

# DFNS 2019 - 11. Dresdner Flächennutzungssymposium

## Nachhaltiges Flächenmanagement

Ein Ansatz für einen Gesamtbewertungsprozess vor Erstellung neuer Flächen außerhalb bestehender Siedlungsstrukturen



Diplom Kaufmann

**Thilo Sekol**, M.B.A.

ext. Doktorand

Lehrstuhl für Wirtschaftsgeographie

Friedrich-Schiller-Universität Jena | Prof. Dr. Sebastian Henn

## Ausgangslage

- hoher Flächenverbrauch in Deutschland, ca. 74 ha /Tag (*Vorhof 2015*)
- Ziel der Bundesregierung: 30 ha/Tag (*Bundesregierung 2008*)
- Forderung nach einem verbindlichen Gesamtverfahren bei Flächenexpansion (*Rat für nachhaltige Entwicklung 2004*)

## Stand der Forschung

- umfangreiche Forschung zur Wirtschaftlichkeit vorhanden, insb. USA (*Burchell et al. 1998*)
- Viele Modelle vorhanden, teilweise komplex (*Reidenbach 2010*)

## Fragestellung

- Wie kann eine Wirtschaftlichkeitsanalyse für Flächenerweiterungen aussehen, die standardisiert genutzt und verständlich ist, so dass die Öffentlichkeit den Schritten folgen kann?
- Wie kann ein standardisierter Gesamtprozess für Flächenerweiterungen für ein Bundesland aussehen, der Konflikte besser in Einklang bringt und transparent/verbindlich eine Basis für weitere Entscheidungen in einer Kommune darstellt ohne in die kommunale Selbstverwaltung einzugreifen?

**Nachhaltiges Flächenmanagement und Wirtschaftlichkeit**

**Die Kommune als wirtschaftlich agierende Einheit (liberale Stadt)**

**Siedlungsflächen unter dem Invest-Gesichtspunkt**

**Kommunalfinanzierung am Beispiel Baden-Württemberg**

**Aufwands- / Ertragspositionen bei Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen**

**Rahmenbedingungen (legal, ökonomisch, kommunikativ)**

**Ergebnisse der Umfrage und der Interviews**

**Vereinfachtes Rechenmodell für eine Wirtschaftlichkeitsbetrachtung**

**Gesamtbewertungsprozess**

**Fazit**

# Nachhaltiges Flächenmanagement und Wirtschaftlichkeit

Die Kommune als wirtschaftlich agierende Einheit (liberale Stadt)

Siedlungsflächen unter dem Invest-Gesichtspunkt

Kommunalfinanzierung am Beispiel Baden-Württemberg

Aufwands- / Ertragspositionen bei Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen

Rahmenbedingungen (legal, ökonomisch, kommunikativ)

Ergebnisse der Umfrage und der Interviews

Vereinfachtes Rechenmodell für eine Wirtschaftlichkeitsbetrachtung

Gesamtbewertungsprozess

Fazit

## Entwicklung des Begriffs Nachhaltigkeit

- 1713: Forstwirtschaft (von Carlowitz 1713)
- 1972: United Nations Conference on the Human Environment (*Di Giulio 2004*)  
Umweltprobleme auf internationaler Ebene angesprochen; 1. Versuch, Lösungen dafür zu entwickeln
- 1980: World Conservation Strategy (WCS) (*Di Giulio 2004*)  
Globale Strategien zum Erhalt der Natur und dem Umgang mit endlichen natürlichen Ressourcen
- 1983: World Commission on Environment and Development (WCED) (*Di Giulio 2004*)  
Bericht "Our common future" (1987)  
Themen, die unter Berücksichtigung von Umweltaspekten bearbeitet werden sollten:  
Bevölkerung, Energie, Industrie, Sicherung der Nahrungsmittelversorgung, **Siedlungspolitik**, internationale Wirtschaftsbeziehungen, Umweltbewirtschaftung und internationale Zusammenarbeit
- 1992: Agenda 21 (*Di Giulio 2004*)  
Angemessenem Wohnraum für alle, Verbessertes Siedlungsmanagement, Förderung nachhaltiger Flächennutzungsplanung und –bewirtschaftung, integrierter Umweltinfrastrukturversorgung, umweltverträglicher Energieversorgungs- und Verkehrssysteme in den Siedlungen, Siedlungsplanung und Siedlungsordnungspolitik in katastrophengefährdeten Gebieten, umweltverträglicher baugewerblicher Tätigkeit, der Erschließung der menschlichen Ressourcen und des Kapazitätsaufbaus zu Gunsten der Siedlungsentwicklung.

## Nachhaltige Siedlungsentwicklung basiert zusammenfassend auf den drei Dimensionen

- **soziale Nachhaltigkeit**, welche sich um eine **gerechte und faire Verteilung von Siedlungsflächen** bemüht
- **ökologische Nachhaltigkeit**, welche eine **umweltgerechte Infrastruktur** und einen **Erhalt der Natur- und Artenvielfalt** in Verbindung mit Siedlungsentwicklungen vorsieht
- **ökonomische Nachhaltigkeit**, welche einen **dauerhaften Wohlstand** sicherstellt, ohne folgende Generationen (mit Aufwendungen) zu belasten. Das bedeutet insbesondere die **Berücksichtigung aller (umweltbezogenen) Aufwendungen** bei der Entscheidungsfindung

- Brachflächenrevitalisierung
- Innenverdichtung
- schonender Umgang bei Verkehrsinfrastruktur
- Rücklagen für den Erhalt zukünftiger Infrastruktur

Nachhaltiges Flächenmanagement und Wirtschaftlichkeit

**Die Kommune als wirtschaftlich agierende Einheit (liberale Stadt)**

Siedlungsflächen unter dem Invest-Gesichtspunkt

Kommunalfinanzierung am Beispiel Baden-Württemberg

Aufwands- / Ertragspositionen bei Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen

Rahmenbedingungen (legal, ökonomisch, kommunikativ)

Ergebnisse der Umfrage und der Interviews

Vereinfachtes Rechenmodell für eine Wirtschaftlichkeitsbetrachtung

Gesamtbewertungsprozess

Fazit

# Die Kommune als wirtschaftlich agierende Einheit (liberale Stadt)

## Wirtschaftlich

- mit **gegebenen Mitteln** den **größtmöglichen Nutzen** oder aber einen Nutzen mit **geringstmöglichen Ressourceneinsatz** zu erreichen (*Wöhe 1964*)
- Das ökonomische Prinzip gilt auch für Kommunen, sofern es nicht den Zielen der Kommunalwirtschaft widerspricht, insbesondere seit dem neuen Gemeindefirtschaftsrecht (*Notheis 2002*)
  - Wirtschaftlichkeitsgrundsatz wie z.B. in Baden-Württemberg der § 77 GemO

## Betrieb (betriebswirtschaftlich betrachtet)

- planvoll **organisierte** und **lokale Einheit**, die versucht, mit **bestehenden Mitteln** (Produktionsfaktoren) eine **Leistung** zu erbringen, um **Produkte** (Güter und/ oder Dienstleistungen) am Markt zu **verkaufen** (*Wöhe 1964*)

Insofern kann die Kommune durchaus als handelnder Betrieb nach dem wirtschaftlichen Prinzip angesehen werden, wenngleich es Einschränkungen in der Gewinnmaximierung gibt

# Die Kommune als wirtschaftlich agierende Einheit (liberale Stadt)

## Liberales, Postfordistisches, Unternehmerisches Stadt (Belina & Schipper 2009).

- früher: Fürsorge um Infrastruktur und lokale Administration nationalstaatlicher Politik
- durch vermindertes Wirtschaftswachstum in 70er Jahren (verstärkte Globalisierung):
  - Krise des Wohlfahrtsstaates
  - Tendenzen zum nationalen Wettbewerbsstaat
- Die Stadt als Unternehmen (*Holm 2009, Jessob 1997, Harvey 1989*):
  - betriebswirtschaftliche Ausrichtung der urbanen Aufgaben und Leistungen
  - unternehmerische Orientierung hinsichtlich der Ausrichtung der administrativen Prozesse
  - Einheit, die sich wie ein Unternehmen dem globalen Standortwettbewerb stellen muß

### Folge:

- Priorisierung von Standortpolitik, Stadtmarketing,
- Privatisierung / Public-Private-Partnerships,
- neue Formen der Regierung und der Leistungserbringung
- Ausrichtung der Verwaltung auf betriebswirtschaftliche Kriterien

## Neue Kommunale Steuerungsmodell (NSM) *(Holtkamp 2008)*

### Ziele

- Politik definiert Ziele
- Verwaltung erledigt wirtschaftliche Erledigung der Aufgaben
- Managementmethoden der freien Wirtschaft -> Transformation in Verwaltung

### Folge:

- Budgeterstellung
- Zusammenführung von Aufgaben- und Finanzverantwortung
- Output-orientierte Steuerung / Produktorientierung
- bessere Kontrolle durch Politik / Controlling

Es bedarf einer veränderten Haltung in der Verwaltung und der Politik, um mit einem derart veränderten Steuerungsmodell erfolgreich agieren zu können

Nachhaltiges Flächenmanagement und Wirtschaftlichkeit

Die Kommune als wirtschaftlich agierende Einheit (liberale Stadt)

**Siedlungsflächen unter dem Invest-Gesichtspunkt**

Kommunalfinanzierung am Beispiel Baden-Württemberg

Aufwands- / Ertragspositionen bei Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen

