer (und sonstige Zulagen) pro Neubürger besteht, dann entspräche die Schlüsselzuweisung gem. Abbildung 6 nur 88 Prozent der Bedarfsmesszahl.<sup>410</sup> Wenn in diesem Beispiel davon ausgegangen wird, dass jeder zusätzliche Bürger den gleichen Anteil an zusätzlicher Einkommens-, Umsatz-, Grund- oder Gewerbesteuer (und sonstige Zulagen) wie der bisherige Einwohner im Durchschnitt hätte und somit quasi eine Linearität zwischen zusätzlichem Einwohner und zusätzlicher anteiliger Steuerkraft wie in Abbildung 9 bestehen würde, dann würde die Erhöhung der anteiligen Bedarfsmesszahl auch zu einer Erhöhung der (anteiligen) Steuerkraftsumme führen.

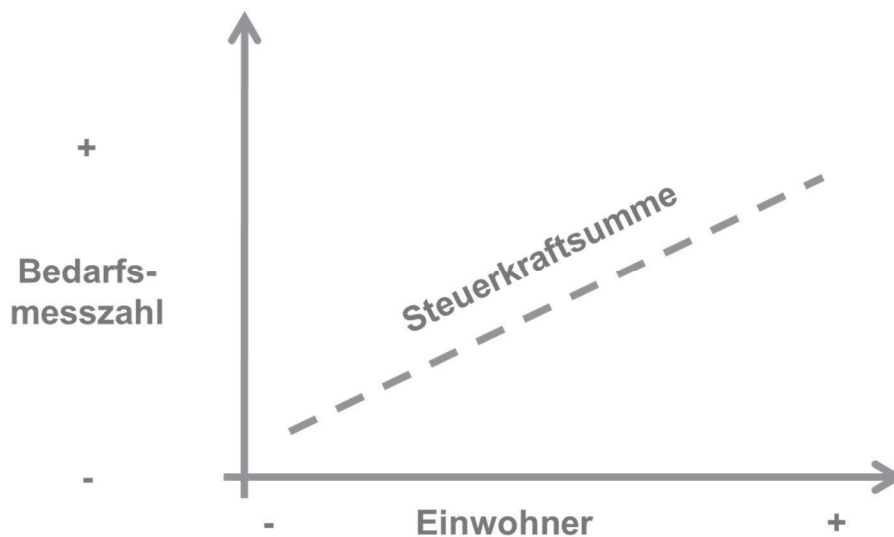


Abbildung 9: Korrelation von Einwohner und Bedarfsmesszahl.  
(Eigene Darstellung)

<sup>409</sup> Gemeinde Hirschberg (2012/1). 9.661.819 Euro / 9.532 Einwohner = 1.014 Euro pro Einwohner.

<sup>410</sup> Gem. §5 Abs. 3 FAG wird die Zahlung der Schlüsselzuweisung, bis 60 Prozent der Bedarfsmesszahl erreicht wird, zu 100 Prozent durchgeführt. Die restl. 40 Prozent fehlenden Beträge zur Erreichung der Bedarfsmesszahl werden nur zu 70 Prozent ausgezahlt, d. h. 70 Prozent von 40 Prozent = 28 Prozent. Das bedeutet die Summe der Schlüsselzuweisung ist 60 Prozent + 28 Prozent = 88 Prozent der Bedarfsmesszahl.

Damit würde sich auch die Abgabe an den Kreis (Kreisumlage) und an das Land (Finanzausgleichsabgabe) entsprechend erhöhen, denn die Kreisumlage bemisst sich gem. § 35 FAG als Prozentsatz der Steuerkraftsumme der Kommune. So betrug die Kreisumlage im Jahre 2012 für die Gemeinde Hirschberg 2.737.835 Euro.<sup>411</sup> Das bedeutet bei 9.532 Einwohnern eine Kreisumlage pro Einwohner in Höhe von 287,23 Euro (gerundet 287 Euro). Die Finanzausgleichsabgabe bemisst sich gem. § 1a FAG ebenfalls an einem Prozentsatz der Steuerkraftmesszahl und betrug für die Gemeinde Hirschberg im Jahre 2012 2.075.369 Euro, d. h. 217,73 Euro pro Einwohner (gerundet 218 Euro). Das bedeutet (ceteris paribus), dass eine Erhöhung der Einwohnerzahl um einen zusätzlichen Einwohner zur Erhöhung der Abgaben an Kreis und Land führen würde.

Des Weiteren muss berücksichtigt werden, dass ein zusätzlicher Einwohner einen zusätzlichen Kostenanteil in der Verwaltung der Kommune verursacht. Wenn in diesem Beispiel davon ausgegangen wird, dass ein lineares Verhältnis von anteiligen Mitarbeitern in der Verwaltung und Einwohnern besteht,<sup>412</sup> so würden allein aus den anteiligen Personalkosten der Mitarbeiter in der Verwaltung und einem angenommenen Pauschalbetrag für Verwaltungsaufwendungen, Kosten pro Bürger in Höhe von 391 Euro entstehen. Diese 391 Euro beruhen auf folgenden Annahmen: Hirschberg hatte im Jahr 2012 0,53 Prozent Mitarbeiter in der Verwaltung pro Einwohner und Personalkosten von 54.960 Euro pro Mitarbeiter gem. Haushalt 2012. Es wird ein linearer Anteil an Verwaltungsmitarbeitern pro Kopf angenommen (= 0,53 Prozent x 54.960 Euro). Weitere vereinfachte Annahme ist, dass ca. 100 Euro pro Einwohner an sonstigem Aufwand p.a. in der Verwaltung anfallen (Strom, Papier, EDV, usw.).<sup>413</sup>

Abbildung 10 zeigt das Ergebnis dieser vereinfachten Brutto/Netto-Betrachtung für einen zusätzlichen Einwohner einer Kommune (Mittelverwendung). Nicht berücksichtigt sind bei diesem vereinfachten Ansatz die zweckgebundenen Mittel und sonstigen Zuweisungen (Betrachtung pro Einwohner) wie z. B. auch die kommunale Investitionspauschale (diese betrug 2012 für die Kommune ca. 44 Euro pro Einwohner).<sup>414</sup> Diese würden den Grenzertrag pro Einwohner erhöhen.

---

<sup>411</sup> Gemeinde Hirschberg (2012/1).

<sup>412</sup> Mudrack (2014), S. 222, Kemper & Gilgen (2008), S. 8 ff.

<sup>413</sup> Die Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen im Haushalt der Gemeinde Hirschberg im Jahre 2012 waren gem. Haushalt 2.552.500 Euro oder 270 Euro pro Einwohner. Die in diesem Beispiel angenommenen 100 Euro entsprechen 37 Prozent der Verwaltungsaufwendungen pro Einwohner und können als angemessen für diese Kostenart gesehen werden.

<sup>414</sup> Gemeinde Hirschberg (2012/1).

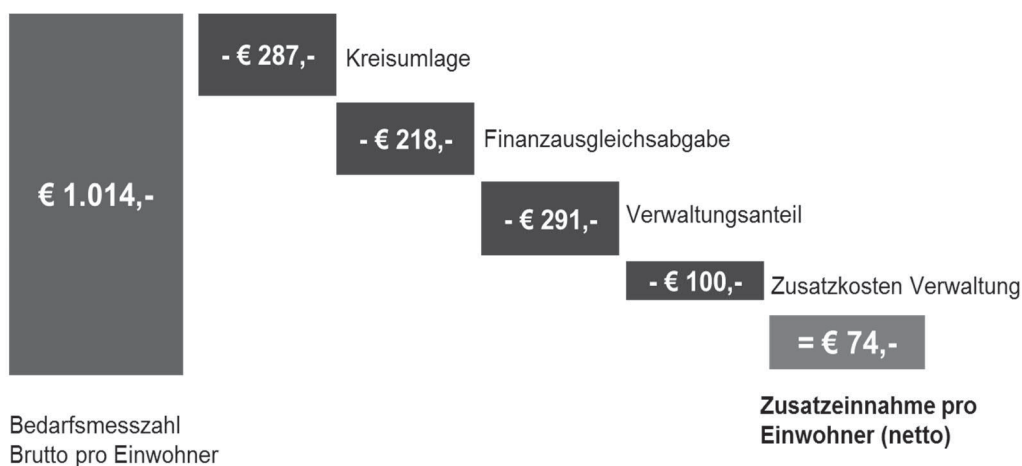


Abbildung 10: Brutto-/Netto- Betrachtung eines zusätzlichen Einwohners einer Kommune pro Jahr in Baden-Württemberg anhand der Gemeinde Hirschberg a. d. Bergstraße. (Eigene Darstellung unter Hilfe des Haushalts der Gemeinde Hirschberg und i. V. m. Sekol (2017))

Was anhand diesem einfachen und unter den o. a. Annahmen sehr eingeschränkten Beispiel deutlich gemacht werden soll, ist die Tatsache, dass eine rein ökonomische Betrachtung auf Basis von Grenzeinnahmen und Grenzkosten pro Bürger eine sehr gute Transparenz schaffen kann, die auch den Gremien (Gemeinderat) und den Einwohnern vermittelt werden könnte. Der Unterschied zwischen dem festgelegten fiktiven Bedarf pro Einwohner durch das Land und den tatsächlich zur Verfügung stehenden Nettobeträgen zur Finanzierung der kommunalen Aufgaben kann sich deutlich unterscheiden und wird in den überwiegenden Fällen nur ein Bruchteil der wirklich angenommenen Bedarfsmesszahl sein.<sup>415</sup>

Ein weiterer Gesichtspunkt ist das Argument, dass neue Bürger durch eine erhöhte Kaufkraft mehr Wirtschaftskraft in einen Ort bringen und dadurch auch ggf. Arbeitsplätze sichern bzw. schaffen. Auch hier kann durch einfache Berechnungen diese These erläutert und ggf. widerlegt werden. Diese Argumentation hängt zunächst einmal von dem vorhandenen Angebot im Ort ab. Dies ist je nach Größe und Lage (z. B. kl. Ort im ländlichen Raum vs. Stadt in einem Verdichtungsraum) unterschiedlich.<sup>416</sup> Damit verbunden ist die Frage, welcher Betrag pro Bürger an Konsumausgaben zur Verfügung steht und wieviel davon ggf. im Ort ausgegeben wird. Dies hängt von den Bedürfnissen sowie der Art und des Umfangs der Nutzung von Angeboten, wie beispielsweise dem vermehrten Online-

<sup>415</sup> Vgl. dazu auch Sekol (2019/2), S. 92.

<sup>416</sup> Bathelt & Glückler (2012), S. 129 ff., Borsdorf & Bender (2010), insb. S. 163 Abb. 6-3.

Handel, ab. Durchschnittliche Werte für Konsumausgaben pro Kopf stehen hierfür in entsprechenden Statistiken zur Verfügung.<sup>417</sup> Mit einem durchschnittlichen Wert für Konsumausgaben und unter Berücksichtigung von Abschlägen<sup>418</sup> kann der Handelsumsatz pro Einwohner bestimmt werden. Durch Festlegung einer durchschnittlichen Rendite (z. B. drei Prozent)<sup>419</sup> kann der Ertrag des Handels pro Einwohner aus dem Konsum im Ort festgelegt werden. Wenn weiter angenommen wird, dass dieser Ertrag vollständig zu Gewerbeertrag führt und nur ein Anteil der daraus resultierenden Gewerbesteuererinnahme der Kommune zur Verfügung bleibt (vgl. dazu die Ausführungen in Kapitel 3.1.3), so kann effektiv abgeschätzt werden, welcher Anteil der Ausgaben für Konsum pro Bürger netto in der Kommune als Ertrag verbleibt (siehe dazu die Beispielrechnung im Anhang 9.3.3).

Nicht berücksichtigt ist in dieser Annahme die Schaffung von weiteren Arbeitsplätzen durch den gestiegenen Konsum der zusätzlichen Einwohner, die wiederum im Ort Ausgaben tätigen, z. B. durch Mietzahlungen, Konsum, oder andere Dienstleistungen. Es kann aber davon ausgegangen werden, dass dieser weitere Effekt erst dann in Kraft tritt, wenn die Menge an zusätzlichen Einwohnern insgesamt zu einer so hohen Nachfrage führt, dass weitere Arbeitsplätze im Ort entstehen und die zusätzliche Grenznachfrage an Konsum und Dienstleistungen nicht mit Spitzenbelastungen der bis dato zur Verfügung stehenden Kapazitäten in der Kommune aufgefangen werden können. Es müsste sich somit dabei schon um ein relativ, zum Status-Quo des Ortes, sehr großes Baugebiet handeln (die Lage und Größe des Ortes als entscheidenden Faktor ist bereits angesprochen worden). Außerdem ist, wie erwähnt, fraglich, ob alle Ausgaben oder gar große Anteile der zur Verfügung stehenden Mittel im Ort ausgegeben werden. Reidenbach et al. kommen in ihrer Analyse zu ähnlichen Ergebnissen: Regionale wirtschaftliche Auswirkungen werden meist überschätzt.<sup>420</sup>

Zu einer anderen These, dass Baugebiete wirtschaftlich sind, ist u. a. in Kapitel 3.2 ausreichend Stellung genommen worden. Hier sei auf die dort angegebenen Literaturangaben und Berechnungen von Flächenerweiterungen verwiesen.<sup>421</sup>

---

<sup>417</sup> Statistisches Bundesamt (2017/2).

<sup>418</sup> Es werden kaum alle Konsumausgaben im Ort durchgeführt werden, weil entweder das Angebot fehlt oder aber das Konsumverhalten differenziert durchgeführt wird (z.B. Erlebniskauf im Urlaub, Online-Einkauf o.ä.).

<sup>419</sup> Eine Basis für die Festlegung können z.B. statistische Durchschnittswerte für den Handel in Deutschland sein, die bei den entsprechenden Quellen, wie z. B. Einzelhandelsverbänden, erfragt werden könnten.

<sup>420</sup> Reidenbach, Henckel, Meyer, Preuß, & Riedel (2010), S. 165 – 173.

<sup>421</sup> Vgl. dazu auch das Beispiel einer Wirtschaftlichkeitsberechnung einer Flächenerweiterung außerhalb bestehender Siedlungsstrukturen einer fiktiven Kommune im Anhang 7.4.

Die o. a. Ausführungen zeigen, dass die Bedeutung der Wirtschaftlichkeit in vielen Fällen nicht ausreichend in den ersten Schritten für Überlegungen zur Erweiterung von Flächen im Fokus steht. Anhand der o. a. Beispiele in der Diskussion um Flächenerweiterungen außerhalb der bestehenden Siedlungsstrukturen ist versucht worden, den Aspekt der Wirtschaftlichkeit in die Auseinandersetzung einzubetten und mit den einfach ermittelten Ergebnissen eine ökonomisch rationale Diskussionsbasis aufzuzeigen.

Es ist ferner zu beachten, dass es keine notwendige Verpflichtung für die beteiligten Gremien wie Gemeinderäte oder andere Institutionen im Prozessablauf gibt, sich schon in den ersten strategischen Überlegungen und den Folgeabläufen damit konkret auseinander zu setzen. Es ist noch nicht einmal notwendig, einen gewissen Stand an ökonomischen Grundkenntnissen verbunden mit den Interdependenzen und Auswirkungen auf die wirtschaftlichen Tatbestände zu haben, denn in ein politisches Amt (z. B. Bürgermeister oder Gemeinderat) kann ein Einwohner eines Ortes gem. § 28 GemO ohne dieses Wissen gewählt werden. Es erscheint wenig von Vorteil, dass es eine geringe Beachtung von ökonomischen Zusammenhängen und Grundkenntnissen in diesem Zusammenhang gibt, denn die Materie ist doch mit einem sehr komplexen Entscheidungsprozess verbunden.

### **4.3.2 Wirtschaftlichkeit von nicht quantifizierbaren Aspekten**

Bei der Betrachtung von Wirtschaftlichkeit aus dem Blickwinkel von nicht ökonomisch ermittelbaren Aspekten bei der Erweiterung von Flächen für Baugebiete außerhalb der bestehenden Siedlungsstrukturen wird es schwer, einen quantitativ validen Ansatz zu finden, der in der Argumentation und der damit verbundenen Auseinandersetzung Bestand haben könnte. Es stellen sich hierbei Fragen, darunter ob eine Bewertung von zusätzlichen externen Einwohnern für die Bereicherung des lokalen Lebens berücksichtigt werden soll oder wie die Eingriffe in die Natur bewertet werden sollen. Es handelt sich somit um soziale und ökologische Aspekte. Unter den sozialen Aspekten können folgende Fragestellungen aufkommen:

- Wie wird der Zugang von Einwohnern bei Vereinen und Sportgemeinschaften (unter dem Aspekt der freiwilligen und unentgeltlichen Übernahme von Aufgaben), die in dörflichen Regionen einen hohen Stellenwert haben, bewertet?<sup>422</sup>

---

<sup>422</sup> Zur Bedeutung von Vereinen, insbesondere in der dörflichen Gegend, vgl. u. a. Henkel (2016), S. 62 ff.

- Wie wird ein Zustrom in den politischen/nicht politischen Gremien in einem Ort (freie Wählervereinigungen, Parteien, Gewerkschaften, kirchliche Institutionen) quantifiziert unter dem Aspekt, dass durch den Zustrom eine Befruchtung und eine Bereicherung durch andere Ideen in der örtlichen Diskussion stattfinden könnte?
- Wie wird die Beteiligung an Festivitäten, kulturellen Ereignissen und Veranstaltungen berücksichtigt, die ggf. für den Ort eine überregionale Bedeutung haben können und damit verbunden einen Zustrom von Touristen? <sup>423</sup>
- Wie wirkt sich ggf. ein Neubaugebiet auf die Revitalisierung bzw. Qualität eines Wohnumfeldes aus?
- Wie kann die mögliche Verbesserung des sozialen Umfeldes quantifiziert werden?

Unter den ökologischen Aspekten können folgende Punkte in die Diskussion eingebracht werden:

- Wie ist der Verlust von landwirtschaftlich genutzter Fläche und Naturlandschaft (inkl. der zusätzlich mit Schadstoffen belasteten Luft) zu bewerten? <sup>424</sup>
- Wie ist eine Reduzierung von der Pflanzen- und Tierwelt zu bewerten?
- Wie ist ein erhöhtes Verkehrsaufkommen durch den Ausweis von Neubaugebieten zu betrachten, auch unter dem Aspekt der Erhöhung von Lärmbelastungen und eventuellen verstärkten Gefährdungen im Straßenverkehr? <sup>425</sup>

Diese Fragen lassen sich sehr schwer einheitlich beantworten und können auch wenig in einer Wirtschaftlichkeitsberechnung quantitativ berücksichtigt werden. Das bedeutet, dass diese weichen Effekte schwer in Form von Aufwand und Ertrag dargestellt werden können, da es meist keine Marktpreise für die möglichen Schäden bzw. Auswirkungen gibt. Die Ergebnisse der Betrachtung sind ggf. aber eine wichtige Argumentationshilfe, um einen Ausschlag pro oder contra Neubaugebiet zu geben. Insbesondere eine auf die o. a. Fragestellungen festgelegte strukturierte Verfahrensweisen gibt es (zumindest in Baden-Württemberg) ebenso wenig wie einheitlich standardisiert verwendbare Modelle.<sup>426</sup> Dadurch, dass eine nicht-monetäre Argumentation schwer zu standardisieren ist, wird es überwiegend eine Einzelfallbetrachtung bleiben. Allerdings kann durch den Versuch einer Vorgabe mit Modellen für die o. a. Bereiche zumindest ein gewisser Standard vorgegeben werden.

---

<sup>423</sup> Gunkel (1983), S. 202 ff., Kyrer (1987), S. 70 ff., Zemann (2005), S. 22-24.

<sup>424</sup> BUND (2015).

<sup>425</sup> Schmid, Preiss, Gressmann, & Friedrich (2003), S.16 ff.

<sup>426</sup> Bzgl. einer generellen Vorgehensweise bzw. eines Wirkungspfadansatzes am Beispiel zur Berechnung von externen Umweltkosten vgl. auch Schmid, Preiss, Gressmann, & Friedrich (2003), insb. S. 23 (Abbildung 1).

Es gibt damit der Kommune und ihren Bürgern im Prozessablauf eine potentielle Basis bzw. eine Art Regelwerk, welches berücksichtigt werden kann. Es bleibt somit festzuhalten, dass eine nicht-monetäre Betrachtung unter dem Aspekt der Wirtschaftlichkeit schwer zu quantifizieren bzw. standardisieren ist. Aber es können Vorgaben für die Berücksichtigung von nicht-monetären Punkten als sinnvoll erachtet werden. Ggf. ist hier eine vertiefende Forschung im Bereich der Mikroökonomik (insbesondere im Bereich der Wohlfahrtstheorie) oder aber in der Sozialforschung notwendig, um einen nicht quantifizierbaren Nutzen von Bürgern und den damit verbundenen Wohlfahrtseffekten für eine Kommune zu quantifizieren.<sup>427</sup> Dabei könnte z. B. die seit 1996 erarbeitete SROI Methode zur Messung einer Sozialrendite einen Ansatz bilden, um nicht-monetäre Wirkungen zu quantifizieren.<sup>428</sup> Eine andere Möglichkeit könnte sein, die aus dem Bereich des Marketings bekannten Messungen und Methoden bzgl. des Kundenwertes zu nutzen, d. h. den Wert des Bürgers für die Kommune und die Messung zu analysieren.<sup>429</sup>

#### **4.4 Kommunikation im Planungsverlauf**

In der Vorgehensweise und in den Prozessschritten für die Aufstellung von Flächennutzungsplänen und auch Bebauungsplänen ist eine vorzeitige Berücksichtigung und Beteiligung der Bürger vorgesehen. Dies wird u. a. durch die Ausführungen in § 3 Abs. 1 BauGB und § 25 Abs. 3 VwVfG bzw. §§ 27a und 73 VwVfG bestimmt.<sup>430</sup> Auch die Informationen bzgl. der angrenzenden Kommunen und der beteiligten bzw. betroffenen Behörden sind in § 4 BauGB entsprechend vorgesehen.<sup>431</sup> Eine frühe Öffentlichkeitsbeteiligung hat den positiven Effekt, dass noch nicht alle Entscheidungen fixiert sind. Es hat aber auch den Nachteil, dass noch keine konkreten Projektstände dargestellt werden und somit unbeantwortete Fragen sowie falsche Erwartungshaltungen auftreten können.<sup>432</sup> Es ist somit davon auszugehen, dass Inhalt, Form und Zeitpunkt der Beteiligung der Öffentlichkeit eventuell in einem späteren Stadium anfängt. Das bedeutet, nicht unbedingt schon bei einer frühen und

---

<sup>427</sup> Zu den Grundzügen der Mikroökonomie, insb. der Wohlfahrtstheorie vgl. Varian (1989), S. 507 ff., Hockel (1975), S. 91 ff.

<sup>428</sup> Zur Erläuterung der Sozialrendite vgl. u. a. Arvidson, Lyon, McKay, & Moro (2010), Köhnke und Nover (2007-2008), Schober und Then (2015).

<sup>429</sup> Zur Nutzung und Methodik eines kundenwertorientierten Ansatzes vgl. u. a. Helm, Günter, & Eggert (2017).

<sup>430</sup> Insb. zu § 25 Abs. 3 VwVfG ist zusätzlich die damit verbundene Verwaltungsvorschrift zur Intensivierung der Öffentlichkeitsbeteiligung in Planungs- und Zulassungsverfahren (VwV Öffentlichkeitsbeteiligung) in Baden-Württemberg vom 17.12.2013 zu berücksichtigen. Vgl. auch Schlichter & Stich (1995), S. 394, Rz 5 ff. Vgl. auch das Gesetz zur Verbesserung der Öffentlichkeitsbeteiligung und Vereinheitlichung von Planfeststellungsverfahren (PIVereinHG).

<sup>431</sup> Jäde & Dirnberger (2017), S. 123 ff.

<sup>432</sup> Bock, Reimann, Abt, Lettow, & Vorwerk (2017), S. 15; Schwab (2014).

langfristig angedachten strategischen Ausrichtung der Kommune (z. B. bei der Diskussion um eine Flächenausweitung, deren Nutzung und die damit verbundenen langfristigen (ökonomischen) Auswirkungen).<sup>433</sup> Ferner ist auch anzumerken, dass eine gesetzliche Regelung weder eine aktive Bürgerbeteiligung erhöht noch den Zeitpunkt der Wahrnehmung optimiert.<sup>434</sup> Abbildung 11 zeigt exemplarisch eine Partizipation von Bürgern anhand von vier ausgewählten Projekten, welche im Rahmen einer Forschungsstudie der Hertie School of Governance mit dem Centrum für soziale Investitionen und Innovationen (CSI) der Ruprechts-Karl-Universität Heidelberg durchgeführt wurde. Sie zeigt, dass die Mehrheit der konkret betroffenen Personen eher unbeteiligt ist.

	Kiel	Remstal	Tempelhof	Fallübergreifend
Aktiv und betroffen	7 9.6 %	7 9,9 %	2 3.6 %	14 7 %
Aktiv und nicht betroffen	1 1.4 %	0 -	1 1.8 %	2 1 %
Nicht aktiv und nicht betroffen	26 35.6 %	23 32.4 %	2 3.6 %	51 25 %
Nicht aktiv und betroffen	39 53.4 %	41 57.7 %	51 91.2 %	126 63 %
Total	73/100 %	71/100 %	56/100 %	200/100 %

Partizipation, wen interessiert's?

Abbildung 11: Art und Umfang der Beteiligung bei Projekten.  
Quelle: Hielscher, Klink, & Haß (2014), S.1.

Es ist grundsätzlich anzumerken, dass das Interesse an einer breiteren Beteiligung der Öffentlichkeit (Bürgerbeteiligung) sowohl bei den Kommunen als hoch eingeschätzt wird als auch bei den Bürgern ein vermehrter Wunsch nach mehr Beteiligung und damit auch nach mehr Informationen im Vorfeld durchaus erwünscht ist (obwohl sich, wie o. a. und in anderen Umfragen festgestellt, wenig Menschen sich persönlich bzw. konkret aktiv beteiligen).<sup>435</sup> Auch werden von Seiten der Kommune die fehlenden Kapazitäten bzw. finanziellen Ressourcen als Hinderungsgrund für eine konkrete Umsetzung genannt.<sup>436</sup> Des Weiteren gibt es eine umfangreiche Diskussion und Empfehlungen, wie inhaltlich die Beteiligung der Öffentlichkeit optimiert werden kann.<sup>437</sup>

<sup>433</sup> Jäde & Dirnberger (2017), S. 110, Rz 6. Bzgl. der Defizite in der Kommunikation sei hier nur u. a. an das Bauprojekt Stuttgart 21 erinnert. vgl. hierzu auch Bock S. , Reimann, Abt, Lettow, & Vorwerk (2017), S. 31 ff., S. 15 Schwab (2014).

<sup>434</sup> Obermayer & Funke-Kaiser (2014), S. 697 Rz 102.

<sup>435</sup> Landua, Beckmann, Bock, & Reimann (2013), S. 8, Punkt 3.2.

<sup>436</sup> Landua, Beckmann, Bock, & Reimann (2013), S. 26, Punkt 7.

<sup>437</sup> Bock, Reimann, & Beckmann (2013), Stadt Heidelberg (2012), Stadt Filderstadt (2017).



Viele Diskussionen finden in diesem Zusammenhang auch in nicht öffentlichen Ausschüssen im Vorfeld statt. Das kann berechtigte Gründe haben, beispielsweise um zu verhindern, dass potentielle Grundstücksspekulationen zu frühen Verwerfungen auf dem Markt führen.

Es ist somit zwischen Inhalt und Zeitpunkt zu unterscheiden, darüber hinaus auch zwischen einer formellen und informellen Öffentlichkeitsarbeit bzw. Beteiligung der Bürgerschaft. Während unter einer formalen Beteiligung die Anwendung der jeweiligen Rechtsvorschriften verstanden wird, bedeutet eine informale Beteiligung eine rechtlich nicht festgelegte und freiwillige Art der Öffentlichkeitsarbeit.<sup>438</sup> Inhaltlich ist, wie in den o. a. Kapiteln ausgeführt, keine Verpflichtung der Darstellung von ökonomischen Ursache-Wirkungsketten in einem Gesamtkontext gegeben. Die vereinfachte Darstellung der potentiellen Szenarien, verbunden mit einer Abschätzung in Form von pro und contra ist nicht konkret in der Gesetzgebung vorgesehen. Die öffentliche Informationspflicht ist ferner oft schwer verständlich und wenig ansprechend; sie berücksichtigt die angesprochenen Punkte nicht explizit (Stichwort Amtsdeutsch). Den Bürgern, die keine ökonomischen Kenntnisse haben, sollten vor allem der Zusammenhang und die wirtschaftlich möglichen Wirkungsketten, die durch eine Entscheidung für eine Flächenversiegelung zustande kommen, einfach und verständlich erläutert werden. Eine Basis für eine gute Bürgerbeteiligung ist eine transparente und verständliche Information.<sup>439</sup> Eine standardisierte Form, erweitert um die o. a. Aspekte in der Kommunikation, wäre von Seiten der Gesetzgebung bzw. Landesregierungen und der zuständigen Behörden auch hier hilfreich.

Vom Zeitpunkt her ist anzumerken, dass es bei bedeutsamen strategischen Entscheidungen in einer Kommune wie eine Flächenexpansion, alle beteiligten Interessengruppen und die Bürger frühzeitig kommunikativ zu unterrichten.<sup>440</sup> Dies sollte vor allem nicht in einer üblichen öffentlichen Bekanntmachung erfolgen (z. B. Amtsblatt bzw. Mitteilungsblatt in der Kommune), sondern entsprechend durch Nutzung der in der heutigen Zeit zur Verfügung stehenden Medien. Ferner bedeutet frühzeitig, dass im Ort zunächst eine inhaltliche Auseinandersetzung um die strategische Ausrichtung erfolgen sollte.

Der Gesetzgeber hat, u. a. aufgrund der Erfahrungen aus den Protesten beim Projekt Stuttgart 21, versucht, durch die neuen Regelungen (hier sei insb. erneut § 25 VwVfG erwähnt)

---

<sup>438</sup> Bock, Reimann, Abt, Lettow, & Vorwerk (2017), S. 12 bzw. S. 33 ff.

<sup>439</sup> Wulffhorst (2011), S. 584.

<sup>440</sup> Die Kommentierungen zu § 25 VwVfG sprechen überwiegend nur von der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung vor der Antragstellung, d. h. vor dem eigentlichen planerischen Verfahrensprozess. Es wird aber in keiner Weise dieser Zeitpunkt konkretisiert (z. B. bei der strategischen Ausrichtung der Kommune bzgl. Flächenerweiterung); vgl. auch Kopp & Ramsauer (2013), S. 497, Rz 37 ff.; Ziekow (2013), S. 185, Rz 31 ff.

Abhilfe bei der zeitnahen Beteiligung der Öffentlichkeit an den Verfahren bzw. Projekten zu schaffen, aber auch hier gibt es keine verbindliche (zeitliche) Verpflichtung der agierenden Behörden bzw. Projektverantwortlichen zur Informationsbeteiligung der Bürger bzw. der Öffentlichkeit. Auch scheint es keine konkreten Sanktionen zu geben, wenn es eine Verweigerung von Seiten des Vorhabenträgers geben sollte.<sup>441</sup> Somit ist es eine freiwillige, individuelle Einzelfallentscheidung; die einheitliche verbindliche Regelung (auch im Hinblick auf den konkreten Inhalt bzgl. ökonomischer Zusammenhänge) fehlt. Abbildung 12 zeigt exemplarisch anhand der VDI Richtlinie 7000,<sup>442</sup> wie eine begleitende Öffentlichkeitsarbeit aussehen könnte. Die umfangreiche Information setzt in diesem Zusammenhang ein Kommunikations-Management voraus, um zu verhindern, dass die Erwartungshaltungen ggf. in eine falsche Richtung tendieren und ferner damit Vertrauen zerstört werden könnte.<sup>443</sup>

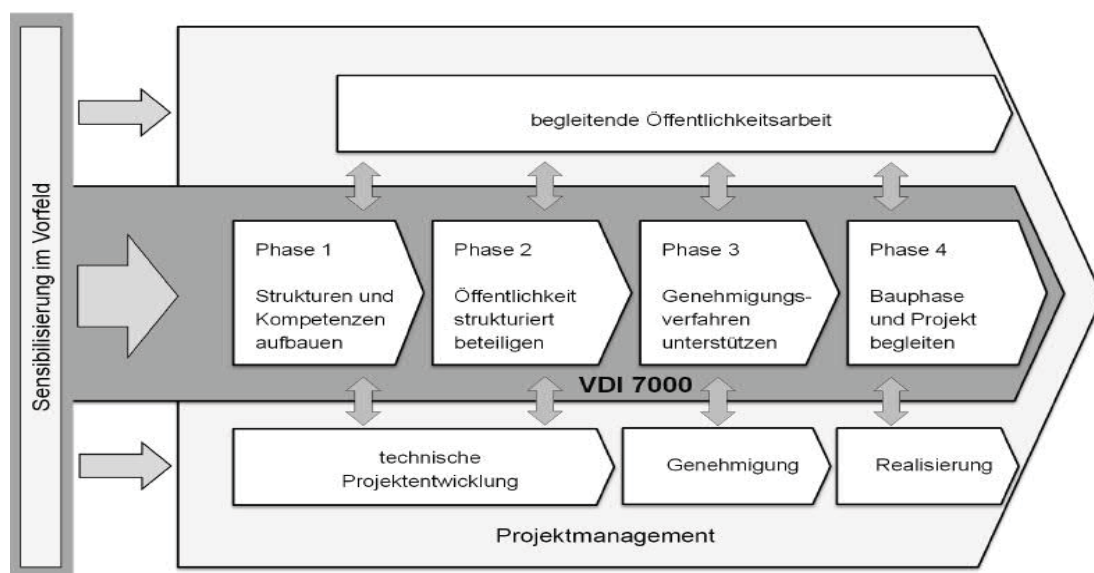


Abbildung 12: Ablaufdiagramm VDI 7000.

Quelle: VDI (2015), S. 5, Bild 1 (Wiedergegeben mit Erlaubnis des Verein Deutscher Ingenieure e. V.).

Die Ausführungen zeigen, dass Art und Umfang der Kommunikation sowie der Zeitpunkt der Information in der Kommune an die betroffene Öffentlichkeit zwar gesetzlich gebnet aber generell verbesserungswürdig ist und vereinfachter sowie objektiver ausgerichtet werden könnte. Ferner sollten die ökonomischen Folgewirkungen im Umfeld und die damit verbundenen möglichen Interdependenzen zu anderen Beteiligten frühzeitig vermittelt

<sup>441</sup> Deutsche Umwelthilfe (2012), S. 2 ff.

<sup>442</sup> Brennecke (2016).

<sup>443</sup> Bock, Reimann, Abt, Lettow, & Vorwerk (2017), S. 15.

bzw. erläutert werden. Abbildung 13 gibt einen zusammenfassenden Rat zum Thema Öffentlichkeitsbeteiligung auf Basis der Forschungsergebnisse bzgl. Beteiligungsverfahren. Es zeigt wesentlich Aspekte auf, die berücksichtigt werden sollten, um die Einwohner und Anwohner der betroffenen Projektumgebung besser einzubinden.

### Das „Drei mal Drei“ der guten Öffentlichkeitsbeteiligung

#### I. Drei Botschaften, wie Vorhabenträger die Prozesse der Öffentlichkeitsbeteiligung qualifizieren und Konflikten begegnen können:

1. Informelle Öffentlichkeitsbeteiligung ist früher, besser und verbindlicher in der Praxis zu verankern.
2. Öffentlichkeitsbeteiligung braucht eine Struktur und ein Konzept: Der rote Faden der Beteiligung muss gesponnen und abgesichert werden. Das erfordert kontinuierliche Kommunikation vom Anfang bis zur Realisierung des Vorhabens.
3. Informelle Öffentlichkeitsbeteiligung muss professionell konzipiert und gemanagt werden.

#### II. Drei Botschaften, wie Vorhabenträger und Genehmigungsbehörden ein Akteursbündnis für Öffentlichkeitsbeteiligung schmieden können:

1. Öffentlichkeitsarbeit ist kein Thema fürs Hinterstübchen – sie ist im Dialog zu planen, denn Kommunikation ist der Schlüssel zur gelungenen Öffentlichkeitsbeteiligung.
2. Der Austausch zwischen Vorhabenträger, Genehmigungsbehörden, Interessensverbänden und Bürgerschaft erfordert eine neue Dialog- und Kommunikationskultur. Genehmigungsbehörden sind hierbei als Initiatoren, Akteure und Gestalter gefragt.
3. Kommunen sind Erfahrungsträger guter Beteiligungsprozesse. Von ihnen können alle Akteursgruppen der Öffentlichkeitsbeteiligung lernen.

#### III. Drei Botschaften, wie die Öffentlichkeitsbeteiligung mit der Öffentlichkeit gelingt:

1. Öffentlichkeitsbeteiligung bedeutet unterschiedliche, vielfältige und kontroverse Stimmen einzubeziehen. Vorhabenträger und Moderation müssen dafür Sorge tragen, dass Interessensgruppen und nicht-organisierte Bürgerinnen und Bürger gleichermaßen adressiert werden.
2. Komplexe, umweltrelevante Vorhaben gehen alle an. Gerade jene Personen und Gruppen, die sich bislang eher wenig in Beteiligungsprozesse eingebracht haben, müssen gezielt mobilisiert werden. Hierzu bedarf es einer entsprechenden Gestaltung des Prozesses und besonderer Auswahl- und Beteiligungsformate.
3. Umweltverbände sind Anwälte der Umwelt. Insbesondere die Vorhabenträger sollten deren Kompetenzen und großen Erfahrungsschatz mit Öffentlichkeitsbeteiligung nutzen und die Umweltverbände offensiv in die Öffentlichkeitsbeteiligung einbinden.

Abbildung 13: Anleitung für gute Öffentlichkeitsarbeit.

Quelle: Bock, Reimann, Abt, Lettow, & Vorwerk (2017), S. 116 ff.

## 4.5 Berücksichtigung angrenzender Verwaltungseinheiten im Planungsverlauf

Während im letzten Abschnitt über die Beteiligung der Öffentlichkeit in der Kommune, welche die Flächenerweiterung in ihrem Zuständigkeitsbereich plant, diskutiert wurde, wird in diesem Abschnitt das benachbarte Umfeld betrachtet.

Mit der Berücksichtigung des benachbarten Umfeldes ist gemeint, dass die anliegenden Kommunen und Städte mit ihren Einwohnern und Unternehmen, sowie die zuständigen Behörden in die Entscheidungsfindung und die damit verbundenen Auswirkungen zeitnah eingebunden werden bzw. die regionale Kooperation in den Gesamtprozess bei einer Flächenerweiterung in Form von Neubaugebieten eine Beachtung findet. Dass eine Ignorierung der zeitnahen Einbindung des benachbarten Umfeldes der verantwortlichen Gemeinde in dem Prozess zu Konflikten mit den angrenzenden Nachbargemeinden führen kann, zeigen insbesondere aktuelle Beispiele.<sup>444</sup>

Die übergreifende Planung und die damit verbundenen Schritte sind u. a. im Raumordnungsgesetz (ROG) und Baugesetzbuch (BauGB) geregelt.<sup>445</sup> Dabei handelt es sich um ein abgestuftes System in dem Verfahren, d. h. die Pläne der Länder müssen mit den Regionen und Kommunen in Einklang gebracht werden.<sup>446</sup> Es kann aber dadurch auch zu nicht abgestimmten Planungsentscheidungen einzelner Kommunen kommen.<sup>447</sup> Ferner wird vom Gesetzgeber gefordert, dass die Pläne sowohl Belange der Bürger als auch der öffentlichen Institutionen berücksichtigen sollen.<sup>448</sup> Allerdings wird eine Beteiligung der Öffentlichkeit im Sinne einer Unterrichtung als angemessen angesehen.<sup>449</sup>

Wie im Kapitel 4.2.1 erläutert, ist die kommunale Selbstverwaltung sehr stark im Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland verankert. Das kommunale Einnahmesystem ist primär an die Bevölkerungszahl der Orte geknüpft und somit konkurrieren die Kommunen untereinander in der Erwartung, dass mehr Bürger ihre Einnahmeseite im kommunalen Haushalt verbessern.<sup>450</sup> Dass dies nicht unbedingt im Sinne einer regionalen Entwicklung

---

<sup>444</sup> Harting (2017).

<sup>445</sup> Vgl. § 2 Abs. 2 bzw. § 4 Abs. 1 BauGB und § 8 ROG, welche die Landesplanung und die damit abgestimmten Regionalpläne und Pläne der Gemeinden berücksichtigen.

<sup>446</sup> Es handelt sich hier um ein Gegenstromprinzip; überörtliche und örtliche Planung haben sich aufeinander abzustimmen; vgl. hierzu § 1 Abs. 3 ROG i. V. m. § 1 Abs. 4 BauGB; vgl. auch Koppitz & Schwarting (2005), S. 82, Rz 66.

<sup>447</sup> Koppitz & Schwarting (2005), S. 82, Rz 65.

<sup>448</sup> § 7 Abs. 2 und Abs. 3 ROG.

<sup>449</sup> § 10 Abs. 1 S. 1 ROG.

<sup>450</sup> Konze (2006), Mönnich (2005), S. 32–46. Anmerkung: dass die Annahme *mehr Bürger = mehr Geld für die Kommune* nicht unbedingt zielführend ist, wurde in Kapitel 4.3.1 und der dort dargestellten Abbildung aufgezeigt.

ist und somit ggf. im Hinblick einer Zersiedlung der Landschaft auf Kosten der Flora und Fauna ggf. falsche Entscheidungen getroffen werden, ist offensichtlich (es sei allerdings erwähnt, dass es auch positive Beispiele bzw. Projekte der kommunalen Zusammenarbeit gibt<sup>451</sup>).

Des Weiteren gibt es in der Kommunalfinanzierung zu wenig Anreize einer Kooperation, so dass sich zumindest aus dieser Sicht wenig bis kaum Vorteile für eine regionale Abstimmung im engeren Sinne bei der Flächenausweitung in Form von Neubaugebieten ergeben, obwohl benachbarte Gemeinden einen gemeinsamen Flächennutzungsplan aufstellen sollten.<sup>452</sup>

Die anliegenden Gemeinden sind zwar bei der Erstellung eines Bebauungsplans in Verbindung mit der Erweiterung von Flächen zur Stellungnahme gebeten, allerdings beschränkt sich die Beteiligung hierbei oft um eine grundsätzliche Anhörung. Die finale Entscheidung obliegt der Kommune, in deren Gebiet sich die Flächenerweiterung befindet. Die langfristigen Auswirkungen (insbesondere für das nähere Umland) können aber zunächst nicht unbedingt abgeschätzt bzw. erkannt werden, man denke hier vor allem an die (langfristige) Entwicklung von Verkehrsströmen oder aber an die Prosperität von Gewerbegebieten und die damit verbundenen Auswirkungen bzw. Belastungen der Infrastruktur in der näheren Umgebung.

Auch bei Großprojekten ist der mittelbare und unmittelbare Einfluss auf die benachbarte Umgebung gegeben. Hier sei als Beispiel der Bau oder die Erweiterung eines Flughafens genannt. Dadurch können sich die (ökonomischen) Nachteile für die umliegenden Kommunen durch z. B. Fluglärm (damit verbunden Wertminderung, Wegzug der Bewohner etc.) oder durch zusätzliche Einflugschneisen in sehr weit entfernte Gebiete vom eigentlichen Standort des Projektes verlagern. Hier scheint eine sehr frühe Beteiligung aller betroffenen Gebiete samt Einwohnern hilfreich, um späteren Konflikten aus dem Weg zu gehen.

Solche und andere Spill Over-Effekte können unterschiedlichste Belastungen für angrenzende Kommunen haben, wie z. B. die Bereitstellung von Flächen für Erholungszwecke für stark verdichtete Großstädte oder aber Kraftwerke bzw. Mülldeponien. Sofern diese

---

<sup>451</sup> Vgl. hierzu u. a. das Forschungsprojekt *kommunales Flächenmanagement in der Region* (komreg) im Zusammenhang mit dem REFINA Forschungsvorhaben, hier insb. Ruther-Melis (2009), S.70 ff.

<sup>452</sup> Vgl. § 204 Abs. 1 BauGB; dies setzt natürlich schon allein einen erhöhten Abstimmuaufwand zwischen den Verwaltungen und Gemeinderäten voraus.

externen Effekte nicht berücksichtigt werden, kann es auch hier zu Fehlentwicklungen im Umland der Kommune führen.<sup>453</sup>

Die Informationspflicht gegenüber der Öffentlichkeit gem. § 10 Abs. 1 S 1 ROG beschränkt sich im Prinzip nur auf das Plangebiet, sogar die (Print-)Medien, welche sich auf den Planungsraum beschränken, genügen zur öffentlichen Kommunikation.<sup>454</sup> Insofern ist es für die Bevölkerung der benachbarten Kommunen und damit die umliegende Öffentlichkeit schon erschwert, die notwendigen Informationen überhaupt inhaltlich und zeitgerecht zu bekommen. Sie ist aber nicht daran gehindert, Stellung zu nehmen.<sup>455</sup> Es ist somit nicht erkennbar, dass es eine intensive Berücksichtigung der anliegenden Gemeinden in einem frühen Stadium gibt, wie z. B. schon im Stadium der strategischen Auseinandersetzung mit einer Flächenerweiterung in der betroffenen Kommune. Es kann wie oben erwähnt sein, dass es für das Umland sehr langfristige und folgewirksame Entwicklungen durch eine Flächenexpansion gibt. Hinzu kommt, dass anliegende Kommunen auch von der Lage in einem anderen Bundesland bzw. in grenznahen Gebieten in einem anderen Staat lokalisiert sein könnten.<sup>456</sup> Dadurch erhöht sich die Komplexität der Beteiligung an dem Planverfahren, weil somit auch andere Gesetze und Verordnungen sowie auch unterschiedliche (Landes-) Behörden für den Sachverhalt zuständig sind. Hier wird von Seiten der Landesregierungen versucht, diese schwierige Situation mit (landes-)grenzüberschreitenden Regionalplänen bzw. Flächennutzungsplänen zu entgegnen.<sup>457</sup>

Grundsätzlich sind Regionalpläne von Seiten der Länder verpflichtend aufzustellen und nicht nur für bestimmte, sich strukturell besonders abhebende Teilbereiche des Landes, wie etwa die Verdichtungsräume.<sup>458</sup> Dies müsste aber implizieren, dass die Information und Kommunikation analog einer Planung in einem kommunalen Bereich entsprechend durchgeführt werden sollte.

Es ist somit festzustellen, dass durch die kommunale Selbstverwaltung gewisse Hürden bzgl. der Berücksichtigung des erweiterten Umfeldes gegeben sind. Der Gesetzgeber schreibt zwar die Beteiligung des Umfeldes vor, ist aber wenig konkret und fordert schon

---

<sup>453</sup> Henger & Thomä (2009), S. 12.

<sup>454</sup> Spannowsky, Runkel, & Gopp (2010), §10 Abs. 1 Rz 43.

<sup>455</sup> Spannowsky, Runkel, & Gopp (2010), §10 Abs. 1 Rz 43.

<sup>456</sup> Deutsches Institut für Urbanistik (2008), S. 47. Dort wird u. a. die Frage aufgeworfen, inwieweit angrenzende Regionen anderer Länder Planungsräume i.S.d. § 7 Abs. 3 ROG sind.

<sup>457</sup> Vgl. hier z. B. Verband Region Rhein-Neckar (2013). Der dort erläuterte einheitliche Regionalplan der Metropolregion Rhein-Neckar zeigt auf, wie die angrenzenden Bundesländer Rheinland-Pfalz, Baden-Württemberg und Hessen versuchen, im Rhein-Neckar Dreieck die Planung abzustimmen (siehe auch <https://www.m-r-n.com/was-wir-tun/themen-und-projekte/projekte/einheitlicher-regionalplan>).

<sup>458</sup> Spannowsky, Runkel, & Gopp (2010), § 8 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 Rz 23.

gar nicht die entsprechende inhaltliche Ausrichtung auf potentielle Szenarien (z. B. Wirtschaftlichkeit des Projektes, Verkehrssituation für die erweiterte Umgebung, Entwicklung der Demographie und der damit verbundenen Auswirkungen). Durch die (verpflichtende) Begrenzung der Kommunikation auf das betroffene Gebiet werden weitere Hemmnisse geschaffen, die es dem Umfeld erschweren, zeitnah und auf Augenhöhe als potentiell Betroffene zu agieren. Es scheint fraglich, ob die derzeitigen normativen Kodifizierungen als ausreichend zu betrachten sind.

## **4.6 Zwischenfazit**

In diesem Abschnitt wurde der Verfahrensablauf für eine Flächenerweiterung erläutert und auf die Ziele der Kommune bei Flächenerweiterungen eingegangen. Diese sind primär die Gewinnung neuer Bürger bzw. der Erhalt oder aber die Erweiterung von Arbeitsplätzen, um damit für den Haushalt höhere Einnahmen zu erzielen. Ferner verspricht sich eine Gemeinde eine bessere Auslastung der Infrastruktur.

Es wurde außerdem die Gesetzgebung unter dem Aspekt Wirtschaftlichkeit untersucht. Dabei konnte festgestellt werden, dass in der Verfassung nur auf die kommunale Selbstverwaltung hingewiesen wird und in der Gemeindeordnung (exemplarisch für Baden-Württemberg) der Begriff Wirtschaftlichkeit ein unbestimmter Rechtsbegriff ist. Konkrete Anweisungen existieren nicht. Teilweise existieren widersprüchliche Aussagen, die Gesetze scheinen nicht explizit aufeinander aufgebaut bzw. hinsichtlich dieser Thematik abgestimmt zu sein. Ähnliches gilt für die Gemeindehaushaltsverordnung (in Baden-Württemberg). Auf die Problematik, dass eine Siedlungsexpansion keine Investition in Gänze und somit keine Wirtschaftlichkeitsanalyse vorgesehen ist, wurde bereits vorab hingewiesen. Ebenso ist die Gemeinde bzw. Stadt nicht verpflichtet, Rückstellungen für den Erhalt der Infrastruktur zu bilden. Im Baugesetzbuch finden sich ebenfalls keine expliziten konkreten Vorgaben bzgl. Wirtschaftlichkeit.

In einem Exkurs wurde der Aspekt der Wirtschaftlichkeit aus monetärer und nicht-monetärer Sicht beleuchtet. An einem Beispiel konnte aufgezeigt werden, dass ein vereinfachter Controlling-Ansatz einen Grenznutzen pro neuen Bürger hinsichtlich Einnahmen und Ausgaben im Haushalt aufzeigen kann. Dieser kann als unterstützende Erläuterung bei Flächenerweiterungen für den öffentlichen Entscheidungs-Diskurs dienen, wenn es um die

Betrachtung geht, ob neue Bürger den kommunalen Haushalt verbessern. Auch konnte gezeigt werden, dass eine erhöhte Kaufkraft durch neue Bürger nur in einem sehr eingeschränkten Rahmen gegeben ist. Wirtschaftliche Auswirkungen auf den Haushalt der Kommune und die Region werden meist zu positiv angenommen. Es wurde ferner erwähnt, dass die Entscheidungsträger keine Verpflichtung haben, ökonomische Sachverhalte zu verstehen bzw. einschätzen zu können. Als schwierig wird die Betrachtung angesehen, wie positive Auswirkungen von neuen Einwohnern gesehen werden können, die nicht quantifizierbar bzw. monetär messbar sind (wie z. B. die Beteiligung in Vereinen).

Sodann wurde die Information der Öffentlichkeit im Planungsverlauf betrachtet. Hier konnte aufgezeigt werden, dass von Seiten der Gesetzgebung eine Basis geschaffen wurde, die allerdings an einigen Stellen optimiert werden könnte, da konkrete Vorgaben hinsichtlich Zeit, Art und Umfang fehlen. Eine ökonomische Betrachtung inklusive Folgewirkungen bei der Erweiterung von Flächen in der vorgegebenen öffentlichen Kommunikation ist von Seiten der Gesetze nicht explizit vorgesehen.

In Bezug auf die Berücksichtigung des benachbarten Umfeldes der planenden Kommune bei Erweiterungen von Flächen ist festgestellt worden, dass Gemeinden und Behörden zwar in dem Planungsverlauf beteiligt werden müssen, die Verfassung aber wieder Grenzen setzt (Stichwort kommunale Selbstverwaltung). Konkrete Vorgaben bei der Unterrichtung könnten besser ausgeprägt werden. Ein weiteres Hemmnis ist die Reduktion der Kommunikation auf das Verantwortungsgebiet. Bürger der näheren Umgebung werden somit möglicherweise nicht erreicht.



## **5 Forschungsdesign und Methodik**

### **5.1 Erkenntnisse und methodische Ableitung**

#### **5.1.1 Bisherige Erkenntnisse**

Die ersten beiden Kapitel haben aufgezeigt, dass es ein übergeordnetes strategisches Ziel der Bundesregierung gibt, den Flächenverbrauch durch die Zielvorgabe einzudämmen (30 Hektar pro Tag). Es ist von Seiten der Politik und der entsprechenden Institutionen erkannt worden, dass ein nachhaltiges Flächenmanagement (z. B. durch Innenverdichtung) bei der derzeitigen demographischen Entwicklung und unter Berücksichtigung der ökologischen und ökonomischen Aspekte zielführend ist.

Allerdings scheint es einige Zielkonflikte zu geben, denn es entstehen durch einen erhöhten Wohnbedarf und Ansprüche aus der Wirtschaft sowie öffentliche Förderungen (wie z. B. Pendlerpauschale und Wohnungsbauförderung) und Interdependenzen von Siedlungs- und Verkehrsinfrastrukturen steigende Flächenbedarfsansprüche. Auch die Konkurrenz der Kommunen (begründet um die Absicht, höhere Einnahmen durch mehr Einwohner bzw. Gewerbe zu generieren) untereinander fördert den Flächenverbrauch. Dies läuft auch dem o. a. strategischen Ziel entgegen.

Die Auswertung der bisherigen Literatur hat ergeben, dass in den überwiegenden Fällen der ökonomische Nutzen für eine Flächenexpansion außerhalb bestehender Grenzen nicht gegeben ist. Es erscheint fraglich, ob mehr Einwohner und weitere Gewerbegebiete, unter Beachtung der kommunalen Finanzierung, zu erhöhten Einnahmen im Haushalt der Gemeinde bzw. Stadt führen. Eine Wirtschaftlichkeitsbetrachtung bei Siedlungsexpansionen ist aber auch vom Gesetzgeber nicht explizit vorgesehen, obwohl es eine kodifizierte Verpflichtung der Gemeinden gibt, sparsam und wirtschaftlich zu haushalten (siehe GemHVO am Beispiel für Baden-Württemberg).

Hinzu kommt, dass in den meisten Fällen die Öffentlichkeit im Planungsverlauf nicht zwingend über ökonomische Sachverhalte aufgeklärt wird. Eine Transparenz in dieser Hinsicht wäre von Vorteil.

Es ist somit - gerade auch unter dem Aspekt der verfassungsgemäßen Untermauerung der kommunalen Selbstverwaltung - ein Gebot des freiwilligen Handelns einer Kommune, die

Wirtschaftlichkeit bei Siedlungserweiterungen zu prüfen. Hierzu stehen diverse technische Lösungen unterstützend bereit, wenngleich diese teilweise sehr komplex in der Bedienung sind.

Es stellt sich an dieser Stelle die Frage, wie diese Konflikte besser in Einklang gebracht werden können, d. h. Reduktion der Flächenexpansion, nachhaltiges Flächenmanagement, Wirtschaftlichkeitsbetrachtung, Klarheit in der Gesetzgebung, Beachtung der kommunalen Selbstverwaltung sowie Transparenz und Nachvollziehbarkeit für die Öffentlichkeit.<sup>459</sup> Hinzu kommt die in der Forschung und den Institutionen geforderte einheitliche Vorgehensweise, inklusive Nutzung einheitlicher technischer Lösungen.<sup>460</sup>

### **5.1.2 Anforderung an die Forschung**

Abgeleitet aus den Erkenntnissen der o. a. Kapitel und der daraus resultierenden Konflikte sowie der Forderung nach einer homogenen Vorgehensweise, ergeben sich folgende Anforderungen, die vertiefend, empirisch überprüft werden sollten, um einen Status-Quo der bisherigen angesprochenen wissenschaftlichen Aspekte zu verifizieren:

1. Wie werden die nachhaltigen Gesichtspunkte und die damit verbundenen Ansprüche an die Siedlungsentwicklung bei der Erweiterung von Flächen außerhalb der bestehenden Siedlungsstrukturen respektiert?
2. Werden wirtschaftliche Aspekte bei der Erweiterung von Flächen außerhalb der bestehenden Siedlungsstrukturen berücksichtigt? Wenn ja, wie sehen diese Berücksichtigungen derzeit konkret aus?
3. Welche Ziele bestehen im Planungsverlauf und wie werden Aspekte wie Kommunikation, Wirtschaftlichkeit und das Umfeld konkret berücksichtigt? Wie wird eine Standardisierung gesehen und wo besteht Optimierungsbedarf im Verlauf?

Die Ergebnisse können zunächst einen Anhaltspunkt dafür geben, inwieweit die bisherigen Forschungsbeiträge partiell umgesetzt worden sind und ggf. angewendet werden. Die Erkenntnisse dieser Empirik können ferner als Basis für weitere konkrete Forschungsmaßnahmen dienen, die auf den hier gewonnenen Erkenntnissen aufbauen. Sie können dazu

---

<sup>459</sup> Sekol (2019/2), S. 88.

<sup>460</sup> Henger & Thomä (2009), S. 14.

dienen, weitere konkrete Forschungen im Bereich des Flächenmanagements anzustoßen. Basierend auf diesen o. a. zentralen Thesen wird im Folgenden das methodische Vorgehen erläutert.

### 5.1.3 Ableitung der Forschungsstrategie

Um die o. a. Anforderungen der Forschung weiter zu analysieren, wird die Thematik anhand einer Fallstudie für das Bundesland Baden-Württemberg betrachtet und damit zugleich eingeschränkt. Die Gründe dafür sind vielfältig: Auf der einen Seite handelt es sich bei Baden-Württemberg um eine wachstumsstarke Region, d. h. die wirtschaftliche Entwicklung ist im Vergleich zu anderen Bundesländern sehr hoch.<sup>461</sup> Ferner wird die Bevölkerung in diesem Bundesland gemäß den vorliegenden Prognosen weiter zunehmen und somit weitere Wohnfläche benötigt. Abbildung 14 zeigt die Entwicklung der Bevölkerung in Deutschland.

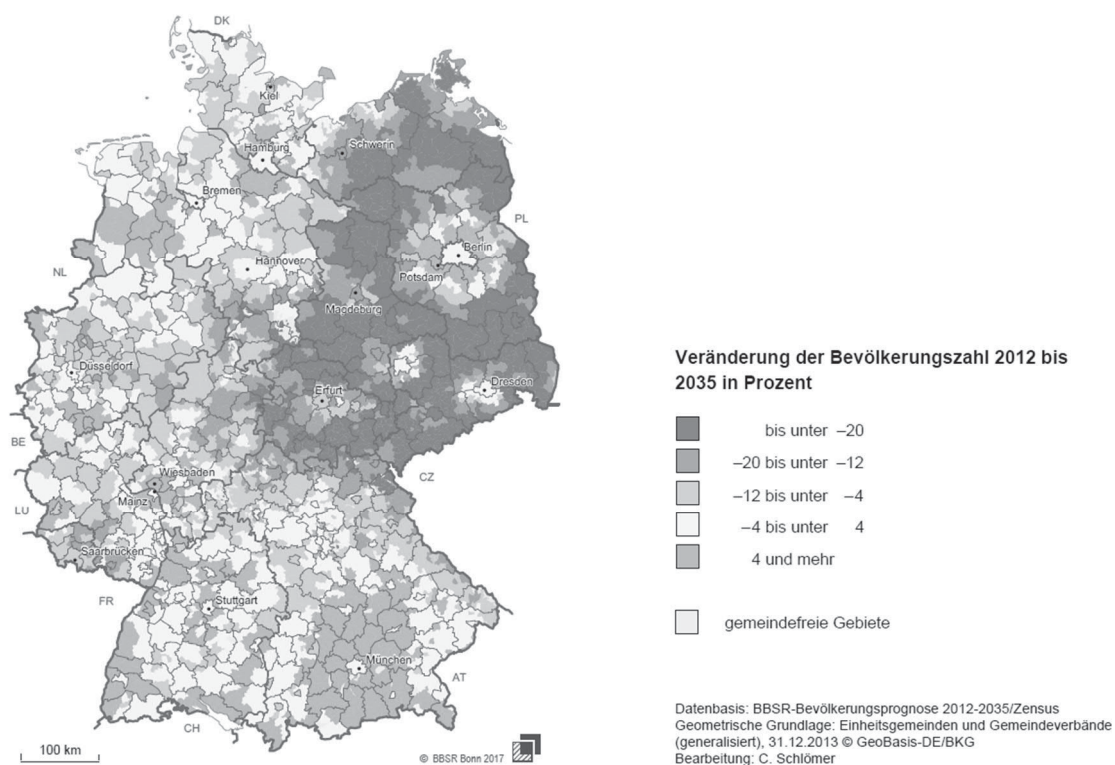


Abbildung 14: Entwicklung der Bevölkerung in Deutschland bis 2035 nach Regionen.  
 Quelle: Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (2017), S. 15.

<sup>461</sup> Baden-Württemberg hatte 2016 von den Flächenländern das zweithöchste verfügbare Einkommen bzw. Bruttoinlandsprodukt je Einwohner und war 2017 vom Bruttoinlandsprodukt auf Platz drei der Länder. Vgl. dazu Arbeitskreis "Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung der Länder" (2018).

Damit verbunden ist der weitere Bedarf an Fläche, u. a. für Wohnraum und Gewerbe. In Baden-Württemberg betrug das tägliche Wachstum der Siedlungs- und Verkehrsflächen im Jahr 2016 3,5 ha pro Tag.<sup>462</sup> Ein weiteres Kriterium ist, dass es in Baden-Württemberg sowohl eine Anzahl von hohen Verdichtungsräumen, als auch Randzonen mit Verdichtung, Verdichtungen im ländlichen Raum sowie einen starken ländlichen Raum gibt. Es können somit die Siedlungsentwicklungen in unterschiedlichen Formen und Auswirkungen betrachtet werden. Abbildung 15 zeigt die geographische Verteilung der Verdichtungsformen.

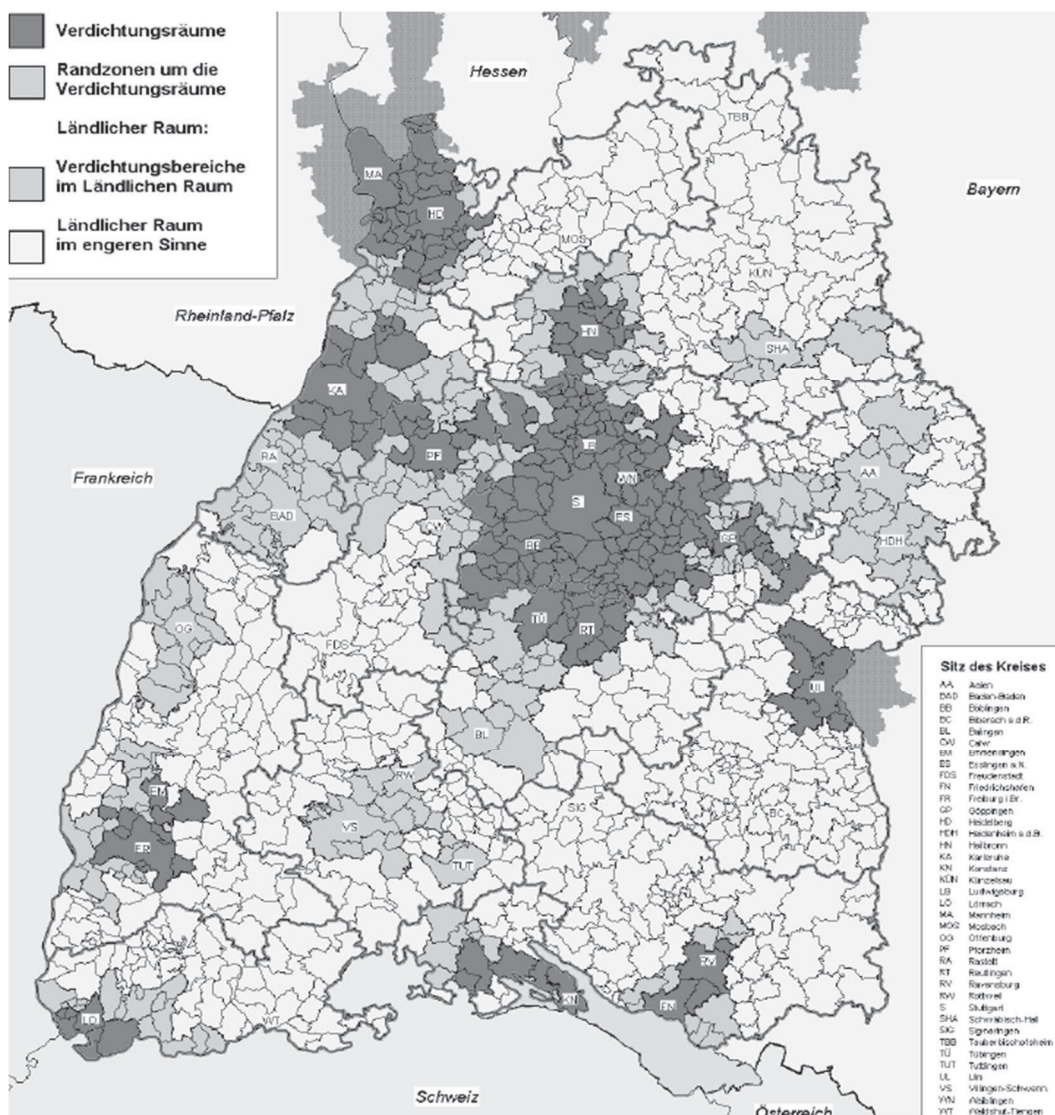


Abbildung 15: Räumliche Aufteilung des Landes Baden-Württemberg.  
Quelle: Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Wohnungsbau Baden-Württemberg, (2018).

<sup>462</sup> Statistisches Landesamt Baden-Württemberg (2018).

Dabei sind (auf Basis des Jahres 2011) 20,9 Prozent der Kommunen in Verdichtungsräumen angesiedelt und 19,6 Prozent der Gemeinden in Randzonen um diese Verdichtungsräume. 5,2 Prozent der Kommunen sind in Verdichtungsbereichen im ländlichen Raum lokalisiert und 54,4 Prozent der Orte befinden sich im ländlichen Raum.<sup>463</sup> Ferner ist die Beschränkung auf ein Bundesland sinnvoll, da die landesspezifischen Gesetzgebungen (insbesondere im Bereich der Kommunalfinanzierung, der Gemeindeordnung bzw. Gemeindehaushaltsverordnung und der Planung) sehr unterschiedlich sind und es somit schwer ist, alle in einer Forschungsarbeit zu betrachten und abzuwägen.

Aus dem in Kapitel eins genannten Nachhaltigkeitsziel der Bundesregierung, eine Reduktion der Flächenversiegelung auf maximal 30 Hektar pro Tag zu erreichen, ergibt sich ein landesspezifisches Ziel für Baden-Württemberg von drei Hektar pro Tag.<sup>464</sup> Dieses Ziel ist noch nicht erreicht (siehe o. a. Ausführungen).

Um den aktuellen Status in den Kommunen zur o. a. Thematik bei Flächenerweiterungen feststellen zu können, wird eine standardisierte Befragung durchgeführt. Das Vorgehen und die Begründung für die Auswahl und Methodik dieser Befragung wird in Kapitel 5.2.1 erläutert. Für die Auswahl der Grundgesamtheit werden alle Kommunen im Bundesland gewählt (Vollerhebung), weil damit sichergestellt werden kann, dass die unterschiedlichen Beweggründe für Flächenexpansion vollständig, d. h. auf ein Bundesland betrachtet, berücksichtigt werden können. Es werden somit alle Faktoren, die in einem Flächenstaat vorkommen, wie z. B. geographische Lage, Zugehörigkeit zu einem bestimmten Landkreis, Verdichtungsräume, Anzahl Einwohner sowie wirtschaftliche Struktur der Umgebung in die Umfrage einfließen. Eine flächendeckende Umfrage kann somit Verzerrungen im Ergebnis aufgrund von z. B. lokalen Schwerpunktthemen verhindern.<sup>465</sup>

Eine Ergänzung der standardisierten Befragung erfolgt durch leitfadengestützte Experteninterviews. Die Auswahl der Interviewpartner verfolgt das Ziel, die in Kapitel zwei und der Umfrage erlangten Erkenntnisse durch Experten aus unterschiedlichen Bereichen zu erweitern und möglicherweise neue spezielle Sichtweisen und Argumente in die Untersuchung und den weiteren Fortschritt der Arbeit einbringen zu können, die bis dato nicht berück-

---

<sup>463</sup> Die Daten wurden vom statistischen Landesamt Baden-Württemberg (Referat 61) in individuellen Auswertungen am 15.10.2018 zur Verfügung gestellt.

Zur Erläuterung der Verdichtungsräume vgl. auch Ministerium für ländlichen Raum und Verbraucherschutz Baden-Württemberg (2018), Wirtschaftsministerium Baden-Württemberg (2002).

<sup>464</sup> Landesanstalt für Umwelt Baden-Württemberg (2018/2).

<sup>465</sup> Stier (1999), S. 116.

sichtigt worden sind. Dabei erfolgte die Auswahl der Interviewpartner einem kriteriengeleiteten Verfahren, d. h. es war nicht das Ziel einer repräsentativen Auswahl, sondern primär eine symbolische Repräsentativität.<sup>466</sup> Das bedeutet, es wurden Personen selektiert, die gewisse Bereiche im Verfahren bzw. Berührungspunkte beim Flächenmanagement widerspiegeln und in diesem Fachgebiet von wesentlicher Bedeutung sind.

Das Vorgehen und die Methodik der leitfadengestützten Experteninterviews werden in Kapitel 5.2.2 beschrieben. Aus den Ergebnissen der Umfrage und den zusätzlichen Erkenntnissen der Experteninterviews ergibt sich eine Information, welche zu den beiden Modellen führt, welche in Kapitel sieben als konkrete Handlungsempfehlungen erläutert werden. Das erste Modell stellt eine Wirtschaftlichkeitsanalyse für Flächenerweiterungen dar und ist ein integrativer Bestandteil des zweiten Modells, welches wiederum den Versuch unternimmt, einen Gesamtbewertungsprozess bei Flächenerweiterungen darzustellen. Abbildung 16 versucht die Methodik mit dem entsprechenden Vorgehen anhand einer Grafik darzustellen.

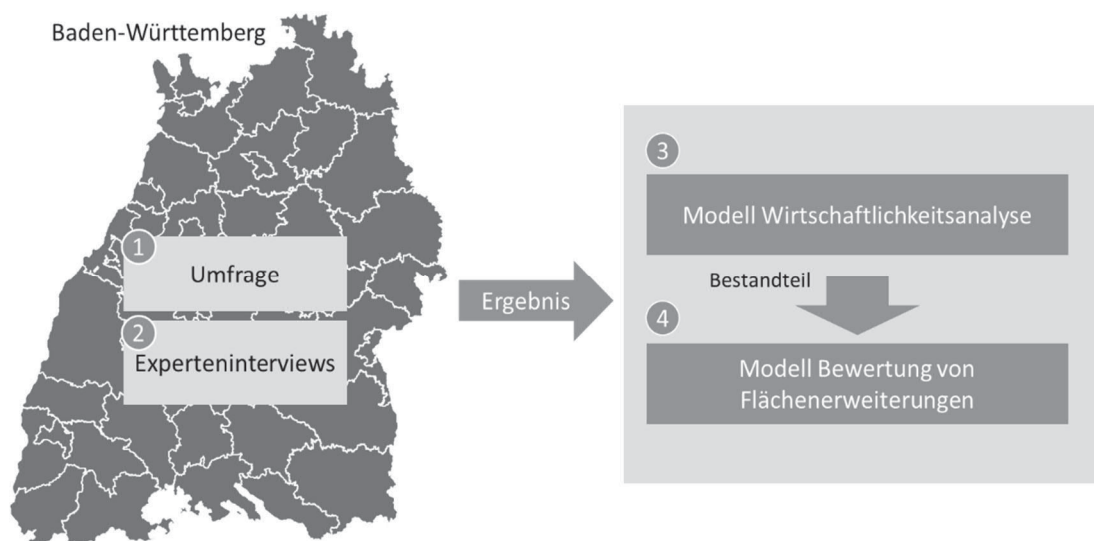


Abbildung 16: Vorgehen der Methodik.  
(Eigene Darstellung)

<sup>466</sup> Holstein & Gubrium (1995), S. 74, Ritchie, Lewis, & Elam (2003), S. 78.

## **5.2 Methodische Vorgehensweise**

### **5.2.1 Standardisierte Online- und Telefon-Befragung**

#### **5.2.1.1 Vorbereitung**

Mit Hilfe der o. a. Umfrage wird der aktuelle Status von den in Kapitel 5.1.2 aufgestellten Fragen im Rahmen der Planung von Neubaugebieten bei den Kommunen in Baden-Württemberg abgefragt. Die Untersuchung soll empirisch aufzeigen, inwieweit ökonomische und nachhaltige Aspekte sowie Planungsabläufe bei Flächenerweiterungen bzw. bei derzeitigen und bisherigen Planungen der Gemeinden berücksichtigt wurden bzw. werden.

Folgende Positionen sollen differenziert betrachtet und empirisch unterlegt werden:

1. Inwieweit wird nachhaltiges Flächenmanagement (im Sinne einer Reduzierung bzw. Vermeidung von Flächenerweiterungen) konkret in Baden-Württemberg verfolgt?
2. Inwiefern ist Wirtschaftlichkeit ein wichtiger Punkt bei kommunalen Entscheidungsprozessen bzgl. Flächenerweiterungen in der kurzfristigen, mittelfristigen und langfristigen Betrachtung?
3. Welche konkreten Überlegungen und Initiativen finden im Planungsverlauf bzgl. Flächenexpansionen statt?

Für das standardisierte Vorgehen bei der Ermittlung der o. a. Fragestellungen ist für die Umfrage ein Fragebogen mit konkreten Fragen entwickelt und genutzt worden. Der Fragebogen mit den vollständigen Fragen befindet sich im Anhang.

Der Fragebogen wurde durch einen Pretest mit drei Personen aus dem Bereich der öffentlichen Verwaltung und Instituten der kommunalen Forschung sowie zwei Bürgermeistern aus Baden-Württemberg im Zeitraum von April bis Mai 2018 durchgeführt. Dadurch sollte sichergestellt werden, dass die Fragen allgemein verständlich sind. Entsprechende Anpassungen sowie Hinweise der befragten Personen wurden im Anschluss daran eingearbeitet.

### 5.2.1.2 Datenerhebung

Bei der Datenerhebung ist eine geeignete Art der Daten zu bestimmen, d. h. es werden qualitative oder quantitative Daten genutzt.<sup>467</sup> Es ist die Erhebungsmethode zu bestimmen, d. h. welche Art für die Untersuchung genutzt wird (z. B. Umfrage, Beobachtung oder Interview). In der Literatur wird bei der Erhebung von Daten zwischen Dokumentenanalyse, Befragung und Beobachtung unterschieden.<sup>468</sup> Durch Kombination diverser Erhebungsmethoden bei der Analyse von ein und demselben Phänomen kann eine verbesserte und überzeugendere Qualität im Ergebnis erreicht werden. Diese Art wird auch als Methoden-Triangulation bezeichnet.<sup>469</sup> In der vorgenommenen Umfrage wurden daher sowohl schriftliche Befragungen mittels einer Online-Umfrage (quantitative Umfrage) als auch telefonische Befragungen (Interviews) mit Hilfe eines standardisierten Fragebogens durchgeführt.

Eine schriftliche Befragung bzw. Online-Umfrage ist in dieser Studie sinnvoll, weil es sich bei den zu untersuchenden Elementen um Ursache-Wirkungsbeziehungen handelt, d. h. so genannte Kausalhypothesen. Diese sollen empirisch auf Gültigkeit überprüft werden, da sie sich einer direkten Beobachtung oder Messung entziehen.<sup>470</sup> Ferner wurden in Online-Umfragen bessere Datenqualitäten, unter anderem durch die empfundene höhere Anonymität, festgestellt.<sup>471</sup> Als Nachteile werden allerdings unklare Identitäten und eine verminderte Kontrolle bei der Durchführung genannt. Auch technische Schwierigkeiten können eine Rolle spielen.<sup>472</sup>

Eine mündliche Befragung bzw. ein Telefon-Interview bietet ferner die Möglichkeit, detailliertere und umfangreichere Informationen an Daten erheben zu können. Ferner können vage Antworten und zweifelhafte Interpretationen direkt im Gespräch diskutiert und geklärt werden.<sup>473</sup> Dem steht der Nachteil entgegen, dass der Interviewer den Befragten unter gewissen Umständen beeinflussen kann, dass der tatsächliche Sachverhalt nicht getroffen wird. Ferner sind Interviews sehr zeitaufwendig und die Verschriftlichung der gesammelten Informationen teilweise kompliziert, was die Auswertung deutlich erschwert.<sup>474</sup>

---

<sup>467</sup> Es können auch beide Datenarten kombiniert werden, vgl. Eisenhardt (1989), S. 532-550, Kvale (1996), S. 59 ff.

<sup>468</sup> Eisenhardt (1989), S. 534, Scapens (1990), S.274, Kraimer (1995), S. 463-497.

<sup>469</sup> Eisenhardt (1989), S. 537, McKimmon (1988), S. 41.

<sup>470</sup> Zu den Vor- und Nachteilen einer schriftlichen Befragung vgl. z. B. Herrmann & Homburg (1999), S. 27 ff.

<sup>471</sup> Thielsch & Weltzin (2012), S. 109.

<sup>472</sup> Thielsch & Weltzin (2012), S. 110.

<sup>473</sup> Pelster (2007), S. 163, Judd, Smith, & Kidder (1991), S. 223.

<sup>474</sup> Judd, Smith, & Kidder (1991), S. 218 ff.



Aus diesem Grund wurde für das telefonische Interview der gleiche standardisierte Fragebogen gewählt, welcher auch für die Online-Umfrage verwendet wurde. Es handelt sich somit um eine konfirmatorische Fallstudienuntersuchung, denn diese Art ist geprägt von methodologischen Richtlinien, die so standardisiert sind, wie es für die Hypothesen notwendig ist. Gleichzeitig ist die Form aber noch so offen wie möglich, um einen hohen Grad an zielgerichteten Erkenntnissen erlangen zu können.<sup>475</sup>

### 5.2.1.3 Durchführung

Die Befragung ist wie erwähnt im Sinne einer Vollerhebung durchgeführt worden, d. h. die Grundgesamtheit bestand aus allen derzeit 1.102 Kommunen in Baden-Württemberg. Vollerhebungen bieten sich an, wenn die Anzahl der Merkmalsträger der Grundgesamtheit relativ gering und die Population heterogen ist.<sup>476</sup> Da es sich bei der Befragung um Kommunen unterschiedlicher Größe und geographischer Lage und Ausprägung hinsichtlich der Siedlungsstruktur handelt, scheint die Vollerhebung in diesem Zusammenhang von Vorteil. Ein weiterer Vorteil einer Vollbefragung ist, dass sie regional sehr vertiefende Daten liefert.<sup>477</sup> Der Nachteil hingegen ist, dass sie mit hohen Aufwendungen verbunden sein kann.<sup>478</sup>

Es erfolgte eine Aufteilung in der Art der Umfrage. Eine überwiegende Anzahl der Kommunen wurden per E-Mail angeschrieben, ein Teil wurde per Telefonumfrage am Gesamtergebnis beteiligt. Sinn und Zweck dieses Vorgehens war, dass durch die Kombination beider Erhebungsmethoden eine hohe Rücklaufquote in entsprechender Zeit erreicht werden sollte.

Die Befragung der teilnehmenden Kommunen erfolgte in einer Online-Umfrage, die mittels einer erstellten Maske in der web-basierten Lösung Lime-Survey, unterstützt wurde.

Die Online-Umfrage von allen 991 Kommunen wurde in einem Zeitraum von Juni bis September im Jahre 2018 durchgeführt. 991 Kommunen wurden per E-Mail angeschrieben und auf die Online-Umfrage per Link hingewiesen. Jene Kommunen, die innerhalb eines vorgegebenen Zeitraums von vier Wochen noch keine Eingabe durchgeführt hatten, wurden

---

<sup>475</sup> Kromrey (2002), S. 378 ff.

<sup>476</sup> Stier (1999), S. 116, Döring & Bortz (2016), S. 293.

<sup>477</sup> Stier (1999), S. 116.

<sup>478</sup> Stier (1999), S. 116.

noch einmal mittels Erinnerungsmail zur Teilnahme aufgefordert. Alle neun kreisfreien Städte und die 102 zufällig ausgewählten kreisangehörigen Kommunen wurden mittels Telefon kontaktiert. Um zu gewährleisten, dass die 102 kreisangehörigen Kommunen innerhalb der Telefonumfrage entsprechend repräsentiert sind, wurde das Bundesland geographisch anhand der Lage in drei Gebiete (Region Nord, Mitte, Süd) mit jeweils 12 bzw. 11 Landkreisen unterteilt (siehe Abbildung 17). Pro Landkreis wurden zufällig drei Kommunen ausgewählt, möglichst mit einer Einwohnerzahl kleiner 2.000, 2.000 bis 10.000 und größer 10.000. Sinn und Zweck der Aufteilung war es, dass pro Landkreis eine entsprechende Auswahl an kleinen, mittleren und großen Kommunen an der Umfrage teilnehmen. Damit sollte vermieden werden, dass nur Kommunen bestimmter Größe oder einer bestimmten Region die Repräsentativität der Umfrage für Baden-Württemberg insgesamt im Ergebnis beeinflussen.

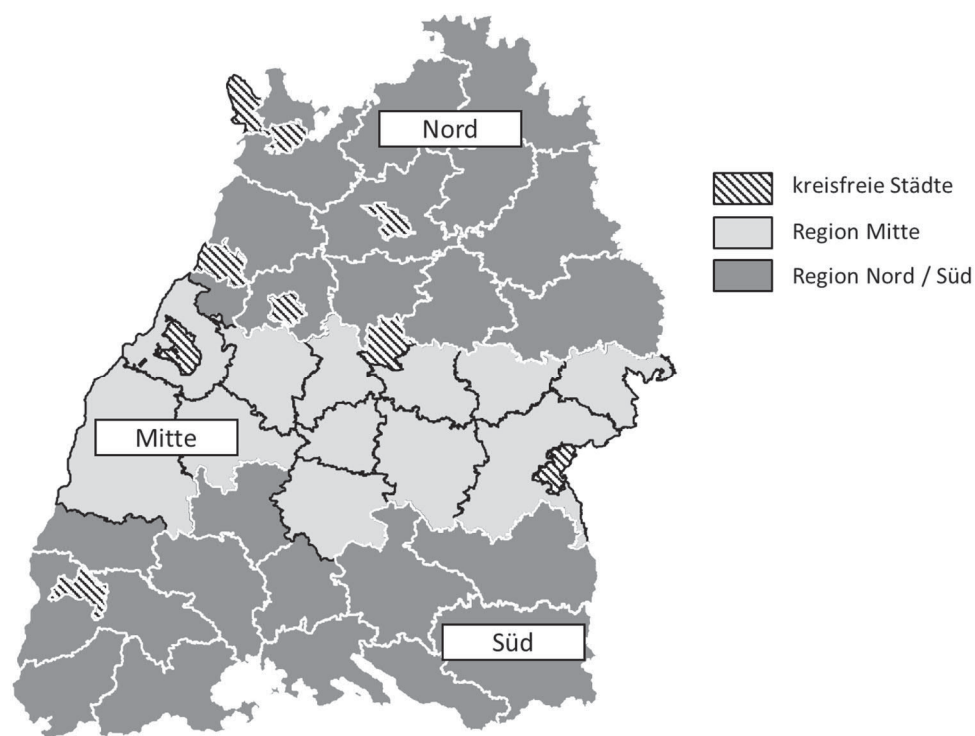


Abbildung 17: Aufteilung des Bundeslandes Baden-Württemberg in drei Regionen und 9 kreisfreie Städte.  
(Eigene Darstellung)

Die Telefon-Umfrage bei den insgesamt 111 Kommunen wurde zeitgleich parallel zur Online-Umfrage im Zeitraum von Juni bis September 2018 durchgeführt. Dabei wurden die Kommunen mehrfach telefonisch kontaktiert und zur Teilnahme aufgerufen. Die Ergebnisse wurden von dem Interviewer in die web-basierte Lösung Lime-Survey, welche auch für die Online-Umfrage genutzt wurde, eingegeben.

### **5.2.1.4 Repräsentativität**

Die Rücklaufquote der Online- und Telefonbefragung betrug insgesamt elf Prozent (entsprechend = 121 Kommunen). Aus der Mailumfrage betrug die Rücklaufquote 7,2 Prozent (entsprechend = 72 von 991 kreisgebundenen Kommunen). 40,2 Prozent (entsprechend 41 Kommunen) der 102 per Telefon kontaktierten kreisgebundenen Kommunen konnten in dem Umfrage-Zeitfenster die Fragen vollständig beantworten. Von den neun kreisfreien Städten konnten 88,9 Prozent (entsprechend 8 Städten) den Fragebogen im o. a. Zeitraum vollständig mit dem Interviewer beantworten. Für die Feststellung, ob es sich um eine merkmalspezifisch-repräsentative Umfrage im Sinne der o. a. Grundgesamtheit von 1.102 Kommunen handelt, wurden die erhaltenen Daten der Kommunen hinsichtlich der Kriterien Anzahl Einwohner und geographische Verteilung (entsprechend = Anzahl Kommunen pro o. a. Region) sowie die Verteilung der Orte auf die Verdichtungsraumkriterien (Verdichtungsraum, Randzone um Verdichtungsraum, Verdichtungsbereich im ländlichen Raum und ländlicher Raum i. e. S.) mit einem Chi<sup>2</sup>-Test geprüft.<sup>479</sup> Ebenso wurde mittels des Chi<sup>2</sup>-Test geprüft, ob alle Rückläufe der kreisangehörigen Kommunen pro Landkreis repräsentativ sind.

Zur Unterstützung wurde bei der Prüfung die Software SPSS genutzt. Auf die Repräsentativität der kreisfreien Städte wurde aufgrund der hohen Teilnahmequote verzichtet (es fehlte eine kreisfreie Stadt). Die Details und Ergebnisse zur Prüfung der Repräsentativität befinden sich im Anhang.

## **5.2.2 Leitfadengestützte Experten-Befragung**

### **5.2.2.1 Vorbereitung**

Wie in den o. a. Ausführungen erwähnt, wurde eine intensivere Befragung von ausgewählten Experten zu der Thematik mittels leitfadengestützter Interviews durchgeführt. Leitfadengestützte Befragungen bedeuten, dass eine spezielle Form (Leitfaden) dazu dient, theoretische Erkenntnisse in das Interview einzubeziehen und eine gewisse Art an Standard zu

---

<sup>479</sup> Zur Bedeutung von Chi<sup>2</sup>-Tests bei der Prüfung auf Repräsentativität und dem damit verbundenen entsprechenden Vorgehen vgl. Zikmund (1991), S. 484-487.

erreichen, aber die Experten gleichzeitig auch Möglichkeiten haben, gemäß ihren Erfahrungen zu antworten.<sup>480</sup> Es handelt sich hierbei um problemzentrierte oder fokussierte Interviews, da ein konkreter zu untersuchender Gegenstand im Zentrum des Interviews steht.<sup>481</sup> Ferner zielt diese Art der Befragung auf eine unvoreingenommene Erfassung sowie subjektive Wahrnehmungen der Realität zur angesprochenen Thematik.<sup>482</sup> Die Interviews dienen dazu, die Umfrage mit den Meinungen unterschiedlicher Stakeholder abzugleichen, um somit ein umfassendes Gesamtbild der derzeitigen Situation aus mehreren Blickwinkeln zu bekommen. Der Vorteil dieser Art von Befragung ist, dass der Befragte in gewisser Art frei und ungebunden zu Wort kommen kann und somit ein offener Dialog zwischen beiden Parteien entsteht.<sup>483</sup> Dem steht jedoch auch der Nachteil gegenüber, dass der Interviewer den Befragten ggf. in seinen Aussagen beeinflussen kann, so dass eine objektive Antwort nicht gegeben ist.<sup>484</sup>

### 5.2.2.2 Datenerhebung

In den Interviews wurden - wie erwähnt - 31 Personen sowohl aus Baden-Württemberg als auch aus Schleswig-Holstein, Berlin, Bayern, Rheinland-Pfalz und Nordrhein-Westfalen befragt. Die Begründung für den Mix aus diversen Bundesländern liegt in der teilweise schweren Verfügbarkeit und Bereitschaft von Experten im Bundesland Baden-Württemberg. Des Weiteren sind Experten, welche national agieren, nicht ausschließlich in Baden-Württemberg lokalisiert. Ferner können so zusätzliche Informationen in die Empirik miteinfließen, welche sich nicht auf die Sichtweise eines Bundeslandes beschränken.

Die Personen (Variablen) lassen sich in sechs Gruppen einteilen und hatten folgenden beruflichen Hintergrund:

#### 1. Gesetzgebung und Politik

In diesem Bereich wurden neun Personen interviewt. Darunter befanden sich fünf Abgeordnete des Landtags von Baden-Württemberg (davon zwei aus der Region Mitte gemäß den in Abbildung 17 definierten Räumen und zwei Abgeordnete aus einem

---

<sup>480</sup> Gläser und Laudel (2010), S. 115, Löhe (2017), S. 175.

<sup>481</sup> Pelster (2007), S. 163.

<sup>482</sup> Witzel (2000), S. 1.

<sup>483</sup> Mayring (2002), S. 66-76, Yin (2003), S. 89-92.

<sup>484</sup> Judd, Smith, & Kidder (1991), S. 218 ff.

Wahlkreis einer kreisfreien Stadt). Zwei Bundestagsabgeordnete kamen aus Wahlkreisen von Baden-Württemberg und Bayern. Die Befragten repräsentierten vier Parteilisten, welche in den beiden Gremien vertreten waren. Ferner wurde ein ehemaliger Minister mit der Zuständigkeit für Bauwesen eines Bundeslandes befragt und ein ehemaliger Ministerpräsident eines Bundeslandes. Dadurch konnte erreicht werden, dass die politische Sichtweise nicht nur auf ein Bundesland beschränkt wurde, sondern auch Erfahrungen aus anderen Gebieten Deutschlands eingeflossen sind. Auch die verschiedenen politischen Ebenen konnten mit der Selektion der interviewten Personen abgedeckt werden.

Ein weiterer Grund für die Auswahl dieser Personen war, eine bessere Erkenntnis zu der Thematik Wirtschaftlichkeit in der Gesetzgebung zu bekommen und um u. a. abschätzen zu können, inwieweit Veränderungen in der Gesetzgebung bei der Thematik Siedlungserweiterungen realistisch sind. Auch die Frage nach einer Standardisierung der Vorgehensweise bei Flächenerweiterungen sollte aus politischer Sicht beleuchtet werden.

Die Auswahl dieser Interviewpartner folgte einerseits dem Kriterium, Personen mit kommunalpolitischem Hintergrund zu befragen, die inzwischen als Abgeordnete in Baden-Württemberg fungieren. Andererseits wurden ebenso die Personen befragt, die als Sprecher für die Thematik Siedlungs- und Wohnungspolitik für ihre jeweilige Fraktion agieren. Dabei konnte das primäre Ziel (Bezug zum Erhebungsgebiet Baden-Württemberg) nicht stringent eingehalten werden (so kommt z. B. ein Bundestagsabgeordneter, der wohnungspolitischer Sprecher seiner Fraktion ist, aus Bayern). Ebenso war es schwierig, einen aktiven bzw. ehemaligen Ministerpräsidenten bzw. zuständigen Fachressort-Minister aus dem Bundesland zu bewegen, für ein Interview zur Verfügung zu stehen. Daher sind diese beiden Personen aus anderen Bundesländern genommen worden.

Die Kontakte zu den interviewten Personen kamen teilweise durch direkte Ansprache, teilweise durch Vermittlung von bekannten oder befreundeten Personen zustande.

## 2. Verwaltung und Behörde

In diesem Abschnitt wurden sechs Personen befragt. Zwei Personen repräsentierten Regionalverbände in Verdichtungsräumen in Baden-Württemberg, welche für die regionale Planung zuständig sind. Zwei Personen sind aus dem Bereich eines untergeordneten Instituts, welches dem Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung zugeordnet ist. Eine weitere Person kam aus einem statistischen Landesamt, welches für die

Datenerhebung im Bereich Flächenverbrauch zuständig ist. Eine Person ist ein ehemaliger Mitarbeiter des (damals für Flächenmanagement) zuständigen Ministeriums in Baden-Württemberg.

Der Hintergrund der Auswahl dieser Personen war, dass es sich hierbei um Vertreter der ausführenden Organe handelt, welche einerseits für die Regionalplanung zuständig sind und andererseits Fördermittel und Forschungsaufträge vergeben (Ministerium). Auch hinsichtlich der notwendigen Daten und deren Abfrage und Bereitstellung können zusätzliche Erkenntnisse der Personen, welche sich mit diesen Themen permanent beschäftigen, hilfreich sein.

Die Kontakte zu den jeweiligen Personen kamen auch hier durch Vermittlung bzw. direkte Ansprache zustande.

### 3. Kommunalpolitik und -verwaltung

In diesem Bereich sind die Befragungen von drei Bürgermeistern (aktive und ehemalige) aus Kommunen in Baden-Württemberg durchgeführt worden, zwei Gemeinderäte einer mittelgroßen kreisgebunden Stadt in einem Verdichtungsraumgebiet in Baden-Württemberg wurden ebenfalls befragt. Ebenso wurde ein ehemaliger Bauamtsleiter einer kreisfreien Kommune interviewt. Es konnte somit ein Mix bei der Befragung aus unterschiedlich großen Kommunen erreicht werden, um die daraus resultierenden Sichtweisen aufgrund der Art und der Größe berücksichtigen zu können.

Der Hintergrund der Auswahl dieser Personen ist, dass insbesondere die politischen Vertreter in der kommunalen Verwaltung, aber auch die zuständigen Amtsträger in den lokalen Ämtern, gefragt worden sind, weil es primär um die Einschätzung dieser Personen zu der Thematik vor Ort in der täglichen operativen Praxis ging. Ebenso sind die Erfahrungen aus der Praxis hinsichtlich Flächenerweiterungen, verbunden mit den konkreten, örtlichen Themen, erkenntnisreich.

Die Kontakte kamen einerseits durch persönliche Bekanntschaft, andererseits durch die freundliche Rückmeldung aus der Online-Umfrage zustande.

### 4. Wirtschaft und Verbände

In diesem Bereich wurden zwei zuständige Vertreter einer Industrie- und Handelskammer, welche in einem Verdichtungsraum in Baden-Württemberg lokalisiert ist, befragt. Die Interviewpartner arbeiten in einem zuständigen Referat, welches für Stadtentwicklung und Bauwesen zuständig ist.

Hierbei ist es von Interesse gewesen, die Argumente der Vertretungen der Wirtschaft im Zusammenhang mit Flächenexpansion vertiefend zu verstehen und zu analysieren. Dabei wurden die Bereiche Wohn- und Gewerbeflächenexpansion, Verkehr und Umwelt sowie wirtschaftspolitische Interessen aus dem Blickwinkel dieses Bereichs angesprochen. Die Handelskammern als Dachverband der Wirtschaft in einer Region und politischer Vertreter haben somit eine besondere Funktion und können branchenübergreifend die Thematik aus ihrer Perspektive darlegen.

Die Kontakte kamen durch persönliche Beziehungen zustande.

#### 5. Umwelt und Verkehr

In diesem Bereich sind die Interessenvertreter der Umwelt und des Landschafts- und Naturschutzes sowie Experten aus dem Verkehrsumfeld zusammengefasst, welche befragt wurden. Es handelte sich um insgesamt fünf Personen, wovon drei den Umwelt- und Naturschutzverbänden in Baden-Württemberg angehören. Eine Person entstammt einem Verein, welcher den Schutz von Agrarflächen vertritt. Ein weiterer Experte ist aus dem Bereich Verkehrsentwicklung und Verkehrsuntersuchung (ehemaliger Mitarbeiter eines Amtes für Straßen- und Verkehrswesen in einem Bundesland und nun beratender Ingenieur).

Da diese Themen u. a. unter dem Aspekt der o. a. Nachhaltigkeitssicht in einen Gesamtprozess münden und ferner eine hohe Auswirkung auf die Entwicklung von Flächenerweiterungen haben, ist eine vertiefende Erkenntnis aus der Befragung von Experten aus diesen beiden Bereichen zielführend für das Ergebnis der Untersuchung.

Die Kontakte kamen einerseits durch persönliche Bekanntschaft, andererseits durch konkrete Ansprache zustande.

#### 6. Beratung und Forschung

In diesem Bereich sind die beratenden und forschenden Einheiten zusammengefasst, darunter Planungsbüros und Institute. Es wurden drei Personen befragt. Eine Person arbeitet als wissenschaftlicher Mitarbeiter in einem Institut mit kommunalem Schwerpunkt, die weitere Person ist Geschäftsführer einer Beratungsgesellschaft mit Schwerpunkt Flächenmanagement sowie zuletzt eine Person, die Mitarbeiter eines Instituts mit Schwerpunkt Beratung für Siedlungsentwicklung ist.

Der Hintergrund der Berücksichtigung dieser Experten bei den leitfadengestützten Befragungen ist, dass bei ihnen eine umfangreiche Praxiserfahrung in der Unterstützung

von Siedlungsprojekten mit Kommunen besteht. Es erweitert somit die Perspektive neben den anderen befragten Personen mit unterschiedlichen Schwerpunkten.

Die Kontakte kamen im Rahmen der ersten Analysen zustande und wurden durch persönliche Anfrage finalisiert.

### 5.2.2.3 Durchführung

Die Interviews wurden in den Monaten Oktober 2018 bis Dezember 2018 durchgeführt und hatten eine durchschnittliche Dauer von ca. 30 Minuten. Da einige Personen teilweise zeitlich für einen physischen Termin nicht zur Verfügung standen (Anzahl = 15), erhielten diese im Vorfeld einen Interview-Leitfaden per Mail, bevor sie im Anschluss per Telefon befragt wurden. Die anderen Personen wurden in einem persönlichen Treffen vor Ort befragt. Die Befragungen fanden in den Büroräumen der jeweiligen Personen statt, teilweise in Besprechungsräumen am Rande einer Plenarsitzung des Landtags von Baden-Württemberg.

Für die Durchführung der Experten-Interviews wurden die Instrumente einer problemzentrierten Befragung genutzt: ein Kurzfragebogen, ein Leitfaden (ein Beispiel befindet sich im Anhang), eine Aufzeichnung des Gespräches mittels Tonträger sowie ein Postskriptum.<sup>485</sup> Dabei wurde versucht, sich weitestgehend anhand des Leitfadens mit den konkreten Fragen zu orientieren. Da es sich aber um ein offenes Gespräch handelte, wurden auch im Rahmen der Befragungszeit andere Fragen gestellt bzw. aus dem Kontext entwickelt.

Für Unterstützung bei der Analyse der Daten wurde die Software MAXQDA verwendet. Für das Transkribieren wurde neben der manuellen Überführung in ein Word Dokument auch die automatisierte Überführung des Anbieters Amberscript benutzt und das Ergebnis entsprechend vom Verfasser nachbearbeitet. Bei der Auswertung der Interviews wurden die Antworten in MAXQDA in zehn Kategorien bzw. Codes eingeteilt und entsprechend gruppiert.<sup>486</sup> Die Codes orientieren sich an dem Leitfaden und haben folgenden Inhalt:

1. Die Bedeutung von nachhaltigem Flächenmanagement,
2. Die Bedeutung von Wirtschaftlichkeit bei Flächenexpansion (außerhalb bestehender Siedlungsstrukturen),

---

<sup>485</sup> Witzel (2000), S. 5. Zu den Grundsätzen bei der Durchführung der Datenerhebung und -erfassung bei qualitativen Interviews vgl. auch Lamnek (1995), S. 99.

<sup>486</sup> Zur Aufbereitung der Daten durch Codes vgl. Witzel (2000), S. 9.



3. Die Nutzung von Förderprogrammen,
4. Kostenlose Nutzung von Lösungsmodellen,
5. Die Thematik Verkehr im Zusammenhang mit Flächenexpansion,
6. Die Nutzung von Daten und deren Erhebung,
7. Die Bildung von Rückstellungen für den zukünftigen Erhalt der Infrastruktur,
8. Die Beteiligung des Umfeldes und die Kommunikation im Zusammenhang mit der Flächenexpansion (außerhalb bestehender Siedlungsstrukturen),
9. Die Bedeutung von standardisierten Verfahrensabläufen,
10. Grundsätzliche Verbesserungen und Optimierungen im Verfahrensablauf der Bauleitplanung.

Als Ergebnis der Clusterbildung kam pro Kategorie eine Matrix bestehend aus den Antworten zu den o. a. Codes bzw. Fragen und den Befragten heraus, die nach ihrer Zugehörigkeit zu einer Gruppe gemäß Kapitel 5.1.3 die Antworten gegeben haben.

## 6 Status-Quo-Analyse des Landes Baden-Württemberg

### 6.1 Charakteristika des Erhebungsgebietes

Die Datenbasis bzw. die untersuchten Daten des statistischen Landesamtes Baden-Württemberg zeigen die Eigenschaften der Kommunen hinsichtlich Einwohner, Wohnbaufläche sowie Industrie und Gewerbefläche für den Zeitraum 2010 bis 2016 auf.<sup>487</sup> Die Grundgesamtheit der quantitativen Befragung betrifft 1.102 Kommunen<sup>488</sup> in Baden-Württemberg mit insgesamt 10.909.969 Einwohnern im Jahr 2016. Davon sind neun Kommunen kreisfreie Städte mit einer Gesamteinwohnerzahl von 2.055.840 im Jahr 2016. Die restlichen Einwohner verteilen sich auf die 35 Landkreise des Landes. Die Verteilung der Einwohner auf 1.102 Gemeinden im Jahr 2016 lässt sich, wie in Tabelle 3 dargestellt, folgendermaßen kategorisieren:

Anzahl Kommunen	Anzahl Einwohner	Anteil an allen Kommunen
851	< = 10.000	77,22%
150	> 10.000 < = 20.000	13,61%
78	> 20.000 < = 50.000	7,08%
14	> 50.000 < = 100.000	1,27%
4	> 100.000 < = 150.000	0,36%
1	> 150.000 < = 200.000	0,09%
4	> 200.000	0,36%

Tabelle 3: Aufteilung der Kommunen in Baden-Württemberg nach Anzahl der Einwohner im Jahr 2016.

Datenquelle: Statistisches Landesamt Baden-Württemberg

Die Tabelle zeigt, dass ca. 91 Prozent der Kommunen im Land unter 20.000 Einwohner haben. Bezogen auf das Jahr 2010 haben 54 Kommunen gemäß den zur Verfügung gestellten Daten ein Wachstum von mehr als acht Prozent an Einwohnern bis zum Jahr 2016 zu verzeichnen (entsprechend 4,9 Prozent der Kommunen im Land). 363 Kommunen haben einen Bevölkerungsrückgang im Jahr 2016 im Vergleich zu 2010 zu berichten (entsprechend 3,3 Prozent der Gemeinden im Land).

In der Entwicklung der Wohnbaufläche haben 226 Kommunen 2016 ein Wachstum von mehr als zehn Prozent im Vergleich zu 2010 zu verzeichnen (das entspricht 20,5 Prozent

<sup>487</sup> Die Daten wurden vom statistischen Landesamt Baden-Württemberg (Referat 61 und 64) in individuellen Auswertungen am 13.02.2018 und am 02.03.2018 zur Verfügung gestellt.

<sup>488</sup> Die Kommunen Altheim und Altheim (Alb) wurden aus Vereinfachungsgründen zusammengefasst. Das statistische Landesamt unterscheidet in seinen Publikationen diese beiden Kommunen.

der Gemeinden im Land), acht Gemeinden sogar ein Wachstum von über 30 Prozent an Wohnbaufläche (= 0,7 Prozent der Kommunen im Land). Drei Gemeinden haben einen Rückgang der Wohnbaufläche im Jahr 2016 gegenüber dem Jahr 2010 zu verzeichnen (entsprechend 0,3 Prozent der Kommunen im Land). Die Verteilung der Wohnbaufläche der 1.102 Gemeinden im Jahr 2016 lässt sich, wie in Tabelle 4 dargestellt, folgendermaßen kategorisieren:

Anzahl Kommunen	Wohnbaufläche in ha	Anteil an allen Kommunen
21	<= 10	1,91%
38	> 10 <= 20	3,45%
183	> 20 <= 50	16,61%
368	> 50 <= 100	33,39%
457	> 100 <= 500	41,47%
24	> 500 <= 1.000	2,18%
11	> 1.000	1,00%
<b>1.102</b>		<b>100,00%</b>

Tabelle 4: Aufteilung der Kommunen in Baden-Württemberg nach Größe der Wohnbaufläche im Jahr 2016.  
Datenquelle: Statistisches Landesamt Baden-Württemberg

In der Erweiterung der Industrie- und Gewerbefläche haben 203 Gemeinden ein Wachstum von mehr als 20 Prozent basierend auf das Jahr 2010 im Jahr 2016 ausgewiesen (entsprechend = 18,4 Prozent der Kommunen im Land). 45 Kommunen haben ein Rückgang an Industrie- und Gewerbefläche im Jahr 2016 gegenüber dem Jahr 2010 ausgewiesen (entsprechend = 4,1 Prozent der Kommunen im Land). Insgesamt haben 1.055 Kommunen eine Erweiterung der Flächen für Gewerbe- und Industriezwecke im Vergleich 2016 zu 2010 vorgenommen (entsprechend = 96 Prozent der Kommunen im Land). Die Verteilung der Industrie- und Gewerbefläche der 1.102 Gemeinden im Jahr 2016 lässt sich wie in Tabelle 5 dargestellt folgendermaßen kategorisieren:

Anzahl Kommunen	Industrie & Gewerbefläche in ha	Anteil an allen Kommunen
22	<= 10	2,00%
1.053	> 10 <= 20	95,55%
15	> 20 <= 40	1,36%
5	> 40 <= 80	0,45%
2	> 80 <= 100	0,18%
3	> 100 <= 500	0,27%
2	> 500	0,18%
<b>1.102</b>		<b>100,00%</b>

Tabelle 5: Aufteilung der Kommunen in Baden-Württemberg nach Größe der Industrie & Gewerbefläche im Jahr 2016.  
Datenquelle: Statistisches Landesamt Baden-Württemberg

Eine Aufteilung der Kommunen nach räumlicher Nutzung gemäß Abbildung 15 und die jeweilige Differenzierung nach Einwohnern, Wohnbaufläche sowie Industrie- und Gewerbefläche, zeigen Tabelle 6 bis Tabelle 8 (wobei Verdichtungsraum = VR, Randzone um einen Verdichtungsraum = RZ, Verdichtungsbereich im ländlichen Raum = VB, ländlicher Raum i. e. S. = LR). Dabei ist erkennbar, dass 51 Prozent der Einwohner in Baden-Württemberg in Verdichtungsräumen leben, 66,2 Prozent inklusive Randbereiche um diese Verdichtungszone. Der höchste Anteil an Wohnfläche befindet sich im ländlichen Raum mit 37,5 Prozent, gefolgt von den Verdichtungsräumen mit 35,7 Prozent. Der höchste Anteil an Industrie- und Gewerbefläche befindet sich mit 37,7 Prozent im Verdichtungsraum, gefolgt vom ländlichen Raum mit 35,6 Prozent.