Rahmenbedingungen (legal, ökonomisch, kommunikativ)

Ergebnisse der Umfrage und der Interviews

Vereinfachtes Rechenmodell für eine Wirtschaftlichkeitsbetrachtung

Gesamtbewertungsprozess

Fazit

## Wirtschaftlichkeitsbetrachtung bei Investitionen (Beispiel Baden-Württemberg)

§ 12 Abs. 1 GemHVO BW:

- Wenn Investition von wesentlicher Bedeutung -> Wirtschaftlichkeitsbetrachtung

### Ist ein Siedlungsgebiet eine „Investition“?

- Investition: § 61, Nr. 21 GemHVO BW
  - Auszahlung für die **Veränderung des Vermögens**
  - muss der **langfristigen Aufgabenerfüllung** dienen

Veränderung des Vermögens:

- § 52 Abs. 3 GemHVO: Bestandteile des Anlagevermögen

Investition: Veränderung des Anlagevermögens, deren Gegenstand z.B. Kauf von bebauten / unbebauten Grundstücken oder Straßen, Schulen usw. sein kann

# Siedlungsflächen unter dem Invest-Gesichtspunkt

## Flächenerweiterung mit Ausbau kommunaler Infrastruktur

- verbundene finanzielle Leistungen einer Kommune im Zusammenhang mit dem Ausbau bzw. der Erweiterung der kommunalen Infrastruktur = **Investitionen**

## Langfristige Erfüllung für kommunale Aufgaben?

- Investition in Infrastruktur (z.B. Bau und Unterhaltung von Straßen) dient der langfristigen Aufgabenerfüllung einer Kommune und ist u.a. eine Pflichtaufgabe (*Faiß, Faiß, Giebler, Lang, & Schmid, 1990*)

## Ausweisung einer Fläche als Neubaugebiet?

- keine zwingende Veränderung des Anlagevermögen (nur wenn Kommune Grund besitzt)
- Erst bei Infrastrukturkosten entstehen Anlagegüter und damit Investitionen
- Fläche insgesamt ist keine Investition

***Damit greift nicht die Verpflichtung einer Wirtschaftlichkeitsbetrachtung i.S.d. § 12 Abs. 1 GemHVO für Siedlungsflächen!***

Nachhaltiges Flächenmanagement und Wirtschaftlichkeit

Die Kommune als wirtschaftlich agierende Einheit (liberale Stadt)

Siedlungsflächen unter dem Invest-Gesichtspunkt

**Kommunalfinanzierung am Beispiel Baden-Württemberg**

Aufwands- / Ertragspositionen bei Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen

Rahmenbedingungen (legal, ökonomisch, kommunikativ)

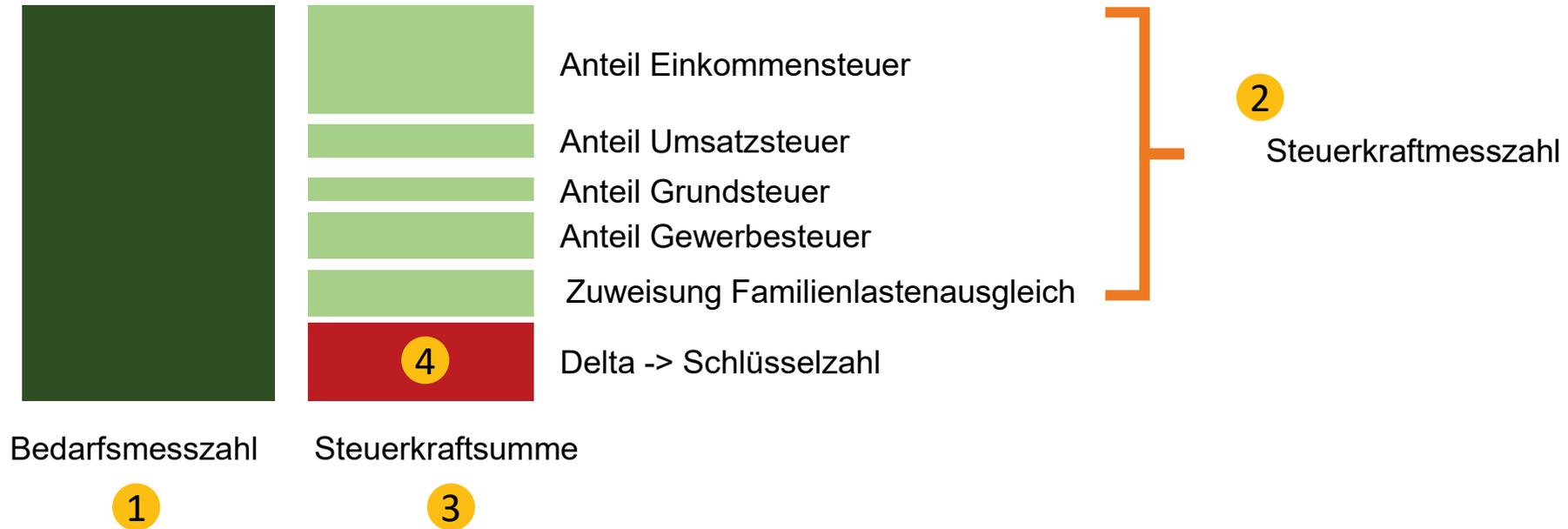
Ergebnisse der Umfrage und der Interviews

Vereinfachtes Rechenmodell für eine Wirtschaftlichkeitsbetrachtung

Gesamtbewertungsprozess

Fazit

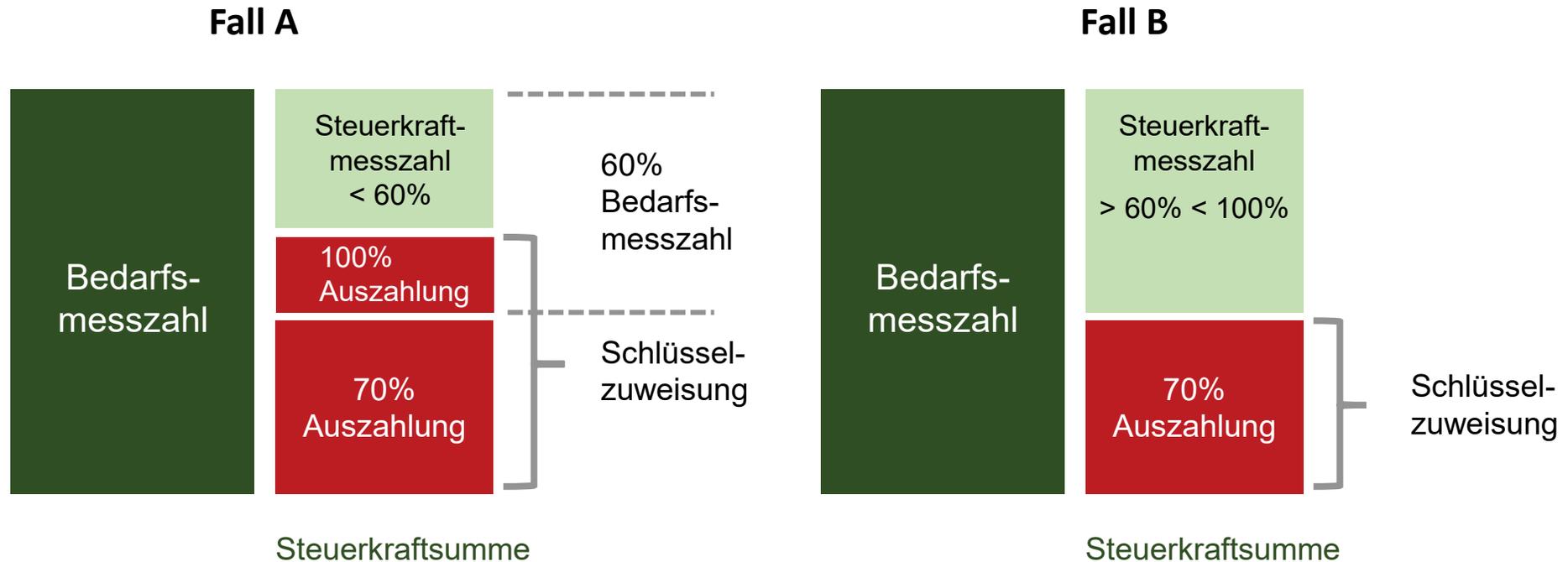
# Kommunalfinanzierung am Beispiel Baden-Württemberg



- 1 Bedarfsmesszahl = Was wird an Geld pro Bürger benötigt?
- 2 Steuerkraftmesszahl = Was kann die Kommune selber leisten?
- 3 Steuerkraftsumme = Woher kommt das Geld insgesamt?
- 4 Schlüsselzahl = „Sozialhilfe“ für „arme“ Kommunen (wenn 2 nicht ausreicht)  
= **Bedarfsmesszahl** **./. Steuerkraftmesszahl** = **Schlüsselzahl**

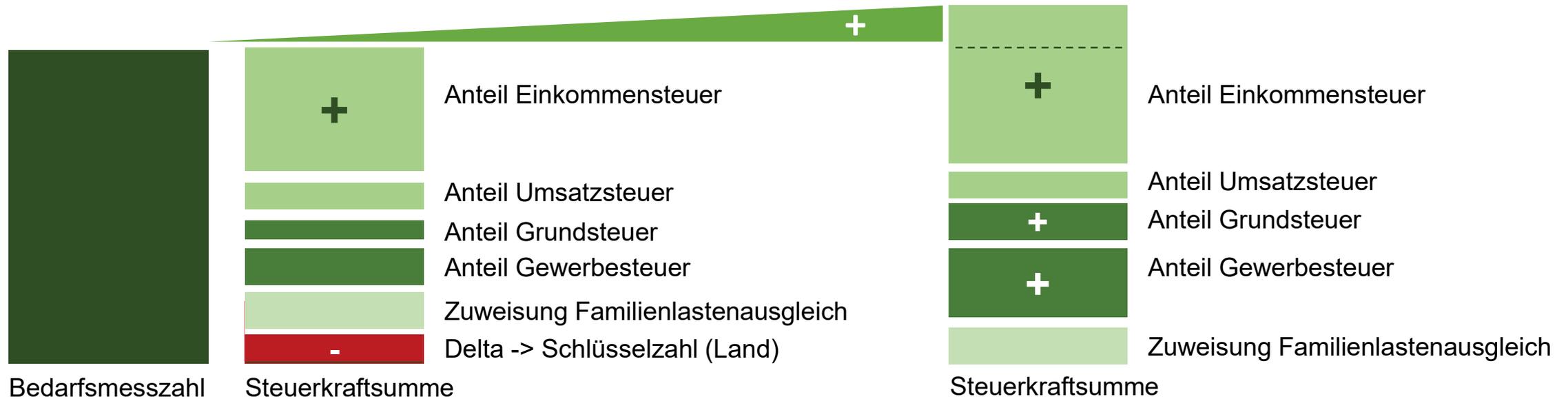
# Kommunalfinanzierung am Beispiel Baden-Württemberg

- Schlüsselzahl** = berechnete Differenz
- Schlüsselzuweisung** = Auszahlung der Differenz
- Steuerkraftsumme** = Steuerkraftmesszahl + Schlüsselzuweisung



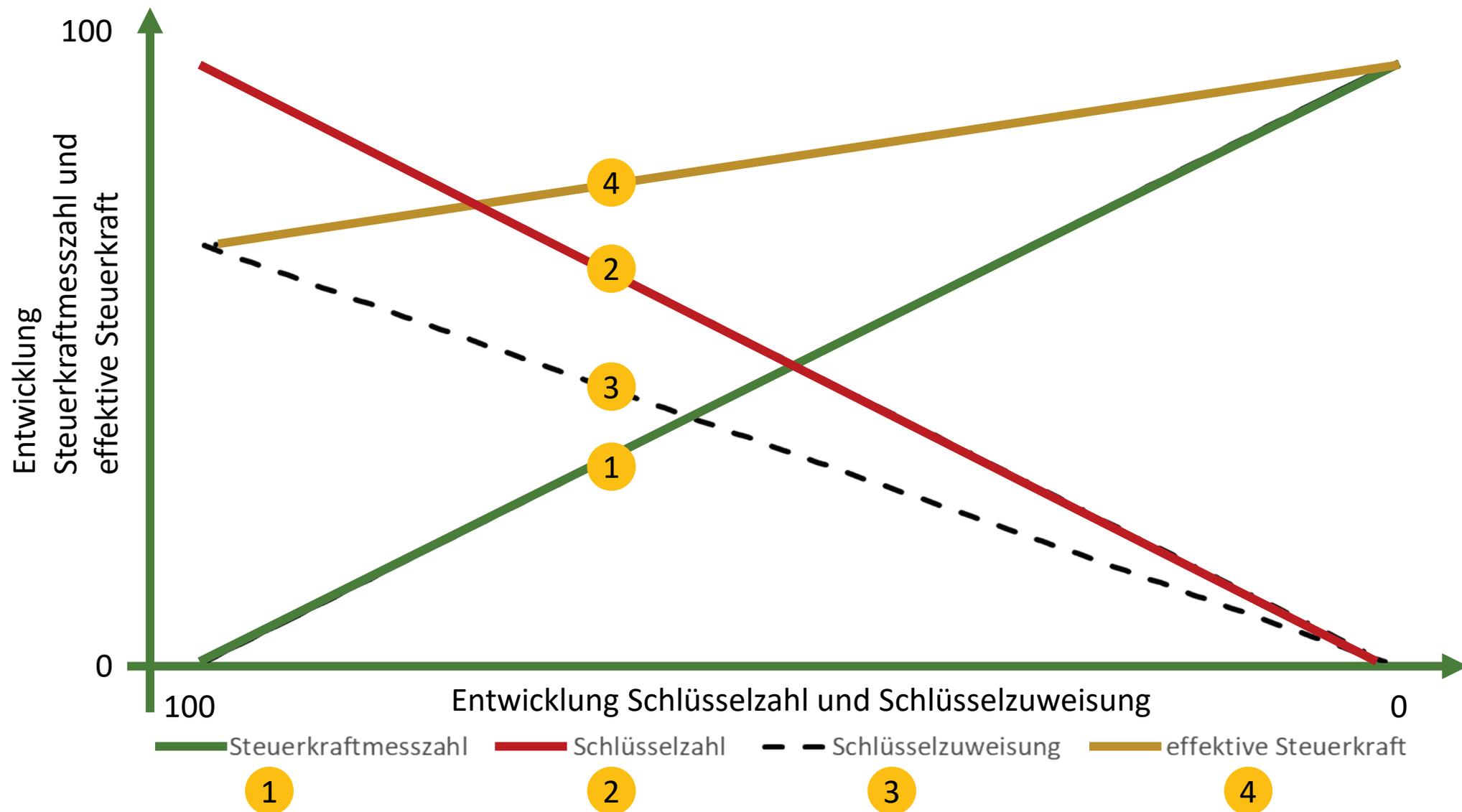
Die unterschiedliche „Auszahlung“ der Schlüsselzahl (= Schlüsselzuweisung) soll etwas mehr Gerechtigkeit zwischen den „ganz armen“ und „armen“ Kommunen erzeugen

# Zusammenhang Bedarfsmesszahl - Steuerkraftsumme - Schlüsselzuweisung



- Eine **Veränderung** der Zusammensetzung der **Steuerkraftsumme verändert nur teilweise** die Einnahmesituation (aufgrund der verringerten Auszahlung der Schlüsselzahl, der Schlüsselzuweisung)
- Erst wenn die Steuerkraftsumme > Bedarfsmesszahl ist (und damit keine Schlüsselzuweisung bezahlt wird), nimmt die Kommune vollständig mehr Geld ein. Man spricht dann von **abundanten** Kommunen

# Entwicklung von Steuerkraftmesszahl, Schlüsselzahl, Schlüsselzuweisung und effektiver Steuerkraft bei konstanter Bedarfsmesszahl/Steuerkraftsumme



Nachhaltiges Flächenmanagement und Wirtschaftlichkeit

Die Kommune als wirtschaftlich agierende Einheit (liberale Stadt)

Siedlungsflächen unter dem Invest-Gesichtspunkt

Kommunalfinanzierung am Beispiel Baden-Württemberg

**Aufwands- / Ertragspositionen bei Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen**

Rahmenbedingungen (legal, ökonomisch, kommunikativ)

Ergebnisse der Umfrage und der Interviews

Vereinfachtes Rechenmodell für eine Wirtschaftlichkeitsbetrachtung

Gesamtbewertungsprozess

Fazit

# Aufwands- / Ertragspositionen bei Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen

## **Einmalige Aufwendungen** (*Bröthaler, Getzner, Gutheil-Knopp-Kirchwald 2014*)

- 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).

## **Laufende Aufwendungen** (*Krause-Junk 2006*):

- Aufwendungen für kommunale Abgaben (wie die Kreisumlage bei kreisangehörigen Kommunen oder aber die Finanzausgleichsumlage),
- 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.

## **Erlöse**

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

Nachhaltiges Flächenmanagement und Wirtschaftlichkeit

Die Kommune als wirtschaftlich agierende Einheit (liberale Stadt)

Siedlungsflächen unter dem Invest-Gesichtspunkt

Kommunalfinanzierung am Beispiel Baden-Württemberg

Aufwands- / Ertragspositionen bei Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen

**Rahmenbedingungen (legal, ökonomisch, kommunikativ)**

Ergebnisse der Umfrage und der Interviews

Vereinfachtes Rechenmodell für eine Wirtschaftlichkeitsbetrachtung

Gesamtbewertungsprozess

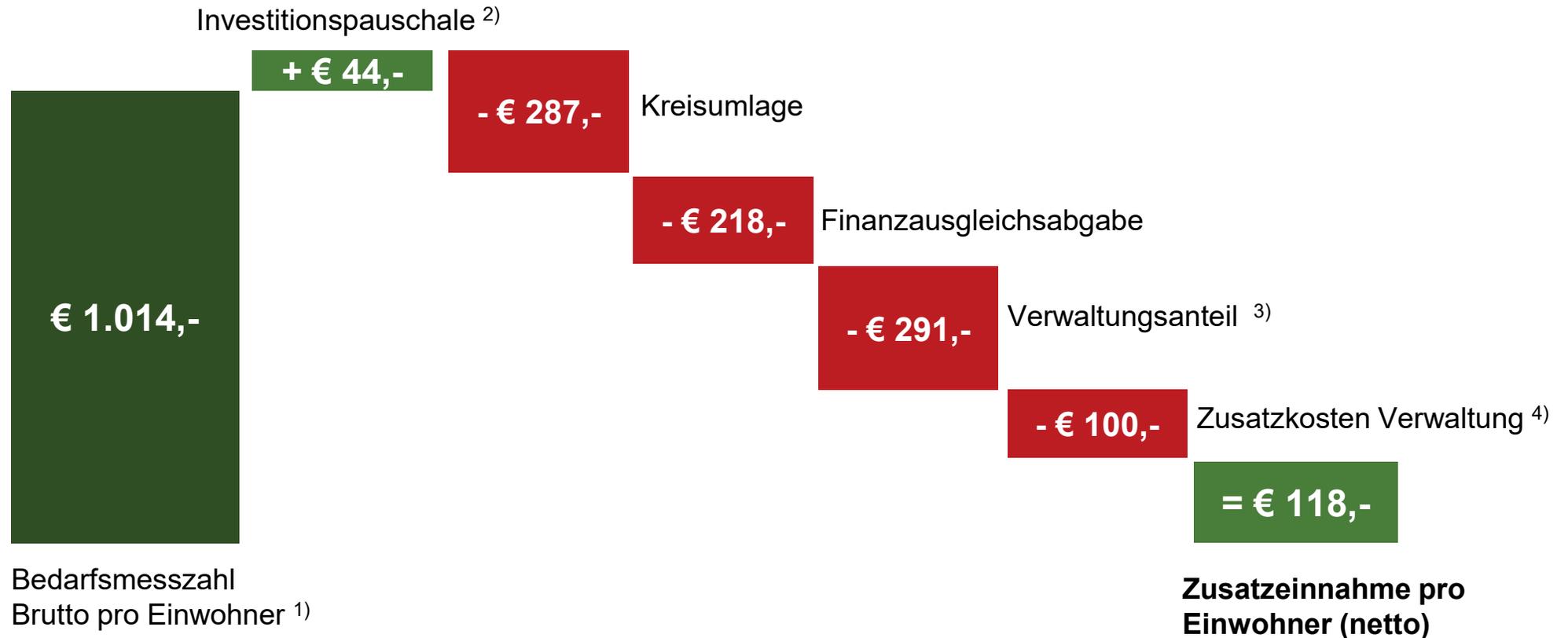
Fazit

# Rahmenbedingungen (legal, ökonomisch, kommunikativ)

## Gesetze unter dem Aspekt Wirtschaftlichkeit

- **Grundgesetz:**
  - Artikel 28 Abs. 2 GG = kommunale Selbstverwaltung, Zielkonflikt mit „grenzüberschreitenden“ einheitlichen Lebensverhältnissen (Sozialstaatsprinzip)
- **Gemeindeordnung**
  - § 77 Abs. 2 GemO: wirtschaftlich und sparsam handeln (keine Legaldefinition was wirtschaftlich ist)
  - § 90 Abs. 2 GemO: Bildung von Rückstellungen (ungewisse Verb. bzgl. Höhe und Zeitpunkt)
- **Gemeindehaushaltsverordnung**
  - § 41 Abs. 2 GemHVO: Ermessensentscheidung bzgl. „sonstigen Rückstellungen“.  
Zielkonflikt mit § 91 Abs 2 GemO (pflegerisch und wirtschaftliche Verwaltung des Vermögens = Substanzerhalt = Rückstellungsbildung)
  - § 12 Abs. 1 GemHVO: Wirtschaftlichkeitsanalyse bei bedeutenden Investitionen (Siedlungsfläche insgesamt kein Invest)
- **Baugesetzbuch**
  - § 1a Abs. 2 S. 1 BauGB: sparsamer und schonender Umgang mit Flächen (Umweltaspekt). Keine expliziten Vorgaben

# Vergleich Anspruch vs. Kosten/Ergebnis am Beispiel Hirschberg a.d. Bergstraße



**Neue Bürger bringen nicht ca. € 1.058,- sondern netto nur ca. € 118,-  
Davon muss u.a. Infrastruktur finanziert werden**

1) 2012 betrug die Bedarfsmesszahl € 9.661.819,- bei 9.532 Einwohnern -> € 1.014,- pro Einwohner

2) Die kommunale Investitionspauschale betrug 2012 € 44,- pro Einwohner

3) Annahme: Hirschberg hat 0,53% Mitarbeiter pro Einwohner und Personalkosten von € 54.960,- pro Mitarbeiter. Es wird ein linearer Anteil an Verwaltungsmitarbeitern pro Kopf angenommen (= 0,53% \* € 54.960,-).

4) Annahme: € 100,- pro Bürger an Zusatzkosten in der Verwaltung (Strom, Papier, EDV, Raum, etc.)

# Vergleich Anspruch, Einnahmen, Kosten, Ergebnis



+	Anteil Investitionspauschale
+	Anteil Einkommensteuer
+	Anteil Umsatzsteuer
+	Anteil Grundsteuer
+	Anteil Gewerbesteuer
+	Anteil Familienlastenausgleich
+	Anteil Schlüsselzuweisung

-	Kreisumlage
-	Finanzausgleichsabgabe
-	Verwaltungsanteil
-	Zusatzkosten Verwaltung



Bedarfsmesszahl  
pro Einwohner

Steuerkraftsumme  
pro Einwohner

**Anspruch pro  
Einwohner**

**Einnahmen pro  
Einwohner**

**Kosten pro  
Einwohner**

**Ergebnis pro  
Einwohner  
(netto)**

**Einnahmen ≠ verfügbare Mittel!**

- In der Vorgehensweise und in den Prozessschritten für die Aufstellung von Flächennutzungsplänen und 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.
- Eine **gesetzliche Regelung erhöht weder eine Bürgerbeteiligung noch** optimiert es den **Zeitpunkt der Wahrnehmung** (*Obermayer & Funke-Kaiser, 2014*)
- Es gibt **keine verbindliche (zeitliche) Verpflichtung** der agierenden Behörden bzw. Projektverantwortlichen zur Informationsbeteiligung der Bürger bzw. der Öffentlichkeit.
- Es gibt **keine Verpflichtung** über **wirtschaftliche Aspekte** ausführlich und transparent **zu informieren**

Nachhaltiges Flächenmanagement und Wirtschaftlichkeit

Die Kommune als wirtschaftlich agierende Einheit (liberale Stadt)

Siedlungsflächen unter dem Invest-Gesichtspunkt

Kommunalfinanzierung am Beispiel Baden-Württemberg

Aufwands- / Ertragspositionen bei Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen

Rahmenbedingungen (legal, ökonomisch, kommunikativ)

**Ergebnisse der Umfrage und der Interviews**

Vereinfachtes Rechenmodell für eine Wirtschaftlichkeitsbetrachtung

Gesamtbewertungsprozess

Fazit

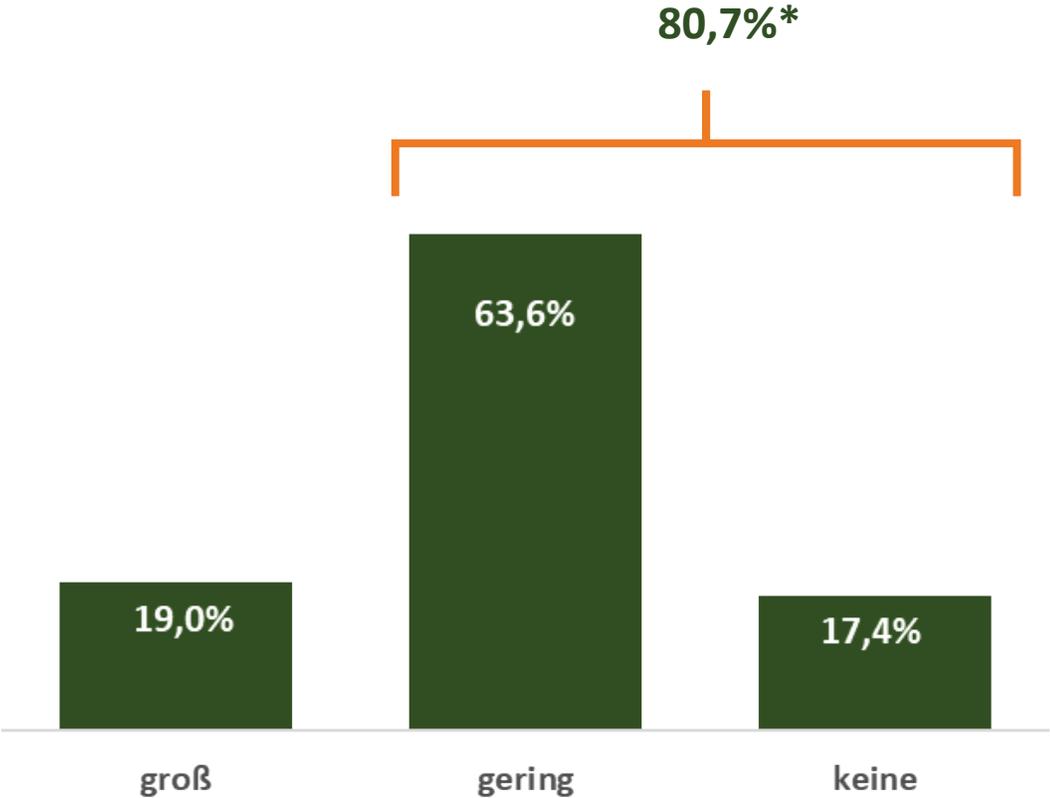
# Ergebnisse der Umfrage und der Interviews