Räumliche Nutzung	Anzahl Kommunen	in % aller Kommunen	Einwohner	in % aller Einwohner
VR	230	20,9%	5.565.044	51,0%
RZ	216	19,6%	1.654.463	15,2%
VB	57	5,2%	880.434	8,1%
LR	599	54,4%	2.810.028	25,8%
<b>Summe</b>	<b>1.102</b>	<b>100,0%</b>	<b>10.909.969</b>	<b>100,0%</b>

Tabelle 6: Aufteilung der Kommunen nach räumlicher Nutzung und Anzahl Einwohner im Jahr 2016.  
Datenquelle: Statistisches Landesamt Baden-Württemberg

Räumliche Nutzung	Anzahl Kommunen	in % aller Kommunen	Wohnbaufläche in ha	in % aller Wohnbauflächen
VR	230	20,9%	54.215	35,7%
RZ	216	19,6%	26.490	17,4%
VB	57	5,2%	14.339	9,4%
LR	599	54,4%	56.917	37,5%
<b>Summe</b>	<b>1.102</b>	<b>100,0%</b>	<b>151.961</b>	<b>100,0%</b>

Tabelle 7: Aufteilung der Kommunen nach räumlicher Nutzung und Wohnbaufläche im Jahr 2016.  
Datenquelle: Statistisches Landesamt Baden-Württemberg

Räumliche Nutzung	Anzahl Kommunen	in % aller Kommunen	Industrie- & Gewerbefläche in ha	in % aller Industrie- & Gewerbeflächen
VR	230	20,9%	27.072	37,7%
RZ	216	19,6%	11.545	16,1%
VB	57	5,2%	7.557	10,5%
LR	599	54,4%	25.542	35,6%
<b>Summe</b>	<b>1.102</b>	<b>100,0%</b>	<b>71.716</b>	<b>100,0%</b>

Tabelle 8: Aufteilung der Kommunen nach räumlicher Nutzung und Industrie- & Gewerbefläche im Jahr 2016.  
Datenquelle: Statistisches Landesamt Baden-Württemberg

## 6.2 Nachhaltigkeit

### 6.2.1 Nachhaltiges Handeln im Konflikt mit Wohnraumnachfrage und Wachstum

Die zunächst durchgeführte Literaturanalyse zum Thema Nachhaltigkeit in dieser Arbeit hat aufgezeigt, dass nachhaltiges Handeln im Sinne eines quantitativen Bodenschutzes bei der Siedlungsentwicklung u. a. eine vermehrte Nutzung von Innenentwicklung und Brachflächenrevitalisierung, sowie eine schonende Verkehrsinfrastruktur bedeuten (siehe Kapitel 2.3.1). Es soll somit das primäre Ziel der Vermeidung von Flächenexpansion außerhalb bestehender Siedlungsstrukturen von Kommunen verfolgt werden, um z. B. Infrastrukturkosten zu minimieren und Flora & Fauna zu erhalten.

Die Ergebnisse der qualitativen Befragungen geben zunächst die Sicht der Vertreter der Landesregierung durch einen ehemaligen Ministerpräsidenten und einen Bauminister eines Bundeslandes wieder. Dabei konnte aus dieser Perspektive eine grundsätzliche Zustimmung zum nachhaltigen Handeln erkannt werden. Die Aussage eines ehemaligen Ministerpräsidenten (Interviewpartner G9) hierzu zeigen die übergeordnete Sicht und die Erkenntnis zur Verbesserung:

*„Meine Sichtweise ist: erstens, wir versiegeln zu viel. Ferner haben wir schon teilweise eine erheblich unwirtschaftliche oder wenig effiziente Flächennutzung und bezahlen das mit einer ziemlich teuren Infrastruktur was Straßen, Wasser/Abwasser usw. betrifft. Also, lange Rede kurzer Sinn. Ich denke, wir hätten da unverändert enorme Optimierungsbedarfe und auch -potentiale.“*

Auch die Sichtweise eines ehemaligen verantwortlichen Ministers für den Fachbereich lässt erkennen, dass die Sinnhaftigkeit von nachhaltigem Flächenmanagement erkannt, aber der Handlungsspielraum durch die Landesregierung bzw. zuständigen Fachbereiche auch limitiert ist (Interviewpartner G6):

*„Das (nachhaltige Flächenmanagement) ist sinnvoll und unbedingt erforderlich, da immer noch jeden Tag viele Fußballfelder versiegelt werden. Ein Problem ist, dass das ja im Wesentlichen auch eine kommunale Aufgabe ist: Das Land setzt zwar planerische Eckdaten, aber am Ende entscheiden über die konkreten Vorhaben dann die Kommunen. Zumindest in meinem Bundesland.“*

Hierbei wird der in Kapitel 4.2 erwähnte Konflikt der Verantwortung im Sinne der kommunalen Selbstverwaltung deutlich, der aus Sicht einer Landesregierung Grenzen setzt. Ein weiterer Gesichtspunkt ist die konfliktäre Situation in der Kommune. Konkret entsteht ein Spannungsfeld zwischen Wachstum und quantitativem Bodenschutz. Dabei werden selbst die Ziele wie Innenverdichtung kritisch betrachtet. Dies kann an einem konkreten Beispiel aufgezeigt werden:

***Fallbeispiel Stadt Ditzingen, Ortsteil Hirschlanden***

*Die Stadt Ditzingen hat 25.015 Einwohner (Stand 2018)<sup>489</sup> und ist im Verdichtungsraum des Landkreis Ludwigsburg gelegen. Der Ortsteil Hirschlanden ist von einer hohen Wohnungsnachfrage geprägt. Daher ist geplant, ein Areal von ca. 1 Ar für Wohnraum samt sozialer Infrastruktur in Form einer Kindertagesstätte zu besiedeln.<sup>490</sup> Hier wird der Konflikt trotz der avisierten Innenverdichtung im Ort mit der Fläche deutlich, denn die Nachfrage und das Wachstum in einer wirtschaftlich starken Region verlangen neuen, bezahlbaren Wohnraum. Aber auf der anderen Seite sind solche Gebiete auch als Naturerholungsareale im Innenbereich einer Kommune angesehen. Auch den Abwanderungen nachkommender Generationen soll möglichst mit dem Angebot an neuen Wohnsiedlungen begegnet werden.<sup>491</sup>*

Diese Erkenntnis ist auch in der Politik angekommen, denn insbesondere ein erfahrener Bundestags-Abgeordneter (Interviewpartner G4), der schon sehr lange im Parlament ist und einen weitreichenden Blick auf die lokale Situation seines Wahlkreises hat, bringt diesen Konfliktpunkt in Verbindung mit dem quantitativen Bodenschutz zum Ausdruck:

*„Das ist bei uns in allen Kommunalwahlprogrammen verankert, dass wir natürlich einerseits mit einer Innenverdichtung auch ein bisschen vorsichtig sind, andererseits aber immer auch für Hinterhofbebauung, für Aufstockung, für Baulücken-Programme sind, ohne natürlich das hinreichende Grün und die Parkflächen in der*

---

<sup>489</sup> Stadt Ditzingen (2019).

<sup>490</sup> Kleiner (2019).

<sup>491</sup> Kleiner (2019).

*Stadt zu zerstören. Da muss man ein bisschen aufpassen. Wir brauchen auch Kaltluftentstehungsgebiete, um der Stadt Ventilation zu sichern usw. Aber das gehört eben auch zur Nachhaltigkeit dazu, dass man für das Stadtklima entsprechend Sorge trägt. Und das ist eine spezielle Frage für die Ausrichtung der Baukörper in der Stadt usw.“*

Allgemein lässt die Sichtweise der Abgeordneten zunächst erkennen, dass die Erkenntnis zum nachhaltigen kommunalen Flächenmanagement durchaus vorhanden ist. Dabei ist sich der Personenkreis der Parlamentarier einig, dass nachhaltiges Flächenmanagement eine große Bedeutung hat und die Innenentwicklung grundsätzlich vor der Außenentwicklung steht. Der Unterschied liegt eher in der Form der Interpretation, welche sich aus parteipolitischen Gesichtspunkten differenziert. Während einige Abgeordnete primär aus ihrem politischen Ziel heraus das Nullwachstum an Fläche anstreben, ist unter der derzeitigen hohen Nachfrage an Wohnraum (insbesondere in den Verdichtungsräumen) auch ein Kompromiss gefragt, um den Bedürfnissen nachkommen zu können.<sup>492</sup> Ein Landtags-Abgeordneter, welcher vom Wesen her seine Verbundenheit zur Ökologie zum Ausdruck bringt, aber als kommunaler Vertreter auch die Konflikte vor Ort kennt, stellt die Ansicht seiner Fraktion wie folgt dar (Interviewpartner G3):

*„(...) wir sind immer noch der Meinung, dass wir die schwarze Null beim Flächenverbrauch anstreben müssen. Tatsächlich ist es aber natürlich auch so, dass in Zeiten der Wohnungsnot, das heißt, dass die ein oder andere Fläche (wenn innen gar nichts mehr geht, das ist die Voraussetzung; unter Umständen liege ich zum Beispiel an einer ÖPNV Achse oder so ähnlich), dass man dann auch mal an den Grenzen der Kommune Fläche in Anspruch nehmen können muss.“*

Auch die Antwort eines weiteren Abgeordneten (Interviewpartner G2), welcher der gleichen Landtags-Fraktion angehört, verdeutlicht den Konflikt von nachhaltigen Zielen und dem Wohnraumbedarf, der insbesondere in Verdichtungsräumen sehr hoch ist:

*„Die Position zum Thema Flächenverbrauch ist etwas differenzierter. Im Grunde heißt es bei uns: Innen- vor Außenentwicklung, unabhängig von dem, dass man diesen Leitgedanken hat und dass wir den Verbrauch reduzieren wollen, die Null steht jedenfalls im Konfliktfeld zwischen bezahlbarem Wohnraum und zu wenig Wohnraum und kein Flächenverbrauch. Es gibt sozusagen die Ansage: innen vor*

---

<sup>492</sup> In Baden-Württemberg gab es im Jahre 2017 mit 1,5% eine der niedrigsten marktaktiven nationalen Leerstandsquoten; vgl. Tichelmann, Blome, Ringwald, Günther, & Groß (2019), Abbildung 5, S. 23.

*außen und wenn es bei manchen Kommunen gar nicht geht, weil einfach da keine Möglichkeiten für Bauerweiterungen da sind, dann nenn ich es mal „Arrondierung am Siedlungsrand“ oder so. Das ist eigentlich das, was wir sagen.“*

Die Aussagen decken sich auch mit dem Landesentwicklungsplan von Baden-Württemberg, der ebenfalls von Verdichtung und Arrondierung als primäre Möglichkeiten für eine am Bestand orientierte Siedlungsentwicklung spricht.<sup>493</sup>

Die Thematik des Zielkonfliktes von quantitativem Bodenschutz und der Nachfrage von Wohnraum wird auch in der Antwort eines Landtags-Abgeordneten einer konservativen Fraktion sichtbar (Interviewpartner G8):

*„Also, zum einen, wir halten an unserem Motto auch fest: Innen- vor Außenentwicklung im Wohnungsbau. Jedoch haben wir gerade in Baden-Württemberg einen hohen Bedarf an neuen Wohnungen in den nächsten Jahren, und diese, sage ich mal, Wohnungen können nur entstehen, wenn Bauland ausgewiesen wird, mit einer Nachverdichtung oder mit nur Innenentwicklung schaffen wir das nicht, so dass wir dann auch entsprechend natürlich Außenerschließungen vornehmen müssen, also neue Baugebiete erschließen.“*

Es kann somit festgehalten werden, dass von Einzelpersonen der Politik, in Vertretung von Regierung und Abgeordneten, das nachhaltige Flächenmanagement grundsätzlich befürwortet und quantitativer Bodenschutz als richtiger Ansatz erkannt wird. Allerdings werden die derzeit hohe Nachfrage nach Wohnraum in Verdichtungsräumen und die damit verbundenen Engpässe als Argument gesehen, eine Flächenexpansion als Sekundärlösung zu akzeptieren bzw. Ausnahmen zu respektieren. Es ergibt sich somit ein Zielkonflikt mit der wirtschaftlichen Nachfrage (insbesondere durch hohen Bedarf in stark frequentierten Siedlungsarealen) und ökologischer Nachhaltigkeit.

Dabei ist es fraglich, ob eine weitere Versiegelung von Flächen auch unter der hohen Nachfrage derart notwendig ist, denn eine Studie der technischen Universität Darmstadt (Fachbereich Architektur) in Kooperation mit dem ISP (Eduard Pestel Institut für Systemforschung e.V.) und dem VHT Institut für Leichtbau, Trockenbau und Holzbau aus dem Jahre 2019 zeigt auf, dass allein durch Nutzung von Aufstockung (z.B. auf Parkhäusern und

---

<sup>493</sup> Wirtschaftsministerium Baden-Württemberg (2002), S. 26, Rz 3.1.9.



Wohngebäuden), Optimierung von Leerständen und Überbauung von eingeschossigen Einzelhandelsflächen ca. 2,3 bis 2,7 Millionen neue Wohneinheiten entstehen könnten.<sup>494</sup> Diese (kreativen) Potentiale werden auch von der Politik in Baden-Württemberg erkannt, wie ein Landtagsabgeordneter (Interviewpartner G3) in seiner Antwort erklärt:

*„(...) Das man sich in der Kommune ansieht, was ist versiegelt und was untergenutzt, sprich: die ganzen Parkplätze vor z. B. irgendwelchen großen Einkaufszentren. Ich habe für meine Heimatstadt einen Antrag gestellt, dass unser Bürgermeister die Fläche zusammenstellt, die relevant ist. Das sind ca. 50 Hektar innerorts, also schon ein Wort. Davon gehören ca. 13 bis 17 Prozent der Kommune. Also, ich sage jetzt mal, der Parkplatz vor der Sporthalle ist ja versiegelte Fläche. Warum kann man nicht z. B. mit irgendwelcher Holzständerbauweise noch diese überbauen? Man kann dann die Parkplätze weiterhin übrigens gut erhalten. München Dantebad ist ein gutes Beispiel.“*

Es ist aber auch in Kapitel 2.3.1 darauf hingewiesen worden, dass einer intensiveren Innenverdichtung Grenzen gesetzt sind, u. a. durch eine Überlastung der bestehenden Infrastruktur.<sup>495</sup> Auch hier zeigt sich ein Spannungsfeld zwischen wirtschaftlichem Wachstum und nachhaltigem quantitativen Bodenschutz.

Die positiven Erfahrungen von nachhaltigem Flächenmanagement werden auch durch die Antwort eines Vertreters der Regionalplanung (Interviewpartner V2) verdeutlicht. Dabei wird auch deutlich, dass in einer regionalen Planungsbehörde der nachhaltige Ansatz grundsätzlich einen primären Fokus hat.

*„Also, erstmal ist nachhaltiges Management oder Innenentwicklung vor Außenentwicklung, so argumentieren wir meistens, natürlich so unsere Grundlinie bei uns in der Region. Das bedeutet darauf schauen, dass die Kommunen in die Lage versetzt werden und auch natürlich angehalten sind, irgendwie Innenentwicklung zuerst zu machen. Nur wenn das eben nicht ausreicht, dann auch in den Außenbereich zu gehen, da haben wir hier sehr gute Erfahrungen.“*

*„(...) die Gemeinden inzwischen sehr gut erkannt haben, dass sie mit Innenentwicklungen gleichzeitig ihre Ortsentwicklung und ihre Ortsbildentwicklung auch*

---

<sup>494</sup> Tichelmann, Blome, Ringwald, Günther, & Groß (2019), S. 9 ff.

<sup>495</sup> Rebele (2003), S. 65, Bergmann, et al. (1996).

*stärken können und nicht gerade das ganze private Kapital darum in die grüne Wiese fließt.“*

Als positives Ergebnis einer nachhaltigen Ortsentwicklung und die damit verbundenen Auswirkungen sei eine Studie der Universität Toronto erwähnt. Es konnte nachgewiesen werden, dass eine Umwandlung von Parkflächen für PKWs zu Radwegen zu einem Anstieg der Einzelhandelsumsätze bei den betroffenen Läden führen kann.<sup>496</sup> Eine nachhaltige Verkehrsentwicklung verbunden mit einer Ortsgestaltung kann somit auch zu einem positiven ökonomischen Effekt führen. Eventuelle Bedenken des Handels scheinen unbegründet. Allerdings wird auch auf der Ebene der Regionalplanung erkannt, dass nicht alle Kommunen, die aufgrund von hoher Nachfrage Wohnraum bereitstellen möchten, auf Flächenexpansion verzichten können. Dazu die Aussage des o.a. Regionalplaners (Interviewpartner V2):

*„Wir haben Innenentwicklung, wir haben Gemeinden, die sehr stark auf Innenentwicklung setzen. Wir haben Gemeinden, die wieder auf Außenentwicklung setzen müssen, weil sie im Innenbereich nicht mehr viel haben.“*

Ein ganz entscheidender Aspekt bei der Betrachtung von nachhaltigem Flächenmanagement unter Wachstumsgesichtspunkten, insbesondere in Verdichtungsräumen, ist eine gewisse Ohnmacht der lokalen Administrationen. Kommunen können möglicherweise wenig eigenständig entscheiden, sondern müssen auf die gegebene regionale (Nachfrage-) Situation reagieren, da es sonst zu Entwicklungen kommen kann, die nicht im Sinne einer sozial ausgewogenen Zusammensetzung der Struktur einer Gemeinde oder Stadt angesehen werden können. Es können somit verstärkte Tendenzen zur Gentrifizierung aufkommen. Ein rein fokussiertes (ökologisch) nachhaltiges Flächenmanagement ohne Berücksichtigung der sozialen Aspekte der Nachhaltigkeit erscheint wenig zielführend und auch ggf. riskant. Die Antwort dazu des o.a. Regionalplaners (Interviewpartner V2) erscheint hier sehr treffend:

*„Ein anderer Aspekt dabei: ich habe in einer Region oder Gemeinde, die prosperiert, ja einen Druck. Gewerbebetriebe suchen Objekte und Menschen suchen Wohnungen und wenn eine Gemeinde Entwicklungsdruck hat, kann sie sich dafür oder dagegen entscheiden, Fläche bereitzustellen.“*

*„Wenn sie sich dagegen entscheidet, dann führt es dazu, dass die leistungsstarken Nachfrager die leistungsschwachen Nachfrager verdrängen, im Zweifel aus der*

---

<sup>496</sup> Arancibia et al. (2019).

*Kommune raus. Das heißt, ich habe Zuzug von leistungsstarken Bevölkerungsgruppen, die möglicherweise die eigene ansässige Bevölkerung verdrängt und alles was da hinten dranhängt. Und deswegen kann die Kommune nicht über den Nachfrage- druck entscheiden, sondern sie kann nur darüber entscheiden, wie sie darauf rea- giert. Das ist das Thema der Wachstumsregion. Ich kann die Nachfrage nicht weg- planen. Die ist da und sie sucht sich ihren Weg. Und sie löst eine ganze Kette von Verdrängungsreaktionen aus. Und in diesem Gefüge muss ich natürlich als Ge- meinde dann wieder meine Entscheidung darüber treffen, wie reagiere ich jetzt da- rauf. Mit welchen Flächen, mit welchen Flächenangeboten, mit welchen Instrumen- ten versuche ich vielleicht, soziale Folgen dieses Druckes abzufangen.“*

### **Fallbeispiel Stuttgart**

*Die Landeshauptstadt Stuttgart ist eine prosperierende Kommune, welche derzeit unter der Wohnungsnot und den damit verbundenen steigenden Mieten und Kauf- preisen für Eigentum leidet.<sup>497</sup> Die Folge ist u. a., dass im Stadtbezirk Süd durch Verkäufe von Gebäuden Mietpreissteigerungen erzielt werden, weil diese dadurch hochwertig saniert werden. Das führt zu einer anderen Zusammensetzung der Wohnbevölkerung. Die Verwaltung überlegt eine Art Satzung für einen Wohnschutz der dort lebenden Bevölkerung zu erstellen.<sup>498</sup>*

Das o.a. Fallbeispiel zeigt das Dilemma einer Wachstumsregion. Wenn eine Kommune nicht agiert und versucht, die Entwicklungen zeitnah proaktiv zu steuern (hier Gentrifizierung durch Investoren, welche den Wohnungsmarkt aus Renditegesichtspunkten optimieren), kann es - wie in den o. a. Aussagen des Interviewpartners aus der Regionalplanung deutlich wird - zu sozialen Verwerfungen (Verdrängung niedriger Einkommensschichten aus dem Viertel) kommen, deren sich eine Stadt kaum widersetzen kann. Dabei muss allerdings auch festgestellt werden, dass die Kommunen am Ende der Wirkungskette einer Siedlungs- und Infrastrukturpolitik stehen. Dies bedeutet, dass mögliche regionale Entwicklungen, wie z. B. eine Wachstumsregion, durch andere Akteure oder Maßnahmen entstehen

---

<sup>497</sup> EB (2019).

<sup>498</sup> Linsenmann (2019).

und nicht durch einzelne lokale kommunale Verwaltungseinheiten beeinflusst werden können. Die Kommune muss bzw. kann somit unter den gegebenen Umständen, die sie ggf. primär gar nicht verursacht hat, nur reagieren. Ökologisches, nachhaltiges Flächenmanagement unter dem Aspekt des quantitativen Bodenschutzes ist somit sowohl in einem Zielkonflikt mit der sozialen Nachhaltigkeit als auch der ökonomischen Veränderung zu betrachten.

Insofern erscheinen auch die Ergebnisse der quantitativen Befragung zum Status-Quo mit dem Thema Nachhaltigkeit auf der Ebene der Kommunen verständlich. Es wurden die Kommunen zunächst gefragt, welche Rolle die Vermeidung zusätzlicher Flächenversiegelungen außerhalb bestehender (besiedelter) Ortsgrenzen spielt. Dabei wurde unterschieden zwischen einer großen, mittleren oder gar keiner Berücksichtigung dieses Aspektes. Das Ergebnis wird in Abbildung 18 dargestellt. Die überwiegende Mehrheit der Gemeinden und Städte, das sind 63,5 Prozent, ist der Ansicht, dass diese Thematik eine mittelmäßige Rolle in der Entscheidungsfindung vor Ort spielt. Werden die Antworten *gering* und *keine* Bedeutung zusammen gesehen, so ist für 81 Prozent der befragten Gemeinden eine Vermeidung von Flächenerweiterungen nicht wesentlich in der Entscheidungsfindung bei einer Flächenexpansion außerhalb der bestehenden Siedlungsstrukturen.

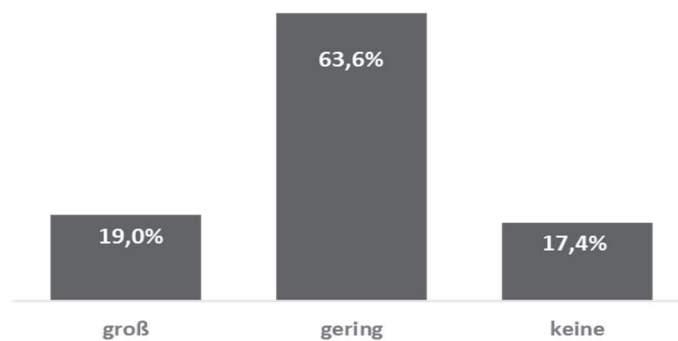


Abbildung 18: Bedeutung von Vermeidung von Flächenerweiterungen außerhalb bestehender Ortsgrenzen.  
Ausgewertete Datensätze: N= 121.  
(Eigene Darstellung)

Das Ergebnis dieser Antwort wird durch die Aussage bestärkt, dass über 82,6 Prozent der Kommunen in den letzten zehn Jahren Flächen außerhalb der bestehenden Ortsgrenzen ausgewiesen haben (siehe Abbildung 19).

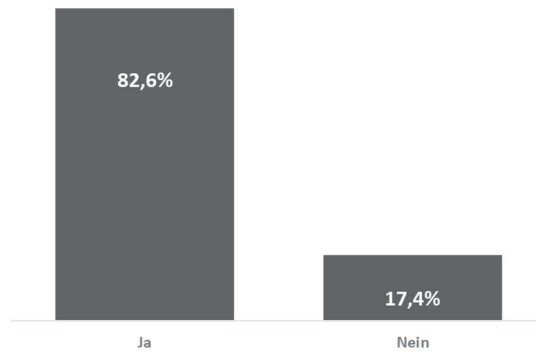


Abbildung 19: Ausweis von Neubaugebieten außerhalb der Ortsgrenzen in den letzten 10 Jahren.  
Ausgewertete Datensätze: N= 121.  
(Eigene Darstellung)

Insofern ist sowohl die in Kapitel 1.1 erwähnte als auch die auf Baden-Württemberg bezogene Entwicklung (siehe dazu die Entwicklungen hinsichtlich Fläche und Wachstum in Kapitel 5.1.3) der hohen täglichen Flächenexpansion nachvollziehbar. Auch die o. a. Erklärungen der Abgeordneten, die in Ausnahmen neben dem quantitativen Bodenschutz die Variante von Expansion in Flächen durchaus akzeptabel finden, sprechen hierfür. Es scheint daher auf den ersten Blick, dass den Kommunen trotz der hohen Bedeutung in der anhaltenden Diskussion, Nachhaltigkeit im Sinne von Vermeidung von Flächenexpansion nicht wirklich wichtig ist. Es ist aber aus den Experten-Interviews ersichtlich, dass vor Ort die Konfliktsituation schon erkannt wird. Eine interviewte Person aus dem Bereich Kommunalpolitik und -verwaltung (Interviewpartner K3) antwortet auf die Frage der Nachhaltigkeit wie folgt:

*„Momentan haben wir in unserer Stadt ein Problem. Wir sind von der Infrastruktur eigentlich ausgelegt auf einen größeren Ort. Ich denke, dass die Infrastruktur eigentlich 10.000 Menschen mehr vertragen würde. Auf der anderen Seite widerspricht das eben dann den Anforderungen der Umwelt. Also, erst mal gucken, was in der Stadt ist. Also, wir haben bei uns die Position entwickelt: erstmal Innenentwicklung, brachliegende Grundstücke nutzen und schauen, wo da noch Platz ist, bevor man nach draußen guckt.“*

Es zeigt sich somit eine unterschiedliche Betrachtung von Nachhaltigkeit, je nach Bedarf an Wohnraumnachfrage. In Abbildung 20 ist ferner ersichtlich, dass je nach Größe der Kommune die Bedeutung der Vermeidung von Flächenversiegelungen außerhalb der be-

stehenden Siedlungsstrukturen ein differenziertes Bild ergibt. Während bei Gemeinden unter 10.000 Einwohnern die Vermeidung von Flächenerweiterungen noch mit 13,2 Prozent Zustimmung findet (und damit 86,8 Prozent dies als gering bis gar nicht bedeutsam ansehen), haben Kommunen zwischen 10.000 und 20.000 Einwohnern 23,8 Prozent Zustimmung zur Vermeidung von Flächenerweiterungen (und somit 76,2 Prozent insgesamt eine weniger wesentliche Bedeutung). Kommunen zwischen 20.000 und 50.000 Einwohnern sehen die Vermeidung von Flächenerweiterungen mit 81,3 Prozent als gering bis gar nicht an (das bedeutet, dass 18,8 Prozent nur eine hohe Bedeutung bei der Vermeidung von Flächenexpansion sehen). Ab Kommunen mit über 50.000 Einwohnern steigt die Zustimmung der Vermeidung von Flächenexpansion auf 25 Prozent, ab 150.000 Einwohner in der Umfrage auf 100 Prozent. Anders betrachtet, kann aus den Resultaten in der Abbildung 20 abgelesen werden, dass bei Zunahme der Bevölkerung einer Kommune bis 50.000 Bürgern die Vermeidung von Flächenerweiterungen außerhalb der bestehenden Siedlungsstrukturen abnimmt und ab einer Einwohnerzahl über 50.000 Personen zunimmt.

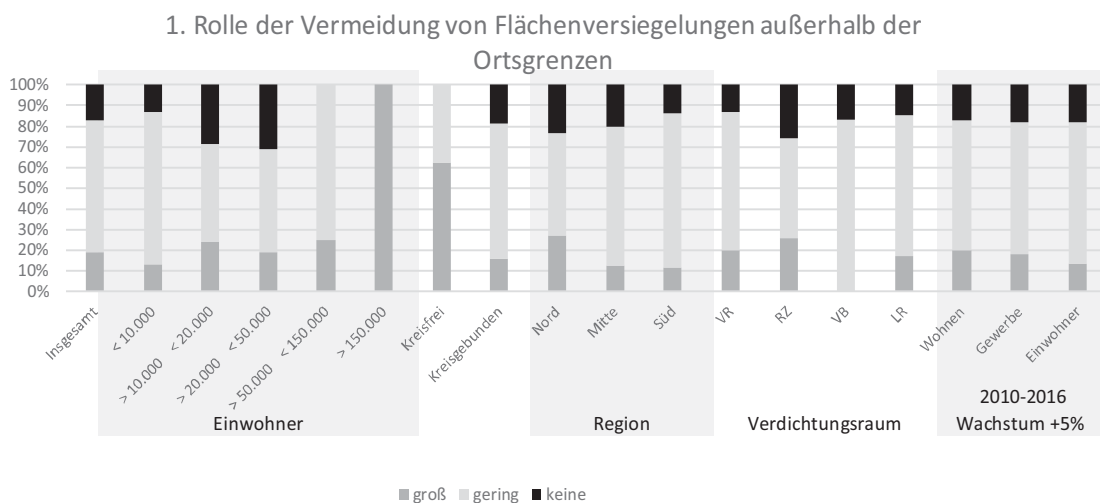


Abbildung 20: Antworten Frage 1 nach Kategorien.  
 Ausgewertete Datensätze: N = 121.  
 (Eigene Darstellung)

Ein Grund könnte sein, dass es im ländlichen Raum bei Kommunen, die geringe Einwohner haben, zwar die Fläche vorhanden ist, aber der Erhalt der natürlichen Umgebung wichtiger. Kommunen mit hoher Einwohnerzahl haben einen höheren Siedlungsdruck und eine größere Wohnungsnot und somit eine andere Priorität bei der Ausweisung neuer Siedlungsgebiete. 47,4 Prozent der Kommunen mit Einwohnern zwischen 10.000 und 50.000 Einwohnern...

nen befinden sich in Verdichtungsräumen (siehe Tabelle 9)<sup>499</sup> und haben derzeit tendenziell ein größeres Thema bzgl. des Wohnraumbedarfs als die Gemeinden im ländlichen Raum.

Räumliche Nutzung	Einw.	Einw.	Einw.	Einw.	Einw.	Einw.	Summe
	< 10.000	> 10.000 < 20.000	> 20.000 < 50.000	> 50.000 < 100.000	> 100.000 < 150.000	> 150.000	
VR	107	70	39	9	1	4	<b>230</b>
RZ	175	30	10	1			<b>216</b>
VB	36	8	10	3			<b>57</b>
LR	538	42	19				<b>599</b>
<b>Summe</b>	<b>856</b>	<b>150</b>	<b>78</b>	<b>13</b>	<b>1</b>	<b>4</b>	<b>1.102</b>

Tabelle 9: Räumliche Aufteilung der Kommunen nach Anzahl Einwohner.  
Datenquelle: Statistisches Landesamt Baden-Württemberg.

Die konkrete Situation hinsichtlich der räumlichen Lage ist ein wesentlicher Punkt. Kommunen in einem Verdichtungsraum haben oft eingeschränkte Möglichkeiten, nachhaltiges Flächenmanagement konsequent zu verfolgen. Dies konnte auch aus den o. a. Umfrageergebnissen der Kommunen bereits festgestellt und interpretiert werden. Hier spielen die Verwaltungsgrenzen der einzelnen Gemeinden eine bedeutende Rolle. Es gibt somit einmal interne Limitierungen bei der Innenverdichtung und ferner auch Ortsgrenzen, welche Expansionen dort einschränken. Ein junger Bürgermeister (Interviewpartner K6), der konservativen Fraktion angehört und durchaus offen für neue Ideen und Konzepte, erklärt die Situation in seiner Kommune:

*„Wir waren in den letzten Jahrzehnten in der Außenentwicklung kaum aktiv, trotzdem sind wir hier bei uns in einem Ballungsraum. Aber wir sind auch begrenzt, zwischen zwei Großstädten. Deswegen kommen wir schon an die Grenzen der Innenentwicklung. Dann gibt's noch kommunale Grundstücke, da haben wir was auf den Weg gebracht aber auch da gibt's natürlich Grenzen.“*

Ein Vergleich zwischen kreisfreien und kreisgebundenen Städten zeigt, dass kreisfreie Städte der Vermeidung von Flächenexpansion eine höhere Bedeutung beimessen (62,5 Prozent) als kreisgebundene Kommunen mit 15,9 Prozent.

<sup>499</sup> 70 Kommunen im Verdichtungsraum VR haben zwischen 10.000 und 20.000 Einwohner, 39 Kommunen haben zwischen 20.000 und 50.000 Einwohner. In Summe also 109 von 230 Kommunen im VR = 47,4 Prozent.

Ein Grund könnte auch hier sein, dass bei zunehmender Größe die verfügbaren Flächen für Entwicklungen geringer sind und somit die Expansion sorgsamer betrachtet wird, als in Kommunen, in denen Flächen noch ausreichend zur Verfügung stehen (aufgrund der geringen Siedlungsdichte bzw. der derzeitigen Nutzung der Flächen). Auffällig ist, dass im Norden Baden-Württembergs die Bedeutung der Vermeidung von Flächenexpansion und damit die Zustimmung zu der Antwort *groß* mit 26,7 Prozent bedeutend höher ist als in der Mitte mit 12,5 Prozent oder aber im Süden mit 11,6 Prozent des Landes. Dies liegt eventuell auch daran, dass die gem. Abbildung 17 aufgeteilten Regionen im Gebiet Nord die höchste Zuordnung der Kommunen zur Kategorie Verdichtungsraum haben (30 Prozent im Vergleich zu 24 Prozent in der Region Mitte bzw. 7 Prozent in der Region Süd) und somit die Flächenerweiterungen in dieser Region wahrscheinlich weniger möglich sind.

Tabelle 10 zeigt die räumliche Aufteilung der kreisgebundenen Städte und Gemeinden in Baden-Württemberg nach der regionalen Aufteilung gemäß Abbildung 17.

<b>Räumliche Nutzung</b>	<b>Nord</b>		<b>Mitte</b>		<b>Süd</b>	
VR	109	30%	87	24%	26	7%
RZ	83	23%	78	22%	54	14%
VB	15	4%	25	7%	17	5%
LR	156	43%	166	47%	277	74%
<b>Summe</b>	<b>363</b>	100%	<b>356</b>	100%	<b>374</b>	100%

Tabelle 10: Räumliche Aufteilung der Anzahl Kommunen nach Regionen gem. Abbildung 17. (Eigene Darstellung)

In den Randzonen um Verdichtungsräume (RZ) gaben 25,8 Prozent der Kommunen an, dass eine Flächenexpansions-Vermeidung eine hohe Bedeutung hat. Die gleiche Anzahl an befragten Gemeinden in diesem Verdichtungsraum (25,8 Prozent) erklärte, dass Flächenexpansion keine Bedeutung hat. Ein Grund könnte hier ebenfalls der vermehrte Nachfrage- druck bzgl. ausreichendem Wohnraum in diesen Zonen sein, dem sich einige Kommunen beugen, während andere dem kritisch gegenüberstehen.

In den Verdichtungsbereichen im ländlichen Raum (VB) ist eine geringe Bedeutung bzgl. der Vermeidung von Flächenexpansion außerhalb der bestehenden Siedlungsstrukturen mit 83,3 Prozent der größte Wert von allen Zonen. Auch hier könnte eine Begründung die derzeit hohe Nachfrage nach Siedlungsfläche verbunden mit dem nötigen Flächenpotential für



die Art der Nutzung sein. Abbildung 21 zeigt die bereits erwähnte Antwort, dass 82,6 Prozent der Kommunen in den letzten zehn Jahren ein Baugebiet außerhalb bestehender Ortsgrenzen erschlossen haben, unterteilt nach den im Anhang 9.1.3 beschriebenen Kategorien.

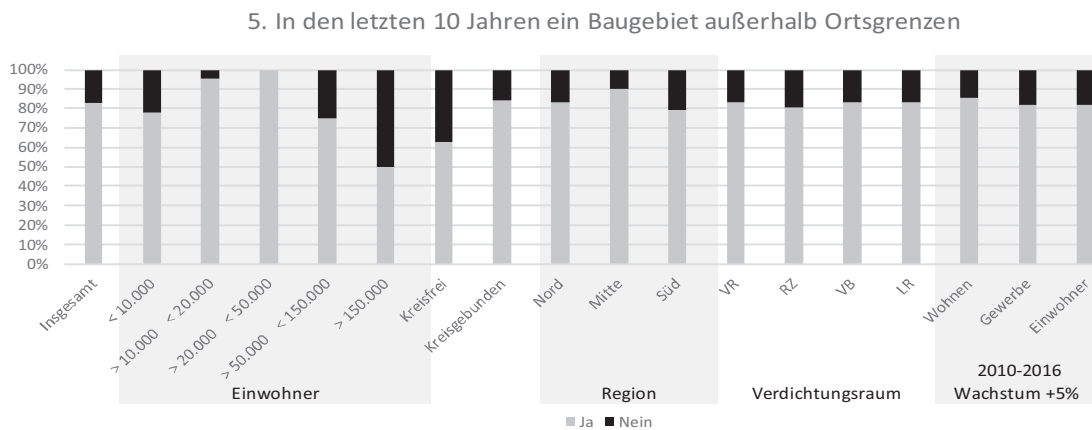


Abbildung 21: Antworten Frage 5 nach Kategorien.  
Ausgewertete Datensätze: N = 121;  
(Eigene Darstellung)

Dabei bestätigt sich, dass größere (kreisfreie) Kommunen mit 62,5 Prozent weniger Flächenexpansion betrieben haben (bzw. ggf. betreiben konnten) als die kreisgebundenen Gemeinden mit 84,1 Prozent. Ein Grund könnte die weniger zur Verfügung stehende Fläche sein. Offensichtlich ist in der Region Mitte eine Flächenexpansion stärker durchgeführt (90 Prozent) worden als in den eingeteilten Regionen Nord (83,3 Prozent) und Süd (79,1 Prozent).

Einer der Gründe aus kommunaler Sicht, warum der quantitative Bodenschutz nicht stringent durchgeführt werden kann, sind die unterschiedlichen Ansprüche an die Wohnungsstruktur, welche an das damit verbundene Umfeld gestellt werden. Das kommt insbesondere durch die unterschiedliche Altersstruktur und Lebensweise. Diese unterschiedliche Lebensart ist im Sinne eines nachhaltigen Flächenmanagements ggf. schwer zu erfüllen. Es ist aber auch schwer für eine Kommune darzustellen, alle Bedürfnisse der diversen Nachfragegruppen vollständig mit bestehenden Flächen befriedigen zu können, denn die Anforderungen ziehen Folgekosten nach sich. Das führt ggf. zu weiteren Investitionen. Hierzu passt sehr gut die Antwort eines ehemaligen, konservativen Bürgermeisters (Interviewpartner K4), der einen Blick auf alle Aspekte hat und die Interessen abwägt:

*„Die Erwartungshaltung der Einwohnerschaft ist, dass junge Familien eine Chance erhalten sollten, ihren Traum vom Eigenheim zu realisieren. Dafür ist die Ortskern-Struktur eher unattraktiv: Alte Gebäude und Neubauten müssen sich an der Umgebung orientieren (Einschränkungen in der individuellen Gestaltung des Wohnangebotes). Ferner benötigen Familien eher Spielstraßen für Kinder, Bolzplätze etc., diese sind im Ortskern nicht vorhanden. Des Weiteren sind in der Ortsmitte oft externe Lärmemissionen (störende Geschäfte, Wirtshäuser etc.) und keine kostenfreien Parkplatzangebote. Ein Baugrund mit einer entsprechenden Außenanlage um das Gebäude, mit eigenem Garten, Rasenfläche usw. ist oft nicht möglich. Im Ortskern treffen die Neubürger dann auf eine überalterte Bevölkerung, das erschwert ggf. die Kontaktknüpfung, weil keine gleichaltrigen Kinder vorhanden sind und die Themen junger Familien oft einen anderen Fokus haben (Kindergarten/Schule/Vereine).“*

*„Insbesondere Singles suchen jedoch die Innenstadt, den Ortskern, da die Versorgungsangebote des täglichen Lebens gleich um die Ecke sind, ebenso Kneipen usw. Der Trend geht zur Innenstadt, wenn das Angebot stimmt, d. h. Revitalisierung durch Verkehrsberuhigung, Umkehr von der autogerechten Stadt hin zur fußgängerfreundlichen Innenstadt. Das bedingt ÖPNV-Angebote, Car-Sharing, kostenfreie Anwohnerparkplätze. Die Kommune muss daher auch attraktive Rahmenbedingungen für eine Aufenthaltsfunktion in der Innenstadt schaffen.“*

In der Antwort werden die verschiedenen Parameter deutlich, die bei einer Siedlungsentwicklung bedacht werden müssen. Es zeigt sich, dass sich quantitativer Bodenschutz mit den Bedürfnissen unterschiedlicher Gruppen schwer vereinen lässt. Allerdings kann den Antworten entgegengehalten werden, dass durch den demographischen Wandel und die damit verbundene Alterung der Bevölkerung in Zukunft Wohnraum freigesetzt wird.<sup>500</sup> Somit ist eine Erweiterung der Fläche bzgl. der Erwartungshaltung einiger Bürger ggf. nicht mehr unbedingt gegeben, zumal sich auch die Arbeitsformen und Veränderungen der Anforderungen der Wirtschaft (z.B. wohnen und arbeiten an einem Ort, Home Office usw.) auf die Siedlungsstrukturen auswirken werden.<sup>501</sup> Es wird deutlich, dass in einer alten Gewohnheitsstruktur gedacht wird, was sich in der Aussage von Thierstein<sup>502</sup> zeigt:

---

<sup>500</sup> Regionalverband Südlicher Oberrhein (2008), S. 18.

<sup>501</sup> Regionalverband Südlicher Oberrhein (2008), S. 18.

<sup>502</sup> Prof. Dr. Thierstein hat eine Professur für Raumentwicklung an der Fakultät für Architektur der Technischen Universität München (TUM).

*„Das größte Problem ist unsere Gewohnheit, Stadtentwicklung über Flächenexpansion zu betreiben, statt über eine Erhöhung der Flächeneffizienz. Und jüngste Aussagen von Politikern zum Wohnungsbau zeigen, dass auch weiterhin auf Flächenexpansion gesetzt wird.“<sup>503</sup>*

Auch ist die Problematik der Eigentumsverhältnisse ein gewichtiger Punkt, denn dadurch werden stadtplanerische Gestaltungsmöglichkeiten, wie z.B. Innenverdichtung und Nutzung von Brachflächen, ausgebremst oder erschwert. Die Kommune hat nicht unbedingt Zugriff auf freie, ungenutzte Flächen, so dass der Handlungsspielraum durch gesetzliche Rahmenbedingungen eingegrenzt wird. Es ist erkannt worden, dass sich hier durch die Gesetzgebung Änderungen ergeben müssen, um dem Ziel eines nachhaltigen Flächenmanagements aus kommunaler Sicht optimaler nachkommen zu können. Ein Kommunalpolitiker (Interviewpartner K3), der konservativen Fraktion angehörig aber durchaus auch durch seine Verbundenheit zur Landwirtschaft und Natur nicht immer einer Meinung mit der Fraktionsaussage, sieht diese Konflikte der Eigentumsverhältnisse wie folgt:

*„Also, in unserer Kommune gehen wir halt davon aus, dass wir generell viel zu wenig Flächen haben. Wir haben kaum Brachflächen. Die wenigen, die wir tatsächlich haben, sind natürlich dann auch in privater Hand. Da ist mit Sicherheit großer Nachholbedarf, da kreativ zu denken und diese Flächen tatsächlich auch aktiv anzugehen.“*

Diese Problematik der Leerstände trotz Wohnungsnot durch ungeklärte Verhältnisse verärgert sowohl Bürger als auch die Stadtverwaltungen. Am Beispiel der Stadt Frankfurt zeigt sich, dass es wenig Handhabe von Seiten der Kommune gibt, diesem Paradoxon entgegenzuwirken.

#### ***Fallbeispiel Frankfurt a.M.***

*In Frankfurt stehen vermehrt immer mehr Wohnungen leer, trotz hohem Wohnraumbedarf. Die Stadt hat gem. Angabe keine konkreten rechtlichen Handhabungen, überhaupt Daten zu Leerständen inklusive Gründe zu erheben. Die Gründe sind vielfältig: ungeklärte Eigentumsverhältnisse, Streit unter Erben, Spekulation,*

---

<sup>503</sup> Hartmann (2018).

*ein Mietrecht, welches mehr Pflichten als Rechte dem Vermieter aufbürdet. Allerdings werden die hohen Leerstände vom lokalen Verband der Immobilienbesitzer zurückgewiesen, da es Einzelfälle sind. Eine Verpflichtung für Vermieter, ihre Objekte zu vermieten, gibt es nicht. Eine Landesverordnung, das sogenannte Zweckentfremdungsverbot, welches diese Situation verhindern kann, wurde vor 14 Jahren abgeschafft.<sup>504</sup>*

Die Befragung von Personen aus einem Bundesinstitut, welches sich mit Raumplanung beschäftigt, führt bei dem Thema zu weiteren Gedanken. Hierbei werden die Rahmenbedingungen als kritische Faktoren genannt. Auch wird gesehen, dass bei einigen Kommunen ein Mangel an Bewusstsein bzgl. des Flächenmanagements besteht. Ein Vertreter dieser Kategorie, der sehr erfahren und umfangreich diese Thematik beschreibt, aber auch vehement die Fehlentwicklungen kritisiert, äußert sich dazu entsprechend (Interviewpartner V5):

*„(...) Wobei man da unterscheiden muss zwischen den Boom- und Ballungsräumen auf der einen Seite und eben den stagnierenden, schrumpfenden Räumen auf der anderen Seite. Und wir haben ja immer wieder festgestellt, dass gerade auch in den stagnierenden und sogar schrumpfenden Räumen auch noch gebaut wird und Fläche im Außenbereich in Anspruch genommen wird. Das ist etwas, was in jedem Falle wichtig wäre, dass man diesen Kommunen, die das immer noch nicht begriffen haben, dies klarer macht auf irgendeine Art und Weise.“*

Diese Entwicklungen in einigen Regionen in Deutschland werden auch in einer Studie des Instituts der deutschen Wirtschaft bestätigt.<sup>505</sup> Dabei gibt es durchaus positive Beispiele, wie mit Demographie und Leerstand umgegangen werden kann. In einigen Orten wird dies schon mit entsprechenden Maßnahmen und Allianzen von Nachbarkommunen bewiesen, wie u.a. Fallbeispiel aufzeigt:

### ***Fallbeispiel Hofheim in Unterfranken***

*Die Gemeinde Hofheim ist eine von vielen Kommunen, welche von Abwanderung geprägt ist. Zusammen mit sechs weiteren Nachbargemeinden ist ein Allianz-Manager für die Kommunen eingestellt worden. Das Ziel ist es, für die leerstehenden*

<sup>504</sup> dpa (2018).

<sup>505</sup> Henger & Voigtländer (2019), S. 23.

*Häuser in den Gemeinden neuer Bürger bzw. Käufer zu finden, ohne jedoch gegenseitig in Konkurrenz um Einwohner zu treten. Ferner sollen keine neuen Häuser in Randsiedlungen entstehen, sondern die Ortskerne belebt werden. Die Bilanz kann sich sehen lassen, denn in acht Jahren wurden 200 leerstehende Häuser vermittelt.*

506

Als kritischer Punkt werden die kurzfristigen Anreize gesehen (insbesondere sicher auch durch die Art der Finanzierung einer Kommune), welche bei der Entscheidungsfindung noch einen hohen Stellenwert haben. Diese wurden auch schon in Kapitel 1.1<sup>507</sup> und ebenso in Kapitel 3.1.5 angedeutet. Auch in Kapitel 3.2.2.1 wurde auf die falsche Steuerung, insbesondere die Internalisierung der externen Kosten, hingewiesen.<sup>508</sup>

*„(...) Die ganze Flächenthematik hängt eben ganz stark mit den Anreizen zusammen. Es ist offensichtlich nach wie vor viel attraktiver, Fläche zu verbrauchen, als sie am richtigen Standort zu sparen.“ (Interviewpartner V5)*

Aus dem Kreis der Befragten der Gruppe Beratung und Forschung wird ebenfalls die Meinung vertreten, dass die Thematik nachhaltiges Flächenmanagement prinzipiell bei den Kommunen angekommen ist. Allerdings stehen derzeit, aufgrund der erwähnten, anders gelagerten Schwerpunkte in den Verdichtungsräumen (Wohnungsnachfrage) und den Rahmenbedingungen, einige Hemmnisse entgegen. Auch unter dieser Interviewgruppe werden die schwierigen Eigentumsverhältnisse genannt. Ein erfahrener Vertreter, der sowohl in der Forschung als auch in der gutachterlichen Beratung die Situation der Kommunen aus den unterschiedlichen Blickwinkeln kennt, gibt seine Argumente dazu wie folgt kund (Interviewpartner B1):

*„Also, ich habe den Eindruck, dass das Thema durchaus im Moment, zumindest in den Metropolen, in den Großstädten, absolut auf der Tagesordnung ist. Da hat man oft ja gar keine Möglichkeit mehr, in die Fläche zu gehen und muss im Grunde alle vorhandenen Flächen in der Innenstadt oder zumindest in städtischen Bereichen nutzen. Und Innenverdichtung, Brachflächen usw., dies alles miteinbeziehen.“*

Auch ein anderer Vertreter, der umfangreiche Kenntnisse aus Projekten mit den Kommunen hat, äußert sich entsprechend (Interviewpartner B3). Er spricht die bereits o. a. Themen

---

<sup>506</sup> Reuß (2016).

<sup>507</sup> vgl. Lexer & Linser (2005).

<sup>508</sup> vgl. dazu Gutsche & Löhner (2006), Rothe (1998).

an, darunter die Verfügbarkeit über die Flächen (Eigentums-Thematik) und die langfristige Perspektive dieser Innenentwicklungsareale:

*„Ich spreche eher für den süddeutschen Raum, wo wir mehr vertreten sind. Innenentwicklung, d. h. das Erfordernis der Innenentwicklung vor Außenentwicklung ist, glaube ich, in den Köpfen angekommen. Die Innenentwicklung hat aber meistens die Probleme, dass die Flächen, die sinnvoll entwickelt werden müssten, wenig verfügbar sind oder nur sehr schwer bzw. dann auch nur langfristig entwickelbar sind.“*

Zu einer ähnlichen Erkenntnis kommen die Interview-Partner aus dem Bereich des Umweltschutzes bzw. deren Organisationen. Es wird die Thematik nachhaltiges Flächenmanagement aus Sicht dieser Gruppe zwar sehr umfangreich diskutiert. Allerdings ergibt sich durch den hohen Bedarf an Wohnraum derzeit keine primäre Bedeutung. Hinzu kommt aus ihrer Sicht eine falsch angesetzte Bedarfsanalyse, die zu einer falschen Grundannahme führt und damit zu einer wenig zielführenden Siedlungspolitik. Ein Vertreter dieser Gruppe, der in gewisser Art vehement die ökologischen Aspekte anmerkt, aber auch sehr kritisch die Entwicklung seit Jahren verfolgt, gibt die entsprechende Antwort (Interviewpartner U1).

*„Ich sehe, dass da ein Rückzug ist. (...) Es wird sehr viel darüber geredet und es gibt ein Totschlagargument. Nicht weil es uns irgendwie gut geht oder sonst irgendwas. „Wir brauchen Wohnungen, wir brauchen Wohnungen!“ (...) Und es stimmt einfach nicht, das ist das Ärgerliche dabei. Es wird nach Köpfen gerechnet und nicht nach Zielgruppen. (...) Aber das, was wir an Brachflächen, Baulücken und sonstigen Dingen haben, das würde durchaus ausreichend sein, wenn man mal die Zielgruppen anschaut.“*

Damit knüpft die Aussage an die o. a. Studie von Tichelmann et al. an, welche enorme Potentiale in der Aufstockung von Wohngebäuden sieht.<sup>509</sup> Ebenso wurde von anderen befragten Personen aus dem Cluster Verwaltung und Behörde ausgeführt, dass der Bedarf nicht ausreichend im Fokus steht bzw. nicht umfangreich berücksichtigt wird. Gerade durch den demographischen Wandel entstehen spezifische Nachfragesituationen. Ferner werden durch politische Entscheidungen Prognosen nicht entsprechend respektiert. Ein Vertreter

---

<sup>509</sup> Tichelmann, Blome, Ringwald, Günther, und Groß (2019).

aus der Kategorie *Verwaltung und Behörde* äußert sich auch entsprechend vorsichtig aber deutlich (Interviewpartner V1):

*„Man muss Wege finden, wie die älteren Leute in dem Quartier kleinere Wohnungen finden, damit Einfamilienhäuser für die jungen Familien frei werden. Wir haben tatsächlich langfristig gesehen zu viele Einfamilienhäuser.“*

Es muss ferner berücksichtigt werden, dass durch die demographisch bedingte, geringe Nutzung von Wohnflächen in der Zukunft (z. B. durch ältere Menschen, welche das Einfamilienhaus weiter nutzen, obwohl deren Kinder ausgezogen sind) sogenannte Remanenzeffekte entstehen. Das bedeutet u. a., dass kommunale Ausgaben nur bedingt langfristig an die veränderte Nachfrage angepasst werden können.<sup>510</sup> Der falschen Bedarfsplanung versucht ein Modell des Instituts der deutschen Wirtschaft in Köln entgegenzuwirken. In dem dort entwickelten *Wohnungsbedarfsmodell* wird versucht, sowohl Veränderungen im Bedarf durch Demographie (Anzahl Bevölkerung, Altersstruktur, altersbedingter Wohnflächenkonsum), als auch durch Ersatz- und Nachholbedarf auf dem Wohnungsmarkt unter Berücksichtigung von Leerständen zu simulieren.<sup>511</sup>

Ein weiterer Punkt ist die mangelnde Auseinandersetzung mit den prognostizierten Daten und deren konkreter Berücksichtigung im Einzelfall. Ein Vertreter einer Umweltorganisation äußert sehr kritisch seine Bedenken zu der derzeitigen Entwicklung und geht dabei auf die geringe Beachtung von Daten vor Ort ein. Seine Aussagen verbunden mit einem Beispiel bestätigen die o. a. Argumente der interviewten Person (Interviewpartner V5) bzgl. der falschen Annahmen in weniger besiedelten Räumen:

*„Also, was ich oft erlebe ist das Thema Bevölkerungsprognosen. Ich weiß nicht, ob dies mit eingeht in die Betrachtung der Verfahren. Wenn ja, dann werden sie geflissentlich übergangen. Zum Beispiel wurde in einem Ort in der Region ein Riesen-Wohngebiet (für die lokalen Verhältnisse) ausgewiesen, auf einer Streuobstwiese. Das alles entgegen aller Bevölkerungsprognosen, die man dort für den Ort hatte.“*

Aus Sicht der Wirtschaft ist die Thematik des nachhaltigen Umgangs mit Grund und Boden auch von Bedeutung, allein unter dem ökonomischen Aspekt. Ein Unternehmen ist immer

---

<sup>510</sup> Freigang (2012), S. 92.

<sup>511</sup> Henger & Voigtländer (2019).

darauf bedacht, mit den notwendigen Ressourcen sparsam umzugehen. Dies wird sehr einleuchtend und verständlich von einem Vertreter der Wirtschaftskammer (Interviewpartner W2) dargelegt:

*„Der effektive Umgang mit endlichen Ressourcen ist für die Wirtschaft auch immer ein wichtiges Thema, allein schon aus ökonomischen Gesichtspunkten für die Unternehmen, denn Fläche kostet Geld. Das heißt, sparsamer Umgang mit der Fläche ist für die Unternehmen von großer Bedeutung.“*

Dabei ist sicher auch von Bedeutung, dass die Fläche entsprechend verfügbar ist. Die Wirtschaft benötigt vielfach langfristige Planungssicherheit und Flexibilität, um auf die entsprechende Nachfrage reagieren zu können. Diese scheint nicht immer gegeben. Hier wird die Kritik der Interessenvertretung deutlich (Interviewpartner W2):

*„Auch wenn sich der Gewerbeflächenbedarf langfristig nicht exakt vorhersagen lässt, sollten die Weichen jetzt schon gestellt werden. Das heißt, mit einem Gewerbeflächen-Entwicklungskonzept, das auch verbindlich vom Gemeinderat beschlossen wird, gibt es eine gewisse Planungssicherheit für die Unternehmen. Die (Flächen) müssen dann auch planungsmäßig gesichert werden und dann kann auch die Kommune in der Regel schneller reagieren, wenn Bedarfe bestehen von Expansionen von bestehenden Unternehmen. Aber auch, wenn Unternehmen sich neu ansiedeln wollen.“*

Dabei ist es aus Sicht der Kommune von Bedeutung, welche Gewerbe auf den Flächen angesiedelt werden sollen, um aus fiskalischer Sicht (maximale Einnahmen für die Kommune pro Fläche) und auch aus nachhaltiger Sicht (minimaler Verbrauch an Fläche in der Gemeinde bzw. Stadt) ein Optimum zu erreichen (vgl. hierzu Kapitel 3.2.1.2, insbesondere die erwähnten Resultate von Bröthaler und Gutheil-Knopp-Kirchwald<sup>512</sup>).

Auch die Sicht des nachhaltigen Flächenmanagements unter dem Aspekt einer schonenden Verkehrsinfrastruktur kann bei entsprechender Berücksichtigung einen positiven Beitrag leisten. Wie in Kapitel 1.1 erwähnt und auch in Kapitel 2.3.1 erläutert, führen Flächenerweiterungen unvermeidlich zu einer Expansion der Verkehrsinfrastruktur und damit ebenfalls zu zusätzlichen Versiegelungen. Es scheint aber, dass die Sichtweise auf den Verkehr und die damit verbundenen Folgen in der ersten Analyse für eine Flächenexpansion nicht

---

<sup>512</sup> Bröthaler & Gutheil-Knopp-Kirchwald (2010).



ausreichend Berücksichtigung findet.<sup>513</sup> Hierzu äußert sich ein anerkannter Experte aus dem Bereich Verkehr, der sehr vehement und einleuchtend die Situation und die Interdependenzen darlegen kann (Interviewpartner U5) wie folgt:

*„Wenn man die verkehrlichen Auswirkungen neuer Flächen beachtet, kann man Verkehr deutlich minimieren. Ein typisches Beispiel ist, indem Sie Verbundeffekte berücksichtigen: wenn Sie mehrere neue Einzelhandelsrichtungen konzentriert an einer Stelle vorsehen, reduzieren Sie das Kraftfahrzeugaufkommen, weil man mit einer Fahrt eben mehrere Einkäufe erledigen kann. Wenn Sie dagegen für zwei Einzelhandelseinrichtungen getrennte Standorte haben, müssen Sie einmal zum einen fahren, dann zum anderen. Das erzeugt natürlich mehr Verkehr als wenn die beiden Einzelhandelseinrichtungen an einem Standort liegen: dann kann man mit einer Pkw-Fahrt zwei Einkäufe erledigen. (...) Ich kann quasi eine Erweiterung akzeptabel machen aus Umweltsichtspunkten, wenn man darauf achtet und von vornherein durch vernünftige Standortwahl das Kraftfahrzeugverkehrsaufkommen minimiere.“*

#### ***Fallbeispiel Neu-Ansbach (Hochtaunuskreis, Hessen)***

*Die Gemeinde Neu-Ansbach im Hochtaunuskreis hat im Jahr 1987 größere Flächen ausgewiesen, welche in unmittelbarer Nähe einer rekultivierten Bahnlinie lokalisiert sind. Durch eine schrittweise Modernisierung und einer Verbesserung des Angebots dieser ehemals stillgelegten Bahnstrecke (u.a. durch Übernahme der Trasse durch kommunale Trägerschaft) konnte eine spürbare Belebung des ÖPNV erreicht und die Attraktivität der Siedlungsflächen gesteigert werden. Die Bahnlinie liegt in der Nähe zu einer stauträchtigen, für den motorisierten Individualverkehr (MIV) wichtigen Verbindungsstraße im Großraum Frankfurt a.M. Durch eine konsequente schienenorientierte Ausweisung der Flächen konnten hohe Steigerungen in der Nutzung des ÖPNV erreicht werden. Die Ziele einer Ausweitung von Siedlungsflächen in Orten entlang von Schienenachsen wurde in der Raumplanung für Südhessen entsprechend strategisch eingefordert.<sup>514</sup>*

<sup>513</sup> Lexner & Linser (2005) fordern daher wie in Kapitel 2.4 erwähnt eine engere Verzahnung von Verkehrs- und Siedlungsplanung.

<sup>514</sup> Bosserhoff (2004), S. 314-317.

Das Fallbeispiel zeigt, dass durch eine zeitnahe Berücksichtigung von Verkehr in der Raumplanung eine Verbesserung der Verkehrsströme erreicht werden kann. Mit dem Experten aus dem Bereich Verkehrsplanung wurde ferner die Nachhaltigkeit intensiver diskutiert, die auch in Kapitel 2.3.1 thematisiert wurde. Das Verkehrswachstum verbunden mit dem dazu benötigten Flächenverbrauch und den Folgen wurde auch in Kapitel 1.1 einleitend kurz skizziert. Bei dem Gespräch wurde deutlich, dass durch entsprechende frühzeitige Beachtung im Prozessablauf und durch vernünftige Siedlungsplanungen der Verkehr und somit auch die benötigte Fläche für die Verkehrswege durchaus minimiert werden könnten. Die o. a. Effekte sind schon aufgezeigt worden (vgl. o. a. Antwort Interviewpartner U5 bzw. das Fallbeispiel Neu-Ansbach). Die Berücksichtigung im planerischen Verfahren ist z. B. im Bundesland Hessen vorgegeben. Die operative Umsetzung scheint aber nicht einwandfrei zu funktionieren, wie die u. a. Antwort eines Experten für Verkehr (Interviewpartner U5) aufzeigt:

*„In Hessen zum Beispiel fordern die Richtlinien zur Beteiligung der Träger öffentlicher Belange (TÖB) bei städtebaulichen Verfahren nach dem Baugesetzbuch (TÖB-Richtlinien) die integrative Behandlung dieses Themas. Dass eben von vornherein bei der Auswahl eines Gebietes oder einem neuen Vorhaben der Zusammenhang zwischen Verkehrsplanung und räumlicher Planung beachtet werden sollte und durch ein Vorhaben möglichst wenig zusätzliches Kfz-Aufkommen entsteht. Und Hessen ist, soviel ich weiß, immer noch das einzige Bundesland, das diesen Aspekt in den TÖB-Richtlinien fixiert hat. Das Problem ist nur, es wird relativ wenig beachtet.“*

Ein Beispiel von zeitnaher und intensiver Auseinandersetzung mit der Entwicklung von Mobilität und den damit verbundenen Auswirkungen auf die urbane Planung und das städtische Leben ist die Stadt Leipzig, wie u.a. Fallbeispiel verdeutlicht. Hier wurde durch eine umfangreiche Kommunikation und Öffentlichkeitsarbeit ein Konzept entwickelt, welches viele Gesichtspunkte berücksichtigt:

#### ***Fallbeispiel Stadt Leipzig***

*Die Stadt Leipzig hat im Rahmen ihrer integrierten Stadtentwicklung einen Baustein, der sich mit der Verkehrsentwicklung der Kommune beschäftigt. Der Stadtentwicklungsplan Verkehr und öffentlicher Raum aus dem Jahre 2004 versucht,*

*durch eine entsprechende Zielsetzung zeitnahe und realistische Konzepte für die Mobilität in Leipzig zu gestalten.<sup>515</sup> Durch Veränderungen der Rahmenbedingungen und durch Beschluss eines integrierten Stadtplanungskonzeptes im Jahre 2009 hat der Rat der Stadt beschlossen, diesen Plan fortzuschreiben. Nach einer umfassenden Analyse des Status-Quo gab es ein Beteiligungsverfahren (Runder Tisch Verkehr), welches mit verschiedenen Vertretern aus Stadtfraktionen, des ÖPNV, der Polizei, Interessensverbänden, der Verwaltung und der Bürgerschaft unter Begleitung wissenschaftlicher Fachgutachten<sup>516</sup> besetzt war. Die Erkenntnisse und Ideen werden in einem neuen Stadtentwicklungsplan für den Verkehr in der Kommune einfließen.*

Ein weiterer Aspekt ist auch bei dem Verkehrsthema das Spannungsfeld zwischen kommunaler Selbstverwaltung und übergeordneten Behörden bzgl. der Vorgaben bei der Verkehrsplanung. Hier sind z. B. in Hessen Aufgaben in die Kommunen verlagert worden. Dies führte nicht unbedingt zu Verbesserungen des Prozesses (Interviewpartner U5):

*„Die Kommunen sehen das aber oft als Eingriff in ihre kommunale Planungshoheit an. Und ein anderer Aspekt ist es eben, dass bei demjenigen, der für die Einhaltung dieses Belangs zuständig ist (Hessen Mobil, die Straßenverkehrsverwaltung), die Einforderung der Integration aus verschiedenen Gründen nicht mehr so stark wie früher erfolgt. Unter anderem bedingt durch die Verlagerung auf die örtlichen Ämter und dadurch, dass die Kommunen entsprechende Anregungen von „Hessen Mobil“ oft als Eingriff in ihre kommunale Planungshoheit ansehen.“*

Um eine Reduktion des Verbrauchs an Flächen für Verkehrswege zu erreichen, müssen die planerischen Strukturen und damit der Prozessablauf optimaler gestaltet werden. Es bedarf auch einer verbindlichen Nutzung der bereits existierenden Instrumente zur Abschätzung des Verkehrsvolumens und der Änderung durch eine Flächenexpansion. Insbesondere das erweiterte Umfeld müsste stärker involviert werden. Die Verkehrsbetrachtung sollte möglichst in einem frühen Planungsstadium erfolgen, so der Rat des Experten:

*„Aus meiner Sicht wäre das sinnvoll, um die Einhaltung der Integration zu fordern und auch zu kontrollieren. Das ist der zentrale Aspekt. In Hessen gibt es dieses*

---

<sup>515</sup> Stadt Leipzig (2004).

<sup>516</sup> Die Fachgutachten gehen u.a. auf neue Mobilitätsformen, Finanzierung von ÖPNV, integrierte Stadtentwicklung und Optimierungen in der Straßenplanung ein; vgl. Stadt Leipzig (2013).

*Verfahren. Einerseits die Vorschrift der TÖB-Richtlinien, andererseits das Handwerk dazu: das Verkehrsabschätzungsverfahren. Aber eine möglichst geringe Erzeugung von zusätzlichem Kfz-Verkehr müsste bei neuen Vorhaben verbindlicher eingefordert werden. In der Regel wird das Kfz-Aufkommen bei relevanten Vorhaben im direkten Umfeld, sprich an den Anschlussknotenpunkten eines neuen Gebietes an das vorhandene Straßennetz, auch berücksichtigt. Das fordern ja die zuständigen Straßenbaulastträger. Aber im weiteren Umfeld wird das neu entstehende Kfz-Aufkommen relativ wenig ermittelt und berücksichtigt.“ (Interviewpartner U5)*

*„Meiner Meinung nach sollte man schon bei der Ausweisung neuer Siedlungsflächen die Auswirkungen ermitteln; welcher Standort welche Folgen hat für den Verkehr. Und dann sollte man auch entscheiden: okay, auf den Standort verzichte ich eben lieber, weil er zu viel Kfz-Verkehr erzeugt, zu schlechte ÖPNV Verbindung.“ (Interviewpartner U5)*

Des Weiteren geben die befragten Personen an, dass bei der Planung von neuen Siedlungsgebieten sowie generell die Verkehrsvermeidung und die Entzerrung der hohen, zeitlich bedingten Verkehrsaufkommen stärker bedacht und gelöst werden sollte.

*„(...), dass man die kurzen Wege hinbekommt. Man muss die Entzerrung des Freizeit- und Berufsverkehrs hinbekommen.“ (Interviewpartner U1)*

*„(...) die verkehrsvermeidende Siedlungsstruktur. Der Verkehr wächst und wächst und man hat diesbezüglich wenig erreicht. Dabei spielt eine verkehrsvermeidende umweltgerechte Siedlungsstruktur eine große Rolle.“ (Interviewpartner V1)*

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass nachhaltiges Flächenmanagement unter dem Aspekt des quantitativen Bodenschutzes zwar grundsätzlich bei Abgeordneten, auf allen Ebenen der Verwaltung und bei den weiteren befragten Experten aus den Bereichen Umwelt und Verkehr sowie Beratung und Forschung anerkannt ist, aber viele weitere Faktoren, gerade bei der lokalen Entscheidungsfindung, die Fokussierung darauf beeinflussen und eventuell auch konterkarieren. Insbesondere die hohe Nachfrage nach Wohnraum in Verdichtungsräumen bzw. Wachstumsregionen verbunden mit womöglich falschen Prognosen und Bedarfsdaten, führen zu einer geringeren Priorisierung dieses Ziels und einer Erweiterung von Flächen. Es entstehen somit Zielkonflikte, die es zu berücksichtigen gilt (u. a. mit der Dimension der sozialen Nachhaltigkeit, wie z. B. Gentrifizierung). Ungeklärt bleibt in vielen Punkten die Thematik des Eigentums und aktiven Zugriffs der Kommune

darauf, wenn z. B. Leerstände die Wohnungssituation entschärfen könnten. Eine vermehrte Nutzung von bedarfsgerechten Daten könnte des Weiteren zu einer nachhaltigen Optimierung der Wohnbedarfsplanung beitragen. Außerdem kann eine zeitnahe Berücksichtigung von verkehrsplanerischen Gesichtspunkten dazu beitragen, dass eine verbesserte Entwicklung in Form einer Reduktion bzw. Vermeidung von weiteren Flächen für die Verkehrsinfrastruktur erreicht wird.

## **6.2.2 Ökonomische Nachhaltigkeit und kommunale Haushaltsführung**

In Kapitel 2.3.2 wurde über die wirtschaftliche Nachhaltigkeit als eine der drei Nachhaltigkeits-Dimensionen diskutiert und die damit verbundene Idee, dass Kommunen Rückstellungen für den Erhalt der zukünftigen Infrastruktur bilden sollten, um nachfolgende Generationen nicht mit Kosten zu belasten. Auch wurde in Kapitel 4.2.2 auf die Widersprüche in der Gesetzgebung (Rückstellungsbildung vs. Periodengerechtigkeit i. S. d. § 80 Abs. 1 Nr. 1 GemO) hingewiesen. Zur Thematik der Bildung von Rückstellungen für den Erhalt der Infrastruktur wurden die Interviewpartner um ihre Einschätzung gebeten. Aus Sicht eines ehemaligen Vertreters einer Landesregierung ist die Bildung von Rückstellungen durchaus ein logischer Aspekt, da dies schon bei anderen Themenbereichen ebenfalls durchgeführt wird (Interviewpartner G9):

*„Das muss ja auch im Rahmen von Pensionskassen gemacht werden. Mein Bundesland hat dies damals dafür bereits gemacht. Da müssen alle einen bestimmten Beitrag für Pensionen leisten (...), die in Zukunft anfallen.“*

Aus dem Kreis der Abgeordneten wurde der Zusammenhang mit dem neuen kommunalen Haushaltsrechts gesehen, in dem Abschreibungen bei Investitionen berücksichtigt werden müssen. Dies wird von unterschiedlichen Fraktionen gleichgesehen und als Basis für Rückstellungen erkannt. Ein Abgeordneter des Landtags beschreibt dies (Interviewpartner G3):

*„Die Kommunen sind angewiesen, wenn sie auf das neue kommunale Haushaltsrecht umstellen, alle Straßen und Gebäude (oder was sie alles so haben) zu bewerten und dann abschreiben. Das ist natürlich ein Wort. Insofern ist es zukünftig berücksichtigt, auch über die Systematik.“*

*„(...) der Haushalt ist im Grunde nur dann gedeckt, wenn Sie die Abschreibungen erwirtschaften, das heißt, sie erwirtschaften im Gegensatz zu früher, dem kameralistischen System, den Wertverlust Jahr für Jahr. Ich weiß, ich schreibe 50 Jahre ab und nicht in einem. Also, von dem her ist es der erste Schritt in die richtige Richtung. Und das können Sie aber nicht für jedes Baugebiet machen. Wenn eine Straße abgeschrieben ist, dann hat man ja nach 50 Jahren im Zweifel das Geld erwirtschaftet, um sie wieder zu bauen, denn man hatte über Jahre die Liquidität sozusagen gebunden gehabt. Insofern ist es schon eigentlich der richtige Schritt in die richtige Richtung.“*

Auch ein anderer Abgeordneter sieht die Berücksichtigung im neuen kommunalen Haushaltsrecht durch die Abschreibungsregelung ebenfalls abgedeckt (Interviewpartner G8):

*„(...) wir haben ja die neue Haushaltsrechnung. Und dort erwirtschaften wir ja die Abschreibungen. Also von dem her haben wir zukünftig schon Rückstellungen für die Abschreibungen gebildet.“*

Hierbei wird allerdings bei den o. a. Antworten der Interviewpartner davon ausgegangen, dass die Kommune den Werteverlust, welcher durch die Höhe der Abschreibungen dargestellt wird, in Form von liquiden Mitteln (oder aber alternativen Anlagemöglichkeiten) zurücklegt und am Ende der Abschreibungsperiode (oder während der Lebensdauer des Gutes in Teilbeträgen) für den Erhalt oder die Erneuerung des Anlagengutes zur Verfügung steht. Ob dies in Zukunft wirklich durchgeführt wird, müsste überprüft werden. Es kann möglicherweise auch davon ausgegangen werden, dass die liquiden Mittel, welche über die Abschreibungen vorhanden sind, für andere Zwecke verwendet werden, so dass langfristig keine Rückstellung für den zukünftigen Erhalt der Infrastruktur gebildet wurden. Es besteht keine ausdrückliche gesetzliche Verpflichtung, Abschreibungen in entsprechende Rücklagen zu überführen.

Ein weiteres Argument, welches gegen die Bildung von Rückstellungen spricht, wäre daher ggf. die überwiegende kritische kommunale Haushaltslage (diese wurde bereits in Kapitel 3.1.5 angedeutet). Dies wird insbesondere von den erfahrenen Bundestags-Abgeordneten gesehen, denn Gelder können nur einmalig verwendet werden (Interviewpartner G4):

*„Ansonsten, solange wir zum großen Teil ja Mangelverwaltung haben, würde ich sagen, dass es nicht so gut ist. Weil dann würde ich mir letztendlich die Liquidität nehmen, würde mir Investitionsmöglichkeiten nehmen.“<sup>517</sup>*

Die Situation kann anhand einer Kommune in Baden-Württemberg verdeutlicht werden. Es zeigt die generellen Ausmaße einer nachhaltigen Bilanzierung auf.

### ***Fallbeispiel Gemeinde Hirschberg an der Bergstraße***

*Die Gemeinde Hirschberg an der Bergstraße im Landkreis Rhein-Neckar in Baden-Württemberg hat im Jahre 2012 mit Hilfe des Folgekostenrechners Fokos<sup>bw</sup> die notwendigen Rückstellungen für das entwickelte Neubaugebiet Sterzwinkel berechnet. Es wurden dabei jährliche Rückstellungen zum Erhalt der zukünftigen Infrastruktur in dem ca. 7,5 Hektar großen Areal in Höhe von 82.700 Euro durch das o. a. Tool empfohlen.<sup>518</sup> Die Gemeinde hatte im Jahre 2012 eine Siedlungs- und Verkehrsfläche von insgesamt 307 Hektar.<sup>519</sup> Bei vereinfachter Annahme einer gleichen Bebauung und Infrastruktur wie in dem o. a. Neubaugebiet würden (in Relation) für die gesamte Kommune jährlich ca. 3,4 Millionen Euro an Rückstellungen für den zukünftigen Erhalt der Infrastruktur notwendig sein.<sup>520</sup> Diese hohe jährliche Summe würde den Haushalt der Kommune pro Jahr in einen deutlich negativen Bereich bewegen. Das bilanzielle Eigenkapital wäre innerhalb weniger Jahre aufgezehrt, da Rückstellungen quasi Verbindlichkeiten für die Zukunft darstellen.<sup>521</sup>*

Aus dem Bereich Verwaltung und Behörde wird ferner der positive Aspekt der Bewusstseinsbildung deutlich, welcher oben in einem anderen Zusammenhang schon erwähnt wurde. Auch eine entsprechende Transparenz für die Folgewirkungen wird gesehen. Eine interviewte Person aus einem Bundesinstitut antwortet daher wie folgt (Interviewpartner V4):

<sup>517</sup> Aus dieser Antwort geht auch die Frage hervor, ob Kommunen für die Erfüllung ihrer Aufgaben grundsätzlich (nachhaltig) finanziell entsprechend ausreichend ausgestattet sind. Diese Frage müsste im Rahmen von anderen Untersuchungen im Detail diskutiert werden.

<sup>518</sup> Gemeinde Hirschberg (2012/2).

<sup>519</sup> Statistisches Landesamt Baden-Württemberg (2017/3), hier: Tabelle Bevölkerung und Gebiet, Gebiet, Entwicklung der Siedlungs- und Verkehrsfläche.

<sup>520</sup>  $82.700 \text{ Euro} / 7,5 \text{ Hektar} \times 306 \text{ Hektar} = 3,374 \text{ Mio. Euro}$  (gerundet = 3,4 Mio. Euro).

<sup>521</sup> Zur Definition von Rückstellungen vgl. Zöbeli (2003), S. 21.

*„(...) aber ich würde schon dahin tendieren zu sagen, dass es grundsätzlich schon Sinn machen würde, und nicht zuletzt natürlich auch dahingehend Sinn macht, was ich vorhin schon gesagt habe, die Kommunen zwingt, sich wieder mit diesen Folgekosten zu befassen und man das eventuell auch für die Bürger transparent machen muss. Das führt wieder zu einem ganz anderen Bewusstsein in dieser Thematik.“*

Auf das mangelnde Bewusstsein hinsichtlich der Folgekosten wurde auch in Kapitel 3.1.5 mit entsprechenden Untersuchungen hingewiesen.<sup>522</sup> Es wurde aber auch kritisch angemerkt, dass das Volumen der Rückstellungen gegebenenfalls zu gering für eine einzelne Kommune ist und ggf. eine Zusammenführung von Kommunen in eine Art Rückstellungsfonds zielführender wäre. Hier kristallisiert sich die Erfahrung eines Kollegen der o. a. befragten Person in den bereits abgeschlossenen Forschungen und den daraus resultierenden Hindernissen deutlich in den Antworten heraus (Interviewpartner V5).

*„Die Idee von Pools für Rückstellungen, die in einen bestimmten Fonds oder Pool fließen und zur Aufbereitung von Flächen genutzt werden können oder zur Erhaltung von Infrastruktur im weiteren Sinne, hat man ja schon vielfach erprobt. Das ist ja auch im Ruhrgebiet durch den Flächenpool lange Zeit erprobt worden. Das setzt natürlich eine klare Regelung voraus: wer da einzahlt muss ja auch einen proportionalen Nutzen daraus ziehen können und es muss auch eine gewisse Dynamik in diesem Pool drin sein. Das war, glaube ich, schwierig bei diesen bisherigen Vorgehensweisen.“*

Allerdings werden hierbei von der interviewten Person auch die entsprechenden Hürden der kommunalen Selbstverwaltung erkannt (diese wurden bereits in Kapitel 4.2 und 6.2.1 angesprochen und auch von einem ehemaligen Vertreter der Landesregierung im Interview dort erwähnt):

*„(...) Also, wenn man das großräumig macht, hat man natürlich vielleicht nicht so die Problematik. Vielleicht muss man einfach von dieser kommunalen Handlungshoheit weg, das ist das A und O bei der Flächenthematik. Das wird so heilig hochgehalten.“ (Interviewpartner V5)*

*„In einer Einzelkommune habe ich da wahrscheinlich einen Pool, der immer mal gespeist wird von ein paar Einnahmen. Und dann kommt eine riesige Ausgabe und*

---

<sup>522</sup> Akademie für Raumforschung und Landesplanung (2008), Krüger (2008), Siedentop (2008).



*dann kommen wieder ein paar Einnahmen. Das funktioniert nicht so richtig, wenn das nur auf der Ebene einer einzigen Kommune durchgeführt wird. Wenn ich ein größeres Gebiet habe, wie das ganze Ruhrgebiet, dann habe ich eine ganz andere Verfügungsmasse in einem solchen Fonds und viel höhere Rationalität natürlich, auch mit diesen Mitteln, die in diesem Fonds drin sind, prioritäre Maßnahmen zu treffen.“ (Interviewpartner V5)*

Auf der Ebene der Regionalplanung wird zunächst positiv gesehen, dass durch das neue kommunale Haushaltsrecht eine Veränderung eintreten wird und andere Möglichkeiten der Darstellung in der Bilanzierung helfen könnten, die Sichtweise zu verändern. Bisher war die Sicht einer Rückstellungsbildung in der Kameralistik nicht bekannt.<sup>523</sup> Gleichzeitig wird aber auch kritisch der Vorteil hinterfragt, wie die u. a. Aussagen eines Regionalplaners zeigen (Interviewpartner V2):

*„(...) Grundsätzlich will ich sagen, es ist nicht unvernünftig da wegzukommen von der bisherigen Bewertungssystematik, die sich aus der Kameralistik gegeben hat. Aber da wäre jetzt wieder mein Ansatz: der Fokus wäre das Entscheidungsverhalten zu verändern in der konkreten Situation und da wäre die Frage, bringt es da wirklich einen Mehrwert und welche Risiken sind möglicherweise auch damit verbunden. Das würde ich persönlich da versuchen, in die Abwägung dann mit einzubringen. Spannend wäre sicher, einfach auch noch ein bisschen zu gucken, wie sich das Entscheidungsverhalten jetzt in den Kommunen (sie tun uns ja nicht den Gefallen, alle gleichzeitig umzustellen, so kann man mal ein bisschen vergleichen) ändert. Die, welche schon umgestellt haben und welche, die noch nicht umgestellt haben, wie sie da das Entscheidungsverhalten so schleichend möglicherweise verändert, das wäre sicher spannend.“*

Es zeigt sich hierbei in den o. a. Antworten auch, dass bisher der finanzielle, und damit ökonomische Aspekt wenig im Fokus steht. Auf der einen Seite ist eine Vorsicht zu erkennen, nicht noch mehr Vorgaben (z. B. durch Gesetze oder aber Verordnungen) im Haushaltsrecht vorzugeben. Auf der anderen Seite wird der doch von allen in Kapitel 6.2.1 grundsätzlich befürwortete nachhaltige Gesichtspunkt gesehen. Damit ist aber konsequenterweise auch die langfristige, ökonomische Sicht verbunden. Es scheint hierbei an einem gewissen Mut der handelnden Akteure zu liegen, die Verfolgung der Ziele auch entsprechend umzusetzen.

---

<sup>523</sup> Schwarting (2010), S. 232, Rz 389.

Auf Seiten der kommunalen Vertreter wird der Ansatz der Rückstellungsbildung als sinnvoll angesehen, auf politischer Ebene hingegen jedoch schwer durchsetzbar. Hierzu gibt die Antwort des bereits aufgeschlossenen jungen Bürgermeisters eine Tendenz wieder (Interviewpartner K6):

*„Das wäre sinnvoll. Ob das immer politisch realistisch durchsetzbar ist, wäre eine andere Sache. Ob sich der Gemeinderat da immer daranhält. Es sind viele Wünsche da, Sparvorschläge kommen eher selten. Und da dann noch zu sagen: das stellen wir dann zurück, weil wir in Zukunft die Infrastruktur erhalten müssen. Politisch schwierig aber ansonsten sicher sinnvoll.“*

Diese Aussage zeigt auch, dass der nachhaltige, wirtschaftliche Aspekt in vielen Fällen eine geringe Bedeutung hat und ferner das Bewusstsein eines nachhaltigen Handelns bei den kommunalen Vertretern oft nicht gewährleistet ist. Es scheint der Grundsatz zu gelten, dass politisch motivierte Ambitionen vor rationalen Entscheidungen stehen. Zu einer ähnlichen Meinung kommen Vertreter der regionalen Planung. Die Notwendigkeit wird erkannt, wengleich die Antwort vorsichtig formuliert wird (Interviewpartner V6):

*„Die Tatsache, dass diese Erhaltungsnotwendigkeiten da sind, ist ja unbestritten. Umgekehrt haben Beispiele, wo dies nicht beachtet wurde, zu entsprechenden Problemen geführt. Vor dem Hintergrund allein wäre es schon sinnvoll zu sagen, dass diese Position mitgedacht werden muss.“*

Aus dem Bereich Beratung und Forschung werden Vorteile von Rückstellungsbildungen erkannt aber auch die schon o. a. angesprochenen Nachteile gesehen. Die u. a. Antworten eines Beraters, der im Raum Baden-Württemberg überwiegend Kommunen als Kunden hat, können daher durchaus nachvollzogen werden (Interviewpartner B3):

*„Es wäre auf der einen Seite sehr von Vorteil, weil ich dann erkennen kann, auf welche Defizite ich zusteure, wenn ich nicht in den Erhalt der Infrastruktur investiere. So wie bei den Autobahnen oder beim Brückenbau beispielsweise, dass alle Brücken im Eimer sind, weil sich keiner mehr drum gekümmert hat.“*

*„Als Nachteil sehe ich aber, dass unter Umständen viele Kommunen dann vor den für die Gesamtwirtschaft vielleicht erforderlichen Investitionen zurückschrecken werden. Weil sie dann sagen, wir können es auf Dauer dann nicht investieren.“*

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass eine wie auch immer geartete Berücksichtigung von Kosten für den zukünftigen Erhalt der Infrastruktur grundsätzlich positiv im Sinne einer transparenten, nachhaltigen Sichtweise gesehen wird. Dies würde u. a. auch die in Kapitel 4.4 betrachtete Kommunikation mit der Bürgerschaft fördern. Die finanzielle Lage der Kommunen und auch das Verständnis für die bilanzielle Darstellung scheinen aber ein Hemmnis zu sein. Aus den Antworten geht hervor, dass die Gefahr gesehen wird, Investitionen würden dadurch nicht mehr möglich sein. Es scheint aber teilweise auch ein generationenübergreifendes Verständnis zu fehlen, d. h. der Blick für die Folgen einer Investition in der Zukunft. Die folgende Antwort eines ehemaligen Bürgermeisters verdeutlicht diese Sicht (Interviewpartner K4):

*„Jede Generation hat für die Investitions- und Erhaltungskosten in der jeweiligen Zeit aufzukommen. Wenn man Rückstellungen für die Unterhaltung bilden müsste, die in der späteren Generation erst zum Tragen kommen, wäre die aktuelle Generation ja zwei Mal zur Kasse gebeten worden (Finanzierung der Investition und Unterhaltungsrückstellung), und dies kann eigentlich nicht sein.“*

Dabei wird sichtbar, dass völlig außer Acht gelassen wird, dass zukünftige Generationen Investitionen der Historie gar nicht beeinflussen können und somit mit Kosten für den Erhalt belastet werden, welche in einer generationengerechten Sicht ggf. anders entschieden worden wären.

### **6.2.3 Fördermittel als unterstützende Maßnahme für nachhaltiges Flächenmanagement**

In Kapitel 2.4 wurden Maßnahmen genannt, die für eine verbesserte Steuerung des Flächenverbrauchs genutzt werden können. Darüber hinaus wurden in Kapitel 2.3.1 Förderungen skizziert, welche insbesondere im Bereich der Innenverdichtung durch Projekte positive Beispiele aufzeigen. Dabei spielen bei Förderungen der Kommunen finanzielle Unterstützungen eine wesentliche Rolle. Eine Frage an die Kommunen war, mit welchen finanziellen Mitteln diese ein nachhaltiges Flächenmanagement versuchen umzusetzen (dabei war eine Mehrfachauswahl der Antworten möglich). Abbildung 22 gibt eine Übersicht, wie ein nachhaltiges Flächenmanagement (z. B. durch Brachflächenrevitalisierung, Verdichtung der Wohnsiedlungen, etc.) in den Kommunen finanziell umgesetzt wird.

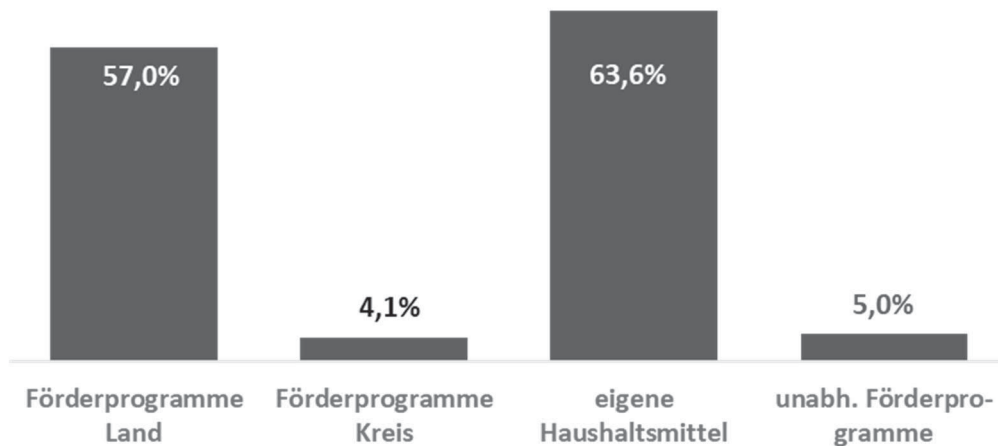


Abbildung 22: Umsetzung von nachhaltigem Flächenmanagement.  
Ausgewertete Datensätze: N = 121; Mehrfachauswahl.  
(Eigene Darstellung)

Es überwiegen eigene Haushaltsmittel (63,6 Prozent) sowie Förderprogramme vom Land (57 Prozent). Letzteres ist primär bei den kreisgebundenen Kommunen der Fall (57,5 Prozent versus 50 Prozent bei den kreisfreien Kommunen), wie Abbildung 23 in der bekannten Aufteilung nach den Kategorien verdeutlicht.

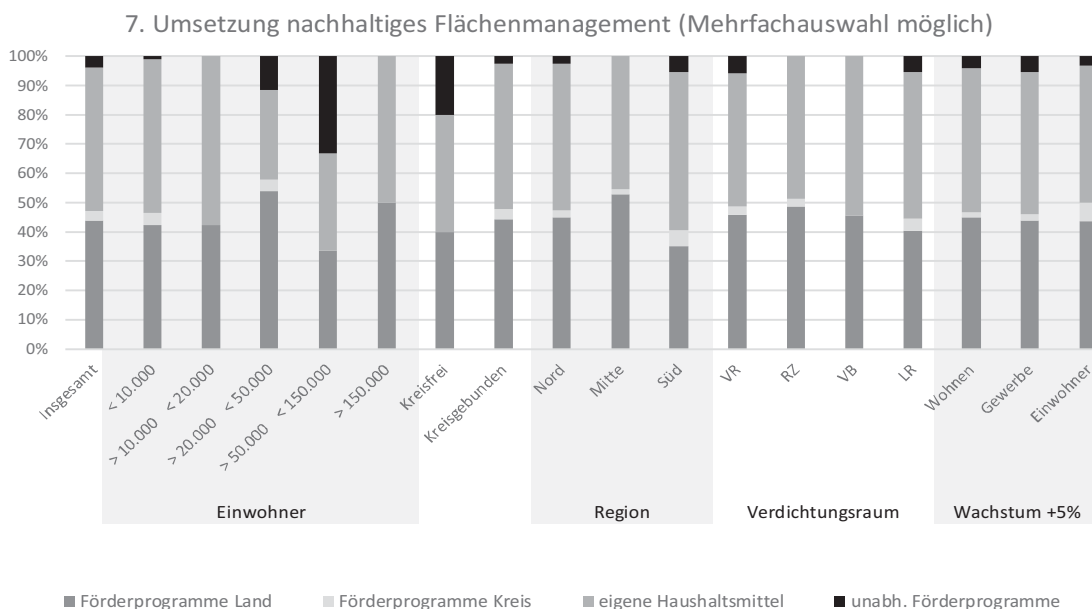


Abbildung 23: Antworten Frage 7 nach Kategorien.  
Ausgewertete Datensätze: N = 121; Mehrfachauswahl.  
(Eigene Darstellung)

In den Randzonen der Verdichtungsräume (RZ) und in den Verdichtungsräumen (VR) werden Fördermittel vom Land ebenso stark eingesetzt, wie eigene Haushaltsmittel (61,3 Prozent bei RZ, 53,3 Prozent bei VR). In den Verdichtungsbereichen (VB) überwiegen eigene Mittel die Landesförderprogramme, ebenso im ländlichen Raum (LR). Ein Grund könnte hierbei die Art der Fördermittel sein, welche ggf. diese Raumkategorien verstärkt im Fokus haben. Auffällig ist auch, dass die größeren Kommunen auch andere unabhängige Förderprogramme zur Verfügung haben (u. a. wurden hier EU Fördermittel genannt).

Bei der qualitativen Befragung hinsichtlich der Nutzung von Förderprogrammen durch die Kommunen sind die Antworten aus dem Bereich Gesetzgebung und Politik der Abgeordneten einerseits, dass die Nachfrage derzeit sehr stark gegeben ist und die Landesregierung erwägt, diese Förderungen weiter zu verbessern. Hier kommt wieder der positive, kreativ denkende Ansatz des o. a. Abgeordneten in der Antwort durch (Interviewpartner G3).

*„Das wird sehr gut nachgefragt und wir überlegen derzeit, was wir da noch machen können, d. h. noch mehr Anreize schaffen, dass die Kommunen das nachfragen. Zum Beispiel auch Leerstandsmanagement. Das ist ein ganz riesiges Thema, denn was jetzt schon da ist und leer steht, muss nicht erst gebaut werden. Da überlegen wir gerade, wie wir über einen Landesbodenfonds mehr unterstützen können, so dass wir an solche Sachen besser rankommen.“*

Auf der anderen Seite werden bei einigen Kommunen viele Fördermittel dennoch nicht so intensiv genutzt. Das kann gemäß den Antworten der befragten Personen unterschiedliche Ursachen haben. Dabei spielen die Argumente wie Kapazitäten, Wissen über die Angebote und Zusammensetzung bzw. Ausmaß der Förderungen eine Rolle. Gerade von Seiten der Abgeordneten des Bundestags sind die Antworten skeptisch (Interviewpartner G4):

*„Das verstehe ich manchmal gar nicht, dass man Dinge nicht ausprobiert, die erst einmal nichts kosten. Aber ich vermute, das ist eine Frage der Kapazitäten. Und vielleicht auch der inneren Einstellung?“*

Dabei ist die Hypothese, dass Förderungen keine Kosten verursachen, differenziert zu betrachten, denn die Bearbeitung der Anträge erfordert in den Kommunen ebenfalls Aufwand. Ein anderer Bundestags-Abgeordneter vermutet, dass es an der Komplexität der Förderprogramme liegt (Interviewpartner G5):

*„Es werden regelmäßig Fördergelder in den Haushalt zurückgeführt, weil diese nicht abgerufen werden. Das liegt einmal daran, dass die Anträge zu kompliziert*

*gestaltet sind, dass man versucht zu kleinteilig zu lenken. (...) Die Förderungen sind zu kompliziert und es wird versucht, zu detailliert zu regeln, was gemacht werden muss.“*

Zu einer anderen Antwort kommt ein Landtags-Abgeordneter, welcher die fachliche und kapazitative Ausstattung der Kommunen als mögliche Erklärung sieht (Interviewpartner G2):

*„Ich denke, das muss man differenziert sehen. Also ich sage mal: Städte mit 10.000 Einwohner aufwärts, die haben spezialisierte Verwaltungen, die haben die Fachkräfte, die wissen was geht. Dass man einzelne Programme sicherlich nach außen hin besser vermarkten muss, steht außer Frage.“*

Auch aus Sicht der Landesregierung (hier in Vertretung durch einen ehemaligen Regierungschef) kann die Argumentation durchaus verständlich sein, dass Fördermittel nicht abgerufen werden (Interviewpartner G9):

*„Das kann ja durchaus einen rationalen Grund haben. Z. B., dass die Kommune sagt, ich kann die Finanzierung auf meiner Seite gar nicht sicherstellen und somit das ganze Projekt gar nicht finanzieren.“*

Die oben erhaltenen Thesen der Befragung spiegeln sich in einer Empirik von Sydow wieder, welche in ihrer Arbeit die Ursachen für die geringe Nutzung von Fördermitteln am Beispiel des Bundeslandes Sachsen hinsichtlich Bekanntheit der Programme, Ansprechpartner und Zuständigkeit, Ausgestaltung der Förderungen und Prozessablauf der Vergabe untersuchte. Sie kommt zu ähnlichen Ergebnissen wie die o. a. Aussagen der interviewten Personen. In einer Befragung der Kommunen wurde festgestellt, dass generell der Informationsaufwand als zu hoch angesehen wird, die hohe Anzahl an Ansprechpartnern die Übersicht erschweren und die Fördermittel in vielen Fällen als wenig bedarfsgerecht eingestuft worden sind. Ferner wurde auch kritisiert, dass wenig Instandhaltungsmaßnahmen gefördert werden. Auch wurde der Eigenanteil, den eine Kommune für ein Förderprogramm aufbringen muss, als ein Hemmnis angesehen.<sup>524</sup> Es wurde ferner erkannt, dass der administrative Aufwand zu hoch ist, die Zeitspanne von der Antragstellung bis zur Bewilligung zu lang und damit verbunden auch das Risiko einer Rückzahlung mangels zeitgerechter Nutzung zu groß sind.<sup>525</sup>

---

<sup>524</sup> Sydow (2018), S. 41-42.

<sup>525</sup> Sydow (2018), S. 42.

Ein weiteres Hemmnis in der Förderung ist auch die gesetzliche Situation. Am Beispiel des Themas Dachausbau als eine Art Förderung des quantitativen Bodenschutzes zeigt sich, dass eine Optimierung im Baurecht helfen könnte, Innenverdichtung nicht nur durch finanzielle Förderung, sondern auch durch Veränderung in den legalen Bestimmungen erreicht werden könnte.<sup>526</sup>

Ein anderer Kritikpunkt ist die u. a. auch in Kapitel 1.1 erwähnte Aussage, dass die Art der Förderung auch kontraproduktiv sein kann. Hierbei ist exemplarisch die Antwort von Thierstein zu erwähnen, die er in einem Interview zum Thema Baukindergeld gibt:

*„Dort, wo die Nachfrage hoch ist, führt eine staatliche Subventionierung der Nachfragenden nur dazu, dass die Anbieter ihre Preise erhöhen und die Subventionen abschöpfen. Das ist in einer Marktwirtschaft immer so. Von der Wohnungsknappheit betroffen sind auch weniger diejenigen, die finanziell in der Lage sind, sich ein Haus oder eine große Wohnung zu kaufen, sondern vor allem diejenigen, die das nicht können: Einkommens- und Vermögensschwache, Alleinerziehende. Und die gehen bei diesem Vorhaben ja völlig leer aus.“<sup>527</sup>*

Dabei stellt er grundsätzlich die einseitige Förderung in Frage und rät zu folgendem Umdenken bei der Verteilung von staatlichen Geldern:

*„Ich halte es auch grundsätzlich für falsch, wenn der Staat einseitig den Erwerb von Eigentum fördert. Eigentum zu fördern, Miete aber nicht - dafür gibt es keine vernünftige soziologische oder ethische Begründung. Es steckt hier wohl eher ein politisches Kalkül dahinter, denn makroökonomische Studien aus verschiedenen Ländern zeigen ganz klar: Je höher die Eigentumsquote, desto unbeweglicher und rückwärtsorientierter ist eine Gesellschaft, desto konservativer ist ihre Politik.“<sup>528</sup>*

Es scheint, dass es noch andere Ideen hinsichtlich staatlicher Förderung geben könnte, welche die Siedlungsstruktur wesentlich besser unterstützen könnte, so Thierstein:

*„Wenn man eine offene Gesellschaft will, dann sollte man nicht die Eigentumsquote fördern, sondern die bauliche Verdichtung, die Angebotsvielfalt und die Nutzungsmischung. Nur dies führt zu Begegnungen, zu Kommunikation, zu Lerneffekten zwischen gesellschaftlichen Gruppen und Generationen. Sozusagen als Nebeneffekt*

---

<sup>526</sup> Deutscher Bundestag (2019).

<sup>527</sup> Hartmann (2018).

<sup>528</sup> Hartmann (2018).

*bremst dies auch den hohen Flächenverbrauch. Wir lösen also zwei unterschiedliche Probleme mit einer Maßnahme - das ist ein Zeichen, dass wir auf dem richtigen Weg sind.*<sup>529</sup>

Die o. a. Antworten zeigen somit insgesamt auf, dass eine grundsätzlich positive Idee einer Förderung von nachhaltigen Aspekten bei der Siedlungsentwicklung durch verschiedene Aspekte ggf. auch kontraproduktiv sein kann und die verfolgten Ziele nicht umfänglich erreicht werden. Außerdem scheint es einen Optimierungsbedarf in der Vergabe und bei den gesetzlichen Rahmenbedingungen zu geben, um den Nutzungsgrad der Hilfen zu erhöhen.

#### **6.2.4 Zwischenfazit und Erkenntnisse**

Als Ergebnis der Befragung hinsichtlich der Frage nach der Berücksichtigung von nachhaltigen Gesichtspunkten kann festgehalten werden, dass nachhaltiges Flächenmanagement zwar von den beteiligten Akteuren erkannt wird, aber die Bedeutung und damit die Gewichtung von der jeweiligen Situation abhängig ist. Prinzipiell gilt für alle der Grundsatz, dass eine Innenentwicklung vor einer Expansion in die Fläche steht und diverse Maßnahmen genutzt werden sollten, dies zu erreichen. Es ist also die ökologische Nachhaltigkeit gemäß Kapitel 2.5 bzw. der quantitative Bodenschutz gemäß Kapitel 2.3.1 von Bedeutung. Konkrete Bedürfnisse von Bürgern und Unternehmen vor Ort sowie ein verstärkter Siedlungsdruck können dazu führen, dass diese allgemein akzeptierten Werte nicht stringent verfolgt werden können. Allein die Tatsache, dass derzeit in den Verdichtungsräumen ein eklatanter Wohnraumbedarf und zunehmend ebenso ein Bedarf an Gewerbeflächen besteht, lässt die Berücksichtigung von nachhaltigen Aspekten in den Hintergrund treten. Dementsprechend sind auch die Aussagen der Kommunen zu interpretieren, die insgesamt derzeit nicht unbedingt eine Vermeidung von Flächen außerhalb der bestehenden Siedlungsstrukturen bei ihren Handlungsmaximen im primären Fokus haben. Dennoch wird die Bedeutung insgesamt wahrgenommen und hat einen gewissen Stellenwert in der Meinungsbildung.

---

<sup>529</sup> Hartmann (2018).



Ein weiterer Gesichtspunkt ist der erwähnte, nicht zu unterschätzende politische Wille. Dieser entzieht sich in vielen Fällen den rationalen Erwägungen, wie aus den o. a. Ausführungen der Interviewpartner hervorgeht. Auf der anderen Seite hilft er aber eventuell, die o. a. Komplexität einzuschätzen und einen Entscheidungsweg zu finden, der versucht, alle gegebenen Einflussfaktoren der Siedlungsexpansion entsprechend zu berücksichtigen.

Ein anderes Ergebnis ist, dass die befragten Personen der Bildung von Rückstellungen zum zukünftigen, nachhaltigen Erhalt der Infrastruktur grundsätzlich positiv gegenüberstehen. Damit kann die wirtschaftliche Nachhaltigkeit gemäß Kapitel 2.5 als bedeutsam angesehen werden. Allerdings gibt es im Detail einige Themen, die bedacht werden müssen, u. a. auch die Sorge der Investitionsvermeidung aufgrund von Mittelknappheit. Eine Pool-Bildung von Rückstellungen für eine Anzahl von Städten bzw. Kommunen wäre ggf. ein positiver Ansatz, da die Volumina der einzelnen Kommunen für die Rückstellungsbildung kurzfristig in der Zeitachse nicht unbedingt ausreichend sind, um anstehende (Erhaltungs-) Maßnahmen durchführen zu können.<sup>530</sup> Generell wird es positiv gesehen, dass sich das Bewusstsein für nachhaltige Kosten durch die Bildung von Rückstellungen erhöht und man sich somit intensiver mit den Folgekosten auseinandersetzt. Auch hier gilt es, die rein nachhaltig rationale Entscheidung (Rückstellungsbildung, um den Erhalt der Infrastruktur in Zukunft finanzieren zu können) in Verbindung mit der Komplexität der gegebenen Situation abzuwägen. Ein Entziehen von Liquidität im Haushaltsjahr kann mikroökonomisch betrachtet zu einer Verhinderung von notwendigen Investitionen führen. Ob dies in der jeweiligen Situation zielführend ist, bleibt abzuwägen.

Es wurde darüber hinaus festgestellt, dass kommunale Förderprogramme (auch im Hinblick auf die Unterstützung der nachhaltigen Ziele der Bundes- bzw. Landesregierung) auf der einen Seite derzeit verstärkt nachgefragt werden. Auf der anderen Seite scheint es lokal an Kapazitäten für die Umsetzung zu mangeln oder aber an umfangreichem Wissen über die diversen Fördermittel, was konkret zur effektiveren Nutzung beitragen würde. Des Weiteren scheint die vorhandene Komplexität der Programme wenig zielführend im Sinne einer einfachen und pragmatischen Unterstützung und der damit verbundenen lokalen Umsetzung. Das kann ein Grund sein, dass nicht alle Kontingente der Förderungen ausgeschöpft

---

<sup>530</sup> Dies würde dem Ansatz der Pensionsverpflichtungen entsprechen. Diese werden z. B. in Baden-Württemberg nicht im Haushalt in Form von Rückstellungen ausgewiesen, sondern es wird ein Anteil an den kommunalen Versorgungsverband von Baden-Württemberg abgeführt (Aufwand) und im Anhang der auf die Kommune entfallene Anteil erläutert. Vgl. dazu Kommunaler Versorgungsverband Baden-Württemberg (2018).

werden. Ferner können gesetzliche Bestimmungen womöglich Fördermechanismen entgegenstehen und diese damit behindern. Es bleibt somit die Frage offen, inwieweit Fördermittel als politisches und ökonomisches Steuerungsinstrument genutzt und kommunikativ den Kommunen vermittelt werden können, um das Ziel einer nachhaltigen Entwicklung zu erreichen.

Positiv bleibt zu erwähnen, dass gemäß der bundesweiten Statistik bzgl. Genehmigungen und Fertigstellungen derzeit Nachverdichtungen, Maßnahmen an bestehenden Objekten bei der Wohnraumentstehung (wie z. B. Ausbau oder Aufstockung) sowie Umwidmung von bestehenden Flächen in Wohnflächen eine zunehmende Bedeutung gewinnen.<sup>531</sup>

## **6.3 Wirtschaftlichkeit**

### **6.3.1 Die Bedeutung von Wirtschaftlichkeit bei Flächenexpansion**

Auch zum Thema Wirtschaftlichkeit von Baugebieten ist international und national ein weitestgehend anerkannter Forschungsstand erreicht, der in den meisten Fällen keine ökonomische Rentabilität für Kommunen bei der Flächenexpansion von Siedlungsstrukturen aufzeigt (siehe Kapitel 3.2). Ferner werden fiskalische Effekte wenig in den politischen Gremien der Kommunen als Entscheidungsgrundlage genutzt.<sup>532</sup> Es wurde auch in den vorherigen Abschnitten auf den Spagat der Kommunen hingewiesen, welche einerseits ihren lokalen Verpflichtungen nachkommen müssen und dafür Einnahmen benötigen und andererseits gesetzlich verpflichtet sind, einen ausgeglichenen Haushalt vorzulegen und somit die Kosten in Balance mit den Einnahmen zu halten (siehe u.a. Kapitel 3.1.5).