## Umfrage

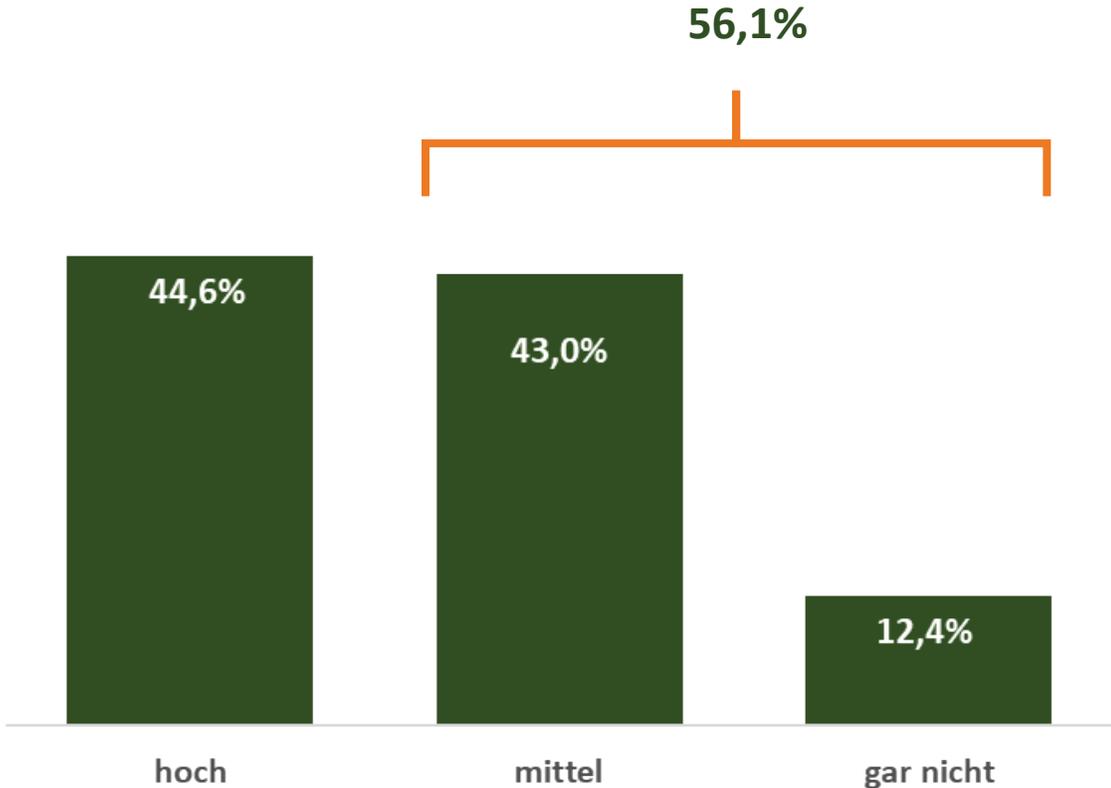
- Vollbefragung aller Kommunen (1.102) in Baden-Württemberg (Mail, Telefon)
- Rücklauf: 121 Antworten (= 10,9% Response Rate)
- 31 Experten-Interviews aus unterschiedlichen Bereichen (Politik, Kommunen, Verwaltung, Beratung, Verbände, Wirtschaft, Umwelt, Verkehr)
- Kernfragen
  - Bedeutung von nachhaltigem Flächenmanagement (Vermeidung von Flächenerweiterungen außerhalb bestehender Siedlungsstrukturen)
  - Bedeutung von Wirtschaftlichkeit bei der Entscheidungsfindung
  - Beurteilung von einem homogenen Verfahrensablauf

# Ergebnisse der Umfrage und der Interviews – Auszug (Umfrage)

## Rolle der Vermeidung von Flächenversiegelungen außerhalb der Ortsgrenzen



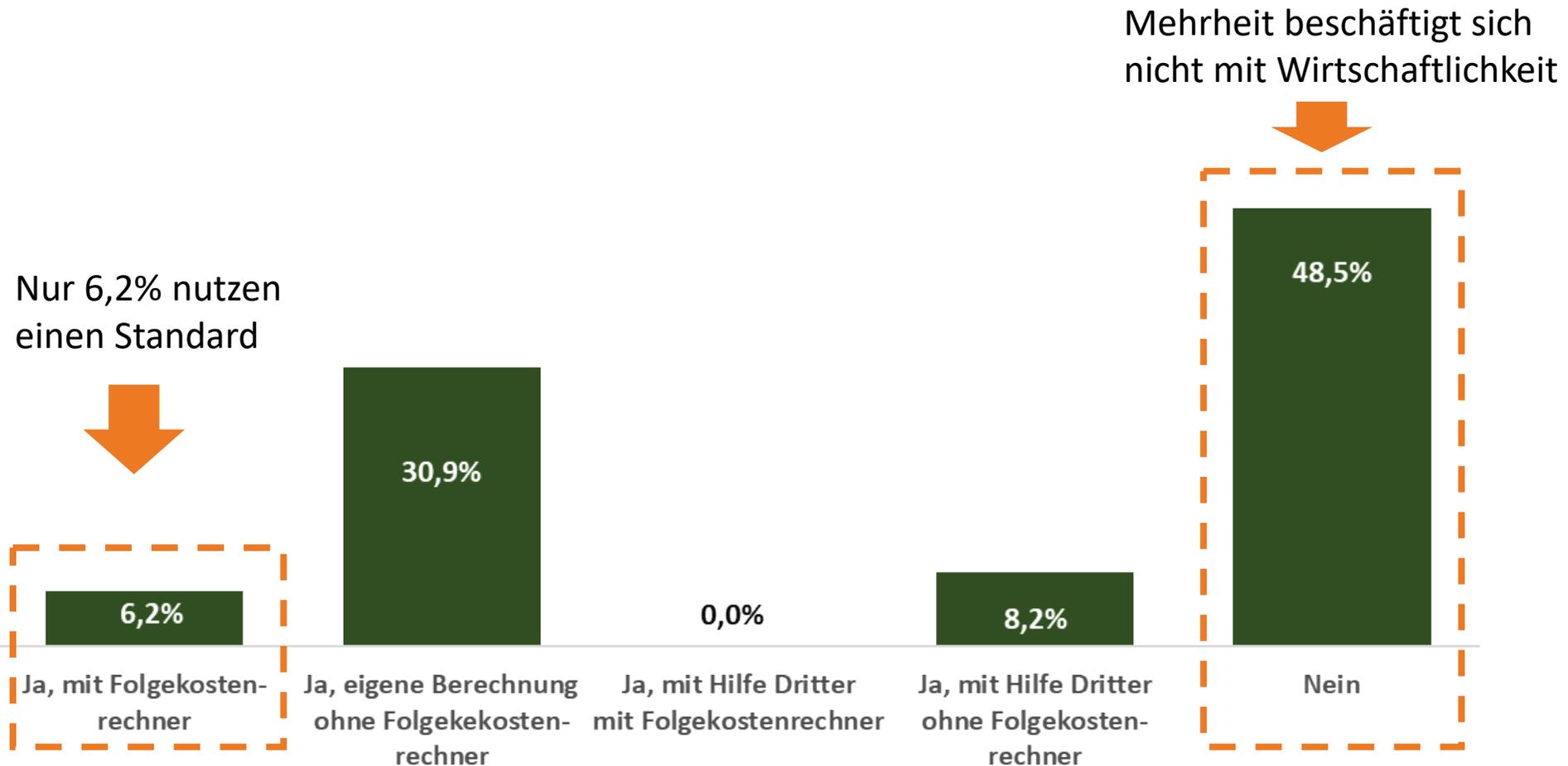
## Stellenwert von wirtschaftlichen Betrachtungen bei Flächenversiegelungen



\* 82,6% haben Flächen außerhalb bestehender Siedlungsstrukturen in den letzten 10 Jahren ausgewiesen

# Ergebnisse der Umfrage und der Interviews – Auszug (Umfrage)

## Wirtschaftlichkeitsbetrachtung bei der Erweiterung von Siedlungsflächen



# Ergebnisse der Umfrage und der Interviews – Auszug (Interviews)

## Nachhaltigkeit & Flächenmanagement (ausgewählte Antworten)

„(...) 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 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.“

„(...). **Das man sich in der Kommune ansieht, was ist versiegelt und was untergenutzt**, sprich: die ganzen Parkplätze vor z.B. irgendwelchen großen Einkaufszentren. 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?**.“

„Also, in unserer Kommune gehen wir halt davon aus, dass wir **viel zu wenig Flächen generell 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.“

„(...). 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.“

# Ergebnisse der Umfrage und der Interviews – Auszug (Interviews)

## Wirtschaftlichkeit (ausgewählte Antworten)

„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.“

„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.“

## Standardprozess (ausgewählte Antworten)

„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.“

„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.“

„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.“

# Ergebnisse der Umfrage und der Interviews – Auszug (Interviews)

## Fazit

- Grundsätzlich wird die **Bedeutung des nachhaltigen Flächenmanagements** von den befragten Personen als wichtiger Punkt **erkannt**
- Die **derzeitigen Verwerfungen** auf dem **Wohnungsmarkt** werden gesehen.
- **Expansion in die Fläche** unter **bestimmten Gesichtspunkten** scheint **gerechtfertigt**
- Alle Möglichkeiten hinsichtlich **Innenverdichtung** sollten **konsequent ausgenutzt** werden.
- **Wirtschaftlichkeit** wird meist **nur kurzfristig gesehen** oder aber auch nur unter dem **Aspekt der Haushaltssanierung** betrachtet
- Eine **Bewusstseinsänderung hinsichtlich Folgekosten** muss bei vielen Kommunen **stattfinden**.
- **Siedlungsexpansion** kann **nicht nur unter wirtschaftlichen Aspekten** betrachtet werden darf. Es spielen auch z.B. soziale oder politische Aspekte eine Rolle.
- Die Idee eines **standardisierten Verfahrens** und Einbettung in einen **Gesamtbewertungsprozess** wurde **positiv** angesehen.
- Allerdings sollte dieser **Ablauf wenig Komplexität** aufweisen, die **kommunale Selbstverwaltung nicht einschränken** und möglichst auch Aspekte berücksichtigen, 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 **Themen**, welche bei Flächenexpansionen berücksichtigt werden sollten, **geschärft werden** könnte.