Bei der quantitativen Befragung wurde der Stellenwert von Wirtschaftlichkeit bei Flächenenerweiterungen außerhalb bestehender Ortsgrenzen (insbesondere unter dem Aspekt der Berücksichtigung von fiskalischen Effekten und Folgekosten) erfragt. Die Kommunen stufen dies mit 44,6 Prozent als hoch ein, d. h. es findet gemäß der Frage eine wirtschaftliche Betrachtung bei Flächenerweiterungen immer statt. 43 Prozent hingegen sehen dies als mittel an, d. h. es wird gemäß der Frage nicht bei jeder Flächenexpansion eine wirtschaftliche Betrachtung durchgeführt (siehe Abbildung 24). Anders betrachtet könnte auch gesagt wer-

---

<sup>531</sup> Schäfstoß (2017), S. 166.

<sup>532</sup> Mühlleitner (2015), S. 6.

den, dass ca. 88 Prozent der Kommunen dem Aspekt Wirtschaftlichkeit eine hohe bis mittlere Bedeutung beimessen und in der überwiegenden Zahl wirtschaftliche Betrachtungen bei Siedlungsexpansionen berücksichtigen. Es ist eine Tendenz zur Wichtigkeit von ökonomischen Aspekten bei Siedlungsexpansionen dabei zu erkennen.

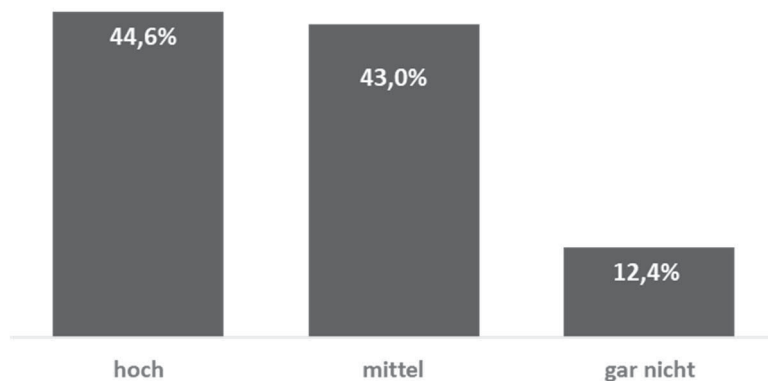


Abbildung 24: Bedeutung von Wirtschaftlichkeit.  
Ausgewertete Datensätze: N= 121.  
(Eigene Darstellung)

Abbildung 25 zeigt die Antworten differenziert nach den o. a. Kategorien hinsichtlich der Betrachtung von Wirtschaftlichkeit. Hier ist erkennbar, dass bei den großen, kreisfreien Städten (d. h. damit auch in den Kernzonen der Verdichtungsräume) der hohe Stellenwert einer wirtschaftlichen Betrachtung mit 37,5 Prozent etwas geringer ist als in den kreisgebundenen Kommunen (45,1 Prozent).

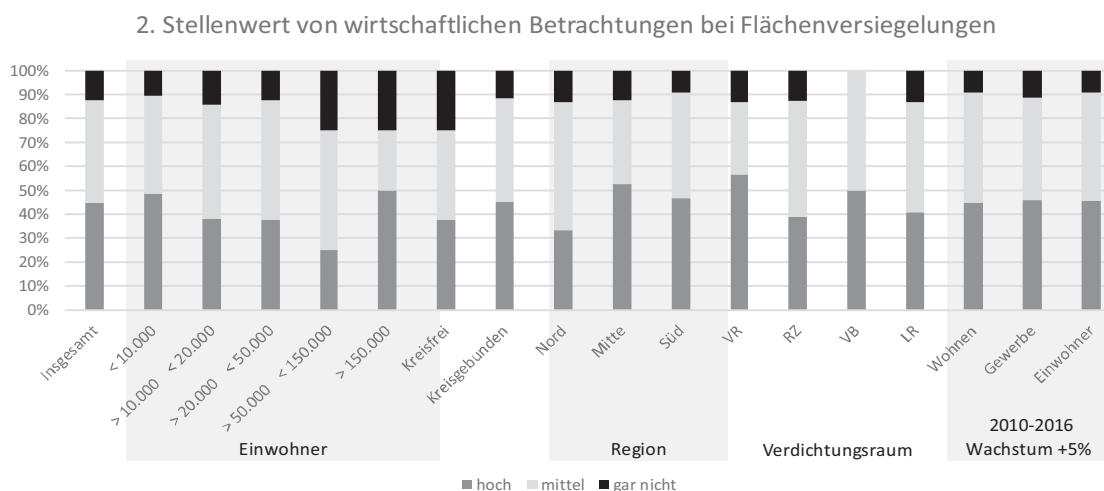


Abbildung 25: Antworten Frage 2 nach Kategorien.  
Ausgewertete Datensätze: N = 121.  
(Eigene Darstellung)

Ein möglicher Grund könnte sein, dass die Infrastruktur in den großen Städten schon vorhanden ist und somit neue Siedlungsflächen mit weniger Kosten für diese belastet werden. Auch ist die soziale Infrastruktur bereits vorhanden und muss ggf. nur erweitert aber nicht neu aufgebaut werden. All diese Punkte sind bei Flächen in weniger besiedelten Gebieten zusätzliche Kostentreiber, welche die Wirtschaftlichkeit von Arealen erschweren.<sup>533</sup> Ein weiterer Grund könnte sein, dass durch die hohe Wohnraumnachfrage, wie bereits unter Kapitel 6.2 erwähnt, der wirtschaftliche (nachhaltige) Aspekt hier von untergeordneter Bedeutung ist.

Eine Betrachtung der Kommunen unter der Aufteilung nach Einwohnern zeigt, dass der hohe wirtschaftliche Stellenwert bei Flächenexpansion mit zunehmender Einwohnerzahl abnimmt, bei den großen Städten ab 150.000 Einwohnern allerdings wieder zunimmt. Der Grund könnte darin liegen, dass in diesen großen Städten wenig Flächen außerhalb der bestehenden Siedlungsstrukturen vorhanden sind und somit deren Erschließung aufgrund der Lage bzw. Komplexität sehr kostenintensiv sein könnte (z. B. durch sprungfixe Kosten bei der Erschließung der Infrastruktur).

Eine erweiterte Betrachtung aus Sicht der Kategorie Verdichtungsräume zeigt, dass insbesondere in den Verdichtungsräumen (VR) und in den Verdichtungsbereichen im ländlichen Raum (VB) die Bedeutung von Wirtschaftlichkeit höher angesehen wird (56,7 Prozent bzw. 50 Prozent) als in den Randzonen der Verdichtungsbereiche (RZ) mit 38,7 Prozent bzw. im ländlichen Raum (LR) mit 40,7 Prozent. Vereinfacht gesagt, kann angenommen werden, dass der wirtschaftliche Aspekt eine etwas größere Rolle in den verdichteten Gebieten spielt, weniger in den weniger besiedelten Raumzonen. Dabei ist anzumerken, wie die Interpretation des Begriffs Wirtschaftlichkeit von den betrachteten Kommunen gesehen wird. Betrachtet man den Begriff Wirtschaftlichkeit in der Entwicklung eines Neubaugebietes sehr eng, so ist hier ein wirtschaftliches Ziel, dass keine Verluste bei der Entstehung der neuen Siedlungsfläche aufkommen.<sup>534</sup> Eine nachhaltige, langfristige Betrachtung unter dem Begriff Wirtschaftlichkeit bedeutet aber, dass sich die Flächenexpansion langfristig finanziell trägt bzw. zur Prosperität der Kommune (nachhaltig) beiträgt.

Im Rahmen der qualitativen Befragung kam heraus, dass bei der Bedeutung von Wirtschaftlichkeit bei Flächenexpansionen die Standpunkte der befragten Experten differenzierter zu betrachten sind. Aus dem Cluster der Gesetzgebung und Politik gibt es die Feststellung bei

---

<sup>533</sup> vgl. dazu auch Kapitel 3.2 und die Ausführungen zu den Infrastrukturkosten.

<sup>534</sup> Gutsche & Schiller (2009), S. 205.

den interviewten Personen, dass der derzeitige Wohnraumbedarf den ökonomischen Aspekt unterordnet, d. h. der Wirtschaftlichkeitsaspekt auch eine zeitliche Betrachtungskomponente in der Priorisierung hat. Dieser temporäre Konflikt wird unter den derzeitigen Gesichtspunkten akzeptiert, d. h. der wirtschaftliche Aspekt ist derzeit sekundär. Daher fallen die Antworten auf die Frage entsprechend aus. Ein Landtags-Abgeordneter verweist in diesem Zusammenhang auf die Abwägung der Interessenslagen hin (Interviewpartner G2):

*„Letztendlich ist es immer eine Abwägungsentscheidung. Stadträte sind gewählte Vertreter, die nachher dieses entscheiden müssen. Das ist zunächst einmal eine Gewissensentscheidung. Da wird gesagt: Ja, der Aspekt zu bauen ist jetzt so wichtig, weil ich meine, dass der Siedlungsdruck so groß ist, dass ich dem jetzt Vorrang gebe.“*

Insbesondere die übergeordnete Sicht einer Landesregierung und die damit verbundene (politische) Antwort eines ehemaligen Vertreters (Minister) scheinen hierbei ebenso nachvollziehbar (Interviewpartner G6):

*„Was wir im Moment brauchen, ist Wohnungsbau. Wohnungsbau ist aber nicht die wirtschaftlichste Nutzung eines Grundstückes.“*

Gleichzeitig wird von dem interviewten Minister a.D. auch das Argument hervorgehoben, dass nicht alles unter dem Wirtschaftlichkeitsaspekt gesehen werden kann. Es kommt somit auch auf die aktuelle Situation an. Dabei sind die Verwerfungen auf dem Wohnungsmarkt und der damit verbundene Siedlungsdruck in den verdichteten Raumgebieten auch hier von wesentlicher Bedeutung (Interviewpartner G6):

*„Also alles unter dem Aspekt Wirtschaftlichkeit zu sehen, hielte ich für falsch. Eine rationale politische Entscheidung muss davorstehen. Im Moment, wo der Wohnungsmarkt so durcheinander ist in den Städten, ist es notwendig, da auch verstärkt Wohnungen zu bauen.“*

Die o. a. Aussage des Befragten deckt sich mit den Anmerkungen und Ergebnissen im vorherigen Kapitel, in dem bei der nachhaltigen Thematik ein Abwägungsprozess stattfinden muss zwischen Wohnraumnachfrage und der Vermeidung von Flächenexpansion. Auch unter dem Gesichtspunkt Wirtschaftlichkeit kann nicht alles einseitig betrachtet werden. Es scheint auch hier ein Abwägungsprozess notwendig. Hierzu scheint das Fallbeispiel der Stadt Wedel passend:

### ***Fallbeispiel Baugebiet Wedel-Nord der Stadt Wedel***

*Die Stadt Wedel liegt im Einzugsgebiet westlich von Hamburg und hat im Jahr 2016 ein umfangreiches Siedlungsareal in der Größe von 50 Hektar beschlossen (Wedel-Nord). Im Vorfeld wurde auch eine fiskalische Wirkungsanalyse durchgeführt, welche insgesamt über den Betrachtungszeitraum zu einem leicht negativen Gesamtergebnis für die Kommune kam. Trotz diesem Ergebnis haben andere Gründe bei der Entscheidung der kommunalpolitischen Vertreter eine bedeutende Rolle gespielt, wie z.B. die hohe Wohnbedarfsnachfrage, die strategische Entwicklungsperspektive, soziale Gesichtspunkte.<sup>535</sup>*

Wenn über die Thematik Wirtschaftlichkeit diskutiert wird, so ist aus Sicht des Bereichs Beratung und Forschung der kurz- und langfristige Aspekt zu differenzieren. Es wird tendenziell auf den o. a. kurzfristigen Begriff und die damit verbundenen Inhalte zurückgegriffen. Langfristige und damit nachhaltige Sichtweisen sind weniger im Fokus. Die Antwort eines erfahrenen Experten der kommunalen Forschung und Beratung zeigt dies entsprechend (Interviewpartner B1):

*„(...) Also, das heißt ökonomische Aspekte spielen für den kommunalen Haushalt schon immer eine Rolle.*

*Allerdings in der Vergangenheit zunächst erstmal kurzfristig. (...) Also das heißt, aus unserer Sicht braucht man einen breiteren Wirtschaftlichkeitsbegriff, der eben nicht nur kurzfristige, sondern auch quasi langfristige Wirkungen miteinbezieht.“*

Der derzeitige hohe Nachfrage-Boom und die damit verbundene (zeitlich) untergeordnete Rolle der Wirtschaftlichkeit wird auch im Bereich der Kommunalpolitik gesehen. Die Folgen der hohen Nachfrage nach Wohnraum in Verdichtungsräumen führt zu neuen Themen, die primär berücksichtigt werden müssen. Auch, um der Verantwortung aus sozialer Sicht gerecht zu werden. Hier kommt die erwähnte soziale Nachhaltigkeit bei der Argumentation ins Spiel, wie die Antwort eines jungen Bürgermeisters einer kleinen Gemeinde sehr beispielhaft zeigt (Interviewpartner K1):

*„(...) wir haben so eine hohe Nachfrage hier und im Moment haben wir ein Baugebiet, da können wir uns nicht retten vor Nachfragen. (...) und wir haben aber auch*

---

<sup>535</sup> Vgl. Stadt Wedel (2015) und die dort unter Punkt 3. aufgeführten Gutachten.

*vermehrt die Situation, dass Leute eingewiesen werden müssen, obdachlos werden, weil sie aus den Wohnungen herausgekündigt werden, wegen Eigenbedarf oder anderen Dingen. Und da muss einfach was passieren, Obdachlosenunterkünfte gibt es nicht. Und wenn es da Familien betrifft, Kinder betrifft, dann hat man auch eine soziale Verantwortung.“*

Aus Sicht eines engagierten Vertreters eines Bauamtes einer großen Stadt wird die Situation entsprechend klar formuliert (Interviewpartner K2):

*„Also der wirtschaftliche Aspekt ‚Rechnet sich das langfristig?‘ ist vollkommen nachgelagert, weil wir händeringend den Wohnungsbau brauchen.“*

Dass bei den Kommunen wirtschaftliche Aspekte (derzeit) nicht unbedingt im primären Fokus stehen, deckt sich mit der Antwort der quantitativen Befragung. Die Antwort auf die nachfolgende Frage verdeutlicht dies: So geben 59,5 Prozent der Kommunen an, dass andere Aspekte wichtiger seien, wenn keine finanziellen Aspekte berücksichtigt werden. Dabei ist die Kommune gem. dem in Kapitel 4.2.2 erwähnten § 77 GemO angehalten, entsprechend wirtschaftlich und sparsam zu handeln. Abbildung 26 zeigt die Antworten von Frage drei in der Aufteilung der o. a. Cluster.

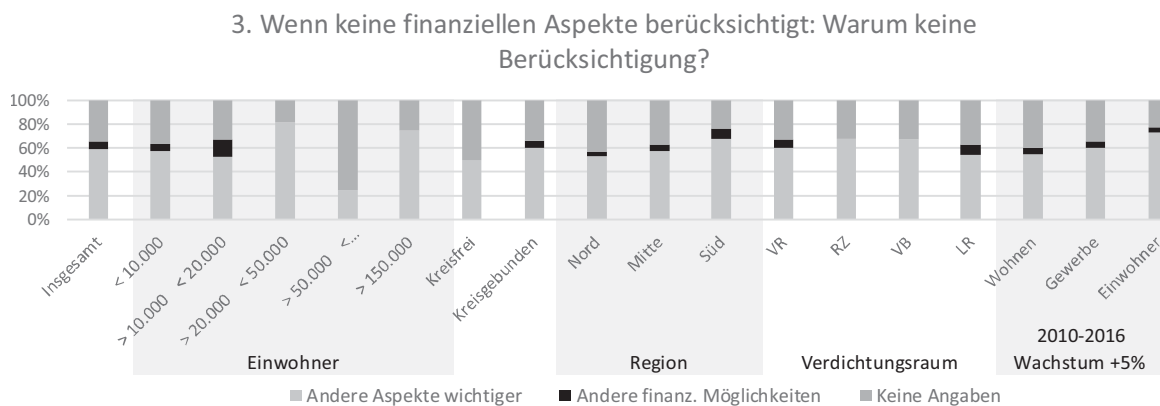


Abbildung 26: Antworten Frage 3 nach Kategorien.  
Ausgewertete Datensätze: N = 121.  
(Eigene Darstellung)

Es sind weniger andere finanzielle Mittel, welche die Betrachtung von Wirtschaftlichkeit in den Hintergrund stellen und somit eine Berücksichtigung von Wirtschaftlichkeit bei dem Entscheidungsprozess nicht notwendig erscheinen lassen, insbesondere bei den großen, kreisfreien Kommunen. Vielmehr sind es andere Aspekte, darunter insbesondere die bereits

oben erwähnten sozialen und politischen Aspekte, welche durch den derzeitigen Wohnraumbedarf in den Verdichtungsräumen eine Rolle spielen.

Generell wird, insbesondere von einigen befragten Personen, die Grundsatzfrage gestellt, ob die Sichtweise der Wirtschaftlichkeit auf Flächen überhaupt betrachtet werden kann bzw. auch aus einem anderen Blickwinkel generell in Frage gestellt werden sollte. Dabei spielt insbesondere die Frage eine Bedeutung, welche Akteure von der Umwandlung von Arealen in Siedlungsgebiete profitieren und was deren Beitrag dazu ist. Insofern ist die generell kritische Betrachtung der u. a. interviewten Person aus einem Forschungsinstitut, welches einem Ministerium untergeordnet ist, durchaus aktuell und naheliegend, wenn entsprechende Fragen in den öffentlichen Diskurs gestellt werden (Interviewpartner V5):

*„Wie verfahren Sie dann mit der Diskussion, die in eine ganz andere Richtung geht? Nämlich die Diskussion, dass Boden überhaupt kein Wirtschaftsgut ist, sondern Boden eigentlich gemeinwohlorientiert betrachtet werden muss. Dass wir viel stärker darüber nachdenken müssen, dass generell Kommunen überhaupt keinen Boden mehr veräußern dürfen, sondern diesen Boden nur noch nach Konzeptvergabe veräußern dürfen, völlig weg von Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen. Einfach die ganz schlichte soziale Verantwortlichkeit von Boden in den Fokus zu nehmen. Ich habe nur die Erfahrung gemacht, dass Sie mit dieser Diskussion um rein wirtschaftsgetriebene Ansätze schnell in eine Debatte kommen, wo man sich wirklich fragt, ob es sozusagen die richtige Richtung ist. Ob wir nicht viel stärker darüber nachdenken müssen, dass es eben doch eine Endlichkeit von Boden gibt, und wir über bestimmte gemeinwohlorientierte Nutzung nachdenken müssen, die sich eben nicht rein nach marktwirtschaftlichen Profitkalkulationen oder auch steuerlichen Nutzen-Kosten-Relationen berechnen lassen.“*

Unterstützend ist hierzu auch die Antwort des Interviewpartners aus der Perspektive einer Landesregierung zu verstehen (Interviewpartner G6):

*„(...) was passiert eigentlich, wenn eine Kommune Ackerland zu Bauland entwickelt? Dann gibt es ja einen unglaublichen Planungsvorteil, der in der Regel an den Eigentümer geht. Nicht an die Kommune, welche die Leistungen erbringt. Da haben wir das Thema Planungswertausgleich auf die Tagesordnung gebracht, aber das ist leider nicht aufgegriffen worden.“*



Diese Überlegungen werden teilweise seit Jahren schon exemplarisch in München mit einem Modell durchgeführt, welches soziale Komponenten und damit Kosten den Grundeigentümern auferlegt, um Gentrifizierung zu minimieren und auch die wirtschaftlichen Gesichtspunkte für die Kommune besser in Einklang zu bringen.

### ***Fallbeispiel München***

*In der Landeshauptstadt München wird seit dem Jahr 1994 das Modell der sozialgerechten Wohnungsnutzung angewandt. Das bedeutet, dass sich die Grundstückseigentümer bei allen Siedlungsplänen, welche Folgekosten bei der Stadt verursachen, beteiligen, wenn diese eine nicht unerhebliche Wertsteigerung durch die Nutzungsänderung der Fläche erfahren. Die Begünstigten tragen die Kosten für den Ausbau und die Erschließung öffentlicher Grünflächen, der sozialen Infrastruktur und der Förderquote für den sozialen Wohnungsbau. Dabei soll dem Eigentümer des Grundstücks mindestens ein Drittel der Bodenwertsteigerung verbleiben.<sup>536</sup> Durch das faire und transparente Verfahren konnten bis 2018 53.160 Wohnungen (14.530 davon gefördert) und 15.317 Kinderplätze in Krippen, Kindergärten, Horten und Schulen finanziert werden.<sup>537</sup>*

Eine andere Betrachtung des Gesichtspunktes der Wirtschaftlichkeit ist die Frage, inwieweit diese eine konkrete Berücksichtigung in der Entscheidung findet. Es geht also hierbei um die inhaltliche und zeitliche Bedeutung. Dabei scheint es generell noch an einem umfangreichen Bewusstsein zu fehlen. Es wurde in den Antworten der Befragung zunächst ausgeführt, dass die ursprüngliche Haushaltsform der Kameralistik für ökonomische Sichtweise weniger geeignet erscheint, insbesondere bei der langfristigen Betrachtung und der Berücksichtigung der damit verbundenen Folgekosten. Hierzu wird die Entwicklung zum neuen kommunalen Haushaltsrecht durchaus als positiv angesehen, was durch die Antwort eines Landtags-Abgeordneten (Interviewpartner G3) hervorgehoben wird:

*„Ich denke auch, dass das bisherige kamerale Haushaltsrecht diesen Wirtschaftlichkeitsberechnungen ein Stück weit entgegenstand. Jetzt ist es aber so, dass viele Kommunen auf NKHR (neues kommunales Haushaltsrecht) umgestellt haben. Auch*

---

<sup>536</sup> Straubinger (2013).

<sup>537</sup> Landeshauptstadt München (2015).

*meine Heimatkommune. Da ist es durchaus so, dass man es gesamtwirtschaftlicher betrachtet, in dem man die Wirkungen von Entscheidungen betrachtet und dabei auch die Abschreibungen mit reinnimmt und so weiter und so fort. Dann wird schon deutlich was sich rentiert und was nicht.*“<sup>538</sup>

Auch die Erfahrungen des Experten aus der kommunalen Forschung machen deutlich, dass die Thematik der kameralistischen Sichtweise möglicherweise ein Hindernis sein kann (Interviewpartner B1):

*„Ich denke, das hat mit der kommunalen Haushaltslogik zu tun, die ja doch zunächst erstmal kurzfristig auf das Haushaltsjahr ausgerichtet ist. Insofern stehen dann Effekte im Vordergrund, die sich da mehr oder weniger auch unmittelbar auswirken. Und dadurch hat man natürlich so eine individuelle, kurzfristige Perspektive auf entsprechende Entwicklungen.“*

Aus Sicht eines ehemaligen Vertreters einer Landesregierung wird die These der fehlenden Auseinandersetzung mit langfristigen wirtschaftlichen Betrachtungen ebenfalls gesehen (Interviewpartner G9):

*„Ja, wenn Sie da mal bisschen in die Details gucken, dann werden Sie sehen, dass irgendwann mal im Zusammenhang mit öffentlichen privaten Partnerschaften die Bundeshaushaltsordnung um eine Bestimmung ergänzt worden ist, die eigentlich eine Wirtschaftlichkeitsprüfung vorschreibt. Da wird aber wenig Gebrauch von gemacht, weil die Struktur der Kameralistik und der jährlichen Einnahmen-Ausgaben-Rechnung immer noch sehr tief im Bewusstsein der (kommunalen) Entscheidungsträger verankert ist, so dass diese Probleme haben, sich einer Lebenszyklusbetrachtung zu widmen.“*

In der o. a. Ausführung wird die in Kapitel 3.1.1 bereits erwähnte Kritik an einer mangelnden Verhaltensänderung deutlich. Auch fehlen die erwähnten, entsprechenden konkreten Vorgaben der Politik bzgl. der Steuerung mit den neuen Instrumenten des NKHR.

Aus dem Bereich des Instituts mit Schwerpunkt Stadt- und Raumplanung wird von der interviewten Person insbesondere der kurzfristige, positive wirtschaftliche Aspekt der

---

<sup>538</sup> Gemäß Auskunft des Ministeriums für Inneres, Digitalisierung und Migration Baden-Württemberg, Referat 23 - Kommunalwirtschaft und Kommunalfinanzen am 18.11.2019, haben (Stand 18.11.2019) in Baden-Württemberg alle 9 Stadtkreise, alle 35 Landkreise sowie über 700 kreisangehörige Gemeinden bereits auf die Kommunale Doppik (= NKHR) umgestellt.

Wertsteigerung gesehen, welcher die nachgelagerten Punkte zurückstellt (Interviewpartner V4):

*„(...) es gibt sehr viele Treiber für diesen Flächenverbrauch und ich denke in Boom-Regionen ist das sicherlich auch unter wirtschaftlichen Aspekten so, dass eben eine Fläche, wenn sie denn Bauland wird, in irgendeiner Form natürlich einen ganz anderen Wert hat, als wenn es nicht der Fall ist. Das macht es natürlich erst mal attraktiv. Und dann ist es natürlich auch so, dass die Kommunen Folgekosten ganz gerne hinten anstellen oder gar nicht genau betrachten.“*

Ein wichtiger Punkt bei der wirtschaftlichen Betrachtung für die Kommune ist ferner, ob sie in der Entwicklungsfläche eigene Grundstücke besitzt. Damit werden u. a. Sanierungen des Haushalts durchgeführt, wenn durch die Wertsteigerung kurzfristig hohe Renditen erzielt werden können. Diese Denkweise wird durch die folgenden Antworten von aktiven und ehemaligen Bürgermeistern deutlich:

*„Wir sind hier vor Ort in der glücklichen Lage, dass uns die Flächen gehören, die wir entwickeln. Keine Frage, das trägt zur Konsolidierung des Haushalts bei. Denn wenn wir die Flächen nicht hätten (wir haben keine großen Gewerbebeeinträchtigungen, wir haben wenig Grundsteuer). Es ist ein Investitionsstau da. Wenn wir keine Grundstücke hätten verkaufen können, dann müssen wir das über Schulden finanzieren.“* (Interviewpartner K1);

*„Die Kommune hat hingegen das Recht der Wertabschöpfung (Verkauf von gemeindeeigenen Grundstücken) und schafft damit willkommene Einnahmen zur langfristigen Kapitalansparung. Wirtschaftlich ist die Ausweisung neuer Baugebiete für die Kommune m. E. eher ein Gewinn.“* (Interviewpartner K4).

Aus Sicht der Regionalentwicklung ist zu bedenken, dass sich die Wirtschaftlichkeit nicht nur auf das betroffene Siedlungsareal beziehen sollte, sondern auch das erweiterte Umfeld mitberücksichtigt werden muss. Dadurch können Synergien entstehen, welche bei einer zu fokussierten Betrachtung nicht bedacht werden können. Es können aber auch zusätzliche (Folge-) Kosten entstehen. Es entsteht dadurch generell eine Abgrenzungsproblematik. Dies spiegeln die Antworten eines Regionalentwicklungs-Experten wider (Interviewpartner V2):

*„(...) also auf der Pro-Seite für die Innenentwicklung steht natürlich, dass ich häufig bestehende Infrastruktur mitnutzen kann oder in bestehende Infrastrukturen investiert wird, die damit dann quasi direkt auch mit erneuert werden. Das heißt mal ganz platt gesprochen, genauso wie ich vorhin mit dem Argument Innenentwicklung argumentiert habe, kriege ich den Ortskern vielleicht saniert, da ich da Synergien habe mit Aufgaben, die ich sowieso erledigen muss. Da habe ich als Stadt, als Gemeinde mit Innenentwicklung, quasi Synergien, die ich nutzen kann.“*

*„(...) Wenn ich das gesellschaftlich betrachte, habe ich die Frage: Standortfrage ist das eine, Mobilitätskosten das andere. Das korrespondiert. Wenn ich nicht an den Standort komme, wo ich eigentlich hinwill, dann muss ich mich durch den Raum bewegen und habe laufende Kosten und wenn eben Erschließung dafür erstellt werden muss, entstehen (Verkehrs-) Erschließungskosten, Betriebskosten, Unterhaltskosten.“*

*„Wenn ich mir jetzt reale Gebiete bei uns in der Region ansehe, da spielen halt häufig auch Erwägungen Rollen, die sie gar nicht auf das Gebiet selbst beziehen, sondern auch ein paar Meter weiter links und rechts gehen. Und da stellt sich für mich erstmal nur die Frage: wie grenze ich das ab, wie kriege ich das in eine Wirtschaftlichkeitsbetrachtung dann auch adäquat rein.“*

Die subjektiven Betrachtungen der Wirtschaftlichkeit von Kommunen bzw. Einzelakteuren bei Baulandausweisungen, welche für eine Region insgesamt durch Interdependenzen zu erhöhten Kosten und damit auch Nachteilen führen kann, werden auch in der Literatur kritisiert.<sup>539</sup> Es wird teilweise daher von den Befragten Personen auch von einer Wirtschaftlichkeitsbetrachtung im Sinne einer gesamtwirtschaftlichen, erweiterten Analyse gesprochen, die Entwicklungen außerhalb der kommunalen Verantwortung mitberücksichtigen sollte, so die Antwort eines ehemaligen Ministerpräsidenten (Interviewpartner G9):

*„Das geht ja nicht nur um den örtlichen Haushalt, das hat ja auch mit Blick auf Demographie, mit Blick auf Wanderungsbewegungen innerhalb eines Landes, mit Fragen der Bewirtschaftung knapper Güter zu tun. Und dann haben wir Gebiete, wo enorme Wertsteigerung stattfinden. Und wir haben Gebiete, wo ein ebenso großer Verlust an Wert droht. Das heißt, in eine ökonomische Betrachtung sollte man nicht nur mit einbeziehen, wie sich das aus Sicht des öffentlichen Haushalts und*

---

<sup>539</sup> Gutsche & Schiller (2009).

*der sogenannten Folgekosten rechnet und wie das im Lebenszyklus aussieht, sondern auch, wie ist das in einer gesamtwirtschaftlichen Betrachtung zu sehen und wie sieht es dann auch auf der privaten Ebene aus.“*

Auch aus dem Forschungs- bzw. Beratungsbereich wird aus Erfahrung heraus ebenfalls aus regionaler Sicht argumentiert, wie u. a. Antwort zeigt (Interviewpartner B1):

*„Da ist dann eher an die Entwicklungen in der Region insgesamt zu denken, also das können durchaus auch positive finanzielle Effekte sein, die sich zunächst erstmal gar nicht im kommunalen Haushalt zeigen, sondern bei irgendwelchen anderen Akteuren. Und dann erst indirekt durch eine gute wirtschaftliche Entwicklung sich dann wieder auswirken. Das wird durch die kommunale Haushaltslogik schlicht nicht in den Blick genommen und dadurch haben natürlich die Verantwortlichen in der Verwaltung und auch in der Politik dann nicht unbedingt so den großen Anreiz, das zu betrachten.“*

Es geht hierbei auch um die in Kapitel 4.5 betrachteten Punkte, welche das Spannungsfeld von einer kommunalen Entscheidung in ihrem Verantwortungsbereich und der Beteiligung des Umfeldes aufgezeigt haben. Dabei ist zu beachten, dass es auch zu rivalisierenden fiskalischen Interessen der Kommunen in einem Raum kommen kann (z. B. der Konkurrenzkampf um ein Unternehmen, welches ein Areal sucht), die eine Kooperation verhindern.<sup>540</sup>

Bei der Betrachtung von Wirtschaftlichkeit und deren Bedeutung bei Flächenexpansionen unter dem Aspekt Verkehr, wurde von einem Experten darauf hingewiesen, dass diese Sichtweisen zu spät und zu wenig beachtet werden. Auch werden die Kosten nicht unbedingt in den untersuchten Arealen sichtbar bzw. berücksichtigt. Es sind vielmehr Kosten, welche andere Einheiten zu tragen haben und somit gegebenenfalls durch die Allgemeinheit zu bezahlen sind und nicht durch die Kommune, wie die folgenden Antworten verdeutlichen (Interviewpartner U5):

*„Es gibt ja viele Baugebiete/Wohngebiete, die werden irgendwo angelegt und dann werden, wenn Erschließung und ÖV kommt, aufwendige Schleifen (Stich-Fahrten oder Umweg-Fahrten) benötigt und das verschreckt die anderen ÖV Nutzer. Darum steigt dann der ÖV. Dieser Aspekt findet viel zu wenig Beachtung bei den Kommunen.“*

---

<sup>540</sup> Gutsche (2004), S. 22.

*„Wenn ich irgendwo erweitere, hat die Kommune ihr Ziel, mehr Gewerbeeinnahmen, höhere Steuereinnahmen. Aber die Auswirkungen im Verkehrsnetz, die muss dann das Straßenbauamt bezahlen. Natürlich interessiert das die Kommune gar nicht ganz so arg. Man hat immer Probleme mit den Anlastungen für soziale negative Kosten, die werden quasi der Allgemeinheit aufgebürdet.“*

Es kann somit festgehalten werden, dass Wirtschaftlichkeit eine Bedeutung bei Flächenexpansionen hat aber derzeit auch keine primäre Rolle spielt, wie schon bei der Thematik der Nachhaltigkeit in der Befragung als Ergebnis aufgezeigt werden konnte. Außerdem wird der ökonomische Aspekt vielfach nur kurzfristig betrachtet, was auch der früheren Kame-ralistik geschuldet ist. Grundsätzlich wird eine erweiterte Sicht befürwortet, welche die Wirtschaftlichkeit nicht nur für die einzelne Kommune sieht, sondern auch für den erweiterten Umkreis. Dabei sollten ebenfalls Verkehrsgesichtspunkte in diesem Zusammenhang angesehen werden, um eine flächen- und kostenintensive Infrastruktur zu vermeiden.

### **6.3.2 Fiskalische Wirkungsanalysen als Instrument der Entscheidungsfindung**

Wie erwähnt wurde in Kapitel 3.2 auf die Bedeutung von fiskalischen Wirkungsanalysen hingewiesen, welche insbesondere bei Flächenexpansionen in den USA einen gewissen Stellenwert haben. Auch die nationale Entwicklung von Folgekostenrechnern wurde in Kapitel 3.2.2.2 vorgestellt. Dabei wurde auch auf derzeitige Schwächen der bisherigen Lösungselemente verwiesen.

Ein wesentliches Ziel der Kommunen im Rahmen der Baulandausweisung ist die Stabilisierung oder aber sogar die Verbesserung der finanziellen Situation, insbesondere durch Zuzug von Bürgern oder Gewerbe.<sup>541</sup> Möglicherweise ist dabei das Bestreben auch eine bloße Vermeidung von Abwanderungstendenzen. Ein weiteres Vorhaben ist die Vorstellung, dass die Entwicklung und Bereitstellung von Siedlungsgebieten die kommunalen Kassen nicht belasten und somit kostenneutral sein sollten.<sup>542</sup> Insofern müssen die Auswirkungen von fiskalischen Effekten eines Siedlungsentwicklungsprojektes auf die Gesamtbi-

---

<sup>541</sup> Schiller, Gutsche, Siedentop (2009), S. 247.

<sup>542</sup> Schiller, Gutsche, Siedentop (2009), S. 107.

lanz der Kommune (insbesondere den kommunalen Haushalt) auf ein hohes Interesse stoßen. Dabei sind die in Kapitel 3.2.2.2 vorgestellten Lösungen ein probates Hilfsmittel, um erste Erkenntnisse in diesem Zusammenhang zu bekommen.

Ziel der Status-Quo Analyse war es daher, in diesem Kontext festzustellen, inwieweit derartige Instrumente bei der Entscheidungsfindung zum Einsatz kommen. Die geringe Bedeutung von wirtschaftlichen Betrachtungen bei Flächenerweiterungen außerhalb bestehender Siedlungsstrukturen wird bei Antwort der quantitativen Befragung der Kommunen in Baden-Württemberg (siehe Abbildung 27) deutlich.

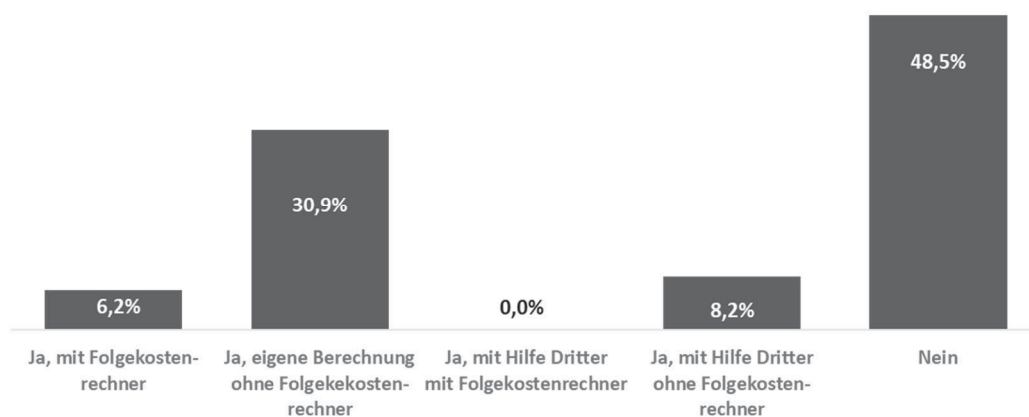


Abbildung 27: Wirtschaftlichkeitsbetrachtung mit Folgekostenrechner.  
Ausgewertete Datensätze: N= 121.  
(Eigene Darstellung)

Auf die Frage, ob bzw. wie bei der Durchführung von Flächenerweiterungen außerhalb bestehender Siedlungsstrukturen im Vorfeld fiskalische Wirkungsanalysen durchgeführt worden sind, antworteten 48,5 Prozent der Kommunen, dass sie keine Wirtschaftlichkeitsanalyse durchgeführt haben. 30,9 Prozent führen eine ökonomische Betrachtung des neuen Siedlungsareals ohne Benutzung eines Folgekostenrechners durch und haben eigene Berechnungen für die Analyse verwendet. Das lässt vermuten, dass die Folgekosten wenig bis gar nicht beachtet worden sind. Zumindest aber wird keine homogene strukturierte Betrachtung der Folgekosten bei allen Kommunen durchgeführt, denn nur 6,2 Prozent der Gemeinden haben eine Analyse mit einem Folgekostenrechner ausgeführt (wobei hierbei zu unterscheiden ist, dass es unterschiedliche Folgekostenrechner gibt und somit nur bedingt von einer standardisierten und homogenen Vorgehensweise gesprochen werden kann).

Abbildung 28 zeigt die Verteilung der Antworten hinsichtlich Wirtschaftlichkeitsbetrachtung bei Flächenerweiterungen in den bekannten Kategorien. Dabei ist ersichtlich, dass größere (kreisfreie) Kommunen deutlich weniger Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen durchführen als kreisgebundene Gemeinden und auch keine Folgekostenrechner nutzen.

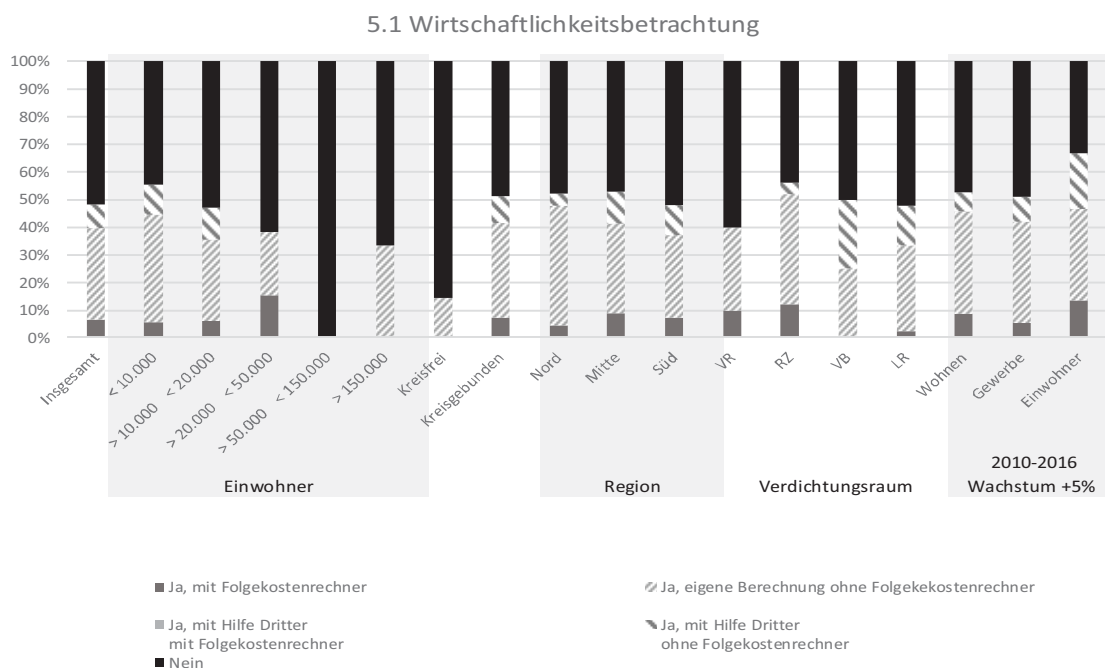


Abbildung 28: Antworten Frage 5.1 nach Kategorien.  
 Ausgewertete Datensätze: N = 121.  
 (Eigene Darstellung)

Ein Grund könnte der bereits erwähnte Aspekt sein, dass es in Verdichtungsräumen primär um einen Anschluss an bestehende Infrastruktur geht, zum Beispiel durch die Schließung von Baulücken oder aber innere Verdichtung, da keine bzw. wenig Freiflächen außerhalb der Siedlungsstrukturen vorhanden sind. Dadurch ergeben sich automatisch Synergien und eine effizientere Nutzung der Strukturen, die nicht unbedingt zusätzlich durch Wirtschaftlichkeitsanalysen überprüft werden müssen. In den Randzonen um die Verdichtungsräume werden fiskalische Betrachtungen dagegen häufiger berücksichtigt. Hierbei könnte eine Vermutung sein, dass der Siedlungsdruck primär aus den Verdichtungsräumen in die Randzonen mangels der dort hohen Nachfrage nach Wohnraum kommt. Dabei ist die Infrastruktur nicht unbedingt so umfangreich wie in den Verdichtungsräumen und führt somit weniger zu Synergien und dadurch zu höheren Kosten. Dies könnte zu einer ökonomischen Analyse beitragen, um Entscheidungen zu untermauern.



Die wenigsten Kommunen nutzen standardisierte Folgekostenrechner. Wenn diese genutzt werden, dann vermehrt in Orten mit 20.000 bis 50.000 Einwohnern und in Verdichtungsräumen bzw. deren Randzonen. Auch bei Gemeinden, die ein Wachstum bei Einwohnern bzw. Wohnflächen haben, wird ein Folgekostenrechner mehr genutzt, als bei Kommunen mit einem Wachstum in Gewerbefläche. Ein Grund kann dabei sein, dass Folgekostenrechner primär auf Wohngebiete ausgerichtet sind und nur wenige Lösungen auch Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen für Gewerbegebiete anbieten. Ein anderer Grund könnte sein, dass die Kommunen annehmen, eine höhere Einnahme an Gewerbesteuer würde die Kosten kompensieren und somit eine Wirtschaftlichkeitsbetrachtung obsolet werden lassen. Wenn die Kommunen Wirtschaftlichkeitsanalysen durchführen, so sind dies bei der überwiegenden Anzahl der Kommunen eigene Berechnungen, teils auch mit Hilfe von Dritten. Dabei werden Folgekostenrechner gar nicht genutzt.

Dabei ist die Nutzung derartiger standardisierter Lösungen ein Vorteil bei der Entscheidungsfindung, wie folgendes Beispiel einer Kommune zeigt:

#### ***Fallbeispiel Markt Zellingen***

*„Die Gemeinde Markt Zellingen im nördlichen Bayern plante die Entwicklung von zwei Neubaugebieten. Das soll aber nicht mehr „aus dem Bauch heraus“ geschehen. Stattdessen soll vorher abgeschätzt werden, welche dauerhaften Kosten eine Ausweisung für die Kommune, für Bürger und für die Grundstückseigentümer mit sich bringt. Die Marktgemeinde nutzt dafür den Folgekosten-Rechner. (...) Hintergrund ist, dass sich auch Zellingen wie viele andere deutsche Kommunen auf stagnierende bzw. schrumpfende Bevölkerungszahlen einstellen muss. Diese demografische Entwicklung verstärkt die Folgekostenproblematik von Baugebieten und macht eine Berücksichtigung ökonomischer Folgewirkungen immer bedeutsamer.(...).“<sup>543</sup>*

In diesem Zusammenhang wurde in der qualitativen Befragung die erweiterte Frage gestellt, warum kostenlose Lösungen (wie z. B. Folgekosten-Rechner) bei der Entscheidungsfindung bzgl. Flächenexpansion nicht umfangreich genutzt werden. Hierbei kam zunächst

---

<sup>543</sup> Aktion Fläche (2016).

heraus, dass eventuell der politische Wille nicht gegeben ist, wie ein erfahrener Abgeordneter erläutert (Interviewpartner G3):

*„Wahrscheinlich, weil der politische Wille schon gebildet ist, „wir wollen das“.“*

Diese Ansicht wird auch von einem weiteren Abgeordneten vertreten, welcher die Entscheidungsfindung für eine Flächenexpansion meist aus politischer Motivation heraus sieht und damit eine rationale ökonomische Betrachtung, wie z. B. mittels fiskalischen Wirkungsanalysen, wenig hilfreich in der Argumentationskette wäre (Interviewpartner G5):

*„(...) Aber die meisten Projekte in der Kommune, was Flächenausweisung anbelangt, sind politisch motiviert, auch angebotsmotiviert und weniger nachfragemotiviert. Deswegen: man gewinnt halt relativ wenig als derjenige, der das Projekt vorantreibt, wenn man noch Folgekosten mit dranhängt. Ja, ich glaube es fehlt der politische Wille.“*

Dabei kann festgestellt werden, dass die Forderung einer Berechnung der Folgekosten nicht einem parteipolitischen Spektrum zugeordnet werden kann, sondern *quer Beet* durch die Parteienlandschaft geht, wie einige Beispiele aus kommunalen Diskursen um neue lokale Siedlungsareale belegen.<sup>544</sup>

Auch werden rationale Kriterien scheinbar wenig in den Willensbildungsprozess eingebunden. Ferner sind die sichtbaren Effekte aus einer Flächenexpansion deutlich positiver zu erkennen und die damit verbundenen Ergebnisse am Anfang der Entwicklung zu groß. Die folgende Antwort eines Mitarbeiters aus einem Bundesinstitut mit Schwerpunkt Stadt und Raumforschung unterstreichen diese Gedanken (Interviewpartner V5):

Interviewte Person aus dem Bereich Verwaltung und Behörde:

*„Ja, zum einen ist Transparenz gar nicht gewünscht bei diesem Thema. Denn es handelt sich eben überhaupt nicht um eine rationale Entscheidung, sondern es handelt sich oft einfach um eine politische Entscheidung. (...) Welche Freiheitsgrade haben denn Lokalpolitiker? Da ist natürlich die Ausweisung eines Gewerbegebietes oder einer Fläche, die nach ganz einfachen Mechanismen folgt, wo ich auch physisch etwas sehen kann innerhalb der Legislaturperiode, hochgradig interessanter als eine rationale, sehr aufwendige Abwägung, mit der ich möglicherweise auch*

---

<sup>544</sup> CDU Mühlacker (2018), Bündnis90/Die Grünen (2018), SPD Mainhausen (2018).

*ein völliges Auseinanderfallen habe von denen, die diese Arbeit machen und nachher die einen Nutzen einer solchen Arbeit haben, was einfach viel komplizierter in der rationalen Logik der handelnden Akteure ist. Auf gut Deutsch: die Anreize zur Außenentwicklung sind viel zu groß.“*

Ein ehemaliger Minister verdeutlicht in seiner Antwort die teilweise wenig verantwortungsethische Vorgehensweise bei einer Entscheidungsfindung (Interviewpartner G6):

*„Kommunalpolitiker handeln manchmal auch nicht nach rationalen, nachvollziehbaren Kriterien.“*

Ein weiterer Grund ist, dass es bei lokalen Verwaltungen auch an der Motivation bzw. der gesetzlichen Vorgabe mangelt, sich mit den Themen (freiwillig) auseinanderzusetzen, wie die Erfahrungen in der u. a. Antwort eines Beraters für Siedlungsentwicklung zeigt (Interviewpartner B2):

*„Das ist zum einen sicherlich eine Mischung aus „es gibt einen gewissen Grad an Unkenntnis“. Wenn ich einen Verdacht habe, dann muss ich ja eine Motivation haben, mich damit auseinander zu setzen. Und warum sollte ich dieses tun, wenn ich nicht im Vorhinein den Verdacht hege, dass die eigene Entwicklung irgendwie falsch ist, oder fragwürdig?“*

*„(...) Ich habe eine Situation in meiner Beratung erlebt. Das war eine Kommune, nicht in einer Boom-Region. In diesem Gemeinderat gab es eine Prognose zur Bevölkerungsentwicklung, die doch recht mager ausfiel. Dann gab es einen Bericht, dass die eigenen Bebauungspläne nicht so richtig gut laufen. Dann gab es eine Modellrechnung mit dem Folgekostenrechner, was so ein Baugebiet an Kosten mit sich bringt und dann gab es noch eine Befragung der Grundstückseigentümer, wie viel Verkaufsbereitschaft bei den Baulücken aus den einzelnen Ortsteilen besteht. Und es fanden sich dann auch aus den einzelnen Bereichen ein paar Verkaufsinteressenten, somit war es so ein Dreiklang aus: „oh, wir haben ein Problem“ und „oh, da zeichnet sich eine Lösung ab, nämlich ich habe sogar Baulücken und es gibt sogar Leute, die verkaufen würden“. Da hat man dann entschieden, aufgrund des Lösungsweges die Bebauungspläne zu kippen. Da war also Problembewusstsein, Folgekostenberechnung und eine Alternative. Und das war etwas, aus dem Kommunalpolitik etwas machen konnte.“*

Die mangelnde Beschäftigung mit der Thematik aus Sicht einer langfristigen Perspektive verbunden mit der Bereitschaft, sich mit den damit verbundenen Folgen auseinanderzusetzen und intensiv die gefällte Entscheidung unter diesen Gesichtspunkten in Frage zu stellen, sieht auch ein Vertreter eines Forschungsinstituts in seiner Antwort (Interviewpartner B1):

*„(...) Also, wie sieht es aus mit Wertschöpfungseffekten, wie sieht es mit langfristigen Wirkungen aus, usw.? So lange, wie das keiner auf dem Zettel hat, wird man auch so ein Instrument nicht unbedingt benutzen, weil das ja durchaus einen gewissen Aufwand darstellt. Also, man muss sich erstmal damit auseinandersetzen, muss rauskriegen, wie das funktioniert und muss sich vielleicht Gedanken über die notwendigen Eingaben machen usw. Die Hürde ist schon erstmal zu überwinden, um so ein Instrument überhaupt zu benutzen. Also da muss jemand Zeit haben, sich damit zu beschäftigen und er muss auch noch schlicht in der Lage sein, es zu tun.“*

Dabei ist die Erkenntnis in der Forschung vorhanden, dass es bei Kostenbetrachtungen bzgl. Flächenexpansionen in kommunalpolitischen Diskursen meist nur um die Frage der Herstell- und Erschließungskosten geht.<sup>545</sup>

Eine weitere Aussage, die genannt wurde, ist die Tatsache, dass die Verwaltungen eine gewisse Zeit benötigen, bis sich neu entwickelte Verfahren und Prozesse durchsetzen, wie ein Bundestags-Abgeordneter treffend bemerkt (Interviewpartner G4):

*„(...) mein Eindruck ist oft, dass es doch relativ lange dauert, bis die Verwaltungen von ihren traditionellen Verfahren wieder wegkommen und sich wieder auf neue Verfahren einstellen.“*

Aus der Sicht der Ebene der Regionalplanung wird argumentiert, dass die wirtschaftliche Betrachtung, insbesondere die Analyse mit den erwähnten Lösungen wie z. B. Folgekostenrechner, keine Aufgabe der Regionalentwicklung ist. Hier wird die kommunale Selbstverwaltung als Garant für lokale Entscheidungen deutlich, wie die u. a. Antwort aufzeigt (Interviewpartner V6):

*„Wir haben uns Folgekostenrechner angeschaut, nutzen diese aber nicht, weil die Frage der Wirtschaftlichkeit kein regionalplanerisches Argument ist. Am Ende ist es nicht unsere Entscheidung, ob es wirtschaftlich ist oder nicht, wenn eine Fläche in Anspruch genommen wird.“*

---

<sup>545</sup> Schiller, Gutsche, Siedentop (2009), S. 135.

Aus Sicht eines anderen Regionalplaners wird die Meinung vertreten, dass die Erkenntnisse auf der einen Seite durchaus bekannt sind und auf der anderen Seite die Lösungen nicht objektspezifisch die konkrete Information geben und somit möglicherweise wenig hilfreich sind (Interviewpartner V2):

*„Was aus meinen Gesprächen, gerade auch mit den Verwaltungsleuten, an Rückmeldungen kommt, ist, dass sie das nicht für jedes Gebiet durchrechnen. Aber dass sie über diesen grundsätzlichen Zusammenhang eigentlich Bescheid wissen und das auch in die Gremien transportiert wird: denkt nicht nur an das einmalige Erstellen, sondern auch an die Folgekosten. Und dass die Größenordnungen, würde ich sagen, schon in den Entscheidungsfindungen transparent sind. Auch wenn jetzt nicht immer jedes Gebiet da durchgerechnet wird.“*

*„Die Folgekostenrechner geben zwar gewisse Möglichkeiten, die spezielle Situation vereinfachen sie aber natürlich trotzdem und vergrößern sehr stark. Das heißt, die spezielle Situation, die spezielle Lage der jeweiligen Kommune da wieder rein zu kriegen ist gar nicht so einfach.“*

Dabei scheinen einige Kommunalvertreter auch den Vorteil der Nutzung von angebotenen (kostenlosen) Hilfen zu erkennen, insbesondere mit Blick auf eine transparente Information gegenüber der Bürgerschaft. Hier spiegeln sich ggf. aber auch Erfahrungen aus abgeschlossenen Verfahren wider, wie z.B. bei einem Bürgermeister, in dessen Gemeinde ein Bürgerentscheid stattgefunden hat (Interviewpartner K6):

*„Wenn es politische Mehrheiten gibt und es wird nicht groß gefordert, dann wird es die Kommune wahrscheinlich so machen (ohne Nutzung). Aber für mich habe ich entschieden, dass wir in 2019, wenn wir über Neubaugebiete reden (weil wir in der Innenentwicklung beschränkt sind), schon gleich alle Seiten beleuchten. Dass auch die Bürger sehen: jetzt ist alles untersucht, jetzt können wir sachlich reden. Dann kann man auch eine politische Entscheidung treffen, die sicherlich eher akzeptiert wird.“*

Aus dem Prinzip der freiwilligen Nutzung und der damit verbundenen geringen Anwendung ergeben sich somit Erkenntnisse, die zu der Überlegung führen, die ordnungspolitischen Rahmenbedingungen entsprechend zu verändern. Die Verknüpfung von Anreizen

(z. B. mit anderen Fördermitteln) scheinen gegebenenfalls eine Möglichkeit, einen gewissen Druck auf die Akteure aufzubauen. Dabei ist die Sicht eines Landesvaters a.D. sicher interessant (Interviewpartner G9):

*„Ja, vielleicht ist aber auch ordnungspolitisch mal ganz sinnvoll zu sagen: ich stelle dies nicht kostenlos zur Verfügung, sondern ich gebe dir bestimmte Sachen nicht, wenn du es nicht nutzt. (...) Das ist ja das Spiel der politischen Ebenen. Wenn ich alles zur Priorität erhebe, dann ist eben nichts mehr Priorität. Und wenn alles Priorität ist ohne Konsequenzen zu haben, dann setzt sich auch nichts durch. Wenn ich also über Flächenmanagement und Lösungen rede, muss ich ein System schaffen, in dem die Leute dies wirklich anwenden.“*

Die Tatsache, dass Lösungen zur Unterstützung der Entscheidungsfindung (wie z. B. Folgekostenrechner) nicht umfangreich genutzt werden, scheint sowohl am politischen Willen als auch an dem Bewusstsein und der Bereitschaft, sich mit den angebotenen Hilfsmitteln auseinanderzusetzen, zu liegen. Hier scheint der Vorteil im Sinne einer Unterstützung und damit verbundenen optimaleren transparenten Information noch nicht flächendeckend erkannt zu sein. Ordnungspolitisch wäre der Vorschlag gegeben, ein Umfeld zu erstellen, in dem die Bereitschaft zur Nutzung sinnvoll erscheint.

### **6.3.3 Der Stellenwert des Controllings als unterstützende Funktion**

Die Bedeutung des Controllings wurde in verschiedenen vorangegangenen Abschnitten angesprochen. In Kapitel 1.1 wurde erwähnt, dass ein neues kommunales Steuerungsmodell moderne Managementmethoden in die Kommunalverwaltungen bringen soll. Dies impliziert auch moderne Controlling-Methoden. In Kapitel 3.1.3 wurde darauf hingewiesen, dass eine reine Controlling-Sicht im Hinblick auf die Einnahmen in Verbindung mit dem kommunalen Finanzausgleich wenig vorhanden zu sein scheint.<sup>546</sup>

Controlling beschäftigt sich allgemein mit der Verarbeitung und Versorgung von Informationen, mit der erfolgszielbezogenen Steuerung, der Koordinationsfunktion und der Rationalitätssicherung.<sup>547</sup>

---

<sup>546</sup> In Kapitel 4.3.1 wurde exemplarisch eine Grenzerlös-Betrachtung bzgl. eines neuen externen Einwohners aufgezeigt, im Anhang 3 unter 9.3.2 eine Kalkulation einer zusätzlichen Gewerbesteuereinnahme unter Beachtung der Parameter des kommunalen Finanzausgleichs durchgeführt.

<sup>547</sup> Weber & Schäffer (2006), S. 17-25.

Dies impliziert die Durchführung einer Planung, eines entsprechenden Reportings und eine darauf aufbauende Analyse der Informationen und Daten.<sup>548</sup> Ein Teilbereich des Controllings ist ferner das Projektcontrolling als Rationalitätssicherung,<sup>549</sup> da es sich in der Praxis gezeigt hat, dass es zu Differenzen bei den geplanten Aufwendungen, Qualität und Terminen kommen kann.<sup>550</sup>

Projekte sind definiert, dass sie ein vorgegebenes Ziel in einem definierten zeitlichen Rahmen mit entsprechenden Ressourcen erreichen.<sup>551</sup> Eine Flächenexpansion bzw. die Erstellung eines neuen Siedlungsgebietes kann als Projekt aufgefasst werden, denn es wird ein Ziel (Wohngebiet, Gewerbegebiet oder ein Mix aus beidem) in einem gewissen zeitlichen Rahmen mit entsprechenden Mitteln erstellt. Es hat somit einen Projektanfang und ein Projektende. Ein Ende eines Projektes setzt einen Projektabschluss voraus, der mit einem entsprechenden Bericht finalisiert wird. Nur so können durch ganzheitliche Betrachtungen und durch Ex-Post Analysen Konsequenzen für zukünftige Projekte abgeleitet werden.<sup>552</sup>

In der quantitativen Befragung wurde unter dem Gesichtspunkt der Wirtschaftlichkeit erfragt, ob im Nachgang zu einer Siedlungsentwicklung eine Wirtschaftlichkeitsbetrachtung durchgeführt worden ist. Es wurde damit explizit überprüft, ob ein nachgelagertes Controlling im Sinne einer Überprüfung der bei Projektstart angenommenen fiskalischen Parameter und den damit verbundenen Budgetannahmen für das Siedlungsexpansions-Projekt stattgefunden hat und die eventuellen Abweichungen zu den ursprünglichen Annahmen identifiziert und erläutert bzw. diskutiert worden sind. Auf die Frage antworteten 84,3 Prozent der Kommunen, dass sie nie nachträglich eine Analyse der ausgewiesenen Siedlungs- bzw. Gewerbegebiete durchgeführt haben (siehe Abbildung 29).

Hier wird deutlich, dass ein Controlling im Nachgang, insbesondere eine Überprüfung der im Vorfeld angenommenen Parameter, faktisch kaum bis gar nicht durchgeführt wird. Gerade hier wäre es aber für die Kommunen interessant zu überprüfen, ob sich ausgewiesene Flächen fiskalisch rentieren, um wie oben allgemein beschrieben aus den Ergebnissen für weitere Aktionen hinsichtlich der zukünftigen Siedlungspolitik zu lernen und die damit verbundenen Erkenntnisse bei avisierten Planungen zu berücksichtigen.

---

<sup>548</sup> Sekol (2019/1), S. 24.

<sup>549</sup> Meyer & Hirsch (2005), S. 405.

<sup>550</sup> Mörsdorf (1998), S. 2.

<sup>551</sup> Meyer & Hirsch (2005), S. 405.

<sup>552</sup> Meyer & Hirsch (2005), S. 418.

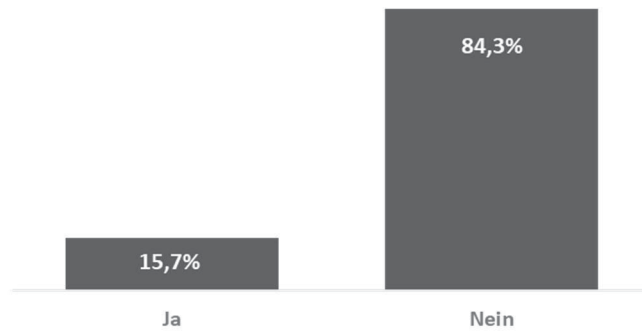


Abbildung 29: Nachträgliche Betrachtung der Wirtschaftlichkeit.  
 Ausgewertete Datensätze: N = 121.  
 (Eigene Darstellung)

Abbildung 30 zeigt die Aufteilung nach Kategorien auf die Frage einer nachträglichen Betrachtung der Wirtschaftlichkeit von Flächenexpansion. Dabei ist auffällig, dass Kommunen ab 50.000 Einwohner bzw. kreisfreie Städte keine nachträgliche Betrachtung der Wirtschaftlichkeit von Flächenexpansionen durchführen, ebenso Gemeinden in Verdichtungsgebieten im ländlichen Raum. Die größte Anzahl bei einer Ex-Post-Betrachtung der fiskalischen Effekte haben Kommunen mit 10.000 bis 20.000 Einwohnern und in den Verdichtungsräumen. Dies lässt vermuten, dass hier eine gewisse Größe der Kommune erreicht ist, die eine genaue Betrachtung der fiskalischen Effekte notwendig erscheinen lässt, um eine weitere Entwicklung besser abschätzen zu können.

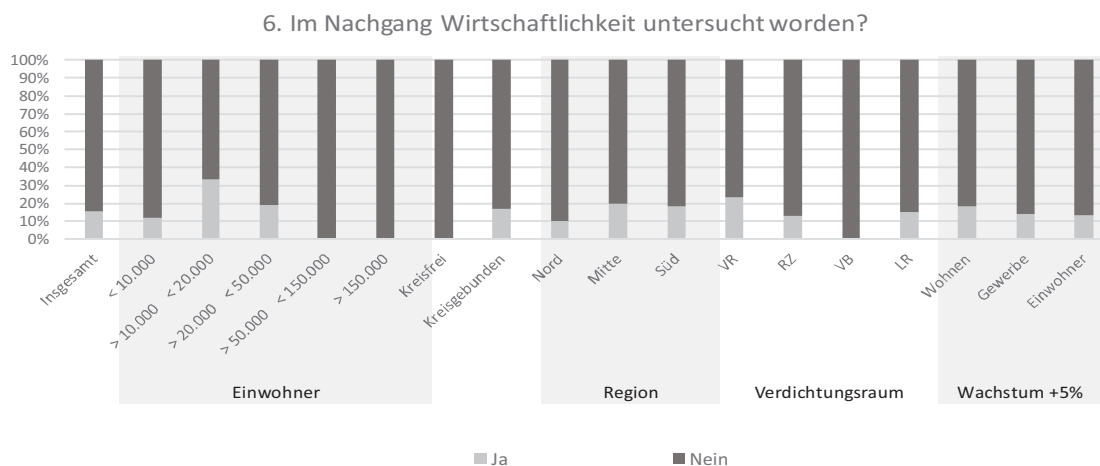


Abbildung 30: Antworten Frage 6 nach Kategorien.  
 Ausgewertete Datensätze: N = 121.  
 (Eigene Darstellung)

Werden insgesamt die Ergebnisse der qualitativen und quantitativen Befragung unter dem Aspekt eines begleitenden Controlling betrachtet, so kann festgehalten werden, dass weder



eine umfangreiche Analyse und Planung von fiskalischen Wirkungsanalysen im Vorfeld durchgeführt (siehe Kapitel 6.3.2), noch eine entsprechende Ex-Post-Analyse genutzt wird (s.o.), um sich mit den Auswirkungen entsprechend auseinanderzusetzen.

#### 6.3.4 Zwischenfazit und Erkenntnisse

Als Resultat für die Frage, inwieweit Wirtschaftlichkeitsaspekte bei der Erweiterung von Flächen außerhalb bestehender Siedlungsstrukturen berücksichtigt werden, kann festgehalten werden, dass dieser Aspekt bei den Kommunen durchaus einen bedeutsamen Stellenwert hat. Die Mehrheit hat bei allen Projekten der Siedlungserweiterung wirtschaftliche Gesichtspunkte im Fokus, eine weitere hohe Anzahl zumindest bei einigen Flächenexpansionen außerhalb der bestehenden Ortsansiedlungen.

Allerdings wird diesem Thema aufgrund von anderen bekannten und o.a. Prioritäten (wie z. B. Wohnungsnot in Verdichtungsräumen) derzeit keine übergeordnete Bedeutung beigemessen. In einigen Kommunen ist durch Mangel an Wohnraum die Befriedigung von Bedarf wichtiger, als der ökonomische Gesichtspunkt. Das zeigen u. a. die Antworten in der Umfrage. Im Folgenden seien einige Beispiele von Antworten der Kommunen in der quantitativen Befragung genannt:

- *„Aufgrund des starken Wachstums der Region steht die Wirtschaftlichkeit nicht an erster Stelle.“*
- *„(Der) Siedlungsdruck aus der gesamten Region, drohende soziale Schieflage am Wohnungsmarkt, Sicherung der Bedeutung als Mittelzentrum (Arbeitsplätze)“*
- *„Unzureichende rechtliche Instrumente zur Mobilisierung von privaten Innenbereichsgrundstücken“*

Dabei ist der aktuelle Wohnungsmangel vielschichtig, regional sehr differenziert und ferner auch der Vielfalt der neuen Lebensstile geschuldet.<sup>553</sup> Ferner kommt die verstärkte Nutzung von Immobilien als Kapitalanlage hinzu, welche durch die Finanzkrise den derzeitigen Immobilienmarkt beherrscht und damit die Preise von bezahlbarem Wohnraum beeinflusst.<sup>554</sup>

---

<sup>553</sup> Böttcher (2017), S. 34.

<sup>554</sup> Ginski & Schmitt (2013), S.2.

Die geringfügige langfristige Betrachtung wirtschaftlicher Sichtweisen liegt zum Teil auch an der kommunalen Haushaltsführung, die bis dato durch die Kameralistik wenig Anreize für diesen ökonomischen bzw. fiskalischen Blick bietet. Hier werden sich die Erkenntnisse durch die Umstellung auf das neue kommunale Haushaltsrecht und die damit verbundenen Änderungen im Laufe der Zeit vor Ort erweitern, so die Meinung der befragten Experten. Des Weiteren werden die Folgekosten und auch die (ökonomischen) Auswirkungen auf den Verkehr (lokal und in dem zu betrachtenden Umfeld) im Vorfeld bei einem Siedlungsprojekt zu wenig beachtet.

Insgesamt findet primär eine kurzfristige und damit wenig nachhaltige Sichtweise statt, gerade dann, wenn die Kommune Grundstücke besitzt und durch den Verkauf Gewinnmitnahmen für die Haushaltskonsolidierung genutzt werden können. Langfristige Kosten der Infrastruktur werden vornehmlich politisch ignoriert, standardisierte Vorgehensweisen bei der Betrachtung (wie z. B. mit Folgekostenrechnern) werden kaum durchgeführt. Die Gründe können mangelnde Kenntnisse aber auch Kapazitätsprobleme in den lokalen Verwaltungen sein. Möglicherweise bedarf es einer Incentivierung oder aber einer Vorgabe der Regierung, diese Verfahren verstärkt einzusetzen. Auch ein nachgelagertes Controlling und damit eine Überprüfung der angenommenen Resultate im Nachgang, wird für Siedlungserweiterungen kaum eingesetzt. Es scheint auch hier ein Bewusstsein zu fehlen, Entscheidungen im Nachgang noch einmal zu überprüfen und ggf. kritisch zu hinterfragen. Gleichwohl ist ein Diskurs zu erkennen, der eine alternative Betrachtung des Gutes Boden durchführt und diesen primär als Gemeingut sieht. Wertsteigerungen in boomenden Regionen sollten daher anders betrachtet und möglichst nicht individualisiert auf die Eigentümer übertragen werden, denn diese haben meist keinen originären Einfluss auf die gestiegenen Grundstückspreise. Diese Betrachtung kommt auch der derzeit an vielen Orten geführten Diskussion über Enteignung (insbesondere von großen Vermietungsunternehmen) sehr nahe.<sup>555</sup>

Des Weiteren ist man sich bewusst, dass allein eine rein ökonomische Betrachtung den derzeitigen Nachfrage-Druck in den Verdichtungsräumen bzgl. Wohnraum und Gewerbeobjekten nicht allein lösen kann. Hierbei können komplexe Reaktionen entstehen, welche

---

<sup>555</sup> vgl. u. a. dpa (2019), chrs./dpa/Reuters (2019), Schwarz (2019), Lobenstein (2019).

die Siedlungsstruktur insgesamt verändern. Das würde zu weiteren Folgen führen. Insbesondere soziale Verwerfungen werden kritisch betrachtet. Hier ist es eine primäre Aufgabe der Kommune bzw. der Regierung, der Fürsorgepflicht nachzukommen.

Abschließend bleibt festzustellen, dass auch eine reine wirtschaftliche Betrachtung durch die Interdependenzen mit anderen Faktoren bei Siedlungsexpansionen wenig zielführend ist und die Gesamtsituation sowie die Einflussfaktoren abgewogen werden müssen. Dies ist eine Erkenntnis, welche der Forschung analog den Erkenntnissen aus der nachhaltigen Betrachtung weiterhelfen kann, denn, es gibt sehr umfangreiche Forschungen zur Wirtschaftlichkeit von Siedlungsexpansionen, wie bereits in Kapitel 3.2 beschrieben wurde. Isolierte Betrachtungen und rein ökonomische Fokussierungen können zu falschen Ergebnissen führen und die Situation im Gesamtkontext möglicherweise nicht verbessern. Zukünftige Forschungen sollten darauf abzielen, die Einflussfaktoren insgesamt zu beachten und entsprechend gewichtet in die Untersuchungen mit einzubeziehen. Für die weitere Forschung scheint es daher aufschlussreich, dass trotz jahrzehntelanger umfangreicher Forschungen und Erkenntnissen zur Wirtschaftlichkeit von Flächenexpansionen für Siedlungsstrukturen, diese Informationen noch nicht in der Praxis ausgiebig berücksichtigt werden. Es bedarf somit einer weiteren Überlegung, wie eine höhere Akzeptanz erreicht und das Bewusstsein für ökonomische Sichtweisen verstärkt werden kann, um falsche Entwicklungen in diesem Zusammenhang zu vermeiden.

## **6.4 Planungsverlauf**

### **6.4.1 Motivation und Kommunikation bei Siedlungsexpansion**

In Kapitel 1.1 wurde auf die Ursachen und die damit verbundenen Motive des gestiegenen Flächenverbrauchs eingegangen. Schiller, Gutsche und Siedentop gehen in Ihrem Forschungsergebnis von unterschiedlichen Motiven der verschiedenen Akteure bei dem Thema Flächenexpansion aus. Sie unterscheiden dabei zwischen Anbietern von Bauland, Mittler zwischen Angebot und Nachfrage (z. B. Makler, Entwickler), Nachfrager nach Grundstücken und Immobilien sowie indirekt Betroffene (z. B. Träger von Verkehrs- und

sozialen Infrastrukturen).<sup>556</sup> Für Kommunen sehen sie bei Flächenerweiterungen neben finanziellen Gesichtspunkten auch den Erhalt der eigenständigen Identität und der damit verbundenen sozialen Infrastruktur als wichtige Motive an.<sup>557</sup>

In der quantitativen und qualitativen Befragung wurde anknüpfend an die o. a. Informationen erfragt, was konkrete Treiber für die Expansion von Siedlungsarealen außerhalb der bestehenden Strukturen in den Kommunen sind, d. h. welche Motive sie bewegen, einen Prozess bzgl. Flächenerweiterungen zu starten (dabei war eine Mehrfachauswahl der Antworten möglich). Abbildung 31 gibt über diese Motive Auskunft. Dabei ist erkennbar, dass der fiskalische Effekt, d. h. die wirtschaftliche Betrachtung und die Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt, mit 37,2 Prozent insgesamt die geringste Bedeutung aufweist. Es sind primär andere Motive, darunter die Deckung von Wohn- bzw. Gewerbebedarf, der Erhalt der Attraktivität des Ortes und die Sicherung sowie die Schaffung von Arbeitsplätzen. Diese Erkenntnisse wurden bereits in Kapitel 4.1.1 festgestellt.

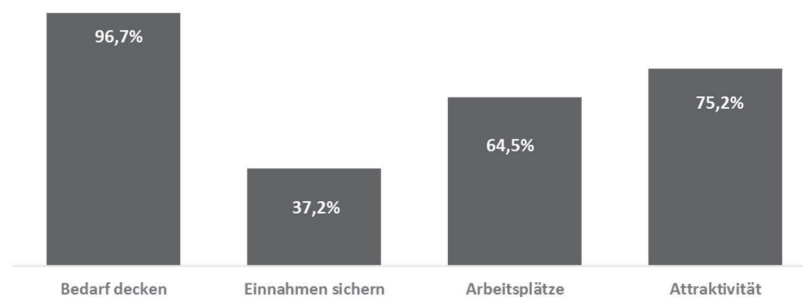


Abbildung 31: Motive für Flächenerweiterungen.  
Ausgewertete Datensätze: N= 121; Mehrfachauswahl.  
(Eigene Darstellung)

Das originäre Ziel, durch Wachstum und Expansion eine prosperierende Kommune zu erhalten bzw. zu entwickeln, ist immer noch weitestgehend in den Vorstellungen der Entscheidungsträger verankert.<sup>558</sup> Obwohl Kommunen der Thematik Wirtschaftlichkeit einen hohen Stellenwert einräumen (siehe Kapitel 6.3.1 bzw. die o. a. Erkenntnisse in der Literatur), scheint die Sicherung der Einnahmen im kommunalen Haushalt sekundär. Es ist auch hier erkennbar, dass die derzeitige Wohnungsmarktsituation und die damit verbundene starke Nachfrage in den Verdichtungsräumen bei diesen Antworten ebenfalls eine Rolle

<sup>556</sup> Schiller, Gutsche, Siedentop (2009), S. 93-94.

<sup>557</sup> Schiller, Gutsche, Siedentop (2009), S. 95-96.

<sup>558</sup> Hahne & Günther (2008), S. 4.

spielen. Dabei ist sicherlich auch die Konkurrenz der Kommunen um Einwohner untereinander entscheidend (siehe dazu Kapitel 3.1.1), auch bzgl. der Orientierung an der Nachfrage bzw. Wohnwünschen.<sup>559</sup>

Es werden hierbei auch die widersprüchlichen Argumente deutlich: auf der einen Seite versuchen Kommunen durch Flächenexpansion Kaufkraft, fiskalische Einnahmen und Zuweisungen für sich zu gewinnen, auf der anderen Seite wird eine fiskalische Überprüfung auf langfristige Sicht als wenig bedeutsam angesehen (siehe dazu auch Kapitel 6.3.2, insbesondere Abbildung 27).<sup>560</sup>

Abbildung 32 zeigt die Antworten unterteilt in jede der bereits bekannten untersuchten Kategorien. Dabei ist erkennbar, dass bei nahezu allen Kategorien die wirtschaftliche Betrachtung der Sicherung der Einnahmen die geringste Bedeutung aufweist.

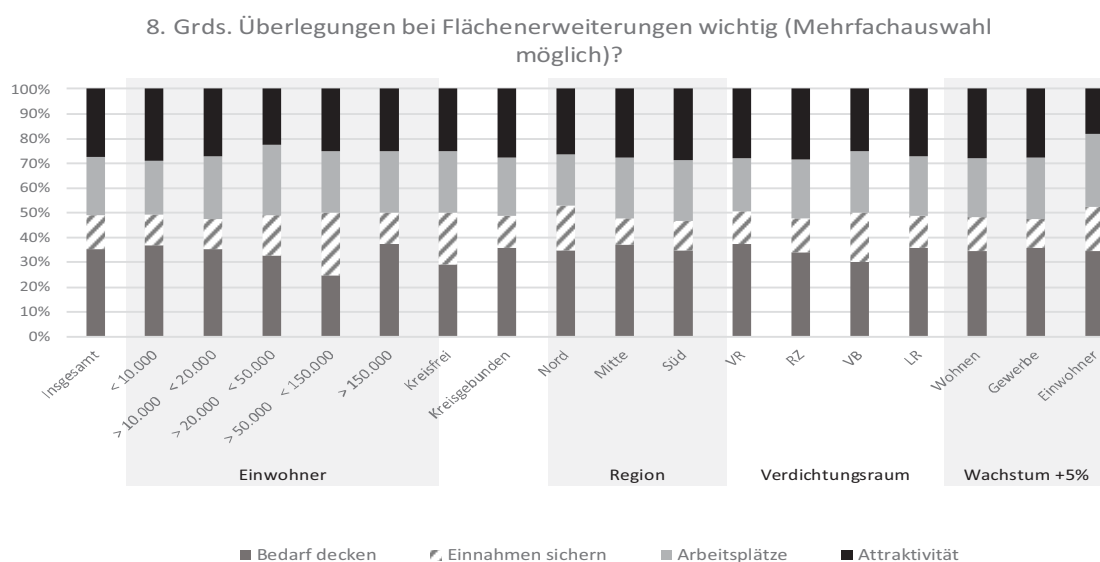


Abbildung 32: Antworten Frage 8 nach Kategorien.  
Ausgewertete Datensätze: N = 121; Mehrfachauswahl.  
(Eigene Darstellung)

Auffällig ist, dass kreisgebundene Kommunen die Antwort *Einnahmen sichern* mit 35,4 Prozent weniger angeben als kreisfreie Kommunen (62,5 Prozent). Es scheint, dass der finanzielle Druck in den kreisfreien Städten mehr vorhanden ist. Die beteiligte Kommune, welche zwischen 50.000 und 150.000 Einwohnern hat, hält alle Auswahlmöglichkeiten für

<sup>559</sup> ILS – Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung gGmbH et al. (2009), S. 28, Preuß & Flötting (2009), S. 121.

<sup>560</sup> ILS – Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung gGmbH et al. (2009), S. 29.

sehr wichtig bei der Erwägung einer Flächenausweitung von Siedlungsstrukturen. Ebenso wird in der Region Nord mit 50 Prozent eine höhere Antwort bei *Einnahmen sichern* gegeben, als in den beiden anderen Regionen (Region Süd 32,6 Prozent, Region Mitte 27,5 Prozent). Dies könnte darauf zurückzuführen sein, dass die Region Nord die höchste Anzahl an Verdichtungsräumen bzw. Verdichtungsbereichen hat (siehe die o. a. Ausführungen und die zugehörige Tabelle dazu) und hier die Effekte des kommunalen Haushalts wichtiger sind. Die Antworten bei der Kategorie *Verdichtungsraum* zeigen ebenfalls auf, dass bei den Verdichtungsbereichen im ländlichen Raum (VB) die Antwort *Einnahmen sichern* mit 66,7 Prozent am höchsten ist. Hingegen ist bei Verdichtungsräumen (VR) die Antwort 33,3 Prozent, bei Randzonen im Verdichtungsbereich (RZ) 38,7 Prozent und im ländlichen Raum (LR) 35,2 Prozent.

Ein weiteres Thema im Rahmen der quantitativen Befragung war die Frage, auf wessen Initiative der Prozessablauf für Flächenerweiterungen außerhalb bestehender Siedlungsstrukturen ausgeht (Mehrfachauswahl war möglich). In diesem Fall also, wer konkret in einer Kommune die Motivation lokal in die Entscheidungsgremien bringt. In Abbildung 33 werden die Ergebnisse der Kommunen grafisch dargestellt.

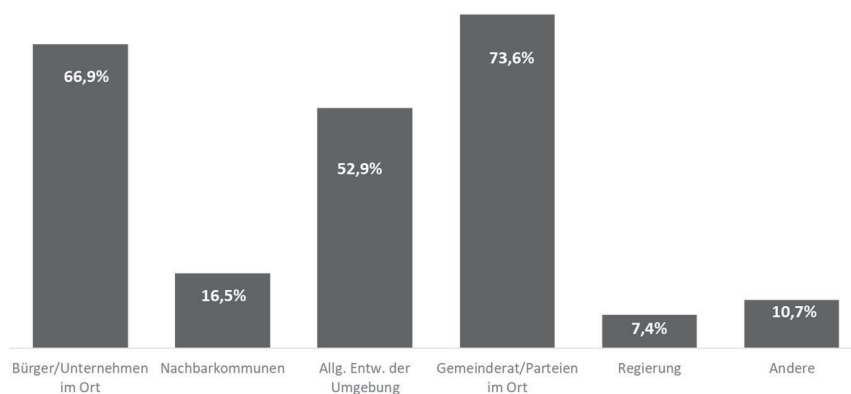


Abbildung 33: Initiatoren von Flächenexpansion.  
Ausgewertete Datensätze: N = 121; Mehrfachauswahl.  
(Eigene Darstellung)

Es wurden zunächst die lokalen politischen Vertreter (Gemeinderat bzw. Parteien) genannt (69,6 Prozent), gefolgt von den Bürgern und Unternehmen im Ort (51,8 Prozent) und der allgemeinen Entwicklung des Umfeldes (41,6 Prozent). Regierungsinitiativen und andere Gründe spielten mit je 7,1 Prozent eine geringere Rolle. Es sind also primäre lokale Gelegenheiten, die zu Flächenausweisungen außerhalb der bestehenden Siedlungsstrukturen

führen. Diese Sicht wurde auch schon durch die kommunale Selbstverwaltung und die damit verbundene, eigenständige Entscheidungshoheit u. a. in Kapitel 4.2 erwähnt. Die weitere Gruppe der Bürger bzw. Unternehmen als Initiatoren von Flächenexpansionen korrespondiert gut mit der Antwort der befragten Personen in Kapitel 6.2 und den unterschiedlichen Bedürfnissen und den damit verbundenen Forderungen an eine Kommune.<sup>561</sup>

Eine differenziertere Betrachtung ergibt sich in Abbildung 34. Sie zeigt die Antworten bzgl. der Initiativen bei Flächenerweiterungen in den entsprechenden Kategorien. Dabei ist ersichtlich, dass bei kreisfreien Kommunen in Baden-Württemberg die größte Initiative für Flächenexpansion aus dem Bereich der Bürger bzw. Unternehmen kommt (75 Prozent). Bei den kreisgebundenen Kommunen geht die Initiative primär von den lokalen politischen Gremien (Parteien bzw. Gemeinderat) aus (76,1 Prozent). In den Randzonen der Verdichtungsräume und im ländlichen Raum ist der Anteil der Initiatoren bei der Kategorie Bürger/Unternehmen gleichauf mit der Antwort Parteien/Gemeinderat. Auch in der Clusterung *Wachstum Einwohner 2010-2016 größer 5%* gehen die Initiativen bzgl. Siedlungserweiterungen primär sowohl von Bürgern/Unternehmen als auch Parteien/Gemeinderäten aus.

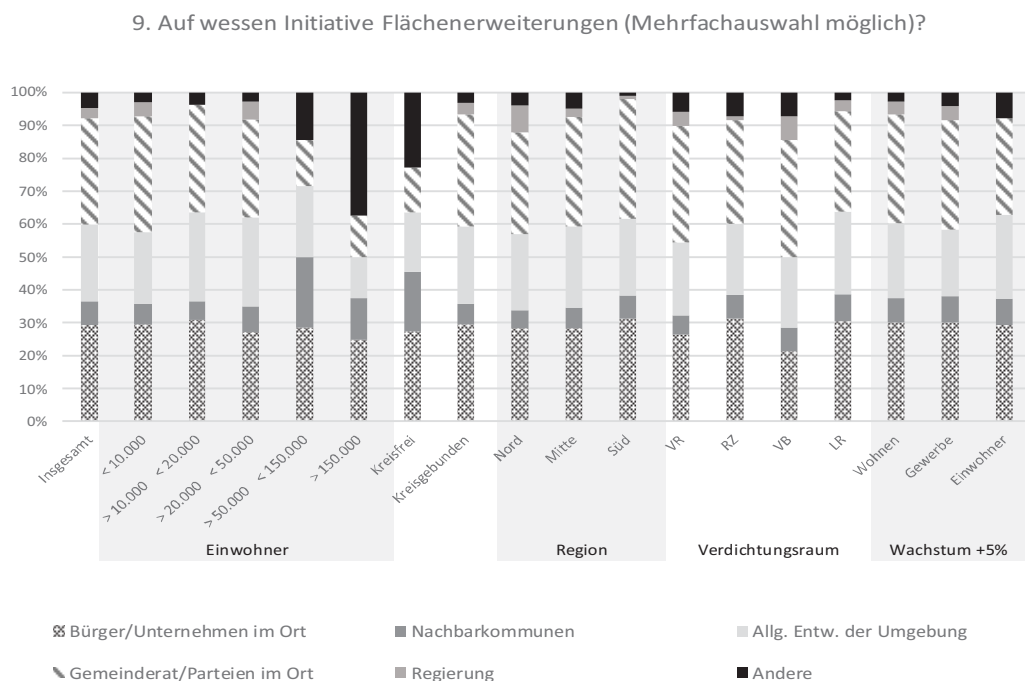


Abbildung 34: Antworten Frage 9 nach Kategorien.  
 Ausgewertete Datensätze: N = 121; Mehrfachauswahl.  
 (Eigene Darstellung)

<sup>561</sup> ILS – Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung gGmbH et al. (2009), S. 27. Hier wird insbesondere der nicht unerhebliche Einfluss von privaten Akteuren auf die räumliche Entwicklung genannt.

Hier spiegelt sich wahrscheinlich der derzeitige hohe Bedarf an Wohnraum wider. Auch die Aussage des befragten Regionalplaners in Kapitel 6.2.1 bestätigt dies, der dort von einem Druck auf die Kommunen in Verdichtungsräumen spricht. Diesem Druck der Nachfrage nach Wohn- bzw. Gewerbearealen kann sich die Kommune nur bedingt widersetzen, daher sind die primären Treiber vor Ort nachvollziehbar.

In Kapitel 4.5 wurde die Beteiligung der angrenzenden Akteure der Kommune bei einem Flächenexpansionsprojekt thematisiert. Dabei wurde auf die gesetzlichen Rahmenbedingungen eingegangen, welche Vorgaben enthalten, aber auch die kommunale Selbstverwaltung, die den Kommunen eine gewisse Handlungsfreiheit in ihrem Verantwortungsbereich gibt (siehe auch Kapitel 4.2.1). Es ist ferner offensichtlich geworden, dass es wenig Anreize gibt, dass sich eine Kommune im Vorfeld mit den angrenzenden Akteuren wie benachbarte Kommunen, Unternehmen oder Bürgern intensiv über die gesetzlichen Bestimmungen hinaus abstimmt. Daher war ein Ziel der Empirik festzustellen, zu welchem Zeitpunkt sich Kommunen konkret mit dem Umfeld abstimmen. Die Ergebnisse der quantitativen Befragung in Abbildung 35 zeigen die Antworten auf, wann sich eine Kommune mit den Gemeinden bzw. dem Umfeld im Rahmen des Prozessablaufs bei Flächenexpansionen abstimmt.

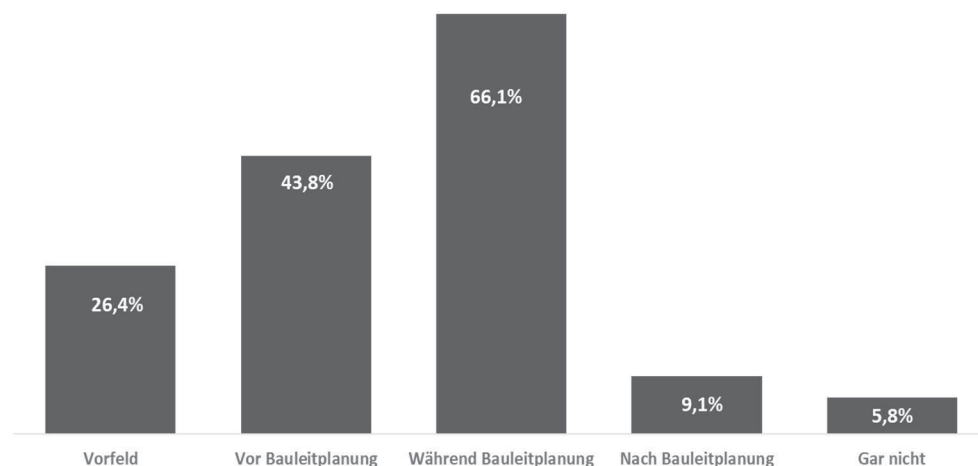


Abbildung 35: Zeitpunkt der Abstimmung mit Nachbargemeinden/Umfeld.  
Ausgewertete Datensätze: N= 121; Mehrfachauswahl.  
(Eigene Darstellung)



Dabei ist ersichtlich, dass sich die Kommunen mehrheitlich an die gesetzlichen Vorgaben halten, d. h. vor und während der Bauleitplanung Abstimmungen durchgeführt werden.<sup>562</sup> In den seltenen Fällen findet eine Diskussion im Vorfeld mit den Kommunen und Städten in der näheren Umgebung statt. Es wird hierbei deutlich, dass freiwillige Handlungen, sei es bei der Nutzung von fiskalischen Wirkungsanalysen oder aber in der Kommunikation mit dem Umfeld, wenig durchgeführt werden. Dabei kommt sicher auch das in den o. a. Interviews angedeutete mangelnde Bewusstsein zum Tragen. Ein langfristiger Vorteil durch diese Maßnahmen scheint mehrheitlich nicht erkannt zu werden. Abbildung 36 zeigt die Antworten wieder detailliert im Vergleich für die Kategorien Anzahl Einwohner, kreisgebundene bzw. kreisfreie Stadt und regionale Lokation (gemäß Aufteilung nach Abbildung 17), Verdichtungsraum und Wachstum.

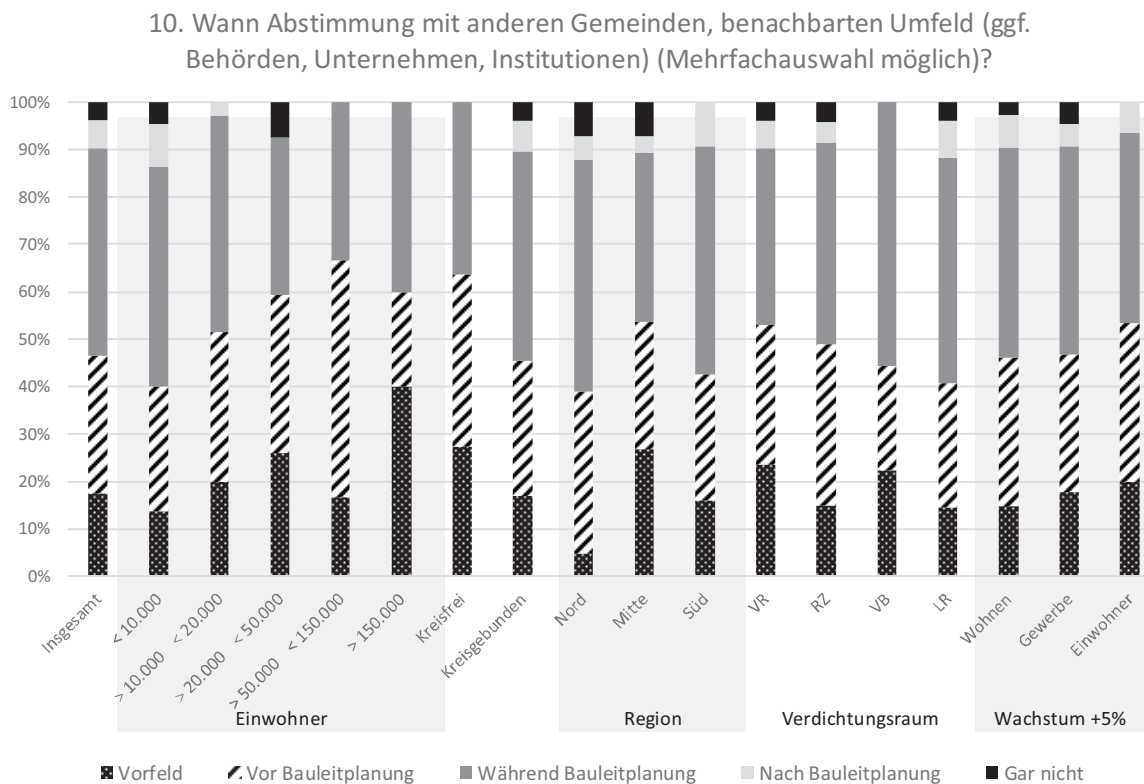


Abbildung 36: Antworten Frage 10 nach Kategorien.  
Ausgewertete Datensätze: N = 121; Mehrfachauswahl.  
(Eigene Darstellung)

<sup>562</sup> Zum Verfahrensablauf und der Beteiligung von Öffentlichkeit bzw. Institutionen während der Bauleitplanung vgl. Kapitel 4.1.2.

Werden die Antworten *im Vorfeld* und *vor der Bauleitplanung* zusammengefasst, so ist erkennbar, dass mit der Größe einer Kommune die Bereitschaft einer vorzeitigen Abstimmung zu einem geplanten Siedlungsprojekt größer ist. Ein Grund könnte hierbei sein, dass Kommunen mit einer höheren Anzahl an Einwohnern früher an ihre Ortsgrenzen stoßen und somit Siedlungsprojekte grundsätzlich verstärkte Auswirkungen auf das benachbarte Umfeld haben (wie z. B. evtl. Emissionen bei Gewerbegebieten, Verkehrsauswirkungen durch Pendlerströme usw.). Auch bei kreisfreien Städten ist diese Tendenz eher zu erkennen als bei kreisgebundenen Kommunen. Ebenso in den Verdichtungsräumen (VR) und Randzonen um die Verdichtungsräume. Auch hier könnte als Grund die Vermutung nahe liegen, dass diese Kommunen an die Ortsgrenzen stoßen, wie oben erwähnt wurde.

In einer weiteren Frage wurde untersucht, wann die Kommunen wirtschaftliche bzw. finanzielle Aspekte betrachten. Die Antwort *vor* bzw. *während des Bauleitplanungsprozesses* überwiegt dabei (siehe Abbildung 37). Diese Antworten scheinen synchron mit den Ergebnissen der Frage nach dem Stellenwert von Wirtschaftlichkeit gemäß Abbildung 24 zu sein. Die Wirtschaftlichkeit hat einen hohen Status und wird somit vor und während des Planungsprozesses betrachtet. Allerdings zeigt sich auch in den o. a. Ausführungen und Interviews, dass es meist nur um eine kurzfristige Betrachtung handelt. Ferner zeigt sich auch, dass nachträglich nur von wenigen Kommunen wirtschaftliche Aspekte betrachtet werden. Dies korrespondiert mit den Aussagen und den Ergebnissen in Kapitel 6.3.3 hinsichtlich eines mangelnden Bewusstseins für Projektcontrolling.

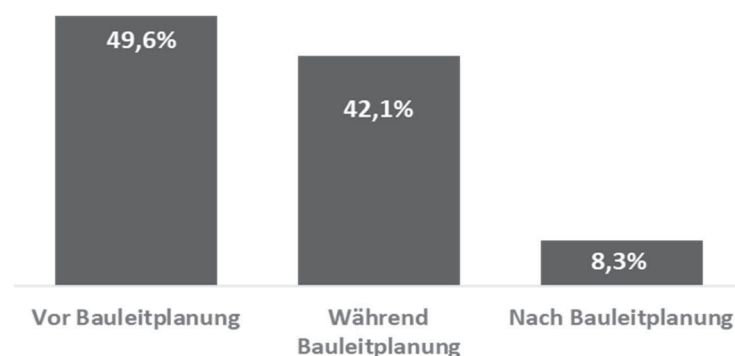


Abbildung 37: Zeitpunkt finanzieller Betrachtungen im Planungsprozess.  
Ausgewertete Datensätze: N= 121.  
(Eigene Darstellung)

In Abbildung 38 werden die Antworten nach den Kategorien aufgezeigt. Insbesondere über 50 Prozent der Wachstumskommunen (Wohn- bzw. Gewerbeflächenwachstum größer fünf

Prozent und/oder Einwohnerwachstum größer fünf Prozent im Zeitraum 2010 bis 2016) beschäftigen sich schon vor der eigentlichen Planung mit wirtschaftlichen Aspekten, d. h. in einem frühen Stadium. Große Kommunen (>150.000 Einwohner) betrachten diese Aspekte erst ab der Bauleitplanung.

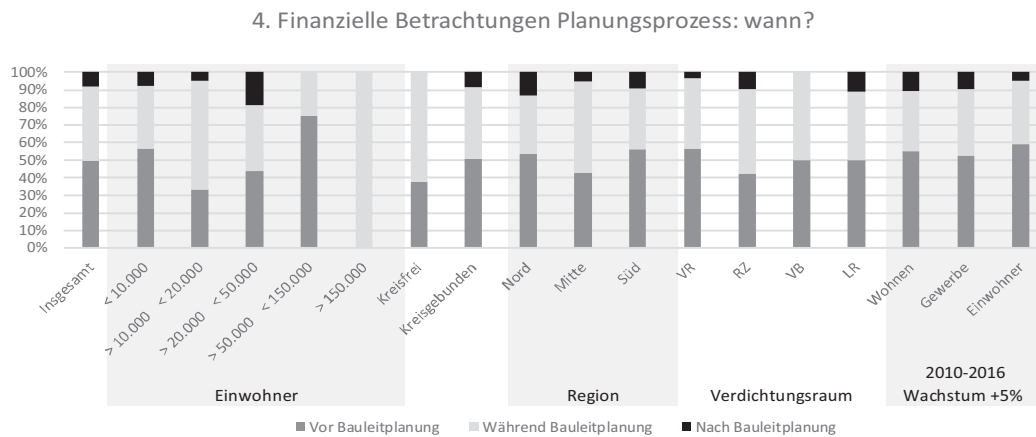


Abbildung 38: Antworten Frage 4 nach Kategorien.  
 Ausgewertete Datensätze: N = 121.  
 (Eigene Darstellung)

Kreisgebundene Kommunen sehen allgemein wirtschaftliche Aspekte verstärkt vor der eigentlichen Planung an, als dies beispielsweise bei kreisfreien Städten der Fall ist. Eine Nachbetrachtung findet sehr stark in kleineren/mittleren Kommunen (20.000 bis 50.000 Einwohnern) als in den großen (kreisfreien) Gemeinden statt. Auch in den Randzonen um die Verdichtungsräume (RZ) und im ländlichen Raum (LR) wird eine Nachbetrachtung von finanziellen Aspekten mehr durchgeführt als in den Verdichtungsräumen (VR) bzw. Verdichtungsbereichen im ländlichen Raum (VB). Eine Vertiefung der Betrachtung durch die leitfadengestützte Befragung ergab, dass es Unterschiede im regionalen Austausch und der damit verbundenen erweiterten Betrachtung des Umfeldes gibt. Auch scheint die Art der Kommunikation und der Zeitpunkt der Information nicht immer homogen.<sup>563</sup> In Kapitel 4.4 wurde auf die Problematik der Kommunikation im Planungsverlauf eingegangen und dort in Abbildung 12 ein idealer Kommunikationsprozess vorgestellt. Positive Beispiele hinsichtlich eines rechtzeitigen Austausches über zukünftige Projekte scheinen aber auch schon zu existieren, wie die u. a. Antwort eines überregional agierenden Beraters verdeutlicht (Interviewpartner B2):

<sup>563</sup> Vgl. die in Kapitel 4.5 erwähnten Ausführungen zum geplanten Neubaugebiet in Frankfurt bzw. Harting (2017).

*„Es gibt Gemeinden, wo sie das über die Träger öffentlicher Belange mitkriegen. Aber erst zu einem fortgeschrittenen Zeitpunkt werden die dazu aufgefordert, einen Kommentar abzugeben. Und es gibt Räume, in denen gibt es funktionierende Kooperationsbeziehungen oder aber Austausch. Da treffen sich die Bauamtsleiter eventuell jedes halbe Jahr und tauschen sich im Rahmen dieser Sitzung aus, nicht über alles, aber über einiges. Damit sind die Überraschungen nicht allzu groß. Sie haben aber auch sehr viel solche kumulativen Effekte. Jedes einzelne Gebiet macht nicht so viel aus, aber in der Summe entsteht dann eben doch ein Problem.“*

Positive Erfahrungen gibt es auch in Form von regionalen Austauschforen, wie das u. a. Beispiel verdeutlicht:

#### ***Fallbeispiel Forum Regionales Flächenmanagement in der Region Freiburg***

*Im Rahmen des Forschungsprojektes PFIF (Praktiziertes Flächenmanagement in der Region Freiburg) gab es ein Forum Regionales Flächenmanagement, in dem der Austausch und die Bereitschaft zum Dialog im Rahmen von Siedlungsentwicklungen in der Region zwischen den Kommunen und regionalen Akteuren aus der Verwaltung und der Wirtschaft gefördert wurde. Das Forum diente als Plattform für eine erweiterte Kommunikation und einen intensiven Austausch zum Thema Flächenmanagement. Positiv war auch die Begleitung der Presse, so dass die regionale Kommunikation mit den Bürgern ebenfalls davon profitierte.<sup>564</sup>*

Auch gibt es vermehrt Formen der interkommunalen Zusammenarbeit in der Flächenplanung, wie Informationen der kommunalen Spitzenverbände zeigen.<sup>565</sup> Langer, Oppermann und Humborg verweisen in ihrer Forschungsarbeit auf viele unterschiedliche Fallbeispiele im Flächenmanagement hin, die mit Hilfe von kooperativen und partizipativen Maßnahmen mit den betroffenen Akteuren zu einem gemeinsamen Erfolg geführt haben.<sup>566</sup>

Die Anforderungen an ein erweitertes Umfeld, welche durch eine Flächenexpansion generell entstehen, müssen in einer Abstimmung ebenfalls in Betracht gezogen werden. Insbesondere die veränderten Anforderungen an eine zu erweiternde Infrastruktur im Umfeld

<sup>564</sup> Forschungsprojekt PFIF (2011), S. 5-7.

<sup>565</sup> Deutscher Städte- und Gemeindebund (2011), S. 8-9.

<sup>566</sup> Langer, Oppermann, Humborg (2003).

scheinen offensichtlich. Daraus resultiert die Erkenntnis, dass diese Aspekte frühzeitig zu berücksichtigen sind, wie ein Berater und Wissenschaftler im kommunalen Umfeld treffend erläutert (Interviewpartner B1):

*„Also, wenn dann irgendwann mal Menschen leben, dann wollen die Arbeitsplätze, dann sollen die Kinder zur Schule gehen. Man muss da irgendwie hin- und zurückkommen usw. Das spielt ja alles eine Rolle und gehört in so eine erweiterte Sicht sicher mit rein.“*

Es wurde in den Gesprächen auch deutlich, dass die Art der Kommunikation sich im Laufe der Zeit verändert hat und eine Unsicherheit der kommunalen Entscheidungsgremien gegenüber der Bürgerschaft besteht. Diese Unsicherheit kann sich negativ auf den Prozessablauf auswirken und somit den eigentlichen Verfahrensablauf hemmen. Dazu passen die Aussagen aus der Beratungserfahrung, die nachdenklich stimmen, wie ein Berater erläutert (Interviewpartner B3):

*„Teilweise treibt es wirklich Blüten, dass bevor Kommunen eine Gebietsentwicklung überhaupt mal politisch diskutieren, wird erstmal die Frage gestellt: Sollen wir erst einen Bürgerentscheid machen bevor wir im Gremium darüber nachdenken?“*

*„Sobald sie in irgendeiner Weise in dem politischen Gremium Beschlüsse fassen, haben Sie ggf. den falschen Entschluss gefasst. Und da ist schon eine gewisse Scheu zwischenzeitlich zu spüren, dass viele Gemeinderäte sagen: muss ich erst mal eine Wahl abhalten und dann trau ich mich dann als gewählter Vertreter, über so ein Thema nachzudenken.“*

Aus der veränderten Anforderung an Transparenz durch die Öffentlichkeit und die Bürgerschaft ergibt sich ein Handlungsbedarf an die Politik und die Verwaltung. Allerdings sollten einzelne Interessen (zumindest aus Sicht der befragten Vertreter der Wirtschaft) im Verfahren nicht dominieren. Die Antwort eines Vertreters der Wirtschaftsverbände (Interviewpartner W1), der die gesellschaftlichen Veränderungen in der Art der Kommunikation durchaus anerkennt, aber auch den Gesamtblick nicht aus dem Auge verliert, scheint daher passend:

*„Transparenz wird, glaube ich, von jeder Generation, anders wahrgenommen. Die Verfahren, die heute noch gelten, die waren vielleicht vor 20 Jahren für die Bürger im großen Ganzen ausreichend und transparent. Insofern hatten wir da eigentlich*

*einen transparenten Prozess, der aber nicht mit den Transparenzanforderungen der heutigen Zeit konform geht.“*

*„Wenn man das weiß, dass die Anforderungen eben gestiegen sind (und Politik muss auf das reagieren, was der Bürger erwartet), dann muss ich im Verfahren eben ein Stück weit was verändern. Aber es ist der Auftrag von Politik, das Allgemeinwohl im Blick zu haben und es mag in einzelnen Projekten Einzelinteressen oder Gruppeninteressen geben. Die sind auch berechtigt aus deren Sicht. Aber die können nicht handlungsleitend sein für eine Entscheidung, wie ich jetzt eine Kommune, einen Kreis oder eine Region weiterentwickle.“*

Aus Sicht der kommunalen Politikvertreter ist teilweise erkennbar, dass die derzeitigen Anforderungen hinsichtlich Beteiligung des Umfeldes und der Bürgerschaft als ausreichend angesehen werden. Auch hier wird das Gemeinwohl betont, welches einige Gruppierungen nicht unbedingt verfolgen. Hier wird die Thematik der kommunalen Selbstverwaltung und die damit verbundene Entscheidungshoheit der politisch legitimierten Gremien deutlich. In der Antwort eines Bürgermeisters a.D., welcher eher die Ansicht einer älteren Politikgeneration vertritt, scheint der Wandel der Generationen sichtbar (Interviewpartner K4):

*„Die Bauleitplanung schreibt einen verbindlichen Prozess der Anhörung und der vorzeitigen Bürgerbeteiligung vor. In Bürgerversammlungen etc. wird ebenfalls ausführlich informiert. Das ist genug. Die Entscheidungshoheit muss beim gewählten Organ, dem Gemeinderat, bleiben. Der Gemeinderat hat i.d.R. das Gemeinwohl im Blick und hat darauf auch einen Eid geschworen. Bürgerinitiativen verfolgen nach meiner Beobachtung sehr oft eigene Interessen und sind ein Spielfeld für destruktive Berufsoponenten.“*

Allerdings gibt es aus dem Bereich der kommunalen Vertreter (insbesondere bei der jüngeren Generation) auch andere Meinungen, die dafür sprechen, die Bürger umfangreicher zu informieren und ein höheres Maß an Transparenz zu gestalten. Hierzu noch einmal eine Antwort einer durchaus auch konservativen aber jüngeren Amtsperson (Interviewpartner K6):

*„Heutzutage kommt man nicht mehr drum rum und es ist auch wichtig, frühzeitig vor Gemeinderatsbeschlüssen Bürgerinformationen zu den Themen durchzuführen.“*

*Dann sind halt die Fakten komplett offen gelegt in alle Richtungen und je mehr man an Informationen hat, desto einfacher geht es am Schluss dann durch.“*

Aus Sicht der befragten Verkehrsexperten ist es auch so, dass generelle (Verkehrs-) Entwicklungen des Umfeldes, welche durch potentielle Siedlungsexpansionen entstehen, nicht dem individuellen kommunalen Siedlungsentwicklungsvorhaben angelastet werden können. Hier scheint es ebenfalls einen Handlungsbedarf hinsichtlich Abstimmung und Kommunikation zu geben. Eine exakte Trennung zwischen dem eigentlichen Planungsprojekt und der allgemeinen Entwicklung des Umfeldes ist aus Sicht der Experten für Verkehrsabschätzungen schwer darzustellen (Interviewpartner U5):

*„Ich muss ja bei dem Gutachten immer gucken, was ist die allgemeine Verkehrszunahme und was ist vorhabenbedingt. Und da gibt es dann schon Probleme. Ich kann ja nicht vorher die allgemeine Verkehrsentwicklung der Kommune anlasten. Das ist ein Riesenproblem.“*

Aus den o. a. Ausführungen kann festgehalten werden, dass die primären Motive bei einer Expansion von Flächen weniger wirtschaftlicher Art sind. Es geht vorerst um die Befriedigung der Nachfrage und um den Erhalt der Attraktivität der Kommune, verbunden mit einer Beschäftigungssicherung. Die Einbindung des Umfeldes durch die planende Kommune bei einer Siedlungsexpansion, beschränkt sich meist auf die in den gesetzlichen Vorgaben beinhalteten Anweisungen. Einige Kommunen scheinen die proaktive Art der Kommunikation zu nutzen, weil die Veränderung der Anforderung der Gesellschaft anerkannt wird und die Vorteile gesehen werden.