Nachhaltiges Flächenmanagement und Wirtschaftlichkeit

Die Kommune als wirtschaftlich agierende Einheit (liberale Stadt)

Siedlungsflächen unter dem Invest-Gesichtspunkt

Kommunalfinanzierung am Beispiel Baden-Württemberg

Aufwands- / Ertragspositionen bei Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen

Rahmenbedingungen (legal, ökonomisch, kommunikativ)

Ergebnisse der Umfrage und der Interviews

**Vereinfachtes Rechenmodell für eine Wirtschaftlichkeitsbetrachtung**

Gesamtbewertungsprozess

Fazit

# Vereinfachtes Rechenmodell für eine Wirtschaftlichkeitsbetrachtung

### 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	0,0055
1.7. Personalkosten (Haushalt)	1,00 €
1.8. Personalkosten / Mitarbeiter	1,00 €
1.9. Einnahmen Grundsteuer / m <sup>2</sup>	4,50
1.10. Steuerkraftmesszahl	3,00
1.11. Kommunale Investitionsauschale / Einw	3,00
1.12. Anteil an der Einkommensteuer (Haush)	3,00
1.13. Anteil an der Umsatzsteuer (Haushalt)	0
1.14. Anteil an Familienleistungsausgleich (H)	0
1.15. Schlüsselzuweisungen	3,73
1.16. Kreisumlage	0
1.17. Finanzausgleichumlage	0
1.18. Kindergartenzuschuß Land (Haushalt)	0
1.19. Kleinkinderbetreuung (Haushalt)	0
1.20. Familienleistungsausgleich (Haushalt)	0
1.21. Fläche Baugebiet (brutto)	356,7 m <sup>2</sup>
1.22. Fläche Baugebiet (netto)	356,7 m <sup>2</sup>
1.23. Grundstückgröße - Durchschnitt	450,0 m <sup>2</sup>
1.24. m <sup>2</sup> Preis - Durchschnitt je Grundstück	110
1.25. Kapazität Kindergarten	240
1.26. Kapazität Schule	43.000 €
1.27. Zuschuss Gemeinde an Schulen	135.000 €
1.28. Zuschuss Gemeinde Fördermaßnahmen	500.000 €
1.29. Zuschuss Gemeinde Kindergarten	19 €
2.6. Anteil Schlüsselzuweisung / Einwohner	150 €

### 4. Personal

4.1. Zusätzliche Mitarbeiter Verwaltung	1,9
4.2. Zusätzlicher Mitarbeiter Bauplatz	0,80
4.3. Summe	2,7

### 5. Bebauung

Personen je Einheit	585
Einwohner	585

### 7. Zinsatz

7.1. Solbricks	3,00%
7.2. Habenzins	1,50%

## Grunddaten

### Ermittlung der Gewerbesteuererträge

Jahr	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25
Gew 1 Gewerbeertrag	10.000.000	60.000	100.000	102.000	104.040	106.121	108.243	110.408	112.616	114.869	117.166	119.509	121.899	124.337	126.824	129.361	131.948	134.587	137.279	140.024	142.825	145.681	148.595	151.567	154.598
Gew 2 Hebesatz	380%	380%	380%	380%	380%	380%	380%	380%	380%	380%	380%	380%	380%	380%	380%	380%	380%	380%	380%	380%	380%	380%	380%	380%	380%
Gew 3 Anrechnungshebesatz	290%	290%	290%	290%	290%	290%	290%	290%	290%	290%	290%	290%	290%	290%	290%	290%	290%	290%	290%	290%	290%	290%	290%	290%	290%
Gew 4 Bundesverpflichteter	14,5%	14,5%	14,5%	14,5%	14,5%	14,5%	14,5%	14,5%	14,5%	14,5%	14,5%	14,5%	14,5%	14,5%	14,5%	14,5%	14,5%	14,5%	14,5%	14,5%	14,5%	14,5%	14,5%	14,5%	
Gew 5 Landesverpflichteter	14,5%	14,5%	14,5%	14,5%	14,5%	14,5%	14,5%	14,5%	14,5%	14,5%	14,5%	14,5%	14,5%	14,5%	14,5%	14,5%	14,5%	14,5%	14,5%	14,5%	14,5%	14,5%	14,5%	14,5%	
Gew 6 Erhöhungszahl	30	30	30	30	30	30	30	30	30	30	30	30	30	30	30	30	30	30	30	30	30	30	30	30	
Gew 7 Gewerbesteuerermesszahl	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	
Gew 8 Gewerbesteuerumlage	18	18	18	18	18	18	18	18	18	18	18	18	18	18	18	18	18	18	18	18	18	18	18	18	
Gew 9 Kreisumlage	30	30	30	30	30	30	30	30	30	30	30	30	30	30	30	30	30	30	30	30	30	30	30	30	
Gew 10 Finanzausgleichumlage	22	22	22	22	22	22	22	22	22	22	22	22	22	22	22	22	22	22	22	22	22	22	22	22	
Gew 11 Gewerbesteuer (brutto)	1.330,0	1.330,0	1.330,0	1.330,0	1.330,0	1.330,0	1.330,0	1.330,0	1.330,0	1.330,0	1.330,0	1.330,0	1.330,0	1.330,0	1.330,0	1.330,0	1.330,0	1.330,0	1.330,0	1.330,0	1.330,0	1.330,0	1.330,0	1.330,0	
Gew 11a Gewerbesteuer (brutto) FAG	1.015,0	1.015,0	1.015,0	1.015,0	1.015,0	1.015,0	1.015,0	1.015,0	1.015,0	1.015,0	1.015,0	1.015,0	1.015,0	1.015,0	1.015,0	1.015,0	1.015,0	1.015,0	1.015,0	1.015,0	1.015,0	1.015,0	1.015,0	1.015,0	
Gew 12 Gewerbesteuerumlage	-241,5	-241,5	-241,5	-241,5	-241,5	-241,5	-241,5	-241,5	-241,5	-241,5	-241,5	-241,5	-241,5	-241,5	-241,5	-241,5	-241,5	-241,5	-241,5	-241,5	-241,5	-241,5	-241,5	-241,5	
Gew 12a Gewerbesteuerumlage FAG	-184,3	-184,3	-184,3	-184,3	-184,3	-184,3	-184,3	-184,3	-184,3	-184,3	-184,3	-184,3	-184,3	-184,3	-184,3	-184,3	-184,3	-184,3	-184,3	-184,3	-184,3	-184,3	-184,3	-184,3	
Gew 13 Gewerbesteuer netto FAG	830,6	830,6	830,6	830,6	830,6	830,6	830,6	830,6	830,6	830,6	830,6	830,6	830,6	830,6	830,6	830,6	830,6	830,6	830,6	830,6	830,6	830,6	830,6	830,6	
Gew 14 Schlüsselzuweisung alt	1.500,0	1.500,0	1.500,0	1.500,0	1.500,0	1.500,0	1.500,0	1.500,0	1.500,0	1.500,0	1.500,0	1.500,0	1.500,0	1.500,0	1.500,0	1.500,0	1.500,0	1.500,0	1.500,0	1.500,0	1.500,0	1.500,0	1.500,0	1.500,0	
Gew 15 Erhöhung Steuerkraftsumme																									
Gew 16 Kreisumlage																									
Gew 17 Finanzausgleichumlage																									
Gew 18 eff. GewSt netto	1.088.500	6.531	10.885	11.103	11.325	11.551	11.782	12.018	12.258	12.503	12.754	13.009	13.269	13.534	13.805	14.081	14.363	14.650	14.943	15.242	15.546	15.857	16.175	16.498	16.828
Gew 19 eff. Erhöhung Steuerkraftsumme																									
Gew 20 Delta Zuwachs durch GewSt	297.893																								
Gew 21 Veränderung Schlüsselzuweisung	-891.488	-4.972	-7.628	-7.772	-7.927	-8.086	-8.240	-8.413	-8.581	-8.754	-8.932	-9.115	-9.303	-9.496	-9.694	-9.897	-10.105	-10.318	-10.536	-10.759	-10.987	-11.220	-11.458	-11.701	
Gew 22 Zuwachs GewSt	597.012	1.969	3.266	3.331	3.397	3.465	3.535	3.605	3.677	3.750	3.826	3.905	3.987	4.071	4.158	4.248	4.340	4.434	4.531	4.630	4.731	4.834	4.939	5.046	
Gew 23 Schlüsselzuweisung neu	918.512	913.940	910.892	934.432	963.258	997.298	1.019.299	1.052.264	1.096.839	1.143.114	1.191.100	1.240.807	1.292.336	1.345.687	1.400.861	1.457.869	1.516.722	1.577.431	1.639.997	1.704.531	1.771.044	1.839.637	1.910.321	1.983.106	2.058.092