#### **6.4.2 Standardisierte Verfahren als Lösungsansatz**

Eine weitere Frage, die im Rahmen der problemzentrierten Interviews den Experten gestellt wurde, beschäftigte sich mit der Thematik eines standardisierten Verfahrens- und Prozessablaufs bei der Expansion von Flächen außerhalb bestehender Siedlungsstrukturen. Dabei ging es primär um den in Kapitel 1.2 angedachten und beschriebenen Ablauf inklusive eines Gesamtbewertungsverfahrens verbunden mit einem transparenten Kommunikationsprozess, der das Verfahren in der gesamten Zeitschiene begleitet. Die Erkenntnisse aus den o. a. Kapiteln zwei bis vier, verbunden mit den Forderungen einer Optimierung, in der Zu-

sammenarbeit der raumwirksamen Akteure,<sup>567</sup> lassen die Frage einer Standardisierung aufkommen. Es scheint aber, dass bisher wenig auf dem Gebiet der prozessorientierten Verwaltung geforscht wurde.<sup>568</sup>

Die Stimmen der Abgeordneten und Politiker sind dem Vorschlag eines standardisierten Verfahrens durchaus positiv. Dabei wurde auch darauf verwiesen, dass es eine gewisse Einschränkung bei der Flächenexpansion durch neue Prüfverfahren schon gibt, wie in der u. a. Antwort eines Abgeordneten erkennbar ist (Interviewpartner G3):

*„Grundsätzlich sind solche transparenten Prozesse gute Prozesse, das ist ganz klar. Ob ich das jetzt gleich standardisiert gut finde, weiß ich nicht, weil doch die Lage in den Kommunen sehr unterschiedlich ist. Es gibt so etwas ähnliches und zwar die Plausibilitätshinweise. Das ist eine Regelung, die in kleinen Kommunen auf dem Land zieht. Insofern können die dann Baugebiete nicht ausweisen. In allen Verdichtungsräumen, das ist jetzt mal z. B. Heilbronn oder Stuttgart oder wie auch immer, da können sie jederzeit nachweisen, dass sie so viel Bevölkerung generieren.“*

Von einem weiteren Abgeordneten wurde auf die schon bestehende Verordnung im Umweltbereich hingewiesen. Die eingeführte Ökokontoverordnung, welche in Kapitel 2.4 erwähnt wurde und Kritik hervorgerufen hat<sup>569</sup>, wird hier als ein Beispiel für einen einheitlichen Bewertungsablauf genannt (Interviewpartner G2):

*„Wir machen das ja schon aktuell auf der ökologischen Seite. Die Novellierung der Ökokontoverordnung, die wir als Land machen, hat zum Ziel, einheitliche, transparente Bewertungsverfahren zu schaffen, so dass dieses Instrument, welches für den ökologischen Ausgleich nach dem Eingriff sorgt, nachher in allen Kommunen eine ähnliche Anwendung findet.“*

Positiv wird bei den Antworten der befragten Vertreter aus dem Cluster Gesetzgebung und Politik hervorgehoben, dass eine homogene Vorgehensweise helfen kann, wenn sie die teilweise unterschiedlichen Gesichtspunkte einer Kommune berücksichtigt und dementsprechend flexibel gestaltet ist. Dabei ist auf Vereinfachung zu achten. Der Vorteil einer Standardisierung wird auch dahingehend gesehen, dass die wichtigsten Aspekte zumindest erst

---

<sup>567</sup> Preuß & Floeting (2009), S. 172-173, Henger & Thomä (2009), S. 14, Heiland et al. (2006), S. 93 ff.

<sup>568</sup> Becker et al. (2012), S. 71.

<sup>569</sup> Landesanstalt für Umwelt Baden-Württemberg (2010). Zur Kritik vgl. BUND Regionalverband südlicher Oberrhein (2018).



einmal erkannt werden und in der Entscheidungsfindung auf der Tagesordnung sind, wie ein Abgeordneter aus dem Bundestag erwähnt (Interviewpartner G4):

*„Ich könnte mir das vorstellen. Das ist zumindest eine riesige Entscheidungshilfe. Und wenn wir vielleicht nur zehn oder fünfzehn Parameter haben (leider ist es so, wenn man sowas entwickelt, kommen immer 50 und mehr Parameter heraus). Hier ist die Kunst in der Standardisierung.“*

*„Aber selbst wenn man nicht immer dieser aggregierten Entscheidungshilfe (quasi aggregiert bezogen auf bestimmte Werte) folgt, hat man eine Art Diskussionsleitfaden, bei dem man durch die Standardisierung erstmal alle wichtigen Dinge, die im allgemeinen zu berücksichtigen sind, schon mal zu berücksichtigen hat.“*

Aus Sicht eines ehemaligen Bauministers eines Bundeslandes ist die Zustimmung ebenfalls durchaus vorhanden. Es wird aber auch hier auf die individuelle Möglichkeit der Anpassung lokaler Besonderheiten hingewiesen (Interviewpartner G6):

*„Es ist anspruchsvoll. Im Prinzip ein gutes Modell, wenn man das hinkriegt. (...) Also, wenn man das ausgewogen mit den unterschiedlichen Faktoren berücksichtigen kann, dann ist das sicher ein sinnvolles Modell.“*

Die Verbindung von strukturiertem Vorgehen bei einem Verfahren mit standardisierten Prozessabläufen, welche noch ausreichend Flexibilität für lokalspezifische Einzelfälle hat, ist ebenfalls ein Punkt, den ein Landtags-Abgeordneter zum Ausdruck bringt (Interviewpartner G7):

*„Die Frage der Standardisierung, wenn sie genug Flexibilität hat, um die Besonderheiten der Situation zu berücksichtigen, ist sicherlich hilfreich. Ich stelle mir das jetzt gerade so ein bisschen vor wie eine Checkliste. Wenn so eine Verfahrensart hier helfen kann, dass man einfach strukturierter durchgeht, dann ist das sicherlich eine wirksame Hilfe.“*

Die Verbindung von Standard und Flexibilität wird auch von ehemaligen Ministerpräsidenten gesehen. Es wird betont, dass individuelle Gegebenheiten in einem angedachten Verfahren ihre Berücksichtigung finden sollten, so der ehemalige Regierungschef (Interviewpartner G9):

*„Das heißt, man muss ein System haben, das auf solche Feinheiten, die sich territorial verbergen können, auch reagieren kann. Das ist aber eine überwindbare Hürde.“*

Dabei ist zu beachten, dass eine Ausweitung von individueller Flexibilität eine Standardisierung erschweren könnte, denn allgemein wird unter Standardisierung eine Vereinheitlichung von Objekten verstanden.<sup>570</sup> Es setzt somit ein hohes Maß an Wiederholung voraus.<sup>571</sup>

Bei der positiven Zustimmung wird aber auch deutlich, dass Politik nicht immer auf rationalen Entscheidungen beruht, wie die u. a. Antwort eines Bundestags-Abgeordneten zeigt. Hier zeigt sich wieder die Skepsis gegenüber den schon erwähnten, teilweise wenig rational begründeten politischen Entscheidungen (bei Flächenexpansionen), welche eine Hürde bei der Durchsetzung eines solchen Verfahrens sein könnte. Diese Erkenntnis wurde auch schon in den o. a. Aussagen und Kapiteln erkannt und erläutert.

*„Als Steuerungsinstrument hört sich das doch gut an. Ich würde das gern einmal in einem Pilotverfahren testen. Mein Problem ist aber die Ideologie. Derzeit steuern wir nicht faktenbasiert.“* (Interviewpartner G5).

Es wurde ferner angemerkt, ob ein standardisiertes Verfahren nicht konträr zur kommunalen Selbstverwaltung stehen könnte. Hierbei wird noch einmal deutlich, welchen hohen Stellenwert dieses verfassungsmäßig verankerte Prinzip bei den Vertretern aus dem Bereich Gesetzgebung und Politik hat (siehe dazu auch Kapitel 4.2.1) und welche Befürchtungen bestehen, diesen Diskurs mit den kommunalpolitischen Gremien zu führen. Ein Bundestags-Abgeordneter äußert sich dazu eher zurückhaltend, kennt er doch sehr genau die Diskussionen um die Hoheit der Kommunen (Interviewpartner G4):

*„Ja, ich weiß es nicht, ob das schon konkurrieren würde mit der kommunalen Selbstverwaltung. Vielleicht würde eine Empfehlung ein erster Schritt sein.“*

Aus der Sicht der befragten Gruppe aus dem Bereich Umwelt sehen die interviewten Personen auch die Schwierigkeit der politischen Machbarkeit unter dem Aspekt der kommu-

---

<sup>570</sup> Müller (2004), S. 4.

<sup>571</sup> Häckelmann, Petzold, Strahinger (2000), S. 41.

nenalen Selbstverwaltung. Auch die Frage der Nutzung unter dem Gesichtspunkt der Komplexität wird kritisch gesehen, wie die u.a. Antwort eines Vertreters einer Umweltorganisation zeigt (Interviewpartner U1):

*„Grundsätzlich ja, die Frage ist: kriegt man es politisch durchgesetzt? Und damit zusammenhängend: sind diese Verfahren so einfach, dass sie alle Kommunen einbinden können? Wenn Sie die politische Rückendeckung für so eine Verfahrensanweisung haben, die ja leicht anwendbar ist, dann wäre es sicher gut.“*

*„Aber das ist der entscheidende Punkt; letztendlich trifft es die kommunale Selbstverwaltung, wenn sie die nicht angreifen, werden sie nicht weiterkommen. (...) Das bedeutet, wenn Sie diese Verfahren machen müssen, werden Sie diese durchführen (...). Die Kommunen entscheiden nicht nach rationalen Argumenten, die entscheiden aus dem Bauch. Die sehen es grundsätzlich nicht, dass es gegebenenfalls so schwierig wird. Das ist ja nicht ihr eigenes Geld.“*

Auch ein anderer Landtags-Abgeordneter mit jahrelangen kommunalpolitischen Erfahrungen sieht diese Hemmnisse verbunden mit der auf die eigene Verwaltungseinheit beschränkte lokale Sichtweise (Interviewpartner G2):

*„Das Grundproblem ist, wenn man so will in dem Fall, natürlich die kommunale Zuständigkeit, die Planungshoheit. Das Interesse ist zunächst einmal immer auf "Ich" gerichtet. Und insofern ist da dieses Kirchturmdenken einfach immer noch stark ausgeprägt, man bräuchte mehr regionalisierte Ansätze, was Planung angeht.“*

Dabei sei angemerkt, dass die Nutzung eines standardisierten Verfahrens nicht unbedingt die kommunale Entscheidungshoheit tangiert. Es wäre primär ein Hilfsmittel, welches den Verfahrensablauf vergleichbar unter allen Kommunen erscheinen lässt und die Vereinfachung der Abläufe damit erhöhen könnte. Es kann somit eine homogene Qualität der Verfahren erreicht werden.<sup>572</sup> Die Entscheidungshoheit obliegt weiterhin den dafür zuständigen Gremien. Dieser Vorteil wird auch in Teilen vom Cluster *Kommunalpolitik und Verwaltung* gesehen. Auf der einen Seite gibt es eine Zustimmung der Interview-Partner, wie die u. a. Antwort eines durchaus erfahrenen Gemeinderates erkennen lässt (Interviewpartner K5):

---

<sup>572</sup> Müller (2004), S. 7.

*„Ja, das sind genau die richtigen Wege, das sollte man so machen. Und man kann es auch zeitlich alles so tough machen und dann hat man eben einfach die Basis für eine Entscheidung.“*

Auch die interviewte Person aus dem Bauamt einer großen Stadt sieht die Idee eines standardisierten Verfahrensablaufs durchaus positiv aufgestellt und die Vorteile der Ergebnisbeurteilung werden durchaus erkannt (Interviewpartner K2):

*„Also, ich halte eine Unterstützung durch standardisierte Bewertungsprozesse für sehr sinnvoll.“*

Auch der Bürgermeister (Interviewpartner K6) einer Kommune, welche gerade einen Bürgerentscheid mit ablehnender Haltung gegenüber einem Neubaugebiet hinter sich hat, ist der Idee aufgeschlossen. Dabei ist insbesondere die Darstellung der fiskalischen Effekte in der langfristigen Sicht bei dem Verfahren wichtig:

*„Wäre sehr wichtig, ich halte es für sinnvoll. Wir haben im Flächennutzungsplan eine relativ breite Auswahl. Wenn man dies untersuchen und alle Aspekte realistisch unterbringen könnte. Das man dann sehen kann, wie steht die Kommune finanziell in 20 Jahren da. Das würde sehr helfen.“*

Auf der anderen Seite wird ein Risiko gesehen, dass die Vorgaben und die damit verbundenen Verwaltungsaufwendungen für die Gemeinden aktuell schon recht hoch sind und weitere Regulierungen zusätzliche Eingriffe in die Selbstverwaltung bedeuten könnten, die wie o. a. einen hohen Stellenwert hat. Es besteht die Befürchtung eines zusätzlichen administrativen Aufwandes, der kapazitativ ggf. nicht zu bewältigen ist, wie der interviewte ehemalige Bürgermeister einer Kommune erläutert (Interviewpartner K4):

*„Das Recht der kommunalen Selbstverwaltung wird sehr hochgehalten. Über den Landesentwicklungsplan und den Regionalplan erhalten die Kommunen Zielhorizonte der Flächenausweisung, die i.d.R. eng gefasst sind. In die Planung fließen auch konkrete Prüfungen der Innenstadtverdichtung ein. Dem kommunalen Entscheidungsträger (Gemeinderat) sollten m. E. keine weiteren engen Fesseln gesetzt werden.“*

Allerdings wird auch der Vorteil eines Hilfsmittels für die Beschlussfassung durchaus erkannt, sofern es die Entscheidungshoheit der lokalen Gremien vor Ort nicht eingrenzt.

*„Sofern die einheitliche Verfahrensanweisung lediglich ein Planungsinstrument ist und als Hilfsmittel zur sachgerechten Interessensabwägung genutzt wird, ist dagegen nichts einzuwenden. Wird daraus jedoch eine verbindliche Anweisung abgeleitet, die das Selbstverwaltungsrecht der Kommune einschränkt, wäre davon Abstand zu nehmen.“*

Auch wird teilweise die Gefahr gesehen, dass individuelle Aspekte in einem standardisierten Verfahren zu kurz kommen. Teilweise existieren in einigen Verfahren schon gewisse standardisierte Vorgaben, wie in der regionalen Planung, so ein Bürgermeister einer kleineren Gemeinde (Interviewpartner K1):

*„Ich glaube, das ist schon relativ standardisiert. Und dann ist es doch immer wieder auf den Einzelfall zu betrachten. Wenn wir auf den Artenschutz oder auf den Schutz von Boden eingehen, dann ist dieses doch sehr individuell, was für Flächen das sind.“*

*„Also, das gibt's ja auch im Flächennutzungsplan. Da sind ja unsere Bauflächen drin. Da haben wir auch ein Ampelsystem entwickelt, wo sie diese Themen "wie dicht ist es vom Zentrum weg", "welche Einkaufsmöglichkeiten sind da" angesprochen werden. Ich glaube, da werden 4 oder 5 Ampeln ausgewiesen. Dann wird erläutert, wie wertvoll sind die Flächen, was das Schutzgut Boden oder Natur angeht und am Ende wird alles bewertet. Und ich glaube, wenn sowas standardisiert wird, könnte es sicherlich nicht schaden.“*

Von Seiten der Regionalplanung wird u. a. als kritisch erachtet, dass die Komplexität der Verfahrensanweisungen und das damit verbundene Anforderungsvolumen im Planungsablauf schon sehr ausgeprägt ist und weiterhin stark zunimmt.<sup>573</sup> Es scheint aber auf der anderen Seite keine Entlastung in den Anforderungen zu geben, wie die interviewte Person angibt (Interviewpartner V2):

*„Also, eine ganz grundsätzliche Anmerkung wäre, dass ich die Beobachtung habe, dass in sehr vielen Themenbereichen so die Tendenz besteht, ich habe da was Wichtiges, eine Lücke identifiziert. Da bin ich verpflichtet, alles (Sozial, Ökologie, Wirtschaft) im Prinzip mit einzubeziehen. Die Latte, die da vom Baugesetzbuch gegeben ist, ist schon relativ lang und es gibt schon relativ viele, sehr konkrete Vorschriften.“*

---

<sup>573</sup> Laut Gerd Landsberg, Hauptgeschäftsführer des Deutschen Städte- und Gemeindebundes, haben sich die Anzahl der Bauvorschriften in der letzten Zeit von ca. 5.000 auf ca. 20.000 vervierfacht; vgl. Anger, Fockenbrock, Neuerer, Riedel (2019), S. 4.

*Da ist so eine Tendenz immer zu sagen. Ja, dann machen wir noch eine Anweisung wie ein ganz konkretes Kochrezept in die Bauleitplanverfahren rein. Das sehe ich eher kritisch, weil Planverfahren ohnehin schon sehr komplex sind. Wenn man sich da die Unterlagen anguckt, die ja quasi zugrunde gelegt werden. Dann ist es schon sehr viel und deswegen sollte man sich das auf jeden Fall sehr sorgfältig überlegen.“*

Auf der einen Seite wird ein standardisiertes Verfahren jedoch als Chance gesehen. Einen wesentlichen Vorteil scheint es in der damit verbundenen Bewusstseinsbildung, die schon in den o. a. Kapiteln diskutiert wurde, zu geben. Die notwendige Auseinandersetzung mit den wichtigen Punkten im Prozessablauf würden dadurch geschärft, so die interviewten Personen des Instituts mit Schwerpunkt Stadt und Raumforschung:

*„Also ich muss sagen, ich sehe diese Frage, die Sie ursprünglich gestellt haben, so einheitliche Verfahrensanweisungen, einen Sinn ergibt. Ich denke schon, sie könnte einen Sinn machen, so subsumierend, weil sie wie gesagt zwingen, sich mit diesem Thema überhaupt auseinanderzusetzen.“ (Interviewpartner V5)*

*„Ich glaube schon, dass das helfen könnte. Man müsste diese Gratwanderung schaffen zwischen einer Ausdifferenziertheit, die es ermöglicht, tatsächlich die unterschiedlichen Aspekte zu gewichten und auf der anderen Seite bei der Idee einer Checkliste bleiben, um nicht in diese verbal-argumentative Begründung zu verfallen. Ich könnte mir vorstellen, dass das, wenn man das standardisieren könnte, eine Hilfestellung in der Argumentationskette wäre.“ (Interviewpartner V6)*

Auf der anderen Seite werden aber auch kritische Punkte gesehen, insbesondere in der Messbarkeit von einigen nicht-monetären Aspekten in einem solchen Gesamtbewertungsprozess (siehe dazu Kapitel 4.3.2). Dabei könnten Themen aufkommen, welche einen Diskurs auslösen würden. Auch wird der Abwägungsprozess klar erkannt, in dem ggf. wirtschaftliche Ergebnisse von aktuellen Themen überstimmt werden und somit eine weniger ökonomisch rationale Entscheidung gefällt werden könnte. Hierzu passen die Aussagen der befragten Personen des Instituts mit Schwerpunkt Stadt und Raumforschung aus übergeordneter Sicht, die sehr umfassend die Problematiken abbilden, so der bereits oben zu Wort gekommene Mitarbeiter des Instituts (Interviewpartner V5):

*„Ja, die entscheidende Frage ist, wie Sie Umweltkosten monetarisieren, und wie sie letztendlich auch Lebenszykluskosten bei solchen Kalkulationen miteinbeziehen.“*

*Wie berechnen Sie zum Beispiel Nutzen bei der Innenentwicklung und was dies für die gemeindeorientierte Stadtentwicklung bedeutet? Wenn Sie Menschen haben, welche die Stadt lebendig halten und die ganzen sozialen Folgekosten, die damit vermieden werden?“*

Auch die Antworten aus der regionalen Planungsperspektive stellen die Thematik und die kritischen Punkte dazu sehr gut dar. Auch hier werden die nicht zu unterschätzenden und auch in Kapitel 4.3.2 erwähnten Effekte, die nicht monetär bewertet werden können, als ein Problem der Darstellung erkannt, so die interviewte Person der Regionalplanung (Interviewpartner V2):

*„Also, wenn man das Baugebiet isoliert betrachtet, ist es auf jeden Fall einfacher, als wenn ich (und das würde ich für notwendig erachten) eben auch das Umfeld quasi mitbetrachte und Maßnahmen auf der Erschließungsseite mit reinnehme. Und was dann in der räumlichen Planung immer eine Schwierigkeit ist, wenn ich so einen Prozess baue, der sicher monetär gestützt sein wird. Vernünftigerweise muss ich den in Beziehung setzen mit allen möglichen anderen Bewertungsthemen, die nicht monetär sind und auch vernünftigerweise nicht monetarisiert werden können.“*

*„Für mich ist eine Nutzwertanalyse mit Monetarisierung von Umwelt und sozialen Themen eine ungelöste Fragestellung und in dieses Wespennest würde man sich natürlich mit so einem Prozess dann auch rein begeben. Da stellt sich die Frage, wenn ich da dann ein Bewertungsergebnis habe, wie stelle ich das in die Abwägung mit ein, die dann alle Aspekte betrachten muss, also die städtebaulichen Gründe, die eben deutlich weitergefasst sind. Am Ende ist es ja eine Abwägung, dass eine Gemeinde sagt, mir sind vielleicht jetzt an der Stelle soziale Themen so wichtig, dass ich auch in eine Maßnahme reingehe, wo ich weiß, die kostet mich Geld. Das ist eine legitime Entscheidung am Ende.“*

Aus dem Bereich *Beratung und Forschung* sind die Antworten ebenfalls verschieden. Es ist schwer vorstellbar, dass alle Aspekte ausreichend berücksichtigt werden können in einer einheitlichen Vorgehensweise. Dazu seien die Gegebenheiten der einzelnen Kommunen zu unterschiedlich. Zumindest der Vorteil der Transparenz und der damit verbundenen Sensibilisierung für viele Themenbereiche bei der Flächenexpansion wird auch bei diesem Personenkreis positiv gesehen. Dazu die Antwort eines Beratungsexperten wie folgt (Interviewpartner B1):

*„Dass jetzt tatsächlich zum aktuellen Zeitpunkt ein für alle Zeiten verbindliches Verfahren vereinbart wird, das halte ich eher für schwierig. Zumal sich das natürlich auch ein bisschen nach dem Einzelfall richten muss. Je nach der Größe des Siedlungsgebiets und nach der Größe der jeweiligen Kommune, um die es da geht usw., braucht man wahrscheinlich unterschiedliche Herangehensweisen. Auch Unternehmen machen ja ihre Wirtschaftlichkeitsbetrachtung nicht alle gleich, nach dem gleichen Schema. Da gibt es ja auch unterschiedliche Verfahren. Und so ähnlich würde ich mir das eigentlich für den kommunalen Bereich auch vorstellen.“*

Ein weiterer Gesichtspunkt ist die erzielte Transparenz, die durch ein standardisiertes Verfahren erreicht werden kann. Eine für kommunale Träger beratend tätige Person sieht den Aspekt der fiskalischen Wirkung in Beziehung mit dem lokalen Preis und dem damit verbundenen Resultat für die Gemeinde bzw. Stadt. Er ist aber grundsätzlich der Meinung, dass die Transparenz mit einem Standardverfahren durchaus was werden könnte, so seine Aussage (Interviewpartner B2):

*„Die Frage der fiskalischen Wirkung steht oder fällt ja bei der Kommune mit der Entscheidung, ob die Kommune dabei ein Ergebnis erzielt. Damit reden wir in der Regel über den Bodenpreis. Aber grundsätzliche Transparenz: das unterschreibe ich sofort.“*

Auch eine andere befragte Person sieht den Gesichtspunkt der Transparenz und der Schärfung des Bewusstseins für die Situation. Gerade unter dem Aspekt des nachhaltigen Handelns wäre eine standardisierte Information, welche alle Facetten versucht zu respektieren, zielführend, wie seine Antwort verdeutlicht (Interviewpartner B3):

*„Es ist sicherlich ein Mittel, um bei dem Abwägungsprozess die Entscheidungsträger zu sensibilisieren. Um aufzuzeigen: wenn Ihr das tut, habt ihr die Auswirkungen auf ökologischer Seite, ihr seid unter Umständen unwirtschaftlich. Seid ihr euch dessen bewusst, wenn ihr das trotzdem tut? Da kann es dann helfen, um zu verhindern, dass man in eine Entwicklung rutscht, die einfach nicht nachhaltig ist. Ob mit so einem standardisierten Verfahren Flächenexpansion verhindert werden kann, weiß ich nicht, aber zumindest kann dadurch Sensibilisierung erfolgen.“*

Kritisch wird ferner der Konkurrenzkampf der Kommunen gesehen und die durch das Verfahren ggf. als ungerecht empfundene Ergebniswirkung. Dies könnte z. B. zu Spannungen



zwischen Kommunen in der gleichen Region führen, wenn unterschiedliche Ergebnisse durch das Verfahren hervorkommen, so dieselbe interviewte Person:

*„Es kann sein, dass dies eine Lösung ist, aber es ist eine technische Lösung und es könnten folgende Sachen entstehen: eine Kommune A ist in dem Verfahren negativ und eine Nachbarkommune B ist positiv. Und dann sagt man der Kommune A, dass sie nicht entwickeln darf und Kommune B, dass sie entwickeln darf. Das führt natürlich dann entsprechend zu Diskussionen. Dann dürfte das gar nicht mehr funktionieren. Dann verlangt die Kommune nicht zu Unrecht einen Ausgleich dafür.“*

*„Wie dieser Ausgleich erfolgen müsste, das muss man insgesamt überlegen. Eventuell über die Einkommenssteueranteile. Über die Gewerbesteuer ist die Diskussion ja schon länger. Und wenn, dann gehört das in einem größeren Umfeld gesehen, damit diese unsägliche Konkurrenz (jeder baut sein Gewerbegebiet) endlich aufhört. Die Kommunen wissen, dass die Gewerbegebiete unwirtschaftlich sind. Es muss aber aus politischen Gründen trotzdem gemacht werden, weil dort Arbeitsplätze erhalten werden und so weiter.“ (Interviewpartner U1)*

Dabei kann eventuell dieser Konflikt vermieden werden, indem in dem Prozess das erweiterte Umfeld mitberücksichtigt wird (siehe dazu auch Kapitel 4.5), so dass es eher unwahrscheinlich ist, dass in einer Region unterschiedliche Ergebnisse aus ökonomischer Sicht herauskommen. Vermeidbar wird es aber höchstwahrscheinlich nicht sein. Hier bleibt immer noch der Gemeinderat als der erwähnte Souverän, der sich über das Ergebnis bzw. die daraus resultierenden Empfehlungen hinwegsetzen kann.

Es wurde ferner gesehen, dass ein standardisiertes Verfahren die Arbeit der beteiligten Interessengruppen auch vereinfachen könnte (im Gegensatz zu der o. a. befürchteten Überfrachtung der kommunalen Verwaltung durch einen zusätzlichen Prozess). Es wurde auch der Vorteil erkannt, dass alle Gruppen über die gleichen Daten sprechen würden und ein einheitliches Bewertungsverfahren nutzen. Hierzu die Antwort eines Vertreters eines Umweltschutzverbandes (Interviewpartner U4):

*„Ich denke schon, denn Vergleichbarkeit wäre ja schon mal was. Wenn beispielsweise ein einheitliches Indikatoren-System gegeben wäre, mit Zahlen oder Farben, das wäre natürlich auch für uns als Naturschutzverbände beispielsweise noch mal deutlich besser. (...) die Zahlen muss man selber zusammensuchen. Und das sind natürlich relevante Informationen. Das würde den Blick auf so ein Problem ganz*

*klar ändern und da ich sehe vor allen Dingen derzeit ein Informationsdefizit, auch auf der Ebene der Daten, die wirklich in solche Verfahren einfließen.“*

Aus Sicht der Wirtschaft wäre ein einheitliches Verfahren unter den gegebenen Bedingungen auch eine positive Ergänzung. Gerade Unternehmen, welche in vielen unterschiedlichen Regionen und Kommunen investieren, hätten einen Vorteil, so der besagte Vertreter einer Kammer (Interviewpartner W2):

*„Sicherlich wäre dies für die Wirtschaft, auch vor dem Hintergrund der Planungssicherheit, sinnvoll, transparente, einheitliche Lösungen zu finden. Das heißt aber, dass das System der Landesplanung und regionalen Planung verbunden mit der kommunalen Planungshoheit schon bestehen bleiben sollte.“*

Allerdings wird auch festgestellt, dass letztendlich andere Faktoren die Entscheidung bestimmen. Auch die Art und Vorgehensweise der einzelnen Verwaltungen einer Kommune sind für Unternehmen ein entscheidender Faktor. Am Ende der Prozesskette steht daher eher eine politische Entscheidung, so ein weiterer Vertreter einer Kammer (Interviewpartner W1):

*„Ich kann zwar ein Prozess aufsetzen, aber am Ende sind es die Faktoren, die dann auf den Prozess wirken und dann dazu führen, dass in der Theorie der Prozess funktioniert. Aber dann stellt sich in der Praxis heraus, dass eine Verwaltung eben leistungsfähiger ist, als eine andere Verwaltung oder es hier eben einen wirtschaftsfreundlicheren Bürgermeister gibt als dort.“*

Es kann somit aus den o. a. Antworten insgesamt die Erkenntnis gewonnen werden, dass grundsätzlich ein standardisiertes Verfahren Vorteile hätte, insbesondere bei der Bewusstseinsbildung und der Transparenz aller Beteiligten vor Ort. Wenn dieses Verfahren entsprechend einfach aufgesetzt werden könnte und auch nicht in die finale kommunale Planungs- und Entscheidungshoheit eingreift, könnte es nach der Mehrheit der qualitativ befragten Personen einen Mehrwert für das Planungsverfahren liefern.

### **6.4.3 Optimierungsmöglichkeiten im Verfahrensablauf**

Abschließend wurden im problemzentrierten Interview die befragten Personen hinsichtlich grundsätzlicher Verbesserungen und Optimierungen im Verfahrensablauf der Bauleitpla-

nung befragt. Von Seiten der Gruppe der Abgeordneten wurde insbesondere die Übertragung der Nutzung von Flächen auf die kommunalen Träger genannt. Es wird somit der Teil der Diskussion aufgenommen, der auch in Kapitel 6.3 diskutiert wurde, d. h. eine verbesserte und optimalere Nutzung von Grund und Boden durch die Allgemeinheit, so der für die Thematik zuständige Landtags-Abgeordnete (Interviewpartner G3):

*„Daher würden wir auch mit Grundstücken und Flächen noch ganz anders umgehen, nämlich über Erbbaurecht. (...) und dann binden wir das (Grundstück) für eine gewisse Zeit und dann hat es die Kommune wieder im Zugriffsrecht, wenn das Erbbaurecht abläuft. Weil, wenn neue Generationen am Start sind, die vielleicht sogar nicht so viele Flächen brauchen und dann erneut über dieses Grundstück befinden können. Ich finde, dass gerade in der Zeit, wo man über Generationengerechtigkeit nachdenkt, aber selber jetzt im faktischen Tun ab und zu mal anders handelt, dann wäre es eine gute Sache.“*

Diesem Vorschlag stimmte ein Landtags-Abgeordneter der gleichen Fraktion zu (Interviewpartner G1):

*„Das heißt, wir brauchen eigentlich eine Verschärfung des kommunalen Vorkaufsrechts. Die Kommune muss die Grundstücke besitzen. Nur dann kann sie auch sozialen Wohnungsbau betreiben.“*

*„Dann gibt es natürlich auch noch ganz viele andere Varianten, zum Beispiel die des Bodenfonds. Und so ein Bodenfonds könnte sich durch eine Baulandausweisungsumlage finanzieren. Das finde ich ganz toll. Das heißt, da wird pro Quadratmeter zu erwartendem Bauland ein Umlagebetrag festgelegt, der dann in diesen Fonds eingezahlt wird. Der also den Kommunen wieder zurückfließt. So könnte man ein Finanzierungsmodell schaffen.“*

Die Forderung einer Baulandausweisungsumlage (BLAU) in Verbindung mit einem Bodenfonds ist eine Möglichkeit, welche auch der Bund für Umwelt- und Naturschutz (BUND) mit dem Naturschutzbund (NABU) in Baden-Württemberg fordert.<sup>574</sup> Aus seiner Sicht wurde auch erläutert, dass die vielen Förderprogramme strukturierter angegangen

---

<sup>574</sup> BUND & NABU Baden-Württemberg (2018). Die Idee ist, dass ein Umlagebetrag pro Quadratmeter Bauland von der Kommune an das Land abgeführt werden muss. Um eine Mehrbelastung zu vermeiden, könnte das Aufkommen dieser Abgabe nach einem Schlüssel zurückverteilt werden. Kommunen, die sehr umfangreich Flächen ausweisen wären Nettozahler, flächensparende Gemeinden und Städte Nettotransferempfänger. Die Erlöse sollten zweckgebunden in einen Bodenfonds fließen, der für Grundstückskäufe und Innenentwicklung den Kommunen zur Verfügung steht.

werden müssten. Die unterschiedlichen Varianten von Förderungen scheinen wenig zielführend.

*„Also wir haben ganz viele Förderprogramme, die vielleicht auch noch zu sehr nebenherlaufen. Das müsste man alles noch ein bisschen besser bündeln und in ein Gesamtkonzept packen, wie gesagt, mit dem Thema Zweckentfremdungsverbot und Baulandausweisungsumlage, sodass wir da ein Gesamtpaket schnüren.“*

Für den Bereich Kommunalpolitik und Verwaltung sieht ein erfahrener, rational denkender Gemeinderat bei den handelnden Personen insbesondere eine Verbesserung im Sinne von Bewusstseinsänderung und Transparenz in den entsprechenden Gremien als notwendig an. Diese scheint in vielen Fällen derzeit in den Städten und Gemeinden nicht gegeben, so seine Antwort (Interviewpartner K5):

*„Ideale Bedingungen heißt im Prinzip ein Gemeinderat, der sich damit befasst. Es ist letztlich eine Sache der Fraktionen, der Parteien, der Bürger, wer die richtigen Fragen stellt. Also eine Kommunalpolitik, die es derzeit nicht gibt. Da fehlt oft die Transparenz im Vorfeld.“*

Dabei geht es hier vor allem um die Frage, ob eine standardisierte Verfahrensanweisung zwingend erforderlich ist oder ob es ggf. Alternativen einer weiteren Verordnung geben könnte. Aus dem Cluster Verwaltung und Behörde wurde von dem befragten Regionalplaner (Interviewpartner V2) ebenfalls eine Verbesserung des Bewusstseins und eine verstärkte Sensibilisierung für die Thematik der Wirtschaftlichkeit angeregt, anstatt neue Modelle und Verfahren einzuführen und zu verordnen. Hier wird weiteren gesetzlichen Vorgaben eher kritisch gegenübergestellt, wie bereits oben ausgeführt wurde. Es werden gezielt kommunikative Maßnahmen als ein Mittel zu einer veränderten Haltung gegenüber einer Flächenexpansion gesehen.

*„Die Alternative, die man sehen könnte, wäre eben allgemeine Bewusstseinsbildung. Also beide auf dem Pfad, den man bisher auch schon hat und dass man einfach versucht, zu sensibilisieren.“*

Auch das Thema der verbesserten Information der Datenbestände für die Verfahrensabläufe und der wirtschaftlichen Betrachtung, sehen u. a. die Bürgermeister bzw. ehemaligen Bürgermeister als erforderlich an. Es scheint trotz der kommunalen Selbstverwaltung eine Art Führungsleitfaden erwünscht, wie die u. a. Antworten eines ehemaligen Bürgermeisters

(Interviewpartner K4) und einer in der Beratung und Forschung beheimateten Person (Interviewpartner B1) zeigen:

*„Was wir brauchen ist eine integrierte Datenplattform, die permanent aktualisiert und professionell betreut wird. In der sowohl Verkehrsdaten, Umweltdaten (Feinstaub etc.) als auch demographische Daten miteinander verknüpft werden. Wichtig wären vor allem Daten im Bestandsbereich der Gebäude. Dazu zählen Bautypen, Gebäudealter, Sanierungszustand, innerörtliche Freiflächen, Infrastruktur etc.“*

*„(...) Und ein zweiter Aspekt, der aus meiner Sicht ganz wesentlich ist, (...). Man braucht schlicht eine vernünftige Datengrundlage für alle diese Überlegungen. Ich muss einfach systematisch die Informationen erfassen und aufbereiten, die ich für solche Wirtschaftlichkeitsbetrachtung oder überhaupt für alle möglichen Steuerungsentscheidungen in so einer Richtung brauche.“* (Interviewpartner B1)

Die Thematik der Nutzung der Daten und deren Erhebung für die Planungsprozesse wurden auch mit dem entsprechenden Experten diskutiert. Im Fokus des Interviews stand hier insbesondere die Optimierung der Daten, um nachhaltiges Flächenmanagement aus landes- und regionaler Sicht vom Prozessablauf besser steuern zu können. Dabei wurde deutlich, dass es bundesweit keine einheitliche Erhebung von notwendigen Daten gibt und die Art der notwendigen Information nicht ausreichend abgerufen werden kann. Es wurde ferner deutlich, dass die Aufgabe der Datensammlung nicht den primären Fokus für das Flächenmanagement hat. Dazu die betreffende Aussage eines Experten (Interviewpartner V3):

*„Damit geht es schon mal los, da jedes Bundesland sein eigenes Süppchen kocht. So, dass man bloß einen Minimal-Katalog hat an Merkmalen, die dann statistisch nachweisbar sind. Für manche Fragestellungen wäre es schon günstiger, wenn man für manche Merkmale bundesweit mehr zur Verfügung hätte. (...) Die eigentliche Aufgabenstellung des Katasters, die ist eine ganz andere. Dabei geht's eigentlich nicht um die tatsächliche Darstellung der Flurstücke und Böden, Stichwort Grundbuch mit allen Festlegungen. Und da ist die Flächenerhebung tatsächlich bis vor einiger Zeit Beiwerk gewesen. Jetzt mittlerweile kommt man drauf, dass es eine Bedeutung hat. Selbst im AdV (Arbeitsgemeinschaft der Vermessungsverwaltungen des Bundes und der Länder) schaut man, dass man das Thema vorantreibt.“*

Es wurde ferner deutlich, dass eine einheitliche (flächendeckende) Erhebung von Daten einen Auftrag benötigt. Das bedeutet primär eine gesetzliche Grundlage oder aber auch eine

entsprechende Verfahrensanweisung durch die zuständigen Ministerien. Klar erkennbar ist, dass eine homogene Datenstruktur mit entsprechender Merkmalsausprägung helfen würde, Analysen zur Thematik Flächenmanagement und -nutzung besser durchführen zu können, so der Experte (Interviewpartner V3):

*„Wenn von politischer Seite ein Bedarf dafür wäre, dann müsste man dies formulieren und in Gesetze umpacken. Eine Möglichkeit wäre, mehr über die Ressorts der Ministerien zu gehen. Wenn z. B. der Folgekostenrechner, hier Fokos<sup>bw</sup>, den Kommunen zur Verfügung gestellt wird, dann hätten wir die Rückmeldung, Daten zu sammeln. Das wird sicher ein Flickenteppich sein, weil nicht jede Gemeinde dies immer nutzt. Und vielleicht auch nicht immer regelmäßig aber zumindest könnte man daraus Stichproben ziehen. (...) Etwas komplizierter ist es, wenn das Bundesland es selber macht. Es gibt sehr viele Informationen, viele Kommunen, die Städte und auch die Planungsträger bzw. Regionalverbände führen ja schon eigene Kataster, aber das ist dann auch das große Problem. Jeder kocht sein eigenes Süppchen mit eigenen Systemen mit anderen, eigenen Merkmalen, die erhoben werden und daher wäre was Einheitliches sinnvoll. Wir haben immer das Problem, dass wir Anfragen haben zu bestimmten Themen, die uns auch interessieren würden und aufgrund der Datenlage nicht beantworten können.“*

Dabei wurde angemerkt, dass eine Analyse der Daten über die Zeitreihe nur zu einem optimalen Ergebnis führt, wenn an einem einheitlichen Zeitpunkt entsprechende Datenausprägungen erhoben werden.

*„Also, letztendlich am hilfreichsten ist es, wenn ich ein eindeutiges Datum habe, an dem ich mich über Jahre entlang hangeln kann. Wir wollen ja Massenerscheinungen darstellen und die über lange Zeitreihen, um Entwicklung absehen zu können und sowas muss dann halt verbindlich installiert werden, mit Merkmalen und Auskunftspflichtigen sowie Ausprägungen und was als Parameter daran hängt.“ (Interviewpartner V3)*

Im Rahmen des Gesprächs wurde ferner auf die Möglichkeiten hingewiesen, wie eine Beschleunigung der Datenverarbeitung im Bereich der Vermessung helfen könnte. Hier sind erste konkrete Schritte eingeleitet worden, so seine Antwort (Interviewpartner V3):

*„Beschleunigung kriegt man dadurch, dass die Vermessungsverwaltung hier vermehrt auch von öffentlich bestellten Vermessungs-Ingenieuren (ÖbVI) bedient*

*wird. (...) In den letzten paar Jahren wurde ja der gesamte EDV-Datenbestand der Vermessungsverwaltung auf ein neues Modell umgestellt im Bereich Kataster-Vermessung ALKIS. Und dieses Datenmodell ist jetzt übergreifend, damit hat man andere Möglichkeiten, Beziehungen herzustellen.“*

Dabei ist auch auf die o. a. Aussagen zu verweisen, welche auf den konkreten Auftrag (d. h. eine gesetzliche Grundlage) von Seiten der Landesregierung verweist. Erst durch eine Anordnung und eine gute, einheitliche Datenbasis wäre eine Grundlage für eine fundiertere Analyse geschaffen, so seine Bemerkung:

*„Das heißt, wenn ich das hätte, einen verbindlichen Auftrag und dann auch entsprechend die Daten, dann könnte ich auch kombinatorisch viel besser damit belegen, ob das wirtschaftlich, unwirtschaftlich und wie damit die Entwicklung entsprechend ist.“*

Im Rahmen der möglichen Verbesserungen, welche von kommunalpolitischer Seite noch gesehen wurden, erklärte ein amtierender jüngerer Bürgermeister, dass er Nachholbedarf bei den Themen der fiskalischen Wirkungsanalyse sieht. Hier wird insbesondere die Situation von verlässlichen Daten angesprochen. Auch bei der Führung während des Verfahrensablaufs (Interviewpartner K6) sieht er Potential. Seine Aussagen bzgl. einer Führung im Prozessverlauf deuten tendenziell auf eine Unterstützung hinsichtlich eines standardisierten Verfahrensablaufs hin (dies wurde ja auch schon von ihm in Kapitel 6.4.2 bekundet).

*„Das wäre schon das Thema Wirtschaftlichkeit. Wenn man da klare Zahlen hätte und schon ein wenig ein Raster. Wenn man da einen Leitfaden hätte, könnte das sicherlich auch transparenter gemacht werden und der politischen Entscheidung helfen.“*

Es wurden ebenfalls verstärkte Maßnahmen im Bereich der Kontrolle und der Gesetzgebung für Kommunalvertreter als Verbesserung erwähnt. Eine bereits genannte Freiwilligkeit scheinen damit einige Kommunalvertreter kritisch zu sehen.

*„Die örtlichen Entscheidungsträger müssen stärker kontrolliert und in einen Rahmen eingebunden werden, um nicht willkürlich da zu bauen.“* (Interviewter Gemeinderat; Interviewpartner K3)

Dabei muss allerdings auch das Ergebnis aus Kapitel 6.3.3 beachtet werden, welches ein Controlling, insbesondere ein Lerneffekt durch eine nachträgliche Betrachtung, als wenig

ausgeprägt angesehen hat. Es könnte also durchaus im Sinne der *liberalen Stadt* ein Controlling in den Kommunen optimiert werden, welches eine verbesserte Sichtweise der lokalen Gremien zur Folge hätte. Auch von einem Vertreter des Bereichs Umwelt und Verkehr würde eine Verbindlichkeit - in diesem Fall bei einer ökonomischen Betrachtung in diesem Zusammenhang - als besser angesehen, wie die u. a. Antwort aufzeigt (Interviewpartner U2). Es spiegelt sich aber auch hier die Konfliktsituation mit den bestehenden Gesetzen wider, wie in Kapitel 3.1.2 im Zusammenhang mit § 12, Abs 1 GemHVO erläutert wurde.

*„Es sollte eigentlich ein Gesetz sein, dass eine Wirtschaftlichkeitsbetrachtung der nächstoberen Behörde vorgelegt wird. (...) mit einem Punktesystem und wenn ich unter einem bestimmten Niveau bin, dann wird es eben auch nicht zugelassen.“*

*„Es muss aber gut gemacht werden. Wie wir sehen, werden solche Gesetzesregelung häufig dann von cleveren Leuten ausgetrickst, wie diese Ökopunkteverordnung. War gut gemeint, ist aber schlecht geworden.“*

Es zeigen sich somit verschiedene Sichtweisen bei den interviewten Personen, welche sich im Spannungsfeld von Freiwilligkeit bis hin zu einer strengeren verpflichtenden Vorgabe von verantwortlichen Aufsichtsbehörden bewegen. Dabei spielen die gesetzlichen Rahmenbedingungen eine entscheidende Rolle, denn es wurde darauf verwiesen, dass zum Beispiel die Regionalplanung bei der schon erwähnten kommunalen Selbstverwaltung hinsichtlich Steuerung und Vorgaben an die Grenzen stößt und somit wenig Einfluss auf die lokalen Entscheidungsträger hat. Es ist damit auch eine gewisse Ohnmacht der übergeordneten Behörde gegenüber der Kommunen zu erkennen, wie ein anderer Regionalplaner erläutert (Interviewpartner V6):

*„Die Regionalplanung hat das Problem, dass sie von der Idee her steuernd eingreift im Sinne eines „Zu viel Wollens“ einzelner Kommunen. Da gibt es zig Instrumente, die mehr oder weniger gut funktionieren, aber es gibt kein Instrument, mit dem ich eine Kommune dazu bringen kann, jetzt an einer bestimmten Stelle z. B. verdichteten Wohnungsbau umzusetzen. Ich kann Dichte-Vorgaben machen bis hin zum Ziel, dass ich in den Regionalplan schreibe. Es kann aber sein, dass die Gemeinde gar nichts macht oder einen Bebauungsplan macht, der diese Dichtewerte nicht erfüllt.“*



*„Den Zielverstoß kann ich geltend machen, aber das läuft ins Leere. Vor dem Hintergrund der aktuellen Diskussion, nicht nur Flächen zu schonen, sondern auch Flächen zu sparen, brauche ich dieses Management-Tool. Aber um Flächen bereitzustellen, muss man überlegen: Das kann nur die Kommune im Rahmen ihrer kommunalen Planungsfreiheit. Ich kann vieles verhindern, aber ich habe ganz wenige Möglichkeiten zum Anstoß in Richtung Umsetzung.“*

Von Seiten des Bereichs Forschung und Beratung muss zunächst einmal die Klarheit bestehen, wer alles an einer Thematik, wie Flächenexpansion beteiligt ist und welche Interessen aufeinander kommen und wie die Datenbasis ist. Die Antwort der interviewten Person aus dem Institut mit kommunalem Forschungs- und Beratungsschwerpunkt hierzu (Interviewpartner B1):

*„Die eine Sache ist, dass man sich sicherlich noch mal verstärkt, also aus einer wissenschaftlichen Perspektive, aber sicherlich auch als Praktiker vor Ort verstärkt wieder die Frage stellen muss: "Wer sind eigentlich die Akteure hier in meiner Stadt, in meiner Region, die in irgendeiner Form von einer Richtungsentwicklung betroffen sind? (...) Also was ist das jeweilige Motiv?“*

Es wird ferner auch gesehen, dass einerseits die rechtlichen Handhabungen fehlen, um die Innenentwicklungspotentiale besser nutzen zu können. Hier spielen wieder die erwähnten Eigentumsverhältnisse eine Rolle. Andererseits werden auch die zusätzlichen Aufwendungen durch Öffentlichkeitsarbeit und Bürgerbeteiligung gesehen, welche die politischen Entscheidungsgremien zurückschrecken lassen und auch die Kosten und den Aufwand für einen Planungsprozess erhöhen. Die interviewte Person aus dem Bereich Beratung und Forschung erläutert dazu ihre Thesen wie folgt (Berater B3):

*„Ich sehe nur noch Platz für Innenentwicklung. Flächen im bebauten Umfeld, die man einfach sinnvoller nutzen könnte. Aber da fehlt es oftmals an rechtlichen Instrumenten, an die Flächen ranzukommen. Und selbst da, wo es diese Instrumente Entwicklungsmaßnahmen gibt, fehlt einfach die Akzeptanz in der Öffentlichkeit. Es sind Entwicklungspotentiale, die nicht umgesetzt werden. Einfach aus Angst vor dem Bürger. Das erfordert zunehmend Aufwand, der auch Geld kostet, in Öffentlichkeitsarbeit oder Bürgerbeteiligung, die wichtig ist.“*

Dabei ist es auch eine Frage der personellen Kapazitäten, welche eine Kommune bereitstellt, um die gesetzlichen Hürden zu überwinden. Kommunikation mit den Bürgern ist ein

wesentlicher Bestandteil, um einen Erfolg im nachhaltigen Flächenmanagement zu erreichen:

*„(...) der Bürgermeister Palmer in Tübingen hat allein sechs Mitarbeiter für Innenentwicklung. Das ist etwas, was man benötigt. Man muss bei der Innenentwicklung mit den Leuten reden, kommunizieren muss man ständig.“* (Interviewpartner U1)

Ein grundlegendes Problem ist allerdings der fehlende politische Wille, sich mit potentiellen Widerständen im Ort auseinander zu setzen und unbequeme Themen zu positionieren. Dies wurde bereits in Kapitel 1.1 bei den Ursachen für den steigenden Flächenverbrauch skizziert.

*„Und es ist zunehmend zu erkennen, dass die Politik vor unpopulären Maßnahmen zurückschreckt und lieber die Finger davonlässt, weil einfach ggf. ein Bürgerentscheid, der negativ ausfällt, droht. Trotzdem sind gerade in Baden-Württemberg Tendenzen (seit Stuttgart 21 ist es in den Köpfen drin), dass man es lässt und dann vielleicht die einfache Außenentwicklung macht, die doch eher unbeachtet oder ohne großen Widerstand läuft.“* (Berater B3):

Aus dem Bereich Umwelt und Verkehr kommen von dem interviewten Experten (Interviewpartner U5) zunächst Verbesserungsvorschläge für ein standardisiertes (Verkehrs-)Verfahren durch Vorgaben des Bundes bzw. der Länder, welches für den Verkehr eingesetzt werden könnte. Allerdings ist hierbei wieder die o. a. kommunale Planungshoheit auch als ein Kriterium zu betrachten, welches nicht unterschätzt werden sollte:

*„Es müsste Vorgaben vom Land und vom Bund geben. Das ist der Punkt eben. Also, die Kommune wird immer sagen, meine Kommunalplanungshoheit. Und da sieht das Land in der Regel schlecht aus. Es ist ganz schwierig, da durchzukommen.“*

*„In Hessen wird bei größeren Vorhaben auch das Umfeld betrachtet. Es gibt ja hessenweit eine Verkehrsdatenbasis, wo man quasi ein Umlegungsmodell hat und dann wird eben konkret eine vorhabenbedingte Belastung eingespeist und überlagert mit dem Allgemeinen. Also in Hessen kann man sowas noch relativ gut nachvollziehen.“*

*„Man könnte erst mal VISUM nutzen, das ist quasi bundesweit verbreitet. Auch mit der Verkehrsdatenbank wie im Rhein-Main Gebiet wäre das möglich. Ist natürlich eine Aufwandssache.“*

Auch Anregungen in Verdichtungsräumen zum Ausbau des ÖPNV und einer Reduktion des individuellen Verkehrs werden als Optimierungspotential gesehen, so der Vertreter eines Umweltschutzverbandes (Interviewpartner U1):

*„Was wir infrastrukturmäßig machen müssen: wir müssen das grundsätzlich entzerren. Im Prinzip müssen wir auf den zweispurigen Straßen (zum Beispiel nach Stuttgart) eine Stadtbahn stellen. Dann habe ich es auf der einen Seite gedeckelt und kann auffüllen. Insgesamt müssen die Verkehrswege nicht zunehmen.“*

Für die befragten Personen aus dem Bereich Umwelt sind auch die Innenentwicklungspotentiale der primäre Fokus. Hierbei wird auf gute Beispiele verwiesen. Ferner wird auch hier die Landesregierung in der Pflicht gesehen, Verbesserungen anzustoßen, so seine Aussage:

*„Es müsste politisch mehr durchgesetzt werden. Zum Beispiel, das Landesplanungsgesetz. Dies ist ein ‘zahnloser Tiger‘, weil 80 Prozent der Planungen im Innenbereich der Kommunen stattfinden.“*

Dabei belegen diverse positive Beispiele bzgl. Innenentwicklung, dass ein Zusammenspiel von Kommunalverwaltung, Bürgern und Fördermittel durchaus auch unter den derzeitigen Rahmenbedingungen erfolgreich sein kann.

### ***Fallbeispiel Duchroth***

*„Seit Beginn der 90er Jahre setzt Duchroth auf eine erfolgreiche Dorferneuerung. Heute, rund 20 Jahre später, blickt die kleine Gemeinde auf eine aufregende Zeit voller Projekte, Ideen und Veranstaltungen zurück. (...) Unter dem Motto ‚Unser Neubaugebiet ist unser Dorf kern‘ begann der Kampf gegen diese Entwicklung. Ein Dorfentwicklungsprogramm wurde gestartet. Erste Erfolge ließen nicht lange auf sich warten: Private Initiativen zeigten, was aus leerstehenden Gebäuden mit etwas Zeit und Arbeitsaufwand geschaffen werden kann. Gleichzeitig konnten alte Baustrukturen erhalten werden. Erste Familien zogen in sanierte Bauernhäuser und umgebaute Scheunen. Die Begeisterung über die positive Entwicklung griff auf die*

*gesamte Dorfbevölkerung über. In den darauffolgenden Jahren wurde mit dem Förderprogramm der „Dorferneuerung“ ein gemeinsames Konzept erstellt, in dem die Bedürfnisse der Bürger besonders im Vordergrund standen. In der Folge wurde weiterer Wohn- und Erwerbsraum im Dorfkern geschaffen, auf Entwicklungen im Außenbereich wird hingegen verzichtet. Mittlerweile besteht die Bevölkerung im Ortskern auch wieder aus allen Altersgruppen, darunter viele junge Familien. Das Dorf ist lebendig. (...) Zur Entlastung des Gemeindehaushaltes wurde eine Bürgerstiftung Duchroth gegründet. Sie stellt Geld für gemeindliche Dorferneuerungsprojekte zur Verfügung. (...) „Das Duchrother Erfolgsrezept beruht auf einer intensiven Beteiligung und Mobilisierung der Bürgerinnen und Bürger. Zahlreiche Bürgerversammlungen und eine gute, weitgehend kostenlose Beratung führten zu einer Initialzündung. Die dadurch verursachten gelungenen Beispiele setzten eine Bewegung in Gang, die den gesamten Ortskern erfasste.“<sup>575</sup>*

Auch gibt es Ideen bei den Verfahrensanweisungen, um die Berechtigungen für eine Flächenexpansion zu minimieren:

*„(...) da könnte man folgendes mit reinnehmen: eine Kommune, die Arbeitsplätze nicht ausreichend hat, d. h. die Arbeitsplätze in der Kommune müssten nachgewiesen werden. Wenn es dann einen hohen Pendlerüberschuss gibt (Auspendlerüberschuss), dann dürfen die zum Beispiel kein Baugebiet machen. Das wäre ein Negativkriterium.“ (Interviewpartner U1)*

Aus ökologischer Sicht zeigt sich ferner Potential in der personellen Ausstattung, dabei wird auch eine Aufstockung der Kapazitäten im Bereich Naturschutz als sinnvoll erachtet. Gerade hier wird eine neutrale Vergabe als ein positives Kriterium angesehen, so der Vertreter des Naturschutzverbandes (Interviewpartner U4):

*„Was ich mir wünschen würde, ja schon lange fordere, wäre, dass die Gutachten für sämtliche Bauvorhaben und auch Planungsverfahren von den Naturschutzbehörden eigentlich vergeben werden müssten. Vom Planungsträger bezahlt natürlich. Der soll das schon bezahlen aber die dürfen sich die Gutachter nicht aussuchen.“*

---

<sup>575</sup> Aktion Fläche (2016). Vgl. auch das Fallbeispiel Hofheim Unterfranken in Kapitel 6.3.1.

Es wird ferner aus seiner ökologischen Sicht ein Potential bei der personellen Ausstattung gesehen und eine Aufstockung der Kapazitäten im Bereich Naturschutz als sinnvoll erachtet:

*„Was ich ferner sehe ist, dass wir Naturschutzbehörden haben, die einfach überlastet sind. (...) Unser Landesnaturschutzverband hat vor einigen Jahren mal eine Erhebung gemacht. Die haben sich die Personaldecke aller unteren Naturschutzbehörden angeschaut in Baden-Württemberg und sind durch die Bank weg zum Ergebnis gekommen, dass die alle personell unterbesetzt sind. (...) Da glaube ich, muss sich einiges ändern. Gerade, wenn die Gutachten, wie gefordert, vergeben werden müssten von den Naturschutzbehörden. Das alles würde zum Positiven dazu führen, dass wir, glaube ich, da aus Naturschutz-Sicht und aus ökologischer Sicht eine deutliche Verbesserung bekommen würden.“*

Um Zielkonflikte zu vermeiden, sind aus der Sicht der Wirtschaft Optimierungen im Bereich der Zusammenarbeit aller Beteiligten erwünscht, so der Kammervertreter (Interviewpartner W2):

*„Auf kommunaler Ebene ist es sicherlich sinnvoll und zielführend, die Bedarfe der Wirtschaft möglichst frühzeitig, aber auch permanent zu erheben. Stichwort Wirtschaftsflächenkonzept, das natürlich nicht nur einmal erstellt, sondern auch permanent aktualisiert werden sollte. Das heißt, die Kommune muss wissen, wo geht die Entwicklung hin, wo sind Bedarfe, wo ist vielleicht eine Entwicklung, die rückläufig ist? Wo kann ich Gebiete vielleicht auch umstrukturieren? Aber letztendlich müssen Flächen für die Wirtschaft in ausreichender Quantität und Qualität vorhanden sein. Das heißt, wir brauchen nutzbare Flächen für die Wirtschaft. Es dürfen keine Nutzungskonflikte geschaffen werden. Und da ist sicherlich in der Kommunikation zwischen Wirtschaft und Kommunen und der Politik noch Verbesserungsbedarf, wobei ich da schon viele Schritte in die richtige Richtung sehe, insbesondere hier in unserer Region.“*

Es kann somit festgehalten werden, dass es eine Reihe von konstruktiven Vorschlägen gibt, welche sowohl die Gesetzgebung als auch die Kommunen betreffen. Dabei betreffen diese Vorschläge teilweise organisatorische Aspekte (Veränderungen von Verantwortung), teilweise inhaltliche Aspekte (Gesetze und Verordnungen), aber auch prozessuale Themen (Standardisierung) und systemtechnische Maßnahmen (wie z. B. optimale Datenstrukturen).

#### 6.4.4 Zwischenfazit und Erkenntnisse

Als Ergebnis für die Thematik Planungsverlauf kann festgehalten werden, dass bei den Kommunen der wirtschaftliche Aspekt zwar - wie in Kapitel 6.3 erwähnt - im Fokus steht, aber die Sicherung der kommunalen Einnahmen von untergeordneter Bedeutung ist. Allerdings wird sich vor und während der Bauleitplanung mit finanziellen Aspekten auseinandergesetzt. Im Nachgang werden finanzielle Aspekte im Prozess wenig betrachtet (dies wurde auch in den o. a. Ausführungen mit einem geringen Interesse für Controlling im Nachgang reflektiert).

Initiativen für neue Siedlungsprojekte gehen primär von lokalen politischen Vertretern aus. Eine vorzeitige Abstimmung bzw. Kommunikation in dem Planungsprozess mit dem benachbarten Umfeld findet selten statt. Es werden primär die gesetzlich vorgeschriebenen Vorgaben und die damit verbundenen Publikationen und Anhörungen eingehalten.

Die Betrachtung des Verkehrs, insbesondere in einem erweiterten Umfeld, wird im Planungsablauf nicht ausreichend berücksichtigt und findet erst in einem späten Stadium des Prozesses statt. Eine zeitnahe Betrachtung, auch unter dem Aspekt der Verkehrsreduktion bzw. Verkehrsvermeidung wäre, so die befragten Experten, wünschenswert.

Für eine einheitliche Erhebung notwendiger Daten mit dem Bezug Flächenmanagement und die damit verbundene Nutzung wäre es hilfreich, wenn der Gesetzgeber landes- bzw. bundesweit eine Initiative ergreifen würde, um eine verbesserte Analyse in diesem Bereich sicherstellen zu können. Es bedarf eines Gesetzes bzw. eines Auftrags, damit entsprechende Daten erhoben werden können.

Es werden ferner Verbesserungen in der zukünftigen Art der Nutzung der Flächenexpansion für Siedlungszwecke gesehen. Dabei geht es primär um die Eigentumsverhältnisse, die den Kommunen vermehrt zustehen sollten. Auch sieht man Handlungsbedarf bei den Förderprogrammen, die strukturierter angegangen werden könnten, um Prozesse entsprechend optimaler zu begleiten.

Im Allgemeinen wird dafür geworben, dass sich eine Bewusstseinsänderung durchsetzen und es mehr Transparenz bei dem Verfahrensablauf für Flächenentwicklungen geben sollte. Eine bessere Datenbasis verbunden mit einer stärkeren Kontrolle bzw. Vorgaben der Kommunen von Seiten der übergeordneten Behörden bzw. Land und Bund, wären aus Sicht einiger Interviewpartner von Vorteil. Dabei ist die Erkenntnis vorhanden, dass dadurch ein

Spannungsfeld mit der kommunalen Selbstverwaltung entstehen könnte. Es wurde ferner von einigen interviewten Personen vorgeschlagen, die Kapazitäten für die administrative Begleitung der Prozessabläufe zu erhöhen und dafür zu sorgen, dass lokale Gutachten von Behörden und nicht von der Kommune vor Ort vergeben werden sollten.

Es kann auch festgehalten werden, dass eine umfangreiche und transparente Beteiligung der Öffentlichkeit von der Mehrheit der Befragten während des Prozessverlaufs als sinnvoll erachtet werden kann (auch wenn einige interviewte Personen aus dem kommunalen Bereich den Informations- und Kommunikationsprozess derzeit als ausreichend ansehen). Hinsichtlich der Kommunikation und der Beteiligung der Öffentlichkeit wurde einerseits auch gesehen, dass hier durch den Gesetzgeber ausreichende Möglichkeiten und Verpflichtungen geschaffen wurden. Es wurde aber auch erklärt, dass in der heutigen Zeit ein anderer Anspruch an Art und Umfang der Kommunikation besteht und die Politik hier proaktiv agieren muss, um diesen veränderten Anforderungen gerecht zu werden. Auch wurde angegeben, dass trotz ausreichender Entwicklungspotentiale im Innenbereich die rechtlichen Hürden und die Akzeptanz der Öffentlichkeit dem oft entgegen sprechen. Eine Scheu vor Konflikten mit der Bürgerschaft bei unpopulären Maßnahmen lassen die kommunalen Vertreter oft den leichteren Weg einer Außenentwicklung einschlagen.

Die Kommunikation im Prozessverlauf mit dem Umfeld bzw. auch innerhalb der Kommune findet eher im Rahmen der gesetzlichen Bestimmungen, d. h. in der Bauleitplanung statt, weniger jedoch im Vorfeld (z. B. in der strategischen Ausrichtung einer Kommune). Eine wenig abgestimmte Entwicklung von neuen Siedlungsprojekten einer Kommune mit dem Umfeld, wie in Kapitel 4.5 am Beispiel eines Neubaugebietes in Frankfurt am Main erwähnt, scheint in der derzeitigen Zeit keine optimale Vorgehensweise zu sein, insbesondere in Verdichtungsgebieten.

Es besteht eine überwiegend positive Einstellung zu einem standardisierten Verfahren von allen Interview-Partnern aus den genannten Schwerpunkt-Bereichen. Kritisch werden die Eingriffe in die kommunale Selbstverwaltung gesehen, d. h. es sollte sichergestellt werden, dass es durch neue Verfahren keine Eingriffe in die Entscheidungshoheit der Kommune gibt. Ferner wird eine positive Wirkung nur gesehen, wenn die Komplexität sich in Grenzen hält, so dass auch kleine Gemeinden dem vorgeschlagenen Standard-Prozessablauf folgen können. Auch wurde angemerkt, dass weitere Verfahrensanweisungen und Vorgaben den ohnehin schon recht komplexen Planungsprozess bei Flächenausweisungen weiter über-

frachten könnten. Ferner sollten Aspekte bei einem derartigen Gesamtprozess berücksichtigt werden, die nicht unbedingt monetarisiert werden können (wie z. B. Umweltthemen und soziale Kosten). Es wurde erkannt, dass durch einen standardisierten Prozess auch das Bewusstsein und der Blickwinkel für alle wichtigen Themen, welche bei Flächenexpansionen berücksichtigt werden sollten, geschärft werden könnte. Als Verbesserung des derzeitigen Planungsablaufs bei Flächenexpansion wurde angeregt, mehr über einen alternativen Umgang mit Flächen zu diskutieren und ggf. über andere Eigentumsverhältnisse nachzudenken. Ferner wurde erwähnt, dass ein größeres Bewusstsein für die Thematik Wirtschaftlichkeit und Folgekosten verbunden mit einer verbesserten Kontrolle der Kommunalvertreter von Vorteil wäre.

## **6.5 Gesamtbewertung der Status-Quo-Analyse**

Ziel der Status-Quo-Analyse war festzustellen, inwieweit die in Kapitel 5.1.2 gestellten Fragen hinsichtlich Nachhaltigkeit und Wirtschaftlichkeit bei der Entwicklung neuer Flächen außerhalb der bestehenden Siedlungsstrukturen aktuell in den Kommunen von Baden-Württemberg berücksichtigt werden. Ferner wurde erfragt, wie die Prozessabläufe bei den Entwicklungen neuer Areale verlaufen. Ergänzt durch die durchgeführten Experten-Interviews konnte somit eine Erkenntnis gewonnen werden, inwieweit die gegenwärtigen Forschungsergebnisse in der Praxis bei den Kommunen angekommen sind und entsprechend respektiert werden. Ferner können aus der Empirik Einsichten gewonnen werden, welche für zukünftige weitere Forschungsbetrachtungen hilfreich sind.

Bezogen auf die Frage, inwieweit nachhaltige Gesichtspunkte und die damit verbundenen Ansprüche an die Siedlungsentwicklung bei der Erweiterung von Flächen außerhalb der bestehenden Siedlungsstrukturen respektiert werden, kann als wesentliche Erkenntnis der Empirie festgehalten werden. Darüber hinaus auch, dass grundsätzlich eine Konfliktsituation mit dem derzeitigen Wachstum in Verdichtungsräumen und der damit verbundenen Nachfrage nach Wohnraum besteht. Das erschwert den Kommunen, quantitativen Bodenschutz in Form von z.B. Innenentwicklung durchzuführen. Ökologische Nachhaltigkeit liegt somit nicht primär im Fokus, wenn es um Bedarfsdeckung und soziale Gesichtspunkte geht.



Bei der Berücksichtigung einer ökonomischen Nachhaltigkeit in der Haushaltspolitik einer Kommune könnte sich die überwiegende Anzahl der qualitativ befragten Experten die Ausweisung von Rückstellungen zum Erhalt der Infrastruktur vorstellen, wenngleich die Gefahr gesehen wird, dass dadurch Investitionen im kommunalen Bereich durch diesen Mittelentzug verhindert werden könnten. Positiv wird der Aspekt der Transparenz und der damit verbundenen, erhöhten Bewusstseinsbildung in der Kommune für eine nachhaltige Haushaltsführung gesehen.

Fördermittel zur Unterstützung des quantitativen Bodenschutzes scheinen teilweise ihren erwünschten Steuerungseffekt zu verlieren, weil sie in der Struktur zu komplex sind und aktuelle Gesetze die Durchführung teilweise erschweren. Auch scheint die Information über die Fördermöglichkeiten nicht optimal gestaltet. Die Komplexität der Anträge zeigt sich ebenso wenig zielführend. Daher empfehlen Experten eine Standardisierung im Bereich der Förderungen, da bei einigen inhaltlich gleichen Unterstützungsleistungen, wie z. B. bei Fördermitteln für die Quartiersentwicklung, je Bundesministerium andere Kriterien gelten.<sup>576</sup> Ebenso wird bemängelt, dass die Kommunen den von ihnen geforderten Eigenanteil an einzelnen Förderprogrammen oft nicht leisten können.<sup>577</sup>

Bezogen auf die Frage, inwieweit Wirtschaftlichkeit bei den kommunalen Entscheidungsprozessen bzgl. Flächenerweiterungen berücksichtigt wird, kann festgestellt werden, dass ökonomische Gesichtspunkte zwar kurzfristig berücksichtigt werden, aber nicht im primären Fokus einer langfristigen Betrachtung stehen. Es ist vorrangig eine Sichtweise vorhanden, welche die Vermeidung von Verlusten bei der Erschließung neuer Siedlungsareale im Fokus hat. Mittelfristige bzw. langfristige ökonomische Untersuchungen sind kaum vorhanden. Es scheint die in Kapitel 3.2.1.1 erwähnte Betrachtung von Brueckner treffend, der in seiner volkswirtschaftlichen Analyse zu der Thematik von einem Marktversagen aufgrund von falscher Steuerung bei Flächenexpansionen spricht.<sup>578</sup> Dadurch, dass nicht alle ökonomischen Aspekte mit entsprechenden marktgerechten (und damit nachhaltigen Preisen) bei Siedlungserweiterungen berücksichtigt werden, kommt es langfristig zu einer falschen Entwicklung bei Flächenexpansionen und den damit verbundenen Infrastrukturen.

---

<sup>576</sup> Anger, Fockenbrock, Neuerer, Riedel (2019), S. 5.

<sup>577</sup> Anger, Fockenbrock, Neuerer, Riedel (2019), S. 4. Vgl. dazu auch Sydow (2018).

<sup>578</sup> Brueckner (2000). brueckner

Auf die Dauer betrachtet werden somit falsche Anreize für die Siedlungsentwicklung gesetzt. Auch das mangelnde Bewusstsein der Kommunen verschärft diese Problematik, wie aus der qualitativen Befragung hervorging.

Beim Ausblenden von Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten spielt auch die erwähnte Konkurrenz der Kommunen untereinander aufgrund der Entwicklung zur unternehmerischen Stadt (Kapitel 3.1.1) eine Rolle, welche nicht unbedingt zu einer Kooperation der Siedlungsräume führt. Dabei könnten Kooperationen Synergien hervorbringen und somit einen Beitrag zur Wirtschaftlichkeit in einer Region leisten. Es zeigt sich, dass ein Zusammenspiel der kommunalen Akteure hinsichtlich eines lokalen bzw. regionalen unternehmerischen Handelns sicher noch optimiert werden kann. Ebenso entscheidend für eine nachgelagerte Betrachtung einer ökonomischen Nachhaltigkeit ist die derzeit mehrfach erwähnte angespannte Lage auf dem Wohnungsmarkt in Verdichtungsräumen.

Obwohl es eine umfangreiche Betrachtung in der Forschung und der Literatur bzgl. Nachhaltigkeit und Wirtschaftlichkeit von Siedlungsexpansionen gibt und verschiedene Modelle für die Betrachtung der Folgekosten bei Flächenerweiterungen existieren, machen die Kommunen in Baden-Württemberg nur wenig Gebrauch davon, so die Ergebnisse der durchgeführten, flächendeckenden Untersuchungen bzgl. fiskalischer Wirkungsanalysen. Das kann einerseits ggf. an der mangelnden (gesetzlichen) Verpflichtung liegen, andererseits an einem dafür notwendigen Bewusstsein. Auch spielen sicher die erwähnten derzeitigen angespannten Umstände auf dem Wohnungsmarkt in Verdichtungsgebieten eine Rolle. Ebenfalls scheint ein zeitnahe Zusammenspiel mit den Folgen für die Verkehrsinfrastruktur zu fehlen. Meist kommen diese Aspekte zu spät im Verfahrensablauf vor.

Darüber hinaus scheint die Sichtweise des Controllings in einigen Punkten noch weitestgehend ausbaufähig, denn die Empirie bestätigt, dass eine Ex-Post Betrachtung von Flächenexpansionen von sehr vielen Kommunen ausgeblendet wird. Gerade dies ist aber auch ein wesentliches Element einer effektiven Verarbeitung von Erfahrungen aus durchgeführten Projekten. Insbesondere im Projektcontrolling scheint z. B. eine Reflexion von Planung und Historie essentiell, um die Güte eines Projektes und die damit verbundene Lernkurven im Nachgang zu verarbeiten. Auch hier verdeutlicht sich, dass die Transformation in Richtung unternehmerischer Stadt mit ihren (Controlling-) Elementen zu gehen scheint. Dies wurde in Kapitel 3.1.1 bereits angemerkt. In der Realität scheint dies noch nicht vollständig abgeschlossen zu sein. Hinzu kommt, dass eine Betrachtung der kommunalen Finanzierung

und die damit verbundenen Effekte hinsichtlich effektiver Einnahmen pro neuem Bürger bzw. Gewerbe nicht ausreichend bedacht werden (siehe Kapitel 3.1.3).

Bezogen auf die Frage des Planungsverlaufs bei der Erweiterung von Flächenarealen, kann zunächst erkannt werden, dass sich die verfassungsmäßige Verankerung der kommunalen Selbstverwaltung, die von einigen befragten Personen als eine nicht zu unterschätzende Hürde angesehen wurde, nicht gerade positiv bei Flächenexpansionen auswirkt. Kommunen sind weitestgehend autark, der politische Wille scheint, wie aus der Empirie u. a. hervorgeht, in vielen Entscheidungen ökonomische und nachhaltige Aspekte auszublenden bzw. nicht im primären Fokus zu stellen. Allerdings gibt es auch einige ungeklärte Themen in der Gesetzgebung. Eine fehlende Legaldefinition von Wirtschaftlichkeit und teilweise widersprüchliche Gesetze (siehe dazu Kapitel 4.2.3) erschweren das Handeln der Kommunen, Nachhaltigkeit und Wirtschaftlichkeit in einen periodengerechten Haushalt darzustellen. Eine große Herausforderung besteht bei der in Kapitel 3.1.2 identifizierten Lücke des § 12 Abs. 1 GemHVO, welcher Flächen in Summe als Investitionen gar nicht berücksichtigt. Dadurch, dass ca. 50 Prozent der Kommunen laut Umfrage Folgekosten überhaupt nicht im Planungsverlauf berücksichtigen, liegt der Schluss nahe, dass eine mangelnde gesetzliche Verpflichtung ökonomischer Aspekte im Planverfahren nicht unbedingt zur intensiven Auseinandersetzung mit dieser Thematik führt. Freiwilligkeit scheint nicht alle Kommunen bei der Entscheidungsfindung zu erreichen.

Im Bereich der Beteiligung der Öffentlichkeit und des näheren Umfeldes einer betroffenen Kommune bzw. eines angedachten Siedlungsareals, könnten noch einige Optimierungen im Verfahrensablauf durchgeführt werden, denn die in Abbildung 12 aus Kapitel 4.4 empfohlene Sensibilisierung im Vorfeld, verbunden mit einer begleitenden Kommunikation beim Projektverlauf, scheint nicht immer zu erfolgen. Die Ergebnisse der Interviews zeigen, dass einerseits eine Tendenz zu Unsicherheit der Kommunikation hinsichtlich der möglichen Reaktion der Bürgerschaft auf geplante Siedlungsprojekte besteht, andererseits aber auch erkannt wird, dass in der heutigen Zeit eine andere Informationsbeteiligung erfolgen muss, um eine verbesserte Transparenz während des Verfahrensablaufs zu erreichen (zumindest bei den jüngeren interviewten Experten).

Als positives Beispiel sei hier die Entwicklung eines bereits erwähnten Neubaugebietes in der Stadt Wedel und der damit verbundene Verfahrensablauf des Projektes genannt. Umfangreiche Kommunikation, Transparenz in den Prozessschritten und die Berücksichtigung

von fiskalischen Wirkungen sowie Gutachten als Entscheidungshilfen, können dazu beitragen, eine objektivere Betrachtung bei Flächenexpansionen zu erreichen.<sup>579</sup> Das am Ende auch hier eine politische Entscheidung gefällt wird, die einen Mehrheitsbeschluss zur Folge hat und nicht alle unterschiedlichen Interessen berücksichtigen kann, ist offensichtlich.<sup>580</sup>

Ein weiteres Beispiel ist die im Interview mit einem Verkehrsexperten genannte Tatsache, dass die Verkehrsproblematik, welche durch neue Siedlungsflächen entstehen kann, meist in dem Prozessablauf zu spät betrachtet bzw. auch unterschätzt wird. Hier zeigt sich, dass eine frühzeitige Missachtung der Interdependenzen einzelner Teilprozesse im Nachgang das Gesamtziel negativ beeinflussen kann.

Ein Ergebnis der Interviewreihe war, dass scheinbar die Erkenntnis besteht, ein standardisierter Prozess könne helfen, Bewusstsein für alle wichtigen Aspekte zu schaffen, die bei der Entscheidung für eine Flächenexpansionen außerhalb bestehender Siedlungsstrukturen berücksichtigt werden sollten. Des Weiteren könnten durch homogene Verfahrensabläufe die Transparenz der Kommunen und Städte, z. B. in einem Bundesland erhöht werden. Dabei würde weitestgehend nicht in die verfassungsmäßig verankerte kommunale Selbstverwaltung eingegriffen, denn standardisierte Prozesse ändern nicht die finale Entscheidungsfreiheit der Entscheidungsträger, sondern fördern die Effizienz und die Vergleichbarkeit der Entscheidungen sowie die bessere Nachvollziehbarkeit.

Zusammenfassend wurde von den interviewten Experten folgende Potentiale für eine Verbesserung im Planungsverlauf gesehen:

- Die Überlegung der veränderten Eigentums- und Nutzungsverhältnisse von Siedlungsflächen und der damit verbundenen Wertschöpfung bei der Umwandlung in Bauland.
- Optimierungen im Bereich der Förderprogramme, insbesondere hinsichtlich Vereinfachung im Antrag und in den Bedingungen.
- Eine verbesserte Datenstruktur und die damit verbundene Bereitstellung für den Planungsverlauf, um Entscheidungen fundierter treffen zu können.
- Ein verbessertes Controlling der übergeordneten Behörden im Planungsverlauf, verbunden mit einer entsprechenden Befugnis. Damit eingeschlossen ist auch eine Veränderung in der kommunalen Selbstverwaltung.

---

<sup>579</sup> vgl. hierzu u. a. Stadt Wedel (2015). Dort ist auch das Gutachten zur fiskalischen Wirkungsanalyse des Planungsbüros Gertz, Gutsche, Rümenapp einzusehen. Vgl. auch Pöhlsen (2017).

<sup>580</sup> Gabriel (2017).

- Eine Erweiterung des Personalbestandes bei den lokalen Entscheidungsträgern und bei den zur Kontrolle vorgesehenen Institutionen.
- Eine langfristige Verbindlichkeit (in der räumlichen Planung), die eine Planungssicherheit gewährleistet.
- Eine Schärfung der Bewusstseinsbildung und ein Verständnis für ein Managen von Komplexität bei Flächenexpansionen.

Es ist insgesamt deutlich geworden, dass eine rein isolierte Betrachtung der einzelnen Themenkomplexe, die auf eine Flächenexpansion in einer Kommune Einfluss haben, weniger zielführend ist als eine Gesamtbetrachtung. Die dadurch verursachte, möglicherweise höhere Komplexität sollte in einem Verfahrensablauf gemanagt werden. Dies kann eine Herausforderung sein. Allein die genannte Aussage eines Experten, dass sich Kommunen anderen Faktoren wie z. B. dem Druck der hohen Nachfrage in Verdichtungsräumen beugen müssen, um nicht andere Verwerfungen anzustoßen, lässt erkennen, dass die Komplexität in Bezug auf nachhaltiges und ökonomisches Handeln in der Siedlungsentwicklung unter bestimmten Einflussfaktoren nicht unterschätzt werden darf. Es spielt hierbei auch die soziale Nachhaltigkeit eine Rolle, die sich gemäß Kapitel 2.5 auch mit der Zusammensetzung der Siedlungsstrukturen auseinandersetzt.

Abbildung 39 versucht die wesentlichen Einflussfaktoren bei der Durchführung von nachhaltigem Flächenmanagement im Sinne einer Vermeidung von Flächenerweiterungen außerhalb der bestehenden Siedlungsstrukturen darzustellen. Bei Berücksichtigung aller dort angegebenen Parameter zeigt sich, dass nachhaltiges Flächenmanagement sehr schnell zu einem Komplexitätsmanagement werden kann, um eine optimale Lösung für alle involvierten Parteien zu finden.<sup>581</sup>

Ferner bedarf es eines entsprechenden Komplexitätscontrollings, um die unterschiedlichen Dimensionen zu managen und die Ergebnisse nachzuhalten.<sup>582</sup> Hinzu kommen die unterschiedlichen Ansprüche und Interessen der in dem Gesamtkontext involvierten Akteure (z.B. Grundstücksbesitzer, Kommunen, regionale Planungsverbände, Projektentwickler, Verkehrsplaner usw.).<sup>583</sup> Auch diese müssen in der Komplexität berücksichtigt und gegeneinander abgewogen bzw. optimiert werden.

---

<sup>581</sup> Zur weiteren Erläuterung des Begriffs Komplexität und des Komplexitätsmanagement vgl. u. a. Luhmann (1991), S. 45 ff., Baeker (1998), S. 21-50.

<sup>582</sup> Zum Komplexitätscontrolling vgl. Gleich und Klein (2013), insb. S. 95-169.

<sup>583</sup> Vgl. dazu auch Gutsche & Schiller (2009).

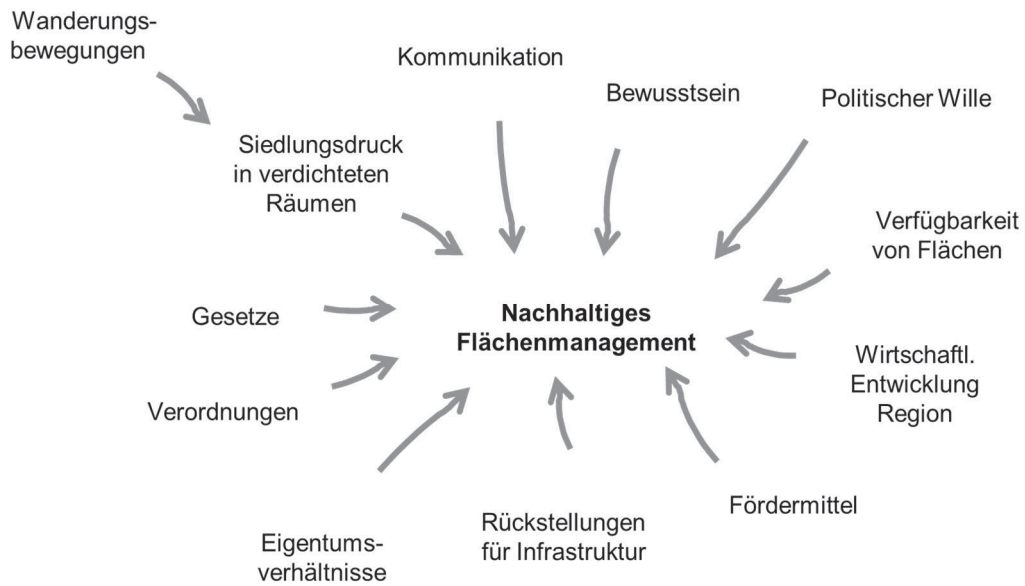


Abbildung 39: Einflussfaktoren für nachhaltiges Flächenmanagement.  
(Eigene Darstellung)

Als ein Beispiel für die Komplexität bei nachhaltigem Flächenmanagement sei hier die derzeitige politische Diskussion genannt, welche von dem Tübinger Oberbürgermeister Palmer angestoßen wurde.<sup>584</sup> Palmer möchte über eine Nutzung des § 176 BauGB, der besagt, dass eine Kommune Grundstückseigentümer zur Bebauung verpflichten kann, diese zwingen, die bis dato ungenutzten Flächen in der Stadt zu bebauen.<sup>585</sup> Es ist somit ein Versuch, bestehende gesetzliche Grundlagen für eine Innenverdichtung zu nutzen, um somit einerseits dem Bedarf und dem Siedlungsdruck in einem Verdichtungsraum und andererseits dem nachhaltigen Flächenmanagement und einer Vermeidung von zusätzlicher Flächenexpansion außerhalb bestehender Siedlungsstrukturen nachzukommen. Dabei kann es ggf. zu gerichtlichen Auseinandersetzungen kommen, da sich die Eigentümer sicher auf dem Rechtsweg Klarheit verschaffen werden, bevor sie sich dem angedachten Zwang einer Bebauungspflicht beugen. Dies bedeutet, dass der Anstoß eines Prozesses einen Folgeprozess als Konsequenz haben kann, welcher dem ursprünglichen Ziel (Nachhaltigkeit durch Innenverdichtung) evtl. entgegenläuft (Schutz des Eigentums bzw. individuelle Entscheidung der Nutzung der Flächen) und sich damit durch möglicherweise zeitaufwendige Gerichtsverfahren auch der kurzfristige Gewinn von Siedlungsflächen für eine Bebauung verzögert.

<sup>584</sup> dpa / Haufe Online Redaktion (2019).

<sup>585</sup> Neff (2019).

Ein grundsätzliches Thema, welches von den interviewten Personen erwähnt wurde, ist die politische Willensbildung und der damit verbundene, teilweise wenig ökonomisch rational begründete Weg, der bei kommunalpolitischen Entscheidungen eingeschlagen wird. Es scheint, als würden die Ziele von Nachhaltigkeit und Wirtschaftlichkeit, die in den o. a. Kapiteln durchaus von den handelnden Personen erkannt werden, nicht stringent in den lokalen Resultaten reflektiert bzw. durchgesetzt. Interessen einzelner Gruppen bzw. lokaler Personen werden bevorzugt. Dies kann in vielen Fällen zu einem Nachteil für die Allgemeinheit führen, wie die in Kapitel 1.1 gelisteten Folgen einer Siedlungsexpansion zeigen. Es wäre somit auch möglich, dass die positive Resonanz zu einem standardisierten Prozessablauf mit der damit verbundenen Transparenz helfen könnte, eine Tendenz zu politisch rationalem und ökonomisch nachhaltigem Handeln zu erreichen.<sup>586</sup>

---

<sup>586</sup> Vgl. dazu die Aussagen von Prof. Dr. Sinn, welcher die These vertritt, dass verantwortliches Handeln einen ökonomischen Sachverstand voraussetzt: „Der Unterschied zwischen der Gesinnungsethik und der Verantwortungsethik liegt darin, dass man für Erstere keinen Sachverstand braucht. Da man bereits die Stellschrauben der Wirtschaftsmaschinerie moralisch bewertet, muss man nicht wissen, wie sie funktioniert. Man kann munter drauflos moralisieren und dann zu einer politisch rationalen, wenn auch ökonomisch unvernünftigen und klimapolitisch wirkungslosen Entscheidung gelangen. Wer indes verantwortungsethisch handeln möchte, muss ökonomischen Sachverstand haben, weil er wissen muss, wie die Maschinerie auf die Bewegung der Stellschrauben reagiert. Weil er Moral und Ethik nur auf das wirtschaftliche Endergebnis anwendet, braucht er Weitsicht und Durchhaltevermögen. Das gilt heute mehr denn je, weil der öffentliche Diskurs in der Zeit der Internet-Medien kurzatmig, oberflächlich und unkundig geworden ist.“ Sinn (2015).

## **7 Modellansatz zur Beurteilung von Flächenerweiterungen am Beispiel Baden-Württemberg**

### **7.1 Modell einer vereinfachten Wirtschaftlichkeitsanalyse für Kommunen**

#### **7.1.1 Grundsätzliche Anmerkungen**

Die in der Literaturanalyse unter Punkt 3.2. erwähnten Wirtschaftlichkeitsmodelle und die damit verbundene kritische Würdigung an diesen derzeitigen Lösungen am Ende des Kapitels zeigen, dass sich grundsätzlich zwei Möglichkeiten ergeben, die Wirtschaftlichkeit von Flächenerweiterungen zu bestimmen. Eine Methode ist, die fiskalische Wirkung der gesamten Kommune hinsichtlich Aufwendungen und Erträgen zu untersuchen. Eine andere Methode hingegen versucht, nur die Untersuchung einer zusätzlichen Fläche bzgl. der fiskalischen Auswirkungen zu bestimmen.<sup>587</sup>

Das hier zu betrachtende Modell basiert auf dem letzten Ansatz einer Untersuchung der zusätzlichen Fläche. Dabei wird das Neubaugebiet als ein Profitcenter bzw. eine Investition gesehen, welche sich durch die direkt zugeordneten Aufwendungen und Erträge (insb. durch die in Kapitel 3.1.3 bestehenden Zuweisungen durch den kommunalen Finanzausgleich) selbst tragen soll.

Das primäre Ziel dieses Modells ist es, einen ersten Anhaltspunkt zu geben, ob das Neubaugebiet eine positive oder negative fiskalische Wirkung auf die Kommune hat. Dabei ist die Analyse ein Bestandteil des in Kapitel 7.2 dargestellten Gesamtbewertungsprozesses. Sofern es zu keiner eindeutigen Aussage kommt, muss möglicherweise eine vertiefende Detailanalyse vorgenommen werden.

Der erste einfache Ansatz einer fiskalischen Betrachtung erscheint als ein probates Mittel, da die beteiligten Personen im Entscheidungskreis (Gemeinderat, Bürgerinitiativen, Einwohner) nicht unbedingt über vertiefte Kenntnisse in der fiskalischen Wirkungsanalyse verfügen.

---

<sup>587</sup> Irwin & Kraybill (1999).



## 7.1.2 Wirtschaftlichkeits-Modell

### 7.1.2.1 Annahmen und Erläuterungen

Das hier vorgeschlagene Wirtschaftlichkeits-Modell zur Berechnung von Neubaugebieten außerhalb der bestehenden Siedlungsstrukturen ist eine Darstellung in Form einer Gewinn- und Verlustrechnung über die zu definierende Zeitachse, d. h. die periodische Darstellung aller relevanten Aufwendungen und Erträge, welche das Areal beeinflussen. Es stellt somit eine geschlossene zu bewertende Einheit dar, deren fiskalischer Nutzen festgestellt werden soll. Dabei werden nur die Aufwendungen für die externen Bürger in dem Areal berücksichtigt, denn Wanderungsbewegungen innerhalb der Gemeinde bringen in Summe für diese keine Veränderungen bei den Steuereinnahmen bzw. im kommunalen Finanzausgleich.<sup>588</sup> Ferner werden keine zusätzlichen Aufwendungen, wie z. B. der Anschluss des Areals an den ÖPNV oder sonstige Zusatzaufgaben über die öffentlichen Grundversorgung hinaus berücksichtigt. Der Grund liegt in der Annahme, dass diese zusätzlichen Aufwendungen zwar die Attraktivität des neuen Gebietes erhöhen, aber auch die Kosten.

Die Kosten für den Erhalt der Infrastruktur (Folgekosten) in Form von periodisch laufenden Kosten und periodisch zu bildenden Rückstellungen werden durch das Modell Fokos<sup>bw</sup> der Stadtentwicklungsgesellschaft STEG berechnet und in den Aufwand eingefügt. Die Nutzung der Berechnung der Folgekosten durch diese Lösung hat erstens den Grund, dass diese Lösung schon einige Jahre im Land Baden-Württemberg erprobt und technisch sehr weit entwickelt bzw. ausgereift ist. Außerdem steht dieses Software-Tool Kommunen in Baden-Württemberg kostenlos zur Verfügung.<sup>589</sup> Da in der Lösung nur Folgekosten der Infrastruktur für Wohngebiete berechnet werden, wird angenommen, dass die berechneten Werte für die Infrastruktur eines Wohngebietes sich nicht wesentlich von denen eines Gewerbegebietes unterscheiden.

Die Berechnung und der damit verbundene mögliche positive Effekt der Erträge aus der Gewerbesteuer folgt dem in Kapitel 3.1.3 erwähnten Ansatz (siehe dazu auch im Anhang Kapitel 9.3). Das bedeutet, dass zunächst der Wert aus der Differenz aus Schlüsselzahl und Schlüsselzuweisung abzüglich der Umlagen berücksichtigt wird (*ceteris paribus*). Ferner

---

<sup>588</sup> Holtmann (1973), S. 80.

<sup>589</sup> Antwort der STEG, Frau Wiedemann, auf Anfrage per Mail am 07.06.2017, ob die Lösung Fokos<sup>bw</sup> weiterhin den Kommunen kostenlos zur Verfügung steht. Auf weitere Rückfrage wurde von der STEG erläutert, dass Fokos<sup>bw</sup> nicht weiterentwickelt wurde und somit ggf. auf einen aktuellen Stand gebracht werden müsste (Daten, Parameter).

wird eine Deltabetrachtung der Gewerbesteuer von realem Hebesatz und Anrechnungshebesatz vorgenommen. Das bedeutet, dass zusätzlich der Anteil der Gewerbesteuer berücksichtigt wird, der nicht in die Berechnung des kommunalen Finanzausgleichs einfließt.

Für die Nutzung des Modells über die Zeitachse ist es notwendig, sich mit dem Verlauf der Besiedlung auseinanderzusetzen, d. h.: Wie werden sich die Einwohner in dem Areal in Summe im Laufe der Zeit ansiedeln, bis eine 100 prozentige Siedlungsdichte erreicht ist. Für die Verteilung der Besiedlungsdichte wird eine einfache Annahme in dem Modell vorgenommen:

- $t_n$ : keine Einwohner im Neubaugebiet, wobei  $0 < n <= 2$
- $t_3$ : 25 Prozent der max. Zielerreichung der Einwohner im Neubaugebiet
- $t_4$ : 45 Prozent der max. Zielerreichung der Einwohner im Neubaugebiet
- $t_5$ : 55 Prozent der max. Zielerreichung der Einwohner im Neubaugebiet
- $t_6$ : 65 Prozent der max. Zielerreichung der Einwohner im Neubaugebiet
- $t_7$ : 75 Prozent der max. Zielerreichung der Einwohner im Neubaugebiet
- $t_8$ : 80 Prozent der max. Zielerreichung der Einwohner im Neubaugebiet
- $t_9$ : 85 Prozent der max. Zielerreichung der Einwohner im Neubaugebiet
- $t_{10}$ : 90 Prozent der max. Zielerreichung der Einwohner im Neubaugebiet
- $t_{11}$ : 95 Prozent der max. Zielerreichung der Einwohner im Neubaugebiet
- $t_n$ : 100 Prozent der max. Zielerreichung der Einwohner im Neubaugebiet, wobei  $n >= 12$

Ferner ist die Verteilung der Einwohner in die Kategorien

1. Externe Zunahme Einwohner Neubaugebiet,
2. Externe Zunahme Kindergartenkinder (3-6 Jahre),
3. Derzeitige Kindergartenkinder,
4. Externe Zunahme Grundschulkinder (6-10 Jahre),
5. Derzeitige Grundschulkinder,
6. Externe Zunahme Einkommensteuerpflichtige und Rentner,

notwendig, um entsprechende Berechnungen der Aufwendungen und Erträge vornehmen zu können (siehe dazu die Formeln in Kapitel 7.1.2.2). Die o. a. Punkte 1. bis 6. sind relative Anteile der Besiedlungsdichte  $t_{1-n}$ . Das bedeutet, dass der Anteil immer linear gleich zu der

entsprechenden Gesamtbesiedlungsdichte ist. Die Parameter oder aber die absoluten Zahlen können jederzeit verändert werden.

Beispiel: Die externe Zunahme an Einwohnern in dem Neubaugebiet zum Zeitpunkt  $t_3$  ist:

$$a_{t_3} = EW_{\text{tot}} \times A \times t_3$$

$$= EW_{\text{tot}} \times A \times (0,25)$$

wobei

$A$  = relative Anteil der externen Einwohner an der totalen Siedlungsanzahl  
(z. B. 0,6)

$EW_{\text{tot}}$  = 100 Prozent Siedlungsanzahl der Einwohner

### 7.1.2.2 Aufbau und Berechnungslogik

Das Modell geht davon aus, dass eine Rendite des Baugebietes erzielt werden soll.

1. Rendite =  $R$ .

Diese Rendite setzt sich zusammen aus der Summe der Erträge ( $E$ ) abzüglich der Aufwendungen ( $A$ ) für einen definierten Betrachtungszeitraum  $t_n$ :

$$R = E_t - A_t,$$

wobei

$$E_t = \sum_{i=a}^h i_t \text{ und}$$

$$A_t = \sum_{i=h}^s i_t.$$

2. Die zur Summe von  $R$  gehörenden Erträge ( $E$ ) sind:

$a$  = Erträge der Gemeinde aus dem Verkauf von eigenen Grundstücken im Neubaugebiet,

$$b = b_1 \times b_2 / b_3,$$

wobei

$b_1$  = extern hinzugezogene, steuerpflichtige Einwohner und Rentner des Neubaugebietes,

$b_2$  = Anteil der Kommune an der Einkommensteuer,

$b_3$  = Anzahl steuerpflichtiger Einwohner der Kommune,

wobei

$$b_1 = (e_0 \times p_1) \times p_2,$$

wobei

$e_0$  = Anzahl der zusätzlichen Einwohner im Neubaugebiet,

$p_1$  = relativer Anteil der externen Zunahme im Neubaugebiet an der Gesamtanzahl der Einwohner in dem Neubaugebiet,

$p_2$  = relativer Anteil Einkommensteuerpflichtige und Rentner an der externen Zunahme der Einwohner im Neubaugebiet

und

$$b_3 = e_3 - e_{<20},$$

wobei

$e_3$  = Anzahl Einwohner der Kommune,

$e_{<20}$  = Anzahl Einwohner < 20 Jahre;

$$c = c_1 \times (\text{Gew 21} / (c_1 + e_3))$$

wobei

$c_1$  = extern hinzugezogene Einwohner des Neubaugebietes,

Gew 21 = Schlüsselzuweisung (neu)<sup>590</sup>;

$$d = c_1 \times d_2,$$

wobei

$d_2$  = Investitionspauschale je Einwohner (diese wird vom Land festgelegt pro Jahr; vgl. § 4 FAG);<sup>591</sup>

$$e = c_1 \times e_2 / c_3,$$

wobei

$e_2$  = Anteil der Kommune an der Umsatzsteuer;

$$f = b_1 \times f_1 / b_3,$$

wobei

$f_1$  = Anteil der Kommune am Familienleistungsausgleich;

---

<sup>590</sup> siehe dazu die u. a. Erläuterungen bzgl. der Veränderung der Gewerbesteuer.

<sup>591</sup> Ministerium für Finanzen und Wirtschaft Baden-Württemberg (2012), S. 32.

Dabei ist zu beachten, dass die Berücksichtigung der o. a. Positionen b bis f nicht in der Periode  $t_n$  stattfindet, sondern zeitversetzt in Periode  $t_{n+2}$ . Der Grund ist die Berücksichtigung im kommunalen Finanzausgleich, der (wie in Kapitel 3.1.3 erwähnt) immer das zweitvorangegangene Jahr als Basis für die Verrechnungsansätze nimmt.

$$g = g_1 \times g_2,$$

wobei

$g_1$  = bebaute Fläche des Neubaugebietes,

$g_2$  = Ø Grundsteuer / m<sup>2</sup> in der Kommune,

$h$  = Zuwachs der Gewerbesteuer (Gew 20).

Der Zuwachs der Gewerbesteuer (Gew 20) ist eine Delta-Betrachtung und setzt sich zusammen aus der Differenz der effektiven Netto-Gewerbesteuer (Gew 18) und der Veränderung der Schlüsselzuweisung (Gew 19). Letzteres gilt aber nur für Kommunen, die durch den Zuwachs der Gewerbesteuer nicht abundant werden bzw. schon abundant sind. Abundante, bzw. durch den Zuwachs der Gewerbesteuer abundant werdende Kommunen, erfahren einen Zuwachs der Gewerbesteuer durch die effektive Erhöhung der Steuerkraftsumme, d. h. ohne Abzug der Veränderung der Schlüsselzuweisung. Das Vorgehen berechnet sich wie folgt:

1. Die Brutto-Gewerbesteuer (Gew 11) wird für das Neubaugebiet bzw. Gewerbegebiet zunächst wie folgt errechnet:

$$\text{Gew 11} = \text{Gew 1} \times \text{Gew 2} \times \text{Gew 7},$$

wobei

Gew 1 = Gewerbeertrag in dem zu betrachtenden Zeitpunkt  $t_n$ ,

Gew 2 = Hebesatz der Kommune für die Gewerbesteuer,

Gew 7 = Gewerbesteuermesszahl.

Von der Brutto-Gewerbesteuer des Neubaugebietes (Gew 11) werden die Gewerbesteuerumlage (Gew 12) und zusätzlich die Kreisumlage (Gew 16) und Finanzausgleichsumlage (Gew 17) abgezogen.

Das Ergebnis ist die Netto-Gewerbesteuer der Kommune (Gew 18) abzüglich der Umlagen, welche auf die Erhöhung der Steuerkraftsumme (Gew 15) anfallen:

$$\text{Gew 18} = \text{Gew 11} - \text{Gew 12} - \text{Gew 16} - \text{Gew 17},$$

wobei

$$\text{Gew 16} = \text{Gew 15} \times \text{Gew 9},$$

$$\text{Gew 17} = \text{Gew 15} \times \text{Gew 10}.$$

Die Berechnung der Gewerbesteuerumlage (Gew 12) geht wie folgt:

$$\text{Gew 12} = \text{Gew 11} \times \text{Gew 8},$$

wobei

$$\begin{aligned} \text{Gew 8} &= \text{prozentuale Gewerbesteuerumlage} \\ &= (\text{Gew 4} + \text{Gew 5} + \text{Gew 6}) / \text{Gew 2} \end{aligned}$$

wobei

$$\text{Gew 4} = \text{Bundesvervielfältiger},$$

$$\text{Gew 5} = \text{Landesvervielfältiger},$$

$$\text{Gew 6} = \text{Erhöhungszahl},$$

$$\text{Gew 2} = \text{Hebesatz der Kommune für die Gewerbesteuer (s.o.)}.$$

2. Die Veränderung der Schlüsselzuweisung im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs (Gew 19) errechnet sich wie folgt:

$$\text{Gew 19} = \text{wenn } (\text{Gew 13} - \text{Gew 14}) > 0 \rightarrow - \text{Gew 14}; \text{ sonst } - \text{Gew 13} \times 0,7,$$

wobei Gew 14 die bis dato geltende Schlüsselzuweisung und Gew 13 die Netto-Gewerbesteuer gemäß dem kommunalen Finanzausgleich ist (zur Berechnung siehe dazu 3.).

Dabei wird davon ausgegangen, dass die Auszahlung der Schlüsselzahl zu 70 Prozent erfolgt.<sup>592</sup> Auch dieses Ergebnis ist erst zwei Jahre später wirksam.

3. Die Veränderung der Steuerkraftsumme (Gew 15) erfolgt durch folgende Berechnungslogik:

$$\text{Gew 15} = \text{Gew 13} + \text{Gew 19}$$

wobei

$$\text{Gew 13} = \text{Gew 11a} - \text{Gew 12},$$

---

<sup>592</sup> Vgl. dazu die Ausführungen in Kapitel 3.1.3, insbesondere die Ausführungen zur Auszahlung der Schlüsselzuweisung (siehe Abbildung 6).

wobei

Gew 11a die Brutto-Gewerbsteuer für den kommunalen Finanzausgleich mit

$$\text{Gew 11a} = \text{Gew 1} \times \text{Gew 3} \times \text{Gew 7}$$

und Gew 12 die Gewerbesteuerumlage (auch für den kommunalen Finanzausgleich) mit

$$\text{Gew 12} = \text{Gew 8} \times \text{Gew 11a}$$

ist.

Das bedeutet, eine Veränderung der Steuerkraftsumme (Gew 15) ergibt sich aus der Differenz der in dem kommunalen Finanzausgleich berechneten Netto-Gewerbsteuer (Gew 13) abzüglich der Veränderung der Schlüsselzuweisung (Gew 19), die ja 70 Prozent der Schlüsselzahl beträgt.

Damit berechnet sich der gesamte Zuwachs der Gewerbesteuer (Gew 20) wie folgt:

$$\text{Gew 20} = \text{wenn } (\text{Gew 18} - \text{Gew 14}) < 0 \Rightarrow \text{Gew 18} + \text{Gew 14}; \text{ sonst: Gew 18.}$$

Die neue Schlüsselzuweisung (Gew 21), welche als Grundlage für weitere Berechnungen dient, berechnet sich wie folgt:

$$\text{Gew 21} = \text{wenn } (\text{Gew 14} - \text{Gew 13}) < 0 \Rightarrow \text{Gew 21} = 0; \text{ sonst: Gew 14} + \text{Gew 19.}$$

Das bedeutet, dass der Zuwachs der Gewerbesteuer sich zusammensetzt aus der zusätzlichen Gewerbesteuer, welche die Steuerkraftsumme erhöht (abzüglich der Kreis- bzw. Finanzausgleichsumlage) und der Veränderung der Schlüsselzuweisung, wenn die Kommune nicht abundant ist. Dabei ist auch hier zu beachten, dass die neue Schlüsselzuweisung erst zwei Jahre später ( $t_{n+2}$ ) wirksam ist.

Im Prinzip ist das Ergebnis die mathematische Berechnung des in Kapitel 3.1.3 beschriebenen Sachverhalts. Eine Zunahme der Gewerbesteuer führt im kommunalen Haushalt erst dann zu positiven Effekten, wenn die Schlüsselzuweisung übertroffen wird. Ein Teil der Gewerbesteuer, welcher durch Differenz von Hebesatz und Anrechnungshebesatz zu positiven Effekten führt, wird im kommunalen Finanzausgleich nicht berücksichtigt und bleibt als Ertrag in der Kommune.

3. Die zur Summe von R gehörenden Aufwendungen (A) sind:

i = Aufwand für Ankauf von Grundstücken durch die Kommune

$$j = j_1 \times j_2 / j_3,$$

wobei

$j_1$  = Anzahl der zusätzlichen Mitarbeiter im Bauamt (in Vollzeitkräften gerechnet),

$j_2$  = Summe der Personalkosten der Gemeinde,

$j_3$  = Anzahl der Mitarbeiter in der Gemeinde (in Vollzeitkräften gerechnet);

k = Kosten zusätzlicher Mitarbeiter in der Verwaltung,

$$= (e_0 \times p_1) \times (j_2 / j_3) \times (j_3 / c_3),$$

l = Kosten Kindergarten,

$$= l_1 \times l_2 / l_3,$$

wobei

$l_1$  = Anzahl der externen Kinder im Kindergartenalter im Neubaugebiet,

$l_2$  = Zusatzkosten der Kommune für die Kindergärten im Haushalt,

$l_3$  = Kapazität der Kindergärten (Anzahl max. Kindergärtenplätze);

m = Kosten Grundschule,

$$= m_1 \times m_2 / m_3,$$

wobei

$m_1$  = Anzahl der externen Schulkinder im Neubaugebiet,

$m_2$  = Zusatzkosten der Kommune für die Schule im Haushalt,

$m_3$  = Kapazität der Schule (Anzahl max. Schülerplätze);

n = Kosten Fördermaßnahmen Schüler,

$$= m_1 \times n_2 / n_3 \times 50 \text{ Prozent},$$

wobei

$n_2$  = Zusatzkosten (Zuschuss) der Kommune für Fördermaßnahmen an Schülern im Haushalt,

$n_3$  = Anzahl Schulkinder in der Gemeinde;

o = Kreisumlage,

$$= c_1 \times o_1 / c_3,$$



wobei

$o_1$  = Kreisumlage der Gemeinde im Haushalt;

$p$  = Finanzausgleichsumlage,

$$= c_1 \times p_3 / c_3,$$

wobei

$p_3$  = Finanzausgleichsumlage der Gemeinde im Haushalt;

$q$  = Berechnung der Folgekosten mittels Simulationsprogramm Fokos<sup>bw</sup> der STEG (Laufende Kosten und Rückstellungen für den Erhalt der Infrastruktur). Hierzu wird auf Kapitel 3.2.2.2 verwiesen, wo Fokos<sup>bw</sup> ausführlich beschrieben wurde.

$r$  = Verwaltungskosten,

$$= c_1 \times r_1,$$

wobei

$r_1$  = Zusatzkosten der Verwaltung (Pauschale) der Gemeinde im Haushalt;

$s$  = Erschließungsaufwand der Kommune, d. h. Kosten, welche die Gemeinde für das Neubaugebiet zu tragen hat

4. Die Rendite ( $R$ ) kann einen positiven oder negativen Wert ausweisen (oder aber null sein). Entsprechend ist die Verzinsung, denn der Wert ( $R$ ) kann mit dem Referenzzinssatz  $Int^+$  oder  $Int^-$  erhöht oder vermindert werden.

$$Int = \text{wenn } R > 0 \rightarrow R \times Int^+,$$

$$\text{wenn } R < 0 \rightarrow R \times Int^-,$$

wobei

$Int^+$  = Habenzinssatz,

$Int^-$  = Sollzinssatz.

Somit ist die Gesamtrendite die Rendite ( $R_{tot}$ ) mit entsprechender Verzinsung:

$$\mathbf{R_{tot} = R + Int.}$$

Die Rendite kann somit periodisch für die Periode  $t_0$  bis  $t_n$  berechnet werden oder aber kumuliert für diese Periode.

Wird die Rendite kumuliert ( $R_{kum}$ ) berechnet gilt:

$$R_{kum\ t0} = R_{tot\ t0},$$

$$R_{\text{kum tn}} = R_{\text{kum tn-1}} + R_{\text{tot tn}}.$$

Ein Beispiel für die Berechnung mit dem Modell anhand einer fiktiven Kommune in Baden-Württemberg befindet sich im Anhang.

### 7.1.2.3 Ergebnis und Lösungsansatz

Im Ergebnis kann gesagt werden, dass das o. a. und beschriebene Wirtschaftlichkeits-Modell für eine erste Wirtschaftlichkeitsanalyse bei der Betrachtung von Neubaugebieten außerhalb der bestehenden Siedlungsstrukturen hilfreich ist. Es müssen insgesamt nur wenige Daten eingegeben werden. Diese sind meist gut zugänglich in den Kommunen und entsprechend vorhanden. Ein einziger hoher Aufwand ist durch die Nutzung der Lösung Fokos<sup>bw</sup> gegeben, da hier je nach Art und Umfang viele Daten eingegeben werden müssen. Es bleibt in den späteren Kapiteln zu diskutieren, ob hier ggf. durchschnittliche Folgekosten pro Hektar Land (inkl. Rückstellungen für den nachhaltigen Erhalt der zukünftigen Infrastruktur) als Vorgabe z. B. durch das statistische Landesamt oder aber das Umweltministerium möglich sind (evtl. in einer Staffelung für kleine, mittlere und große Kommunen). Damit würde sich auch hier der Bearbeitungsprozess vereinfachen und der Aufwand reduzieren.

Die Wirtschaftlichkeitsbetrachtung kann nicht nur in einem frühen Stadium benutzt werden. Es könnte auch hilfreich sein, die Betrachtung im Nachgang, z. B. innerhalb eines Zeitraums von 15 bis 20 Jahren, durchzuführen, um so Erkenntnisse aus der Analyse für weitere angedachte Projekte zu bekommen. Ferner ist es aus Sicht eines Controllings sinnvoll, eine Investitionsbetrachtung sowohl im Vorfeld als auch im Nachgang durchzuführen, um so feststellen zu können, ob die Parameter für die Berechnungen korrekt waren oder aber ob mit neuen Erkenntnissen ggf. andere Ergebnisse hervorbringen. Ex-Post Betrachtungen können helfen, zukünftige Entscheidungen über weitere Flächenversiegelungen besser durchzuführen zu können und Wiederholungen von falschen Annahmen zu vermeiden.

## 7.2 Modell eines Prozessablaufs zur Gesamtbeurteilung von Flächenerweiterungen in einer Kommune

In den vorangegangenen Kapiteln (insb. Kapitel 3.2) sind neben dem (nationalen und internationalen) Literaturstand zum Thema fiskalische Wirkungsanalysen von Flächenerweiterungen die derzeitigen kritischen Punkte im Planungsverlauf (am Beispiel des Bundeslandes Baden-Württemberg) aufgezeigt und ein Modell für eine einfache und verständliche Berechnung der Wirtschaftlichkeit für Flächenerweiterungen außerhalb der bestehenden Siedlungsstrukturen entwickelt worden. Dieses Modell versucht, das ausgewiesene Gebiet in seiner Gänze zu betrachten und unter Berücksichtigung aller Aufwendungen und Erträge eine gesamtheitliche Bewertung vorzunehmen. In diesem Kapitel wird der Versuch unternommen, die o. a. Erkenntnisse und unterschiedlichen Sichtweisen, die eine Notwendigkeit für eine Gesamtbeurteilung darstellen, in einen Gesamtprozess zu überführen und somit ein Modell zu entwickeln, welches als ein Standardverfahren bei Flächenerweiterungen in Baden-Württemberg genutzt werden könnte. Dabei wird versucht, einem Prozessablauf analog der in Abbildung 3 dargestellten Schritten zu folgen. Dieser Ansatz folgt der Kritik in der Literatur, die eine Standardisierung fordert.<sup>593</sup> Des Weiteren wird auch der Forderung einer besseren Verbindung von Instrumenten aus dem Naturschutz, der Raumplanung, dem Städtebau und dem fiskalischen Ansatz Folge geleistet.<sup>594</sup> Hierzu kann ein Prozess folgendermaßen definiert werden:

- *„Eine Folge von übergeordneten, strukturierten Tätigkeiten und Aktivitäten mit einem klaren Beginn und Ende, die sich an den Zielen einer Organisation orientieren oder aber als*
- *Eine wertschöpfende Transformation, die durch das Zusammenwirken von Mitarbeitern, Betriebsmitteln, Methoden und Verfahren einen klar definierten, messbaren Input in einen ebenso definierbaren Output verwandelt.“*<sup>595</sup>

Ein standardisiertes Prozess-Verfahren kann dazu beitragen, dass die Kosten für die Durchführung und die damit verbundene Bearbeitungszeit reduziert und die Qualität insgesamt verbessert werden kann. Ferner kann eine Reduktion der Komplexität erreicht und die Transparenz erhöht werden.<sup>596</sup> Grundsätzlich könnte der Prozess bzgl. der Entwicklung einer Kommune im Verlauf derart aufgezeigt werden, dass zunächst eine Vision über die

---

<sup>593</sup> Henger & Thomä (2009), S. 14.

<sup>594</sup> Heiland et al. (2006).

<sup>595</sup> Brandstät (2000), S. 109.

<sup>596</sup> Schumacher & Wind (2009).

zukünftige Ausrichtung des Ortes entsteht. Diese Vision führt in eine Strategie, die mit Zielen verbunden wird. Die Ziele führen zu verschiedenen Projekten, welche umgesetzt und im Nachgang mittels eines geeigneten Controllings überprüft werden können. In dem hier aufgezeigten Prozessablauf wird ein Projekt *Flächenerweiterungen* näher betrachtet, insbesondere der Prozessschritt *Bewertung von Flächenerweiterungen*, hier insbesondere von Gebieten außerhalb der bestehenden Siedlungsstrukturen. Abbildung 40 zeigt diesen möglichen Prozessverlauf in einem Zusammenhang auf. Der Teilprozess *Bewertung von Flächenerweiterungen*“, gerade im Sinne einer Wirtschaftlichkeitsbetrachtung, ist ein Unterpunkt des Teilprozesses bzw. Teilprojektes *Entwicklung von Flächen*. Dieser Teilprozess gehört wiederum in den Prozessabschnitt *Projekte*, denn Flächen zu nutzen ist ein Projekt bzw. eine Maßnahme unter vielen anderen Projekten, die zur Weiterentwicklung einer Kommune beitragen können.

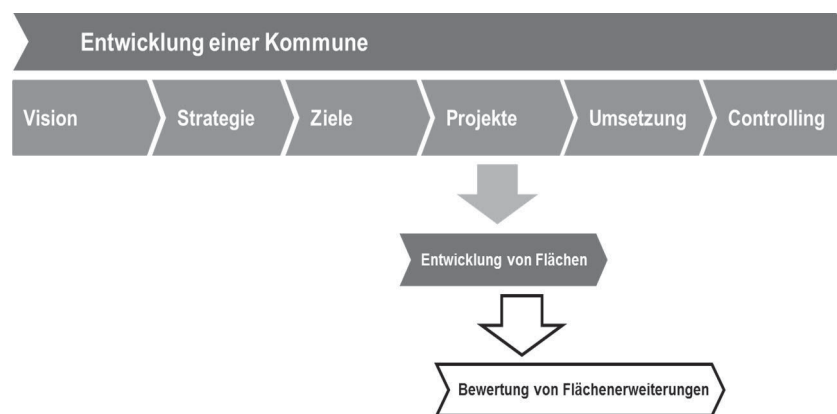


Abbildung 40: Möglicher Prozessverlauf des Prozesses Entwicklung einer Kommune.  
(Eigene Darstellung)

### 7.2.1 Einordnung des Prozessablaufs zur Gesamtbeurteilung von Flächenerweiterungen in die Raumplanung

In diesem Kapitel soll kurz erläutert werden, wo der Prozess bzgl. einer Bewertung von Flächenerweiterungen in der Raumplanung von Baden-Württemberg eingeordnet werden sollte. Die räumliche Gesamtplanung in Baden-Württemberg ist in drei wesentliche Teile unterteilt: den Landesentwicklungsplan, die Regionalpläne und die Bauleitplanung. Die Rechtsgrundlagen sind auf Bundesebene das Raumordnungsgesetz, auf Landesebene entsprechend das Landesplanungsgesetz.<sup>597</sup> Abbildung 41 zeigt die Struktur und den Aufbau.

<sup>597</sup> Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Wohnungsbau Baden-Württemberg (2017/3).

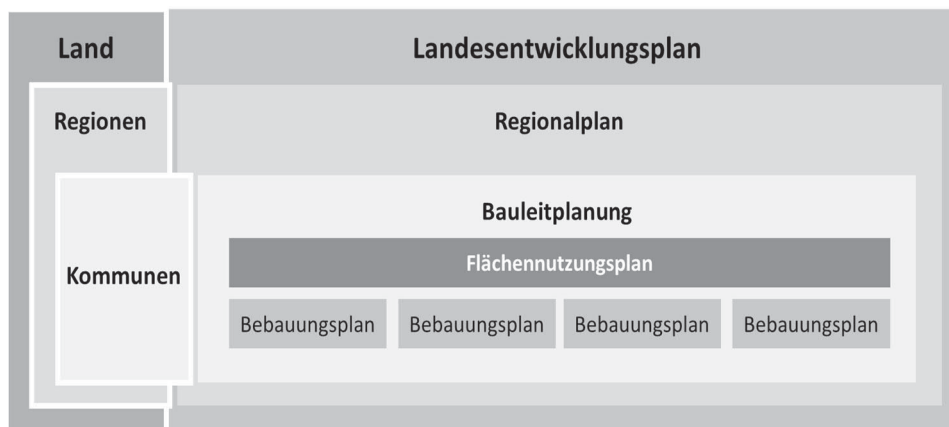


Abbildung 41: Aufteilung der Raumplanung in Baden-Württemberg.  
(Eigene Darstellung)

In der Präambel des Landesentwicklungsplans für Baden-Württemberg heißt es:

*„Der Landesentwicklungsplan stellt das rahmensetzende, integrierende Gesamtkonzept für die räumliche Ordnung und Entwicklung des Landes dar. Er legt im Rahmen der bundes- und landesrechtlichen Regelungen die Ziele und Grundsätze der Raumordnung für die Landesentwicklung sowie für die Abstimmung und Koordination raumbedeutsamer Planungen fest. Am Landesentwicklungsplan sind alle räumlichen Planungen, insbesondere die Regionalplanung, die kommunale Bauleitplanung und die fachlichen Einzelplanungen, sowie raumbezogene Förderprogramme auszurichten. Als übergeordneter Gesamtplan enthält der Landesentwicklungsplan keine parzellenscharfen Festlegungen.“*<sup>598</sup>

Einige wichtige Punkte, die im Plan geregelt werden sind:

- er trifft grundsätzliche Festlegungen zur Siedlungs-, Freiraum- und Infrastruktur,
- er weist Raumkategorien aus (Verdichtungsräume, Randzonen um die Verdichtungsräume, Verdichtungsbereiche im ländlichen Raum und ländlichen Raum im engeren Sinn),
- er weist Oberzentren, Mittelzentren und Mittelbereiche, Entwicklungsachsen und Räume mit besonderen Entwicklungsaufgaben aus,
- er trifft verbindliche Aussagen zur Entwicklung der Verkehrsinfrastruktur, zum Hochwasserschutz, zur Rohstoffsicherung und zur Entwicklung in den Regionen,
- er lenkt die Nutzung und den Schutz der Freiräume sowie die Ansiedlung von Einkaufszentren.<sup>599</sup>

<sup>598</sup> Landesregierung Baden-Württemberg (2002).

<sup>599</sup> Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Wohnungsbau Baden-Württemberg (2017/3).

Der Landesentwicklungsplan bildet somit ein Grundwerk für die Regionalplanung und die Bauleitplanung. Er unterscheidet zwischen Programmen und Plänen, d. h. auf der einen Seite die verbale Darstellung der allgemeinen Ziele und Grundsätze und auf der anderen Seite die planerische (graphische) Darstellung dieser Ziele in der detaillierten Form.<sup>600</sup> Die Darstellung der Landesplanung auf regionaler Ebene wird in Baden-Württemberg durch das Landesplanungsgesetz (LplG) geregelt; § 31 LplG legt die zwölf Regionen bzw. Regionalverbände fest, die für die ihnen zugeschriebenen Areale verantwortlich sind. Gesetzliche Hauptaufgabe dieser Verbände ist die Aufstellung und Fortschreibung des Plans für die jeweilige Region sowie dessen Ausführung und die Förderung der regionalen und grenzüberschreitenden Zusammenarbeit.<sup>601</sup>

Im Regionalplan werden somit die Vorgaben des Landesentwicklungsplans für eine Region konkret (in Text und Karte) festgelegt: Siedlungsstruktur, Freiraumstruktur und Infrastruktur. Der Regionalplan ist somit eine erweiterte Ausformulierung der in den Landesentwicklungsprogrammen und -plänen enthaltenen Zielsetzungen, um der Bauleitplanung der Kommunen eine konkretere Basis zu geben.<sup>602</sup>

Insbesondere für die Kommunen wird die Umsetzung in der Bauleitplanung als eines der wichtigen Planungswerkzeuge für die städtebauliche Entwicklung angesehen.<sup>603</sup> Allerdings haben Landes- bzw. Regionalplanung (wie bereits erwähnt) keine regelrechte übergeordnete Bedeutung. Vielmehr müssen sich diese beiden Planungsinstrumente gegenseitig beachten.<sup>604</sup>

Die Bauleitplanung wird in der Gemeinde in zwei Stufen vollzogen:

1. dem Flächennutzungsplan als vorbereitender Bauleitplan, der für das gesamte Gebiet der Kommune aufgestellt wird. Ziel ist hier eine langfristige Entwicklung der Kommune in den Grundzügen aufzuzeigen (§§ 5-7 BauGB).
2. dem Bebauungsplan als verbindlichen Bauleitplan, der exakt pro Parzelle die die räumlichen Gebiete der Gemeinde festlegt (§§ 8-10 BauGB).

Der Flächennutzungsplan soll für das ganze Gemeindegebiet die Nutzung des zuständigen Areals nach den absehbaren Bedürfnissen in den Grundzügen darstellen (§ 5, Abs. 1 BauGB). Er ist somit ein vorbereitender Plan für eine Bodennutzungskonzeption, der keine

---

<sup>600</sup> Erbguth (1974), S. 12.

<sup>601</sup> Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Wohnungsbau Baden-Württemberg (2017/3).

<sup>602</sup> Erbguth (1974), S. 14.

<sup>603</sup> Borsdorf & Bender (2010), S. 295.

<sup>604</sup> Spitzer (1995), S. 58.

unmittelbare Rechtswirkung gegenüber Dritten zur Folge hat. Er hat aber für die Verwaltung eine Bindung.<sup>605</sup> Er hat ferner die Aufgabe, die nachfolgenden Planungen zu steuern und setzt somit den Rahmen der Bebauungspläne mit entsprechenden Vorgaben.<sup>606</sup> Er ist in die übergeordnete Planung eingebunden und soll diese in die Bauleitplanung transformieren.<sup>607</sup>

Der Bebauungsplan konkretisiert im weiteren Verlauf die Rahmenbedingungen aus dem Flächennutzungsplan. Diese Pläne sind gem. § 8 Abs. 2 Satz 1 BauGB aus dem Flächennutzungsplan zu entwickeln. Der Bebauungsplan wird in der Regel für ein Teilgebiet der Kommune aufgestellt und enthält für die Bürger verbindliche Festsetzungen.<sup>608</sup> Er enthält die parzellenscharfe Nutzung der jeweiligen Areale als Grundlage für die zu erteilenden Baugenehmigungen.<sup>609</sup>

Der hier vorgestellte Gesamtbewertungsprozess für die Bewertung von Neubaugebieten außerhalb der bestehenden Siedlungsstrukturen ordnet sich zwischen dem Flächennutzungsplan und dem Bebauungsplan ein, denn er soll konkret feststellen, ob sich eine Siedlungsmaßnahme in Form eines Neubaugebietes für die Gemeinde und das Umland lohnt, bevor der eigentliche Verfahrensablauf (Bebauungsplan) in die Wege geleitet und konkretisiert wird (siehe Abbildung 42).

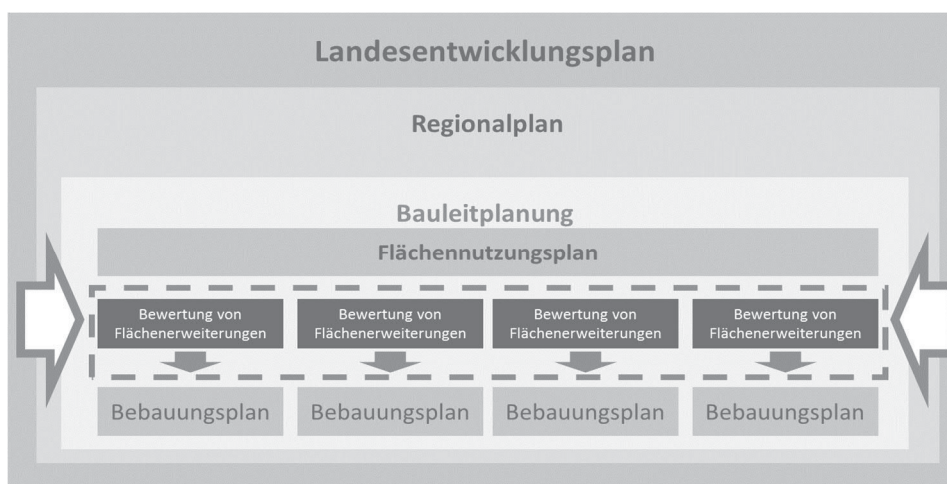


Abbildung 42: Einbettung der Bewertung von Flächenerweiterungen in die Raumplanung von Baden-Württemberg.  
(Eigene Darstellung)

<sup>605</sup> Koppitz & Schwarting (2005), S. 21, Stürer (2006), S. 33 ff.

<sup>606</sup> Koppitz & Schwarting (2005), S. 22.

<sup>607</sup> Koppitz & Schwarting (2005), S. 22, Hoppe, Bönker, & Grotefels (2010), § 5 Rz 10 ff.

<sup>608</sup> Stürer (2006), S. 52.

<sup>609</sup> Stürer (2006), S. 53.

## 7.2.2 Inhaltliche Voraussetzungen

Um einen einheitlichen verbindlichen Prozessablauf für eine Gesamtbeurteilung zu erreichen, bedarf es bestimmter inhaltlicher Veränderungen in der gesetzlichen und verfahrenstechnischen Anweisung, so dass Klarheit bei der Durchführung des Prozesses für die betroffenen Kommunen besteht. Prinzipiell müssen die vorzunehmenden Änderungen in den bestehenden Gesetzen (in Baden-Württemberg) nicht sehr umfangreich sein, da die aktuellen Paragraphen in der vorliegenden Art ausreichend sind, wenngleich nicht ausführlich genug konkretisiert (siehe hierzu Kapitel 4.2). Hier können Ergänzungen helfen, Klarheit für den betroffenen Kommunalbereich herzustellen. Ergänzend könnten Verfahrensanweisungen der Landesregierung unterstützen, konkrete Schritte vorzugeben.<sup>610</sup>

### Gesetzesänderungen

Wie bereits in Kapitel 4.2.3 erläutert, enthält § 12, Abs. 1 GemHVO die Verpflichtung, bei wesentlichen Investitionsentscheidungen einen Wirtschaftlichkeitsvergleich durchzuführen. Dort heißt es:

*Bevor Investitionen von erheblicher finanzieller Bedeutung beschlossen werden, soll unter mehreren in Betracht kommenden Möglichkeiten durch einen Wirtschaftlichkeitsvergleich unter Einbeziehung der Folgekosten die für die Gemeinde wirtschaftlichste Lösung ermittelt werden.*

Hier wäre ein Ansatz, dass der Gesetzgeber diese Vorgabe bzw. den § 12 GemHVO entsprechend modifizieren könnte, so dass eine Verpflichtung zur Nutzung eines einheitlichen Verfahrens kodifiziert wäre.

Als Beispiel könnten eine Ergänzung bzw. ein neuer Absatz in der Art lauten:

*Bei Flächenerweiterungen außerhalb bestehender Siedlungsstrukturen muss ein landeseinheitliches Bewertungsverfahren durchgeführt werden.*

Dies würde auch keine wesentliche Einschränkung in der kommunalen Selbstverwaltung bedeuten, denn es wird durch die Gesetzesergänzung bzw. Gesetzesänderung nur ein landeseinheitlicher Prozess vorgegeben.

---

<sup>610</sup> Die Berechtigung einer Landesregierung, Verwaltungsvorschriften bzw. Verordnungen zu erlassen, ist u. a. in Artikel 80 GG festgelegt.



Eine weitere gesetzliche Änderung bzgl. der Unterstützung der wirtschaftlichen Betrachtung wäre eine Änderung von § 41, Abs.1 GemHVO. Dieser listet sechs Punkte auf, in denen Rückstellungen verpflichtend zu bilden sind:

*Rückstellungen sind zu bilden für folgende ungewisse Verbindlichkeiten und unbestimmte Aufwendungen:*

- 1. die Lohn- und Gehaltszahlung für Zeiten der Freistellung von der Arbeit im Rahmen von Altersteilzeitarbeit und ähnlichen Maßnahmen,*
- 2. die Verpflichtungen aus der Erstattung von Unterhaltsvorschüssen,*
- 3. die Stilllegung und Nachsorge von Abfalldponien,*
- 4. den Ausgleich von ausgleichspflichtigen Gebührenüberschüssen,*
- 5. die Sanierung von Altlasten und*
- 6. drohende Verpflichtungen aus Bürgschaften und Gewährleistungen.*

Hier sollte eine Ergänzung eines weiteren siebten Punktes erfolgen, der wie folgt formuliert werden könnte:

- 7. Rückstellungen für den nachhaltigen Erhalt der Infrastruktur.*

Damit wäre zumindest gewährleistet, dass ein nachhaltiges Handeln in der Gemeinde gesetzlich verpflichtend ist und die Bürger künftig Transparenz über die zu erwarteten Kosten bekommen. Alternativ könnte das Gesetz dahingehend modifiziert werden, dass der Ausweis von Rückstellungen nicht in der Bilanz bzw. im kommunalen Haushalt, sondern zumindest ggf. unterhalb der Bilanz bzw. im Anhang (analog den Pensionsverpflichtungen) als Information bzw. als Ergänzungs- oder Nebenrechnung außerhalb der (offiziellen) kommunalen Ergebnis-Rechnung erfolgt.<sup>611</sup> Es wäre somit eine Abschwächung des eigentlichen Ziels, eine nachhaltige Bilanz mit allen zukünftigen Kosten für den Bürger verbindlich aufzuzeigen.

Eine konkrete Verpflichtung zur Bildung von Rückstellungen könnte allerdings zu politischem Widerstand der Kommunen im Land führen, denn eine verpflichtende, nicht uner-

---

<sup>611</sup> Basis hierfür könnte § 42 GemHVO in BW sein, der besagt, dass Vorbelastungen künftiger Haushalte unter der Bilanz zu vermerken sind.

hebliche Höhe der zurückgestellten Summe pro Jahr würde in der Gewinn- und Verlustrechnung zu hohem Aufwand und damit zu einer weiteren Ergebnisbelastung im Haushalt führen. Dies würde bei vielen Kommunen gem. der neuen kommunalen Doppik ggf. dazu führen, dass das Eigenkapital in wenigen Jahren aufgebraucht wäre, weil Rückstellungen das Ergebnis in der Gewinn- und Verlustrechnung belasten und der Ertrag dem Eigenkapital in der Bilanz zugeführt wird. Damit könnte die Kommune bilanztechnisch (fiktiv) betrachtet insolvent sein, denn geringere bzw. negative Erträge mindern das bilanzielle Eigenkapital.

Es ist schwer vorstellbar, dass diese transparente, nachhaltige Darstellung, welche dann die in den meisten Fällen ohnehin schon angespannte Finanzsituation der Städte und Gemeinden noch verschärfen würde, politisch gewollt und somit durchsetzbar ist. Entscheidend ist aber primär die öffentliche, vollständige und transparente Information, die per Gesetz vorgegeben sein sollte, um ein Bewusstsein für zukünftige Ausgaben zu schaffen. Damit wäre die Transformation zur Wirtschaftlichkeitsrechnung gegeben und die Öffentlichkeit kann besser nachvollziehen, dass bei Flächenerweiterungen u. a. weitere Kosten in Höhe von Rückstellungen für den Erhalt von zusätzlicher Infrastruktur in Zukunft auf die Kommune zukommen.

## **Verordnungen**

Die gesetzliche Grundlage ist ein Rahmen, innerhalb dessen sich die Behörden bewegen bzw. den Kommunen auszufüllen und zu verantworten haben. Um jedoch eine Gesamtbeurteilung für ein Neubaugebiet außerhalb bestehender Siedlungsstrukturen durchführen zu können, mangelt es an einer konkreten inhaltlichen Vorgabe bzw. einer Art Verfahrensanweisung.<sup>612</sup> Wird ein bestimmter Gesamtprozess vorgegeben, so sind die einzelnen Teilprozessschritte inhaltlich so zu gestalten und zu definieren, dass diese zu einem vergleichbaren Ergebnis führen und sicherstellen, dass alle Kommunen diesem Prozess auch homogen folgen. Damit ist eine Vergleichbarkeit gegeben.

Die einzelnen Prozessschritte werden in Kapitel 7.2.3.2 näher erläutert. Es wäre somit hilfreich, diese inhaltlichen Ausprägungen der einzelnen Schritte in eine entsprechende Verwaltungsvorschrift zu übernehmen und damit zu konkretisieren. Dabei könnten die in Kapitel 7.2.3.2 dargestellten Ausführungen als Basis dienen. Die Verfahrensanweisungen

---

<sup>612</sup> Derzeit gibt es keine konkreten Verwaltungsvorschriften, die von Seiten der Landesregierung in Baden-Württemberg für die §§ 12 bzw. 41 GemHVO erlassen wurden (Quelle: Antwort per Mail vom Ministerium für Inneres, Digitalisierung und Migration Baden-Württemberg, Referat 23 - Kommunalwirtschaft und Kommunal Finanzen, auf Anfrage vom 12.10.2017).

könnten konkrete Ergänzungen zu den o. a. Ausführungen der Erweiterung des § 12 GemHVO sein, so dass gewährleistet ist, dass alle Kommunen das gleiche Vorgehen verfolgen müssen.

## **7.2.3 Prozessannahmen und Prozessschritte**

### **7.2.3.1 Prozessannahmen**

Das hier erläuterte Modell einer Gesamtprozessdarstellung basiert auf bestimmten Voraussetzungen. In den folgenden Punkten werden diese im Detail erläutert.

1. Es wird von einer Gültigkeit der Prozesse für alle Kommunen ausgegangen, d. h. unabhängig von ihrer Größe bzw. Zugehörigkeit (Gemeinde, Stadt, kreisfreie Stadt). Dabei besteht die Annahme, dass der Prozess homogen angewendet wird.
2. Die Prozessschritte sind nur bis zur dritten Ebene dargestellt, d. h. es wird darauf verzichtet, die weiteren Prozessebenen in ihrer Tiefe darzustellen. Die Begründung hierfür liegt in der Komplexität und im Umfang. Der primäre Ansatz ist der Versuch einer aggregierten Gesamtprozessdarstellung und nicht die detaillierte Dokumentation einer Prozesslandkarte in ihrer vollständigen Ausprägung.
3. Der dargestellte Gesamtprozess berücksichtigt nicht die Verbindungen zu möglichen vor- bzw. nachgelagerten Prozessen bei der Bewertung von Flächenerweiterungen. Es wird davon ausgegangen, dass es sich (wie in der Abbildung 40 dargestellt) um einen Teilprozess einer Projektbewertung (hier Flächenerweiterungen) handelt. Das Projekt Flächenerweiterungen ist somit eines von vielen Projekten zur Entwicklung der Kommune. Inwieweit diese Projekte mögliche Interdependenzen verursachen, bleibt hier außer Betracht. Grundsätzlich wäre es vorstellbar, dass es z. B. für die Entwicklung einer Kommune ein Teilprojekt Tourismusentwicklung mit einem entsprechenden Prozess gibt, was zu einer Verbindung mit dem Prozess Flächenerweiterungen führen kann.
4. Es werden keine weiteren, nicht quantifizierbaren Aspekte in der Gesamtdarstellung berücksichtigt, wie z. B. die unter Kapitel 4.3.2 beschriebenen.

### 7.2.3.2 Prozessschritte

Die Erläuterungen und Inhalte des Gesamtprozesses *Bewertung von Flächenerweiterungen* sind in der Abbildung 43 dargestellt. Die Aufteilung der Prozesse gliedert sich nach einem Gesamtprozess bzw. Teilprozess *Bewertung von Flächenerweiterungen*, der in vier Unterabschnitte unterteilt ist. Die Darstellung folgt der üblichen Form der Abbildung von Geschäftsprozessen, die u. a. in der IT Branche üblich sind (es gibt hier unterschiedliche Darstellungsarten).<sup>613</sup> Der erste Abschnitt zeigt den Gesamtprozess (Prozesspunkt 0.), der zweite Abschnitt die sechs Prozesspunkte auf, die nacheinander durchlaufen werden sollten (Prozesspunkte 01. bis 06.). Der dritte Abschnitt zeigt eine Gruppe von Teil- bzw. Unterprozessschritten, welche pro Prozesspunkt durchgeführt werden sollten. Wie bereits erwähnt wird in den Prozessschritten der Prozessgruppe nur der erste Unterpunkt aggregiert aufgezeigt. Diese Unterpunkte (z. B. 01.01) sind bzw. könnten in beliebig viele weitere kleinere Teilprozessabschnitte untergliedert werden und bis zu einer fünften oder weiteren Ebene (z. B. 01.01.01, 01.01.02, usw.). Für die Darstellung in dieser Arbeit ist der erste Teilabschnitt aber als ausreichend anzusehen. Der vierte Abschnitt zeigt unterstützende Prozesse, welche parallel zu den einzelnen Prozessschritten der Prozessgruppe durchlaufen werden sollten. Diese beziehen sich somit auf den gesamten Prozessverlauf.

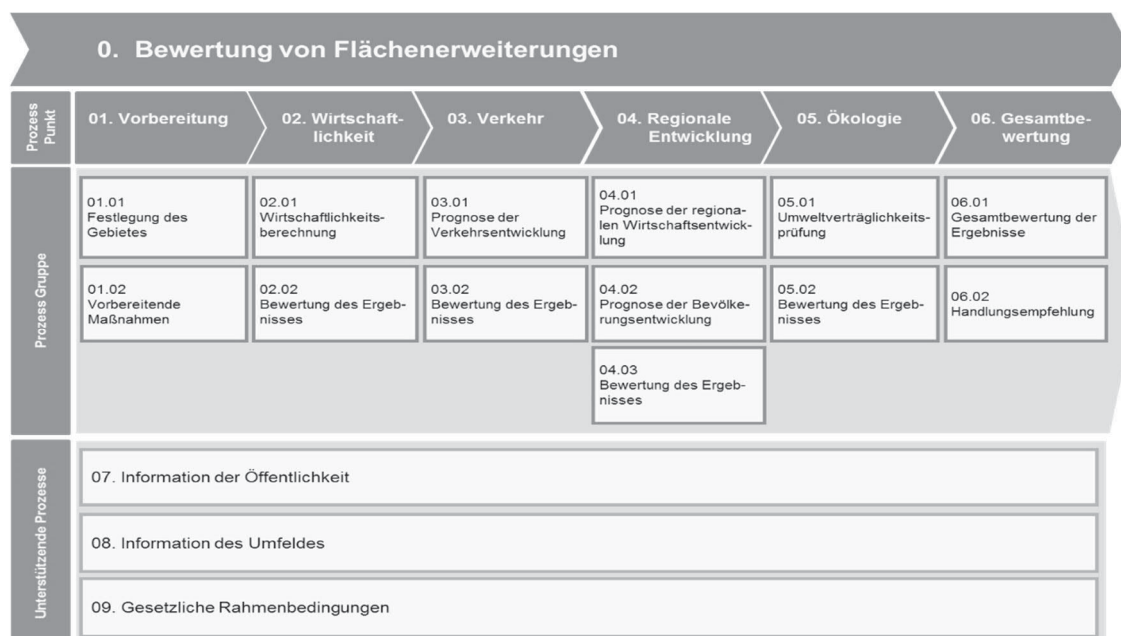


Abbildung 43: Darstellung eines Gesamtprozessablaufs für die Bewertung von Flächenerweiterungen.  
Quelle: Sekol (2019/2), S. 95.

<sup>613</sup> Für die vertiefende Erläuterung und Darstellung von Prozessen, insb. am Beispiel von Geschäftsprozessen, vgl. auch Staud (2001), S.59 ff., Feldbrügge & Brecht-Hadrashek (2008), S. 33, Abb. 2.1 und S. 54 Abb. 2.4. Drescher, Koschmieder, & Oberweis (2017).

Grundsätzlich können die Prozesspunkte 02. bis 05. auch in einem anderen Ablauf vollzogen oder aber theoretisch auch gleichzeitig angegangen werden. Aus der Sichtweise der Wirtschaftlichkeit ist es jedoch sinnvoll, zunächst (nach Prozessabschnitt 01.) die Wirtschaftlichkeit zu betrachten und dann die Auswirkungen von Verkehr und regionaler Entwicklung zu untersuchen. Nur dann, wenn keine ausreichende Wirtschaftlichkeit gegeben ist und dieser Abschnitt eine tendenziell (ggf. extreme) negative Bewertung erfährt, müssten aus rein ökonomischer Sicht die weiteren Prozesspunkte nicht mehr bearbeitet werden.

Auch erscheint es durchaus hilfreich, den Teilprozessschritt 05. *Ökologie* erst nach der Wirtschaftlichkeitsanalyse und der Verkehrsprognose am Ende zu betrachten, da erst dann das gesamte Ausmaß der Entwicklung eines zu analysierenden Neubaugebietes abgeschätzt werden kann. So kann z. B. erst nach einer (langfristigen) Verkehrsprognose für das betreffende Gebiet und das erweiterte Umfeld festgestellt werden, welche ökologischen Auswirkungen hinsichtlich, Lärm, Emissionen und Folgeentwicklungen durch weiteren Flächenbedarf für die Verkehrsmittel anfallen. Auch bei einer Entwicklung eines größeren Projektes wie z. B. dem Bau eines Flughafens müssen zunächst die gesamten Daten des Umfeldes vorliegen, um eine weitreichende Umweltverträglichkeitsanalyse durchführen zu können.

Die Prozesspunkte werden im Detail in den Folgekapiteln erläutert.

### **7.2.3.2.1 Vorbereitung**

Die unter dem Prozesspunkt 01. *Vorbereitung* dargestellten zwei Prozessunterpunkte in Abbildung 43 fassen die ersten Schritte bei der Bewertung einer Flächenerweiterung zusammen. Der Prozessschritt ist in zwei Unterprozesse gegliedert, die nachfolgend erläutert werden.

#### **Festlegung des Gebietes**

Für die Berechnung und Analyse der Bewertung einer Flächenerweiterung ist zunächst einmal festzulegen, welches Gebiet untersucht werden soll. Dabei ist nicht nur das in der Kommune liegende, geplante Neubaugebiet gemeint, sondern auch das erweiterte (betroffene) Umfeld. Dies kann sich je nach Art und Inhalt für die Flächenerweiterung (z. B. Großbauprojekte, wie ein Flughafen oder eine Produktionsstätte) auf ein sehr weit ausgedehntes

Gebiet mit unterschiedlichen Belastungen oder auf ein nur eng betrachtetes Umfeld (z. B. bei einer Randbebauung am Ortsrand) beziehen.

Es ist hier in diesem Prozessschritt zunächst von einer grundlegenden Festlegung des Umkreises (Radius) auszugehen, d. h. wie weit sollte der grundsätzliche Umfang um ein Neubaugebiet gezogen werden. Dabei kann es durchaus sein, dass die Folgeprozesse im weiteren Verlauf im Detail konkreter werden (z. B. bei der Bewertung des Verkehrs durch die Festlegung der betroffenen (Fern-)Straßen der Umgebung usw.). Daneben ist zu beachten, dass der Radius des einzubeziehenden Gebietes nicht endlos weit gezogen werden kann; es muss abgewogen werden, was der erweiterte Umkreis im Sinne einer Wesentlichkeitsbetrachtung bedeutet, d. h. ab einer gewissen Entfernung ist die Betroffenheit und damit die Auswirkung eines Gebietes unter den derzeitigen Umständen und der zukünftigen Entwicklung langfristig als so gering zu betrachten, dass es nicht in die Gesamtbewertung einfließen sollte.

Unterstützend kann in diesem Prozessschritt schon die entsprechende Kommunikationspolitik sein, d. h. die Einbeziehung der benachbarten Kommunen und des erweiterten Umfeldes, wie in den unterstützenden Prozessen 07.bis 08. (dargestellt in Abbildung 43). Hier können schon sehr zeitnah durch Rückmeldungen Erkenntnisse gewonnen werden, wie weit sich der Radius um das geplante Projekt ausdehnen sollte.

## **Vorbereitende Maßnahmen**

Für den weiteren Prozessablauf für die Gesamtbeurteilung ist es notwendig Maßnahmen zu ergreifen, die der Vorbereitung der Untersuchungen dienen. Hierzu zählt insbesondere die Sammlung der Daten und die Vorbereitung für die Durchführung der weiteren Prozessschritte. Ferner sollte auch eine entsprechende Dokumentation festgelegt werden, die der Öffentlichkeit und dem Umfeld transparent und nachvollziehbar aufzeigt, warum Entscheidungen in einer bestimmten Weise gefällt worden sind (z. B. warum der Radius im Prozessschritt *Festlegung des Gebietes - 01.01* in einem gewissen Umkreis festgelegt wurde und nicht anders).

Wenn es sich um ein größeres Projekt handelt und viele Akteure betroffen sind, ist es ratsam, eine Projektplanung (inkl. zeitlichem Ablauf) und eine Projektübersicht vorzubereiten

bzw. zu erstellen. Insbesondere bei Großprojekten empfiehlt es sich, auch schon bei Teilprozessabschnitten (wie z. B. die in dieser Arbeit beschriebenen) die Öffentlichkeit und das Umfeld kommunikativ zeitnah einzubinden, um mögliche Konfrontationen im Vorfeld zu vermeiden.<sup>614</sup> Auch kann es notwendig sein, die Kapazitäten für den Gesamtprozess zu organisieren und zu planen, die für die Durchführung und das Vorgehen des Prozesses notwendig sind.

### **7.2.3.2.2 Wirtschaftlichkeit**

In dem Prozesspunkt 02. gibt es zwei wesentliche Prozessunterabschnitte, die im Folgenden erläutert werden. Ein Prozesspunkt darunter ist die Wirtschaftlichkeitsanalyse, der weitere Punkt deren Bewertung.

#### **Wirtschaftlichkeitsberechnung**

Für die Berechnung und Analyse der Wirtschaftlichkeit des betreffenden Neubaugebietes (Prozessschritt 02.01. gem. Abbildung 43) ist das Vorgehen gem. dem vorgestellten Wirtschaftlichkeits-Modell in Kapitel 7.1 vorgesehen. Dabei wird im ersten Schritt die Datenerhebung und deren Erfassung die arbeitsintensivste Tätigkeit sein. Außerdem ist auch zu beachten, dass die Wirtschaftlichkeitsanalyse in dem beschriebenen Modell wie erwähnt in Teilpunkten auf die Eingabe des Simulationsmodells Fokos<sup>bw</sup> aufbaut, d. h. auch hier müssen zusätzlich Daten für die Bestimmung der Folgekosten erhoben werden.

Wie bereits beschrieben, wäre grundsätzlich zu überlegen, ob hier eine Erleichterung im Sinne von durchschnittlichen Vorgaben hinsichtlich der Kosten für den nachhaltigen Erhalt der Infrastruktur (jährlicher Aufwand plus jährlich zu bildende Rückstellung) durch das statistische Landesamt möglich wäre, so dass die zusätzliche Erfassung via Fokos<sup>bw</sup> nicht anfallen würde. Es könnte z. B. für die Ermittlung der Folgekosten für eine erste Analyse ausreichend sein, wenn pro Hektar Fläche ein durchschnittlicher Aufwand für Folgekosten vom statistischen Landesamt vorgegeben wird. Diese Daten könnten z. B. durch ein landesweites Forschungsprojekt zusammen mit der STEG und deren Simulationsprogramm Fokos<sup>bw</sup> ermittelt werden, möglicherweise sogar unterteilt in Spezifika wie beispielsweise

---

<sup>614</sup> Bertelsmann Stiftung (2012), Bundesministerium für Verkehr und Stadtentwicklung (2012).

unterschiedliche Größe der Kommune oder Lokation der Gemeinde (z. B. ländlicher Raum oder urbanes Gebiet). Entscheidend ist, den Prozess nicht zu komplex zu gestalten und den Erfassern der Daten eine gewisse Arbeitserleichterung zu geben. Eine erste konkrete, grobe Annahme könnte somit sein, dass Rückstellungen in Höhe von ca. 10.000 Euro pro Hektar und Jahr versiegelter Fläche benötigt werden, um nachhaltig ein Gebiet dieser genannten Größe (lfd. Kosten plus Rückstellungen) finanzieren zu können. Diese Annahme müsste unter Umständen aber auch wissenschaftlich konkretisiert bzw. auf Standhaftigkeit überprüft werden.

## **Bewertung des Ergebnisses**

Nach der Erstellung der Wirtschaftlichkeitsanalyse erfolgt eine Ergebnisbewertung (Prozessschritt 02.02. gem. Abbildung 43). Diese Evaluierung sollte homogen mit den weiteren im Prozessverlauf dargestellten Ergebnisbewertungen sein, d. h. alle Beurteilungen von Zwischenergebnissen in dem Prozessverlauf (siehe dazu die Prozessschritte 03.02, 04.03 und 05.02 gem. Abbildung 43) sollten einem einheitlichen Verfahren folgen. Das Ranking der Ergebnisse sollte allerdings auf einem einfachen und nachvollziehbaren Vorgehen basieren, das sowohl der Öffentlichkeit als auch den Verwaltungen eine transparente und verständliche Erklärung liefern sollte. Es ist somit davon auszugehen, dass es unterschiedliche Wissensstände, Bildungslevel und Kenntnisse bei den Adressaten gibt.

Die Beurteilung der Ergebnisse der Wirtschaftlichkeitsanalyse sollte von einer neutralen Institution durchgeführt werden. Hier würde sich eine Wirtschaftsprüfungsgesellschaft anbieten, da dieser Berufszweig mit Bewertungen und Prüfungen von wirtschaftlichen Tatbeständen befasst ist und einen entsprechenden (neutralen) Ruf in der Gesellschaft bzgl. ihrer Arbeit und Vorgehensweise aufweisen kann.<sup>615</sup>

Basis für eine effektive Bewertung könnte eine vereinfachte Nutzwertanalyse sein, die mit wenigen Kriterien und entsprechender quantitativer Beurteilung in diesem Zusammenhang ausreichende Resultate liefern kann.<sup>616</sup>

---

<sup>615</sup> Zum Berufstand und der Bedeutung des Wirtschaftsprüfers, insb. die Unabhängigkeit der Tätigkeit bzw. freiwillige Prüfungsleistungen vgl. u. a. Marten, Quick, & Ruhnke (2007), S. 155-185 und S. 673 ff., Buchner (1991), S. 288-301.

<sup>616</sup> Zur näheren Erläuterung von Nutzwertanalysen vgl. u. a. Bechmann (1978), S. 20, S. 39-41 und S. 87-100, Dubber & Franz (1984), S. 20 ff., Moll (2016), S. 115 ff.



Eine einfache Einschätzung wäre z. B. mit entsprechenden Punkten die Ergebnisse der Analyse darzustellen:

1. *Die Wirtschaftlichkeit des zu betrachtenden Neubaugebietes ist über den Gesamtbe-  
trachtungszeitraum in vollem Umfang gegeben = 2 Punkte*

Diese Aussage bedeutet, dass z. B. der Betrachtungszeitraum von 25 Jahren einen erheblichen kumulierten positiven Ertrag aufweist. Es kann somit nach Validierung aller derzeitigen Daten davon ausgegangen werden, dass die Flächenerweiterung durchaus positive Effekte auf die gesamtwirtschaftliche Sicht der Kommune hat und sich somit selbst trägt.

2. *Die Wirtschaftlichkeit des zu betrachtenden Neubaugebietes ist über den Gesamtbe-  
trachtungszeitraum nicht vollständig gegeben = 1 Punkt*

Diese Aussage und Bewertung bedeutet, dass es keinen eindeutig großen positiven Ertrag über den zu betrachtenden Zeitraum für die Flächenerweiterung gibt. Das kumulierte Ergebnis ist mehr oder weniger +/- 0, d. h. die Flächenerweiterung würde sich nach den vorliegenden Daten gerade selbst tragen. Da die Daten aber in dieser Untersuchung nicht sehr präzise sind und ferner eine gewisse Unsicherheit bei der Analyse hinsichtlich der Höhe der zukünftigen Erträge und Aufwendungen besteht, ist eine vorsichtige Bewertung als angemessen anzusehen.

3. *Die Wirtschaftlichkeit des zu betrachtenden Neubaugebietes ist über den Gesamtbe-  
trachtungszeitraum nicht gegeben = 0 Punkte*

Bei dieser Aussage ist das kumulierte Ergebnis über den Betrachtungszeitraum derart negativ mit den vorliegenden Datenbeständen, dass ein wirtschaftlicher Gesamterfolg mehr als zweifelhaft ist. Es kann somit festgehalten werden, dass auch weitere vertiefende Untersuchungen mit sehr hoher Wahrscheinlichkeit nicht zu einem Wechsel in ein kumuliert positives Ergebnis führen werden. Es ist somit in diesem Prozessschritt, zumindest unter dem Aspekt der Wirtschaftlichkeit zu überlegen, ob der Gesamtprozess mit den weiteren zu untersuchenden Einzelprozessschritten weiter fortgeführt werden sollte oder ob bereits hier in dem Projekt ein Abbruch erfolgen könnte, um weitere Untersuchungsaufwendungen und die damit verbundenen Kapazitätsbindungen und Kosten zu sparen.

Insgesamt kann festgehalten werden, dass der Prozessabschnitt Wirtschaftlichkeit mit der in Kapitel 7.1 vorgestellten kombinierten Analyse des Wirtschaftlichkeits-Modells mit den Ergebnissen des Simulations-Tools Fokos<sup>BW</sup> und dem vorgegebenen Bewertungsverfahren einfach und effizient durchgeführt und von einem Wirtschaftsprüfer testiert werden kann, so dass eine ausreichende Objektivität erzielt wird. Verbunden mit einer permanenten Kommunikation mit den beteiligten Interessensgruppen über den Fortschritt der Analyse, ist eine umfassende Information für diesen Bereich gegeben.

### **7.2.3.2.3 Verkehr**

Im Prozesspunkt 03. gibt es zwei wesentliche Prozessunterabschnitte, die im Folgenden erläutert werden. Ein Prozesspunkt ist die Prognose der Verkehrsentwicklung, der weitere Punkt deren Bewertung.

#### **Prognose der Verkehrsentwicklung**

Für die Prognose der Verkehrsentwicklung des betreffenden Neubaugebietes (Prozessschritt 03.01 gem. Abbildung 43) ist es erforderlich, analog der Wirtschaftlichkeitsanalyse ein standardisiertes Verkehrsgutachten bzw. Verfahren durchzuführen, welches nicht nur das betreffende Neubaugebiet außerhalb der bestehenden Siedlungsstrukturen der zu untersuchenden Kommune betrachtet, sondern auch die erweiterte Umgebung im Ort sowie das angrenzende Umfeld, welches im Prozessabschnitt *Festlegung des Gebietes* (siehe Abbildung 43 Prozessschritt 01. Vorbereitung) festgelegt wurde.

Der Hintergrund ist, dass nur eine kombinierte Vorgehensweise und eine Berücksichtigung aller Auswirkungen, insbesondere auf den Verkehrsfluss zum Zeitpunkt der Fertigstellung des Areals und in naher Zukunft, eine valide Aussage ergibt, ob es ggf. nicht z. B. zu Verkehrsbehinderungen oder gar einem Verkehrsinfarkt kommen kann. Es kann durchaus sein, dass sich z. B. durch Erweiterungen von Flächen außerhalb bestehender Siedlungsstrukturen auf einer bis dato für den Durchgangsverkehr gut zu befahrenden Straße durch notwendige Ampelschaltungen bzgl. Anschluss eben dieses Neubaugebietes ein beeinträchtigter Verkehrsfluss entsteht, der zu anderem Verhalten der Verkehrsteilnehmer führt (Ausweichrouten). Diese weitreichende Verkehrsprognose verbunden mit einer breiten Öffentlichkeitsbeteiligung (siehe dazu auch die unterstützenden Prozessschritte im Kapitel 7.2.3.2.7)

ist eine sinnvolle Ergänzung im Gesamtprozess, denn viele beteiligte und ebenso im ersten Schritt bedingt beteiligte Personen (aus dem näheren Umfeld) können mit wichtigem Input dazu beitragen, das Ergebnis der Verkehrsprognose zu verbessern. Ein allgemein gültiges Standardverfahren bei Verkehrsprognosen im Sinne einer Verwaltungs- bzw. Verfahrensvorschrift gibt es derzeit nicht (zumindest in Baden-Württemberg).<sup>617</sup> Ferner kann festgehalten werden, dass meist die Folgewirkungen des Verkehrs bei einer Siedlungsentwicklung angesprochen, die indirekten Auswirkungen auf die regionale Verkehrsinfrastruktur jedoch nur wenig beachtet werden.<sup>618</sup> In der Forschung, bei Fachverbänden und Gutachtern gibt es Ansätze und Methoden der Verkehrsbetrachtung, die als Standard genutzt werden könnten.<sup>619</sup>

Des Weiteren gibt es umfangreiche Untersuchungen und Publikationen zur Optimierung von Verkehrsprognosen.<sup>620</sup> Es sei darauf hingewiesen, dass es nicht das Ziel dieser Forschungsarbeit ist, ein neues standardisiertes Verfahren für die Ermittlung von Verkehrsprognosen zu entwickeln. Auch eine detaillierte Erläuterung bzw. Auseinandersetzung mit der Thematik kann in dieser Arbeit nicht geleistet werden. Dies bedarf einer intensiven Forschung im Fachgebiet der Verkehrsplanung und des Verkehrswegebbaus. In dieser Arbeit geht es ausschließlich darum, den Prozessschritt zu erläutern und als einen Teil des Gesamtbewertungsprozesses darzustellen.

---

<sup>617</sup> § 1 Abs.6, Nr. 9 BauGB schreibt zwar die Berücksichtigung des Verkehrs vor, eine konkrete Verkehrsprognose ist aber nicht vorgegeben; vgl. Battis, Krautzberger, & Löhr (2016), S. 53, Rz 75. Vgl. auch die Antwort von Prof. Dr. Manz (TU Kaiserslautern, FB Bauingenieurwesen, Institut für Mobilität und Verkehr) vom 7.11.2017 auf Anfrage: „(...) Ein Verfahren, in dem die Inhalte eines solchen Verkehrsgutachtens formell und verbindlich vorgeschrieben sind gibt es in dem Sinne nicht.“ In Südkorea gibt es seit 1986 eine gesetzlich vorgeschriebene Verkehrsverträglichkeitsprüfung, welches durch das Fördergesetz zur Regelung des Stadtverkehrs (SVRFG) eingeführt wurde; vgl. hierzu Oh (2011), S. 49 und S. 53.

<sup>618</sup> Planersocietät – Stadtplanung (2012), S. 8.

<sup>619</sup> Vgl. hierzu u. a. das Bosserhoff-Verfahren und das damit verbundene Programm Ver\_Bau (Abschätzung des Verkehrsaufkommens durch Vorhaben der Bauleitplanung mit Excel-Tabellen am PC); Bosserhoff (2017). Das Verfahren bietet einen möglichen standardisierten Ansatz, der genutzt werden könnte.

Zur Erläuterung die pers. Antwort von Dr. Bosserhoff auf Anfrage per Mail vom 31.10.2017: „(...) Das von mir entwickelte und auch von der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen übernommene Vorgehen (beides umgesetzt im Programm Ver\_Bau zur Abschätzung des Verkehrsaufkommen durch Vorhaben der Bauleitplanung; siehe Dateianhang) kann man als den von Ihnen genannten Prozess bezeichnen: damit können die durch die neue Nutzung induzierten Verkehrsaufkommen (nicht nur Kfz, sondern auch ÖPNV und nicht-motorisierter Verkehr) mit einem standardisierten Vorgehen abgeschätzt werden. Es können jedoch meist nur die induzierten Verkehrsaufkommen durch die neue Nutzung abgeschätzt werden - nicht aber deren Auswirkungen im Straßennetz im Umfeld der neuen Nutzung ermittelt werden, weil man bei mehreren möglichen Routen in der Regel nicht weiß, wie sich die zusätzlichen Verkehrsströme im Straßennetz verteilen. Im erweiterten Umfeld ist also keine oder nur eine auf Annahmen beruhende Verkehrsanalyse möglich. Hierfür müssen die mit meinem Vorgehen ermittelten Verkehrsaufkommen in ein Umlegungsverfahren (z. B. Programm VISUM) eingegeben werden.“

<sup>620</sup> Bosserhoff (1985), Schühle (1986), S. 342 ff.

Vgl. auch Schoch (2004), S. 120-122. Es geht hier insbesondere um die Vermeidung von Einschränkungen in der Prognose bei der Nutzung von zonenbasierten Wegemodellen durch eine verbesserte räumliche Auflösung und die Umsetzung eines Konzeptes der Zugangszonen, die aus geographischen Basiseinheiten gebildet werden.

## Bewertung des Ergebnisses

Nach der Erstellung der Prognose der Verkehrsentwicklung erfolgt eine Ergebnisbewertung (Prozessschritt 03.02. gem. Abbildung 43). Diese Evaluierung sollte auch hier homogen mit den weiteren im Prozessverlauf dargestellten Ergebnisbewertungen sein, d. h. alle Beurteilungen von Zwischenergebnissen in dem Prozessverlauf sollten dem schon in dem Prozessschritt Wirtschaftlichkeit vorgestellten Verfahren folgen. Die Beurteilung der Ergebnisse der Verkehrsanalyse sollte von einer neutralen Institution durchgeführt werden. Hier würde sich eine wissenschaftliche Institution anbieten, die unabhängig von Behörden, Verwaltungen und Kommunen arbeiten kann. Analog wäre auch denkbar, dass ein standardisiertes Verfahren, welches vom Gesetzgeber bzw. Verkehrsministerium per Verwaltungsanweisung vorgegeben wird, per Ausschreibung von den Kommunen vergeben werden könnte.

Eine einfache Einschätzung der Ergebnisbewertung wäre z. B. die Darstellung der Analyseergebnisse anhand entsprechender Punkte:

1. *Die Prognose der Verkehrsentwicklung des zu betrachtenden Neubaugebietes ist über den Gesamtbetrachtungszeitraum in vollem Umfang unbedenklich = 2 Punkte.*

Diese Aussage bedeutet, dass z. B. in einem Betrachtungszeitraum von 25 Jahren kein erheblicher Einfluss auf den Verkehrsfluss erwartet wird. Es kann somit nach Validierung aller derzeitigen Daten davon ausgegangen werden, dass die Flächenerweiterung keine negativen Effekte auf den Verkehr im Ort und im erweiterten Umfeld hat.

2. *Die Prognose der Verkehrsentwicklung des zu betrachtenden Neubaugebietes ist über den Gesamtbetrachtungszeitraum nicht vollständig unbedenklich = 1 Punkt.*

Diese Aussage und Bewertung bedeutet, dass es einen nicht unwesentlichen, bedenklichen Einfluss auf den Verkehr geben wird. Es kann somit nicht ausgeschlossen werden, dass es im zu untersuchenden Gebiet im Laufe der Zeitachse zu Behinderungen, Staus und den damit verbundenen Problemen (wie z. B. verändertes Verkehrsverhalten der Verkehrsteilnehmer durch Nutzung von bisher weniger frequentierten Straßen) kommen wird. Da die Daten in Bezug auf eine langfristige Analyse immer mit einer gewissen Varianz bzw. Unschärfe der Ergebnisse zu betrachten sind, ist eine vorsichtige Bewertung als angemessen anzusehen.

3. *Die Prognose der Verkehrsentwicklung des zu betrachtenden Neubaugebietes ist über den Gesamtbetrachtungszeitraum als kritisch anzusehen = 0 Punkte.*

Bei dieser Aussage ist davon auszugehen, dass es einen erheblichen Einfluss auf die Verkehrssituation geben wird, d. h. es wird zu unvermeidlichen Staus, Veränderungen des Verkehrsverhaltens der Verkehrsteilnehmer und Belastungen der Anwohner kommen, die zum Beispiel auf zusätzlichen Lärm und Luftverschmutzung zurückzuführen sind (siehe dazu auch den Prozessschritt Ökologie). Es ist somit in diesem Prozessschritt, zumindest unter dem Aspekt der Verkehrsanalyse, zu überlegen, ob der Gesamtprozess mit den weiteren zu untersuchenden Einzelprozessschritten weiter fortgeführt werden sollte oder ob bereits hier in dem Projekt ein Abbruch erfolgen könnte, um (wie schon bei der negativen Ergebnissituation unter dem Prozessschritt Wirtschaftlichkeit erwogen) die damit verbundenen weiteren notwendigen Kapazitätsbindungen und Kosten für die folgenden Prozessschritte zu sparen.

Insgesamt kann festgehalten werden, dass für den Prozessabschnitt Verkehr ein sehr umfangreiches und komplexes Standard-Analysemodell benötigt wird, um sowohl die zu untersuchende Umgebung (die um das Neubaugebiet gegeben ist) als auch das erweiterte Umfeld mit ausreichend validen und belastbaren Daten zu betrachten.<sup>621</sup> Wird ein Modell als ein Standardverfahren vorgeschrieben, ist sichergestellt, dass eine Vergleichbarkeit der kommunalen Regionen in einem gewissen Umfang gegeben ist.<sup>622</sup> Dies kann nach mehrjährigen Erfahrungen dazu beitragen, mit den gesammelten Daten weitere wissenschaftliche Auswertungen durchzuführen, um die Prognosegenauigkeit zu verbessern. Dadurch, dass in diesem Prozessverlauf nicht nur ein sehr kleiner Radius bzgl. einer Verkehrsprognose untersucht wird, sondern ein (je nach Festlegung des Umfeldes gem. Prozessabschnitt Vorbereitung) erweitertes Verkehrsbild für die Zukunft gezeichnet werden kann, ist sichergestellt, dass bei zukünftigen Flächenerweiterungen von anderen Kommunen (evtl. in der näheren Umgebung des Bewertungsgebietes) die Mobilitätsbetrachtungen ineinander greifen. Dies kann auch dabei helfen, ein schlüssiges Gesamtbild für das Bundesland (hier Baden-Württemberg) hinsichtlich der Interdependenzen bei Mobilitätsentwicklungen zu bekommen. Kritisch sei hier jedoch die Benutzerfreundlichkeit bzw. die einfache Handhabung als ein wesentliches Hemmnis anzumerken.

---

<sup>621</sup> Für eine Übersicht bzgl. der derzeit gängigen Modelle zur Abschätzung der Verkehrsnachfrage, der Verkehrsfolgemittlung bzw. Erläuterung integrierter Verkehrs- und Flächennutzungsmodellen vgl. u. a. Planersocietät – Stadtplanung (2012), S. 14 ff.

<sup>622</sup> Für ein standardisiertes Vorgehen vgl. u. a. Hessisches Landesamt für Straßen- u. Verkehrswesen (2000), S.6 ff.

Werden (Verkehrs-) Modelle zu komplex und ist die Datenerhebung sehr detailliert bzw. zu arbeitsintensiv, ist der Einsatz insbesondere bei kleineren Kommunen wenig zielführend. Hier kann möglicherweise eine Bündelung der Aktivitäten auf höherer Verwaltungsebene erfolgen.

#### **7.2.3.2.4 Regionale Entwicklung**

In dem Prozesspunkt 04. gibt es drei wesentliche Prozessunterabschnitte, die im Folgenden erläutert werden. Ein Prozesspunkt darunter bezieht sich auf die Prognose der regionalen Wirtschaftsentwicklung, die weiteren Prozessschritte auf die Prognose der Bevölkerungsentwicklung und die Bewertung der Ergebnisse (jeweils jeder Prozessabschnitt getrennt) dieses Abschnittes.

#### **Prognose der regionalen Wirtschaftsentwicklung**

Für die Prognose der regionalen Wirtschaftsentwicklung im Umfeld des betreffenden Neubaugebietes (Prozessschritt 04.01 gem. Abbildung 43) stehen unterschiedliche Datenquellen als Ansatzpunkte zur Verfügung, z. B. die historischen und prognostizierten Daten der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung des statistischen Landesamtes von Baden-Württemberg. Hier sind u. a. Daten mit Bezug auf Wirtschaftswachstum, Konjunktur und Preisen der vergangenen Jahre vorhanden.<sup>623</sup> Andere Institute bzw. Organisationen befassen sich ebenso mit zukünftigen regionalen Entwicklungen und Konjunkturprognosen.<sup>624</sup>

Regionale Prognosen für die zukünftige wirtschaftliche Entwicklung sind einer gewissen Unschärfe unterzogen, d. h. je kleiner der zu betrachtende Raum wird, desto schwieriger ist die Qualität und Quantität der Daten und damit die Aussage, insbesondere über einen sehr lang zu betrachtenden Raum.<sup>625</sup> Auch ist zu beachten, dass sich bei einer Analyse auf einem begrenzten Raum, z. B. durch Wanderungsbewegungen (wie Umzug innerhalb des Landes) und Pendlerströme, die Daten verändern und somit die Aussage über eine wirtschaftliche Entwicklung in einer bestimmten Region erschwert werden könnte. Hierzu zählt

---

<sup>623</sup> Statistisches Landesamt Baden-Württemberg (2017/3).

<sup>624</sup> Vgl. u. a. die regionalen Konjunkturdaten der Industrie- und Handelskammern, die allerdings nicht bis auf Landkreise heruntergebrochen sind; hier z. B. Baden-Württembergischer Industrie- und Handelskammertag (2017).

<sup>625</sup> Lehmann & Nagl (2014), S. 341-348.

beispielsweise auch der grenznahe Raum, in dem Pendler außerhalb des Territorialgebietes arbeiten, jedoch im Untersuchungsgebiet leben. Als Beispiel sei hier der Großraum Basel mit seinen Berufspendlern aus den angrenzenden Gebieten Deutschlands genannt. Außerdem ist eine valide Prognose über einen bestimmten Zeitraum (beispielsweise 25 Jahre, wie unter dem Punkt Wirtschaftlichkeit vorgeschlagen) schwer möglich, da wirtschaftliche Entwicklungen im Laufe einer Zeitachse Schwankungen unterliegen können. Dies ist einer der Gründe, weshalb die Forschung in diesem Bereich zur Optimierung der Aussagequalität für Wirtschaftsprognosen bzgl. Regionen in den letzten Jahren zugenommen hat.<sup>626</sup>

Es sei auch hier darauf hingewiesen, dass es nicht Ziel dieser Forschungsarbeit ist, die Grenzen von volkswirtschaftlichen Analysen und Prognosen für die Konjunktur in der Zukunft darzustellen. Dies ist Aufgabe der Volkswirtschaftslehre und der damit verbundenen Forschung. In der vorliegenden Arbeit geht es primär um einen möglichen vereinfachten Ansatz von wirtschaftlichen Entwicklungen in einer Region im Gesamtkontext der Bewertung von Flächenversiegelungen. Ferner muss der zu vertretende Aufwand für die Datenerhebung und die damit verbundene Prognosequalität in einem angemessenen Verhältnis zum Gesamtaufwand des Prozesses *Bewertung von Flächenerweiterungen* stehen. Es erscheint angemessen, auf die regionalen Daten des statistischen Landesamtes zurückzugreifen und darauf aufbauend eine Bewertung für die Zukunft durchzuführen.

## **Prognose der Bevölkerungsentwicklung**

Für die Prognose der Bevölkerung in dem zu betrachtenden Gebiet gibt es einen Datenbestand beim statistischen Landesamt Baden-Württemberg. Im Bereich der Regionaldaten stehen z. B. pro Ort und Landkreis Vorausrechnungen mit einem positiven und negativen Entwicklungskorridor bzgl. der Bevölkerungsentwicklung für die nächsten 20 Jahre zur Verfügung.<sup>627</sup> Dieses Datenmaterial bietet eine Basis, um in den ersten Schritten eine Prognose zur demographischen Entwicklung aufzubauen. Abbildung 44 zeigt dies am Beispiel der Stadt Karlsruhe. So kann z. B. anhand des schon bestehenden (und ggf. aktuelleren) Ist-Datenmaterials im Vergleich zu der bestehenden Vorausrechnung (oder aber im Vergleich zu den letzten Prognosedaten) des statistischen Landesamtes erkannt werden, welche der Szenarien (Hauptvariante oder oberer bzw. unterer Rand) derzeit wahrscheinlicher ist.

---

<sup>626</sup> Lehmann & Wohlrabe (2014), S. 6 ff., Dreger & Kholodilin (2007), S. 47-55, Wenzel (2013), Vullhorst (2008), S. 32-35, Köppel (1979), S. 264 ff.

<sup>627</sup> Statistisches Landesamt Baden-Württemberg (2017/2).

Voraussichtliche Entwicklung der Bevölkerung bis 2035. Hauptvariante mit Wanderungen und Entwicklungskorridor

**Stadt Karlsruhe**

Jahr	Hauptvariante	Entwicklungskorridor2)	
		unterer Rand	oberer Rand
2014 <sup>1)</sup>	300.051	300.051	300.051
2015	308.310	306.715	311.397
2016	313.744	311.315	321.102
2017	318.487	314.406	328.595
2018	322.402	316.210	335.354
2019	326.485	318.173	341.986
2020	329.142	319.038	346.844
2021	330.327	319.265	350.266
2022	330.551	319.055	352.483
2023	329.947	318.487	353.729
2024	328.634	317.593	354.152
2025	327.190	316.634	354.256
2026	325.833	315.676	354.089
2027	324.562	314.799	353.650
2028	323.403	313.879	352.912
2029	322.354	312.937	351.924
2030	321.437	312.040	350.729
2031	320.652	311.219	349.364
2032	320.002	310.486	347.866
2033	319.435	309.823	346.530
2034	318.936	309.225	345.397
2035	318.341	308.545	344.256

1) Für 2014 Daten der Bevölkerungsfortschreibung zum 31.12.; für die weiteren Jahre Ergebnisse der Hauptvariante der regionalen Bevölkerungsvorausrechnung (Basis 2014).

2) Das Aggregieren der Gemeindewerte zu höheren Gebietseinheiten bzw. zum Landeswert ist methodisch nicht sinnvoll und ergibt nicht die obere bzw. untere Variante der Landesvorausrechnung, da unterschiedliche Modelle zur Berechnung des Entwicklungskorridors herangezogen wurden. Vgl. hierzu die Methodenbeschreibung.

Abbildung 44: Voraussichtliche Entwicklung der Bevölkerung bis 2035 am Beispiel der Stadt Karlsruhe.  
Quelle: Statistisches Landesamt BW, Regionaldaten zur Bevölkerungsentwicklung.

## Bewertung des Ergebnisses

Nach der Erstellung der Prognosen für die wirtschaftliche Entwicklung in dem zu untersuchenden Gebiet und im Anschluss an die Bevölkerungsprognose kann für jeden Teilprozessabschnitt eine Bewertung analog den Prozessschritten Wirtschaftlichkeit und Verkehr durchgeführt werden. Da die Aussagen hinsichtlich wirtschaftlicher Entwicklung und Bevölkerungsentwicklung unterschiedlich sein können, wird eine getrennte Bewertung der Teilprozesse vorgeschlagen.

## Bewertung des Ergebnisses Regionale Wirtschaftsentwicklung

Die Bewertung folgt den bisherigen Bewertungsansätzen mittels vereinfachtem Punktevorfahren:



1. *Die Prognose der regionalen Wirtschaftsentwicklung des zu betrachtenden Neubaugebietes (bzw. dessen erweiterten im Prozessabschnitt Vorbereitung festgelegten Umfeldes) ist über den Gesamtbetrachtungszeitraum in vollem Umfang als positiv anzusehen = 2 Punkte.*

Diese Aussage bedeutet, dass die wirtschaftliche Entwicklung in dem Gebiet unter der Annahme, dass es keine schwerwiegenden externen Faktoren gibt, welche die Entwicklung beeinflussen könnten (z. B. schwere langjährige ökonomische Krisen), sehr gut mit der geplanten Flächenerweiterung vereinbar ist und in diesem Sinne die erwartete ökonomische Entwicklung eine Flächenversiegelung rechtfertigt.

2. *Die Prognose der regionalen Wirtschaftsentwicklung des zu betrachtenden Neubaugebietes (bzw. dessen erweiterten im Prozessabschnitt Vorbereitung festgelegten Umfeldes) ist über den Gesamtbetrachtungszeitraum als kritisch bzw. stagnierend anzusehen = 1 Punkt.*

Diese Aussage und Bewertung bedeuten, dass nicht eindeutig eine positive Entwicklung hinsichtlich der Ökonomie gesehen werden kann. Es kann primär davon ausgegangen werden, dass sich wenig bis kein Wachstum in der Zukunft einstellen wird und auch keine Verbesserung für diese Entwicklung zu erwarten ist.

3. *Die Prognose der regionalen Wirtschaftsentwicklung des zu betrachtenden Neubaugebietes (bzw. dessen erweiterten im Prozessabschnitt Vorbereitung festgelegten Umfeldes) ist über den Gesamtbetrachtungszeitraum als negativ anzusehen = 0 Punkte.*

Diese Aussage und Bewertung bedeutet, dass die wirtschaftliche Prosperität in der Umgebung des geplanten Neubaugebietes eine negative Tendenz für die Zukunft ausweist und mit hoher Wahrscheinlichkeit damit gerechnet werden muss, dass sich diese Situation nicht verbessert. Eine Befürwortung zu einer weiteren Flächenversiegelung scheint somit unter dieser Analyse nicht gegeben bzw. sinnvoll.

## **Bewertung des Ergebnisses Bevölkerungsentwicklung**

Die Bewertung folgt auch hier den bisherigen Bewertungsansätzen mittels vereinfachtem Punkteverfahren:

1. *Die Prognose Bevölkerungsentwicklung des zu betrachtenden Neubaugebietes (bzw. dessen erweiterten im Prozessabschnitt Vorbereitung festgelegten Umfeldes) ist über den Gesamtbetrachtungszeitraum in vollem Umfang als positiv anzusehen = 2 Punkte.*

Diese Aussage bedeutet, dass die Bevölkerung in dem Gebiet über den Gesamtbetrachtungszeitraum wachsen wird und somit ein erweiterter Bedarf (z. B. an Wohnraum, Infrastruktur oder Einkaufsmöglichkeiten) entsteht.

2. *Die Prognose Bevölkerungsentwicklung des zu betrachtenden Neubaugebietes (bzw. dessen erweiterten im Prozessabschnitt Vorbereitung festgelegten Umfeldes) ist über den Gesamtbetrachtungszeitraum in vollem Umfang als stagnierend anzusehen = 1 Punkt.*

Diese Aussage und Bewertung bedeutet, dass nicht eindeutig eine positive bzw. negative Entwicklung hinsichtlich der demographischen Entwicklung gesehen werden kann. Es kann primär davon ausgegangen werden, dass sich die Umgebung und das Umfeld auf keine wachsende Bevölkerung einstellen sollte.

3. *Die Prognose Bevölkerungsentwicklung des zu betrachtenden Neubaugebietes (bzw. dessen erweiterten im Prozessabschnitt Vorbereitung festgelegten Umfeldes) ist über den Gesamtbetrachtungszeitraum in vollem Umfang als negativ anzusehen = 0 Punkte.*

Diese Aussage und Bewertung bedeutet, dass von einer schrumpfenden Bevölkerung über den Gesamtbetrachtungszeitraum ausgegangen werden muss. Eine Befürwortung zu einer weiteren Flächenversiegelung scheint somit unter dieser Analyse nicht gegeben bzw. sinnvoll.

Insgesamt kann somit für den Prozessabschnitt *Regionale Entwicklung* festgehalten werden, dass es in der Prognose der wirtschaftlichen Entwicklung gerade über einen längeren Zeitraum schwer ist, eine stringente Tendenz zu ermitteln. Aber anhand der Ist-Daten und der Entwicklung auf regionaler Ebene kann eine erste Abschätzung erfolgen, die zunächst für einen darauffolgenden Abwägungsprozess hilfreich ist. Bei der demographischen Entwicklung bietet das Datenmaterial des statistischen Landesamtes (von Baden-Württemberg) eine erste solide Basis, um Szenarien bzgl. der Prognose der Bevölkerung über einen längeren Betrachtungszeitraum zu erstellen. Beide Ermittlungsdaten werden keine Garantie auf eine absolute Genauigkeit hinsichtlich der Prognose für sich beanspruchen. Es hilft jedoch, sich auch mit diesen Aspekten und Hochrechnungen auseinanderzusetzen, um ein

umfassenderes Bild für die Gesamtbeurteilung bei Flächenerweiterungen zu vermitteln und die Entscheidung primär unter einem ganzheitlichen Aspekt zu sehen, der viele Interdependenzen hat.

### 7.2.3.2.5 Ökologie

In dem Prozesspunkt 05. gibt es zwei wesentliche Prozessunterabschnitte, die im Folgenden erläutert werden. Ein Prozesspunkt ist die Umweltverträglichkeitsprüfung, der weitere Punkt dessen Bewertung.

#### Umweltverträglichkeitsprüfung

Bevor eine Flächenerweiterung außerhalb der bestehenden Siedlungsstrukturen durchgeführt werden soll, ist es ratsam, die Umgebung analog den o. a. Teilprozessen auch in Richtung Umweltverträglichkeit zu überprüfen und zu bewerten. Das ist vor allem hinsichtlich Flora und Fauna, Boden sowie Lärm und Luft durchzuführen. Hierzu gibt es bereits festgelegte Verordnungen und Verfahren, die unter dem Namen Umweltverträglichkeitsprüfung ihren Rahmen finden. Die Umweltverträglichkeitsprüfung ist ein Verfahren bzw. eine Vorgabe, welches vom Gesetzgeber für bestimmte Prüfgegenstände vor deren Errichtung bzw. Einführung auf dem Markt (z. B. bei Bauvorhaben, chemischen Erzeugnissen, Nahrungsmitteln, usw.) vorgeschrieben ist.<sup>628</sup> Auf die Verpflichtung der Umweltverträglichkeit wird in diversen Gesetzen des Bundes und des Landes eingegangen.<sup>629</sup> Die Basis der Umweltprüfung kommt aus der EU und die damit verbundene Umsetzung einer EU Richtlinie, die darauf abzielt, eine Verbesserung der Lebensqualität zu erreichen (§ 1 Abs. 1 Richtlinie 2011/92/EU).<sup>630</sup>

Historisch betrachtet, kommt die Grundlage allerdings aus dem amerikanischen Umweltrecht, dem National Environment Policy Act (NEPA) aus den USA, welches dort 1970

---

<sup>628</sup> Insb. § 1 Abs. 1 i. V. m. Anlage 1 (Liste UVP pflichtige Vorhaben). Dort sind alle Gebiete gelistet, bei denen im Vorfeld eine Prüfung auf Umweltverträglichkeit durchzuführen ist (Punkt 18 beschäftigt sich mit Bauvorhaben). Vgl. auch Summerer (1989), S. 14 ff.

<sup>629</sup> Vgl. § 1 Abs. 6 Nr. 7. BauGB; § 1a Abs. 2 und 3 BauG; § 2 Abs. 4 BauGB; hier geht es explizit um eine vorrangige Umweltprüfung. Vgl. auch § 9 ROG. Vgl. auch für Baden-Württemberg Storm & Bunge (2015), Bereich 8301-8370, insb. §§ 10-14 Umweltverwaltungsgesetz, § 9 Abs. 1 Landeswaldgesetz, § 17, Abs. 4 Landesnaturschutzgesetz, § 2a Landesplanungsgesetz und § 3 Abs. 1 Landesmessegesetz. Vgl. in diesem Zusammenhang auch § 8 Bundesnaturschutzgesetz, welcher quasi eine Basis für die Prüfung der ökologischen Verträglichkeit bei jeglichem Eingreifen in die Landschaft bildet.

<sup>630</sup> Summerer (1989), S. 19. Vgl. auch Europäische Union (2017), Artikel 1, Abs. 1.

erlassen wurde.<sup>631</sup> Es sei auch hier anzumerken, dass es nicht das Ziel dieser Arbeit ist, die Qualität und die gesetzlichen Grundlagen einer Umweltverträglichkeitsprüfung und die damit verbundenen inhaltlichen Auseinandersetzungen vertiefend darzustellen, da es hier um die Darstellung eines Gesamtprozesses geht und die Prüfung der Ökologie ein Bestandteil dieses Verfahrens- bzw. dieses Vorgehens ist.

Ferner liegt der Schwerpunkt der Arbeit auf der Wirtschaftlichkeit von Flächenerweiterungen außerhalb bestehender Siedlungsstrukturen und berührt somit nur einen sehr kleinen Teil dieses sehr umfangreichen Gesetzes zur Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP). Zur Vertiefung der Problematik hinsichtlich der Umweltverträglichkeitsprüfung sei auf die dafür bestehende Forschung und Fachliteratur verwiesen.

In Bezug auf die allgemeine Vorgehensweise bei der Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung kann festgestellt werden, dass es (zumindest in Baden-Württemberg) auch bei diesem Verfahren keine standardisierte Durchführung der Prüfung oder gar eine konkrete Verwaltungsvorschrift gibt. Es ist somit nicht sichergestellt, dass die Kommunen und Städte in einem homogenen und vorgegebenen Ablauf die im Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz in Anlage 1, Liste UVP-pflichtige Vorhaben (insbesondere Punkt 18 für Bauvorhaben) gelisteten Themenbereiche mit gleichen Methoden prüfen.<sup>632</sup>

Damit kann davon ausgegangen werden, dass es in jedem Fall primär auf ein Einzelgutachten hinausläuft. Was es jedoch gibt, ist ein grundsätzlich einheitliches Vorgehen hinsichtlich der Prüfung auf Umweltverträglichkeit in Form eines allgemeinen abgestuften Verfahrens.<sup>633</sup>

Abbildung 45 zeigt einen typischen Verfahrensablauf einer Umweltverträglichkeitsprüfung mit den Hauptelementen.

---

<sup>631</sup> Globig (1997), S.6 ff.

<sup>632</sup> Telefonische Auskunft aufgrund eines Telefonats mit dem LUBW (Landesanstalt für Umwelt, Messungen und Naturschutz Baden-Württemberg) am 17.11.2017. Eine ähnliche Auskunft wurde auch aus dem Hessischen Ministerium für Umwelt, Klimaschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (HMUKLV), Referat IV 4A (Artenschutz, Naturschutz bei Planungen Dritter, Landschaftsplanung, Rechtsangelegenheiten der Abteilung) aufgrund einer Anfrage per Mail am 13.11.2017 gegeben:“(…) ergänzend zu meiner E-Mail vom 10. November 2017 teile ich Ihnen mit, dass in der Fachabteilung IV, Klimaschutz, nachhaltige Stadtentwicklung, biologische Vielfalt, keine solche standardisierten Verfahren bekannt sind.“

Anmerkung: Es kann daher angenommen werden, dass auch in weiteren Bundesländern kein standardisiertes Verfahren zur Anwendung vorliegt.

Eine differenziertere Betrachtung wird in der Auskunft der Vorsitzenden des BUND RV Rhein-Neckar-Odenwald auf Anfrage per Mail vom 9. Dezember 2017 gegeben. „(...) Eine homogene Vorgehensweise ist meines Erachtens auf der Grundlage der gesetzlichen Vorschriften somit sowohl bezüglich der UVP als auch SUP durchaus gewährleistet, zumal es hierzu auch diverse Arbeitshilfen gibt. Darum, dass im Rahmen der Umwelt(-verträglichkeits)-prüfung jeweils Einzelfallumstände berücksichtigt werden müssen, wird man nicht umhinkommen.“

<sup>633</sup> Hambacher, Rabels, & Barker (1992), S. 20 ff.

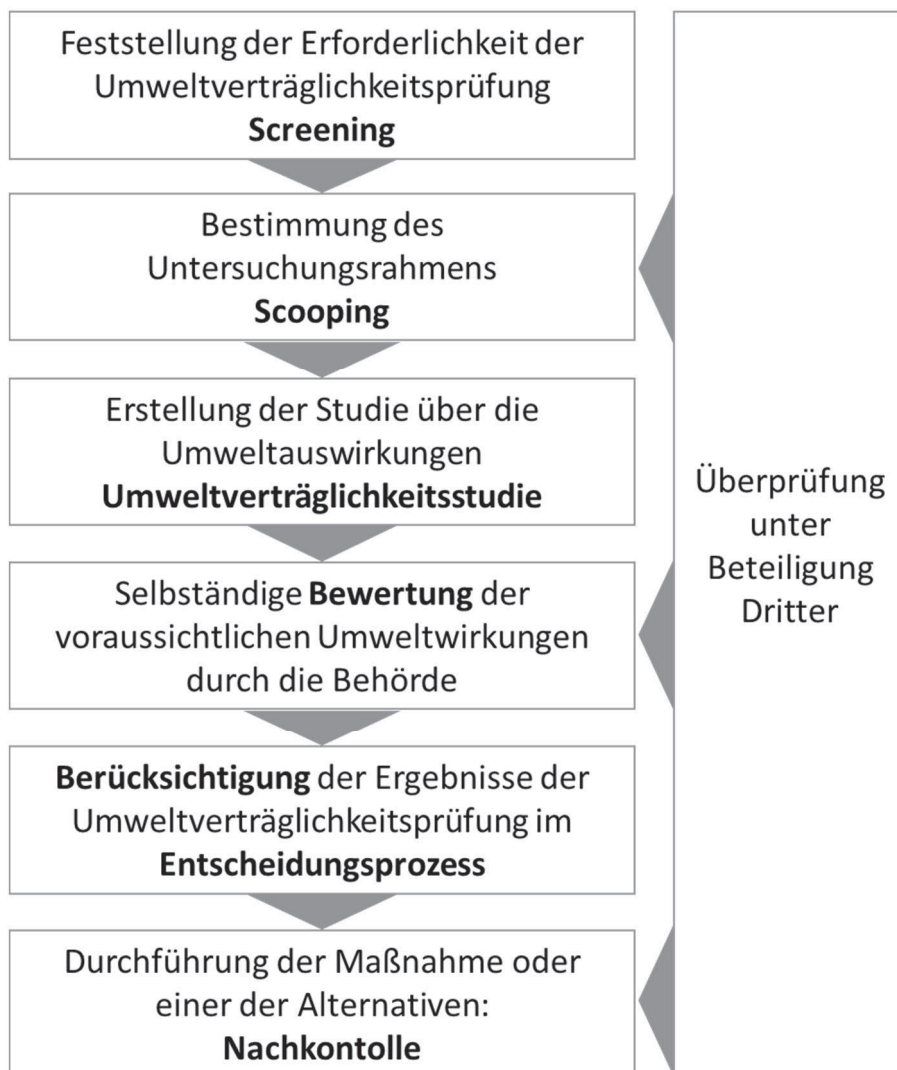


Abbildung 45: Hauptelemente des Umweltverträglichkeitsprüfungsverfahrens.  
Quelle: Hambacher, Rabels, & Barker (1992), S. 21.

Durch fehlende homogene Methoden ist zumindest ein Risiko gegeben, dass gleiche Sachverhalte unterschiedlich bewertet und analysiert werden. Die Gutachter bleiben sich somit allein überlassen, sind auf ihre individuellen Vorbildungen und Kenntnisse angewiesen und bestimmen somit die Durchführungen basierend auf arbeitsökonomischen Gesichtspunkten.<sup>634</sup> Damit werden auch die Vergleichbarkeit der Aussagen bei unterschiedlichen Projekten mit gleichem Inhalt erschwert. Ein standardisiertes Methodenkonzept könnte helfen, Synergien zu finden, um damit effizienter die lokal notwendigen Gutachten bzgl. ökologischer Unbedenklichkeit durchführen zu können.

<sup>634</sup> Kruzewicz (1988), S. 33-38.

Allerdings sollte angemerkt werden, dass es bei der Komplexität der ökologischen Prüfung eines Sachverhaltes, wie beispielsweise einer Flächenversiegelung und der Festlegung der inhaltlichen Fragestellungen, eine wissenschaftliche und auf den Einzelfall ausgerichtete Umweltverträglichkeitsprüfung einer stark schematisierten und wenig auf den individuellen Sachverhalt abgestimmte Prüfungsmethodik vorzuziehen ist.<sup>635</sup>

## **Bewertung des Ergebnisses**

Die Bewertung der Umweltverträglichkeitsprüfung erfolgt auch hier den bisherigen Bewertungsansätzen mittels vereinfachtem Punkteverfahren:

1. *Die Umweltverträglichkeitsprüfung des zu betrachtenden Neubaugebietes (bzw. dessen erweiterten im Prozessabschnitt Vorbereitung festgelegten Umfeldes) ist über den Gesamtbetrachtungszeitraum in vollem Umfang als positiv anzusehen = 2 Punkte.*

Diese Aussage bedeutet, dass es keine Bedenken hinsichtlich der Ökologie über den Gesamtbetrachtungszeitraum gibt.

2. *Die Umweltverträglichkeitsprüfung des zu betrachtenden Neubaugebietes (bzw. dessen erweiterten im Prozessabschnitt Vorbereitung festgelegten Umfeldes) ist über den Gesamtbetrachtungszeitraum in vollem Umfang als indifferent anzusehen = 1 Punkt.*

Diese Aussage und Bewertung bedeuten, dass nicht eindeutig eine positive bzw. negative Tendenz hinsichtlich ökologischer Entwicklung gesehen werden kann. Es kann primär davon ausgegangen werden, dass sich die konkrete Umgebung und das Umfeld auf eine Belastung der Umwelt einstellen muss.

3. *Die Umweltverträglichkeitsprüfung des zu betrachtenden Neubaugebietes (bzw. dessen erweiterten im Prozessabschnitt Vorbereitung festgelegten Umfeldes) ist über den Gesamtbetrachtungszeitraum in vollem Umfang als negativ anzusehen = 0 Punkte.*

Diese Aussage und Bewertung bedeutet, dass von einer erheblichen Belastung der Umwelt über den Gesamtbetrachtungszeitraum ausgegangen werden muss. Eine Befürwortung zu einer weiteren Flächenversiegelung scheint somit unter dieser Analyse nicht gegeben bzw. wenig sinnvoll.

---

<sup>635</sup> Beirat für Naturschutz und Landschaftspflege (1985), S. 1.

### 7.2.3.2.6 Gesamtbewertung

Nachdem alle vier Sichtweisen für die Bewertung der Flächenerweiterung analysiert und bewertet worden sind, kann in einem letzten Prozessschritt eine Gesamtbewertung erfolgen. In dem Prozesspunkt 06. gemäß Abbildung 43 gibt es zwei wesentliche Prozessunterabschnitte, die im Folgenden erläutert werden. Ein Prozesspunkt ist die Gesamtbewertung der bewerteten Einzelergebnisse, ein weiterer die daraus resultierenden Handlungsempfehlungen für das weitere Vorgehen.

#### Gesamtbewertung der Ergebnisse

Die Gesamtbewertung kann durch einfache Addition der Punkte aus den einzelnen Ergebnissen der Prozessschritte Wirtschaftlichkeit, Verkehr, regionale Entwicklung sowie Ökologie erfolgen. Abbildung 46 zeigt die möglichen zu erreichenden Punkte je zu bewertenden Einzelprozess und die maximal erreichbare Gesamtpunktzahl. Durch die angegebenen Punkte in den Prozessabschnitten ergibt sich eine theoretische Kombinatorik von  $3^5 = 243$  verschiedenen Punktebewertungsmöglichkeiten bzw. unterschiedlichen Ergebnissen (Tabelle 11 zeigt die Anzahl kombinatorischer Möglichkeiten auf, welche pro Gesamtpunktebewertung und Teilprozess in Verbindung auftreten könnten).

**Gesamtbewertungs-Prozess "Bewertung von Flächenerweiterungen"**

Nr.	Prozessschritt	Positiv	Indifferent	Negativ
02.	Wirtschaftlichkeit	2	1	0
03.	Verkehr	2	1	0
04.	Regionale Entwicklung	4	2	0
	Wirtschaftsentwicklung	2	1	0
	Demographie-Entwicklung	2	1	0
05.	Ökologie	2	1	0
06.	Gesamtbewertung (max. Punkte)	10	5	0

Abbildung 46: Gesamtbewertungsmatrix mit den maximal zu erreichenden Punkten je Bewertungsfall. (Eigene Darstellung)

Punkte	Kombinatorik	Mögl.	Prozess	Prozess	Prozess	Prozess	Prozess
10	5 positiv, 0 indifferent, 0 negativ	1	2	2	2	2	2
9	4 positiv, 1 indifferent, 0 negativ	5	2	2	2	2	1
8	3 positiv, 2 indifferent, 0 negativ	10	2	2	2	1	1
8	4 positiv, 0 indifferent, 1 negativ	5	2	2	2	2	0
7	3 positiv, 1 indifferent, 1 negativ	20	2	2	2	1	0
7	2 positiv, 3 indifferent, 0 negativ	10	2	2	1	1	1
6	3 positiv, 0 indifferent, 2 negativ	10	2	2	2	0	0
6	2 positiv, 2 indifferent, 1 negativ	30	2	2	1	1	0
6	1 positiv, 4 indifferent, 0 negativ	5	2	1	1	1	1
5	1 positiv, 3 indifferent, 1 negativ	20	2	1	1	1	0
5	0 positiv, 5 indifferent, 0 negativ	1	1	1	1	1	1
5	2 positiv, 1 indifferent, 2 negativ	30	2	2	1	0	0
4	0 positiv, 4 indifferent, 1 negativ	5	1	1	1	1	0
4	2 positiv, 0 indifferent, 3 negativ	10	2	2	0	0	0
4	1 positiv, 2 indifferent, 2 negativ	30	2	1	1	0	0
3	1 positiv, 1 indifferent, 3 negativ	20	2	1	0	0	0
3	0 positiv, 1 indifferent, 2 negativ	10	1	1	1	0	0
2	1 positiv, 0 indifferent, 4 negativ	5	2	0	0	0	0
2	0 positiv, 2 indifferent, 3 negativ	10	1	1	0	0	0
1	0 positiv, 1 indifferent, 4 negativ	5	1	0	0	0	0
0	0 positiv, 0 indifferent, 5 negativ	1	0	0	0	0	0

Tabelle 11: Anzahl kombinatorischer Möglichkeiten je Gesamtbewertungspunkte der fünf Teilprozesse. (Eigene Darstellung)

Beispiel: bei einer Gesamtpunktzahl von 10 Punkten gibt es die kombinatorischen Möglichkeiten, dass fünf der fünf Teilprozesse je 2 Punkte haben und kein Teilprozess 1 Punkt bzw. 0 Punkte.

Es erscheint aber im Sinne der einfachen Handhabung der Ergebnisse als sinnvoll, jede einzelne Möglichkeit zu betrachten und in der Gesamtbewertung zu erwähnen. Daher wird folgender pragmatischer Ansatz empfohlen:

### 1. Gesamtergebnis = 10 Punkte

Das Ergebnis bedeutet, dass die Bewertung von einer untersuchten Flächenerweiterung im Rahmen der Gesamtprozessbetrachtung als vollständig positiv anzusehen ist.

### 2. Gesamtergebnis = 9 Punkte bis 6 Punkte

Das Ergebnis bedeutet, dass die Bewertung von einer untersuchten Flächenerweiterung im Rahmen der Gesamtprozessbetrachtung als bedingt positiv anzusehen ist.

### 3. Gesamtergebnis = 5 Punkte bis 1 Punkt

Das Ergebnis bedeutet, dass die Bewertung von einer untersuchten Flächenerweiterung im Rahmen der Gesamtprozessbetrachtung als indifferent bis tendenziell negativ anzusehen ist.



#### **4. Gesamtergebnis = 0 Punkte**

Das Ergebnis bedeutet, dass die Bewertung von einer untersuchten Flächenerweiterung im Rahmen der Gesamtprozessbetrachtung als vollständig negativ anzusehen ist.

### **Handlungsempfehlung**

Die Ergebnisse der Gesamtbewertung und die damit o. a. Empfehlung einer Aufteilung in vier Ergebnisraster kann mit folgenden Handlungsmaßnahmen je Punkt einhergehen.

#### **1. Gesamtergebnis = 10 Punkte**

Das Ergebnis zeigt auf, dass es weder Bedenken hinsichtlich der Wirtschaftlichkeit der Flächenerweiterung gibt, noch bei den Verkehrsprognosen. Auch die wirtschaftliche Entwicklung der Umgebung sowie die Demographie sind extrem positiv zu betrachten. Ökologische Argumente, die gegen eine Flächenerweiterung sprechen, gibt es nicht. Bei einer derart positiven Gesamtbewertung sollte eine Empfehlung sein, eine Erschließung des untersuchten Gebietes in einem beschleunigten Verfahren durchzuführen wie in den §§ 13, 13a und 13b BauGB festgelegt.<sup>636</sup>

Da die Öffentlichkeit durch ein entsprechendes transparentes Kommunikationsverfahren (siehe dazu die unterstützenden Prozesse in Kapitel 7.2.3.2.7) permanent über die Vorgehensweise und Einzelbewertungen der Ergebnisse informiert worden ist, sollten keine weiteren Bedenken bestehen.<sup>637</sup> In diesem Fall kann auf weitere Verfahren, welche den zeitlichen Ablauf ggf. verzögern, verzichtet werden.

#### **2. Gesamtergebnis = 9 Punkte bis 6 Punkte**

Das Ergebnis zeigt auf, dass es keine vollständige (100 Prozent) positive Bewertung hinsichtlich der Flächenerweiterung gibt, dennoch ist das Ergebnis als positiv zu betrachten. In diesem Fall bedarf es einer intensiveren Abwägung und einer weiteren Betrachtung der einzelnen Prozesse und deren Bewertung.

---

<sup>636</sup> Jarass & Kment (2017), S. 210-213 (für § 13 BauGB) und S. 215-219 (für §§ 13a und 13b BauGB).

<sup>637</sup> Sekol (2019/2), S. 95.

Das Gesamtergebnis setzt sich aus den Einzelergebnissen der insgesamt fünf zu bewertenden Teilprozessabschnitte Wirtschaftlichkeit, Verkehr, regionale Entwicklung (mit den beiden Teilprozessen Wirtschaftsentwicklung und Demographie) und Ökologie zusammen. Es ist somit zu analysieren, wie die Zusammensetzung der Punkte im Detail zustande gekommen sind und wo Schwerpunkte in der Analyse gesetzt werden müssen.

Bei einem Gesamtergebnis von neun Punkten ergeben sich folgende kombinatorische Möglichkeiten:

**a. Vier der fünf zu bewertenden Teilprozesse sind positiv und ein Teilprozess ist indifferent bewertet.**

In diesem Fall ist davon auszugehen, dass es durchaus eine sehr positive Gesamtbewertung gibt (80 Prozent der zu erreichenden Gesamtpunktzahl positiv, 10 Prozent der Punktzahl indifferent) und damit ggf. auch ein beschleunigtes Verfahren in der Abwicklung der weiteren Schritte für die Flächenerweiterung empfohlen werden kann.

Ferner erscheint es durchaus als sinnvoll, den mit indifferent bewerteten Teilprozess noch einmal kritischer auf den Prüfstand zu stellen und die Datenquantität und die Qualität der Erhebung zu betrachten. Damit kann die Bewertung möglicherweise mit den fehlenden Informationen für die bis dato erste grobe Analyse korrigiert oder aber zumindest eine Informationslücke (die ggf. bis dato zu einer indifferenten Bewertung geführt hat) geschlossen werden. Auch kann es sein, dass eine intensivere Diskussion mit der Öffentlichkeit und den Gutachtern zu Erkenntnissen führt, die noch weiter analysiert werden müssen, um eine finale Entscheidung treffen zu können.

Bei einem Gesamtergebnis von acht Punkten ergeben sich folgende Möglichkeiten der Zusammensetzung:

**b. Drei der fünf zu bewertenden Teilprozesse sind positiv und zwei Teilprozesse sind indifferent bewertet.**

In diesem Fall ist davon auszugehen, dass es durchaus eine sehr positive Gesamtbewertung gibt (60 Prozent der Teilprozesse vollständig positiv, 20 Prozent indifferent). Die zwei indifferent bewerteten Teilprozesse sollten dabei noch einmal intensiv geprüft werden. In dem Zuge sollte auch abgewogen werden, ob diese die Gesamtbewertung und das gesamte Verfahren wesentlich beeinträchtigen. Die Prüfung wird analog zu

dem o. a. Punkt a. durchgeführt, jedoch mit dem Unterschied, dass sie nur aus der Prüfung und Auseinandersetzung mit zwei als *indifferent* bewerteten Teilprozessen besteht.

Es ist aber anzumerken, dass es keinen Teilprozess gibt, der als vollständig negativ angesehen werden kann und die Gesamtpunktzahl durchaus 80 Prozent der maximal zu erreichenden Punkteskala ergibt. Die Gewichtung ist somit sehr positiv für das Projekt.

**c. Vier der fünf zu bewertenden Teilprozesse sind positiv und ein Teilprozess ist negativ.**

Diese Konstellation zeigt auf, dass es wie in Punkt b. durchaus eine sehr positive Gesamtbewertung gibt (80 Prozent positiv), jedoch ein Teilprozess stark abweicht bzw. aus seiner singulären Betrachtung zur Ablehnung des Projektes führen würde. Hier ist zu analysieren, ob der negativ bewertete Prozess einen wesentlichen Einfluss auf die gesamte Entwicklung der Flächenerweiterung bzw. das Umfeld haben kann. Daraus ergeben sich folgende kombinatorische Möglichkeiten:

- die Wirtschaftlichkeit für die erweiterte Fläche ist nicht gegeben, obwohl alle weiteren Prozesse positiv bewertet sind;
- die Verkehrsentwicklung ist als äußerst kritisch anzusehen, obwohl alle weiteren Prozesse positiv bewertet sind;
- die Wirtschaftsentwicklung im zu untersuchenden Gebiet ist negativ, obwohl alle weiteren Prozesse positiv bewertet sind;
- die Bevölkerungsentwicklung ist sinkend, obwohl alle weiteren Prozesse positiv bewertet sind;
- die Umweltverträglichkeitsprüfung ist kritisch, obwohl alle weiteren Prozesse positiv bewertet sind.

Es sollte somit intensiv überprüft werden, welche Gründe vorliegen, dass diese (eine) extreme Bewertungsabweichung im Verhältnis zu den anderen vier Teilprozessen entstanden ist. Hierfür kann es unterschiedliche Gründe geben wie z. B. mangelnde Datenqualität oder aber auch fehlende Informationen. Ferner ist zu überprüfen, ob eine negative Bewertung eines Teilprozesses tendenziell eine derart hohe Gewichtung im

Gesamtkontext haben kann, so dass es zu einer Ablehnung des Projektes *Flächenerweiterung* führen könnte. Wenn beispielsweise alle Aspekte positiv sind, das Vorhaben jedoch zu einem massiven Einschnitt in Flora und Fauna (= negative Umweltverträglichkeitsprüfung) führen würde, stellt sich die Frage, ob es verantwortbar sein kann, diese Thematik dennoch durchzuführen. Oder aber, wenn ein Großprojekt insgesamt positiv bewertet werden könnte, es jedoch beispielsweise mit hoher Wahrscheinlichkeit zu einem langfristigen unausweichlichen Verkehrskollaps kommen würde, wäre dann dieses Vorhaben für das Umfeld gerechtfertigt?

Diese Beispiele zeigen, dass in diesem Fall die vertiefende Auseinandersetzung mit dem abweichenden Teilprozess unter Berücksichtigung der Beteiligung der Öffentlichkeit durchgeführt werden muss. Es muss jedoch immer beachtet werden, dass der Gesamtprozess und der damit verbundene erste Verfahrensablauf nur erste Indikatoren liefern kann mit dem Ziel, möglichst alle wesentlichen Themen im Zusammenhang mit einer Flächenerweiterung anzusprechen und zu analysieren. Es wird im Regelfall durchaus normal sein, dass (zumindest) ein bestimmtes Thema zu einer intensiveren Diskussion und Begutachtung führen wird.

Bei einem Gesamtergebnis von sieben Punkten ergeben sich folgende Möglichkeiten der Zusammensetzung:

**d. Drei der fünf zu bewertenden Teilprozesse sind positiv und ein Teilprozess ist indifferent bewertet. Ein weiterer ist negativ bewertet**

In diesem Fall ist davon auszugehen, dass die vertiefende Analyse analog den Ausführungen bei neun bzw. acht Punkten durchgeführt werden sollte (es ist quasi eine Kombination der o. a. Beschreibungen unter den Abschnitten a., b. und c.). Es bleibt festzuhalten, dass hierbei immer noch 60 Prozent und damit eine Mehrheit der Teilprozesse als sehr positiv im Gesamtergebnis zu betrachten ist. Ferner ist ein weiterer Teilprozess indifferent und somit sind insgesamt 70 Prozent der Punkteskala erreicht. Dennoch müssen zwei Teilprozesse unterschiedlich intensiv einer weiteren inhaltlichen Auseinandersetzung folgen. Während bei dem als indifferent bewerteten Teilprozess die Diskussion gemäß den o. a. Ausführungen ggf. durch verbesserte Datenqualität positiver gestaltet werden kann, ist das Ergebnis des negativ bewerteten Teilprozesses sehr intensiv zu analysieren, um ein absolutes Ausschlusskriterium für das Gesamtprojekt zu prüfen. Selbsterklärend ist auch hier, dass die unterstützenden Prozesse (d. h. Informa-

tion der Öffentlichkeit, Information des Umfeldes und gesetzliche Rahmenbedingungen) einen wesentlichen Anteil in der proaktiven Kommunikationspolitik einnehmen werden.

**e. Zwei der fünf zu bewertenden Teilprozesse sind positiv und drei Teilprozesse sind indifferent bewertet.**

In diesem Fall ist die erste Kombinatorik gegeben, in dem die Summe der Teilprozesse mit positiver Bewertung nicht mehr überwiegt. Somit muss die Abwägung der Ergebnisse ab diesem Punkt weiter intensiviert werden. Der Verfahrensablauf hierfür wird den o. a. Beschreibungen in den Punkten a. bis c. entsprechen.

Bei einem Gesamtergebnis von sechs Punkten ergeben sich folgende Möglichkeiten der Zusammensetzung:

**f. Drei der fünf zu bewertenden Teilprozesse sind positiv und zwei Teilprozesse sind negativ bewertet**

Dieser Abschnitt entspricht inhaltlich von der Kombinatorik der Ergebnisse aus den Teilprozessen analog dem Punkt c. (mit dem Unterschied, dass nicht ein Teilprozess, sondern zwei Teilprozesse negativ bewertet wurden und die restlichen Prozesse positiv sind). Auch hier wird der Fokus auf die zwei Teilprozesse mit den negativen Bewertungsergebnissen liegen.

**g. Zwei der fünf zu bewertenden Teilprozesse sind positiv, zwei Teilprozesse indifferent und ein Teilprozess negativ bewertet**

Dieser Abschnitt entspricht inhaltlich den o. a. Punkten, welche ebenfalls zumindest drei unterschiedliche Bewertungsergebnisse haben. Damit wiederholt sich die Handlungsanweisung, d. h. es werden jene Teilprozesse intensiv diskutiert und analysiert, welche die schlechtesten Ergebnisse haben (d. h. 0 Punkte), während jene Teilprozesse intensiver überprüft werden, die ein indifferentes Ergebnis darstellen.

Der Vorteil in diesem Verfahren ist, dass konsequent nach dem Ausschlussprinzip vorgegangen wird und somit die Konzentration der Akteure auf die inhaltlichen Themen gelegt werden kann, die einer kritischen Analyse bedürfen. Die verbundene permanente Transparenz und Information bzw. Kommunikation mit allen Beteiligten im engeren und erweiterten Sinn verhindert, dass Argumente und Begründungen verloren gehen.