## Ermittlung der Gewerbesteuererträge

### Gewinn- und Verlustrechnung - Variante I

Grunddaten	Jahr	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	
A Einwohner Neubaugebiet		146	263	322	380	439	498	557	617	677	737	797	857	917	977	1.037	1.097	1.157	1.217	1.277	1.337	1.397	1.457	1.517	1.577	1.637	
1 Externe Zunahme Einwohner Neubaugebiet		88	158	193	228	263	298	333	368	403	438	473	508	543	578	613	648	683	718	753	788	823	858	893	928	963	
2 Externe Zunahme Kindergartenkinder (3-6 Jahre)		6	10	12	14	17	18	19	20	21	22	22	22	22	22	22	22	22	22	22	22	22	22	22	22	22	
3 Effektive Kindergartenkinder		6	10	12	14	17	18	19	20	21	22	22	22	22	22	22	22	22	22	22	22	22	22	22	22	22	
4 Externe Zunahme Grundschul Kinder (6-10 Jahre)		9	16	19	23	26	28	29	31	33	35	36	36	35	35	35	35	35	35	35	35	35	35	35	35	35	
5 Effektive Grundschul Kinder		9	16	19	23	26	28	29	31	33	35	36	36	35	35	35	35	35	35	35	35	35	35	35	35	35	
6 Externe Zunahme Einkommenspflichtige & Rentner																											
7 Wohnheiten																											
Ertrag																											
a Verkauf Grundstücke Gemeinde																											
b F&E - Bevölkerungszunahme																											
c Schlüsselzuweisungen - Bevölkerungszunahme																											
d Kommunale Investitionsauschale - Bevölkerungszunahme																											
e Umsatzsteuer - Bevölkerungszunahme																											
f Familienleistungsausgleich - Bevölkerungszunahme																											
g Grundsteuer																											
h Gewerbesteuer																											
Summe																											
Aufwand																											
i Verkauf Grundstücke Gemeinde	-2.600.000																										
k Kosten Mitarbeiter Bauplatz (90%)	-40.727	-40.727	-40.727	-40.727	-40.727	-40.727	-40.727	-40.727	-40.727	-40.727	-40.727	-40.727	-40.727	-40.727	-40.727	-40.727	-40.727	-40.727	-40.727	-40.727	-40.727	-40.727	-40.727	-40.727	-40.727	-40.727	
l Kosten zusätzl. Mitarbeiter Verw.	-24.570	-44.226	-54.054	-63.882	-73.710	-83.538	-93.366	-103.194	-113.022	-122.850	-132.678	-142.506	-152.334	-162.162	-171.990	-181.818	-191.646	-201.474	-211.302	-221.130	-230.958	-240.786	-250.614	-260.442	-270.270		
m Kosten Kindergarten	-25.107	-45.193	-55.236	-65.279	-75.322	-85.365	-95.408	-105.451	-115.494	-125.537	-135.580	-145.623	-155.666	-165.709	-175.752	-185.795	-195.838	-205.881	-215.924	-225.967	-236.010	-246.053	-256.096	-266.139	-276.182		
n Kosten Grundschule	-1.552	-2.784	-3.414	-4.035	-4.656	-5.277	-5.898	-6.519	-7.140	-7.761	-8.382	-8.999	-9.616	-10.233	-10.850	-11.467	-12.084	-12.701	-13.318	-13.935	-14.552	-15.169	-15.786	-16.403	-17.020		
o Kosten Fördermaßnahmen Schüler	-1.299	-2.239	-2.858	-3.478	-4.098	-4.718	-5.338	-5.958	-6.578	-7.198	-7.818	-8.438	-9.058	-9.678	-10.298	-10.918	-11.538	-12.158	-12.778	-13.398	-14.018	-14.638	-15.258	-15.878	-16.498		
p Kommunale Zuschüsse Einwohner	-24.131	-43.438	-59.089	-74.741	-90.392	-106.044	-121.695	-137.347	-153.000	-168.652	-184.304	-200.000	-215.652	-231.304	-246.956	-262.608	-278.260	-293.912	-309.564	-325.216	-340.868	-356.520	-372.172	-387.824	-403.476		
q Finanzausgleichsumlage Zuz																											

# Vereinfachtes Rechenmodell für eine Wirtschaftlichkeitsbetrachtung

## Grunddaten

- wenig Daten zur Erfassung
- Annahme, dass sich Umfeld durch Siedlungsstruktur nicht verändert (z.B. Zusammensetzung Steuerkraftmesszahl)

## Ermittlung der Gewerbesteuererträge

- Delta-Betrachtung, d.h. nur Veränderungen in den Einnahmen/Ausgaben werden berücksichtigt (Wechselspiel von Steuerkraftmesszahl und Schlüsselzahl)
- Berücksichtigung der derzeitigen Verhältnisse (kommunaler Finanzausgleich)
- zeitlicher Aspekt bzgl. der Schlüsselzuweisung wird berücksichtigt

## Ermittlung der Gewinn und Verlustrechnung

- Delta-Betrachtung, d.h. nur Veränderungen in den Einnahmen/Ausgaben werden berücksichtigt
- Berücksichtigung der derzeitigen Verhältnisse (kommunaler Finanzausgleich)
- zeitlicher Aspekt bzgl. der Schlüsselzuweisung wird berücksichtigt
- anteilige Verwaltungskosten werden berücksichtigt

Nachhaltiges Flächenmanagement und Wirtschaftlichkeit

Die Kommune als wirtschaftlich agierende Einheit (liberale Stadt)

Siedlungsflächen unter dem Invest-Gesichtspunkt

Kommunalfinanzierung am Beispiel Baden-Württemberg

Aufwands- / Ertragspositionen bei Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen

Rahmenbedingungen (legal, ökonomisch, kommunikativ)

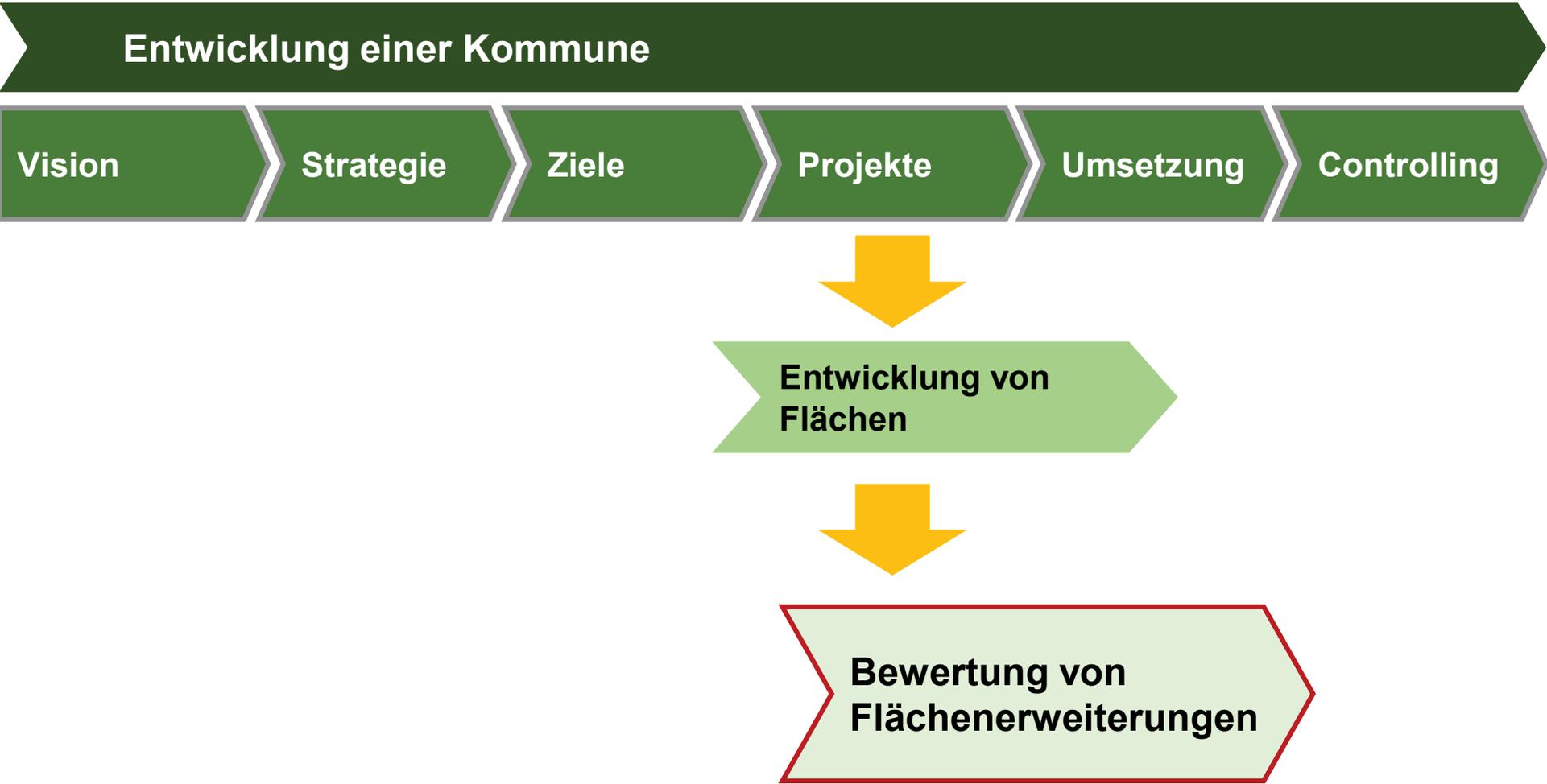
Ergebnisse der Umfrage und der Interviews