**h. Einer der fünf zu bewertenden Teilprozesse ist positiv, vier Teilprozesse indifferent und kein Teilprozess negativ bewertet**

Dieser Abschnitt entspricht inhaltlich dem o. a. Punkt e. mit dem Unterschied, dass das Verhältnis positiver Bewertung zu indifferenter Bewertung 1 zu 4 ist. Die Vorgehensweise entspricht den o. a. beschriebenen Aktionen und muss hier nicht weiter vertieft werden.

**3. Gesamtergebnis = 5 Punkte bis 1 Punkt**

Bei einem Gesamtergebnis von fünf Punkten bis einem Punkt ergeben sich folgende Möglichkeiten der Zusammensetzung:

**1. 5 Punkte:**

- 1 Teilprozess positiv, 3 indifferent, 1 negativ
- 0 Teilprozesse positiv, 5 indifferent, 0 negativ
- 2 Teilprozesse positiv, 1 indifferent, 2 negativ

**2. 4 Punkte:**

- 0 Teilprozesse positiv, 4 indifferent, 1 negativ
- 2 Teilprozesse positiv, 0 indifferent, 3 negativ
- 1 Teilprozess positiv, 2 indifferent, 2 negativ

**3. 3 Punkte:**

- 1 Teilprozesse positiv, 1 indifferent, 3 negativ
- 0 Teilprozesse positiv, 3 indifferent, 2 negativ

**4. 2 Punkte:**

- 1 Teilprozesse positiv, 0 indifferent, 4 negativ
- 0 Teilprozesse positiv, 2 indifferent, 3 negativ

**5. 1 Punkte:**

- 0 Teilprozesse positiv, 1 indifferent, 4 negativ

Auf die weiteren Erläuterungen bzgl. der nächsten Schritte kann hier verzichtet werden, da die Abwägung und die damit verbundenen Analysen sich wie in den o. a. Ausführungen beschrieben wiederholen. Es bleibt aber festzuhalten, dass im Bereich dieser Gesamtbewertung Folgeschritte erforderlich sind, denn die Gesamtpunktzahl ist eher kritischer zu sehen als bei den Bewertungen mit insgesamt bis zu mindestens sechs Punkten.

#### 4. Gesamtergebnis = 0 Punkte

Bei einem Gesamtergebnis von null Punkten ist die Bewertung für alle Teilprozesse und in Summe so eindeutig, dass das Verfahren gestoppt und nicht weiterverfolgt werden sollte.<sup>638</sup> Wenn schon in den ersten Analyseschritten keine einzige positive Tendenz erkennbar ist, was für die Erweiterung der Fläche außerhalb der bestehenden Ortsgrenze spricht, werden mit hoher Wahrscheinlichkeit auch weitere Analysen keinen positiven Beitrag zu einer Gesamtbewertung bringen.

Da alle potentiellen Stakeholder am Bewertungsverfahren beteiligt waren und kommunikativ eine Begleitung erfahren haben, könnte das Verfahren beendet werden. Dabei ist selbstverständlich nicht auszuschließen, dass in einem späteren Verlauf der Zeitachse das Neubaugebiet noch einmal diskutiert werden kann, wenn sich die Parameter erheblich positiv verändern sollten.

Die hier vorgestellte Gesamtbewertung inklusive der Handlungsempfehlungen ist exemplarisch zu sehen. Es könnte ebenso überlegt werden, ob z. B. bei einer Gesamtpunktzahl von neun bzw. acht Punkten durchaus noch das Gesamtergebnis als so positiv betrachtet werden kann wie bei der Beurteilung von zehn Punkten und damit ein beschleunigtes Verfahren im weiteren Verlauf stattfinden kann. Auch ein wesentlich differenzierteres Bewertungsverfahren mit detaillierteren Handlungsempfehlungen ist denkbar. Hierzu bietet das Verfahren der Nutzwertanalyse eine vielfältige Anzahl an Möglichkeiten. Insgesamt bedarf es sicherlich noch weiterer intensiver Diskussionen in den zuständigen Behörden und Verwaltungen in der konkreten Umsetzung eines solchen Modells.

Des Weiteren könnte eine Gewichtung bei der Bewertung eingefügt werden. Das bedeutet, dass ggf. je nach Schwerpunkt der Thematik in der Kommune, einer der Teilprozesse eine höhere Gewichtung bekommt. Wenn z. B. die Kommune ein Verkehrsproblem hat, dann wird es evtl. mit der Ausweisung einer Flächenerweiterung (je nach Lage dieses Areals) nicht optimaler werden. Eine Gewichtung (z. B. mit einem Faktor 1,2) kann hier helfen, dass der Teilprozess Verkehr eine höhere Bewertung im Gesamtbewertungsverfahren erlangt als die anderen Teilprozesse (Wirtschaftlichkeit, regionale Entwicklung, Ökologie) bekommen. Diese Entscheidung hierüber sollte im Teilprozess 01.02 (Vorbereitende Maßnahmen) erfolgen. Auch hier muss darauf geachtet werden, dass die Gewichtung nicht subjektiv entschieden wird, sondern nach objektiven Kriterien eine Gewichtungsentscheidung

---

<sup>638</sup> Sekol (2019/2), S. 95.

getroffen wird. Das kann mittels klar definierten Prozess- und Verfahrensanweisungen durch die Prozessverantwortlichen festgelegt werden.

### **7.2.3.2.7 Unterstützende Prozesse**

Zu den unterstützenden Prozessen, welche den Gesamtbewertungsprozess *Bewertung von Flächenerweiterungen* begleiten gehören die Teilprozesse Information der Öffentlichkeit, Information des Umfeldes und die gesetzlichen Rahmenbedingungen. Begleiten bedeutet hier, dass jeder Teilprozessabschnitt mit einem unterstützenden Anteil aus den o. a. Bereichen durchgeführt werden sollte.

#### **Information der Öffentlichkeit**

Für die gesamte Prozessdauer ist es wichtig, dass die Öffentlichkeit entsprechend kommunikativ unterrichtet wird und die Teilergebnisse einfach und transparent allen interessierten Personen (in der direkt angrenzenden Umgebung und dem erweiterten Umfeld) medial zur Verfügung gestellt werden.

Hierzu wird auf das Kapitel 4.4 und die darin enthaltene Abbildung 12 (Ablaufdiagramm VDI 7000) verwiesen, die eine gute Beschreibung einer optimalen Vorgehensweise hinsichtlich externer Kommunikation aufzeigt.

Dies bedeutet konkret eine entsprechende Projektplanung und - je nach Größenordnung des Baugebietes - sogar ein eigenes Projektteam/Kommunikationsteam, welches sich ausschließlich um diese Thematik kümmert. Dabei sollte auch auf externe Experten zurückgegriffen werden, um die Qualität dieses begleitenden Verfahrens zu sichern.

#### **Information des Umfeldes**

Mit diesem unterstützenden Prozessabschnitt ist gemeint, dass nicht nur die Öffentlichkeit, sondern auch die angrenzenden Träger öffentlicher Belange sowie die anliegenden Kommunen in den Gesamtprozess kommunikativ zeitnah eingebunden und - analog der Informationspolitik - auch die Bürger über den Fortschritt und die Ergebnisse informiert werden.



Dabei sollten auch die Unternehmen und ggf. die Vertretungen der Wirtschaft nicht vergessen werden. Das Volumen der beteiligten Institutionen ist sicher abhängig vom definierten Gebiet und den dort ansässigen betroffenen Einheiten. Entscheidend ist, dass ein Informationsprozess des Umfeldes ebenso wichtig ist wie eine umfangreiche Kommunikation der Öffentlichkeit vor Ort und zu jedem Prozesszeitpunkt ebenso ernst genommen werden sollte.

## **Gesetzliche Rahmenbedingungen**

In diesem Abschnitt ist der begleitende Prozess der ordnungspolitischen Rahmenbedingungen zu erwähnen. Hierbei geht es insbesondere darum, dass die gesetzlichen Voraussetzungen, welche u. a. in Kapitel 4.2 erwähnt wurden, entsprechend angepasst bzw. erweitert werden. So müssen auch Anpassungen der gesetzlichen Vorgaben im Rahmen der Umweltverträglichkeitsprüfung oder aber z. B. für Verkehrsanalysen vorgenommen werden, damit diese konkreter im Verfahrensablauf genutzt werden können. Auch die Verwaltungs- und Verfahrensvorschriften, die eine gewisse Verbindlichkeit im Detail erläutern und somit sicherstellen, dass der gesamte Prozessverlauf einheitlich in Baden-Württemberg durchgeführt wird, sollten unterstützend für das Verfahren sein. Es geht somit konkret um eine Kombination aus Festlegung von Verantwortlichkeit (welches Ministerium bzw. welche Behörde ist für den Gesamtprozess zuständig?), Erstellung einer Governance (wie ist der Verfahrensablauf und welche Methodik soll konkret angewendet werden?) und Kodifizierung von gesetzlichen Vorschriften (was sind die gesetzlichen Grundlagen, die den Ablauf und den Inhalt bestimmen?). Dabei ist dies ein iterativer Prozess, d. h. basierend aus den Erkenntnissen der aktuellen Verfahren sollten Verantwortlichkeit, Governance und die Gesetzgebung nicht nur den Rahmen vorgeben, sondern auch entsprechend aus den Ergebnissen und den damit evtl. aufgetretenen Problemen lernen. Damit sind Anpassungen im Verlauf der Zeitachse unvermeidbar. Schließlich geht es um die Optimierung des Gesamtablaufs, damit die Beteiligten möglichst effizient durch den Prozess geführt werden können. Entscheidend aber ist, dass der o. a. Gesamtprozess und die damit verbundenen Handlungsempfehlungen eine materielle Rechtswirkung zur Folge haben, d. h. die dort angedachten Folgeschritte sollten verbindlich sein und somit auch eine gewisse Bindung an die Ergebnisse der Analysen ausdrücken. Sofern dies entsprechend kodifiziert und mit einer Verwaltungsanweisung verbunden wäre, würde Rechtssicherheit in dem gesamten Verfahrensablauf bestehen.

### 7.2.3.3 Vorgehen bei Uneinigkeit über die Gesamtbewertung

Dieses Kapitel beschäftigt sich mit der Thematik der unterschiedlichen Meinungen im Rahmen der Bewertung der einzelnen Teilprozesse und der Gesamtbewertung der Ergebnisse, sowie dem Umgang mit den daraus resultierenden Konflikten. Wenngleich es bei einem idealen Verlauf in dem Gesamtprozess zu wenig oder gar keinen Konflikten kommen kann, so ist es dennoch möglich, dass trotz umfangreicher Information, Transparenz über das Verfahren und Beteiligung der Öffentlichkeit potentielle Konflikte entstehen. Diese gilt es professionell zu managen, sei es durch ein Konfliktmanagement, einen Eskalationsprozess, oder (wie z. B. im Bauprojekt Stuttgart 21) mit Hilfe einer Mediation.<sup>639</sup>

#### Konfliktmanagement

Da es in dem Gesamtprozess zu Konflikten kommen kann, ist es ratsam, diese im Gesamtkontext professionell zu managen, um einen für alle Beteiligten konstruktiven Dialog nicht in ein Streitgespräch mit den damit verbundenen Folgen verlaufen zu lassen. Dabei ist es von Vorteil, in einem Konfliktfall einen externen neutralen Dritten einzuschalten, um ein faires Verfahren garantieren zu können.<sup>640</sup>

Ein Konflikt durchläuft im Prinzip gewisse Phasen: Startpunkt ist eine Diskussion, welche durch einen Sachverhalt gegeben war und zu einem Meinungsaustausch führt. Im weiteren Verlauf kann es dazu kommen, dass Argumente nicht mehr sachlich ausgetauscht bzw. von den anderen Parteien nicht mehr akzeptiert werden. Die sachliche Ebene führt dann in eine moralische Ebene und wird somit durch Wert-, Beziehungs- und Personenfragen überlagert.<sup>641</sup> Um einen Konflikt effektiv managen zu können bedarf es einer gewissen Vorgehensweise analog dem o. a. Gesamtprozess. Dieser Ablauf kann sich z. B., wie von Doppler und Lauterburg beschrieben, in sechs Phasen widerspiegeln:<sup>642</sup>

1. **Vorbereitung:** ein neutraler Dritter dient als Vermittler zwischen den Parteien und verifiziert die historische Entwicklung, die Hintergründe und zeigt entsprechende Perspektiven auf.

---

<sup>639</sup> Wulfhorst (2011), S. 581-590, Groß (2011), S. 510 ff.

<sup>640</sup> Bertelsmann Stiftung (2011), S. 10.

<sup>641</sup> Doppler & Lauterburg (1995), S. 370-372.

<sup>642</sup> Doppler & Lauterburg (1995), S. 375-377.

2. **Eröffnung:** Festlegung der Regeln, der Rollen und des Zeitplans im Rahmen der Konfliktlösung.
3. **Konfrontation:** strukturierte Darlegung der Erlebnisse, der Erfahrungen und der damit verbundenen Gefühle.
4. **Auswertung:** Sichtung der Materialien, der Bewertung sowie Klärung offener Punkte.
5. **Verhandlung:** Klärung der Anliegen und Bedürfnisse, Lösungsfindung mittels Kompromisses, Ergebnis mit Vereinbarungen und Spielregeln für den weiteren Prozessverlauf.
6. **Realisierung:** Umsetzung der Verhandlungsergebnisse, Einhaltung der festgelegten Spielregeln.

Es soll hier nicht weiter im Detail auf die diversen Arten und Vorgehensweisen bei der Lösung von Konflikten durch ein effektives Konfliktmanagement eingegangen werden. Diese Thematik ist, wie andere Themen dieser Arbeit, nur ein Randgebiet aber es ist entscheidend, dass diese im Rahmen des Gesamtprozesses mitberücksichtigt werden, damit ein effektives Vorgehen im Verfahrensablauf gewährleistet werden kann. Erfahrungen aus Projekten bzgl. Flächenerweiterungen, wie z. B. Stuttgart 21 haben gezeigt, dass dieser Punkt nicht unterschätzt werden sollte.

## **Eskalationsprozess**

Eine Eskalation ist eine Steigerung eines Konfliktes, der auf unterschiedliche Weise entstanden sein kann. Diese Steigerung zu einer Eskalation durchläuft z. B. nach Glasl in der Regel neun Phasen, die nachfolgend aufgelistet sind:<sup>643</sup>

1. Verhärtung (*Standpunkte verhärten sich*).
2. Debatte, Polemik (*Polarisierung, Abwertung gegnerischer Argumente*).
3. Taten statt Worte (*Dominanz von nonverbalem Verhalten*).
4. Images und Koalitionen (*Gerüchte, werben um Anhänger*).
5. Gesichtsverlust (*Entlarvung, öffentliche Diskriminierung*).
6. Drohstrategien und Erpressung (*Drohung, Gegendrohung, Erpressung*).
7. Begrenzte Vernichtungsschläge (*Vertrauensverlust*).
8. Zersplitterung, totale Zerstörung (*Paralysieren und Desintegrieren*).

---

<sup>643</sup> Glasl (2013), S. 235 ff.

## 9. Gemeinsam in den Abgrund (*kein Weg zurück mehr*).

Um einen Konflikt, der aus dem o. a. Prozessablauf entstehen kann, entsprechend bewältigen zu können, bedarf es einer Analyse und darauf aufbauend eines Prozesses, der zu einer von allen beteiligten Parteien akzeptierten Lösung führt. Hierbei ist wichtig zu erkennen, was im Verfahrensablauf zu einer Eskalation geführt hat und wie deeskalierend darauf eingegangen werden kann, um die unterschiedlichen Ansätze der beteiligten Parteien in einem ordnungspolitischen Gesamtrahmen wieder in Einklang zu bringen, so dass die Akzeptanz der Ergebnisse wiederhergestellt werden kann.<sup>644</sup> Dieser Eskalationsprozess sollte im Vorfeld definiert und entsprechend dokumentiert werden. Hierfür sollten entsprechende Personen als Verantwortliche für den möglicherweise auftretenden Eskalationsprozess benannt werden (Eskalationsmanager), die diesen koordinieren und die entsprechenden Schritte einleiten, um eine insgesamt deeskalierende Wirkung zu erzielen. Abbildung 47 zeigt die potentiellen Möglichkeiten von Konflikten, die daraus entstehenden Eskalationen und Korrekturen durch Deeskalation, so dass der Gesamtprozess fortgeführt werden kann.

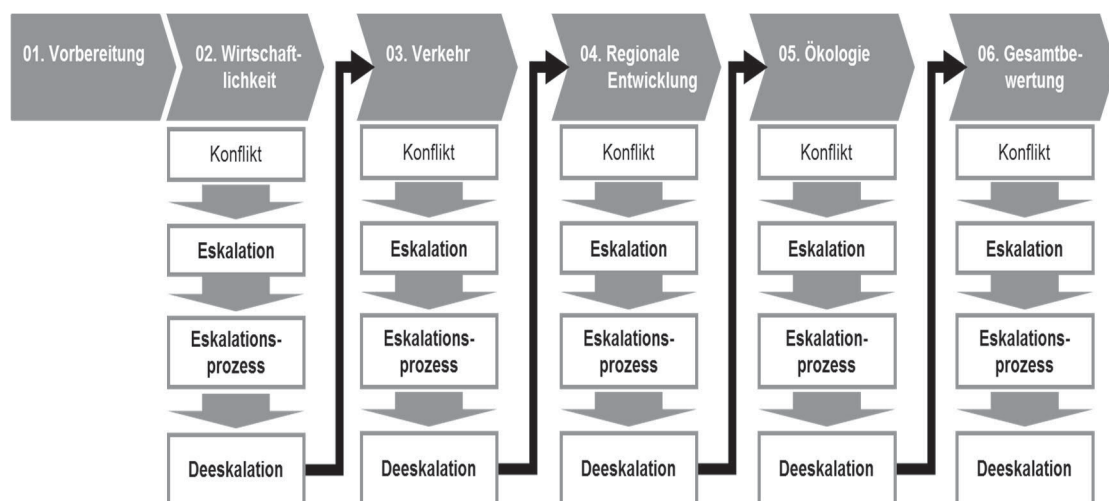


Abbildung 47: Möglicher Prozess bei Eskalationen der Teilprozesse des Prozesses Bewertung von Flächen-erweiterungen.  
(Eigene Darstellung)

## Mediation

Unter Mediation wird gem. § 1 Mediationsgesetz (MediationsG) „ein vertrauliches und strukturiertes Verfahren“ verstanden, „bei dem Parteien mithilfe eines oder mehrerer Me-

<sup>644</sup> Zu Verfahren von Konfliktlösungen vgl. u. a. Kreyenberg (2004), S. 244 ff.

diatoren freiwillig und eigenverantwortlich eine einvernehmliche Beilegung ihres Konflikts anstreben.“<sup>645</sup> Es ist somit eine besondere, außergerichtlich geregelte Vorgehensweise zwischen sehr verfestigten Positionen in einem klar vereinbarten Rahmen. Dabei hat der Mediator keine Entscheidungskompetenz und enthält sich auch jeglichen inhaltlichen Stellungnahmen.<sup>646</sup> Es kann somit auch gesagt werden, dass es sich bei einer Mediation um eine besondere Art des Konfliktmanagements in einem festgefahrenen Konflikt oder aber in einem bereits eskalierten Verfahren handelt.

Das Vorgehen in einer Struktur bei einer Mediation verläuft z. B. gem. Hertel in fünf Phasen (ALPHA-Struktur):<sup>647</sup>

1. **Auftragsklärung:** *Erklärungsziel festlegen, Rahmenbedingungen festlegen.*
2. **Liste der Themen besprechen:** *Klärung, was gesagt werden muss (fachlich, juristisch, emotional, etc.).*
3. **Positionen auf dahinterliegende Interessen untersuchen:** *Was ist den Beteiligten in ihrem Sinne wichtig? Interessen und Werte der Parteien herausarbeiten.*
4. **Heureka:** *Erfindung von Konfliktlösungen.*
5. **Abschlussvereinbarung:** *Erfassung der Ideen in klare und präzise Regelungen und Vereinbarungen.*

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass es verschiedene Möglichkeiten gibt, auf einen Konflikt, der im extremen Fall zu einer Eskalation führen kann, im Vorfeld proaktiv im Rahmen des Gesamtbewertungsprozesses oder des Verfahrens einzugehen. Analog zu dem unterstützenden Verfahren der Kommunikations- und Öffentlichkeitsarbeit bedarf es eines professionellen Managements und sicher auch eines gewissen Gespürs für die jeweilige auftretende Situation, um deeskalierend das gesamte Verfahren für alle beteiligten Parteien bei Uneinigkeit über die Bewertung erfolgreich weiterführen bzw. bei Divergenz der Ansichten über die Gesamtbewertung abschließen zu können. Dabei ist insbesondere mit der Größe der angestrebten Projekte umso wichtiger, diesen Punkt deutlich zu beachten.

Da es in der Realität als wenig wahrscheinlich gilt, dass trotz objektiven Verlaufs und transparenter Darstellung der Analysen und Ergebnisse, alle beteiligten Fraktionen konfliktfrei agieren, sollte ein Verhalten im Konfliktfall und dem damit verbundenen Vorgehen schon

---

<sup>645</sup> Kommission der Europäischen Gemeinschaft (2004).

<sup>646</sup> Schwarz (2010), S. 329-331.

<sup>647</sup> Hertel (2009), S. 37-41.

sehr früh in die Gesamtplanung des Prozesses und des Projektverlaufs mit einbezogen werden.

## 7.2.4 Organisatorische Maßnahmen zur Begleitung der Prozessschritte

In diesem Kapitel geht es um eine Unterstützung des Gesamtprozesses *Bewertung von Flächenerweiterungen*. Grundsätzlich sind die Kommunen Nachfrager des Prozesses *Bewertung von Flächenerweiterungen*, denn in ihrem Verantwortungsbereich soll das Neubaugebiet außerhalb der bestehenden Siedlungsstrukturen entstehen. Die einzelnen Teilprozessabschnitte werden - je nach Schwerpunkt - in der Idee von diversen Organisationen begleitend unterstützt. Diese Art der Unterstützung hilft, eine Qualität im Gesamtrahmen zu sichern. Dazu bedarf es gewisser Regeln bzw. konkreter Gesetze und Verordnungen. Abbildung 48 zeigt eine mögliche Darstellung der unterstützenden Behörden und Institutionen, die helfen könnten, eine homogene Qualität der Teilprozesse zu sichern. Diese werden nachfolgend erläutert.



Abbildung 48: Nachfrage und Unterstützung im Sinne von Organisationen im Rahmen des Gesamtbewertungsprozesses.  
(Eigene Darstellung)

## Institutionen

Zu den Institutionen, welche den in Abbildung 48 genannten Gesamtprozess organisatorisch (in Baden-Württemberg) unterstützen könnten, gehört die Landesanstalt für Umwelt,

Messungen und Naturschutz Baden-Württemberg (LUBW).<sup>648</sup> Ferner können auch die Industrie- und Handelskammern (IHK) unterstützend helfen. Das LUBW kann zumindest auf dem Bereich der Ökologie eine federführende Rolle übernehmen und eine einheitliche, standardisierte Umweltverträglichkeitsprüfung entwickeln bzw. einen entsprechenden Verfahrensablauf aufbauen. Auch eine Prüfung der Ergebnisse kann von dieser Anstalt öffentlichen Rechts durchgeführt werden.<sup>649</sup> Ferner könnten die Umweltorganisationen, wie z. B. der Landesnaturschutzverband Baden-Württemberg, beratend bei der Erstellung eines einheitlichen Verfahrens zur Umweltprüfung unterstützen. Denkbar wäre auch hier die Etablierung einer Art Beirat für den Teilprozess Ökologie, um ausreichend Expertise in diesem Prozessabschnitt zu bündeln bzw. zu erweitern. Abbildung 49 zeigt eine mögliche Aufgabenverteilung des LUBW im Rahmen des Gesamtbewertungsprozesses als organisatorisch unterstützende Einheit für den Teilprozess Ökologie.

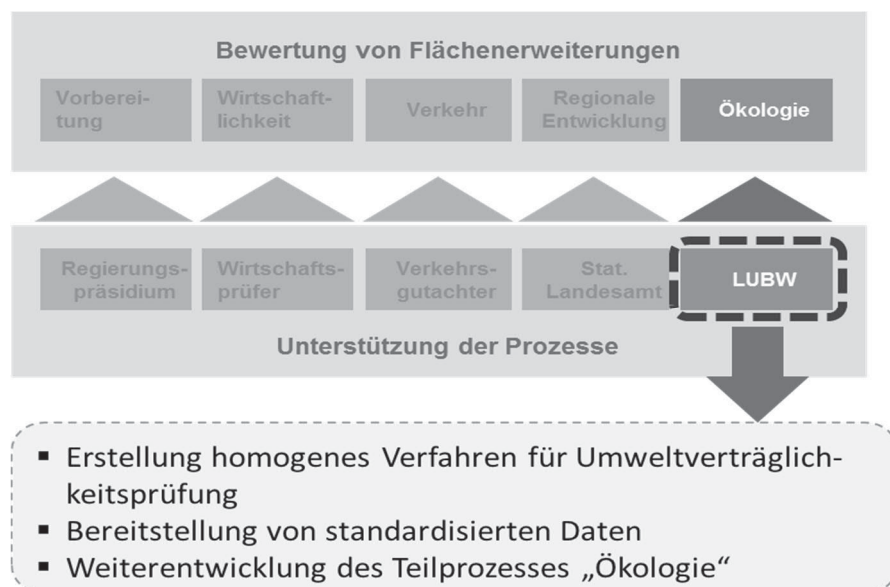


Abbildung 49: Mögliche organisatorische Aufgaben des LUBW im Rahmen des Gesamtbewertungsprozesses für den Teilprozess Ökologie.  
(Eigene Darstellung)

Diese Aufgaben müssen allerdings klar geregelt werden, beispielsweise durch Verfahrensanweisungen oder aber entsprechende gesetzliche Änderungen bzw. Anpassungen der Satzung. Da das LUBW quasi eine Schnittstelle der betroffenen Ministerien für Umwelt,

<sup>648</sup> Zur gesetzlichen Grundlage des LUBW vgl. §§ 1-16 Gesetz zur Schaffung der Landesanstalt für Umwelt Baden-Württemberg (LUBWG). Vgl. auch die Satzung des LUBW: [https://www.lubw.baden-wuerttemberg.de/documents/10184/49803/lubw\\_satzung+\\_12\\_09\\_13.pdf/b19fa874-483c-4d84-8a47-c8ed54bb5528](https://www.lubw.baden-wuerttemberg.de/documents/10184/49803/lubw_satzung+_12_09_13.pdf/b19fa874-483c-4d84-8a47-c8ed54bb5528).

<sup>649</sup> Dies könnte evtl. zu einem Aufbau an Kapazitäten innerhalb des LUBW führen, um die Anfragen qualitativ und zeitnah erfüllen zu können. Alternativ kann dieser Auftrag extern an entsprechende Gutachter vergeben werden (unter Einhaltung von festgelegten/vorgegebenen Qualitätsstandards).

Klima und Energiewirtschaft, sowie Wirtschaft, Arbeit und Wohnungsbau als auch Verkehr ist, sollte es eine koordinierende Rolle mit diesen drei Einheiten wahrnehmen, um eine insgesamt homogene Abstimmung für den Teilprozess zu erreichen.

Weitere Organisationen könnten die Industrie- und Handelskammern sein, welche den Teilprozess der regionalen Entwicklung (hier insbesondere der wirtschaftlichen Entwicklung) unterstützen. Sie könnten dem statistischen Landesamt als verantwortliche Organisation mit Datenbereitstellungen und Informationen für eine Prognose über die regionale Entwicklung helfen. Der Vorteil der Industrie- und Handelskammern (IHK) liegt insbesondere in dem engen Kontakt zur regionalen Wirtschaft. Teilweise werden auch Umfragen der IHK's bei ihren Mitgliedern durchgeführt. Diese Ergebnisse könnten bei der Prognose der regionalen Entwicklung unterstützend wirken. Abbildung 50 zeigt die organisatorische Aufgabe der IHK im Teilprozess *Regionale Entwicklung* auf und die damit verbundenen inhaltlichen Themen.

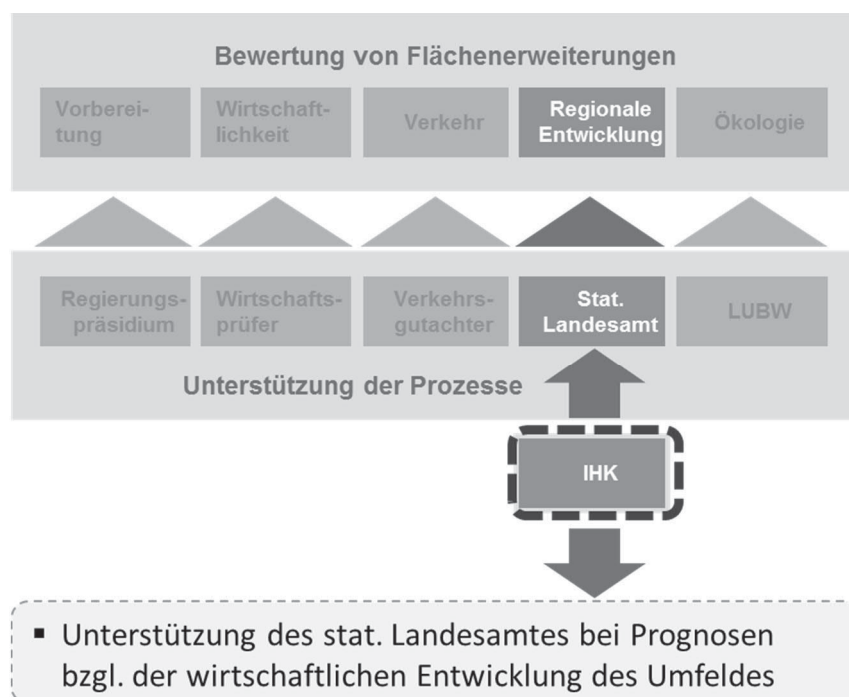


Abbildung 50: Mögliche Unterstützung der Industrie- und Handelskammern (IHK) bei dem Teilprozess Regionale Entwicklung. (Eigene Darstellung)

Es liegt somit in der Hand des Gesetzgebers bzw. der Landesregierung (von Baden-Württemberg), hier eine organisatorische Lösung zu etablieren, die auf einen umfangreichen Konsens stößt und somit auch der Sache dient. Ferner ist die Landesregierung gefragt,



durch Verfahrensanweisungen Klarheit bei der Beauftragung, wie z. B. von Verkehrsexperten, zu schaffen. Es könnte auch denkbar sein, dass ein zuständiges Ministerium (hier z. B. das Verkehrsministerium) eine Art Gütesiegel vergibt, um die Qualität bei der Verkehrsprognose zu stabilisieren.

## Gutachter

Die organisatorische Unterstützung durch Gutachter ist insbesondere bei der Thematik der Teilprozesse Wirtschaftlichkeit bzw. Verkehr gefragt (Abbildung 51 zeigt die Unterstützung der Wirtschaftsprüfer im Teilprozess *Wirtschaftlichkeit* auf).

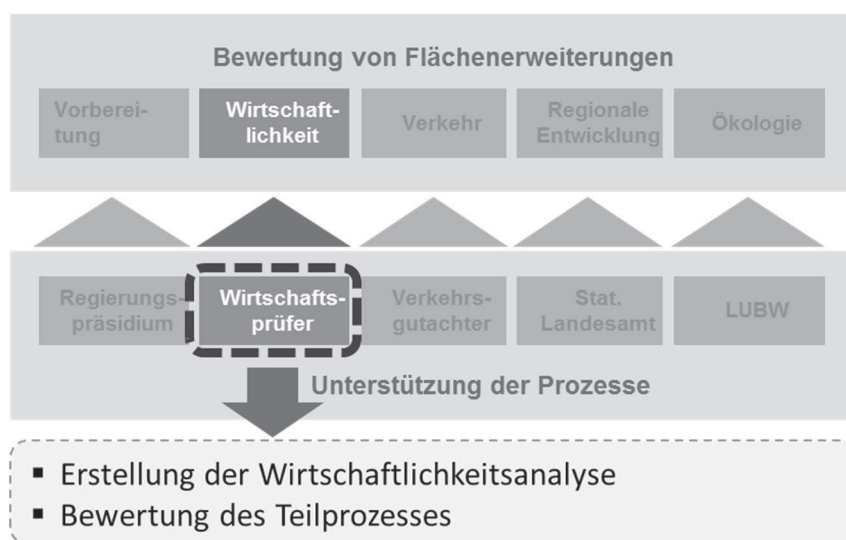


Abbildung 51: Mögliche Unterstützung der Wirtschaftsprüfer beim Teilprozess Wirtschaftlichkeit.  
(Eigene Darstellung)

Auf die Notwendigkeit und die damit verbundene Neutralität und Anerkennung in der Öffentlichkeit wurde u. a. schon in Kapitel 7.2.3.2.2 in Zusammenhang mit der Wirtschaftlichkeitsanalyse hingewiesen. Ähnliches gilt für die Verkehrsgutachter, wobei es hier zunächst schwer ist, ein standardisiertes Verfahren und eine damit verbundene homogene Qualität durchzuführen. Aus den Verbesserungsvorschlägen gemäß der Expertenbefragungen kam insbesondere aus dem Bereich Umwelt die Forderung nach einer neutralen Instanz, welche die Gutachter bestimmt. Dies könnte analog auch bei Verkehrsgutachtern erfolgen (z. B. durch das zuständige Ministerium oder Regierungspräsidium).

Während bei der Wirtschaftlichkeitsanalyse das in Kapitel 7.1 beschriebene Modell von den Wirtschaftsprüfern als Standard genutzt werden könnte, muss in puncto Verkehr sichergestellt werden, dass die qualitativen Unterschiede eliminiert und ein allgemein gültiges Verfahren für die Erstellung einer Verkehrsprognose genutzt wird. Hierbei wäre sicher auch der Gesetzgeber bzw. die Landesregierung gefragt, durch entsprechende Verfahren (ggf. durch Unterstützung der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen, FGSV) einen Standard herzustellen, um eine Qualitätssicherung und Vergleichbarkeit der Ergebnisse zu erreichen.<sup>650</sup> Abbildung 52 zeigt die mögliche organisatorische Einbindung von Verkehrsgutachtern in den Teilprozess *Verkehr*.

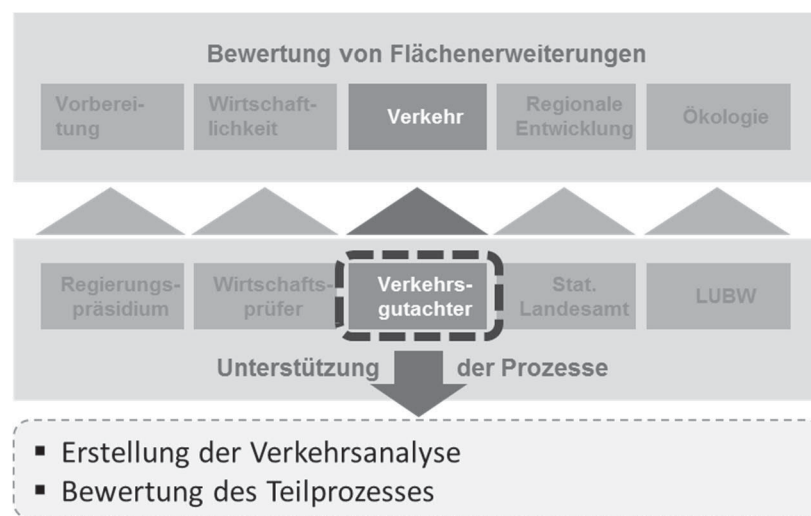


Abbildung 52: Mögliche Unterstützung der Verkehrsgutachter beim Teilprozess Verkehr. (Eigene Darstellung)

## Regierung und Verwaltung

Zu den Bereichen der Organisationen, die den Gesamtprozess aus dem Bereich Regierung und Verwaltung unterstützen könnten zählen die Regierungspräsidien und das statistische Landesamt.

Die **Regierungspräsidien** können eine wichtige Rolle beim Teilprozess *Vorbereitung* übernehmen, insbesondere bei der Festlegung des zu betrachtenden Umfeldes. Ein Grund dafür ist, dass in dieser Verwaltungseinheit eine weitreichende und ggf. auch neutralere

<sup>650</sup> Siehe dazu auch die Ausführungen und Hinweise in Kapitel 7.2.3.2.3.

Sicht auf die Entwicklung von Flächenerweiterungen und den damit verbundenen Auswirkungen auf die nähere Umgebung zustande kommt, weil es keine konkrete, engere Verbindung mit den Kommunen gibt, wie es z. B. die Landkreise haben (siehe Abbildung 53).



Abbildung 53: Mögliche Unterstützung der Regierungspräsidien beim Teilprozess Vorbereitung.  
(Eigene Darstellung)

Grundsätzlich gibt es eine Aufteilung über die Aufsicht der Kommunen zwischen den Landkreisen und den Regierungspräsidien als übergeordnete Behörden mit Pflichtaufgaben und darüber hinaus auch freiwilligen Themen.<sup>651</sup> Während die Landkreise die Aufsicht über die Kommunen in ihrem Gebiet haben, sind die Regierungspräsidien die Aufsichtsbehörde der jeweils zugeordneten Landkreise und kreisfreien Städte.<sup>652</sup> Abbildung 54 verdeutlicht diesen Verwaltungsaufbau vereinfacht.

In diesem Zusammenhang ist zu erwähnen, dass es nicht um die Änderung oder Einschränkung/Übertragung von Kompetenzen im Rahmen der Organisation der Landesregierung und ihrer untergeordneten Behörden bei den Kommunen geht. Hier geht es primär um den Versuch, bestehende Organisationen für den Gesamtprozess zu nutzen, die diesen auch entsprechend begleiten können. Da ein Landkreis bei der Beurteilung des zu betrachtenden Umfeldes für die Gesamtbewertung von einer Flächenerweiterung ein zu eingeschränktes Sichtfeld und ferner über seinen Verantwortungsbereich hinaus keine Befugnis hat (und

<sup>651</sup> Engel & Heilshorn (2015), S. 102-103, insb. Rz 8-10. Grundsätzlich gibt es einen dreiteiligen Aufbau der Verwaltung in Baden-Württemberg, die Regierungsbezirke fungieren als Mittelinstanz, die Stadt- und Landkreise als untere Instanz. Vgl. auch Engel & Heilshorn (2015), S. 368-370.

<sup>652</sup> Vgl. §§ 1 und 2 LKrO; dort sind die Aufgaben der Landkreise geregelt. Vgl. auch die §§ 11-14 LVG; dort ist geregelt wie die Aufteilung der Verwaltungsgebiete der Regierungsbezirke ist und welche Aufgaben ihnen zugewiesen wurden.

somit schnell an seine Grenzen stößt), ist es naheliegend, bei dieser Thematik eine übergeordnete Behörde als unterstützende Organisation zu berücksichtigen. Dies müsste durch eine Verwaltungsvorschrift bekräftigt werden.

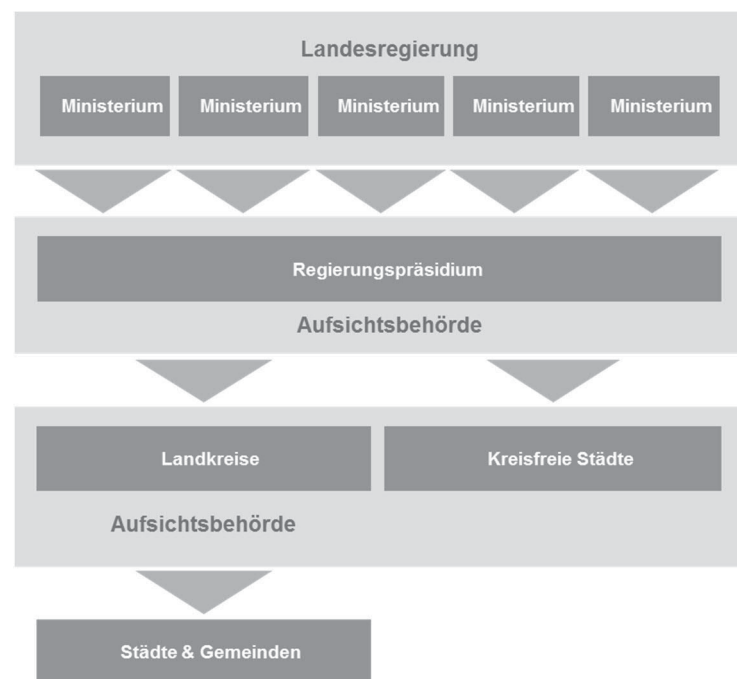


Abbildung 54: Darstellung der Aufteilung der Verwaltung in Baden-Württemberg.  
(Eigene Darstellung)

Damit verbunden wäre ein erhöhter Aufwand im Regierungspräsidium, insbesondere bei der Einführung des Verfahrens zur Festlegung des zu untersuchenden Umfeldes in der Fläche von Baden-Württemberg. Denkbar wäre aber, dass sich das Regierungspräsidium nur bei Konflikten oder Eskalationen einschaltet bzw. nur bei Flächen, die einen erheblichen Einfluss auf die Gesamtentwicklung einer Region im Sinne von Verkehr und Wirtschaft haben und über Landkreisgrenzen hinausgehen. Solange das zu betrachtende Umfeld in einem Landkreis liegt und die Flächenerweiterung eher als wenig materiell bzgl. der Auswirkungen auf Wirtschaft und Verkehr über die Landkreisgrenzen hinaus angesehen werden kann, ist es durchaus denkbar, dass der Landkreis das zu betrachtende Umfeld (im Auftrag bzw. aufgrund von Weisung des zuständigen Regierungspräsidiums) zusammen mit der Kommune und den angrenzenden Gemeinden und Städten festlegen könnte.

Denkbar wäre auch, dass ein abgestuftes homogenes Verfahren entwickelt wird, welches den Umkreis pro bestimmter Flächengröße vorschreibt. Damit wäre das Regierungspräsidium nur noch Aufsicht und könnte bei Bedarf beratend eingreifen.

Das **statistische Landesamt** kann eine federführende organisatorische Rolle bei der Bereitstellung von Daten für die Demographie-Prognose übernehmen, denn hier gibt es bereits einen umfangreichen Datenbestand. Durch die Darstellung in verschiedenen Szenarien in einem Entwicklungskorridor verbunden mit einem permanenten Abgleich mit den aktuellen Bevölkerungszahlen, kann eine umfassende und valide Basis für die Prognose der Bevölkerung in der Zukunft erstellt werden. Des Weiteren kann in dieser Landesbehörde eine valide Datenbasis und Prognose für eine regionale wirtschaftliche Entwicklung bereitgestellt werden. Eine regionale Wirtschaftsentwicklung zu prognostizieren ist - wie bereits unter Kapitel 7.2.3.2.4 beschrieben - aufgrund von mangelnden Daten und schwer abzugrenzenden Interdependenzen schwierig.<sup>653</sup> Hier wäre es sinnvoll, wenn das statistische Landesamt regionale Wirtschaftsprognosen aufgrund der bestehenden Daten und einer damit verbundenen Extrapolation der Datensätze in ein einheitliches Prognosemodell einbringen könnte. Außerdem können durch Unterstützungen der regionalen Industrie- und Handelskammern Optimierungen in der Aussagequalität geschaffen werden. Abbildung 55 zeigt die unterstützenden Funktionen des statistischen Landesamtes in dem Gesamtprozess.

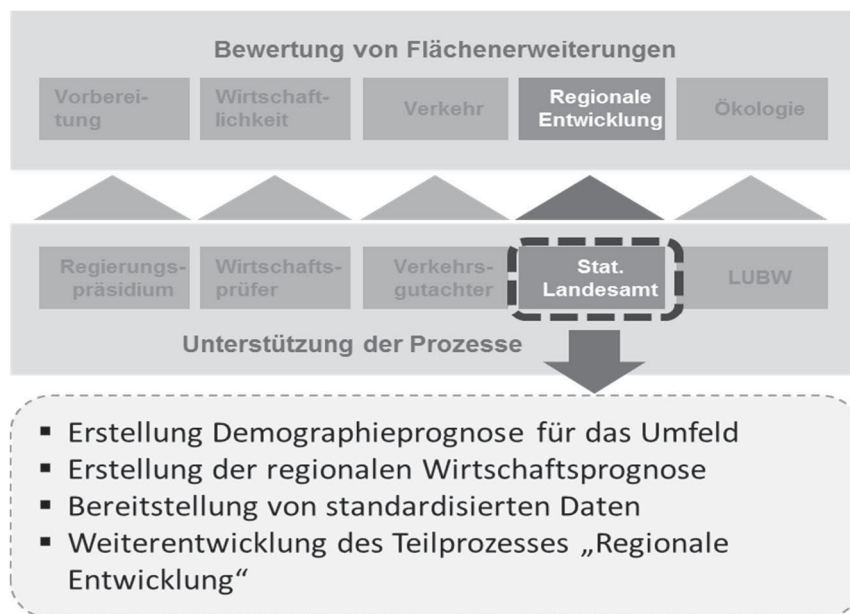


Abbildung 55: Mögliche Unterstützung des statistischen Landesamtes beim Teilprozess Regionale Entwicklung. (Eigene Darstellung)

Eine weitere unterstützende Funktion könnte in der Bereitstellung von standardisierten Daten sein (z. B. für Rückstellungen zum Erhalt der Infrastruktur pro Flächeneinheit), um so

<sup>653</sup> Lehmann & Nagl (2014/1), S. 341-348, hier insb. 3.2: Grenzen der Wirtschaftsprognose.

den Aufwand für die betroffenen Kommunen bzgl. der Dateneingabe zu reduzieren und die Datenbasis zu standardisieren.

Abschließend bleibt zu erwähnen, dass innerhalb der Landesregierung geklärt werden sollte, welches Ministerium und damit ggf. welche Landesbehörde die organisatorische Gesamtkoordination für den Gesamtprozess übernehmen sollte. Es wäre sicher schwierig, wenn der Prozess, der diverse Ministerien (Umwelt, Verkehr, Wirtschaft, Finanzen) inhaltlich betrifft, nicht durch eine organisatorische Einheit verantwortet werden würde. Hier sollte es eine klare Verfahrensanweisung bzw. verbindliche Vorgabe geben. Es bleibt unbenommen, dass dadurch weiterhin eine ressortübergreifende Abstimmung erfolgen muss. Es wäre somit hilfreich, pro Teilprozessabschnitt eventuell einen *Teilprozess-Owner* zu bestimmen, der den Teilprozess inhaltlich und prozessual verantwortet. Ferner bedarf es einer Gesamtkoordination, um eine entsprechende abgestimmte Prozesskette zu etablieren und Abstimmungen im Vorfeld zu sichern. Abbildung 56 zeigt einen möglichen Organisationsverlauf mit entsprechenden Teilprozessverantwortlichen und einer Gesamtkoordination.<sup>654</sup>



Abbildung 56: Gesamtkoordination und Teilprozessverantwortliche der Teilprozesse auf Basis der Organisation der Landesregierung von 2017. (Eigene Darstellung)

<sup>654</sup> Dabei ist zu beachten, dass es nicht um die Koordination der einzelnen Verfahren geht, sondern nur um die inhaltliche und prozessuale Ausrichtung des Gesamtprozesses mit seinen vier Teilabschnitten.

Dabei basiert die Idee der Gesamtkoordination auf dem derzeitigen Stand der Aufteilung der Abteilungen im Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Wohnungsbau.<sup>655</sup> Da es primär um Flächenmanagement und einen damit verbundenen Gesamtprozess geht, erscheint es sinnvoll, die dafür zuständige Abteilung im derzeitigen Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Wohnungsbau zu benennen. Die Teilprozessverantwortlichen für die fünf zu verantwortenden Teilprozesse ergeben sich aus der inhaltlichen Zusammensetzung der jeweiligen Themen und den damit verbundenen Schwerpunkten.

Während es bei der Teilprozessverantwortung *Wirtschaftlichkeit* im Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Wohnungsbau primär um die Expertise und Koordination bzw. Begleitung der Wirtschaftlichkeitsberechnung geht und ggf. auch um den Input bzgl. der Wirtschaftsentwicklung der zu betrachtenden Region, geht es im Verkehrsministerium um die Weiterentwicklung von validen Verkehrsprognosen in Zusammenarbeit mit Experten (wie z. B. dem FGSV). Die Aufgaben des statistischen Landesamtes und des LUBW für die jeweiligen Teilprozesse sind in den o. a. Zeilen bereits erwähnt (siehe insbesondere die Abbildung 55 und Abbildung 49). Auch hier sollte eine Weiterentwicklung und Koordination der Themen eigenverantwortlich durchgeführt werden.

## **7.2.5 Systemtechnische Maßnahmen**

In diesem Abschnitt geht es um die Unterstützung durch systemtechnische Maßnahmen und Systeme im weiteren Sinne. Unter systemtechnischen Maßnahmen werden hier Modelle verstanden, die mit Hilfe von Simulationen die gewünschten Ergebnisse für die entsprechenden Prozesse liefern. Unter Systeme werden hier insbesondere IT-Unterstützung im Sinne von Hardware und Architektur der IT-Systeme gesehen.

### **Modelle**

In Kapitel 7.1 wurde ein vereinfachtes Wirtschaftlichkeits-Modell für die Berechnung der fiskalischen Effekte bei Flächenerweiterungen außerhalb bestehender Siedlungsstrukturen vorgestellt und näher erläutert. Des Weiteren wurde dort auch auf das Simulationsprogramm Fokos<sup>bw</sup> eingegangen, welches in dem vorgestellten Modell für die Ermittlung der

---

<sup>655</sup> Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Wohnungsbau Baden-Württemberg (2017/1).

laufenden Aufwendungen und der Folgekosten (Rückstellungen zum Erhalt der Infrastruktur in der Zukunft) für Infrastrukturmaßnahmen eine Basis bildet. Beide Modelle zusammen ergänzen sich somit für die Berechnung der konkreten Wirtschaftlichkeit eines betreffenden Gebietes. Es wurde darauf eingegangen, dass es sinnvoll ist, Datenmaterial für die Folgekosten und die Bildung von Rückstellungen zum nachhaltigen Erhalt der Infrastruktur zur Verfügung zu stellen (vgl. hierzu auch Kapitel 7.2.3.2.2). Damit wäre die Nutzung von Fokos<sup>bw</sup> obsolet und die Aufwendungen für die Datenermittlung der Rückstellungszahlen pro Sachverhalt würden sich reduzieren. Diese Daten können aber erst zur Verfügung gestellt werden, wenn es durch entsprechende Erfahrungen aus Projekten mit Kommunen ausreichend konkrete Datenmengen für durchschnittliche Werte pro Hektar Fläche gibt, die valide genutzt werden können. Hierzu würde es helfen, wenn z. B. das statistische Landesamt eine entsprechende Datenbank zusammen mit der STEG aufbauen würde. Das Ergebnis wäre dann in einigen Jahren eine Datenbank, die entsprechend der Größe der zu untersuchenden Fläche und Kommune eingesetzt wird. Beispielsweise könnte eine Unterteilung in kleine, mittlere und große Flächen erfolgen und darauf basierend die Höhe der Rückstellung zum Erhalt der Infrastruktur gebildet werden. Auch könnten die Kommunen in die Größen klein, mittel und groß aufgeteilt werden, um eine bessere Aussagequalität hinsichtlich der Höhe der Rückstellungen für die Infrastruktur zu bekommen. Hierzu bedarf es weiterer konkreter Forschung oder aber operativer Erfahrung. Für den ersten Start ist es somit in diesem Beispiel unumgänglich, dass sowohl das vorgestellte Modell als auch Fokos<sup>bw</sup> zusammen eingesetzt werden müssen.

Ein weiteres Modell könnte helfen, eine Prognose für die wirtschaftliche Entwicklung in der zu ermittelnden Umgebung im Teilprozess *Regionale Entwicklung* zu simulieren. Es wurde bereits erwähnt, dass es aufgrund mangelnder Daten schwer ist, Prognosen bzgl. der wirtschaftlichen Entwicklung unterhalb der Bundesländer (z. B. Kreisebene) durchzuführen. Es wäre sinnvoll, ein Modell zu entwickeln, welches aufgrund von bestehenden Prognosen auf Landesebene und den damit verbundenen qualitativen Abschätzungen der lokalen Industrie- und Handelskammern eine valide Aussage für ein zu betrachtendes Umfeld erstellt. Hierzu wäre eine vertiefende Forschung in dem Bereich notwendig.

Ferner wäre es erstrebenswert, ein einheitliches standardisiertes Verkehrsprognosemodell zu entwickeln, welches das Umfeld entsprechend berücksichtigt. Hierzu bietet der FGSV eine gute Basis in seinen entsprechenden Arbeitskreisen. Auch die Vorschläge hinsichtlich der Nutzung der Modelle gemäß den Experteninterviews scheinen sinnvoll zu sein. Das



Ziel sollte sein, einen Standard zu entwickeln, der eine Beschleunigung und Erleichterung des Verfahrensablaufs ermöglicht und dabei die lokalen Gegebenheiten respektiert.

Auch im Teilprozess *Ökologie* wäre es sinnvoll ein standardisiertes Verfahren einer Umweltverträglichkeitsprüfung zu entwickeln.<sup>656</sup> Fraglich ist jedoch, inwieweit es möglich ist, aufgrund der unterschiedlichen Beschaffenheit der Umwelt einen homogenen Standard zu erreichen (siehe dazu Kapitel 7.2.3.2.5). Es kann aber angenommen werden, dass es bei der Masse an Anfragen für Flächenerweiterungen im Laufe der Zeit zu einer Wiederholung der einzelnen inhaltlichen Prüfverfahren kommen könnte. Damit könnte mittels Datenbanken und Abgleich zumindest eine effizientere Abwicklung vereinzelter Umweltthemen in dieser Prüfung erfolgen. Abbildung 57 gibt eine Übersicht der einzelnen Modelle pro Teilprozess (wobei für den Teilprozess Wirtschaftlichkeit und regionale Entwicklung/Demographie bereits Modelle gem. Kapitel 7.1 bzw. für Bevölkerungsprognose gem. statistischem Landesamt bestehen).

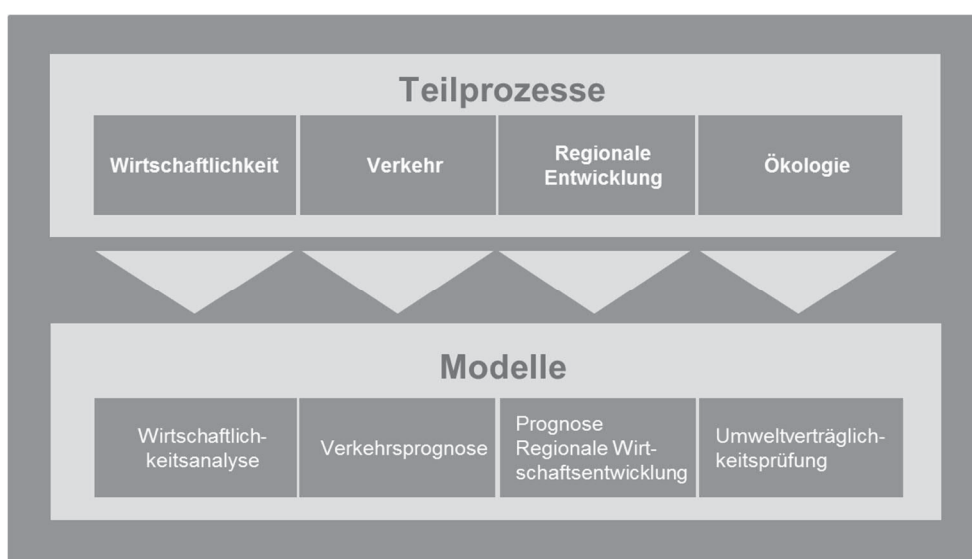


Abbildung 57: Modelle zur Unterstützung für die einzelnen Teilprozesse des Gesamtbewertungsverfahrens.  
(Eigene Darstellung)

Grundsätzlich sollte darauf geachtet werden, dass pro Teilprozess nur ein Modell im Umlauf ist und die Komplexität auf ein Minimum reduziert wird, denn die Akzeptanz in der Öffentlichkeit wäre sonst schwierig. Außerdem wäre der Arbeits- bzw. Pflege-/Supportaufwand für verschiedene Modelle in einem Teilprozess sehr hoch.

<sup>656</sup> Vgl. § 16 Abs. 1 UVPG. Dort wird eine gewisse Struktur und Mindestanforderung festgelegt.

## EDV Unterstützung

Für die EDV-technische Unterstützung des Gesamtprozesses mit seinen Teilprozessabschnitten erscheint es sinnvoll, eine IT-gestützte Lösung aufzubauen und zu nutzen. Hierbei könnten sowohl arbeitserleichternde Maßnahmen wie z. B. die online- oder webbasierte Nutzung der diversen Modelle der Teilprozesse helfen als auch die Sammlung der Daten in einer einheitlichen Datenbank. Während es bei der Online-Nutzung der Modelle um eine effiziente Durchführung der Prozessabläufe geht und ferner um eine Erleichterung hinsichtlich Wartung und Update der Tools, kann die Datenbank für die Bereitstellung der angesammelten Informationen für unterschiedliche Nutzer als sinnvoll angesehen werden. Als Nutzer kommen die in Abbildung 58 aufgezeigten Gruppen in Frage.

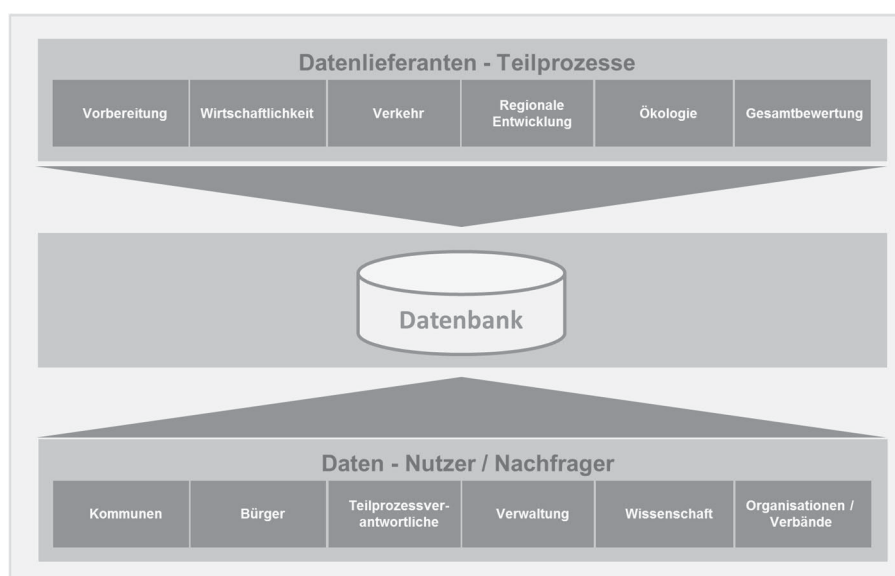


Abbildung 58: Lieferanten und Nutzer einer Datenbank für den Gesamtprozess.  
(Eigene Darstellung)

Dabei muss beachtet werden, dass die Datenbank entsprechend den Datenschutzbestimmungen aufgebaut ist. Da es bei den Daten aber grundsätzlich um öffentliche Informationen handelt, welche auch den Bürgern bei den entsprechenden Projekten vor Ort zur Verfügung stehen, sollten keine Probleme in diesem Zusammenhang auftreten. Ferner muss geklärt werden, wer der Eigentümer der Datenbank ist und wer diese entsprechend unterhält (Support, Kosten, Infrastruktur).

Die vorstehenden Untersuchungen zeigen, dass es durch eine IT-unterstützte Prozesslandschaft wesentliche Erleichterungen geben könnte.

## 8 Abschließende Betrachtung

### 8.1 Zusammenfassung der Ergebnisse

Die vorliegende Arbeit verfolgt zwei wesentliche Ziele. Zum einen möchte sie die wirtschaftliche Betrachtung von Flächenerweiterungen außerhalb bestehender Siedlungsstrukturen in Form von Wohn- und/oder Gewerbegebieten in unterschiedlichen Facetten darstellen. Zum anderen zeigt sie die Einbettung einer vereinfachten Wirtschaftlichkeitsanalyse in einen Gesamtbewertungsprozess, der den zuständigen Gremien, vorzugsweise die lokale kommunale Verwaltung und der Stadt- bzw. Gemeinderat, als Hilfe für eine Entscheidung pro oder contra Siedlungsexpansion dienen kann. Es wird - wie erwähnt - einer Forderung der Forschung nachgekommen, einen integrativen Lösungsansatz zu entwickeln, der alle Akteure im Bereich Flächenentwicklung in einem Rahmen- bzw. Regelwerk zusammenführt.<sup>657</sup>

Zu Beginn der Arbeit wurde die Betrachtung unter dem Aspekt Nachhaltigkeit in Verbindung mit Wirtschaftlichkeit durchgeführt. Dabei geht es primär um die Vermeidung von Flächenerweiterungen durch Brachflächenrevitalisierung, Innenverdichtung, Optimierung der Verkehrsinfrastruktur und Bildung von Rückstellungen zum Erhalt der Infrastruktur. Schwieriger wird es bei der Bewertung von nicht quantifizierbaren Aspekten, wie dem Verlust von Flora und Fauna, die bei Flächenerweiterungen auch zu einem nachhaltigen Eingriff in die Landschaft führen. Es wurde insgesamt festgestellt, dass es auch hier an einer gesetzlich vorgeschriebenen Vorgabe fehlt, es aber viele unterstützende Ansätze gibt.

Bei der darauffolgenden Betrachtung von Wirtschaftlichkeit bei Flächenerweiterungen wurde zunächst aufgezeigt, dass eine Kommune durchaus als wirtschaftlich agierendes Unternehmen angesehen werden kann, wenngleich das primäre Ziel nicht die Erzielung eines positiven Ertrags ist. Gerade unter der Veränderung der Schwerpunkte in Richtung liberale Stadt und mit Einführung des neuen kommunalen Steuerungsmodells wurde ein Weg für die Stadt als Unternehmen geebnet. Allerdings konnte auch festgestellt werden, dass bis dato die Umsetzung nicht einwandfrei funktioniert. Hier bedarf es wohl noch einer intensiven Annäherung von Politik und Verwaltung, um erfolgreicher agieren zu können.

---

<sup>657</sup> Vgl. dazu u. a. die Ausführungen in Kapitel 1.1 und die dort zitierten Quellen wie z.B. Henger & Thomä (2009).

Es wurde ferner untersucht, inwiefern ein Neubaugebiet als eine Investition einer Kommune angesehen werden kann. Dabei wurde festgestellt, dass im Prinzip durch die gesetzlichen Grundlagen nur die Aufwendungen für die Bereitstellung von Infrastruktur als Investition im Sinne der Gesetzgebung angesehen werden, nicht aber die Siedlungsfläche als Ganzes. Damit greift insbesondere ein wesentlicher Punkt nicht: die Verpflichtung für eine Gemeinde bzw. Stadt, eine Wirtschaftlichkeitsbetrachtung für die gesamte Neubaufäche durchführen zu müssen.

Flankierend wurde am Beispiel des Bundeslandes Baden-Württemberg erläutert, wie sich eine Kommune finanziert und was die wesentlichen Stellschrauben im kommunalen Finanzausgleich sind bzw. wie diese zusammenwirken. Dabei wurde herausgestellt, dass u. a. eine Erhöhung der Einnahmen aus der Gewerbesteuer nicht vollständig zu einem positiven Beitrag im kommunalen Haushalt führen. Entscheidend ist auch, dass die Effekte aus den Veränderungen der Zusammensetzung der Bestandteile der kommunalen Finanzierung erst zeitversetzt im Haushalt der Gemeinde bzw. Stadt final sichtbar sind.

Ferner wurde thematisch angeschnitten, was die wesentlichsten Aufwands- und Ertragspositionen bei der wirtschaftlichen Betrachtung eines Neubaugebietes darstellen und inwiefern die Kommunen prinzipiell in einer Art Konflikt bzgl. kommunaler Aufgaben und deren Finanzierung sind. Mangelnde finanzielle Ausstattung und steigende lokale Aufgaben sowie eine erhöhte Wohnraumnachfrage in Verdichtungsräumen führen u. a. zur Erweiterung von Siedlungsstrukturen. Damit verbunden ist die Absicht, durch mehr Bürger bzw. Gewerbe die Einnahmen im kommunalen Haushalt zu erhöhen, um den Anforderungen gerecht zu werden. Diese Folgekette erscheint aber fraglich, da u. a. die mit Siedlungserweiterungen verbundenen Folgekosten außer Acht gelassen werden.

Eine umfangreiche internationale Literaturanalyse zeigte, dass sich insbesondere in den USA seit den 30er Jahren des vorherigen Jahrhunderts intensiv mit Wirtschaftlichkeitsanalysen von Flächenerweiterungen auseinandergesetzt wird. Es gibt viele Modelle, welche die Wirtschaftlichkeit einer Siedlungsinvestition ermitteln können. Einen Standard bzgl. einer Vorgehensweise gibt es in den Vereinigten Staaten nicht, in einigen Bundesstaaten gibt es allerdings verpflichtende Verfahren bei Flächenentwicklungen. In Österreich und der Schweiz gibt es eine Anzahl von Forschungsergebnissen zur ökonomischen Betrachtung von Siedlungserweiterungen. Ebenso gibt es eine Menge Modelle, welche die Kosten der Infrastruktur und deren Folgekosten kalkulieren. In weiteren europäischen Ländern wie

Großbritannien, den Niederlanden, Spanien oder Italien gibt es weniger intensive Untersuchungen zu dem Thema. Das liegt u. a. an der unterschiedlichen Finanzierung der Kommunen in diesen Staaten oder aber an dem mangelnden Interesse bzw. Bewusstsein bzgl. der Thematik. Grundsätzlich kann im Ergebnis der überwiegenden Anzahl aller Untersuchungen festgehalten werden, dass eine Flächenerweiterung außerhalb bestehender Siedlungsstrukturen kostenintensiver ist und eine innere Verdichtung von urbanen Lebensräumen zu einer effizienteren Siedlungs- und Kostenstrategie für die Kommune führt.

Dies ist auch das Resultat der nationalen Forschung bzw. Literatur, die sich seit Mitte des letzten Jahrhunderts damit auseinandersetzt. Es gibt eine Anzahl von Modellen, welche für die Ermittlung von Infrastruktur- und Folgekosten in Deutschland entwickelt wurden. Insgesamt sind diese sehr umfangreich und komplex, fiskalische Effekte einer Flächenerweiterung werden unterschiedlich berücksichtigt.

Des Weiteren wurde eine Analyse des Planungsverlauf bei der Erweiterung von Siedlungsflächen durchgeführt und u. a. der Begriff Wirtschaftlichkeit in der Gesetzgebung analysiert. Dabei konnte herausgearbeitet werden, dass insbesondere durch die verfassungsmäßige Verankerung der kommunalen Selbstverwaltung vom Gesetzgeber hohe Hürden aufgelegt sind. Ferner ist der Begriff wirtschaftlich nicht explizit definiert, obwohl die Kommune hiernach handeln müsste. Zu der unzureichenden Konkretisierung bei der Bildung von Rückstellungen für den nachhaltigen Erhalt der Infrastruktur konnte ebenso Stellung genommen werden wie zu dem Aspekt, dass eine Neubaufäche nicht als Investition in Gänze betrachtet wird. Auch in der Baugesetzgebung finden sich keine ausreichenden konkreten Erläuterungen zur Wirtschaftlichkeit.

Inhaltlich ist erläutert worden, dass in der kommunalen Betrachtung wirtschaftliche Aspekte bei Flächenerweiterungen zu kurz kommen und es wurde exemplarisch aufgezeigt, dass Grenznutzenbetrachtungen - bezogen auf neue Bürger - erste Erkenntnisse hinsichtlich eines ökonomischen Nutzens in der Auseinandersetzung liefern können. Schwieriger wird die Abwägung bei nicht-ökonomisch quantifizierbarem Nutzen, wie der Beteiligung von neuen Einwohnern in der Gemeinschaft.

In diesem Zusammenhang ist auch die Kommunikation im Planungsverlauf untersucht worden. Dabei konnte gezeigt werden, dass es zwar verpflichtende gesetzliche Maßnahmen zur zeitnahen Unterrichtung der Öffentlichkeit gibt aber keine konkrete Vorgabe in Bezug auf Zeitpunkt, Inhalt, Art und Umfang. Es wäre ferner sinnvoll, die Bürger mehr über die

ökonomischen Folgewirkungen und die damit verbundenen Interdependenzen zu unterrichten.

Ferner wurde untersucht, inwieweit angrenzende Verwaltungseinheiten, d. h. benachbarte Kommunen sowie zuständige Behörden, informativ und inhaltlich an dem Planungsverlauf beteiligt sind. Dabei konnte festgestellt werden, dass es gewisse verpflichtende gesetzliche Rahmenbedingungen gibt, denen jedoch durch die verfassungsmäßig determinierte kommunale Selbstverwaltung Grenzen gesetzt werden. Es gibt wenig konkrete inhaltliche Weisungen auf die Auswirkungen von Flächenerweiterungen. Auch die Begrenzung kommunikativer Maßnahmen auf das betroffene Verantwortungsgebiet der Gemeinde bzw. Stadt hemmt eine umfassende zeitnahe Beteiligung des Umfeldes.

Eine darauffolgende empirische Studie überprüfte den Status-Quo in Bezug auf nachhaltiges Flächenmanagement, Wirtschaftlichkeit und Verfahrensablauf bei Flächenexpansionen außerhalb der bestehenden Siedlungsstrukturen. Die dabei durchgeführte standardisierte Befragung unter allen Kommunen in Baden-Württemberg zeigte zunächst den aktuellen Status der Themen Wirtschaftlichkeit und Nachhaltigkeit von Flächenmanagement. Dabei zeigte sich, dass Kommunen durchaus die Bedeutung von Wirtschaftlichkeit erkennen, dieser Aspekt aber nicht der primäre Fokus bei der Entscheidung von Siedlungsentwicklungen zu sein scheint. Ein nachgelagertes Controlling von Flächenerweiterungen findet so gut wie gar nicht statt, die Mehrheit der Kommunen benutzt keinen Folgekostenrechner bei Siedlungsentwicklungen, der aufzeigt, welche Kosten in Zukunft auf sie zukommen. Abstimmungen und Diskussionen mit den Nachbarschaftsgemeinden oder aber dem Umfeld werden nur im Rahmen der verpflichtenden Gesetzgebung vor bzw. während der Bauleitplanung durchgeführt, weniger hingegen im Vorfeld. Allerdings ist bei dem Ergebnis auch die derzeitige Lage auf dem Wohnungsmarkt zu berücksichtigen, die als angespannt bezeichnet werden kann, zumindest in den Kommunen, in denen die Nachfrage und die offensichtliche Wohnungsnot zu anderen Herausforderungen führt. Durch den Handlungsdruck werden wirtschaftliche Argumente weniger gehört.

Eine leitfadengestützte Befragung von Experten aus unterschiedlichen Bereichen kam zu dem Ergebnis, dass nachhaltiges Flächenmanagement durchaus als wichtig erachtet wird, unter dem derzeitigen Nachfragedruck auf dem Wohnungsmarkt jedoch eine sekundäre Bedeutung hat. Die Wirtschaftlichkeit wird eher kurzfristig gesehen, was ein Ergebnis der bisher dominierenden Kameralistik sein könnte, welche die langfristigen Sichtweisen viel-

mehr in den Hintergrund stellt. Durch eine Veränderung mit dem neuen kommunalen Haushaltsrecht wird eine Verbesserung in der Sichtweise und im Bewusstsein der kommunalen Akteure erwartet. Die Berücksichtigung von Rückstellungen im kommunalen Haushalt für den nachhaltigen Erhalt der Infrastruktur wurde grundsätzlich als wichtig angesehen. Allerdings ist auch die Meinung vertreten worden, dass durch das neue kommunale Haushaltsrecht und die damit verbundene zwingende Berücksichtigung von Abschreibungen ein erster Schritt in diese Richtung gegeben ist. Es wurde erkannt, dass sowohl der Verkehr als auch die Öffentlichkeit bzw. das Umfeld früher und intensiver in den Prozessablauf mit eingebunden werden sollten, um Fehlentwicklungen zu vermeiden. Die Bedeutung von Rückstellungen für den zukünftigen Erhalt der Infrastruktur im kommunalen Haushalt wurde erkannt. Die Frage nach einem standardisierten Verfahrensablauf wurde als positiv angesehen. Es wurde jedoch darauf hingewiesen, dass sich dadurch weder die Anforderungen und der Aufwand in den Kommunen erhöhen, noch die kommunale Selbstverwaltung eingeschränkt werden darf.

Abschließend wurden zwei Modelle als Empfehlungen basierend auf der o. a. Empirik entwickelt, die helfen sollen, den Prozess der Siedlungserweiterung zu unterstützen und zu vereinfachen. Das erste Modell zeigt eine vereinfachte Wirtschaftlichkeitsanalyse auf, welche die erweiterte Fläche als eine Gesamtinvestition ansieht, d. h. es wird versucht, alle zurechenbaren Aufwendungen und Erträge zu berücksichtigen (Tragfähigkeitsprinzip der Fläche als Investition). Dabei ist unterstützend auf den Folgekostenrechner Fokos<sup>bw</sup> aufgebaut worden, welcher für Kommunen in Baden-Württemberg kostenlos zur Verfügung steht und den Aufwand zum Erhalt der Infrastruktur errechnet. Eine Weiterentwicklung in Form von standardisierten Vorgaben bei der Folgekostenberechnung, wie z. B. pro Hektar Neubaufäche, erscheint sinnvoll und würde das Modell weiter vereinfachen.

Dieses o. a. Modell findet seine Berücksichtigung in einem zweiten Modellansatz, welcher die Erweiterung einer Fläche als einen Gesamtprozess darstellt. Dieser Gesamtprozess ist eine umfangreiche Darstellung der einzelnen Prozessschritte, welche durchlaufen werden müssten, um final zu einer Gesamtbeurteilung bei einer Flächenerweiterung zu kommen. Durch Bewertung der einzelnen Bereiche Wirtschaftlichkeit, Verkehr, regionale wirtschaftliche und demographische Entwicklung und Ökologie sowie die Einbettung dieser Ergebnisse in eine Gesamtpunktebewertung, kann eine homogene und transparente Entscheidungs- und Argumentationshilfe für die beteiligten Gremien zur Verfügung gestellt werden. Ergänzend hierzu gibt es Teilprozesse, welche während des gesamten Prozessablaufs

eine umfangreiche Beteiligung der Öffentlichkeit und des benachbarten Umfeldes sichern. Auch entsprechende mögliche Anpassungen der gesetzlichen Rahmenbedingungen sind berücksichtigt. Ebenso werden in dem Modell unterstützende Prozesse, wie ein Verhalten bei Eskalationen im Projekt- bzw. Prozessablauf, respektiert. Auch Veränderungen in der Organisation und systemtechnische Hilfen, damit es zu einem insgesamt homogenen und vereinfachten Verfahrensablauf kommen kann, sind eingebettet.

Diese beiden standardisierten Modelle bedürfen einer empirischen Überprüfung in der konkreten Praxis im Bundesland Baden-Württemberg, um Erfahrungen hinsichtlich der Praktikabilität sammeln zu können und um sicher zu stellen, dass die in dieser Arbeit aufgestellten Erkenntnisse gestützt werden. Ein Aufbau eines konkreten Projektes von Seiten der Landesregierung mit selektierten Kommunen bzw. Landkreisen wäre dabei wünschenswert. Eine Übertragung der Modelle auf andere Bundesländer ist denkbar, es müssten entsprechende Anpassungen bei der Berechnung der fiskalischen Effekte vorgenommen werden, da der kommunale Finanzausgleich für jedes Bundesland Unterschiede aufweist. Ferner müssten organisatorische Aspekte modifiziert werden, da die Zuordnung der Bereiche und andere Behördenstrukturen nicht den gleichen Aufbau des Modells hinsichtlich Organisation und Unterstützung der Prozesse voraussetzen können.

Insgesamt kann festgehalten werden, dass die Bedeutung von Wirtschaftlichkeit bei Flächenerweiterungen außerhalb der bestehenden Siedlungsstrukturen einer Kommune meist nicht ausreichend gegeben ist. Es gibt Ansätze in der Gesetzgebung, die aber teilweise widersprechend und wenig ausreichend sind, um eine vereinfachte, transparente und homogene Information der Öffentlichkeit zu geben. Dabei ist auch zu beachten, dass es eine gewisse Abneigung der Politik gegenüber langfristigem Denken gibt und es wünschenswert wäre, dass dieses Verhalten sich ändert, damit auch eine Politikfähigkeit gegenüber einer strategischen Stadtentwicklung erreicht wird.<sup>658</sup>

## **8.2 Übergeordnete Erkenntnis und Schlussfolgerung**

In Kapitel 2 wurde die ganzheitliche Nachhaltigkeit unter dem Aspekt der Erweiterung von Siedlungsarealen außerhalb der bestehenden Ortsgrenzen diskutiert. Es wurde dargestellt, dass es drei Säulen in diesem Zusammenhang gibt, welche wesentlich sind: die ökologi-

---

<sup>658</sup> Böttcher (2017), S. 277.



sche, die ökonomische und die soziale Nachhaltigkeit. Außerdem hat Kapitel 3.2 aufgezeigt, dass es seit über 50 Jahren eine intensive Auseinandersetzung mit der Wirtschaftlichkeit von Flächenexpansionen gibt. Auch der untersuchte Planungsverlauf in Kapitel 4 hat ergeben, dass durchaus Potentiale bei der Optimierung der legalen, prozessualen und kommunikativen Art vorhanden sind.

Die Status-Quo-Analyse hat gezeigt, dass in der Realität Kommunen den nachhaltigen Aspekt mit seinen drei Standbeinen nicht vollständig verfolgen. Auch hinsichtlich Wirtschaftlichkeit ist die Erkenntnis nicht vollständig angekommen. Als ein wesentliches übergeordnetes Ergebnis kann somit festgehalten werden, dass die Aufschlüsse der langjährigen Forschung in der Realität nicht vollständig transformiert worden sind. Kommunale Verwaltungen und Gesetzgebung haben hier scheinbar noch Optimierungsbedarf, die Ergebnisse der Wissenschaft in ihre Entscheidungen mehr einzubinden und zu berücksichtigen.

Es ist ferner erkennbar geworden, dass Flächenmanagement einen hohen Komplexitätsgrad aufweist, da sehr viele unterschiedliche Wissenschaftszweige und Akteure betroffen sind. Als weiteres Ergebnis ist somit offensichtlich geworden, dass die Forschung auf dem Gebiet des Flächenmanagements nicht einseitig betrachtet werden kann und die zukünftigen Arbeiten die Interdependenzen der unterschiedlichen Einflussfaktoren besser berücksichtigen müssen, um eine Art *pareto-effizienten* Zustand<sup>659</sup> für alle involvierten Interessensgruppen erreichen zu können. Die Ergebnisse der Umfrage und der Experten-Befragungen hinsichtlich des Status-Quo liefern dabei wichtige Erkenntnisse für weitere Forschungen, denn es konnte festgestellt werden, dass trotz umfangreicher Forschungsergebnisse in allen Teilbereichen eine integrative Forschung hilfreich wäre. Sofern die weiterführende Forschung die Komplexität und die Interdependenzen der Bereiche nachhaltiges Flächenmanagement, Wirtschaftlichkeit und Verfahrensablauf berücksichtigt, könnte dies zu neuen Erkenntnissen führen, um das o.a. *pareto-effiziente* Ergebnis im Bereich des Flächenmanagements zu erlangen.

Dabei ist zu beachten, dass eine derart umfangreiche und komplexe Untersuchung ein multi-dimensionales Modell erfordert, in dem eine hohe Anzahl an Attributen ihre Berücksichtigungen finden. Es bedarf einer Gesamtkoordination, um alle Ansprüche zu erkennen und die Auswirkungen hinsichtlich der drei nachhaltigen Aspekte untereinander abwägen

---

<sup>659</sup> Der Begriff *Pareto-Effizienz* bzw. *Pareto-Optimum* ist eine Definition aus der Wohlfahrtstheorie in der Volkswirtschaftslehre, insbesondere der Mikroökonomie. Er besagt, dass keiner der beteiligten Akteure bessergestellt werden kann, ohne dass andere Akteure schlechter gestellt werden. Zur Definition einer *Pareto-Effizienz* vgl. Varian (1985), S. 202 ff.

zu können. Es ist somit notwendig, die verschiedenen Fachrichtungen der Wissenschaft, insbesondere die Humangeographie, das Controlling, die Rechtswissenschaft und die Volkswirtschaftslehre besser mit einander zu verbinden und in den Forschungsgebieten besser abzustimmen. Daraus könnte ein insgesamt optimierter ordnungspolitischer Ansatz entstehen, der eine nationale, strategische Ausrichtung der Siedlungs- und Verkehrspolitik zum Ziel hat.

Diese Arbeit ist ein Ansatz, um die Wirtschaftlichkeit von Flächenerweiterungen bei Siedlungsexpansionen aus mehreren Blickwinkeln zu betrachten und insgesamt eine ganzheitliche Lösung zu finden, wie die unterschiedlichen Verfahrensbeteiligten integrativ und gemeinsam innerhalb eines Prozesses eine faire und objektive Lösung erarbeiten können, damit der Forderung nach einem nachhaltigen Flächenmanagement nachgekommen werden kann. Durch eine weitere Forschung in diesem Bereich und ein bekundetes Interesse von Politik und Verwaltung könnte ein Weg gefunden werden, wie gemeinsam transparent alle Punkte fair gesichtet und bewertet werden sollten, um rational und weniger ideologisch entscheiden zu können. Damit wäre die Chance gegeben, dass auch Proteste und Eskalationen (insbesondere bei Großprojekten, wie z. B. Stuttgart 21) auf ein Minimum reduziert werden könnten. Es wäre ein Weg, der auch das strategische Ziel der Bundesregierung (30 Hektar pro Tag maximaler Flächenverbrauch) unterstützen könnte, ohne dass die kommunale Selbstverwaltung eingeschränkt werden würde.

Für die weitere Forschung kann aus den o. a. Ergebnissen als wesentliches Fazit gezogen werden, dass die erwähnte isolierte Betrachtung der Themenkomplexe zu wenig neuen Ergebnissen führen könnte. Aber durch die Integration und Verknüpfung der einzelnen Forschungsbereiche, insbesondere der Thematiken Wirtschaftlichkeit und Nachhaltigkeit in der Siedlungsexpansion, Ökologie und Verkehr, sowie die demographische Entwicklung in dem betroffenen Areal, könnte es insgesamt zu einer veränderten Sichtweise kommen und dies würde damit eventuell zu neuen Forschungsergebnissen bei der Betrachtung von Siedlungsexpansionen außerhalb der bestehenden Siedlungsstrukturen beitragen.

Ein weiterer wichtiger Aspekt in der weiterführenden Forschung könnte sein, inwieweit die Kommunikation und das Bewusstsein für die Thematik in den lokalen kommunalen Gremien ausgebaut werden kann, um nachhaltige und wirtschaftliche Gesichtspunkte noch stärker in die Entscheidungsfindung mit einzubeziehen. Dabei ist die Integration der Öffentlichkeit von großer Bedeutung, um Eskalationen im Vorfeld und beim Verfahrensablauf zu vermeiden. Eine verbesserte Transparenz für alle beteiligten Parteien während der

Phasen im Verfahren erscheint sinnvoll. Hier wäre eine Begleitung in dem erwähnten Gesamtbewertungsprozess eine Idee. Ein standardisierter Gesamtprozessablauf, der die wesentlichen Aspekte berücksichtigt und verbindlich ist, sowie die Öffentlichkeit und das Umfeld entsprechend transparent und informativ begleitet, würde erreichen, dass die Komplexität und unterschiedlichen Anforderungen bei einer Siedlungserweiterung berücksichtigt sind. Es wäre ein Schritt, die o. a. Integration der Forschungsbereiche zu bewirken und somit eine Gesamtbetrachtung zu fördern.

Unterstützend zu den o. a. Ausführungen wäre eine intensive Auseinandersetzung in der näheren zukünftigen Forschung mit einigen Schwerpunktthemen zielführend, um vertiefende Ergebnisse und Erkenntnisse zu bekommen.

Zum einen würde eine Lösung für den Aufbau einer Datenbasis helfen, welche es ermöglicht, mit durchschnittlichen Werten für die Infrastrukturkosten das o. a. Wirtschaftlichkeits-Modell zu vereinfachen, so dass für die ersten Berechnungen der Wirtschaftlichkeit keine zusätzliche Analyse bzw. Dateneingabe mit dem Folgekostenrechner Fokos<sup>bw</sup> notwendig erscheint.

Des Weiteren erscheint eine Analyse der rechtlichen Situation zum Thema Wirtschaftlichkeit sinnvoll. Die Bereitstellung von Vorschlägen, wie die teilweise widersprüchlichen gesetzlichen Aussagen in Einklang gebracht werden können, so dass für die Kommunen eindeutige Aussagen als Basis gegeben sind, wäre ein Fortschritt.

Eine vertiefende mikroökonomische Betrachtung des (Grenz-) Nutzen eines Bürgers für eine Kommune wäre ebenfalls gut. Die Klärung, was ein zusätzlicher Einwohner an Wertbeitrag für eine Gemeinde bzw. Stadt bringt, wäre ein wichtiges Resultat. Dabei sind nicht nur ökonomisch quantifizierbare Aspekte zu analysieren, sondern auch die Punkte, welche nicht-monetär dargestellt werden können, zu berücksichtigen.

Außerdem wäre eine empirische Untersuchung von Nutzen, welche die o. a. Wirtschaftlichkeitsberechnung in der Praxis mit einigen Kommunen testet, um eine Weiterentwicklung in Richtung Standard (z. B. für ein Bundesland wie Land Baden-Württemberg) zu erreichen.

Eine weitere Forschungsthematik sollte eine empirische Untersuchung beinhalten, welche die o. a. Gesamtprozessdarstellung und deren Bewertung in der Praxis mit Städten und Gemeinden testet, um die Praktikabilität festzustellen. Hierbei wäre z. B. eine Kooperation

von Forschung, Landesregierung und Städte- bzw. Gemeindetag in Baden-Württemberg zielführend.

Eine Weiterentwicklung von Verkehrsanalysen, die für Flächenerweiterungen in einem standardisierten Verfahrensablauf durchgeführt werden können, um somit den Aufwand zu reduzieren, würde eine erhebliche Wirkung auf das Vorgehen in der Bauleitplanung haben. Dabei ist entscheidend, dass diese Art von Analysen ein erweitertes Umfeld berücksichtigen und nicht nur das konkrete Siedlungsareal, welches geplant ist.

Unterstützend könnte eine Weiterentwicklung von lokalen Wirtschaftsprognosen helfen. Damit verbunden ist eine Optimierung der Datenbasis für den regionalen Raum, um somit bessere regionale bzw. lokale Prognosen abgeben zu können.

Auch eine Forschungsarbeit zur Optimierung der Umweltverträglichkeitsprüfung zu einem Standardverfahren wäre wünschenswert, so dass eine Vergleichbarkeit in einem Bundesland, wie z. B. Baden-Württemberg, gegeben ist und die Aufwendungen in der Bauleitplanung auch hier reduziert werden können.

Ein größeres Forschungsvorhaben wäre, einen insgesamt ordnungspolitischen Gesamtansatz zu entwickeln, der unter Beachtung einer strategischen, siedlungs- und verkehrspolitischen Ausrichtung eines Landes und unter Berücksichtigung aller Imponderabilien versucht, eine pareto-effiziente Lösung für ein nachhaltiges Flächenmanagement herauszuarbeiten. Dies impliziert einen Prozessablauf, der von der Strategie mit ordnungspolitischen Zielen über eine Landes- und Regionalplanung bis hin zur kommunalen Planung die Siedlungs- und Verkehrspolitik aufzeigt. Dieser Ansatz wäre eine Vorgehensweise, der alle wesentlich beteiligten Wissenschaften, welche Berührungspunkte zum Flächenmanagement haben, sowie alle beteiligten Akteure bei diesem Thema, verbindet. Abbildung 59 versucht die wesentlich beteiligten Wissenschaften mit den entsprechenden Teilgebieten darzustellen, Abbildung 60 stellt die wesentlich involvierten Akteure im Bereich Flächenmanagement dar. Dabei ist zu beachten, dass die u. a. Wissenschaften bzw. Akteure in unterschiedlichen Umfängen an der Thematik Flächenmanagement beteiligt sind bzw. Berührungspunkte haben. Durch ein derartiges, integratives Forschungsprojekt könnte aufgezeigt werden, dass z. B. die Entwicklungen, welche in Kapitel 1.1 zu dem derzeitigen Status-Quo in der Flächenexpansion führen, durch ein derartiges Forschungsergebnis unterbunden werden könnten. Es ist allerdings fraglich, ob ein derartiges Experiment im Rahmen des Föderalismus und der kommunalen Selbstverwaltung, sowie den diversen politischen Willen, welche angesprochen wurden, zu einer operativen Umsetzung führen würde.

Flächenmanagement - Wissenschaftsgebiete							
Rechtswissenschaften	Volkswirtschaftslehre	Betriebswirtschaftslehre	Verkehrswissenschaften	Bauingenieurwesen	Architektur	Stadtplanung	Humangeographie
Verfassungsrecht	Makroökonomie	Finanzwirtschaft	Verkehrsingenieurwesen	Konstruktiver Ingenieurbau	Hochbau	Raumplanung	Bevölkerungsgeographie
Öffentliches Recht	Mikroökonomie	Internes Rechnungswesen	Verkehrsökologie	Verkehrswegebau	Landschaftsarchitektur	Bauleitplanung	Siedlungsgeographie
Baurecht	Wirtschaftspolitik	Externes Rechnungswesen	Verkehrsplanung	Wasser- und Umweltwirtschaft		Infrastrukturplanung	Wirtschaftsgeographie
Umweltrecht	Finanzwissenschaft	Umweltmanagement	Verkehrspolitik	Sanierung, Bauen im Bestand, Bauwerkserhaltung		Stadtgestaltung	Verkehrsgeographie
Kommunales Recht	Wirtschaftsgeschichte	Change Management	Verkehrsphysik				
Bürgerliches Recht	Regionalökonomie	Operations Research	Verkehrssoziologie				
Europarecht							

Abbildung 59: Involvierte Wissenschaftsgebiete bzgl. Flächenmanagement (Eigene Darstellung)

Flächenmanagement - Akteure						
Kommunen	Kreis	Regionen	Land	Bund	Europäische Union	Unternehmen
Verwaltung	Landratsamt	Verwaltungen	Finanzministerium	Finanzministerium	Kommissionen	Stadtplanungsgesellschaften
Gemeinderat/ Stadtrat	Kreistag	angrenzende Kommunen	Verkehrsministerium	Verkehrsministerium	Europaparlament	Infrastrukturplaner
Bürger	Aufsichtsbehörden	angrenzende Unternehmen	Umweltministerium	Umweltministerium		Architekten
Vereine		Aufsichtsbehörden	Innenministerium	Innenministerium	Bauunternehmen	
Bürgerinitiativen		Regionalverbände	Wirtschaftsministerium	Wirtschaftsministerium	Investoren	
Parteien		Industrie- & Handelskammern	Kultusministerium	Bildungsministerium		
Lokale Gewerbe/ Unternehmen			Institute	Institute		
			Landtag	Bundestag/ Bundesrat		

Abbildung 60: Involvierte Akteure bzgl. Flächenmanagement (Eigene Darstellung)

## 9 Anhang

### 9.1 Anhang 1: Online- und Telefonumfrage

#### 9.1.1 Fragebogen

Bei der Umfrage wurden folgende Fragen an Kommunen in Baden-Württemberg gestellt:

1. Welche Rolle spielt die Vermeidung zusätzlicher Flächenversiegelungen außerhalb bestehender (besiedelter) Ortsgrenzen?
  - a. **Eine große Rolle**, d. h. es finden keine Erweiterungen von Flächen außerhalb der bestehenden Ortsgrenzen statt. Es wird primär eine Innenverdichtung und Brachflächenrevitalisierung verfolgt.
  - b. **Eine geringe Rolle**, d. h. es gibt Erweiterungen von Flächen, diese sind aber nicht umfangreich (z. B. eher eine Randbebauung oder kleine Flächen).
  - c. **Keine Rolle**, d. h. die Erweiterung von Flächen außerhalb der bestehenden Ortsgrenzen findet weiterhin statt.
  
2. Wie schätzen Sie den Stellenwert von wirtschaftlichen Betrachtungen bei Flächenversiegelungen außerhalb bestehender (besiedelter) Ortsgrenzen in Ihrer Kommune ein (d. h. Berücksichtigung der fiskalischen Effekte wie Einnahmen, Ausgaben und Folgekosten über einen längeren Zeithorizont für das neue Areal)?
  - a. **Hoch**, d. h. eine wirtschaftliche Betrachtung findet bei einer Flächenerweiterung immer statt.
  - b. **Mittel**, d. h. es findet nicht bei jeder Flächenerweiterung eine Berücksichtigung
  - c. **Gar keine Bedeutung**
  
3. Sofern keine finanziellen Aspekte berücksichtigt werden im Planungsprozess: Warum finden derartige Überlegungen zu den möglichen fiskalischen Effekten keine Berücksichtigung?
  - a. Andere Aspekte sind wichtiger (z. B. soziale, kulturelle, politische Angelegenheiten)
  - b. Es ergeben sich finanzielle Möglichkeiten, die eine Flächenerweiterung außerhalb der bestehenden (besiedelten) Ortsgrenzen nicht defizitär erscheinen lassen (z. B. Fördermittel des Landes oder des Bundes bzw. der EU)

c. *Sonstiges (offenes Feld)*

4. *Sofern finanzielle Betrachtungen im Planungsprozess berücksichtigt werden: Wann werden diese angesehen?*

a. *Vor der Bauleitplanung, d. h. vor Erstellung eines Flächennutzungsplans bzw. Bebauungsplans*

b. *Während der Bauleitplanung, d. h. bei Erstellung von einem Flächennutzungsplan bzw. Bebauungsplan*

c. *Nach der Bauleitplanung, d. h. nach Erstellung von einem Flächennutzungsplan bzw. Bebauungsplan*

5. Hat die Kommune in den letzten zehn Jahren ein Baugebiet außerhalb der zu dem Zeitpunkt bestehenden Ortsgrenzen ausgewiesen (d. h. hat eine Flächenerweiterung Ihrer Kommune stattgefunden)?

Antwort *Ja/Nein*

**Wenn Antwort 5. = „Ja“:**

5.1 Ist eine Wirtschaftlichkeitsbetrachtung für das gesamte Baugebiet in Form einer fiskalischen Wirkungsanalyse erfolgt, d. h. ist im Vorfeld untersucht worden, ob das geplante Neubaugebiet außerhalb der bestehenden Ortsgrenzen insgesamt für die Kommune unter dem Aspekt Einnahmen/Ausgaben/Ertrag finanziell erfolgreich sein wird?

a. *Ja, mit Hilfe eines Folgekostenrechners (z. B. Fokos<sup>bw</sup>, Folgekosten-schätzer, LEANkom, FIA).*

b. *Ja, mit Hilfe eigener Berechnungen (ohne Folgekostenrechner).*

c. *Ja, mit Hilfe von externen Dritten bzw. wissenschaftlicher Begleitung (mit Folgekostenrechner).*

d. *Ja, mit Hilfe von externen Dritten bzw. wissenschaftlicher Begleitung (ohne Folgekostenrechner).*

e. *Nein, die Wirtschaftlichkeit des neuen Gebietes wurde nicht untersucht.*

f. *Sonstiges (offenes Feld).*

6. Sind **im Nachgang** (z. B. nach vollständiger Besiedlung der neu ausgewiesenen Fläche) ehemalige Neubaugebiete außerhalb der bestehenden Ortsgrenzen im Hinblick auf ihre Wirtschaftlichkeit (wie unter Punkt 2. gefragt) untersucht worden?

- a. *Ja, es wurden im Nachgang die fiskalischen Effekte des Areals auf den Haushalt der Kommune untersucht.*
  - b. *Nein, es wurde im Nachgang keine wirtschaftliche Betrachtung des gesamten Neubaugebietes durchgeführt.*
7. Wie wird nachhaltiges Flächenmanagement (d. h. Vermeidung von weiteren Flächenausweisungen außerhalb der bestehenden Ortsgrenzen durch z. B. Brachflächenrevitalisierung, Verdichtung der Wohnsiedlungen usw.) in Ihrer Kommune umgesetzt (Mehrfachauswahl möglich)?
- a. *Mittels Förderprogrammen der Landesregierungen.*
  - b. *Mittels Förderprogrammen der Landkreise (sofern kreisangehörige Kommune).*
  - c. *Durch Bereitstellung eigener Haushaltsmittel.*
  - d. *Unabhängige Förderprogramme (z. B. Stiftungen, Umweltverbände).*
  - e. *sonstiges (offenes Feld)*
  - f. *keines der o. a. Punkte.*
8. Welche grds. Überlegungen sind bzw. waren bei der Ausweisung von Flächenerweiterungen außerhalb der bestehenden Ortsgrenzen wichtig (Mehrfachauswahl möglich)?
- a. *Lokalen Wohn- bzw. Gewerbebedarf decken*
  - b. *Einnahmen der Kommune sichern*
  - c. *Arbeitsplätze lokal sichern (z. B. bei Ausweis von Gewerbegebieten)*
  - d. *Attraktivität des Ortes durch Wachstum (Einwohner, Arbeitsplätze durch Gewerbegebiete) erhalten bzw. erhöhen*
  - e. *Sonstiges (offenes Feld)*
9. Auf wessen Initiative werden Flächenerweiterungen außerhalb bestehender Ortsgrenzen in Ihrer Kommune ausgewiesen (Mehrfachauswahl möglich)?
- a. *Durch Bürger und/oder lokale Unternehmen, die Wohn- bzw. Gewerbeflächenbedarf benötigen.*
  - b. *Durch in benachbarten Kommunen beheimatete Bürger und/oder Unternehmen, die Bedarf sehen aber an ihrem bisherigen Wohnort/Standort nicht expandieren können.*



- c. *Durch die Entwicklung der Umgebung bzgl. Bevölkerung, Wirtschaft, Verkehr oder z. B. Tourismus.*
- d. *Durch Gemeinderäte und Vertreter der politischen Parteien.*
- e. *Landesregierung bzw. Regierungspräsidien oder Landratsamt, welche Potentiale sehen.*
- f. *Andere.*

10. Wann stimmt sich Ihre Kommune mit anderen Gemeinden bzw. dem benachbarten Umfeld (ggf. Behörden, Unternehmen, Institutionen wie eine IHK) bei Flächenerweiterungen außerhalb der bestehenden Ortsgrenzen ab, um viele Aspekte und Betrachtungen zu berücksichtigen (Mehrfachauswahl möglich)?

- a. **Im Vorfeld**, d. h. im Rahmen einer „strategischen Ausrichtung“ der Kommune. Dies kann z. B. sehr früh in öffentlichen Diskussionen sein, wenn noch keine konkreten Pläne vorliegen.
- b. **Vor der Bauleitplanung**, d. h. vor Erstellung von einem Flächennutzungsplan bzw. Bebauungsplan.
- c. **Während der Bauleitplanung**, d. h. bei Erstellung von einem Flächennutzungsplan bzw. Bebauungsplan im normalen gesetzlich vorgeschriebenen Anhörungsverfahren.
- d. **Nach der Bauleitplanung**, d. h. intensiv nach Erstellung von einem Flächennutzungsplan bzw. nach dem Anhörungsverfahren bei Erstellung des Bebauungsplans.
- e. **Gar nicht.**

11. Offenes Feld für Anmerkungen

## 9.1.2 Prüfung der Repräsentativität der Umfrage

Bei der Prüfung der Repräsentativität der Umfrage wurde unterschieden zwischen kreisgebundenen und kreisfreien Kommunen. Da es sich um eine vollumfängliche Umfrage handelte, d. h. es wurden alle Kommunen in Baden-Württemberg befragt wurden, ist die Grundgesamtheit Stand 2018 wie in Kapitel 2.1 beschrieben 1.102. Davon sind 1.093 Kommunen in Landkreisen zugeordnet.

Tabelle 12 zeigt die Verteilung der Kommunen der Landkreise an der gesamten Anzahl der Kommunen der Landkreise.

Beispiel: Der Landkreis Alb-Donau hat mit 54 Gemeinden einen Anteil von 4,9 Prozent an den kreisgebundenen Kommunen des Landes. Die Rücklaufquote aus dem Landkreis betrug acht Kommunen. Diese haben einen Anteil von 7,2 Prozent an den erhaltenen Ergebnissen der kreisgebundenen Kommunen. Um den gleichen Anteil an Kommunen in der Rücklaufquote mit 4,9 Prozent zu erhalten wäre eine Anzahl von sechs Kommunen aus dem Landkreis notwendig gewesen.

Die Tabelle zeigt somit auf, ob der Landkreis mit seiner spezifischen Rücklaufquote den gleichen relativen Anteil an den kreisgebundenen Kommunen wie in der Grundgesamtheit hat bzw. im Land in der Realität. Dabei ist ersichtlich, dass die Kreise Biberach, Breisgau-Hochschwarzwald, Karlsruhe, etwas überrepräsentiert sind. Der Ostalbkreis und Rhein-Neckar-Kreis sind etwas unterrepräsentiert Die anderen Kreise haben eine Schwankung von mehr oder minder einer bis zwei Kommunen gegenüber der Sollverteilung. Ferner ist ersichtlich, dass alle Kreise entsprechend in der Umfrage vertreten sind.

Eine weitere Prüfung hat hinsichtlich der Größe der Kommunen in der Umfrage stattgefunden. Tabelle 13 zeigt die reale Verteilung der kreisgebundenen Kommunen nach Anzahl Einwohner (absolut und relativ zur Gesamtzahl der Städte und Gemeinden) und die relative Verteilung der Rückläufe der Umfrage. Dabei ist der relative Anteil der Kommunen bezogen auf die Einwohneranzahl im Rücklauf unterschiedlich zur realen Verteilung. Die Gewichtung der Aufteilung der Kommunen anhand der Einwohnerzahl (z. B. größter Anteil < 10.000 Einwohner, kleinster Anteil > 20.000 < 50.000 Einwohner) entspricht auch den Ergebnissen der Umfrage.

Kommunen pro Stadt-/Landkreis			Gebiet	Grundgesamtheit	Anteil an Kommunen des Landes	Rücklauf gesamt	Anteil an Kommunen des Landes	Bei Rücklaufquote von 113 Sollverteilung
1	Landkreis	Alb-Donau-Kreis	Mitte	54	4,9%	8	7,1%	6
2	Landkreis	Biberach	Süd	45	4,1%	9	8,0%	5
3	Landkreis	Böblingen	Mitte	26	2,4%	2	1,8%	3
4	Landkreis	Bodenseekreis	Süd	23	2,1%	3	2,7%	2
5	Landkreis	Breisgau-Hochschwarzwald	Süd	50	4,6%	9	8,0%	5
6	Landkreis	Calw	Mitte	25	2,3%	2	1,8%	3
7	Landkreis	Emmendingen	Süd	24	2,2%	2	1,8%	2
8	Landkreis	Enzkreis	Nord	28	2,6%	5	4,4%	3
9	Landkreis	Esslingen	Mitte	44	4,0%	4	3,5%	5
10	Landkreis	Freudenstadt	Mitte	16	1,5%	4	3,5%	2
11	Landkreis	Göppingen	Mitte	38	3,5%	5	4,4%	4
12	Landkreis	Heidenheim	Mitte	11	1,0%	1	0,9%	1
13	Landkreis	Heilbronn	Nord	46	4,2%	5	4,4%	5
14	Landkreis	Hohenlohekreis	Nord	16	1,5%	1	0,9%	2
15	Landkreis	Karlsruhe	Nord	32	2,9%	6	5,3%	3
16	Landkreis	Konstanz	Süd	25	2,3%	1	0,9%	3
17	Landkreis	Lörrach	Süd	35	3,2%	3	2,7%	4
18	Landkreis	Ludwigsburg	Nord	39	3,6%	4	3,5%	4
19	Landkreis	Main-Tauber-Kreis	Nord	18	1,6%	1	0,9%	2
20	Landkreis	Neckar-Odenwald-Kreis	Nord	27	2,5%	1	0,9%	3
21	Landkreis	Ortenaukreis	Mitte	52	4,8%	5	4,4%	5
22	Landkreis	Ostalbkreis	Nord	42	3,8%	1	0,9%	4
23	Landkreis	Rastatt	Mitte	23	2,1%	2	1,8%	2
24	Landkreis	Ravensburg	Süd	39	3,6%	2	1,8%	4
25	Landkreis	Rems-Murr	Nord	31	2,8%	1	0,9%	3
26	Landkreis	Reutlingen	Mitte	27	2,5%	3	2,7%	3
27	Landkreis	Rhein-Neckar-Kreis	Nord	54	4,9%	3	2,7%	6
28	Landkreis	Zollernalbkreis	Mitte	25	2,3%	1	0,9%	3
29	Landkreis	Rottweil	Süd	21	1,9%	2	1,8%	2
30	Landkreis	Schwäbisch Hall	Nord	30	2,7%	2	1,8%	3
31	Landkreis	Schwarzwald-Baar-Kreis	Süd	20	1,8%	3	2,7%	2
32	Landkreis	Sigmaringen	Süd	25	2,3%	2	1,8%	3
33	Landkreis	Tübingen	Mitte	15	1,4%	3	2,7%	2
34	Landkreis	Tuttlingen	Süd	35	3,2%	2	1,8%	4
35	Landkreis	Waldshut	Süd	32	2,9%	5	4,4%	3
<b>Summe</b>				<b>1.093</b>	<b>100%</b>	<b>113</b>	<b>100%</b>	<b>113</b>

Tabelle 12: Verteilung der Kommunen insgesamt an der Umfrage.  
(Eigene Darstellung)

Anzahl Kommunen Landkreise	Anzahl Einwohner Kommunen Landkreise	Anteil an allen Kommunen	Anzahl Kommunen Rücklauf	Häufigkeit am Rücklauf	Bei Rücklaufquote von 113 Sollverteilung
851	<= 10.000	77,86%	75	66,37%	88
150	> 10.000 <= 20.000	13,72%	21	18,58%	16
78	> 20.000 <= 50.000	7,14%	17	15,04%	8
13	> 50.000 <= 100.000	1,19%			1
1	> 100.000 <= 150.000	0,09%			0
	> 150.000 <= 200.000				
	> 200.000				
<b>1.093</b>			<b>113</b>		<b>113</b>

Tabelle 13: Anteil Kommunen am Rücklauf nach Anzahl Einwohner.  
(Eigene Darstellung)

Des Weiteren hat eine Überprüfung hinsichtlich der Verteilung der Kommunen in die geographischen Gebiete Nord, Mitte, Süd gem. Abbildung 17 stattgefunden.

Gebiet	Anz. Kommunen	in % der kreisgeb. Kommunen	Bei Rücklaufquote von 113 Sollverteilung	Häufigkeit am Rücklauf	in % des Rücklaufs
Nord	363	33,2%	38	30	26,5%
Mitte	356	32,6%	37	40	35,4%
Süd	374	34,2%	39	43	38,1%
	<b>1.093</b>		<b>113</b>	<b>113</b>	

Tabelle 14: Aufteilung der Kommunen und Rückläufe in die Gebiete Nord, Mitte, Süd.  
(Eigene Darstellung)

Tabelle 14 zeigt die Anzahl der kreisgebundenen Kommunen (verteilt in die geographischen Gebiete) und deren relativen Anteil an der Gesamtzahl der kreisgebundenen Gemeinden. Ferner wird die Sollverteilung bei dem erreichten Rücklauf gem. der realen Verteilung angezeigt und die reale Verteilung der Kommunen aus dem Rücklauf. Es zeigt sich, dass es beim Rücklauf eine stärkere Gewichtung des Gebietes Süd gibt.

Eine weitere Überprüfung aller Kommunen fand hinsichtlich der Zugehörigkeit in den definierten Verdichtungsräumen in Baden-Württemberg statt.

Verdichtungsraum	Anz. Kommunen	in % der Kommunen	Bei Rücklaufquote von 121 Sollverteilung	Häufigkeit am Rücklauf	in % des Rücklaufs
VR	230	20,9%	25	30	26,5%
RZ	216	19,6%	24	31	27,4%
VB	57	5,2%	6	6	5,3%
LR	599	54,4%	66	54	47,8%
	<b>1.102</b>		<b>121</b>	<b>121</b>	

Tabelle 15: Aufteilung der Kommunen nach Verdichtungsräumen.  
(Eigene Darstellung)

Tabelle 15 zeigt die Aufteilung der Kommunen in die Verdichtungsräume.<sup>660</sup> Dabei ist der Aufbau der Tabelle analog der Tabelle 14.

Um die Repräsentativität zusätzlich zu prüfen wurde ein Chi<sup>2</sup>-Test (X<sup>2</sup>-Test) für alle der o. a. drei Tabellen durchgeführt.<sup>661</sup> In diesem speziellen Umfrage-Fall ist ein Homogenitätstest mit folgenden Hypothesen durchgeführt worden:

H<sub>0</sub>: Die Verteilung in der Stichprobe (Rückläufe aus der Umfrage) und in der angenommenen Grundgesamtheit (Sollverteilung gem. der Rücklaufquote aus der Umfrage) sind gleich.

H<sub>alt</sub>: Die Verteilung in der Stichprobe und in der angenommenen Grundgesamtheit sind nicht gleich.

Für die Berechnung von Chi<sup>2</sup> wird folgende Formel angewendet:

$$\text{Chi}^2 = \sum_{i=1}^n (O_i - E_i) / E_i, \text{ }^{662}$$

wobei

O<sub>i</sub> = die beobachtete (tatsächliche) Häufigkeit,

E<sub>i</sub> = die erwartete Häufigkeit ist.

<sup>660</sup> Legende: VR = Verdichtungsraum, RZ = Randzone im Verdichtungsraum, VB = Verdichtungsbereich im ländlichen Raum, LR = ländlicher Raum.

<sup>661</sup> Zur grds. Erläuterung des Chi<sup>2</sup>-Test vgl. u. a. Döring & Bortz (2016), S. 967, Zikmund (1991), S. 484-487.

<sup>662</sup> Zikmund (1991), S. 486.

Der Freiheitsgrad (d.f.) ermittelt sich wie folgt:

$$\text{d.f.} = (n - 1) \times (m - 1),$$

wobei

n = Anzahl Spalten,

m = Anzahl der Zeilen bedeutet.

Für die Prüfung der Ergebnisse gem. Tabelle 12 bedeutet dies folgende Vorgehensweise:

Es gibt zwei Spalten-Ausprägungen und 35 Zeilen-Ausprägungen, somit ist  $\text{d.f.} = (2 - 1) \times (35 - 1) = 34$ .

Für die das Fehlerniveau alpha wird der Wert 0,05 angenommen, so dass  $1 - \alpha = 0,95$  ist.

Für die Tabelle 12 bedeutet die Berechnung von  $\text{Chi}^2$  (Soll-Wert gerundet):

$$\begin{aligned} \text{Chi}^2 &= (6 - 8)^2 / 8 + (9 - 5)^2 / 5 + (2 - 3)^2 / 3 + (3 - 2)^2 / 2 + (9 - 5)^2 / 5 + (2 - 3)^2 / 3 + (2 - 2)^2 / 2 + (5 - 3)^2 / 3 + (4 - 5)^2 / 5 + (4 - 2)^2 / 2 + (5 - 4)^2 / 4 + (1 - 1)^2 / 1 + (5 - 5)^2 / 5 + \\ &(1 - 2)^2 / 2 + (6 - 3)^2 / 3 + (1 - 3)^2 / 3 + (3 - 4)^2 / 4 + (4 - 4)^2 / 4 + (1 - 2)^2 / 2 + (1 - 3)^2 / 3 + (5 - 5)^2 / 5 + (1 - 4)^2 / 4 + (2 - 2)^2 / 2 + (2 - 4)^2 / 4 + (1 - 3)^2 / 3 + (3 - 3)^2 / 3 + (3 - 6)^2 / 6 + (1 - 3)^2 / 3 + (2 - 2)^2 / 2 + (2 - 3)^2 / 3 + (3 - 2)^2 / 2 + (2 - 3)^2 / 3 + (3 - 2)^2 / 2 + \\ &(2 - 4)^2 / 4 + (5 - 3)^2 / 3 \\ &= 1,05 + 4,06 + 0,18 + 0,16 + 2,84 + 0,13 + 0,09 + 1,53 + 0,07 + 3,33 + 0,29 + 0,02 \\ &+ 0,01 + 0,26 + 2,19 + 0,97 + 0,11 + 0 + 0,40 + 1,15 + 0,03 + 2,57 + 0,06 + 1,02 + \\ &1,52 + 0,02 + 1,19 + 0,97 + 0,01 + 0,39 + 0,42 + 0,13 + 1,35 + 0,72 + 0,87 \\ &= 30,11. \end{aligned}$$

Gem. der Tabelle für  $\text{Chi}^2$  bei einem Freiheitsgrad (d.f.) von 34 und  $\alpha = 0,05$  ist der kritische  $\text{Chi}^2$  Wert = 48,6.<sup>663</sup>

Da die Nullhypothese  $H_0$  besagt, dass es keine signifikante Abweichung zwischen den Verteilungen gibt, muss der errechnete Wert < dem kritischen Wert sein. Da  $30,11 < 48,6$  kann die Nullhypothese bestätigt werden.

---

<sup>663</sup> Zikmund (1991), S. 713.

Dabei muss beachtet werden, dass in 31 Zeilen eine Häufigkeit < 5 erwartet wird. Es wird aber davon ausgegangen werden, dass bei einem exakten Test keine extrem abweichende Ergebnisdarstellung zu erwarten ist und der errechnete Wert deutlich unter dem kritischen Wert beim Chi<sup>2</sup>-Test liegt.

Für die Prüfung der Ergebnisse gem. Tabelle 13 bedeutet dies folgende Vorgehensweise:

In Tabelle 13 gibt es fünf potentielle mögliche Ausprägungen, allerdings werden hier nur die ersten drei Ausprägungen als relevant eingestuft, da die größeren Städte direkt bzw. getrennt befragt wurden (die Merkmalsausprägung der großen Städte mit vielen Einwohnern ist schon in der realen Grundgesamtheit sehr gering). Tabelle 16 zeigt die neue Basis für die Überprüfung mit einem Chi<sup>2</sup>-Test.

Anzahl Kommunen Landkreise	Anzahl Einwohner Kommunen Landkreise	Anteil an allen Kommunen	Anzahl Kommunen Rücklauf	Häufigkeit am Rücklauf	Bei Rücklaufquote von 113 Sollverteilung
851	< = 10.000	78,87%	75	66,37%	89
150	> 10.000 < = 20.000	13,90%	21	18,58%	16
78	> 20.000 < = 50.000	7,23%	17	15,04%	8
1.079			113		113

Tabelle 16: Anteil Kommunen am Rücklauf nach Anzahl Einwohner (bis 50.000).  
(Eigene Darstellung)

Da die Tabelle zwei Spalten-Ausprägungen und drei Zeilen-Ausprägungen hat, ist der Freiheitsgrad somit wie folgt zu bestimmen:

$$d.f. = (2 - 1) \times (3 - 1) = 2.$$

Für das Fehlerniveau alpha wird der Wert 0,05 angenommen, so dass 1 - alpha = 0,95 ist.

Für die Tabelle 16 bedeutet die Berechnung von Chi<sup>2</sup> (Soll-Wert gerundet):

$$\begin{aligned} \text{Chi}^2 &= (75 - 89)^2 / 89 + (21 - 16)^2 / 16 + (17 - 8)^2 / 8, \\ &= 2,24 + 1,78 + 9,55, \\ &= 13,57. \end{aligned}$$

Gem. der Tabelle für  $\chi^2$  bei einem Freiheitsgrad (d.f.) von 2 und  $\alpha = 0,05$  ist der kritische  $\chi^2$  Wert = 5,99.<sup>664</sup>

Da die Nullhypothese  $H_0$  besagt, dass es keine signifikante Abweichung zwischen den Verteilungen gibt, muss der errechnete Wert < dem kritischen Wert sein. Da  $13,57 > 5,99$  kann die Nullhypothese nicht bestätigt werden.

Für die Prüfung der Ergebnisse gem. Tabelle 14 bedeutet dies folgende Vorgehensweise:

In Tabelle 14 gibt es ebenfalls drei Spalten-Ausprägungen und zwei Zeilen-Ausprägungen, somit ist d.f. =  $(2 - 1) \times (3 - 1) = 2$ .

Für das Fehlerniveau  $\alpha$  wird der Wert 0,05 angenommen, so dass  $1 - \alpha = 0,95$  ist.

Für die Tabelle 14 bedeutet die Berechnung von  $\chi^2$  (Soll-Wert gerundet):

$$\begin{aligned}\chi^2 &= (30 - 38)^2 / 38 + (40 - 37)^2 / 37 + (43 - 39)^2 / 39, \\ &= 1,51 + 0,28 + 0,49, \\ &= 2,27.\end{aligned}$$

Gem. der Tabelle für  $\chi^2$  bei einem Freiheitsgrad (d.f.) von 2 und  $\alpha = 0,05$  ist der kritische  $\chi^2$  Wert = 5,99.<sup>665</sup>

Da die Nullhypothese  $H_0$  besagt, dass es keine signifikante Abweichung zwischen den Verteilungen gibt, muss der errechnete Wert < dem kritischen Wert sein. Da  $2,27 < 5,99$  kann die Nullhypothese bestätigt werden.

In Tabelle 15 gibt es vier Spalten-Ausprägungen und zwei Zeilen-Ausprägungen, somit ist d.f. =  $(2 - 1) \times (4 - 1) = 3$ .

Für das Fehlerniveau  $\alpha$  wird der Wert 0,05 angenommen, so dass  $1 - \alpha = 0,95$  ist.

Für die Tabelle 15 bedeutet die Berechnung von  $\chi^2$  (Soll-Wert gerundet):

$$\begin{aligned}\chi^2 &= (30 - 25)^2 / 25 + (31 - 24)^2 / 24 + (6 - 6)^2 / 6 + (54 - 66)^2 / 66, \\ &= 0,89 + 2,24 + 0,01 + 2,11, \\ &= 5,25.\end{aligned}$$

---

<sup>664</sup> Zikmund (1991), S. 713.

<sup>665</sup> Zikmund (1991), S. 713.



Gem. der Tabelle für  $\chi^2$  bei einem Freiheitsgrad (d.f.) von 3 und  $\alpha = 0,05$  ist der kritische  $\chi^2$  Wert = 7,81.<sup>666</sup>

Da die Nullhypothese  $H_0$  besagt, dass es keine signifikante Abweichung zwischen den Verteilungen gibt, muss der errechnete Wert < dem kritischen Wert sein. Da  $5,25 < 7,81$  kann die Nullhypothese bestätigt werden.

Abschließend kann festgehalten werden, dass die Aufteilung der Rückläufe aus der Umfrage hinsichtlich Einwohner, Vertretung der Landkreise und der geographischen Lage sowie Zugehörigkeit zu den Verdichtungsräumen nicht zu 100 Prozent der realen Verteilung entspricht. Jedoch gibt es auch keine atypische Verteilung der Repräsentativität, so dass die Ergebnisse durchaus als vertretbar hinsichtlich einer Repräsentativität der Vollbefragung aller Kommunen in Baden-Württemberg angesehen werden können.

### **9.1.3 Die Ergebnisstruktur der standardisierten Befragung**

Bei der Umfrage der Kommunen wurden die Ergebnisse unterteilt in die Kategorien Anzahl Einwohner, kreisfreie bzw. kreisgebundene Stadt, Region, Verdichtungsraum, Wachstum der Wohn- bzw. Gewerbefläche sowie Wachstum der Einwohner im Zeitraum 2010 bis 2016 (indiziert, d. h. 2010 ist der Index 100). Es wurde versucht, mögliche Unterschiede und Muster hinsichtlich dieser untersuchten Parameter festzustellen. Dabei werden in der Kategorie Verdichtungsraum die Antworten nach der Zuordnung der Kommunen zur räumlichen Aufteilung in Baden-Württemberg, d. h. Verdichtungsraum (VR), Randzone um einen Verdichtungsraum (RZ), Verdichtungsbereich im ländlichen Raum (VB) oder ländlichem Raum i. e. S. (LR) gemäß der Aufteilung nach Abbildung 15 ausgewertet.

Des Weiteren werden bei der Aufteilung nach der Rubrik Wachstum die Ergebnisse derart untersucht, inwieweit welche Kommunen bei der Wohn- bzw. Gewerbefläche in den Jahren von 2010 bis 2016 ein Wachstum von mehr als 5 Prozent hatten (die Analyse ist auch hier indiziert, d. h. der Index für 2010 ist 100). Die gleiche Untersuchung wurde für das Wachstum von Einwohnern aufgestellt, d. h. welche Kommunen ein Wachstum in dem o. a. Zeitraum von mehr als 5 Prozent hatten. Tabelle 17 und Tabelle 18 zeigen in einer Übersicht die Ergebnisse der Umfrage unterteilt in die oben beschriebenen Kategorien.

---

<sup>666</sup> Zikmund (1991), S. 713.

	Insgesamt	Aufteilung Anzahl Einwohner					Aufteilung Art		Aufteilung kreisgebundene Kommunen nach Region		
		< 10.000	> 10.000 < 20.000	> 20.000 < 50.000	> 50.000 < 150.000	> 150.000	Kreisfrei	Kreisgebunden	Nord	Mitte	Süd
<b>Anzahl Rückläufe</b>	<b>121</b>	76	21	16	4	4	8	113	30	40	43
<b>1. Rolle der Vermeidung von Flächenversiegelungen außerhalb der Ortsgrenzen</b>											
groß	19,0%	13,2%	23,8%	18,8%	25,0%	100,0%	62,5%	15,9%	26,7%	12,5%	11,6%
gering	63,6%	73,7%	47,6%	50,0%	75,0%	0,0%	37,5%	65,5%	50,0%	67,5%	74,4%
keine	17,4%	13,2%	28,6%	31,3%	0,0%	0,0%	0,0%	18,6%	23,3%	20,0%	14,0%
<b>2. Stellenwert von wirtschaftlichen Betrachtungen bei Flächenversiegelungen</b>											
hoch	44,6%	48,7%	38,1%	37,5%	25,0%	50,0%	37,5%	45,1%	33,3%	52,5%	46,5%
mittel	43,0%	40,8%	47,6%	50,0%	50,0%	25,0%	37,5%	43,4%	53,3%	35,0%	44,2%
gar nicht	12,4%	10,5%	14,3%	12,5%	25,0%	25,0%	25,0%	11,5%	13,3%	12,5%	9,3%
<b>3. Wenn keine finanziellen Aspekte berücksichtigt: Warum keine Berücksichtigung?</b>											
Andere Aspekte wichtiger	59,5%	57,9%	52,4%	81,3%	25,0%	75,0%	50,0%	60,2%	53,3%	57,5%	67,4%
Andere finanz. Möglichkeiten	5,8%	5,3%	14,3%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	6,2%	3,3%	5,0%	9,3%
keine Angaben	34,7%	36,8%	33,3%	18,8%	75,0%	25,0%	50,0%	33,6%	43,3%	37,5%	23,3%
<b>4. Finanzielle Betrachtungen Planungsprozess: wann?</b>											
Vor Bauleitplanung	49,6%	56,6%	33,3%	43,8%	75,0%	0,0%	37,5%	50,4%	53,3%	42,5%	55,8%
Während Bauleitplanung	42,1%	35,5%	61,9%	37,5%	25,0%	100,0%	62,5%	40,7%	33,3%	52,5%	34,9%
Nach Bauleitplanung	8,3%	7,9%	4,8%	18,8%	0,0%	0,0%	0,0%	8,8%	13,3%	5,0%	9,3%
<b>5. In den letzten 10 Jahren ein Baugebiet außerhalb Ortsgrenzen</b>											
Ja	82,6%	77,6%	95,2%	100,0%	75,0%	50,0%	62,5%	84,1%	83,3%	90,0%	79,1%
Nein	17,4%	22,4%	4,8%	0,0%	25,0%	50,0%	37,5%	15,9%	16,7%	10,0%	20,9%
<b>5.1 Wirtschaftlichkeitsbetrachtung</b>											
Ja, mit Folgekostenrechner	6,2%	5,0%	5,6%	13,3%	0,0%	0,0%	0,0%	6,7%	4,2%	8,6%	6,5%
Ja, eigene Berechnung ohne Folgekostenrechner	30,9%	35,0%	27,8%	20,0%	0,0%	33,3%	14,3%	32,2%	41,7%	31,4%	25,8%
Ja, mit Hilfe Dritter mit Folgekostenrechner	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Ja, mit Hilfe Dritter ohne Folgekostenrechner	8,2%	10,0%	11,1%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	8,9%	4,2%	11,4%	9,7%
Nein	48,5%	40,0%	50,0%	53,3%	100,0%	66,7%	85,7%	45,6%	45,8%	45,7%	45,2%
<b>6. Im Nachgang Wirtschaftlichkeit untersucht worden?</b>											
Ja	15,7%	11,8%	33,3%	18,8%	0,0%	0,0%	0,0%	16,8%	10,0%	20,0%	18,6%
Nein	84,3%	88,2%	66,7%	81,3%	100,0%	100,0%	100,0%	83,2%	90,0%	80,0%	81,4%
<b>7. Umsetzung nachhaltiges Flächenmanagement (Mehrfachauswahl möglich)</b>											
Förderprogramme Land	57,0%	52,6%	52,4%	87,5%	50,0%	50,0%	50,0%	57,5%	56,7%	72,5%	44,2%
Förderprogramme Kreis	4,1%	5,3%	0,0%	6,3%	0,0%	0,0%	0,0%	4,4%	3,3%	2,5%	7,0%
eigene Haushaltsmittel	63,6%	65,8%	71,4%	50,0%	50,0%	50,0%	50,0%	64,6%	63,3%	62,5%	67,4%
unabh. Förderprogramme	5,0%	1,3%	0,0%	18,8%	50,0%	0,0%	25,0%	3,5%	3,3%	0,0%	7,0%
<b>8. Grds. Überlegungen bei Flächenerweiterungen wichtig (Mehrfachauswahl möglich)?</b>											
Bedarf decken	96,7%	96,1%	100,0%	100,0%	100,0%	75,0%	87,5%	97,3%	96,7%	97,5%	95,3%
Einnahmen sichern	37,2%	32,9%	33,3%	50,0%	100,0%	25,0%	62,5%	35,4%	50,0%	27,5%	32,6%
Arbeitsplätze	64,5%	56,6%	71,4%	87,5%	100,0%	50,0%	75,0%	63,7%	56,7%	65,0%	67,4%
Attraktivität	75,2%	76,3%	76,2%	68,8%	100,0%	50,0%	75,0%	75,2%	73,3%	72,5%	79,1%
<b>9. Auf wessen Initiative Flächenerweiterungen (Mehrfachauswahl möglich)?</b>											
Bürger/Unternehmen im Ort	66,9%	64,5%	76,2%	62,5%	100,0%	50,0%	75,0%	66,4%	70,0%	57,5%	72,1%
Nachbarkommunen	16,5%	13,2%	14,3%	18,8%	75,0%	25,0%	50,0%	14,2%	13,3%	12,5%	16,3%
Allg. Entw. der Umgebung	52,9%	47,4%	66,7%	62,5%	75,0%	25,0%	50,0%	53,1%	56,7%	50,0%	53,5%
Gemeinderat/Parteien im Ort	73,6%	76,3%	81,0%	68,8%	50,0%	25,0%	37,5%	76,1%	76,7%	67,5%	83,7%
Regierung	7,4%	9,2%	0,0%	12,5%	0,0%	0,0%	0,0%	8,0%	20,0%	5,0%	2,3%
Andere	10,7%	6,6%	9,5%	6,3%	50,0%	75,0%	62,5%	7,1%	10,0%	10,0%	2,3%
<b>10. Wann Abstimmung mit anderen Gemeinden, benachbarten Umfeld (ggf. Behörden, Unternehmen, Institutionen) (Mehrfachauswahl möglich)?</b>											
Vorfeld	26,4%	19,7%	33,3%	43,8%	25,0%	50,0%	37,5%	25,7%	6,7%	37,5%	27,9%
Vor Bauleitplanung	43,8%	38,2%	52,4%	56,3%	75,0%	25,0%	50,0%	43,4%	46,7%	37,5%	46,5%
Während Bauleitplanung	66,1%	67,1%	76,2%	56,3%	50,0%	50,0%	50,0%	67,3%	66,7%	50,0%	83,7%
Nach Bauleitplanung	9,1%	13,2%	4,8%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	9,7%	6,7%	5,0%	16,3%
Gar nicht	5,8%	6,6%	0,0%	12,5%	0,0%	0,0%	0,0%	6,2%	10,0%	10,0%	0,0%

Tabelle 17: Aufteilung der Umfrageergebnisse nach den Kategorien Einwohner, Art und Region.  
Ausgewertete Datensätze: N= 121.  
(Eigene Darstellung)

	Insgesamt	Verdichtungsraum				Index 2010-2016 > 105		
		VR	RZ	VB	LR	Wohnen	Gewerbe	Einwohner
<b>Anzahl Rückläufe</b>	<b>121</b>	30	31	6	54	76	43	43
<small>VR = Verdichtungsraum; RZ = Randzone um VR; VB = Verdichtungsgebiet; LR = Ländl. Raum</small>								
<b>1. Rolle der Vermeidung von Flächenversiegelungen außerhalb der Ortsgrenzen</b>								
groß	19,0%	20,0%	25,8%	0,0%	16,7%	19,7%	18,1%	13,6%
gering	63,6%	66,7%	48,4%	83,3%	68,5%	63,2%	63,9%	68,2%
keine	17,4%	13,3%	25,8%	16,7%	14,8%	17,1%	18,1%	18,2%
<b>2. Stellenwert von wirtschaftlichen Betrachtungen bei Flächenversiegelungen</b>								
hoch	44,6%	56,7%	38,7%	50,0%	40,7%	44,7%	45,8%	45,5%
mittel	43,0%	30,0%	48,4%	50,0%	46,3%	46,1%	43,1%	45,5%
gar nicht	12,4%	13,3%	12,9%	0,0%	13,0%	9,2%	11,1%	9,1%
<b>3. Wenn keine finanziellen Aspekte berücksichtigt: Warum keine Berücksichtigung?</b>								
Andere Aspekte wichtiger	59,5%	60,0%	67,7%	66,7%	53,7%	55,3%	59,7%	72,7%
Andere finanz. Möglichkeiten	5,8%	6,7%	0,0%	0,0%	9,3%	5,3%	5,6%	4,5%
keine Angaben	34,7%	33,3%	32,3%	33,3%	37,0%	39,5%	34,7%	22,7%
<b>4. Finanzielle Betrachtungen Planungsprozess: wann?</b>								
Vor Bauleitplanung	49,6%	56,7%	41,9%	50,0%	50,0%	55,3%	52,8%	59,1%
Während Bauleitplanung	42,1%	40,0%	48,4%	50,0%	38,9%	34,2%	37,5%	36,4%
Nach Bauleitplanung	8,3%	3,3%	9,7%	0,0%	11,1%	10,5%	9,7%	4,5%
<b>5. In den letzten 10 Jahren ein Baugebiet außerhalb Ortsgrenzen</b>								
Ja	82,6%	83,3%	80,6%	83,3%	83,3%	85,5%	81,9%	81,8%
Nein	17,4%	16,7%	19,4%	16,7%	16,7%	14,5%	18,1%	18,2%
<b>5.1 Wirtschaftlichkeitsbetrachtung</b>								
Ja, mit Folgekostenrechner	6,2%	8,3%	11,5%	0,0%	2,3%	7,8%	5,2%	11,1%
Ja, eigene Berechnung ohne Folgekostenrechner	30,9%	25,0%	38,5%	25,0%	30,2%	34,4%	34,5%	27,8%
Ja, mit Hilfe Dritter mit Folgekostenrechner	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Ja, mit Hilfe Dritter ohne Folgekostenrechner	8,2%	0,0%	3,8%	25,0%	14,0%	6,3%	8,6%	16,7%
Nein	48,5%	50,0%	42,3%	50,0%	51,2%	43,8%	46,6%	27,8%
<b>6. Im Nachgang Wirtschaftlichkeit untersucht worden?</b>								
Ja	15,7%	23,3%	12,9%	0,0%	14,8%	18,4%	13,9%	13,6%
Nein	84,3%	76,7%	87,1%	100,0%	85,2%	81,6%	86,1%	86,4%
<b>7. Umsetzung nachhaltiges Flächenmanagement (Mehrfachauswahl möglich)</b>								
Förderprogramme Land	57,0%	53,3%	61,3%	83,3%	53,7%	56,6%	54,2%	59,1%
Förderprogramme Kreis	4,1%	3,3%	3,2%	0,0%	5,6%	2,6%	2,8%	9,1%
eigene Haushaltsmittel	63,6%	53,3%	61,3%	100,0%	66,7%	61,8%	59,7%	63,6%
unabh. Förderprogramme	5,0%	6,7%	0,0%	0,0%	7,4%	5,3%	6,9%	4,5%
<b>8. Grds. Überlegungen bei Flächenerweiterungen wichtig (Mehrfachauswahl möglich)?</b>								
Bedarf decken	96,7%	93,3%	96,8%	100,0%	98,1%	96,1%	95,8%	95,5%
Einnahmen sichern	37,2%	33,3%	38,7%	66,7%	35,2%	38,2%	30,6%	50,0%
Arbeitsplätze	64,5%	53,3%	67,7%	83,3%	66,7%	65,8%	66,7%	81,8%
Attraktivität	75,2%	70,0%	80,6%	83,3%	74,1%	77,6%	73,6%	50,0%
<b>9. Auf wessen Initiative Flächenerweiterungen (Mehrfachauswahl möglich)?</b>								
Bürger/Unternehmen im Ort	66,9%	60,0%	71,0%	50,0%	70,4%	69,7%	69,4%	68,2%
Nachbarkommunen	16,5%	13,3%	16,1%	16,7%	18,5%	17,1%	18,1%	18,2%
Allg. Entw. der Umgebung	52,9%	50,0%	48,4%	50,0%	57,4%	52,6%	47,2%	59,1%
Gemeinderat/Parteien im Ort	73,6%	80,0%	71,0%	83,3%	70,4%	76,3%	76,4%	68,2%
Regierung	7,4%	10,0%	3,2%	16,7%	7,4%	9,2%	9,7%	0,0%
Andere	10,7%	13,3%	16,1%	16,7%	5,6%	6,6%	9,7%	18,2%
<b>10. Wann Abstimmung mit anderen Gemeinden, benachbarten Umfeld (ggf. Behörden, Unternehmen, Institutionen)</b>								
Vorfeld	26,4%	40,0%	22,6%	33,3%	20,4%	22,4%	26,4%	27,3%
Vor Bauleitplanung	43,8%	50,0%	51,6%	33,3%	37,0%	47,4%	43,1%	45,5%
Während Bauleitplanung	66,1%	63,3%	64,5%	83,3%	66,7%	67,1%	65,3%	54,5%
Nach Bauleitplanung	9,1%	10,0%	6,5%	0,0%	11,1%	10,5%	6,9%	9,1%
Gar nicht	5,8%	6,7%	6,5%	0,0%	5,6%	3,9%	6,9%	0,0%

Tabelle 18: Aufteilung der Umfrageergebnisse nach den Kategorien Verdichtungsraum und Wachstum an Wohn-/Gewerbefläche sowie Einwohner im Zeitraum 2010 bis 2016 (indiziert).  
Ausgewertete Datensätze: N= 121.  
(Eigene Darstellung)

## 9.2 Anhang 2: Experten-Interviews

### 9.2.1 Interview-Leitfaden

Die Bedeutung des Flächenverbrauchs in Deutschland und die damit verbundenen ökonomischen und ökologischen Folgen sind weiterhin Diskussionspunkte, die sowohl die Forschung als auch Umweltverbände, Politiker und Bürger beschäftigen. Es wird davon ausgegangen, dass derzeit in Deutschland ca. 74 Hektar an Fläche pro Tag zusätzlich versiegelt werden. Unter dem Aspekt, dass grds. die Bevölkerung in Deutschland aufgrund sinkender Geburtenraten nicht mehr wächst und ferner auch der vermehrte Zustrom an Menschen aus dem benachbarten und fernen Ausland (Flüchtlinge, Migranten) diesen Prozess langfristig nicht weiter aufhalten können, stellt sich die Frage eines vernünftigen Umgangs mit der Flächenentwicklung und dem damit verbundenen Interessensausgleich der unterschiedlichen Parteien.

Ein besonderes Interesse liegt in der ökonomischen Betrachtung und der damit verbundenen Frage, inwieweit die zusätzliche Entwicklung von Neubaugebieten außerhalb der bestehenden Ortsgrenzen einer Kommune für diese bzw. das Umfeld wirtschaftlich sind. Hierzu gibt es in der Forschung bzw. in der Literatur diverse Ansätze und Berechnungsmethoden analog eines Businessplan bzw. einer Kostenvergleichsrechnung in der freien Wirtschaft.

Ebenso wird in der Literatur ein Bedarf an einem integrativen Vorgehen gesehen, welche die verschiedenen Aspekte bei einer Flächenerweiterung (z. B. Umwelt, Verkehr, fiskalische Wirkung, Demographie) berücksichtigt.

- 
1. Wie stehen Sie zu dem o. a. Ziel bzgl. nachhaltigem Flächenmanagement? Was sind die Probleme aus kommunaler Sicht (Brachflächen, Innenverdichtung, Revitalisierung von Flächen)?
  2. Wie sehen Sie den Aspekt unter dem Begriff Wirtschaftlichkeit von Flächenexpansion?
  3. Warum wird aus Ihrer Sicht der wirtschaftliche Aspekt in vielen Fällen bei der Entwicklung von Siedlungsflächen in den Kommunen nicht beachtet?
  4. Warum werden die teilweise kostenlosen Lösungen in der Bauleitplanung (z. B. Folgekostenrechner, Flächenkataster) von nur wenigen Kommunen genutzt?
  5. Sehen Sie eine Chance, dass durch einheitliche Verfahrensanweisungen eine verbesserte und transparente Lösung erreicht wird?
  6. Wie stehen Sie einer Idee gegenüber, dass Kommunen eine Verpflichtung haben sollten, bei Flächenerweiterungen außerhalb der bestehenden Ortsgrenzen eine Wirtschaftlichkeitsbetrachtung für das gesamte Baugebiet durchzuführen (im Sinne einer Gesamtinvestition)?

7. Wie stehen Sie der Idee gegenüber, dass im Haushalt der Kommunen Rückstellungen für den Erhalt der Infrastruktur ausgewiesen werden sollten?
8. Was denken Sie über einen standardisierten, verbindlichen Prozess bei Flächenerweiterungen für Kommunen in einem Bundesland?
9. Wie kann das Umfeld besser involviert werden (kommunikativ, informativ, zeitlich)?
10. Was wären ideale Bedingungen für ein nachhaltiges Flächenmanagement für Kommunen?

## 9.2.2 Teilnehmer der Experten-Gespräche

### 1. Gesetzgebung und Politik

Interviewpartner G1: Abgeordneter Landtag, Ex-Gemeinderat, Experte für Umwelt, Wahlkreis in einem Verdichtungsraum in Baden-Württemberg,

Interviewpartner G2: Abgeordneter Landtag, Ex-Gemeinderat, Experte für Umwelt, Wahlkreis in einem Verdichtungsraum in Baden-Württemberg,

Interviewpartner G3: Abgeordneter Landtag, Gemeinderat, Experte für Wohnungsbau, Wahlkreis in einem Verdichtungsraum in Baden-Württemberg,

Interviewpartner G4: Abgeordneter Bundestag, Wahlkreis in einem Verdichtungsraum in Baden-Württemberg,

Interviewpartner G5: Abgeordneter Bundestag, Wahlkreis in einem Verdichtungsraum in Bayern,

Interviewpartner G6: Ehemaliger Bauminister eines Bundeslandes,

Interviewpartner G7: Abgeordneter Landtag, Wahlkreis in einem Verdichtungsraum in Baden-Württemberg, Experte für Wohnungsbau,

Interviewpartner G8: Abgeordneter Landtag, Wahlkreis in einem Verdichtungsraum in Baden-Württemberg, Experte für Wohnungsbau,

Interviewpartner G9: Ehemaliger Ministerpräsident eines Bundeslandes.

### 2. Verwaltung und Behörde

Interviewpartner V1: Ehemaliger Mitarbeiter (damals) zuständiges Ministerium für Flächenmanagement in Baden-Württemberg,

Interviewpartner V2: Mitarbeiter eines Regionalverbandes in Baden-Württemberg,

Interviewpartner V3: Mitarbeiter eines statistischen Landesamtes mit Schwerpunkt Flächen,

Interviewpartner V4: Mitarbeiter eines Bundes-Instituts mit Schwerpunkt Stadt und Raumforschung,

Interviewpartner V5: Mitarbeiter eines Bundes-Instituts mit Schwerpunkt Stadt und Raumforschung,

Interviewpartner V6: Mitarbeiter eines Regionalverbandes in Baden-Württemberg.

### **3. Kommunalpolitik und Verwaltung**

Interviewpartner K1: Bürgermeister in einer kleinen Gemeinde in Baden-Württemberg in einem Verdichtungsraum,

Interviewpartner K2: ehemaliger Bauamtsleiter in einer kreisfreien Stadt in Baden-Württemberg,

Interviewpartner K3: Gemeinderat in einer kreisgebundenen Stadt in Baden-Württemberg in einem Verdichtungsraum,

Interviewpartner K4: Bürgermeister a.D. in einer großen Kreisstadt in Baden-Württemberg in einem Verdichtungsraum,

Interviewpartner K5: Gemeinderat in einer kreisgebundenen Stadt in Baden-Württemberg in einem Verdichtungsraum,

Interviewpartner K6: Bürgermeister in einer kleinen Gemeinde in Baden-Württemberg in einem Verdichtungsraum.

### **4. Wirtschaft und Verbände**

Interviewpartner W1: Bereichsleiter einer IHK in Baden-Württemberg mit Schwerpunkt Siedlungsentwicklung und Bauleitplanung,

Interviewpartner W2: Mitarbeiter einer IHK in Baden-Württemberg mit Schwerpunkt Siedlungsentwicklung und Bauleitplanung.

### **5. Umwelt und Verkehr**

Interviewpartner U1: Berater für Kommunen, aktiv im BUND und LNV,

Interviewpartner U2: Vorsitzender in einem Verein, welcher sich für den Erhalt der Landwirtschaft und der Flächenverbrauchsreduktion in Baden-Württemberg einsetzt,

Interviewpartner U3: Ehemaliges Mitglied des Vorstands eines Naturschutzvereins,

Interviewpartner U4: Regional-Geschäftsführer des BUND in einem Verdichtungs- und ländlichen Raum,

Interviewpartner U5: Beratender Ingenieur mit Schwerpunkt Verkehr.

### **6. Beratung und Forschung**

Interviewpartner B1: Mitarbeiter eines nationalen Instituts mit Schwerpunkt kommunale Forschung und Beratung,

Interviewpartner B2: Berater mit Schwerpunkt fiskalische Wirkungsanalysen, Flächenexpansion und Siedlungsentwicklung,

Interviewpartner B3: Berater mit Schwerpunkt fiskalische Wirkungsanalysen, Flächenexpansion und Siedlungsentwicklung.

## 9.3 Anhang 3: Die Berechnung von Gewerbesteuererträgen einer fiktiven Kommune

Die in Kapitel 3.1.3 erwähnte Berechnung der fiskalischen Effekte hinsichtlich zusätzlicher Einnahmen durch eine Erhöhung der Gewerbesteuer und unter dem Aspekt eines Unterschieds zwischen realem Gewerbesteuerhebesatz und Anrechnungshebesatz für den kommunalen Finanzausgleich soll anhand einer fiktiven Kommune in Baden-Württemberg (kreisangehörige Gemeinde) erläutert werden.

### 9.3.1 Annahmen

Es wird von folgenden Annahmen bei der Berechnung ausgegangen:

1. Berechnungsgrundlagen

A	Hebesatz Kommune (§ 16 GewStG):	380,0%
A+	Anrechnungshebesatz (§ 6 Abs. 1, S. 3 FAG):	290,0%
B	Bundesvervielfältiger (§ 6 Abs. 3 GFRG):	14,5%
C	Landesvervielfältiger (§ 6 Abs. 3 GFRG):	49,5%
D	Erhöhungszahl (§ 6 Abs. 5 GFRG):	5,0%
E	Gewerbesteuermesszahl (§ 11 Abs. 2 GewStG):	3,5%
F	Gewerbesteuerumlage (B+C+D)/A:	18,2%

2. Es wird von einem fiktiven Unternehmen ausgegangen, welches neu in ein Gewerbegebiet siedelt und im Jahr  $t_1$  89 Mio. Euro Umsatz bei 7 Prozent Rendite erwirtschaftet.
3. Es wird davon ausgegangen, dass sich Hinzurechnungen (gem. § 8 GewStG) und Kürzungen (gem. § 9 GewStG) bei der Ermittlung der Gewerbesteuer saldieren.
4. Es wird kein Gewerbeverlustrücktrag aus Vorjahren gem. § 10a GewStG ausgewiesen und angerechnet.
5. Der Steuerfreibetrag beträgt gem. § 11 Abs. 1 GewStG 24.500 Euro.
6. Es wird von einer Schlüsselzahl wg. mangelnder Steuerkraft gem. § 5 Abs. 2 FAG in Höhe von 10 Mio. Euro ausgegangen.
7. Die Schlüsselzuweisung beträgt 70 Prozent der Schlüsselzahl, d. h. von den in Punkt 6. genannten 10 Mio. Euro erhält die Kommune eine Schlüsselzuweisung von 7 Mio. Euro.
8. Die Kreisumlage wird mit 30 Prozent der Steuerkraftsumme angenommen.

9. Die Finanzausgleichsumlage wird mit 22,1 Prozent der Steuerkraftsumme angenommen.

### 9.3.2 Die Berechnungen der effektiven Gewerbesteuererträge

Der Ermittlung der Gewerbesteuer des Unternehmens berechnet sich wie folgt:

	<u>Betrag in Euro</u>	<u>Berechnung</u>
1 Umsatz	<b>89.000.000</b>	
2 x Rendite	<b>7,0%</b>	
3 = <u>Gewinn aus Gewerbebetrieb</u>	<u>6.230.000</u>	1 x 2
4 + Hinzurechnungen	100.000	
5 - Kürzungen	-100.000	
6 - <u>Freibetrag</u>	<u>-24.500</u>	
7 = <b>Gewerbeertrag</b>	<b>6.205.500</b>	3 + 4 - 5 - 6
8 -> <b>Gewerbesteuer (brutto)</b>	<b>825.332</b>	7 x A x E
9 - Gewerbesteuerumlage	-149.863	8 x F
10 = <u><b>Effektive Gewerbesteuer</b></u>	<u><b>675.469</b></u>	

Die Ermittlung des Anteils an der Gewerbesteuer in  $t_3^{667}$ , welcher anteilig in der Steuerkraftmesszahl (FAG) berücksichtigt wird, berechnet sich wie folgt:

	<u>Betrag in Euro</u>	<u>Berechnung</u>
11 Umsatz	<b>89.000.000</b>	
12 x Rendite	<b>7,0%</b>	
13 = <u>Gewinn aus Gewerbebetrieb</u>	<u>6.230.000</u>	11 x 12
14 + Hinzurechnungen	100.000	
15 - Kürzungen	-100.000	
16 - <u>Freibetrag</u>	<u>-24.500</u>	
17 = <b>Gewerbeertrag</b>	<b>6.205.500</b>	13 + 14 - 15 - 16
18 -> <b>Gewerbesteuer (brutto)</b>	<b>629.858</b>	17 x A + x E
19 - <u>Gewerbesteuerumlage</u>	<u>-149.863</u>	9
20 = <u><b>Effektive Gewerbesteuer</b></u>	<u><b>479.995</b></u>	8 - 9

Daraus folgt die Erhöhung der Steuerkraftmesszahl in  $t_3$  um 479.995 Euro und eine Verringerung der Schlüsselzahl um den gleichen Betrag. Die neue Schlüsselzahl ist somit:

<sup>667</sup> Die Berücksichtigung im kommunalen Finanzausgleich ist immer erst 2 Jahre später, damit ist die Auszahlung im dritten Jahr. Vgl. auch Kapitel 3.1.3.



$$10.000.000 \text{ Euro } ./ . 479.995 \text{ Euro} = 9.520.005 \text{ Euro.}$$

Die neue Schlüsselzuweisung in  $t_3$  beträgt somit:

$$9.520.005 \text{ Euro} \times 0,7 = 6.664.003 \text{ Euro.}$$

Damit ergibt sich folgendes Bild für die Kommune:

- |     |               |   |
|-----|---------------|---|
| 1.1 | 675.469 Euro  | Ertrag der Gewerbesteuer in $t_1$ <sup>668</sup> (nach Abzug der Gewerbesteuerumlage) für die Kommune.  |
| 1.2 | 479.995 Euro  | Berücksichtigte Gewerbesteuer in $t_3$ im kommunalen Finanzausgleich der Kommune (Berechnung mit Anrechnungshebesatz).  |
| 1.3 | -479.995 Euro | Reduktion Schlüsselzahl in $t_3$ , da die Steuerkraftmesszahl um die Gewerbesteuer aus 1.2 erhöht wurde (Berechnung mit Anrechnungshebesatz).   |
| 1.4 | -335.997 Euro | Reduktion der Schlüsselzuweisung (= $-479.995 \text{ Euro} \times 0,7$ ).   |
| 1.5 | 143.999 Euro  | Positiver Effekt aus Delta Schlüsselzahl (479.995 Euro) und Schlüsselzuweisung (335.997 Euro) und damit eine Erhöhung der Steuerkraftsumme.   |
| 1.6 | -43.200 Euro  | Kreisumlage auf die erhöhte Steuerkraftsumme aus 1.5 (= $143.999 \text{ Euro} \times -0,3$ ).   |
| 1.7 | -31.824 Euro  | Finanzausgleichsumlage auf die erhöhte Steuerkraftsumme aus 1.5 (= $143.999 \text{ Euro} \times -0,221$ ).  |
| 1.8 | 264.449 Euro  | Effektive Einnahme durch Gewerbesteuer in $t_3$ (Gewerbesteuer aus 1.1, reduziert um die Schlüsselzuweisung aus 1.4 und die Umlagen aus 1.6 und 1.7), d. h. effektiver Anteil, welcher der Kommune von der realen Gewerbesteuer bleibt. Das entspricht 32 Prozent der effektiv gezahlten Gewerbesteuer des Unternehmens (825.332 Euro). |

Es wird hierbei deutlich, dass es zwei positive Effekte aus den Einnahmen aus der zusätzlichen Gewerbesteuer gibt. Der eine Effekt entsteht, wenn der Gewerbesteuerhebesatz der Kommune höher ist als der Anrechnungshebesatz für die Ermittlung der Gewerbesteuer beim kommunalen Finanzausgleich (hier  $675.469 \text{ Euro} ./ . 479.995 \text{ Euro} = 195.473 \text{ Euro}$ ).

Wären Hebesatz und Anrechnungshebesatz gleich, würden sich die Positionen 1.1 und 1.3 saldieren und null ergeben. Der effektive Ertrag aus der Gewerbesteuer wäre geringer.

---

<sup>668</sup> Dadurch, dass der Steuerbescheid über die Gewerbesteuer erst nach Abschluss des maßgeblichen Steuerjahres erstellt werden kann, wird die Einnahme erst ein Jahr nach dem zu berücksichtigenden Steuerjahr der Kommune vollständig zur Verfügung stehen. Grds. werden Teilbeträge im Verlauf des Jahres im Voraus gezahlt und die Differenz am Ende ausgeglichen.

Ferner wird auch deutlich, dass durch die Auszahlung der Schlüsselzuweisung (70% der Schlüsselzahl) ein weiterer positiver Effekt erzielt werden kann (hier 143.999 Euro). Dieser wird allerdings reduziert um die Umlagen an Kreis und Land (Kreisumlage bzw. Finanzausgleichsumlage in Summe von -75.023 Euro), so dass nur 68.975 Euro netto verbleiben. In Summe verbleiben der Kommune, wie erwähnt, nur ein Anteil an der effektiv vom Unternehmen gezahlten Gewerbesteuer.

Angenommen, die Kommune hätte keine Schlüsselzuweisung und wäre abundant. Das würde bedeuten, dass die unter 1.2 berücksichtigten 479.995 Euro nicht mehr zu einer Reduktion der Schlüsselzuweisungen führen, sondern zu einer Erhöhung der Steuerkraftsumme in dieser Höhe. Damit wären anteilige Kreisumlage (sofern kreisgebundene Kommune) und Finanzausgleichsabgabe auf die gesamte Summe fällig, da diese auf die Steuerkraftsumme erhoben werden.

Damit ergibt sich folgendes Gesamtbild:

- |     |               |   |
|-----|---------------|---|
| 2.1 | 675.469 Euro  | Ertrag der Gewerbesteuer in $t_2$ (nach Abzug der Gewerbesteuerumlage),   |
| 2.2 | -143.999 Euro | anteilige Kreisumlage auf die erhöhte Steuerkraftsumme von 479.995 Euro (z. B. Rhein-Neckar-Kreis: 30 Prozent) in $t_3$ ,   |
| 2.3 | -106.079 Euro | anteilige Finanzausgleichsumlage in $t_3$ auf die erhöhte Steuerkraftsumme von 479.995 Euro (z. B. 22,1 Prozent im normalen Fall),  |
| 2.4 | 425.391 Euro  | Effektive Einnahme durch Gewerbesteuer in $t_3$ (Gewerbesteuer aus 2.1, reduziert um die Kreisumlage aus 2.2 und Finanzausgleichsumlage aus 2.3), d. h. effektiver Anteil, welcher der Kommune von der realen Gewerbesteuer bleibt. Das entspricht 51,5 Prozent der effektiv gezahlten Gewerbesteuer des Unternehmens (825.332 Euro). |

Eine kreisfreie Kommune hätte entsprechend keine Kreisumlage in Höhe von 143.999 Euro zu zahlen und somit eine effektive Zunahme an Gewerbesteuereinnahmen in Höhe von 569.390 Euro (= 69 Prozent der gezahlten Gewerbesteuer des Unternehmens).

Hier zeigt sich, dass ein höherer Effekt der effektiven Zunahme der Gewerbesteuer bei abundanten Kommunen ergibt. Kreisfreie Kommunen haben einen noch höheren Anteil an der Gewerbesteuer, da sie keine Kreisumlage (2.2) zahlen müssen. Wäre auch hier der Hebesatz gleich dem Anrechnungshebesatz, so wäre das Ergebnis unter 2.4 um die Differenz aus 1.1 und 1.2 (= 1.3, die dann null wäre) geringer.

### 9.3.3 Die Berechnung von Grenzerträgen aus Gewerbesteuer durch Kaufkraftherhöhung pro Einwohner

Für die Berechnung der Grenzeinnahmen an Gewerbesteuer pro Einwohner wird von durchschnittlichen Konsumausgaben pro Kopf in Deutschland ausgegangen. Diese waren für Nahrungsmittel, Getränke und Tabakwaren, Bekleidung und Schuhe sowie Innenausstattung, Haushaltsgeräten und -gegenständen im Jahr 2015 ca. 564 Euro pro Monat und damit ca. 6.768 Euro pro Jahr (siehe u. a. Tabelle 19).<sup>669</sup>

Art der Ausgaben	2015	
	EUR	%
1 Private Konsumausgaben	2 391	100
2 Nahrungsmittel, Getränke und Tabakwaren	332	13,9
3 Bekleidung und Schuhe	105	4,4
4 Wohnen, Energie, Wohnungsinstand-haltung	859	35,9
5 Innenausstattung, Haushaltsgeräte und -gegenstände	127	5,3
6 Gesundheit	100	4,2
7 Verkehr	314	13,1
8 Post und Telekommunikation	61	2,6
9 Freizeit, Unterhaltung und Kultur	252	10,5
10 Bildungswesen	16	0,7
11 Beherbergungs- und Gaststätten-dienstleistungen	135	5,7
12 Andere Waren und Dienstleistungen	89	3,7
<b>13 Summe aus 2, 3 und 5</b>	<b>564</b>	

Tabelle 19: Konsumausgaben der Bundesbürger im Jahre 2015.

Quelle: Stat. Bundesamt: Struktur der Konsumausgaben privater Haushalte im Zeitvergleich (modifiziert).

Es wird davon ausgegangen, dass diese Summe pro zusätzlichen Einwohner vollständig im Ort ausgegeben und somit zu Handelsumsatz führt. Unter der Annahme einer erwirtschafteten Handelsrendite von ca. 3 Prozent, welche vollständig zu einem Gewerbesteuerertrag führt, wenn sich die Gewerbesteuer analog den Berechnungsgrundlagen wie unter 9.3.1 angenommen kalkuliert, ergibt sich folgendes Bild:

Die Ermittlung der effektiven Grenzeinnahmen aus der Gewerbesteuer pro Handelsumsatz eines neuen Einwohners ergibt eine Summe von 22,10 Euro (siehe nachfolgende Berechnung).

<sup>669</sup> Statistisches Bundesamt (2017/1).

	<u>Betrag in Euro</u>	<u>Berechnung</u>
1 Handelsumsatz pro Einwohner	<b>6.768</b>	
2 x Rendite	<b>3,0%</b>	
3 <u>= Gewinn aus Gewerbebetrieb</u>	<u>203</u>	1 x 2
7 <b>= Gewerbeertrag pro Einwohner</b>	<b>203,04</b>	3 + 4 - 5 - 6
8 <b>-&gt; Gewerbsteuer (brutto)</b>	<b>27,00</b>	7 x A x E
9 - Gewerbsteuerumlage	-4,90	8 x F
10 <b><u>= Effektive Gewerbsteuer pro Einw.</u></b>	<b><u>22,10</u></b>	

Die Ermittlung des Anteils an der Gewerbsteuer in  $t_3$ , welcher anteilig in der Steuerkraftmesszahl (FAG) berücksichtigt wird, berechnet sich wie folgt:

	<u>Betrag in Euro</u>	<u>Berechnung</u>
Handelsumsatz pro Einwohner	<b>6.768</b>	
x Rendite	<b>3,0%</b>	
<u>= Gewinn aus Gewerbebetrieb</u>	<u>203</u>	1 x 2
<b>= Gewerbeertrag pro Einwohner</b>	<b>203,04</b>	3 + 4 - 5 - 6
<b>-&gt; Gewerbsteuer (brutto)</b>	<b>20,61</b>	7 x A + x E
- Gewerbsteuerumlage	-4,90	8 x F
<b><u>= Effektive Gewerbsteuer pro Einw.</u></b>	<b><u>15,71</u></b>	8 - 9

Daraus folgt die Erhöhung der Grenz-Steuerkraftmesszahl in  $t_3$  um 15,71 Euro und eine Verringerung der Grenz-Schlüsselzahl um den gleichen Betrag.

Damit ergibt sich folgendes Bild an Grenzerträgen für die Kommune:

- 3.1 22,10 Euro Grenzertrag der Gewerbsteuer in  $t_1$  (nach Abzug der Gewerbsteuerumlage) für die Kommune.
- 3.2 15,71 Euro Berücksichtigte Grenz-Gewerbsteuer in  $t_3$  im kommunalen Finanzausgleich der Kommune (Berechnung mit Anrechnungshebesatz).
- 3.3 -15,71 Euro Reduktion der Grenz-Schlüsselzahl in  $t_3$ , da die Steuerkraftmesszahl um die Gewerbsteuer aus 3.2 erhöht wurde (Berechnung mit Anrechnungshebesatz).
- 3.4 -10,99 Euro Reduktion der Grenz-Schlüsselzuweisung (= -15,71 Euro x 0,7).

3.5	4,71 Euro	Positiver Effekt aus Delta Grenz-Schlüsselzahl (15,71 Euro) und Grenz-Schlüsselzuweisung (10,99 Euro) und damit eine Erhöhung der Grenz-Steuerkraftsumme.
3.6	-1,41 Euro	Grenz-Kreisumlage auf die erhöhte Steuerkraftsumme aus 3.5 (= 4,71 Euro x - 0,3).
3.7	-1,04 Euro	Grenz-Finanzausgleichsumlage auf die erhöhte Steuerkraftsumme aus 3.5 (= 4,71 Euro x - 0,221).
3.8	8,66 Euro	Effektiver Grenz-Ertrag durch Gewerbesteuer in $t_3$ (Gewerbesteuer aus 3.1, reduziert um die Schlüsselzuweisung aus 3.4 und die Umlagen aus 3.6 und 3.7), d. h. effektiver Anteil, welcher der Kommune von der realen Grenz-Gewerbesteuer bleibt. Das entspricht 32 Prozent der effektiv gezahlten Grenz-Gewerbesteuer des Handels-Unternehmens (27 Euro).

Diese Kalkulation zeigt, dass der Kommune von den angenommenen 6.768 Euro Handelsumsatz (6.768 Euro = 564 Euro x 12 Monate) bzw. zusätzlicher Kaufkraft pro Jahr ca. 8,66 Euro als Ertrag p.a. pro zusätzlichen Einwohner im kommunalen Finanzausgleich übrigbleiben.

## 9.4 Anhang 4: Wirtschaftlichkeitsanalyse einer Flächenexpansion am Beispiel einer fiktiven Gemeinde

### 9.4.1 Annahmen

Die in Kapitel 7.1 dargestellte Berechnungsmethode wird am Beispiel einer Mustergemeinde konkret dargestellt. Dabei wird von einem Neubaugebiet von 7,5 ha ausgegangen, welches über einen Zeitraum von 25 Jahren hinsichtlich der Wirtschaftlichkeit untersucht werden soll. Ferner soll ein kleines Gewerbegebiet in dem Areal erschlossen werden. Die Kommune ist eine kreisangehörige Gemeinde.

Dabei wird von folgenden grundsätzlichen Annahmen ausgegangen:

1. Es wird von einer konstanten Entwicklung des wirtschaftlichen Umfeldes um die neu zu erschließende Fläche ausgegangen. Das bedeutet, dass keine wesentlichen Veränderungen (z. B. Wirtschaftskrise, politische Instabilität, Naturkatastrophen) in der zu betrachtenden Zeitperiode stattfinden (*ceteris paribus*).
2. Das Beispiel ist in seiner Betrachtung für die Effekte des kommunalen Finanzausgleichs auf das Bundesland Baden-Württemberg ausgerichtet.
3. Die Berechnung und der Ausweis der Erträge und Kosten in dem Modell, welche aus der Berücksichtigung der Veränderungen der Positionen aus dem kommunalen Finanzausgleich für die Kommune entstehen, erfolgt unter einem vereinfachten Ansatz. Das bedeutet, dass nur wesentliche Erträge berücksichtigt werden und weniger bedeutsame Einnahmen (wie z. B. Hundesteuer, Vergnügungssteuer, Zweitwohnungssteuer oder sonstige kommunale Einnahmen) außer Acht gelassen werden.<sup>670</sup> Hintergrund ist, dass diese Steuern nicht alle mittelbar betreffen und ferner keinen wesentlichen Beitrag an den kommunalen Einnahmen haben.
4. Einmalige Zuweisungen oder aber besondere Förderungen finanzieller Art bleiben über den Betrachtungszeitraum außer Acht. Es wird davon ausgegangen, dass es keine besonderen neuen Förderungen in den zu betrachtenden Jahren geben wird.

---

<sup>670</sup> Ministerium für Finanzen und Wirtschaft Baden-Württemberg (2012), Entwicklung der Steuereinnahmen der Kommunen (Schaubild 3), S. 11; demnach verteilten sich die Anteile der Kommunen in Baden-Württemberg im Jahre 2011 an den Steuern wie folgt: 43 Prozent der Einnahmen kamen aus der Gewerbesteuer, 37 Prozent aus dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer, 14 Prozent kamen von der Grundsteuer, 5 Prozent war der Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer und nur 1 Prozent kam aus sonstigen Einnahmen.

5. Das vorliegende Beispiel ist eine Betrachtung von einem kleineren bzw. mittelgroßen Baugebiet. Die besonderen Effekte bei großen Bau- und Entwicklungsmaßnahmen werden nicht explizit berücksichtigt.
6. Die Berechnungen bzw. die Wirtschaftlichkeitsbetrachtung erfolgt für eine Fläche außerhalb der bestehenden Siedlungsgebiete. Der Grund dafür ist, dass die Erweiterung von Flächen außerhalb der bestehenden Siedlungsflächen zu anderen Ansätzen führt als eine innere Verdichtung. Allein der Aufbau und der Erhalt der neu zu erstellenden Infrastruktur ist wesentlich größer als im innerörtlichen Bereich. Dabei wird nicht berücksichtigt, dass es ggf. zu Skaleneffekten bei der Errichtung der Infrastruktur kommen kann, weil z. B. an eine bestehende Kanalisation angebaut werden könnte oder aber die Wasserversorgung durch eine Flächenerweiterung effizienter gestaltet werden kann.
7. Es werden nur Erträge und Kosten für die zusätzlichen Einwohner betrachtet, welche auch zugeordnet werden können. Zusatzeinnahmen bzw. Kosten für besondere öffentliche Angebote wie z. B. Schwimmbad, Theater oder Oper durch zusätzliche Einwohner werden außer Acht gelassen. Der Grund besteht in der Annahme, dass eine Erweiterung der Fläche mit Baugebieten nicht das primäre Ziel hat, neue Besucher für sportliche oder kulturelle Einrichtungen zu finden. Außerdem ist die Wahrscheinlichkeit, dass die neuen Bürger diese Angebote auch wirklich nutzen, vermutlich gering, so dass keine verlässlichen Aussagen dazu getroffen werden können.
8. Es wird davon ausgegangen, dass neue Bürger gewisse Aufwendungen in der Verwaltung verursachen (z. B. durch Anfragen, Anträge für Ausweise und Berechtigungen, Anmeldungen usw.) und es somit entweder zu zusätzlichen Arbeitsstunden in der Verwaltung (oder aber im Außenbereich wie z. B. Pflege von Straße und Parks) oder aber zu weiteren Einstellungen an Mitarbeitern in der Kommune kommt.<sup>671</sup> Hierbei wird von einer linearen Entwicklung von Mitarbeitern in der Verwaltung und Erhöhung der externen Einwohnerzahl ausgegangen.<sup>672</sup> Evtl. effiziente Entwicklungen in der Verwaltung durch Synergien werden ignoriert.
9. Es wird von einer Grenzbetrachtung ausgegangen, d. h. Aufwendungen bzw. Erträge, welche sich auf interne kommunale Wanderungsbewegungen beziehen, werden ignoriert, da sie keinen weiteren Nutzen bzw. Erträge für die Kommune bedeuten.<sup>673</sup>

---

<sup>671</sup> Bartl (2011), S. 147 ff., Mudrack (2014), S. 218 ff.

<sup>672</sup> Sinning, et al. (2009), S. 43, Mudrack (2014), S. 222.

<sup>673</sup> Holtmann (1973), S. 80.

10. Es wird davon ausgegangen, dass ab einem gewissen Zeitpunkt in dem Betrachtungszeitraum die Anzahl der max. Einwohner erreicht wird und sich mögliche Zu- und Abwanderungen von externen Bürgern danach ausgleichen, so dass die Gesamtzahl und die Zusammensetzung der Einwohner in dem zu betrachtenden Neubaugebiet konstant bleibt.
11. Es wird eine positive Kaufkraftentwicklung ignoriert, d. h. zusätzliche Einnahmen aus der erhöhten Kaufkraft im Ort durch Neubürger. Hintergrund ist die Tatsache, dass die Effekte sehr schwer abzuschätzen sind, denn es kann nicht davon ausgegangen werden, dass die neuen Einwohner auch ihre Konsumausgaben im Ort tätigen. Ferner verbleiben der Kommune durch die zusätzliche Kaufkraft pro neuen externen Einwohner wenig an Gewerbesteuerertrag (siehe die Berechnungen im Anhang 9.3.3).
12. Es wird von einer reinen Betrachtung von Aufwendungen und Erträgen ausgegangen, d. h. Zahlungsströme oder Liquiditätsbetrachtungen werden nicht betrachtet. Die Begründung ist, dass im ersten Schritt nicht über eine Finanzierung oder aber über exakte Zahlungsströme nachgedacht wird. Wenn sich in der ersten Betrachtung eine ökonomische Vorteilhaftigkeit ergibt, kann davon ausgegangen werden, dass es eine Lösung für eine Finanzierung des Projektes geben wird. Wenn allerdings schon die erste Betrachtung zu keinem ökonomisch sinnvollen Ergebnis führt, dann werden ggf. weitere Analysen notwendig sein oder aber das Projekt wird ad acta gelegt. Damit erübrigt sich aber auch die Betrachtung der Finanzierung in einem ersten Analyseschritt.
13. Es wird angenommen, dass die Kommune nur ihre eigenen Grundstücke erschließen und die restlichen Grundstücke an einen externen Unternehmer zwecks Erschließung vergeben. Dieser rechnet dann die Erschließung mit den potentiellen Grundstückseigentümern ab. Somit fallen nur partiell Erschließungskosten für die Kommune an, d. h. nur, wenn eigene Grundstücke der Kommune vorhanden sind.
14. Es wird eine vereinfachte Annahme hinsichtlich der Ermittlung der Grundsteuer pro Eigentumsanteil angenommen. Da diese derzeit sehr gering für einen Grund bzw. Gebäude ist, ist es als wenig materiell anzusehen, dass diese Ertragsposition das Gesamtergebnis stark beeinflussen würde.
15. Es werden die zeitlichen Verzögerungen (siehe Tabelle 1 und die dazu gehörenden Erläuterungen in Kapitel 3.1.3) der wirksamen Effekte der Einnahmen berücksichtigt.
16. Bei der Ermittlung der Gewerbesteuer wird gem. den Erläuterungen in Kapitel 3.1.3 eine Grenzbetrachtung durchgeführt, d. h. es wird nur die anteilige Gewerbesteuer be-



rücksichtigt, die über die Schlüsselzuweisung hinaus der Kommune als Ertrag zur Verfügung steht. Ferner wird die Summe aus der Ermittlung der Differenz von Anrechnungshebesatz und realem Hebesatz (sofern dieser positiv ist) als Ertrag gezeigt, denn dieser fließt nicht in die Berechnung des kommunalen Finanzausgleichs ein und steht somit der Gemeinde zu 100 Prozent als Ertrag zur Verfügung (siehe Kapitel 3.1.3).

17. Es wird auf eine Diskontierung verzichtet, weil angenommen wird, dass die jährliche Inflation (= Aufzinsung) dem Abzinsungsfaktor entspricht.

## 9.4.2 Daten zur Berechnung des Modells

### 9.4.2.1 Grunddaten

Für die Berechnung mit dem Modell sind Grunddaten erforderlich. Abbildung 61 zeigt die notwendigen Daten, die erhoben werden müssen sowie die dazugehörigen Quellen. Dabei sind die Daten 1.3., 1.6., 1.8. und 1.23. berechnete Werte. Während die ersten drei berechneten Werte selbsterklärend sind ergibt sich Position 1.23. aus der Division der Grundstücke durch die Wohneinheiten (siehe Position 5.5.)

#### 1. Grunddaten

0. Jahr	1
1.1. Einwohner	10.000
1.2. Anzahl Kleinkinder bis 6 Jahre	600
1.3. Anteil Kleinkinder an Einwohnerzahl	6,00%
1.4. Anzahl Schulkinder	450
1.5. Mitarbeiter Gemeinde	55
1.6. Mitarbeiter pro Einwohner	0,55%
1.7. Personalkosten (Haushalt)	2.800.000 €
1.8. Personalkosten / Mitarbeiter	50.909 €
1.9. Einnahmen Grundsteuer / m <sup>2</sup>	0,80 €
1.10. Steuerkraftmesszahl	7.500.000 €
1.11. Kommunale Investitionspauschale / Einwohner	44 €
1.12. Anteil an der Einkommenssteuer (Haushalt)	5.100.000 €
1.13. Anteil an der Umsatzsteuer (Haushalt)	185.000 €
1.14. Anteil an Familienleistungsausgleich (Haushalt)	500.000 €
1.15. Schlüsselzuweisungen	1.500.000 €
1.16. Kreisumlage	2.750.000 €
1.17. Finanzausgleichsumlage	2.100.000 €
1.18. Kindergartenzuschuß Land (Haushalt)	450.000 €
1.19. Kleinkinderbetreuung (Haushalt)	250.000 €
1.20. Familienlastenausgleich (Haushalt)	480.000 €
1.21. Fläche Baugebiet (brutto)	75.000 m <sup>2</sup>
1.22. Fläche Baugebiet (netto)	56.000 m <sup>2</sup>
1.23. Grundstücksgröße - Durchschnitt	356,7 m <sup>2</sup>
1.24. m <sup>2</sup> Preis - Durchschnitt je Grundstück	450,0 €/m <sup>2</sup>
1.25. Kapazität Kindergarten	110
1.26. Kapazität Schule	240
1.27. Zuschuss Gemeinde an Schulen	43.000 €
1.28. Zuschuss Gemeinde Fördermaßnahmen	135.000 €
1.29. Zuschuss Gemeinde Kindergarten	500.000 €

Abbildung 61: Grunddaten des Wirtschaftlichkeitsmodells.  
(Eigene Darstellung)

## 9.4.2.2 Daten zur Ermittlung der Erträge und Aufwendungen

Ferner sind die Erträge und Aufwendungen zu ermitteln, die für die Berechnung notwendig sind. Abbildung 62 zeigt die Positionen an Erträgen und Aufwendungen und die Quellen. Dabei sind die Positionen 2.1., 2.3., 2.4., 2.5. und 2.6. bei den Erträgen sowie die Positionen 3.3., 3.4., 3.5., 3.8. und 3.9. berechnete Größen.

### 2. Erträge

2.1. Grundsteuer	44.800 €
2.2. Erlös aus Verkauf Grundstücke Gemeinde	4.950.000 €
2.3. Einnahmen aus der Einkommenssteuer / Einwohner	609 €
2.4. Anteil an Familienleistungsausgleich / Einwohner	60 €
2.5. Anteil an Umsatzsteuer / Einwohner	19 €
2.6. Anteil Schlüsselzuweisung / Einwohner	150 €

### 3. Aufwendungen

3.1. Ankauf Grundstücke	-2.600.000 €
3.2. Erschließungsaufwand	-830.000 €
3.3. Zusatzkosten Kindergartenplatz pro Kind p.a.	-4.545 €
3.4. Zusatzkosten Schulplatz pro Kind p.a.	-179 €
3.5. Zusatzkosten Fördermaßnahmen pro Kind p.a.	-300 €
3.6. Jährlicher Unterhalt inkl. Rückstellungen (Fokos <sup>bw</sup> )	-125.000 €
3.7. Zusatzkosten Verwaltung p.a. pro Einwohner	-100 €
3.8. Kreisumlage pro Einwohner	-275 €
3.9. Finanzausgleichsumlage pro Einwohner	-210 €

Abbildung 62: Notwendige Erträge und Aufwendungen für die Berechnung mit dem Modell.  
(Eigene Darstellung)

## 9.4.2.3 Daten zur Ermittlung des zusätzlichen Personalbedarfs und der Bebauungsart

Des Weiteren sind Daten für den zusätzlichen Personalbedarf und die Bebauung notwendig. Diese werden in Abbildung 63 mit den Angaben der Quellen aufgezeigt. Die Anzahl an Häusern ergibt sich aus dem Plan bzw. der Idee für das Baugebiet, die Personen je Wohneinheit sind Schätzungen.

### 4. Personal

4.1. Zusätzliche Mitarbeiter Verwaltung	1,9
4.2. Zusätzlicher Mitarbeiter Bauamt	0,80
4.3. <b>Summe</b>	<b>2,7</b>

### Quellen

berechnete Zahl  
Schätzung  
berechnete Zahl

### 5. Bebauung

<u>Häuser</u>	<u>Personen</u>			
	<u>Einheiten</u>	<u>je Einheit</u>	<u>Einwohner</u>	
5.1. Einzelhäuser	76	4,50	342	Gemeinde / Schätzung
5.2. Doppelhäuser	48	3,00	144	Gemeinde / Schätzung
5.3. Reihenhäuser	33	3,00	99	Gemeinde / Schätzung
5.4. Mehrfamilienhäuser			0	Gemeinde / Schätzung
5.5. <b>Summe</b>	<b>157</b>	<b>3,73</b>	<b>585</b>	berechnete Zahl

Abbildung 63: Daten für Personal und Bebauung für das Modell.  
(Eigene Darstellung)

### 9.4.2.4 Daten zur Bevölkerungsermittlung

In der Abbildung 64 sind die Daten gelistet, welche für die Ermittlung der Bevölkerung von Bedeutung sind. Dabei müssen diese teilweise geschätzt werden (Punkte 6.2., 6.4., 6.6., 6.8.). Die Schätzung kann mit Unterstützung der historischen Daten der Kommune und den Daten des statistischen Landesamtes erfolgen.

6. Bevölkerung	
6.1. Bevölkerungszunahme insgesamt	585
6.2. Anteil externe Zunahme an Gesamtbevölkerung	60%
6.3. Reale Zunahme Bevölkerung (extern)	351
6.4. Anteil Kindergartenkinder (3-6 Jahre) an ext. Zunahme Bevölkerung in %	6%
6.5. Anteil Kindergartenkinder (3-6 Jahre) an ext. Zunahme Bevölkerung	22
6.6. Anteil Grundschulkinder (6-10 Jahre) an ext. Zunahme Bevölkerung in %	10%
6.7. Anteil Grundschulkinder (6-10 Jahre) an ext. Zunahme Bevölkerung	35
6.8. Anteil Einkommensteuerpflichtige & Rentner an ext. Zunahme Bevölkerung in %	80%
6.9. Anteil Einkommensteuerpflichtige & Rentner an ext. Zunahme Bevölkerung	281
6.10. Anzahl Einwohner < 20 Jahre	1.620
6.11. Anteil Einwohner < 20 Jahre an Gesamtbevölkerung (Vergleich)	16%
6.12. Anteil Einwohner < 20 Jahre an ext. Zunahme Bevölkerung	20%

Abbildung 64: Daten für die Ermittlung der Wohnbevölkerung für das Modell.  
(Eigene Darstellung)

### 9.4.2.5 Daten zur Ermittlung der Zinsaufwendungen und Erträge

In Abbildung 65 werden die Daten gezeigt, die für die Verzinsung notwendig sind. Diese können z. B. den monatlichen Bundesbankberichten entnommen werden.<sup>674</sup>

7. Zinssatz		Quellen
7.1. Sollzins	3,00%	Bundesbank
7.2. Habenzins	1,50%	Bundesbank

Abbildung 65: Daten für die Ermittlung der Zinssätze für das Modell.  
(Eigene Darstellung)

### 9.4.2.6 Gewinn- und Verlustrechnung

Die folgenden beiden Abbildungen geben die Gewinn- und Verlustrechnung für die Jahre eins bis zehn (von insgesamt ein bis 25) wieder. Dabei ist vom Aufbau zunächst die Darstellung der Grunddaten für die Entwicklung der Einwohner und der Wohneinheiten dargestellt. Es folgen die Erträge, welche durch die zusätzlichen Einwohner generiert werden. Im Anschluss darauf folgt die Darstellung der Aufwendungen, die durch die zusätzlichen Einwohner in dem Areal entstehen. Es ist der zeitliche Versatz der Erträge gem. den in

<sup>674</sup> Vgl. z. B. Deutsche Bundesbank (2018).

Kapitel 3.1.3 erläuterten Ausführungen berücksichtigt worden, d. h. Veränderungen in der Steuerkraft und ihre effektiven Auswirkungen im Haushalt gem. Tabelle 1. Das bedeutet z. B., dass eine Veränderung der einkommensteuerpflichtigen Einwohnerzahl in der dritten Periode in dem Areal (Position sechs) erst zu einer zusätzlichen Ertragsposition beim Anteil an der Einkommensteuer aus dem kommunalen Finanzausgleich in Periode fünf (Position b) führt. Zum Abschluss wird das Ergebnis dargestellt und je nach Ertragssituation erfolgt ein Ausweis eines Soll- bzw. Habenzinssatz. Die letzten Zeilen bilden das Ergebnis mit Zinsen, periodisch und kumuliert.

#### Gewinn- und Verlustrechnung - Variante I

		<u>Jahr</u>				
		<u>1</u>	<u>2</u>	<u>3</u>	<u>4</u>	<u>5</u>
<b>Grunddaten</b>						
A	Einwohner Neubaugebiet			146	263	322
1	Externe Zunahme Einwohner Neubaugebiet			88	158	193
2	Externe Zunahme Kindergartenkinder (3-6 Jahre)			6	10	12
3	Effektive Kindergartenkinder			6	10	12
4	Externe Zunahme Grundschul Kinder (6-10 Jahre)			9	16	19
5	Effektive Grundschul Kinder			9	16	19
6	Externe Zunahme Einkommensteuerpflichtige & Rentner			70	126	154
7	Wohneinheiten			39	71	86
<b>Ertrag</b>						
a	Verkauf Grundstücke Gemeinde		707.143	707.143	707.143	707.143
b	EkSt - Bevölkerungszunahme					42.723
c	Schlüsselzuweisungen - Bevölkerungszunahme					13.024
d	Kommunale Investitionspauschale - Bevölkerungszunahme					3.861
e	Umsatzsteuer - Bevölkerungszunahme					1.623
f	Familienleistungsausgleich - Bevölkerungszunahme					4.189
g	Grundsteuer			44.800	44.800	44.800
h	Gewerbesteuer			2.131	939	1.564
	<b>Summe</b>		<b>707.143</b>	<b>754.074</b>	<b>752.881</b>	<b>818.928</b>
<b>Aufwand</b>						
i	Ankauf Grundstücke Gemeinde	-2.600.000				
j	Kosten Mitarbeiter Bauamt (80%)	-40.727	-40.727	-40.727	-40.727	-40.727
k	Kosten zusätzl. Mitarbeiter Verw.			-24.570	-44.226	-54.054
l	Kosten Kindergarten			-25.107	-45.193	-55.236
m	Kosten Grundschule			-1.552	-2.794	-3.414
n	Kosten Fördermaßnahmen Schüler			-1.299	-2.339	-2.858
o	Kreisumlage Zunahme Einwohner			-24.131	-43.436	-53.089
p	Finanzausgleichumlage Zunahme Einwohner			-18.428	-33.170	-40.541
q	Folgekosten gem. STEG Fokus <sup>bw</sup>			-125.000	-125.000	-125.000
r	Verwaltungskosten Zunahme Einwohner			-8.775	-15.795	-19.305
s	Erschließungsaufwand Gemeinde	-276.667	-276.667	-276.667		
	<b>Summe</b>	<b>-2.917.394</b>	<b>-317.394</b>	<b>-546.256</b>	<b>-352.679</b>	<b>-394.224</b>
<b>Ergebnis</b>						
R	<b>Ergebnis</b>	<b>-2.917.394</b>	<b>389.749</b>	<b>207.817</b>	<b>400.202</b>	<b>424.703</b>
R <sub>kum</sub>	<b>Ergebnis kumuliert</b>	<b>-2.917.394</b>	<b>-2.527.645</b>	<b>-2.319.828</b>	<b>-1.919.626</b>	<b>-1.494.922</b>
Int+	Zinsertrag					
Int-	Zinsaufwand	-87.522	-75.829	-69.595	-57.589	-44.848
R <sub>tot</sub>	<b>Ergebnis inkl. Zinsen</b>	<b>-3.004.916</b>	<b>313.920</b>	<b>138.223</b>	<b>342.613</b>	<b>379.856</b>
R <sub>tot kum</sub>	<b>Ergebnis inkl. Zinsen kumuliert</b>	<b>-3.004.916</b>	<b>-2.690.996</b>	<b>-2.552.774</b>	<b>-2.210.160</b>	<b>-1.830.305</b>

Abbildung 66: Gewinn- und Verlustrechnung für die Jahre eins bis fünf.  
(Eigene Darstellung)

## Gewinn- und Verlustrechnung - Variante I

		<u>Jahr</u>				
		<u>6</u>	<u>7</u>	<u>8</u>	<u>9</u>	<u>10</u>
<b>Grunddaten</b>						
A	Einwohner Neubaugebiet	380	439	468	497	527
1	Externe Zunahme Einwohner Neubaugebiet	228	263	281	298	316
2	Externe Zunahme Kindergartenkinder (3-6 Jahre)	14	17	18	19	20
3	Effektive Kindergartenkinder	14	17	18	19	20
4	Externe Zunahme Grundschulkind (6-10 Jahre)	23	26	28	29	31
5	Effektive Grundschulkind	23	26	28	29	31
6	Externe Zunahme Einkommensteuerpflichtige & Rentner	183	211	225	239	253
7	Wohnheiten	102	118	126	133	141
<b>Ertrag</b>						
a	Verkauf Grundstücke Gemeinde	707.143	707.143	707.143		
b	EkSt - Bevölkerungszunahme	76.902	93.991	111.080	128.169	136.714
c	Schlüsselzuweisungen - Bevölkerungszunahme	23.211	28.127	32.953	37.690	39.913
d	Kommunale Investitionspauschale - Bevölkerungszunahme	6.950	8.494	10.039	11.583	12.355
e	Umsatzsteuer - Bevölkerungszunahme	2.922	3.571	4.221	4.870	5.195
f	Familienleistungsausgleich - Bevölkerungszunahme	7.539	9.215	10.890	12.566	13.403
g	Grundsteuer	44.800	44.800	44.800	44.800	44.800
h	Gewerbsteuer	1.595	1.627	1.660	1.693	1.727
	<b>Summe</b>	<b>871.062</b>	<b>896.968</b>	<b>922.786</b>	<b>241.371</b>	<b>254.107</b>
<b>Aufwand</b>						
i	Ankauf Grundstücke Gemeinde					
j	Kosten Mitarbeiter Bauamt (80%)	-40.727	-40.727	-40.727	-40.727	-40.727
k	Kosten zusätzl. Mitarbeiter Verw.	-63.882	-73.710	-78.624	-83.538	-88.452
l	Kosten Kindergarten	-65.279	-75.322	-80.343	-85.365	-90.386
m	Kosten Grundschule	-4.035	-4.656	-4.966	-5.277	-5.587
n	Kosten Fördermaßnahmen Schüler	-3.378	-3.898	-4.158	-4.418	-4.677
o	Kreisumlage Zunahme Einwohner	-62.741	-72.394	-77.220	-82.046	-86.873
p	Finanzausgleichsumlage Zunahme Einwohner	-47.912	-55.283	-58.968	-62.654	-66.339
q	Folgekosten gem. STEG Fokos <sup>BW</sup>	-125.000	-125.000	-125.000	-125.000	-125.000
r	Verwaltungskosten Zunahme Einwohner	-22.815	-26.325	-28.080	-29.835	-31.590
s	Erschließungsaufwand Gemeinde					
	<b>Summe</b>	<b>-435.769</b>	<b>-477.314</b>	<b>-498.087</b>	<b>-518.859</b>	<b>-539.632</b>
<b>Ergebnis</b>						
R	<b>Ergebnis</b>	<b>435.293</b>	<b>419.654</b>	<b>424.699</b>	<b>-277.488</b>	<b>-285.524</b>
R <sub>kum</sub>	<b>Ergebnis kumuliert</b>	<b>-1.059.630</b>	<b>-639.975</b>	<b>-215.276</b>	<b>-492.764</b>	<b>-778.288</b>
Int+	Zinsertrag					
Int-	Zinsaufwand	-31.789	-19.199	-6.458	-14.783	-23.349
R <sub>tot</sub>	<b>Ergebnis inkl. Zinsen</b>	<b>403.504</b>	<b>400.455</b>	<b>418.241</b>	<b>-292.271</b>	<b>-308.873</b>
R <sub>tot,kum</sub>	<b>Ergebnis inkl. Zinsen kumuliert</b>	<b>-1.426.801</b>	<b>-1.026.346</b>	<b>-608.105</b>	<b>-900.376</b>	<b>-1.209.248</b>

Abbildung 67: Gewinn- und Verlustrechnung für die Jahre sechs bis zehn.  
(Eigene Darstellung)

### 9.4.2.7 Datenblatt zur Ermittlung der zusätzlichen Gewerbesteuer

Die folgende Abbildung stellt die Ermittlung der zusätzlichen Gewerbesteuer in dem Neubaugebiet für die Jahre eins bis zehn dar. In dem Beispiel zeigt sich deutlich, dass es im Prinzip nur geringe zusätzlichen Erträge gibt (GEW 20), da die Summe der zusätzlichen Gewerbesteuereinnahmen (netto; GEW 13) und der damit verbundenen neuen Schlüsselzuweisung nicht größer ist als die derzeitige Schlüsselzuweisung (GEW 14). Es findet somit nur eine Umverteilung der Positionen statt (mehr Gewerbesteuer führt zu weniger Schlüsselzuweisung in der Höhe), der Effekt ist faktisch nahezu null, eine Erhöhung der

Steuerkraftsumme findet in diesem Beispiel trotz positiver Entwicklung nicht statt. Allerdings hat die Kommune einen Hebesatz (Gew 2), der größer ist als der Anrechnungshebesatz für die Ermittlung des kommunalen Finanzausgleichs (Gew 3). Dieses Delta der Gewerbesteuer (Gew 20) bleibt der Gemeinde erhalten und erhöht, wenngleich in geringem Maß, die Ertragsseite aus der Gewerbesteuer.

### Ermittlung der Gewerbesteuererträge

	<u>Jahr</u>	<u>1</u>	<u>2</u>	<u>3</u>	<u>4</u>	<u>5</u>
Gew 1	Gewerbeertrag	50.000	60.000	100.000	102.000	104.040
Gew 2	Hebesatz	380%	380%	380%	380%	380%
Gew 3	Anrechnungshebesatz	290%	290%	290%	290%	290%
Gew 4	Bundesvervielfältiger	14,5%	14,5%	14,5%	14,5%	14,5%
Gew 5	Landesvervielfältiger	49,5%	49,5%	49,5%	49,5%	49,5%
Gew 6	Erhöhungszahl	5,0%	5,0%	5,0%	5,0%	5,0%
Gew 7	Gewerbesteuermeßzahl	3,5%	3,5%	3,5%	3,5%	3,5%
Gew 8	Gewerbesteuerumlage	18,2%	18,2%	18,2%	18,2%	18,2%
Gew 9	Kreisumlage	30,0%	30,0%	30,0%	30,0%	30,0%
Gew 10	Finanzausgleichsumlage	22,1%	22,1%	22,1%	22,1%	22,1%
Gew 11	Gewerbesteuer (brutto)	6.650	7.980	13.300	13.566	13.837
Gew 11a	Gewerbesteuer (brutto) FAG	5.075	6.090	10.150	10.353	10.560
Gew 12	Gewerbesteuerumlage	-1.208	-1.449	-2.415	-2.463	-2.513
Gew 13	Gewerbesteuer netto FAG	3.868	6.531	10.885	11.103	11.325
Gew 14	Schlüsselzuweisung alt	1.500.000	1.500.000	1.500.000	1.497.293	1.492.721
Gew 15	Veränderung Steuerkraftsumme			1.160	1.959	3.266
Gew 16	Kreisumlage			-348	-588	-980
Gew 17	Finanzausgleichsumlage			-256	-433	-722
Gew 18	eff. GewSt netto			4.838	5.510	9.184
Gew 19	<b>Veränderung Schlüsselzuweisung</b>			<b>-2.707</b>	<b>-4.572</b>	<b>-7.620</b>
Gew 20	<b>Zuwachs GewSt gesamt</b>			<b>2.131</b>	<b>939</b>	<b>1.564</b>
Gew 21	<b>Schlüsselzuweisung neu</b>			<b>1.497.293</b>	<b>1.492.721</b>	<b>1.485.102</b>

Abbildung 68: Ermittlung der zusätzlichen Gewerbesteuer für die Jahre eins bis fünf.  
(Eigene Darstellung)

## Ermittlung der Gewerbesteuererträge

	<u>Jahr</u>	<u>6</u>	<u>7</u>	<u>8</u>	<u>9</u>	<u>10</u>
Gew 1	Gewerbeertrag	106.121	108.243	110.408	112.616	114.869
Gew 2	Hebesatz	380%	380%	380%	380%	380%
Gew 3	Anrechnungshebesatz	290%	290%	290%	290%	290%
Gew 4	Bundesvervielfältiger	14,5%	14,5%	14,5%	14,5%	14,5%
Gew 5	Landesvervielfältiger	49,5%	49,5%	49,5%	49,5%	49,5%
Gew 6	Erhöhungszahl	5,0%	5,0%	5,0%	5,0%	5,0%
Gew 7	Gewerbesteuermeßzahl	3,5%	3,5%	3,5%	3,5%	3,5%
Gew 8	Gewerbsteuerumlage	18,2%	18,2%	18,2%	18,2%	18,2%
Gew 9	Kreisumlage	30,0%	30,0%	30,0%	30,0%	30,0%
Gew 10	Finanzausgleichsumlage	22,1%	22,1%	22,1%	22,1%	22,1%
Gew 11	Gewerbsteuer (brutto)	14.114	14.396	14.684	14.978	15.278
Gew 11a	Gewerbsteuer (brutto) FAG	10.771	10.987	11.206	11.431	11.659
Gew 12	Gewerbsteuerumlage	-2.563	-2.614	-2.666	-2.720	-2.774
Gew 13	Gewerbsteuer netto FAG	11.551	11.782	12.018	12.258	12.503
Gew 14	Schlüsselzuweisung alt	1.485.102	1.477.330	1.469.402	1.461.316	1.453.069
Gew 15	Veränderung Steuerkraftsumme	3.331	3.397	3.465	3.535	3.605
Gew 16	Kreisumlage	-999	-1.019	-1.040	-1.060	-1.082
Gew 17	Finanzausgleichsumlage	-736	-751	-766	-781	-797
Gew 18	eff. GewSt netto	9.367	9.555	9.746	9.941	10.140
Gew 19	<b>Veränderung Schlüsselzuweisung</b>	<b>-7.772</b>	<b>-7.927</b>	<b>-8.086</b>	<b>-8.248</b>	<b>-8.413</b>
Gew 20	<b>Zuwachs GewSt gesamt</b>	<b>1.595</b>	<b>1.627</b>	<b>1.660</b>	<b>1.693</b>	<b>1.727</b>
Gew 21	<b>Schlüsselzuweisung neu</b>	<b>1.477.330</b>	<b>1.469.402</b>	<b>1.461.316</b>	<b>1.453.069</b>	<b>1.444.656</b>

Abbildung 69: Ermittlung der zusätzlichen Gewerbesteuer für die Jahre sechs bis zehn.  
(Eigene Darstellung)

### 9.4.3 Ergebnis

Die vorliegende Modellrechnung einer fiktiven Kommune in Baden-Württemberg kommt zu dem Ergebnis, das über den Zeithorizont von 25 Jahren das geplante Baugebiet zu keinem positiven Gesamtbeitrag unter den gegebenen Annahmen führt. Abbildung 70 zeigt das Ergebnis in vier verschiedenen Varianten:

#### Variante I

Die Variante I entspricht der Berechnung mit allen o. a. Aufwendungen und Erträgen.

#### Variante II

Die Variante II entspricht der Berechnung wie Variante I, allerdings ohne Berücksichtigung zusätzlicher Mitarbeiter im Bauamt. Das entspricht der Annahme, dass keine zusätzlichen Kräfte im Bauamt für das geplante Baugebiet benötigt werden.

### Variante III

Die Variante III entspricht der Berechnung wie Variante II, allerdings ohne Berücksichtigung von zusätzlichen Verwaltungsmitarbeitern. Das entspricht der Annahme, dass die Verwaltung mit ihren Kapazitäten die zusätzlichen externen Einwohner mit verwalten kann.

### Variante IV

Die Variante IV entspricht der Berechnung wie Variante III, allerdings ohne Berücksichtigung von An- und Verkauf von Grundstücken durch die Gemeinde. Somit werden auch die Erschließungskosten von Grundstücken der Gemeinde nicht berücksichtigt. Das entspricht der Annahme, dass es keine positiven fiskalischen Effekte durch An- und Verkauf von eigenen Gemeindegrundstücken gibt.

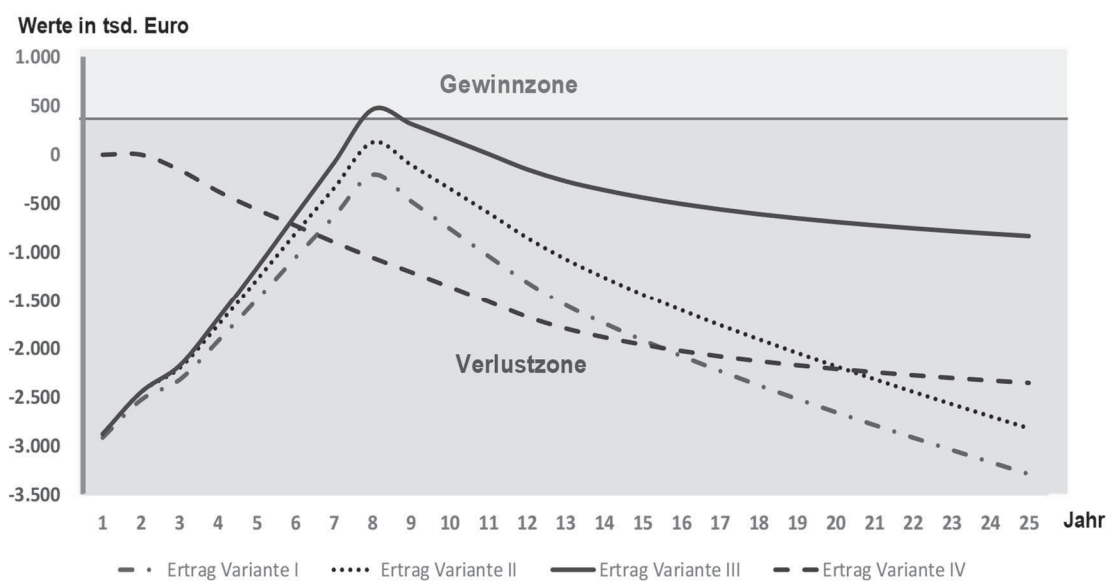


Abbildung 70: Darstellung des Ergebnisses der Wirtschaftlichkeitsanalyse des fiktiven Baugebietes in vier Varianten.  
(Eigene Darstellung)



## 10 Literaturverzeichnis

- Ade, K., Notheis, K., & Schmid, H. (2011). *Kommunales Wirtschaftsrecht in Baden-Württemberg. Systematische Darstellung zur Finanzwirtschaft der Kommunen*. 8. Auflage. Stuttgart: Richard Boorberg.
- Akademie für Raumforschung und Landesplanung. (2008). *Aus der Kostenfalle hin zu mehr Kostenwahrheit: Kosten und Folgekosten von Siedlungen und Infrastrukturen*. ARL Positionspapier Nr. 76. Hannover.
- Aker, B., Hafner, W., & Notheis, K. (2013). *Gemeindeordnung, Gemeindehaushaltsverordnung Baden-Württemberg*. Stuttgart: Richard Boorberg.
- Aktion Fläche. (2016). *Aus der Praxis*. Abgerufen am 29. 09. 2019 von [https://aktion-flaeche.de/aus\\_der\\_praxis](https://aktion-flaeche.de/aus_der_praxis)
- Allers, M. A., & Vermeulen, W. (2016). Capitalization of equalizing grants and the flypaper effect. *Regional Science and Urban Economics*, 58, S. 115-129.
- American Farmland Trust. (2001). *Review of Fiscal Impact Studies Relevant to the Highland Region of Massachusetts*. Washington D.C.: American Farmland Trust.
- American Planning Association. (2015). *Fiscal Impact Analysis. Methodologies for Planners*. Chicago und Washington: American Planning Association.
- Amt der Niederösterreichischen Landesregierung. (2012). *Raumordnung und Regionalpolitik*. Abgerufen am 28. 04. 2018 von *Infrastrukturkostenkalkulator*: <http://www.raumordnung-noe.at/index.php?id=148>
- Anger, H., Fockenbrock, D., Neuerer, D., & Riedel, D. (2019). *Titelthema Risiko Investitionsstau*. Handelsblatt (Kompakt) vom 07.10.2019.
- Apel, D. (2001). *Beitrag ökonomischer Regelungen zur Umsetzung des Leitbilds "Kompakte Stadt"*. vhw Forum Wohneigentum, 6 / 2001, S. 316-320.
- Arancibia, D., Farber, S., Savan, B., Verlinden, Y., Smith, N., Allen, L. J., & Vernich, L. (2019). *Measuring the Local Economic Impacts of Replacing On-Street Parking With Bike Lanes*. *Journal of the American Planning Association*, Volume 0, Number 0. Abgerufen am 15. 09. 2019 von <https://doi.org/10.1080/01944363.2019.1638816>
- Arbeitskreis "Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung der Länder". (2018). *Gesamtwirtschaftliche Ergebnisse im Bundesländervergleich*. Ausgabe 2018. Abgerufen am 03. 10. 2018 von [https://www.statistik-bw.de/VGRdL/tbls/VGR\\_FB.pdf](https://www.statistik-bw.de/VGRdL/tbls/VGR_FB.pdf)
- Areal Plus Abschlußbericht. (2018). *ZAHW*. Abgerufen am 06. 05. 2018 von *arealplus*: [https://www.zhaw.ch/storage/sml/institute-zentren/iwi/upload/Abschlussbericht\\_Management\\_Summary.pdf](https://www.zhaw.ch/storage/sml/institute-zentren/iwi/upload/Abschlussbericht_Management_Summary.pdf)

- Arvidson, M., Lyon, F., McKay, S., & Moro, D. (2010). The ambitions and challenges of SROI. Working Paper. TSRC, Birmingham. Middlesex University Research Repository. Abgerufen am 15. 07. 2018 von <http://eprints.mdx.ac.uk/7104/>
- Astheimer, S. (2017). Demographischer Wandel - Deutschland schrumpft nicht mehr. Abgerufen am 5. 12. 2017 von Frankfurter Allgemeine Zeitung Online, 01.02.2017: <http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/was-wird-aus-der-rente/demographischer-wandel-deutschland-schrumpft-nicht-mehr-14817255.html>
- Azzola, A. et al. (1989). Kommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in zwei Bänden, Bd. 2, 2. Auflage. Neuwied: Hermann Luchterhand.
- Baden-Württembergischer Industrie- und Handelskammertag. (2017). Südwestwirtschaft im Aufwind, IHK-Konjunkturbericht für Baden-Württemberg. Oktober 2017. DIHK.
- Baeker, D. (1998). Einfache Komplexität. In H. von Ahlemeyer, & R. Königswieser (Hrsg.), Komplexität Managen. Strategien, Konzepte und Fallbeispiele (S. 21-50). Frankfurt am Main: Springer Gabler.
- Bähr, J. (2010). Bevölkerungsgeographie - Verteilung und Dynamik der Bevölkerung in globaler, nationaler und regionaler Sicht, 5. Auflage. Stuttgart: Eugen Ulmer.
- Baldauf, G. (2003). Innenentwicklung PUR – Planen und Realisieren. F+E-Vorhaben des Wirtschaftsministeriums Baden-Württemberg und des Ministeriums für Umwelt und Verkehr Baden-Württemberg. Stuttgart.
- Baldermann, J., Hecking, G., Knauss, E., & Seitz, U. (1978). Infrastrukturausstattung und Siedlungsentwicklung : Empirische Fallstudie Stuttgart und Region Mittlerer Neckar. Veröffentlichung der Forschungsgemeinschaft Bauen und Wohnen, Nr. 110.
- Baretti, C. (2002). Wird gute Standortpolitik bestraft? Die Anreizeffekte des kommunalen Finanzsystems. ifo Schnelldienst, Vol. 55, Iss. 07, S. 10-16.
- Bartl, W. (2011). Personalpolitik in schrumpfenden Kommunen. Ostdeutschland, Westdeutschland und Polen im Vergleich. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften | Springer Fachmedien.
- Bathelt, H., & Glückler, J. (2012). Wirtschaftsgeographie, ökonomische Beziehungen in räumlicher Perspektive, 3. vollständig überarbeitete und erweiterte Auflage. Stuttgart: Eugen Ulmer.
- Battis, U., Krautzberger, M., & Löhr, R.-P. (2004). Die Änderungen des Baugesetzbuchs durch das Europarechtsanpassungsgesetz Bau (EAG Bau 2004). NJW, S. 2553-2661.
- Battis, U., Krautzberger, M., & Löhr, R.-P. (2016). Baugesetzbuch - Kommentar, 3. Auflage. München: C.H. Beck.

- Bayerisches Staatsministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten. (2018). Vitalitäts-Check - Das Analyseinstrument zur Innenentwicklung für Dörfer und Gemeinden. Abgerufen am 24. 03. 2018 von <http://www.stmelf.bayern.de/landentwicklung/dokumentationen/059178/index.php>
- Bechmann, A. (1978). Nutzwertanalyse, Bewertungstheorie und Planung. Bern und Stuttgart: Paul Haupt.
- Becker, J., Hofmann, S., Jurisch, M., Knackstedt, R., Krcmar, H., Räckers, M., . . . Wolf, P. (2012). Prozessorientierte Verwaltung - Status-Quo und Forschungslücken. Lecture Notes in Informatics, S. 61-72.
- Behrendt, H. (2004). Gemeinde- und Steuerentwicklung in Agglo Obersee. St. Gallen: Institut für öffentliche Dienstleistungen und Tourismus IDT-HSG. Kompetenzzentrum Regionalwirtschaft.
- Beirat für Naturschutz und Landschaftspflege. (März 1985). Umweltverträglichkeitsprüfung für raumbezogene Planungen und Vorhaben: Verfahren, methodische Ausgestaltung und Folgerungen; Stellungnahme des Beirates. Bundesminister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, Arbeitsgruppe "Umweltverträglichkeitsprüfung". Münster-Hiltrup: Landwirtschaftsverlag.
- Belina, B., & Schipper, S. (Dezember 2009). Die neoliberale Stadt in der Krise? Anmerkungen zum 35. Deutschen Städtetag unter dem Motto „Städtisches Handeln in Zeiten der Krise“. Abgerufen am 05. 12. 2018 von Zeitschrift für Marxistische Erneuerung: <http://www.zeitschrift-marxistische-erneuerung.de/article/465.die-neoliberale-stadt-in-der-krise.html>
- Benito, B., Bastida, F., & Guillamón, M.-D. (2010). Urban Sprawl and the Cost of Public Services: An Evaluation of Spanish Local Governments. *Lex Localis - Journal of local Self-Government*, Vol. 8, No. 3, S. 245 - 264.
- Benning, R. (2015). Bodenatlas 2015 mit Daten, Grafiken und Fakten zu Äckern, Land und Böden veröffentlicht. Flächenverbrauch weltweit begrenzen! Abgerufen am 27. 05. 2017 von <https://www.bund.net/service/presse/pressemitteilungen/detail/news/bo-denatlas-2015-mit-daten-grafiken-und-fakten-zu-aeckern-land-und-boeden-veroeffentlicht-flaechenverb/>
- Bergmann, E., Gatzweiler, H.-P., Güttler, H., Lutter, H., Renner, M., & Wiegandt, C.-C. (1996). Nachhaltige Stadtentwicklung. Informationen zur Raumentwicklung Heft 2/3, S. 71-97.
- Bertelsmann Stiftung. (2011). Bürgerbeteiligung und Planungsverfahren. Rechtliche Rahmenbedingungen neu gestalten? Ein Dialog zwischen Praktikern\* und Experten für Planungsverfahren, Infrastrukturprojekte und Bürgerbeteiligung. Dokumentation der Tagung vom 29. Juni 2011. Vertretung des Landes Niedersachsen, Berlin. Abgerufen am 23. 10. 2018 von <https://www.bertelsmann-stiftung.de/de/publikationen/publikation/did/buergerbeteiligung-und-planungsverfahren/>

- Bertelsmann Stiftung. (2012). Mehr Transparenz und Bürgerbeteiligung - Prozessanalysen und Empfehlungen am Beispiel von Fernstraßen, Industrieanlagen und Kraftwerken. Gütersloh: Bertelsmann.
- Betker, F. (2002). Ökologische Stadterneuerung. Ein neues Leitbild der Stadtentwicklung? Mit einer Fallstudie zur kommunalen Planung in Saarbrücken. Aachen: Alano.
- Bizer, K., Burchadi, F., Cichorowski, G., Demny, A., Heilmann, S., & Memminger, B. (2007). Forschungsbericht FZKA-BWPLUS - Untersuchung von volkswirtschaftlichen Folgewirkungen nach Durchführung von Brachflächenrevitalisierung im Stadtbereich. Kirchheim unter Teck, Darmstadt, Göttingen.
- Blume, M. (1993). Tilburg: Modernes betriebswirtschaftlich orientiertes Verwaltungsmanagement. In G. Banner, & C. Reichard (Hrsg.), Kommunales Management in Europa, S. 143-160. Köln: Deutscher Gemeindeverlag.
- Bock, S., & Libbe, J. (2011). Nachhaltiges Flächenmanagement: Prozesse beginnen und managen. In S. Bock, A. Hinzen, & J. Libbe (Hrsg.), Nachhaltiges Flächenmanagement - Ein Handbuch für die Praxis. Ergebnisse aus der REFINA-Forschung, S. 55-59. Berlin: Deutsches Institut für Urbanistik.
- Bock, S., Reimann, B., & Beckmann, K. J. (2013). Auf dem Weg zu einer kommunalen Beteiligungskultur: Bausteine, Merkposten und Prüffragen. Berlin: Deutsches Institut für Urbanistik.
- Bock, S., Reimann, B., Abt, J., Lettow, M., & Vorwerk, U. (2017). Beteiligungsverfahren bei umweltrelevanten Vorhaben - Abschlußbericht des Deutschen Instituts für Urbanistik im Auftrag des Umweltbundesamtes. Dessau-Roßlau: Umweltbundesamt.
- Bogumil, J., Grohs, S., Kuhlmann, S., & Ohm, K. (2007). Zehn Jahre Neues Steuerungsmodell. Eine Bilanz kommunaler Verwaltungsmodernisierung, Modernisierung des öffentlichen Sektors. Sonderband 29. Berlin: edition sigma.
- Borsdorf, A., & Bender, O. (2010). Allgemeine Siedlungsgeographie. Köln-Weimar-Wien: Böhlau.
- Bosserhoff, D. (1985). Statische Verfahren zur Ermittlung von Quelle-Ziel-Matrizen im öffentlichen Personennahverkehr - Ein Vergleich. Karlsruhe: Institut für Verkehrswesen der Universität Karlsruhe.
- Bosserhoff, D. (2017). Homepage Dietmar Bosserhoff. Abgerufen am 01. 11. 2017 von <http://www.dietmar-bosserhoff.de>
- Bosserhoff, D. (2004). Umsetzung der Integration von Raumplanung und Verkehr in Hessen. Rahmenbedingungen, Erfahrungen und Beispiel. Raumforschung und Raumordnung. Jahrgang 62. Heft 4-5, S. 309-318.

- Böttcher, J. M. (2017). *Wie wirkt Planung? Theorie und Praxis der strategischen Stadtentwicklungsplanung am Beispiel Wohnen in wachsenden Großstädten*. Lemgo: Dorothea Rohn.
- Brand, K.-W., & Jochum, G. (2000). *Der deutsche Diskurs zu nachhaltiger Entwicklung. Abschlussbericht eines DFG-Projekts zum Thema „Sustainable Development/ Nachhaltige Entwicklung – Zur sozialen Konstruktion globaler Handlungskonzepte im Umweltdiskurs“*. Münchner Projektgruppe für Sozialforschung e.V. Abgerufen am 20. 04. 2019 von [http://www.sozialforschung.org/wordpress/wp-content/uploads/2009/09/kw\\_brand\\_deutscher\\_nachh\\_diskurs.pdf](http://www.sozialforschung.org/wordpress/wp-content/uploads/2009/09/kw_brand_deutscher_nachh_diskurs.pdf)
- Brandstät, T. (2000). *Prozeßmanagement in der kommunalen Verwaltung*. Dissertation. Lohmar, Köln: Josef Eul.
- Braumann, C. (1988). *Siedlungsstruktur und Infrastrukturaufwand*. Schriftentreihe des Salzburger Instituts für Raumforschung. Salzburg.
- Brennecke, V. (2016). *Frühe Öffentlichkeitsbeteiligung und die Richtlinie VDI 7000 – Gesetzgeberische Zielsetzungen und praktische Umsetzung*. Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl), 6 / 2016, S. 329-338.
- Brenner, N., & Theodore, N. (2002). *Cities and the Geographies of "Actually Existing Neoliberalism"*. *Antipode* (Jg. 33, H. 3), S. 349-379.
- Broer, M. (2001). *Ersatzvorschläge für die Gewerbesteuer: Darstellung und Vergleich einiger häufig genannter Ansätze*. *Wirtschaftsdienst*, ISSN 0043-6275, Vol. 81, Iss. 12, S. 713-721.
- Bröthaler, J., & Gutheil-Knopp-Kirchwald, G. (2010). *Auswirkungen von Betriebsansiedlungen auf den Gemeindehaushalt*. In *ÖGR - Österreichische Gesellschaft für Raumplanung* (Hrsg.), *Standorte sichern – Standorte entwickeln*, FORUM Raumplanung, Bd. 17, S. 87-102. Wien.
- Bröthaler, J., Getzner, M., & Gutheil-Knopp-Kirchwald, G. (2014). *Zur Finanzierung einer wachsenden Stadt: fiskalische Wirkungen der Stadterweiterung*. In P. Prenner (Hrsg.), *Wien wächst. Herausforderungen zwischen Boom und Lebensqualität*, S. 114-128. Wien: Bundeskammer für Arbeiter und Angestellte, AK Wien.
- Bröthaler, J., Gutheil-Knopp-Kirchwald, G., Mayerhofer, P., & Schönfelder, S. (2013). *Hierarchische Analyse der fiskalischen Langzeitwirkungen von Stadtentwicklungsprojekten*. In J. Bröthaler, M. Getzner, R. Giffinger, A. Hamadinger, & A. Voigt (Hrsg.), *Raumplanung. Jahrbuch des Departments für Raumplanung der TU Wien*, S. 137-153. Wien/Graz: NWV Neuer Wissenschaftlicher Verlag.
- Brückner, C. (2000). *Strukturen eines regionalen Nachhaltigkeitspfades*. In : *Zukunftsgestaltung durch nachhaltige Regionalentwicklung*, Bd. 157, S. 9 ff. Dortmund: Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.).

- Brückner, C., & Lüke, C. (2002). Nachhaltige Siedlungsentwicklung - raumverträglich und kooperativ. Dortmund: Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.).
- Brueckner, J. K. (2000). Urban Sprawl: Diagnosis and Remedies. *International Regional Science Review* 23(2), S. 160-171.
- Brühl, H., Echter, C.-P., Fröhlich von Bodenschwingh, F., & Jekel, G. (2005). Wohnen in der Innenstadt - eine Renaissance? *Difu-Beiträge zur Stadtforschung*, Bd. 41. Berlin: Deutsches Institut für Urbanistik.
- Brunsing, J., & Frehn, M. (Hrsg.). (1999). Stadt der kurzen Wege - Zukunftsfähiges Leitbild oder planerische Utopie? *Dortmunder Beiträge zur Raumplanung*, Bd. 95. Dortmund.
- Buchert, M. E., Jenseit, W., & Stahl, H. (2000). Beiträge zur Operationalisierung des Leitbildes „Nachhaltige Entwicklung“ am Beispiel Bauen und Wohnen – Szenarien für eine mögliche Entwicklung in Schleswig-Holstein bis 2020. Darmstadt/Freiburg: Öko Institut.
- Buchner, R. (1991). *Wirtschaftliches Prüfungswesen*. München: Vahlen.
- Budäus, D. (1993). Kommunale Verwaltungen in der Bundesrepublik Deutschland zwischen Leistungsdefizit und Modernisierungsdruck. In G. Banner, & C. Reichard (Hrsg.), *Kommunales Management in Europa*, S. 163-176. Köln: Deutscher Gemeindeverlag W. Kohlhammer.
- Budras, C. (2017). Entfernte Arbeitsorte : Deutschland, deine Pendler. Abgerufen am 23. 12. 2017 von Frankfurter Allgemeine Zeitung Online, 07.10.2017: <http://www.faz.net/aktuell/beruf-chance/beruf/entfernte-arbeitsorte-deutschland-deine-pendler-15097902.html>
- Buitelaar, E., Witte, P., & Spit, T. (2012). Understanding the costs and revenues of land development. An empirical analysis into the financial effects of location features. ASRE Research Center, Amsterdam School of Real Estate.
- BUND & NABU Baden-Württemberg. (2018). Flächenschutz und Wohnungsbau - wir wollen beides. Faktenpapier zum parlamentarischen Abend am 7. November 2018. Stuttgart: BUND & NABU Baden-Württemberg.
- BUND. (2015). Ökonomische Bewertung und ökonomische Instrumente im Natur- und Biodiversitätsschutz. Bund für Umwelt und Naturschutz. Köln: BUND.
- BUND Regionalverband südlicher Oberrhein. (2018). Eingriffsregelung - Kritik 2018: Ausgleichsmaßnahmen, Ökokonto, Ökopunkte, Bebauungspläne & Flächenverbrauch "Ausgleich wird Ablass". Abgerufen am 18. 11. 2018 von <http://www.bund-rvso.de/eingriffsregelung-ausgleichsmassnahmen-oekokonto.html>

- Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.). (1999). Nutzungsmischung und Stadt der kurzen Wege - Werden die Vorzüge einer baulichen Mischung im Alltag genutzt? Sondergutachten im ExWoSt-Forschungsfeld "Nutzungsmischung im Städtebau", Schlussbericht Werkstatt: Praxis Nr. 7/1999. Bonn.
- Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung. (2017). Raumordnungsbericht 2017. Bonn: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung.
- Bundesminister der Finanzen. (1958). Welche Erfahrungen der Betriebswirtschaft können Staat und Kommunen für die wirtschaftliche Gestaltung ihrer Verwaltung und ihrer Ausgaben übernehmen? Gemeinsame wirtschaftliche Grundregeln in privater Wirtschaft und öffentlicher Verwaltung. Göttingen: Otto Schwarz & Co.
- Bundesministerium der Finanzen. (1998). Arbeitsanleitung Einführung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen – RdSchr. vom 31.08.1995– II A 3 – H 1005 – 23/95 – (GMBL 1995, S. 764).
- Bundesministerium des Inneren. (2017). Jedes Alter zählt „Für mehr Wohlstand und Lebensqualität aller Generationen“. Eine demografiepolitische Bilanz der Bundesregierung zum Ende der 18. Legislaturperiode. Berlin.
- Bundesministerium für Bildung und Forschung. (2012). REFINA. Abgerufen am 15. 03. 2018 von Forschung für die Reduzierung der Flächeninanspruchnahme und ein nachhaltiges Flächenmanagement (REFINA): <https://refina-info.de/>
- Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (BMU). (2016). Klimaschutzplan 2050. Klimaschutzpolitische Grundsätze und Ziele der Bundesregierung. Berlin. Abgerufen am 28. 04. 2019 von [https://www.bmu.de/fileadmin/Daten\\_BMU/Download\\_PDF/Klimaschutz/klimaschutzplan\\_2050\\_bf.pdf](https://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Klimaschutz/klimaschutzplan_2050_bf.pdf)
- Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit. (2017). Reduzierung des Flächenverbrauchs. Abgerufen am 27. 05. 2017 von Flächenverbrauch – Worum geht es?: <http://www.bmub.bund.de/%20themen/nachhaltigkeit-internationales/nachhaltige-entwicklung/strategie-und-umsetzung/reduzierung-des-flaechenverbrauchs/>
- Bundesministerium für Verkehr und Stadtentwicklung (Hrsg.). (2012). Handbuch für eine gute Bürgerbeteiligung. Planung von Großvorhaben im Verkehrssektor. Berlin.
- Bundesregierung. (2008). Fortschrittsbericht zur nationalen Nachhaltigkeitsstrategie. Berlin.
- Bundesregierung. (2016). Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie – Neuauflage 2016. Berlin.
- Bündnis 90/Die Grünen. (2018). Haushaltsrede der Stadträtin Beate Benning-Gross zur Verabschiedung des Haushalts 2019 für die Stadt Gernsbach. Abgerufen am 29. 09. 2019 von Grüner Kreisverband Rastatt Baden-Baden, Ortsverbände, Murgtal, Aktuelles: [https://www.gruene-ra-bad.de/fileadmin/gruene-rbb/murgtal/Texte\\_2019/Haushaltsrede\\_Gernsbach\\_2019.pdf](https://www.gruene-ra-bad.de/fileadmin/gruene-rbb/murgtal/Texte_2019/Haushaltsrede_Gernsbach_2019.pdf)

- Burchell, R., & Listokin, D. (1978). *The fiscal impact handbook*. Rutgers University Center for Urban Policy Research. New Brunswick, NJ.
- Burchell, R., Listokin, D., & Dolphin, R. (1985). *The new practitioner's guide to fiscal impact analysis*. Brunswick: Routledge.
- Burchell, Robert W. et al. (1998). *The Costs of Sprawl - Revisited*. Transit Cooperative Research Program. TRCP Report 39. Transportation Research Board. National Research Council. Washington, D.C.: National Academy Press.
- Burchell, Robert W., Lowenstein, G., Dolphin, W., Galley, C., Downs, A., Seskin, S., . . . Moore, T. (2000). *The Cost of Sprawl 2000*. Transportation Research Board, National Research Council. Washington: National Academies Press.
- Calafati, A. G. (2008). *Urban Sprawl Italian Style*. Scienze Regionali Vol. 7 – n. 3, S. 99-108.
- CDU Mühlacker. (2018). *Und was ist mit den Folgekosten?* Abgerufen am 29. 09. 2019 von Aktuelles: <https://www.cdu-muehlacker.de/cdu/aktuelles/meldungen/meldung-folgekosten.php>
- chrs./dpa/Reuters. (2019). *Ehemaliger Verfassungsrichter hält Enteignungen für unzulässig*. Abgerufen am 21. 04. 2019 von Frankfurter Allgemeine Zeitung Online: <https://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/ehemaliger-verfassungsrichter-hans-juergen-papier-haelt-enteignungen-fuer-unzulaessig-16149639.html>
- Conrad, H.-J. (1980). *Stadt-Umland-Wanderung und Finanzwirtschaft der Kernstädte, Amerikanische Erfahrungen, grundsätzliche Zusammenhänge und eine Fallstudie für das Ballungsgebiet Frankfurt am Main*. In W. Albers, G. Krause-Junk, K. Littmann, A. Oberhauser, D. Pohmer, & K. Schmidt, (Hrsg.). *Finanzwirtschaftliche Schriften*. Frankfurt a.M.: Lang.
- Coskun-Öztürk, B., Livia Krause, P., & Krüger, T. (2018). *Neue Instrumente der Entscheidungsunterstützung in Planungsprozessen*. *RaumPlanung* 196 / 2/3, S. 56-61.
- Danielzyk, R. (1998). *Zur Neuorientierung der Regionalforschung : ein konzeptioneller Beitrag*. Oldenburg: Oldenburg Bibliotheks- und Informationssystem der Universität.
- Davey, M. (2011). *Darker nights as some cities turn off the lights*. Abgerufen am 05. 01. 2018 von New York Times Online, 29.12.2011, A15. <http://www.nytimes.com/2011/12/30/us/cities-cost-cuttings-leave-residents-in-the-dark.html>
- Delbiaggio, K., Beljean, T., & Willimann, I. (2007). *Raumplanung, Bevölkerungsentwicklung und Gemeindefinanzen (RBG). Schlussbericht Teil I (Modellarchitektur)*. Luzern: Hochschule für Wirtschaft HSW, Institut für Betriebs- und Regionalökonomie IBR.



- Deutsche Bundesbank. (2018). Monatsbericht Januar 2018. Frankfurt. Abgerufen am 31. 01 2018 von [https://www.bundesbank.de/Redaktion/DE/Downloads/Veroeffentlichungen/Monatsberichte/2018/2018\\_01\\_monatsbericht.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.bundesbank.de/Redaktion/DE/Downloads/Veroeffentlichungen/Monatsberichte/2018/2018_01_monatsbericht.pdf?__blob=publicationFile)
- Deutsche Umwelthilfe. (2012). Stellungnahme zum Entwurf für ein „Gesetz zur Verbesserung der Öffentlichkeitsbeteiligung und Vereinheitlichung von Planfeststellungsverfahren“ (PIVereinHG). Abgerufen am 12. 09. 2017 von duh.de: <http://www.duh.de/uploads/media/DUH-Stellungnahme-Planfeststellungsverfahren.pdf>
- Deutscher Bundestag. (1994). Drucksache 12/8260. Bericht der Enquete Kommission "Schutz des Menschen und der Umwelt - Bewertungskriterien und Perspektiven für umweltverträgliche Stoffkreisläufe in der Industriegesellschaft. Abgerufen am 28. 04. 2019 von <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/12/082/1208260.pdf>
- Deutscher Bundestag. (2017). Drucksache 18/12065 - Antwort der Bundesregierung auf die kleine Anfrage der Abgeordneten Christian Kühn (Tübingen), Britta Haßelmann, Peter Meiwald, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN - Drucksache 11827.
- Deutscher Bundestag. (2019). Anhörung. Abgerufen am 11. 09. 2019 von Sachverständige: Baurecht hemmt Dachausbau: <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2019/kw23-pa-bau-dachgeschoss-634674>
- Deutscher Städte- und Gemeindebund. (2011). Nr. 51 - Interkommunale Zusammenarbeit – Praxisbeispiele, Rechtsformen und Anwendung des Vergaberechts. Abgerufen am 03. 10. 2019 von Publikationen, Dokumentationen: <https://www.dstgb.de/dstgb/Homepage/Publikationen/Dokumentationen/Nr.%2051%20-%20Interkommunale%20Zusammenarbeit%20%E2%80%93%20Praxisbeispiele,%20Rechtsformen%20und%20Anwendung%20des%20Vergaberechts/>
- Deutsches Institut für Urbanistik (DIFU). (2008). Planspiel „Neuordnung des Rechts der Raumordnung“, Ergebnisse und Empfehlungen, Abschlussbericht im Auftrag des Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung. Berlin: Deutsches Institut für Urbanistik.
- Deutsches Institut für Urbanistik (DIFU). (2014). Difu-Berichte 4/2014 - Aktionsplan Flächensparen. Abgerufen am 04. 09. 2017 von <https://difu.de/node/9669>
- Di Giulio, A. (2004). Die Idee der Nachhaltigkeit im Verständnis der Vereinten Nationen. Anspruch, Bedeutung und Schwierigkeiten. Münster: Lit.
- Di Liddo, G. (April 2015). Urban sprawl and regional growth: First empirical evidence from Italian regions. Società italiana di economia pubblica. Working paper No 694, S. 1-15.
- Dittrich-Wesbauer, A., Krause-Junk, K., Osterhage, F., in Zusammenarbeit mit , Beilein, A., & Frehn, D. (2008). Kosten und Nutzen der Siedlungsentwicklung - Ergebnisse der Fallstudienuntersuchung. Dortmund: ILS GmbH.

- Doetsch, P., & Rüpke, A. (1998). Revitalisierung von Altstandorten versus Inanspruchnahme von Naturflächen: Gegenüberstellung der Flächenalternativen zur gewerblichen Nutzung durch qualitative, quantitative und monetäre Bewertung der gesellschaftlichen Potentiale und Effekte. Berlin: UBA Texte 15/98 (Selbstverleger).
- Dolz, H., Plate, D. K., & Schulze, P. C. (2012). Kommunalrecht Baden-Württemberg, 7. Aufl. Stuttgart: Kohlhammer.
- Doppler, K., & Lauterburg, C. (1995). Change Management, den Unternehmenswandel gestalten. Frankfurt, New York: Campus.
- Döring, N., & Bortz, J. (2016). Forschungsmethoden und Evaluation in den Sozial- und Humanwissenschaften. 5. vollständig überarbeitete, aktualisierte und erweiterte Aufl. Berlin, Heidelberg: Springer.
- Dosch, F. (2006). Flächeneffizienz statt Zersiedelung – Zwischenbilanz der flächenpolitischen Diskussion vor dem Hintergrund aktueller Trends. In H. Job, & M. Pütz (Hrsg.), Flächenmanagement. Grundlagen für eine nachhaltige Siedlungsentwicklung mit Fallbeispielen aus Bayern, S. 12-42. Hannover: Verlag der ARL.
- Doubek, C., & Zanetti, G. (1999). Siedlungsstruktur und öffentliche Haushalte. ÖROK-Schriftreihe 143. Wien.
- dpa / Haufe Online Redaktion. (2019). Bauzwang für Grundstückseigentümer: OB Palmer droht mit Bußgeld. In Haufe Online (Hrsg.) Abgerufen am 20. 04. 2019 von Haufe, Immobilien, Wirtschaft und Politik: [https://www.haufe.de/immobilien/wirtschaftspolitik/tuebingen-ob-palmer-will-eigentuemmer-zum-bauen-zwingen\\_84342\\_488518.html](https://www.haufe.de/immobilien/wirtschaftspolitik/tuebingen-ob-palmer-will-eigentuemmer-zum-bauen-zwingen_84342_488518.html)
- dpa. (2018). Wohnen in Frankfurt. Leerstand trotz Wohnungsnot. Abgerufen am 21. 09. 2019 von Frankfurter Rundschau Online: <https://www.fr.de/frankfurt/wohnen-in-frankfurt-sti903943/leerstand-trotz-wohnungsnot-10948764.html>
- dpa. (2019). Mehrheit der Deutschen hält Enteignungen für falsches Mittel. Abgerufen am 20. 04. 2019 von Frankfurter Allgemeine Zeitung Online: <https://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/bezahlbarer-wohnraum-mehrheit-der-deutschen-haelt-enteignungen-fuer-falsches-mittel-16150888.html>
- Dreger, C., & Kholodilin, K. (2007). Prognosen der regionalen Wirtschaftsentwicklung. Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung, 4 / 2007, S. 47-55.
- Drescher, A., Koschmieder, A., & Oberweis, A. (2017). Modellierung und Analyse von Geschäftsprozessen. Berlin, Boston: Walter de Gruyter.
- Droß, M. (2006). Wie Siedlungsentwicklung steuern? - Fallstudien zur Regionalplanung und Wohnungsbauförderung in Nordrhein-Westfalen. Raumforschung und Raumordnung, 5 / 2006, S. 370-380.

- Dubber, O., & Franz, P. (1984). Über den Nutzen und Wert der Nutzwertanalyse in der öffentlichen Verwaltung. Speyer: Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer.
- EB. (2019). Kritik. Wohnungsnot in Stuttgart nimmt zu. Abgerufen am 20. 09. 2019 von Schwäbisches Tagblatt Online: <https://www.tagblatt.de/Nachrichten/Wohnungsnot-in-Stuttgart-nimmt-zu-419545.html>
- EBP. (2018). Homepage. Abgerufen am 28. 04. 2018 von <https://www.ebp.ch/de>
- Ecoplan. (2000). Siedlungsentwicklung und Infrastrukturkosten, im Auftrag des Bundesamtes für Raumentwicklung der Schweiz (ARE). Bern.
- Ecoplan, B+S, Hunziker Betatech. (2017). Infrastrukturkosten unterschiedlicher Siedlungstypen. Oder: Ist verdichtet und zentral bauen billiger? im Auftrag des Bundesamtes für Raumentwicklung. Abgerufen am 14. 04. 2018 von [www.are.admin.ch](http://www.are.admin.ch)
- Edwards, M. (2000). Community Guide to Development Impact Analysis. Wisconsin Land Use Research Program (May), Madison, WI.
- Edwards, M. M., & Huddleston, J. R. (2009). Prospects and Perils of Fiscal Impact Analysis. *Journal of the American Planning Association*. Vol. 76, No. 1, S. 25 - 41.
- Einig, K. (2003). Baulandpolitik und Siedlungsflächenentwicklung durch regionales Flächenmanagement. In BBR (Hrsg.), *Bauland und Immobilienmärkte*, S. 105–125.
- Eisenhardt, K. M. (1989). Building Theories from Case Study Research. *Academy of Management Review*, Vol. 14, Nr. 4, S. 532-550.
- Engel, R., & Heilshorn, T. (2015). *Kommunalrecht Baden-Württemberg*, 10. Aufl. Baden-Baden: Nomos.
- Erbguth, W. (1974). Raumordnungsgesetz des Bundes und Landesplanungsgesetze der Länder. In W. Ernst, & R. Thoss (Hrsg.), *Probleme der Raumplanung*, S. 1-53. Münster (Westf.): Institut für Siedlungs- und Wohnwesen der Universität Münster.
- Ermini, B., & Santolini, R. (2015). Differentiated property tax and urban sprawl in Italian urbanized areas. MPRA Paper No. 65460,. Abgerufen am 20. 11. 2019 von <http://mpra.ub.uni-muenchen.de/65460/>
- Ernst & Young. (2017). Kommunen in der Finanzkrise: Status-Quo und Handlungsoptionen, 10 / 2017. Abgerufen am 05. 01. 2018 von [http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/ey-kommunen-in-der-finanzkrise-status-quo-und-handlungsoptionen/\\$FILE/ey-kommunen-in-der-finanzkrise-status-quo-und-handlungsoptionen.pdf](http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/ey-kommunen-in-der-finanzkrise-status-quo-und-handlungsoptionen/$FILE/ey-kommunen-in-der-finanzkrise-status-quo-und-handlungsoptionen.pdf)
- Ernst, W., Zinkhahn, W., Bielenberg, W., & Krautzberger, M. (2017). *Baugesetzbuch Kommentar*, Bd. I. München: C.H. Beck.

- Eucken, W. (1950). Die Grundlagen der Nationalökonomie, 6. Aufl. Berlin, Göttingen, Heidelberg: Springer.
- Europäische Union. (2017). Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union. Abgerufen am 17. 11. 2017 von EUR-Lex, Access to European Law: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=celex%3A32011L0092>
- Faber, H. (1982). Die Macht der Gemeinden. Bielefeld: Giesecking.
- Faiß, F., Faiß, K., Giebler, P., Lang, M., & Schmid, H. (1990). Kommunales Wirtschaftsrecht in Baden-Württemberg, 5. neubearb. Aufl. Stuttgart München Hannover: Richard Boorberg.
- Feldbrügge, R., & Brecht-Hadrashke, B. (2008). Prozessmanagement leicht gemacht, 2. aktualisierte Aufl. München: Redline Wirtschaft , Finanzbuch Verlag.
- Feldkeller, A. (2001). Städtebau: Vielfalt und Integration. Neue Konzepte für den Umgang mit Stadtbrachen. Stuttgart, München.
- Felgenhauer, D. R. (2002). Kommunalpolitische Auswirkungen von Wohnlandprogrammen in schrumpfenden Städten am Beispiel der Stadt Dortmund (Diplomarbeit). Dortmund: Universität Dortmund.
- Fernández-Aracil, P., & Ortuño-Padilla, A. (2018). Urban Development Model and Municipal Fiscal Burden in Spain. Journal of Urban Planning and Development, Vol. 144, Issue 2, S. 1-6.
- Finkelnburg, K., Ortloff, K. M., & Kment, M. (2017). Öffentliches Baurecht, 7. neu bearbeitete Auflage. München: C.H. Beck.
- Fischer, R. J., Gschwind, F., & Henckel, D. (1979). Auswirkungen veränderter Nutzungsverteilungen zwischen Kern- und Randgemeinden auf die kommunalen Einnahmen. Schriftenreihe „Städtebauliche Forschung“ des Bundesministers für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau 03.073. Bonn-Bad Godesberg: Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau.
- Fischer, R. J., Gschwind, F., & Henckel, D. (1980). Siedlungsstrategien und kommunale Einnahmen. Auswirkungen siedlungskultureller und finanzpolitischer Maßnahmen auf die Einnahmenverteilung von Kernstadt und Umland. Bonn-Bad Godesberg: Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau.
- Fishkind & Associates, Inc. (2003). Fiscal impact Analysis Model: Final Report on Model Development and Field-Testing. Orlando, Florida: Fishkind & Associates, Inc.
- Florida Department of Economic Opportunity. (2018). General Information About Developments of Regional Impact and Florida Quality Developments. Abgerufen am 06. 04. 2018 von Developments of Regional Impact: <http://www.floridajobs.org/community-planning-and-development/programs/community-planning-table-of-contents/general-information>

- Forschungsprojekt PFIF. (2011). Praktiziertes Flächenmanagement in der Region Freiburg - Qualität und Service. Endbericht. Freiburg: Öko-Institut. Abgerufen am 02. 10. 2019 von <http://fachdokumente.lubw.baden-wuerttemberg.de/servlet/is/102759/BWR28003-6.pdf?command=downloadContent&filename=BWR28003-6.pdf&FIS=203>
- Frank, J. (1989). Costs of Alternative Development Patterns: A Review of the Literature. Washington D.C.: Urban Land Inst.
- Freier, R., & Grass, V. (2013). Kommunale Verschuldung in Deutschland: Struktur verstehen - Risiken abschätzen. DIW-Wochenbericht Nr. 16, ISSN 1860-8787 (Vol. 80, Iss. 16), S. 13 -21.
- Freigang, D. (2012). Auswirkungen der demografischen Entwicklungen auf den kommunalen Sektor in Ost- und Westdeutschland. Dissertation. Dresden. Abgerufen am 24. 09. 2019 von [http://www.qucosa.de/fileadmin/data/qucosa/documents/12454/Dissertation\\_DirkFreigang.pdf](http://www.qucosa.de/fileadmin/data/qucosa/documents/12454/Dissertation_DirkFreigang.pdf)
- Gabriel, O. (2017). Ja zum Rahmenplan für Wedel Nord. Wedel-Schulauer Tageblatt Online. Abgerufen am 22. 04. 2019 von <https://www.shz.de/lokales/wedel-schulauer-tageblatt/ja-zum-rahmenplan-fuer-wedel-nord-id16343506.html>
- Gassner, E. (1954). Um die künftige Siedlungsgestalt unserer Gemeinden. Schriftenreihe "Die Leistung", 4. Jahrgang, Heft 32.
- Gassner, E. (1967). Der Raumbedarf für den fließenden und ruhenden Verkehr. In ARL (Hrsg.), Der Raumbedarf des Verkehrs. Forschungs- und Sitzungsberichte, Bd. 37, S. 157-208. Hannover: Gebrüder Jänecke.
- Gassner, E., Heckenbücker, B., & Thünker, H. (1986). Entwicklung des Erschließungsaufwandes nach Flächeninanspruchnahme, Bau- und Bodenkosten. Eine Untersuchung für Verhältnisse im Verdichtungsraum und im ländlichen Siedlungsraum. Forschungsbericht. IRB. T 1845. Stuttgart: IRB Verlag.
- Gatzweiler, H.-P., Bergmann, E., Einig, K., Peter, J., Kocks, M., & Spangenberg, M. (2006). Umbau statt Zuwachs. In Bundesministerium f. Verkehr, Bau & Stadtentwicklung (Hrsg.), Siedlungsentwicklung und öffentliche Daseinsvorsorge im Zeichen des demographischen Wandels. Berlin.
- Gehl, J. (2015). Städte für Menschen. Berlin: Jovis.
- Gemeinde Hirschberg. (2012 / 1). Haushalt für das Jahr 2012. Hirschberg.
- Gemeinde Hirschberg. (2012 / 2). Sitzungsvorlage für den Gemeinderat für die Sitzung am 31.07.2012. Baugebiet Sterzwinkel, Wirtschaftlichkeitsuntersuchung, Information. Hirschberg.

- Georgia Department of Community Affairs. (2018). Developments of Regional Impact. Abgerufen am 06. 04. 2018 von <https://dca.ga.gov/local-government-assistance/planning/regional-planning/developments-regional-impact>
- Gertz Gutsche Rümenapp. (2014). Was-kostet-mein-Baugebiet.de, Folgekostenschätzer 5.0, Anleitung - Teil E: Beispielrechnungen und fachliche Hinweise. Hamburg.
- Gertz Gutsche Rümenapp. (2016). Fiskalische Wirkungsanalyse Wohngebietsentwicklung Wedel Nord. Ergebnisbericht. Hamburg / Berlin. Abgerufen am 15. 10. 2018 von <https://www.wedel.de/rathaus-politik/stadtverwaltung/stadtentwicklung/entwicklungsgebiet-wedel-nord.html>
- Gibelli, M. C., & Salzano, E. (2006). No sprawl. Firenze: Alinea.
- Giebler, P. (2002). Kommunale Kreditwirtschaft. In K. Faiß, P. Giebler, M. Lang, K. Notheis, & H. Schmid (Hrsg.), Kommunales Wirtschaftsrecht in Baden-Württemberg - Systematische Darstellung zur Finanzwirtschaft der Kommunen -, 7. Aufl., S. 427. Stuttgart: Richard Boorberg.
- Gilgen, K., Aliesch, B., & Conen-Longini, A. (2003). Kommunale Ausgaben in den Bereichen Bildung, Verkehr, Umwelt und Raumordnung unter der Lupe. Eine Untersuchung in 8 Zürcher Gemeinden aus finanz- und raumplanerischer Sicht. R. IAP-HSR (Hrsg.)
- Ginski, S., & Schmitt, G. (2013). Wohnungsknappheit in Großstädten – was tun? pnd Online IV 2013. Abgerufen am 15. 07. 2018 von [www.planung-neu-denken.de](http://www.planung-neu-denken.de)
- Gläser, J., & Laudel, G. (2010). Experteninterviews und qualitative Inhaltsanalyse. 4. Auflage. Wiesbaden: Springer VS.
- Glasl, F. (2013). Konfliktmanagement - Ein Handbuch für Führungskräfte, Beraterinnen und Berater, 11. aktualisierte Aufl. Bern: Haupt.
- Gleich, R., & Klein, A. (2013). Komplexitätscontrolling. Der Controlling Berater, Bd. 29. Freiburg: Haufe.
- Globig, D. (1997). Die §§ 11, 12 UVPG in der raumordnerischen Umweltverträglichkeitsprüfung - Dargestellt am Beispiel der Schienenwegeausbauplanung. Dissertation. Dortmund.
- Gloger, S. (2007). Innenentwicklung und Flächenmanagement aus überörtlicher Sicht - Ein Beitrag zum vorsorgenden Bodenschutz. In Scholl, B. (Hrsg.): Stadtgespräche. Institut für Raum- und Landesentwicklung, ETH, S. 68-79.
- Glückler, J. (2011). Wirtschaftsgeographie. In Gebhardt, Hans; Glaser, Rüdiger; Radtke, Ulrich; Reuber, Paul (Hrsg.), Geographie. Physische Geographie und Humangeographie, 2. Aufl. Stuttgart: Springer.

- Gode, E. (2012). Crime increases in Sacramento after deep cuts to police force. Abgerufen am 05. 01. 2018 von New York Times Online, 04.11.2012. <http://www.nytimes.com/2012/11/04/us/after-deep-police-cuts-sacramento-sees-rise-in-crime.html>
- González González, M. J. (2017). Planning Urban Sprawl and Spatial Thinking. *European Journal of Geography* Volume 8, Number 1, S. 32-43.
- Groß, T. (2011). Stuttgart 21 – Folgerungen für Demokratie und Verwaltungsverfahren. Die öffentliche Verwaltung (DÖV): Zeitschrift für öffentliches Recht und Verwaltungswissenschaft, S. 510 ff.
- Guhse, B. (2005). *Kommunales Flächenmonitoring und Flächenmanagement*. Heidelberg: Herbert Wichmann.
- Gunkel, P. (1983). *Öffentliche Investitionsentscheidungen im Fremdenverkehrssektor: Überprüfung und Konzeption von Bewertungsansätzen - angewandt auf Lenkungs-eingriffe im Bereich des Fremdenverkehrs*. Frankfurt: Peter Lang.
- Günter, J. (1984). *Verkehrsgeographie*. Gotha: VEB Hermann Haack.
- Gutsche, J. M. (2003). *Auswirkungen neuer Wohngebiete auf die kommunalen Haushalte: Modellrechnungen und Erhebungsergebnisse am Beispiel des Großraums Hamburg*. ECTL Working Paper 18.
- Gutsche, J. M., & Löhr, D. (2006). Einführung der Doppik in den kommunalen Haushalten - Chancen für die Flächenhaushaltspolitik nutzen und Gefahren vermeiden. In H. Dietrich, D. Löhr, & S. Tomerius (Hrsg.), *Jahrbuch Bodenpolitik 2006/2007*, S. 99-120. Berlin: Verlag für Wissenschaft und Forschung.
- Gutsche, J.-M. (2004). Gut für den Kommunalhaushalt? Fiskalische Transparenz bei kommunalen Baulandentscheidungen. *PlanerIn* 1\_04, S. 19-22.
- Gutsche, J.-M., & Schiller, G. (2009). Das Kostenparadoxon der Baulandentwicklung: Finanzstrukturelle Mechanismen, die unsere Stadtregionen teuer machen. In H. Mäding, *Öffentliche Finanzströme und räumliche Entwicklung*, S. 199-216. Hannover: Academy for Spatial Research and Planning (ARL).
- Häckelmann, H., Petzold, H. J., & Strahinger, S. (2000). *Kommunikationssysteme. Technik und Anwendungen*. Berlin: Springer.
- Hackhausen, J., & Hagen, J. (2013). Wo Häuser nichts mehr wert sind. Abgerufen am 03. 08. 2017 von Handelsblatt Online: <http://www.handelsblatt.com/my/finanzen/immobilien/ratgeber-hintergrund/immobilien-wo-haeuser-nichts-mehr-wert-sind/8515948.html>
- HafenCity Universität Hamburg (HCU). (2018 / 1). Projekt-Check – Flächenplanungen vorprüfen. Abgerufen am 02. 06. 2018 von Info-Pool: <https://www.projekt-check.de/infopool/>

- HafenCity Universität Hamburg (HCU). (2018 / 2). Projekt-Check Flächenplanungen vorprüfen - Handbuch zu Profi-Check, alle Kurzanleitungen, Analysen im Wirkungsbereich „Kommunale Steuereinnahmen“. Abgerufen am 10. 06. 2018 von [https://static1.squarespace.com/static/5858e9998419c209ff583c16/t/5a01a135e4966b32612f4e7d/1510056273621/Projekt-Check\\_Handbuch.pdf](https://static1.squarespace.com/static/5858e9998419c209ff583c16/t/5a01a135e4966b32612f4e7d/1510056273621/Projekt-Check_Handbuch.pdf)
- Hafner, W. (2007). Verwaltungmodern.de. Abgerufen am 18. 01. 2018 von Eine kaufmännische Basis fördert die Nachhaltigkeit der kommunalen Haushaltswirtschaft: [http://www.verwaltungmodern.de/wp-content/uploads/2007/05/ressourcenausgleich\\_im\\_neuen\\_haushaltsrecht.pdf](http://www.verwaltungmodern.de/wp-content/uploads/2007/05/ressourcenausgleich_im_neuen_haushaltsrecht.pdf)
- Häggroth, S. (1993). Marktorientierte kommunale Dienste: Erfahrungen aus Schweden. In G. Banner, & C. Reichard (Hrsg.), *Kommunale Managementkonzepte in Europa*, S. 75-97. Köln: Deutscher Gemeindeverlag Verlag W. Kohlhammer.
- Hahne, U., & Günther, M. (2008). Kostenaspekte bei der Wohngebietsentwicklung. In U. Hahne (Hrsg.), *Working Papers Forschungen F1/2008*, Kassel.
- Halstead, J., Leistriz, F., & Johnson, T. (1991). The role of fiscal impact models in impact analysis. *Impact Assessment*, 9:3, S. 43-54.
- Hambacher, J., Rabels, M., & Barker, M. (1992). *Grundlagen der Umweltverträglichkeitsprüfung - Recht, Praxis und Methodik*. Saarbrücken: Universität des Saarlandes.
- Hamedinger, A. (1999). Stadtentwicklungspolitik - "Das Unternehmen Wien"? In J. Becker, *Wien: Möglichkeiten und Grenzen einer alternativen Stadtpolitik*, S. 92-101. Wien: Sonderzahl-Verlag-Gesellschaft.
- Harting, M. (2017). Geplantes Neubaugebiet : Frankfurts Alleingang gilt im Umland als „oldschool“. Abgerufen am 13. 09. 2018 von Frankfurter Allgemeine Zeitung Online: <http://www.faz.net/aktuell/rhein-main/frankfurter-neubaugebiet-nachbarn-fuehlen-sich-uebergangen-15194202.html>
- Hartmann, G. (2018). Telepolis, Kultur & Medien. Heise Medien (Hrsg.). Abgerufen am 11. 09. 2019 von Flächeneffizienz statt Flächenexpansion!: <https://www.heise.de/tp/features/Flaecheneffizienz-statt-Flaechenexpansion-4023663.html>
- Harvey, D. (1989). From managerialism to entrepreneurialism: the transformation in urban governance in late capitalism. *Geografiska Annaler (Series B, H. 71)*, S. 3-17.
- Harvey, D. (2008). Zwischen Raum und Zeit: Reflektionen zur Geographischen Imagination. In B. Bellina, & B. Michel (Hrsg.), *Raumproduktionen. Beiträge der Radical Geography. Eine Zwischenbilanz*. 2. Aufl., S. 36-60. Münster: Westfälisches Dampfboot.
- Hauff, J. et al. (2004). Mehr Wert für die Fläche: Das "30 ha Ziel" für die Nachhaltigkeit in Stadt und Land - Empfehlungen des Rates für nachhaltige Entwicklung an die Bundesregierung. In *Rat für Nachhaltige Entwicklung*, (Hrsg.), Texte Nr. 11. Bonn.



- Heeg, S., & Rosol, M. (2007). Neoliberale Stadtpolitik im globalen Kontext. Ein Überblick. PROKLA. Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaft. 37.Jg., Heft Nr. 149, S. 491-509.
- Heiland, S., Reinke, M., Siedentop, S., Draeger, T., Knigge, M., Meyer-Ohlendorf, N., & Blobel, D. (2006). Beitrag naturschutzpolitischer Instrumente zur Steuerung der Flächeninanspruchnahme. BfN-Skripten 176.
- Heinz, W. (2015). (Ohn-) Mächtige Städte in Zeiten der neoliberalen Globalisierung. Münster: Westfälisches Dampfboot.
- Helm, S., Günter, B., & Eggert, A. (Hrsg.). (2017). Kundenwert. Grundlagen - Innovative Konzepte - Praktische Umsetzungen. 4. Aufl. Wiesbaden: Springer Gabler.
- Hendricks, A., Adjinski, A., Bix, D., Bottmeyer, M., Bücking, T., Gerke, W.-U., . . . Schumann, M. (2017). Reduzierung der Inanspruchnahme von landwirtschaftlichen Flächen. zfv / 142. Jg. 3 / 2017, S. 164-170.
- Henger, R., & Köller, M. (2011). Fiskalische kommunale Anreize zur Ausweisung neuer Wohngebiete im regionalen Vergleich. In K. Bizer, K. Enig, W. Köck, & S. Siedentrop (Hrsg.), Raumordnungsinstrumente zur Flächenverbrauchsreduktion. Handelbare Flächenausweisungsrechte in der räumlichen Planung, Bd. 19, S. 237-266. Baden-Baden: Nomos.
- Henger, R., & Thomä, J. (2009). Fiskalische Wirkungsanalysen zur Bewertung der Siedlungsentwicklung – Ein (Fehl-)Versuch zur Flächenverbrauchsreduktion? Land Use Economics and Planning – Discussion Paper No. 09-01, June 2009, revised version of February 2009, Göttingen.
- Henger, R., & Voigtländer, M. (2019). IW Report 28/2019. Ist der Wohnungsbau auf dem richtigen Weg? Aktuelle Ergebnisse des IW Wohnungsbedarfsmodells. Abgerufen am 22. 09. 2019 von [https://www.iwkoeln.de/fileadmin/user\\_upload/Studien/Report/PDF/2019/IW-Report\\_2019\\_Wohnungsbaubedarfmodell.pdf](https://www.iwkoeln.de/fileadmin/user_upload/Studien/Report/PDF/2019/IW-Report_2019_Wohnungsbaubedarfmodell.pdf)
- Henger, R., Schröter-Schlaack, C., Ulrich, P., & Distelkamp, M. (2011). Die Aufteilung des 30-ha-Ziels auf Bundesländer und Regionen: Verteilungsschlüssel und Anpassungserfordernisse. In K. Bizer, K. Enig, W. Köck, & S. Siedentrop (Hrsg.), Raumordnungsinstrumente zur Flächenverbrauchsreduktion. Handelbare Flächenausweisungsrechte in der räumlichen Planung, S. 163-181. Baden - Baden: Nomos.
- Henkel, G. (2016). Rettet das Dorf. München: dtv.
- Herrmann, A., & Homburg, C. (1999). Marktforschung: Ziele, Vorgehensweisen und Methoden. In A. Herrmann, & C. Homburg (Hrsg.), Marktforschung, S. 13-32. Wiesbaden.
- Hertel, A. v. (2009). Professionelle Konfliktlösung, Führen mit Mediationskompetenz. Frankfurt a. M.: Campus.

- Hessisches Landesamt für Straßen- u. Verkehrswesen (Hrsg.). (2000). Integration von Verkehrsplanung und räumlicher Planung. Wiesbaden: Hessisches Landesamt für Straßen- und Verkehrswesen.
- Heuer, H., & Schäfer, R. (1978). Stadtflucht. Instrumente zur Erhaltung der städtischen Wohnfunktion und zur Steuerung von Stadt-Umland Wanderungen. Stuttgart: Kohlhammer.
- Hezel, D., Höfler, H., Kandel, L., & Linthart, A. (1984). Siedlungsformen und soziale Kosten. Frankfurt a.M.: Peter Lang.
- Hielscher, H., Klink, D., & Haß, R. (2014). Betroffen, aber nicht aktiv: Das Phänomen der Nicht-Beteiligung in Deutschland. Berlin: Centrum für soziale Investitionen und Innovationen (CSI), Ruprechts-Karl-Universität Heidelberg; Hertie School of Governance GmbH.
- Hirsch, J. (1996). Der nationale Wettbewerbsstaat. Staat, Demokratie und Politik im globalen Kapitalismus. Berlin Amsterdam: Edition ID Archiv.
- Hockel, D. (1975). Die Möglichkeiten einer Beurteilung von Forschungsprojekten mit Kosten-Nutzen-Analysen. Dissertation. Köln.
- Hodkinson, S. (2012). The new urban enclosures. CITY(16/5), S. 500-518.
- Holm, A. (2009). Recht auf Stadt – Soziale Kämpfe in der neoliberalen Stadt. Abgerufen am 05. 01. 2018 von Gentrification Blog. Nachrichten zur Stärkung von Stadtteil-mobilisierungen und Mieter/innenkämpfen: <https://gentrificationblog.wordpress.com/2009/07/29/recht-auf-stadt-soziale-kampfe-in-der-neoliberalen-stadt/>
- Holst, M., Hogrebe, P., & Krüger, M. (1997). Erschließungskosten von neuen Wohn- und Mischgebieten im Städtevergleich : Untersuchung im Auftrag des Ministerium für Stadtentwicklung, Kultur und Sport des Landes Nordrhein-Westfalen / Empirica, Wirtschaftsforschung und Beratung GmbH. Düsseldorf: Ministerium für Stadtentwicklung, Kultur und Sport des Landes Nordrhein-Westfalen, Referat Presse und Öffentlichkeitsarbeit (Hrsg.).
- Holstein, J. A., & Gubrium, J. F. (1995). The active Interview. Thousand Oaks, London, Dehli: Sage Publications.
- Holthusen, T. (1981). Potential of earth-sheltered and underground space today's resource for tomorrow's space and energy viability: proceedings of the Underground Space Conference and Exposition. Kansas City, Missouri: New York Pergamon Press.
- Holtkamp, L. (2000). Kommunale Haushaltspolitik in NRW – Haushaltslage – Konsolidierungspotentiale - Sparstrategien. Opladen: Leske + Budrich.
- Holtkamp, L. (2008). Das Scheitern des Neuen Steuerungsmodells. Der moderne Staat, 2 / 2008, S. 423-446.

- Holtmann, H. (1973). Kommunale Finanzplanung und Wirtschaftlichkeitsberechnung in der Stadtplanung. Institut für Bauökonomie der Universität Stuttgart (Hrsg.). Stuttgart.
- Hoppe, W., Bönker, C., & Grotefels, S. (2010). Öffentliches Baurecht, 4. Auflage. München: C.H. Beck.
- Hortas-Rico, M. (2010). Urban sprawl and municipal budgets in Spain: a dynamic panel data analysis. Document de treball de l'IEB 2010/43.
- Hortas-Rico, M., & Solé-Ollé, A. (2009). Does Urban Sprawl Increase the Costs of Providing Local Public Services? Evidence from Spanish Municipalities. *Urban Studies* 47(7), June 2010, S. 1513-1540.
- Howard County. (1967). Howard County (Maryland) Planning Commission. Howard County: 1985. Howard County: Howard County, MD.
- Hoymann, J., & Goetzke, R. (2018). Flächenmanagement. In Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL), Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung, Bd. 1, S. 675-686. Hannover. Verlag der ARL
- Huber, P., & Thomas, J. (2017). Positionspapier Schutzgut Boden und Flächenverbrauch. Rheinau: Zukunftsforum Natur und Umwelt Ortenau e.V.
- Husemann, A. (2005). Die Wahrnehmung und Bewertung von verdichteten Stadtquartieren. Dissertation. Bristol Berlin: Tenea.
- Illinois Government. (2018). Developments of Regional Importance. Abgerufen am 06. 04. 2018 von <http://www.cmap.illinois.gov/data/land-use/developments-of-regional-importance>
- ILS – Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung gGmbH et al. (2009). Lean 2 Kommunale Finanzen und nachhaltiges Flächenmanagement. Dortmund.
- Innenministerium Baden-Württemberg. (2011). Leitfaden zur Bilanzierung nach den Grundlagen des Neuen Kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens (NKHR) in Baden-Württemberg. Stuttgart.
- Institut der deutschen Wirtschaft - IDW Köln. (2013). Planspiel Flächenhandel. Abgerufen am 04. 09. 2017 von [www.flaechenhandel.de](http://www.flaechenhandel.de)
- Irwin, E., & Kraybill, D. (1999). Presentation prepared for Better Ways to Develop Ohio Conference. June 24-25. Columbus.
- Jäde, H., & Dirnberger, F. (Hrsg.). (2017). Baugesetzbuch, Baunutzungsverordnung, 8. Auflage. Stuttgart: Richard Boorberg.
- Jamek, A. (2005). Wirkungen und Reformmöglichkeiten der Wohnbauförderung und Pendlerpauschale im Hinblick auf Suburbanisierungsprozesse im Großraum Wien. Schriftenreihe des Instituts für Transportwirtschaft und Logistik - Verkehr, 04/

2005. Institut für Transportwirtschaft und Logistik, WU Vienna University of Economics and Business, Wien. Abgerufen am 30. 09. 2018 von <http://epub.wu.ac.at/1380/1/document.pdf>
- James Duncan and Associates Inc. et al. (1989). *The Search for Efficient Urban Growth Patterns: A Study of the Fiscal Impacts of Development in Florida*. Tallahassee: Florida Department of Community Affairs.
- Jarass, H. D., & Kment, M. (2017). *Beck'sche Kompakt-Kommentare, Baugesetzbuch, 2. Aufl.* München: C.H. Beck.
- Jarass, H. D., & Piertoh, B. (2014). *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 13. Aufl.* München: C.H. Beck.
- Jarass, L., & Obermair, G. M. (2003). Von der Gewerbesteuer zur kommunalen Betriebssteuer. *Wirtschaftsdienst*, ISSN 0043-6275, Vol. 83, Iss. 3, S. 157-163.
- Jessob, B. (1997). *The Entrepreneurial City: Re-Imaging Localities. Redesigning Economic Governance, or Restructuring Capital?* In N. Jewson, & S. MacGregor (Hrsg.), *Transforming Cities. Contested Governance and new Spatial Divisions* (S. 28-41). London: Routledge.
- Jörissen, J., & Coenen, R. (2004). *Instrumente zur Steuerung der Flächennutzung. Auswertung einer Befragung der interessierten und betroffenen Akteure. Hintergrundpapier Nr. 10.* Berlin: Büro für Technikfolgen-Abschätzung beim Deutschen Bundestag (TAB) .
- Jörissen, J., & Coenen, R. (2005). *TA-Projekt Reduzierung der Flächeninanspruchnahme. Ziele, Massnahmen, Wirkungen.* Arbeitsbericht Nr. 98, April 2005.
- Jost, O., & Schäpi, H. (2016). *Die Leuchttürme von Big Pharma. Widerspruch. Konzerne Stadt Demokratie.* 35. Jg./2. Halbjahr, S. 9-33.
- Judd, C. M., Smith, E. R., & Kidder, L. H. (1991). *Research methods in Social Relations, 6th Edition.* Fort Worth: Holt Rinehart & Winston.
- Junkernheinrich, M. (1994). *Wohnen versus Gewerbe? Fiskalische Wirkungen von Baulandausweisungen.* *Information zur Raumentwicklung*, S. 61-74.
- juris GmbH. (2017). *Gesetze im Internet.* Abgerufen am 15. 06. 2017 von <https://www.gesetze-im-internet.de>
- juris GmbH. (2017). *Landesrecht BW Bürgerservice.* Abgerufen am 16. 06 2017 von [http://www.landesrecht-bw.de/jportal/portal/page/bsbawueprod.psml/action/portlets.jw.MainAction?p1=1w&eventSubmit\\_doNavigate=searchInSubtreeTOC&showdocase=1&doc.hl=0&doc.id=jlr-FinAusglGBW2000pP35&doc.part=S&toc.poskey=](http://www.landesrecht-bw.de/jportal/portal/page/bsbawueprod.psml/action/portlets.jw.MainAction?p1=1w&eventSubmit_doNavigate=searchInSubtreeTOC&showdocase=1&doc.hl=0&doc.id=jlr-FinAusglGBW2000pP35&doc.part=S&toc.poskey=)
- Kain, J. (1967). *Urban Form and the Costs of Urban Services.* Cambridge, MA: Harvard University.

- Kargl, H. (1997). Der Wandel von der DV-Abteilung zum IT-Profitcenter: Mehr als eine Umorganisation! Arbeitspapiere WI Nr. 1/1997. Mainz: Lehrstuhl für Allg. BWL und Wirtschaftsinformatik, Johannes Gutenberg-Universität Mainz, Fachbereich Rechts- und Wirtschaftswissenschaften. Abgerufen am 08. 03. 2019 von <https://core.ac.uk/download/pdf/56347496.pdf>
- Kemper, R., & Gilgen, K. (2008). Einflussfaktoren der Folgekosten kommunaler Infrastrukturen. Rapperswil: Institut für Raumentwicklung – IRAP.
- Kleiner, F. (2019). Baugebiet in Ditzinger Ortsteil. Wachstum zwischen Oase und Gewerbegebiet. Abgerufen am 18. 09. 2019 von Stuttgarter Nachrichten Online. Region & Land. Ludwigsburg. : <https://www.stuttgarter-nachrichten.de/inhalt.baugebiet-in-ditzinger-ortsteil-wachstum-zwischen-oase-und-gewerbegebiet.de2069d7-d911-42d4-9ec5-96f0a330ad05.html>
- Koch, H.-J., & Hendler, R. (Hrsg.). (2015). Baurecht, Raumordnungs- und Landesplanungsrecht, 6., aktualisierte Auflage. Stuttgart: Richard Boorberg.
- Köck, W. (2003). Die städtebauliche Eingriffsregelung: Ausgewählte Probleme unter besonderer Berücksichtigung der Auswahl und Sicherung von Ausgleichsflächen und -maßnahmen. UFZ-Diskussionspapiere, No. 10/2003. Abgerufen am 18. 11. 2018 von <https://www.econstor.eu/handle/10419/45205>
- Köck, W., & Bover, J. (2011). Der Beitrag des raumbezogenen Planungsrechts zur Reduzierung des Flächenverbrauchs. In K. Bizer, K. Enig, W. Köck, & S. Siedentrop (Hrsg.), Raumordnungsinstrumente zur Flächenverbrauchsreduktion. Handelbare Flächenausweisungsrechte in der räumlichen Planung, S. 49-64. Baden-Baden: Nomos.
- Köhnke, J., & Nover, S. (2007-2008). Social Return on Investment (SROI) – Messmethodik, um gesellschaftliche Renditen öffentlicher Investitionen darzustellen. Abgerufen am 15. 07. 2018 von INTERREG-Projekte. Projekt „SROI“ (Social Return On Investment): [https://www.stadt-muenster.de/fileadmin//user\\_upload/stadt-muenster/v\\_zuwanderung/pdf/sroi-methodik\\_de.pdf](https://www.stadt-muenster.de/fileadmin//user_upload/stadt-muenster/v_zuwanderung/pdf/sroi-methodik_de.pdf).
- Kommission der Europäischen Gemeinschaft. (2004). Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über bestimmte Aspekte der Mediation in Zivil- und Handelssachen, SEK(2004) 1314, 22.10.2004 / 2004/0251 (COD) . KOM(2004) 718 endgültig.
- Kommunale Gemeinschaftsstelle (KGSt). (1993). Das neue Steuerungsmodell. Begründungen. Konturen. Umsetzungen. KGSt-Bericht Nr. 5/93.
- Kommunaler Versorgungsverband Baden-Württemberg. (2018). Pensionsrückstellungen. Abgerufen am 26. 12. 2018 von <https://www.kvbw.de/pb/,Lde/257811.html>
- Konze, H. (2006). Einwohnerentwicklung und kommunale Finanzen. In R. Danielzyk, & H. Kilper (Hrsg.), Demographischer Wandel in ausgewählten Regionstypen

- Nordrhein-Westfalens. Herausforderungen und Chancen für regionale Politik (Arbeitsmaterial der ARL Nr. 329), S. 34-44. Hannover.
- Kopp, F. O., & Ramsauer, U. (2013). *Verwaltungsverfahrensgesetz - Kommentar*. 14. Auflage. München: C.H. Beck.
- Kopp, K. (1994). Was bleibt aus 100 DM Gewerbesteuer in der Gemeindekasse? Die Gemeinde - Kommunalzeitschrift des Gemeindetags Baden-Württemberg. 94 (1), S. 11-13.
- Köppel, M. (1979). *Ansatzpunkte der regionalen Wirtschaftsprognose, eine methodenkritische Untersuchung von Modellen zur Prognose der langfristigen regionalen Wirtschaftsentwicklung*. Berlin: Duncker & Humboldt.
- Koppitz, H. J., & Schwarting, G. (2005). *Der Flächennutzungsplan in der kommunalen Praxis : Grundlagen, Verfahren, Wirkungen*, 3. überarb. Aufl. Berlin: Erich Schmidt.
- Korthals Altes, W. K. (2010). The financial estimates and results of servicing land in the Netherlands. *Environment and Planning B: Planning and Design*, Volume 37, S. 929 - 941.
- Korthals Altes, W. K. (2018). Rules versus ideas in landscape protection: is a Green Heart attack imminent? *International Planning Studies* 23:1, S. 1-15.
- Kotchen, M. J., & Schulte, S. L. (2009). A Meta-Analysis of Cost of Community Service Studies. *International Regional Science Review*, Volume 32 Number 3, July, S. 376 - 399.
- Kötter, T., Frielinghaus, B., Weigt, D., & Risthaus, L. (2009). Kostenoptimierung in der Flächennutzungsplanung. Ein Kalkulationsmodell für die Bewertung potenzieller Wohnbauflächen. In T. Preuß, & H. Floeting (Hrsg.), *Folgekosten der Siedlungsentwicklung. Bewertungsansätze, Modelle und Werkzeuge der Kosten-Nutzen-Betrachtung. Beiträge aus der REFINA-Forschung, Reihe REFINA, Bd. III*, S. 133-145. Berlin: Deutsches Institut für Urbanistik.
- Kotval, Z., & Mullin, J. (2006). *Fiscal Impact Analysis: Methods, Cases and Intellectual Debate*. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.
- Kraimer, K. (1995). Einzelfallstudien. In E. König, & P. Zedler (Hrsg.), *Bilanz qualitativer Forschung*, Bd. II: Methoden, S. 463-497. Weinheim: Beltz.
- Krause-Junk, K. (2006). *Kommunale Gewerbeansiedlungspolitik im Spannungsfeld fiskalischer Anreize und planerischer Anforderungen*. ECTL Working Paper 36. Hamburg: Technische Universität Hamburg-Harburg.
- Kreyenberg, J. (2004). *Handbuch Konfliktmanagement, Konfliktanalyse, -definition und -analyse, Konfliktebenen, Konflikt- und Führungsstile, Interventions- und Lösungsstrategien, Beherrschung der Folgen*. Berlin: Cornelsen.

- Kromrey, H. (2002). Empirische Sozialforschung. Modelle und Methoden der standardisierten Datenerhebung und Datenauswertung. 10. Auflage. Wiesbaden: Springer.
- Krüger, T. (2008). Die Folgekosten neuer Wohnstandorte. Neue Instrumente zur Verbesserung der Transparenz der Wohn-, Mobilitäts- und Infrastrukturkosten für die öffentlichen und die privaten Haushalte. *Die Gemeinde*, 131 / 21, S. 795–799.
- Kruzewicz, M. (1988). Methodische Ansätze von Umweltverträglichkeitsstudien (MAUS), Heft 4/1988, 2. Jg. UVP Report, S. 33-38.
- Kühn, M., & Fischer, S. (2010). Strategische Stadtplanung: Strategiebildung in schrumpfenden Städten aus planungs- und politikwissenschaftlicher Perspektive. Detmold: Rohn.
- Kunze, R., Schmidt, C., & andere. (2016). Gemeindeordnung für Baden-Württemberg, Kommentar, 4. Auflage, Bd. 2. Stuttgart: Kohlhammer.
- Kvale, S. (1996). Interviews: an introduction to qualitative research interviewing. Thousands Oaks: SAGE Publications Inc.
- Kyrer, A. (1987). Der wirtschaftliche Nutzen von Festspielen, Fachmessen und Flughäfen am Beispiel der Region Salzburg. Regensburg: Transfer Verlag.
- Lamnek, S. (1995). Qualitative Sozialforschung, Bd. 2: Methoden und Techniken, 3., korrigierte Auflage. Weinheim: Beltz.
- Land Baden-Württemberg. (2002). Verwaltungsvorschrift zur Landeshaushaltsordnung zu § 7 LHO vom 10.04.2002, GABl., S.338.
- Land Niederösterreich. (2012). Der NÖ Infrastruktur Kalkulator. Investitionen und Folgekosten richtig bewerten. Flyer. St. Pölten: Land Niederösterreich.
- Land Rheinland-Pfalz. (2015). Folgekosten-Rechner Rheinland-Pfalz. Abgerufen am 26. 05. 2018 von <http://www.folgekostenrechner-rlp.de/pg/allgemein.php>
- Landesanstalt für Umwelt Baden-Württemberg. (2009). Fado Schlußberichte 2009 - WISINA Wirtschaftlichkeit der Siedlungsentwicklung als Beitrag zur Nachhaltigkeit Folgekostenrechner Fokosbw. Abgerufen am 28. 05. 2017 von <http://www.fachdokumente.lubw.baden-wuerttemberg.de/servlet/is/94008/?COMMAND=DisplayBericht&FIS=203&OBJECT=94008&MODE=METADATA>
- Landesanstalt für Umwelt Baden-Württemberg. (2010). Ökokonto-Verordnung. Abgerufen am 18. 11. 2018 von <https://www.lubw.baden-wuerttemberg.de/natur-und-landschaft/okokonto-verordnung>
- Landesanstalt für Umwelt Baden-Württemberg. (2018 / 1). FLOO: Flächenmanagement-Tool für Kommunen. Abgerufen am 18. 03. 2018 von <https://www.lubw.baden-wuerttemberg.de/boden/floo-flaechenmanagement-tool-fur-kommunen>

- Landesanstalt für Umwelt Baden-Württemberg. (2018 / 2). Themen / Boden. Abgerufen am 18. 03. 2018 von Flächeninanspruchnahme: <https://www.lubw.baden-wuerttemberg.de/boden/flaecheninanspruchnahme>
- Landesanstalt für Umweltschutz Baden-Württemberg. (2003). Kommunales Flächenmanagement. Strategie und Umsetzung. Karlsruhe: Landesanstalt für Umweltschutz Baden-Württemberg.
- Landeshauptstadt München. (2015). Sozialgerechte Bodennutzung . Abgerufen am 27. 09. 2019 von Stadtverwaltung. Referat für Stadtplanung und Bauordnung. Stadtplanung. SoBoN: <https://www.muenchen.de/rathaus/Stadtverwaltung/Referat-fuer-Stadtplanung-und-Bauordnung/Stadt-und-Bebauungsplanung/SoBoN.html>
- Landesregierung Baden-Württemberg. (2002). Landesentwicklungsplan 2002 Baden-Württemberg. (Wirtschaftsministerium Baden-Württemberg, Hrsg.) Stuttgart.
- Landua, D., Beckmann, K., Bock, S., & Reimann, B. (2013). Auf dem Weg, nicht am Ziel, Aktuelle Formen der Bürgerbeteiligung - Ergebnisse einer Kommunalbefragung. Berlin: Deutsches Institut für Urbanistik.
- Langer, K., Oppermann, B., & Humborg, C. (2003). Win-Win Lösungen im Flächenmanagement. Kooperatives Flächenmanagement zwischen Wirtschaft, Verwaltung und Bürgerschaft: Problemtypologien, Einigungspotenziale und Akteurskonstellationen in Baden-Württemberg. Stuttgart: Komma.Plan. Abgerufen am 03. 10. 2019 von [http://www.komma-plan.de/service/WIN\\_WIN2.PDF](http://www.komma-plan.de/service/WIN_WIN2.PDF)
- Lehmann, R., & Nagl, W. (2014). Möglichkeiten und zeitliche Horizonte regionaler Wirtschaftsprognosen – Grundlage von Flächenbedarfsprognosen. In G. Meinel, U. Schumacher, & M. Behnisch (Hrsg.), Flächennutzungsmonitoring VI Innenentwicklung - Prognose - Datenschutz, IÖR Schriften, S. 341-348. Berlin, Dresden: Rhombus.
- Lehmann, R., & Wohlrabe, K. (2014). Regional Economic Forecasting: State-of-the-Art Methodology and Future Challenges. München: CESifo.
- Lenk, T., & Rudolph, H.-J. (2004). Die kommunalen Finanzausgleichssysteme in der Bundesrepublik Deutschland. Der Ausgleich zwischen Finanzbedarf und Finanzkraft. Arbeitspapier Nr. 27. Universität Leipzig, Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät, Institut für Finanzen, Leipzig. Abgerufen am 28. 09. 2018 von <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/52382/1/672212927.pdf>
- Lexner, W. (2004). Zerschnitten, versiegelt, verbaut? – Flächenverbrauch und Zersiedelung versus nachhaltige Siedlungsentwicklung. BMLFUW (Hrsg.), Tagungsband "grünstadtgrau". Fachtagung zur Stadtökologie. 21.-22. Oktober 2004, S. 33-45.
- Lexner, W., & Linser, S. (2005). Nicht-nachhaltige Trends in Österreich: Qualitative Lebensraumveränderung durch Flächenverbrauch. Studie im Rahmen der österreichischen Nachhaltigkeitsstrategie, Umweltbundesamt, Wien.



- Lindemann, P. (1978). Kommunale Zweckzuweisungen und deren Abbau in Niedersachsen. DVBL, S. 777 ff.
- Lindenmann, R. (1983). Stadt-Umland-Wanderungen und kommunale Finanzen, Auswirkungen dargestellt am Beispiel der Stadtregion Bonn. Arbeitshefte des Instituts für Stadt- und Regionalplanung der technischen Universität Berlin H 27.
- Linsenmann, G. (2019). Wohnungspolitik in Stuttgarter Süden. Furcht vor noch höheren Mieten. Abgerufen am 20. 09. 2019 von Stuttgarter Zeitung Online: <https://www.stuttgarter-zeitung.de/inhalt.wohnungspolitik-in-s-sued-ein-instrument-gegen-die-gentrifizierung.4947bad8-16a3-4366-ae3f-4e72fb54583c.html>
- Lobenstein, C. (2019). Die Drohung reicht. Abgerufen am 05. 04. 2019 von Zeit Online: <https://www.zeit.de/2019/15/berlin-volksbegehren-wohnungsmarkt-immobilien-enteignung-buergerinitiative>
- Löhe, J. (2017). Angehörigenpflege neben dem Beruf. Mixed Methods Studie zu Herausforderungen und betrieblichen Lösungsansätzen. Wiesbaden: Springer VS.
- Löhr, D. (2009). Kommunale Fiscal Impact-Analysen zur Prüfung von Flächenausweisungsalternativen in: Thomas Preuß, Holger Floeting (Hrsg.): Folgekosten der Siedlungsentwicklung - Bewertungsansätze, Modelle und Werkzeuge der Kosten-Nutzen Betrachtung. Berlin: Deutsches Institut für Urbanistik, S. 43-58.
- Lorenz, S. (2013). Auswirkungen von Schuldenbremse und Fiskalpakt auf die Verschuldung der Kommunen. Deutsche Verwaltungspraxis (64. Jahrgang), S. 491-499.
- Luhmann, N. (1991). Soziale Systeme: Grundriß einer allgemeinen Theorie. Frankfurt: Suhrkamp.
- Maak, N. (2014). Wohnkomplex: Warum wir andere Häuser brauchen. München: Carl Hanser.
- Mäding, H. (2012). Räumliche Folgen der kommunalen Finanznot und Gemeindereform. In M. Köller, & D. Fürst (Hrsg.), Kommunale Finanznot. Auswirkungen und Lösungsansätze, S. 7-30. Frankfurt am Main: Peter Lang Verlag der Wissenschaften.
- Magistrat der Landeshauptstadt Wiesbaden. (1977). Wanderungsströme, Wanderungsmotive und Stadterhaltung. Wiesbaden.
- Mann, M. (2005). Urbanisierung: ein globales Phänomen! Vortragsmanuskript im Rahmen des Projektes „Urbanisierung“ der Robert-Bosch-Stiftung. Abgerufen am 27. 05. 2017 von <https://www.fernuni-hagen.de/HISTOR/spurensuche/helmholtz/urbanisierung.shtml>
- Marten, K., Quick, R., & Ruhnke, K. (2007). Wirtschaftsprüfung, Grundlagen des betrieblichen Prüfungswesens nach nationalen und internationalen Normen, 3. überarbeitete Aufl. Stuttgart: Schäffer-Poeschel.

- Mattisek, A. (2008). Die neoliberale Stadt - Diskursive Repräsentation im Stadtmarketing deutscher Großstädte. Bielefeld: Transcript.
- Mayer, M. (2013). Urbane soziale Bewegungen in der neoliberalisierenden Stadt. sub\urban. zeitschrift für kritische stadtforschung (Heft 1), S. 155-168.
- Mayring, P. (2002). Einführung in die qualitative Sozialforschung, 5. Aufl. Weinheim: Beltz.
- McKimmon, J. (1988). Reliability and Validity in Field Research: Some Strategies and Tactics. Accounting, Auditing and Accountability Journal, Vol. 1, Nr. 1, S. 34-54.
- Medienstelle für nachhaltiges Bauen. (2016). Die ökologische & ökonomische Dimension von Zersiedelung. Presseunterlagen, Wien.
- Meinel, G., Hecht, R., Herold, H., & Siedentrop, S. (2011). Raumstrukturelle Ausgangssituation und Veränderungen der Flächennutzung in den Untersuchungsräumen. In K. Bizer, K. Enig, W. Köck, & S. Siedentrop (Hrsg.), Raumordnungsinstrumente zur Flächenverbrauchsreduktion. Handelbare Flächenausweisungsrechte in der räumlichen Planung, S. 21-48. Baden-Baden: Nomos.
- Meyer, M., & Hirsch, B. (2005). Überblick über das Projektcontrolling. In U. Schäffer, & J. Weber (Hrsg.), Bereichscontrolling. Funktionsspezifische Anwendungsfelder, Methoden und Instrumente. Stuttgart: Schäffer-Poeschel.
- Milana, B. F., & Creutziga, F. (2016). Municipal policies accelerated urban sprawl and public debts in Spain. Land Use Policy 54 (2016), S. 103-115.
- Ministerium für Finanzen und Wirtschaft Baden-Württemberg. (2012). Die Gemeinden und Ihre Einnahmen. Stuttgart: Landesregierung Baden-Württemberg.
- Ministerium für Ländlichen Raum und Verbraucherschutz. (2018). MELAP Plus. Abgerufen am 24. 03. 2018 von <http://www.melap-plus.de/Projekt/104838.html?UID=60A2F4A4E7C33D77928F4F3E6AADEE9BD9E3AD78F897D7>
- Ministerium für ländlichen Raum und Verbraucherschutz Baden-Württemberg. (2018). Raumkategorien. Abgerufen am 20. 10. 2018 von Raumkategorien des Landes: <http://www.landwirtschaft-bw.info/pb/MLR.LR,Lde/Laendlicher+Raum/Allgemeines/Raumkategorien>
- Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Wohnungsbau Baden-Württemberg. (2017 / 1). Homepage des Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Wohnungsbau Baden-Württemberg. Abgerufen am 18. 12. 2017 von Organisation und Aufgaben: [https://wm.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/m-wm/intern/Dateien\\_Downloads/Organisationsplan171201.pdf](https://wm.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/m-wm/intern/Dateien_Downloads/Organisationsplan171201.pdf)
- Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Wohnungsbau Baden-Württemberg. (2017 / 2). Plausibilitätsprüfung der Bauflächenbedarfsnachweise im Rahmen des Genehmigungsverfahrens nach §§ 6 und 10 Abs. 2 BauGB vom 15.02.2017. Stuttgart.

- Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Wohnungsbau Baden-Württemberg. (2017 / 3). Systematik und Landesentwicklungsplan. Abgerufen am 26. 01. 2018 von Landes- und Regionalplanung: <https://wm.baden-wuerttemberg.de/de/bauen/landes-und-regionalplanung/systematik-und-landesentwicklungsplan/>
- Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Wohnungsbau Baden-Württemberg. (2018). Räumliche Struktur des Landes. Abgerufen am 04. 10. 2018 von [https://wm.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/m-mvi/intern/Dateien/Illustrationen\\_\\_Grafiken\\_Karten\\_/Landesentwicklungsplan\\_2002\\_Karte\\_Raumkategorien.pdf](https://wm.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/m-mvi/intern/Dateien/Illustrationen__Grafiken_Karten_/Landesentwicklungsplan_2002_Karte_Raumkategorien.pdf)
- Moeckel, R., & Osterhage, F. (2003). Stadt-Umland-Wanderung und Finanzkrise der Städte. Dortmund Beiträge zur Raumplanung 115. Dortmund: Dortmunder Vertrieb für Bau- und Planungsliteratur e.V.
- Moll, F. (2016). Zielorientierte Budgetierung in der kommunalen Verwaltung. Gestaltungsaspekte aus Controlling-Sicht. Hohenheim: Universität Hohenheim.
- Mönnich, E. (2005). Ruinöse Einwohnerkonkurrenz. Eine Analyse von Suburbanisierungsproblemen am Beispiel der Region Bremen. Raumforschung und Raumordnung 63, S. 32-46.
- Mörsdorf, M. (2019). Konzeption und Aufgaben des Projektcontrolling. Wiesbaden: Gabler.
- Mudrack, T. (2014). Wieviel Verwaltung benötigt der Bürger? Eine Analyse der Bestimmungsfaktoren für den Personalbestand kommunaler Kernverwaltungen in Gemeinden bis 30.000 Einwohner. Berlin Heidelberg: Springer Verlag.
- Mühlleitner, D. (2015). Siedlungsentwicklung und ihre Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt. Eine softwaregestützte Analyse der fiskalischen Wirkungen im kommunalen Planungsprozess. Dissertation. Aachen: Shaker.
- Mühlleitner, D., & Löhr, D. (2012). Einsatz vom "Folgekostenrechnern" beim Ausweis von Neubaugebieten - eine Bestandsaufnahme. Zeitschrift für Kommunalfinzen (ZKF), Vol.12(2), S. 30-35.
- Müller, A. (2004). Konzepte der Standardisierung betrieblicher Anwendungssysteme: Entwicklung eines neuen Bezugsrahmens für die Wirtschaftsinformatik. Arbeitsbericht Nr. 2/2004 . München: Institut für Wirtschaftsinformatik und Neue Medien der Ludwig-Maximilians-Universität München .
- Müller, S., Papenfuß, U., & Schaefer, C. (2009). Rechnungslegung und Controlling in Kommunen. Status-Quo und Reformansätze. Berlin: Erich Schmidt.
- Müller-Ibold, K. (1997 / 1). Einführung in die Stadtplanung. Bd. 3: Methoden, Instrumente und Vollzug. Stuttgart: Kohlhammer.
- Müller-Ibold, K. (1997 / 2). Einführung in die Stadtplanung. Bd. 2: Leitgedanken, Systeme und Strukturen. Stuttgart: Kohlhammer.

- Needham, B. (2014). *Dutch Land-use Planning*. Surrey and Burlington: Ashgate Publishing Company.
- Needham, B., Adair, A., van Geffen, P., & Sotthewes, M. (2003). Measuring the effects of public policy on the finances of commercial development in redevelopment areas: gap funding, extra costs and hidden subsidies. *Journal of Property Research* 20:4, S. 319-342.
- Neff, B. (2019). Boris Palmer droht Grundbesitzern mit Enteignung. Abgerufen am 20. 04. 2019 von Neue Züricher Zeitung Online: <https://www.nzz.ch/international/deutschland/boris-palmer-droht-grundbesitzern-mit-enteignung-ld.1473832>
- New Hampshire Government. (2018). Office of Strategic Initiatives. Abgerufen am 06. 04. 2018 von Developments of Regional Impact: <https://www.nh.gov/osi/resource-library/planning/documents/developments-of-regional-impact-overview.pdf>
- Notheis, K. (2002). Wirtschaftliche Grundbegriffe. In K. Faiß, P. Giebler, M. Lang, K. Notheis, & H. Schmid (Hrsg.), *Kommunales Wirtschaftsrecht in Baden-Württemberg - Systematische Darstellung zur Finanzwirtschaft der Kommunen -*, 7. Aufl., S. 27-31. Stuttgart München Hannover Berlin Weimar Dresden: Richard Boorberg.
- Nuhn, H., & Hesse, M. (2006). *Verkehrsgeographie*. Marburg und Berlin: Ferdinand Schöningh, Paderborn.
- Obermayer, P., & Funke-Kaiser, M. (2014). *VwVfG - Kommentar zum Verwaltungsverfahrensgesetz*. Köln: Luchterhand.
- Oh, J. G. (2011). *Städtebaurecht und Planungssystem in Südkorea - Systematische Analyse aus Sicht des deutschen Rechts*. Dissertation. Berlin.
- Payk, B. (2010). Entwicklung der Wohnflächenversorgung in den Städten und Gemeinden Baden-Württembergs. *Statistisches Monatsheft Baden-Württemberg* 1/2010. Abgerufen am 29. 09. 2018 von [https://www.statistik-bw.de/Service/Veroeff/Monatshefte/PDF/Beitrag10\\_01\\_03.pdf](https://www.statistik-bw.de/Service/Veroeff/Monatshefte/PDF/Beitrag10_01_03.pdf)
- Pelster, C. (2007). *Das Controllability-Prinzip im Spannungsfeld von Theorie und Praxis. Eine empirische Untersuchung zur Verantwortung von Managern*. Dissertation. Wiesbaden: GWV Fachverlage.
- Pflieger, G., & Ecoffey, F. (2011). The cost of urban sprawl and its potential redistributive effects: an empirical cost assessment for water services in Lausanne (Switzerland). *Environment and Planning A*, Vol. 43, Nr. 4, S. 850-865.
- Phelps, N. A. (2012). *An anatomy of Sprawl: planning and politics in Britain*. Portsmouth: Routledge.
- Planersocietät – Stadtplanung, V. K. (2012). *Verkehrsfolgenabschätzung der Siedlungsentwicklung*. Dortmund.

- Pöhlsen, T. (2017). Der Weg fürs Quartier Wedel Nord ist frei. Hamburger Abendblatt Online. Abgerufen am 21. 04. 2019 von <https://www.abendblatt.de/region/pinneberg/article209546723/Der-Weg-fuers-Quartier-Wedel-Nord-ist-frei.html>
- Preuß, T., & Floeting, H. (Hrsg.). (2009). Folgekosten der Siedlungsentwicklung - Bewertungsansätze, Modelle und Werkzeuge der Kosten-Nutzen Betrachtung. Beiträge aus der REFINA-Forschung, Reihe REFINA Bd. III. Berlin: Deutsches Institut für Urbanistik.
- Priebs, A. (1999). Raumlische Planung und nachhaltige Siedlungsentwicklung. Lohnt es sich, an den bisherigen planerischen Konzepten und Verfahren festzuhalten? Raumforschung und Raumordnung, , Vol.57(4), S. 249-254.
- Quaas, I., Roselt, K., & Zill, T. (2010). Die städtebauliche Optimierung von Standortentwicklungskonzepten für ökologisch belastete Grundstücke. In S. Frerichs, M. Lieber, & T. Preuß (Hrsg.), Flächen- und Standortbewertung für ein nachhaltiges Flächenmanagement. Methoden und Konzepte. Beiträge aus der REFINA-Forschung, REFINA Bd. V, S. S. 83-96. Berlin: Deutsches Institut für Urbanistik GmbH.
- Randelhoff, M. (2018). Zukunft Mobilität. Abgerufen am 26. 03. 2018 von Vergleich unterschiedlicher Flächeninanspruchnahmen nach Verkehrsarten (pro Person): <https://www.zukunft-mobilitaet.net/78246/analyse/flaechenbedarf-pkw-fahrrad-bus-strassenbahn-stadtbahn-fussgaenger-metro-bremsverzoeigerung-vergleich/>
- Rat für Nachhaltige Entwicklung. (2004). Mehr Wert für die Fläche: Das „Ziel-30-ha“ für die Nachhaltigkeit in Stadt und Land - Empfehlungen des Rates für Nachhaltige Entwicklung an die Bundesregierung. Rat für Nachhaltige Entwicklung (Hrsg.). Rat für Nachhaltige Entwicklung beim Wissenschaftszentrum Berlin gGmbH.
- Real Estate Research Corporation. (1974). The Costs of Sprawl: Environmental and Economic Costs of Alternative Residential Development Patterns at the Urban Fringe: (Volume I: Detailed Cost Analysis; Volume II: Literature Review and Bibliography). Washington D.C.: U.S. Government Printing Office.
- Rebele, F. (2003). Was können Brachflächen zur Innenentwicklung beitragen? (G. Arlt, I. Kowarik, J. Mathey, & R. Franz, Hrsg.) Urbane Innenentwicklung in Ökologie und Planung. IÖR Schriften, 39, S. 63-74.
- Rechnungshof Baden-Württemberg. (2007). Wirtschaftlichkeit des Projektes NSI in der Landesverwaltung - Beratende Äußerung nach § 88 Absatz 2 Landeshaushaltsordnung. Stuttgart.
- REFINA. (2011). Produkte. Abgerufen am 24. 05. 2018 von FolgekostenSchätzer: <https://refina-info.de/de/produkte/indexdcfc.html?productid=71>

- REFINA. (2012). Forschung für die Reduzierung der Flächeninanspruchnahme und ein nachhaltiges Flächenmanagement. Abgerufen am 20. 05. 2018 von <https://refina-info.de/de/index.html>
- Regionalverband Südlicher Oberrhein. (2008). Flächenmanagement durch innovative Regionalplanung. Erkenntnisse aus dem Forschungsprojekt FLAIR. Freiburg.
- Reidenbach, M., Henckel, D., Meyer, U., Preuß, T., & Riedel, D. (2010). Neue Baugebiete: Gewinn oder Verlust für die Gemeindekasse - Fiskalische Wirkungsanalysen von Wohn- und Gewerbegebieten, 2. Aufl. Berlin: Deutsches Institut für Urbanistik.
- Reuß, A. (2016). Abwanderung. Schöne Öde. Abgerufen am 10. 09. 2019 von Frankfurter Allgemeine Zeitung Online: <https://www.faz.net/aktuell/politik/inland/massnahmen-gegen-die-abwanderung-vom-land-14363361.html>
- Rhode, B. (1977). Die Verdrängung der Wohnbevölkerung durch den tertiären Sektor. Strukturwandel in citynahen Gebieten in Hamburg und Frankfurt/M. Hamburg: Christians.
- Richter, W., & Wiegard, W. (1990). Effizienzorientierte Reform der Gewerbesteuer. Regensburger Diskussionsbeiträge Nr. 213.
- Ritchie, J., Lewis, J., & Elam, G. (2003). Designing and Selecting Samples. In J. Ritchie, & J. Lewis (Hrsg.), *Qualitative Research Practice*, S. 77-108. Thousand Oaks: Sage Publications.
- Rothe, C. (1998). Wirtschaftlichkeit kommunaler Wohngebietserschließungen. Diplomarbeit an der Ernst-Moritz-Arndt-Universität. Greifswald.
- Rothe, C. (2005). Bewertung von Unternehmensansiedlungen aus kommunaler Sicht. Dissertation. Wiesbaden: Deutscher Universitäts-Verlag.
- Rüger, H., & Schulze, A. (2016). Zusammenhang von beruflicher Pendelmobilität mit Stresserleben und Gesundheit. Bestehen Unterschiede nach soziodemografischen Gruppen? in: *Prävention und Gesundheitsförderung*, 11 / 2016, S. 27-33.
- Ruther-Melis, A., Hauerken, J., Wiedemann, S., Hartung, F., & Ruggaber, G. (2009). WISINA - Wirtschaftlichkeit der Siedlungsentwicklung als Beitrag zur Nachhaltigkeit - Forschungsbericht FZKABWPLUS. Landesanstalt für Umwelt, Messungen und Naturschutz Baden-Württemberg.
- Ruther-Melis, Alfred. (2009). Szenarien zur Wirtschaftlichkeit der Wohnbauflächenentwicklung in der Region Freiburg, in: Preuß, Thomas, Floeting, Holger (Hrsg.): *Folgekosten der Siedlungsentwicklung, Beiträge zur REFINA-Forschung, Bd. III*. Berlin: Deutsches Institut für Urbanistik.
- Sánchez, I. M. (2006). Efficiency Measurement in Spanish Local Government: The Case of Municipal Water Services. *Review of Policy Research* 23(2):, S. 355-372.

- Šantek, H. (2012). Auf dem Weg zu nachhaltig ausgeglichenen öffentlichen Haushalten? NVwZ, S. 1086-1087.
- Sättler, M., Hunger, W., & Schmidt, F. (1982). Ermittlung von Infrastrukturkosten in Abhängigkeit von Besiedlungsalternativen - Modellentwicklung und Variantenvergleich. Untersuchung im Auftrag der Stadt München. Basel: Prognos AG.
- Scapens, R. W. (1990). Researching Management Accounting Practice: The Role of Case Study Methods. *British Accounting Review*, Vol. 22, Nr. 3, S. 259-281.
- Schäfstöß, N. (2017). Flächenverbrauch und Wohnraumbedarf: Statistische Informationen zur politischen Gestaltung. (G. Meinel, U. Schumacher, S. Schwarz, & B. Richter, Hrsg.) *Flächennutzungsmonitoring IX. Nachhaltigkeit der Siedlungs- und Verkehrsentwicklung? IÖR Schriften 73*, S. 161-169.
- Schanz, H. (1996). Forstliche Nachhaltigkeit - Sozialwissenschaftliche Analyse der Begriffsinhalte und -funktionen. Dissertation. Schriften aus dem Institut für Forstökonomie. Freiburg im Breisgau: Institut für Forstökonomie.
- Scherf, W. (2010). Perspektiven kommunaler Ausgabenfinanzierung. Finanzwissenschaftliche Arbeitspapiere, Nr. 83 ISSN 0179-2806. Gießen: Justus-Liebig-Universität.
- Scherf, W. (2015). Kommunaler Finanzausgleich. Finanzwissenschaftliche Arbeitspapiere No. 93.
- Scherr, N. (2016). Wem gehört Zürich? Widerspruch. *Konzerne Stadt Demokratie*. 35. Jg./2. Halbjahr, S. 45-55.
- Schiller, G., Gutsche, J.-M., Siedentop, S., & Deilmann, C. (2009). Von der Außen- zur Innenentwicklung in Städten und Gemeinden. Das Kostenparadoxon der Baulandentwicklung. (Umweltbundesamt, Hrsg.) Abgerufen am 20. 12. 2018 von <https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/von-aussen-zur-innenentwicklung-in-staedten?anfrage=Kennnummer&Suchwort=3858>
- Schlichter, O., & Stich, R. (Hrsg.). (1995). *Berliner Kommentar zum Baugesetzbuch*, 2. Aufl. Köln: Carl Heymanns.
- Schliephake, K. (1973). Geographische Erfassung des Verkehrs : ein Überblick über die Betrachtungsweisen des Verkehrs in der Geographie mit praktischen Beispielen aus dem mittleren Hessen. Gießen: Geographisches Institut der Justus Liebig Universität.
- Schmid, S., Preiss, P., Gressmann, A., & Friedrich, R. (2003). Ermittlung externer Kosten des Flugverkehrs am Flughafen Frankfurt/Main. Universität Stuttgart, Institut für Energiewirtschaft und Rationelle Energieanwendung, Abteilung Technikfolgenabschätzung und Umwelt (TFU).

- Schmölders, G. (1959). Kommunale Finanzpolitik. In H. Peters (Hrsg.), Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, Bd. 3, Kommunale Finanzen und kommunale Wirtschaft, S. 31- 74. Brühlsche Universitätsdruckerei Dresden.
- Schnüll, R., & Janssen, S. (1999). Möglichkeiten der Kostenreduzierung bei der Verkehrserschließung von Grundstücken und Gebäuden. Stuttgart: Fraunhofer IRB-Verlag.
- Schober, Christian; Then, Volker (Hrsg.). (2015). Praxishandbuch Social Return on Investment. Wirkung sozialer Investitionen messen. Stuttgart: Schäffer-Poeschel.
- Schoch, M. (2004). Verwendung feinräumiger geographischer Informationen in aggregierten Verkehrsprognosen. Dissertation. Baden-Baden: Nomos.
- Schröder, T., Huck, J., & de Haan, G. (2011). Transfer sozialer Innovationen. Eine zukunftsorientierte Fallstudie zur nachhaltigen Siedlungsentwicklung. Wiesbaden: VS Verlag.
- Schrödter, W. (Hrsg.). (2015). Baugesetzbuch, 8. Aufl. München: C.H. Beck.
- Schühle, U. (1986). Verkehrsprognosen im prospektiven Test - Grundlagen und Ergebnisse einer Untersuchung der Genauigkeit von Langfristprognosen verkehrswirtschaftlicher Leitvariablen. Berlin: Universitätsbibliothek der Technischen Universität Berlin.
- Schultmann, F., Hiete, M., Zander, P., Neidlinger, D., Rebmann, J., & Vannieuwenhuysse, M. (2009). Forschungsbericht FZKA-BWPLUS, Flächenmanagement in kleineren und mittleren Kommunen am Oberrhein: Barrieren und Möglichkeiten. Deutsch-Französisches Institut für Umweltforschung (DFIU).
- Schumacher, H., & Wind, M. (2009). Nutzen, Ziele, Anforderungen und Methoden der Prozessstandardisierung. Grundlagen und Methoden zur Standardisierung kommunaler Geschäftsprozesse. Bochum: Kompetenzzentrum Digitale Verwaltung NRW.
- Schwab, J. (2014). Frühe Öffentlichkeitsbeteiligung und behördliche Genehmigungsverfahren. Umwelt und Planungsrecht (UPR), 8 / 2014, S. 281- 290.
- Schwarting, G. (2010). Der kommunale Haushalt. Haushaltssteuerung - Doppik - Finanzpolitik. Berlin: Erich Schmidt.
- Schwarz, E. (2019). Können Enteignungen wirklich die Wohnungsnot lindern? Abgerufen am 21. 04. 2019 von Zeit Online: <https://www.zeit.de/2019/16/mietpreise-wohnungsmarkt-enteignung-wohnungsnott-immobilien>
- Schwarz, G. (2010). Konfliktmanagement, Konflikte erkennen, analysieren, lösen, 8. Aufl. Wiesbaden: Gabler.
- Schwarz, M. (2011). Staatsverschuldung in Deutschland nach der Föderalismusreform II. NVwZ, S. 1501-1502.



- Seifert, K. (1998). *Prozeßmanagement für die öffentliche Verwaltung*. Wiesbaden: Springer Fachmedien.
- Seitz, H. (2002). *Der Einfluss der Bevölkerungsdichte auf die Kosten der öffentlichen Leistungserstellung*. Berlin: Duncker & Humblot.
- Sekol, T. (2017). *...und Hirschberg ist dann weg!? Kommunaler Wahnsinn am Beispiel einer Gemeinde am Rande der Bergstraße*. Hamburg: Murmann Publishers.
- Sekol, T. (2019 / 1). Digitalisierung und die Rolle der Finanzorganisation. In A. Klein, (Hrsg.), *Der Controlling Berater*, Bd. 60, S. 23-34.
- Sekol, T. (2019 / 2). Nachhaltiges Flächenmanagement – Ein Ansatz für einen Gesamtbewertungsprozess vor Erstellung neuer Flächen außerhalb bestehender Siedlungen. In G. Meinel, U. Schumacher, M. Behnisch, & T. Krüger (Hrsg.), *Flächennutzungsmonitoring XI. Flächenmanagement – Bodenversiegelung – Stadtgrün*. IÖR Schriften 77, S. 87-97. Berlin: Rhombus.
- Siedentop, S. (2008). Die Folgekosten des Bauens auf der grünen Wiese – ein unterschätztes Problem. In B. Malburg-Graf (Hrsg.), *Flächenmanagement als Instrument der integrativen Planung für ländliche Räume und der kommunalen Innenentwicklung*. Beiträge des 2. Hochschultages 2007 „Strukturentwicklung ländlicher Raum in Baden-Württemberg“, S. 100–110.
- Siedentop, S. et al. (2006). *Infrastrukturkostenrechnung in der Regionalplanung. Ein Leitfaden zur Abschätzung der Folgekosten alternativer Bevölkerungs- und Siedlungsszenarien für soziale und technische Infrastruktur*. Bonn: Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung und Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung.
- Simons, H., & Weiden, L. (2017). *Die Wohnungswirtschaft Deutschland*. GdW Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen e.V. (Hrsg.). Abgerufen am 21. 12. 2017 von GdW Studie: *Schwarmstädte in Deutschland, Ursachen und Nachhaltigkeit der neuen Wanderungsmuster*: [http://web.gdw.de/uploads/pdf/publikationen/GdW\\_Studie\\_Schwarmstaedte\\_Endbericht.pdf](http://web.gdw.de/uploads/pdf/publikationen/GdW_Studie_Schwarmstaedte_Endbericht.pdf)
- Sinn, H.-W. (2015). Ein Rückblick auf ein halbes Jahrhundert. Abgerufen am 15. 09. 2019 von Frankfurter Allgemeine Zeitung Online: <https://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/wirtschaftswissen/hans-werner-sinn-ein-rueckblick-auf-ein-halbes-jahrhundert-13967874.html>
- Sinning, H., Eizenhöfer, R., Fischer, J., Füllsack, K., Günther, K., Hahne, U., & Günther, M. (2009). *Kommunikation und Kostenwahrheit bei der Wohnstandortwahl. Strategien zur Kosten-Nutzen-Transparenz für nachhaltige Wohnstandortentscheidungen in Mittelthüringen*. Erfurt: Institut für Stadtforschung, Planung und Kommunikation.

- Smith, N. (2002). New Globalism, New Urbanism: Gentrification as Global Urban Strategy. In N. Brenner, & N. Theodore (Hrsg.), Spaces of Neoliberalism. Urban Restructuring in North America and Western Europe (S. 80-103). Oxford: Blackwell Publishing.
- Sobik, H. (2000). Montreal Blitzsaubere "Ville Souterraine". Spiegel Online. Abgerufen am 23. 05. 2017 von <http://www.spiegel.de/reise/fernweh/montreal-blitzsaubere-ville-souterraine-a-109782.html>
- Spannowsky, W., Runkel, P., & Gopp, K. (2010). Raumordnungsgesetz (ROG), Kommentar. München: C.H. Beck.
- SPD Mainhausen. (2018). Rede von Frank Simon zum Neubaugebiet Zellhausen Süd. Abgerufen am 29. 09. 2019 von Pressemeldungen, 2018, März: <https://www.spd-mainhausen.de/pressemeldung/rede-von-frank-simon-zum-neubaugebiet-zellhausen-sued-1522138513/2018/03/27#blog999>
- Spiegel Online. (2017). Babymangel in Deutschland - Geburtenrate bleibt unter EU-Durchschnitt. Abgerufen am 03. 08. 2017 von Spiegel Online : <http://www.spiegel.de/gesundheit/schwangerschaft/deutschlands-geburtensziffer-bleibt-unter-eu-durchschnitt-a-1147782.html>
- Spitzer, H. (1995). Einführung in die räumliche Planung. Stuttgart: UTB Fachwissenschaft.
- Springer Gabler Verlag (Hrsg.). (2017 / 1). Gabler Wirtschaftslexikon, Stichwort: Profitcenter, online im Internet:. Abgerufen am 26. 05. 2017 von <http://wirtschaftslexikon.gabler.de/Archiv/14482/profitcenter-v7.html>
- Springer Gabler Verlag (Hrsg.). (2017 / 2). Gabler Wirtschaftslexikon, Stichwort: Wirtschaftsgeografie, online im Internet:. Abgerufen am 03. 06. 2017 von <http://wirtschaftslexikon.gabler.de/Archiv/3275/wirtschaftsgeografie-v12.html>
- SRU - Rat von Sachverständigen für Umweltfragen. (1994). Umweltgutachten 1994. Drucksache 12/6995 (Ed.). Stuttgart: Metzler-Poeschel.
- Stadt Ditzingen. (2019). Homepage. Abgerufen am 18. 09. 2019 von Daten & Fakten: <https://www.ditzingen.de/de/stadt-ditzingen/daten-fakten/>
- Stadt Filderstadt. (2017). Bürgerbeteiligung. Abgerufen am 29. 09. 2017 von [http://www.filderstadt.de/Lde/start/alltag/Netzwerk\\_Portal.html](http://www.filderstadt.de/Lde/start/alltag/Netzwerk_Portal.html)
- Stadt Heidelberg. (2012). Leitlinien für eine mitgestaltende Bürgerbeteiligung. Abgerufen am 29. 09. 2017 von <http://www.heidelberg.de/hd,Lde/HD/Rathaus/Leitlinien+Buergerbeteiligung.html>
- Stadt Leipzig. (2004). Stadtentwicklungsplan Verkehr und öffentlicher Raum. (Stadt Leipzig, Hrsg.) Abgerufen am 22. 09. 2019 von Bauen und Wohnen. Stadtentwicklung. Stadtentwicklungspläne (STEP). STEP Verkehr und öffentlicher Raum:

[https://static.leipzig.de/fileadmin/mediendatenbank/leipzig-de/Stadt/02.6\\_Dez6\\_Stadtentwicklung\\_Bau/66\\_Verkehrs\\_und\\_Tiefbauamt/step\\_pdf.pdf](https://static.leipzig.de/fileadmin/mediendatenbank/leipzig-de/Stadt/02.6_Dez6_Stadtentwicklung_Bau/66_Verkehrs_und_Tiefbauamt/step_pdf.pdf)

Stadt Leipzig. (2013). Mobilität 2020. Neun Fachgutachten. (Stadt Leipzig, Hrsg.) Abgerufen am 22. 09. 2019 von Bauen und Wohnen. Stadtentwicklung. Stadtentwicklungspläne (STEP). STEP Verkehr und öffentlicher Raum: [https://static.leipzig.de/fileadmin/mediendatenbank/leipzig-de/Stadt/02.6\\_Dez6\\_Stadtentwicklung\\_Bau/66\\_Verkehrs\\_und\\_Tiefbauamt/STEP\\_Broschuere\\_Fachgutachten.pdf](https://static.leipzig.de/fileadmin/mediendatenbank/leipzig-de/Stadt/02.6_Dez6_Stadtentwicklung_Bau/66_Verkehrs_und_Tiefbauamt/STEP_Broschuere_Fachgutachten.pdf)

Stadt Wedel. (2015). Stadtentwicklung. Abgerufen am 10. 04. 2019 von Entwicklungsgebiet Wedel-Nord: <https://www.wedel.de/rathaus-politik/stadtverwaltung/stadtentwicklung/entwicklungsgebiet-wedel-nord.html>

Staender, L., & Nordhahn, V. (1992). Pro Gewerbe - Contra Wohnen. Zur Frage der Nutzungskonkurrenzen in der kommunalen Bodenpolitik. Grundstücksmarkt und Grundstückswert, S. 181-186.

State of Vermont. (2018). Natural Resources Board. Abgerufen am 06. 04. 2018 von Act 250 Program: <http://nrb.vermont.gov/act250-program>

Statistisches Bundesamt. (2017 / 1). Bevölkerungsvorausberechnungen. Abgerufen am 26. 05. 2017 von [https://www-genesis.destatis.de/genesis/online.jsessionid=2BAC844326EC8FE4F01FC41927167D24.tomcat\\_GO\\_1\\_1?operation=previous&levelindex=2&levelid=1495801244741&step=2](https://www-genesis.destatis.de/genesis/online.jsessionid=2BAC844326EC8FE4F01FC41927167D24.tomcat_GO_1_1?operation=previous&levelindex=2&levelid=1495801244741&step=2)

Statistisches Bundesamt. (2017 / 2). Struktur der Konsumausgaben privater Haushalte im Zeitvergleich. Abgerufen am 13. 07. 2017 von [https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesellschaftStaat/EinkommenKonsumLebensbedingungen/Konsumausgaben/Tabellen/PrivaterKonsum\\_D\\_LWR.html](https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesellschaftStaat/EinkommenKonsumLebensbedingungen/Konsumausgaben/Tabellen/PrivaterKonsum_D_LWR.html)

Statistisches Landesamt Baden-Württemberg. (2016). Pressemitteilung 78/2016. Abgerufen am 25. 12. 2017 von <https://www.statistik-bw.de/Presse/Pressemitteilungen/2016078>

Statistisches Landesamt Baden-Württemberg. (2017 / 1). Pressemitteilung 100/2017. Abgerufen am 27. 12. 2017 von <https://www.statistik-bw.de/Presse/Pressemitteilungen/2017100>

Statistisches Landesamt Baden-Württemberg. (2017 / 2). Regionaldaten (hier Tabelle Bevölkerung und Gebiet). Abgerufen am 09. 06. 2017 von <http://www.statistik-bw.de/SRDB/?E=GS>

Statistisches Landesamt Baden-Württemberg. (2017 / 3). Regionaldaten. Abgerufen am 02. 11. 2017 von <https://www.statistik-bw.de/SRDB/?E=GS>

Statistisches Landesamt Baden-Württemberg. (2018). Bevölkerung und Gebiet. Abgerufen am 18. 03. 2018 von Flächenverbrauch. Flächenverbrauch in Baden-Württemberg seit 1996 nach Art der tatsächlichen Nutzung: <https://www.statistik-bw.de/BevoelkGebiet/GebietFlaeche/GB-FV-LR.jsp>

- Staud, J. (2001). Geschäftsprozessanalyse, Ereignisgesteuerte Prozessketten und objektorientierte Geschäftsprozessmodellierung für Betriebswirtschaftliche Standardsoftware. Berlin-Heidelberg: Springer.
- Steffens, K. (2011). Kosten-Nutzen-Rechnungen für Siedlungsentwicklungsvorhaben in Kommunen und ihre Erfassung in Haushaltsstrukturen nach dem neuen kommunalen Finanzmangement - NKF. Dissertation. Aachen: RWTH Aachen.
- Steinlechner, R. (2001). Die „schlanke Stadt“. Kostenwahrheit als mögliches Steuerungsinstrument für die Raumplanung. Dissertation. Innsbruck.
- Stier, W. (1999). Empirische Forschungsmethoden, 2. Auflage. Berlin: Springer.
- Stollmann, F., & Beaucamp, G. (2017). Öffentliches Baurecht, 11. Auflage. München: C.H. Beck.
- Storm, P.-C., & Bunge, T. (2015). Handbuch der Umweltverträglichkeitsprüfung (HdUVP), 4. Bd. (P.-C. Storm, & T. Bunge, Hrsg.) Berlin: Erich Schmidt.
- Straubinger, T. (2013). Sozialgerechte Bodennutzung (SoBoN) – ein Münchner Weg. Haufe Online (Hrsg.). Abgerufen am 27. 09. 2019 von Immobilien, Wohnungswirtschaft, Bezahlbares-Wohnen: [https://www.haufe.de/immobilien/wohnungswirtschaft/bezahlbares-wohnen/sozialgerechte-bodennutzung-sobon-ein-muenchner-weg\\_260\\_188134.html](https://www.haufe.de/immobilien/wohnungswirtschaft/bezahlbares-wohnen/sozialgerechte-bodennutzung-sobon-ein-muenchner-weg_260_188134.html)
- Stür, B. (2006). Der Bebauungsplan. Städtebauerecht in der Praxis, 3. Auflage. München: Verlag C.H. Beck.
- Summerer, S. (1989). Umweltethik und UVP. In K.-H. Hübner, & K. Otto-Zimmermann (Hrsg.), Bewertung der Umweltverträglichkeit, Bewertungsmaßstäbe und Bewertungsverfahren für die Umweltverträglichkeitsprüfung. Berlin/Freiburg: Eberhard Blottmer .
- Sydow, J. (2018). Förderprogramme für kommunale Infrastrukturprojekte. Herausforderungen und Handlungsfelder am Beispiel des Freistaates Sachsen. KOMKIS Analyse 9. Leipzig: Kompetenzzentrum für kommunale Infrastruktur Sachse.
- Teichgräber, W. (1972). Ermittlung der Gesamtkosten neuerer Wohnanlagen unterschiedlicher Bebauungsdichte unter besonderer Berücksichtigung der Erschließungs- und Stellplatzkosten. Forschungsarbeiten aus dem Straßenwesen. Heft 88.
- The Ohio-Kentucky-Indiana Regional Council of Governments (OKI). (2018). Fiscal Impact Analysis Model. Abgerufen am 05. 04. 2018 von <http://www.oki.org/tools/fiscal-impact-analysis-model/>
- Thielsch, M. T., & Weltzin, S. (2012). Online-Umfragen und Online-Mitarbeiterbefragungen. In M. T. Thielsch, & T. Brandenburg (Hrsg.), Praxis der Wirtschaftspsychologie II. Themen und Fallbeispiele für Studium und Anwendung, S. 109-127. Münster: Verlagshaus Mosenstein und Vannerdat .

- Tichelmann, K. U., Blome, D., Ringwald, T., Günther, M., & Groß, K. (2019). Deutschlandstudie 2019. Wohnraumpotenziale in urbanen Lagen Aufstockung und Umnutzung von Nichtwohngebäuden. I. E. Technische Universität Darmstadt, (Hrsg.). Abgerufen am 09. 09. 2019 von [https://www.bauindustrie.de/media/documents/Deutschlandstudie\\_2019\\_Langfassung.pdf](https://www.bauindustrie.de/media/documents/Deutschlandstudie_2019_Langfassung.pdf)
- Toillié, B. (1980). Öffentliche Investitionen. Berlin: Duncker & Humboldt.
- Toolsema, L. A., & Allers, M. A. (2014). Welfare Financing: Grant Allocation and Efficiency. *De Economist*, June 2014, Volume 162, S. 147-166.
- Travisi, C. M., & Camagni, R. (2005). Sustainability of Urban Sprawl: Environmental-Economic Indicators for the Analysis of Mobility Impact in Italy. The Fondazione Eni Enrico Mattei Note di Lavoro Series Index, S. 1- 47. Von <http://www.feem.it/Feem/Pub/Publications/WPapers/default.htm> abgerufen
- U.S. Congress, Office of Technology Assessment. (1995). The Technological Reshaping of Metropolitan America. OTA-ETI-643. Washington D.C.: U.S. Government Printing Office.
- Umweltbundesamt. (2004). Hintergrundpapier: Flächenverbrauch, ein Umweltproblem mit wirtschaftlichen Folgen. Berlin. Abgerufen am 29. 09. 2018 von <https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/publikation/long/3576.pdf>
- Umweltbundesamt. (2008). Schutz der Biologischen Vielfalt und Schonung von Ressourcen - warum wir mit Flächen sorgsam und intelligent umgehen müssen. Dessau-Roßlau: Umweltbundesamt.
- Umweltbundesamt. (2017). Flächennutzung, Siedlungs- und Verkehrsfläche. Abgerufen am 26. 05. 2017 von <http://www.umweltbundesamt.de/daten/flaechennutzung/siedlungs-verkehrsflaeche#textpart-3>
- Umweltbundesamt. (2018 / 1). Flächenrecycling und Innenentwicklung. Abgerufen am 12. 03. 2018 von <https://www.umweltbundesamt.de/themen/boden-landwirtschaft/flaechensparen-boeden-landschaften-erhalten/flaechenrecycling-innenentwicklung#textpart-1>
- Umweltbundesamt. (2018 / 2). Wohnfläche. Abgerufen am 29. 09. 2018 von <https://www.umweltbundesamt.de/daten/private-haushalte-konsum/wohnen/wohnflaeche#textpart-1>
- United Nations. (1983). Document A/RES/38/161. Abgerufen am 05. 02. 2019 von <https://www.un.org/documents/ga/res/38/a38r161.htm>
- Urban Land Institute. (1963). Innovations vs. Traditions in Community Development. Technical Bulletin No. 47. Washington D.C.
- v. Mangoldt/Klein/Stark. (2005). Grundgesetz, Kommentar, Bd. 2, 5. Aufl. München: C.H. Beck.

- Varian, H. R. (1985). Mikroökonomie. 2. völlig neu überarbeitete und stark erweiterte Aufl. München: Oldenburg.
- Varian, H. R. (1989). Grundzüge der Mikroökonomik. München: R. Oldenbourg.
- VDI. (2015). VDI - Verein Deutscher Ingenieure e.V. Abgerufen am 10. 09. 2018 von VDI-Richtlinien, VDI 7000, Inhaltsverzeichnis: [https://www.vdi.de/fileadmin/pages/vdi\\_de/redakteure/richtlinien/inhaltsverzeichnisse/2244254.pdf](https://www.vdi.de/fileadmin/pages/vdi_de/redakteure/richtlinien/inhaltsverzeichnisse/2244254.pdf)
- Verband Region Rhein-Neckar. (2013). Einheitlicher Regionalplan Rhein-Neckar. Mannheim: Verband Region Rhein-Neckar.
- Vereinte Nationen. (1992). Agenda 21 der Konferenz der Vereinten Nationen für Umwelt und Entwicklung. Rio de Janeiro.
- Verhage, R. (2002). Local Policy for Housing Development: European experiences. Burlington: Ashgate.
- von Carlowitz, H. (2009). Sylvicultura Oeconomica, Hausswirthliche Nachricht und Naturmäßige Anweisung zur Wilden Baum-Zucht. In B. Bendix, Forstliche Klassiker.
- Vorhof, F. (2015). Deutschland verbraucht zu viel Land. Abgerufen am 26. 05. 2017 von Zeit Online: <http://www.zeit.de/wirtschaft/2015-03/flaechenverbrauch-nachhaltigkeit-umweltschutz>
- Vullhorst, U. (9 2008). Zur indikatorgestützten Berechnung des vierteljährlichen Bruttoinlandsprodukts für Baden-Württemberg, Ansätze für eine methodische Weiterentwicklung. Statistisches Monatsheft Baden-Württemberg, S. 32-35.
- Waltert, F., Pütz, M., Böni, R., & Seidl, I. (2010). Fiskalische Instrumente und Flächeninanspruchnahme. Birmensdorf: Eidg. Forschungsanstalt für Wald, Schnee und Landschaft WSL.
- WCED, W. C. (1987). Our Common Future. Oxford, New York.
- Weber, E., Benthien, B., & Känel, A. (1986). Einführung in die Bevölkerungs- und Siedlungsgeographie, 3., völlig überarbeitete Auflage. Gotha: VEB Hermann Haack Geographisch-Kartographische Anstalt.
- Weber, J., & Schäffer, U. (2006). Einführung in das Controlling, 11. Aufl. Stuttgart: Schäffer-Poeschel.
- Wellisch, D., & Walz, U. (1991). Cash-Flow-Steuer als Ersatz für die Gewerbesteuer zur Förderung der kommunalen Autonomie. Tübinger Diskussionsbeiträge, Diskussionsbeitrag Nr. 16, Juni 1991. Von <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/104897/1/tdb016a.pdf> abgerufen
- Wentz, M. (Hrsg.). (2000). Die kompakte Stadt. Die Zukunft des Städtischen (Bd. 11). Frankfurt am Main.

- Wenzel, L. (2013). Forecasting Regional Growth in Germany: A panel approach using Business Survey Data. HWWI Research Paper 133.
- Wieland, J. (2013). Neuordnung der Finanzverfassung nach Auslaufen des Solidarpakts II und Wirksamwerden der Schuldenbremse. Rechtsgutachten im Auftrag der Bertelsmann Stiftung. Speyer: Speyerer Arbeitsheft Nr. 211.
- Williams, K. (1999). Urban intensification policies in England: problems and contradictions. *Land Use Policy* 16, S. 167-178.
- Wirtschaftsministerium Baden-Württemberg. (2002). Landesentwicklungsplan 2002 Baden-Württemberg. Wirtschaftsministerium Baden-Württemberg.
- Witzel, A. (2000). Das problemzentrierte Interview. *Forum: Qualitative Social Research*, 1 (1), Art. 22, S. 1-13. Abgerufen am 06. 10. 2018 von <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0114-fqs0001228>.
- Wöhe, G. (1964). Einführung in die allgemeine Betriebswirtschaftslehre, 6. Aufl. Berlin: Vahlen.
- Wulforst, R. (2011). Konsequenzen aus „Stuttgart 21“: Vorschläge zur Verbesserung der Bürgerbeteiligung. *Die öffentliche Verwaltung (DÖV): Zeitschrift für öffentliches Recht und Verwaltungswissenschaft*(15), S. 581-590.
- Yin, R. K. (2003). *Case Study Research: Design and Methods*. Thousands Oaks: Sage.
- Zemann, C. (2005). Erfolgsfaktoren von Sportveranstaltungen - Entwicklung eines Verfahrens zur Ex-ante-Analyse sportlicher Großereignisse. Mannheim.
- Ziekow, J. (2013). *Verwaltungsverfahrensgesetz - Kommentar*, 3. Aufl. Stuttgart: Kohlhammer.
- Zikmund, W. G. (1991). *Business Research Methods*. Orlando: The Dryden Press.
- Zöbeli, D. (2003). Rückstellungen in der Rechnungslegung. Eine betriebswirtschaftliche Untersuchung der Rückstellungen in Bilanztheorie, Recht und Rechnungslegungspraxis. Dissertation. Freiburg (Schweiz).
- Zürcher, U. (1965). Die Idee der Nachhaltigkeit unter spezieller Berücksichtigung der Gesichtspunkte der Forsteinrichtung. Dissertation an der Eidgenössischen Technischen Hochschule Zürich. Zürich: Buchdruckerei Konkordia Winterthur.
- Zwintz, R. (1976). Infrastrukturkosten in Abhängigkeit von der Raumstruktur - dargestellt am Beispiel der Abwasserbeseitigung. In *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik*, Vol. 190, No. 6 (S. 507-529). Lucius & Lucius Verlagsgesellschaft.

# 11 Rechtsquellenverzeichnis

## Urteile

### Bundesverfassungsgericht

BVerfGE 8, 122 - 141, Urteil vom 30.07.1958 - 2 BvG 1/58

BVerfGE 1, 167 - Urteil vom 20. 3. 1952 - 1 BvR 267/51

### Bundesverwaltungsgericht

BVerwGE 128, 238, Urteil vom 22. 3. 2007 - 4 CN 2/06

### Oberverwaltungsgerichte

OVG Münster, Beschluss vom 14.07.2014 - 2 B 581/14



## 12 Selbstständigkeitserklärung

Ich erkläre, dass ich die vorliegende Arbeit selbständig und unter Verwendung der abgegebenen Hilfsmittel, persönlichen Mitteilungen und Quellen angefertigt habe.

Hirschberg, den 28. Februar 2020

Diplom-Kaufmann

**Thilo Sekol**, M.B.A. Central Michigan University