Vereinfachtes Rechenmodell für eine Wirtschaftlichkeitsbetrachtung

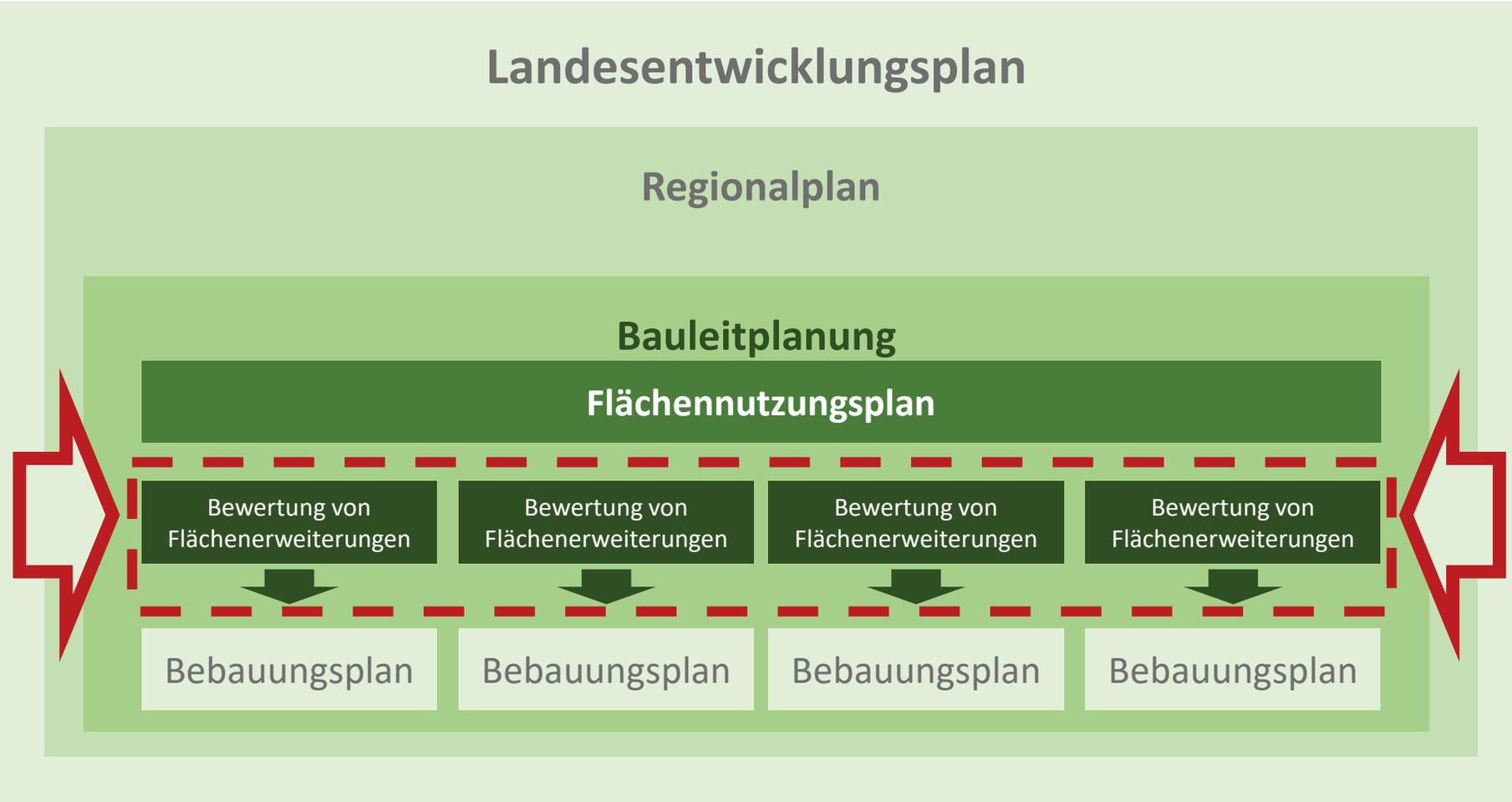
**Gesamtbewertungsprozess**

Fazit

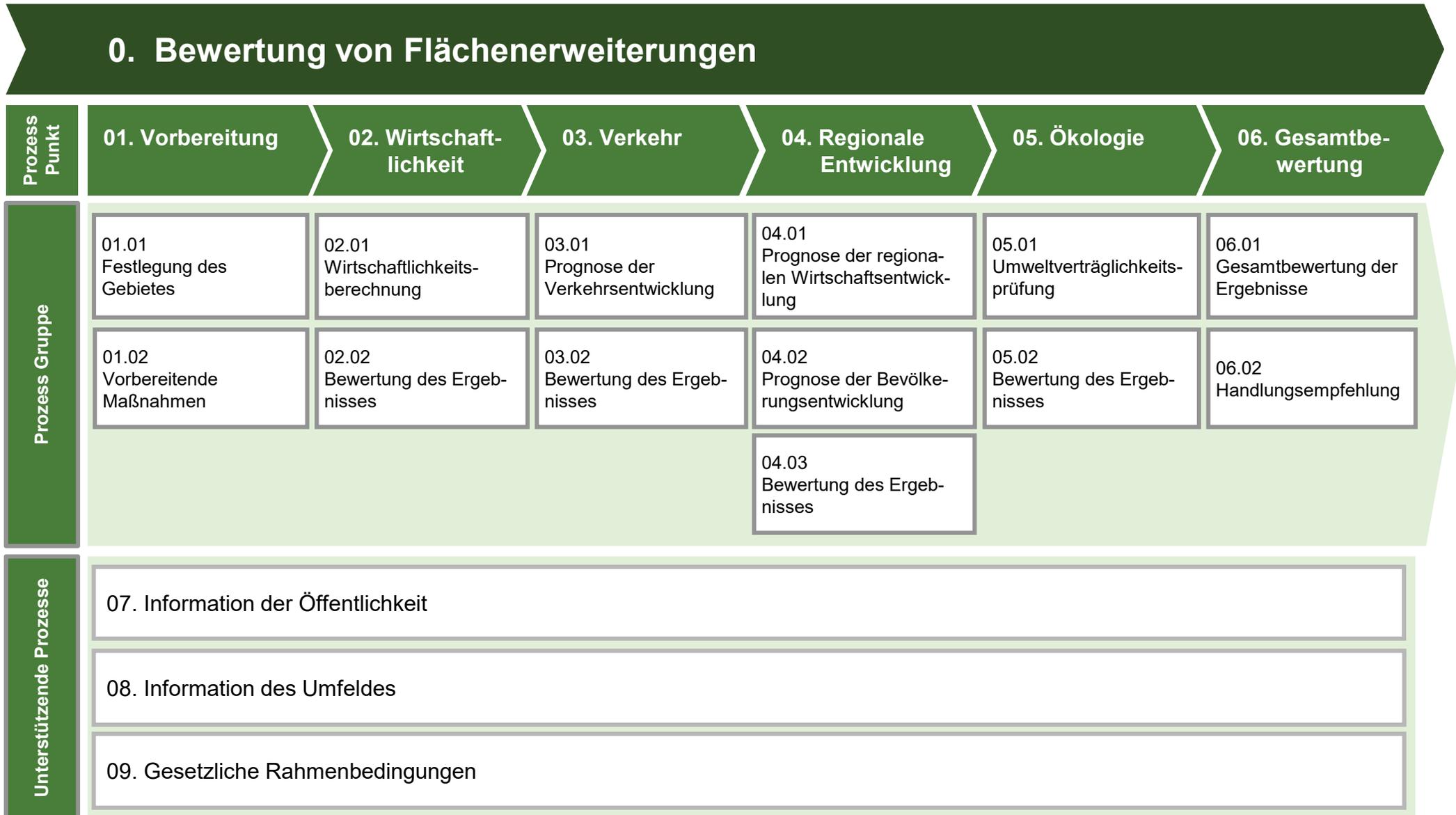
# Gesamtbewertungsprozess



# Gesamtbewertungsprozess- Einordnung



# Gesamtbewertungsprozess



Nachhaltiges Flächenmanagement und Wirtschaftlichkeit

Die Kommune als wirtschaftlich agierende Einheit (liberale Stadt)

Siedlungsflächen unter dem Invest-Gesichtspunkt

Kommunalfinanzierung am Beispiel Baden-Württemberg

Aufwands- / Ertragspositionen bei Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen

Rahmenbedingungen (legal, ökonomisch, kommunikativ)

Ergebnisse der Umfrage und der Interviews

Vereinfachtes Rechenmodell für eine Wirtschaftlichkeitsbetrachtung

Gesamtbewertungsprozess

**Fazit**

## Wirtschaftlichkeit von Siedlungserweiterungen

- Es bestehen rechtliche Hürden, um ein Siedlungsgebiet als eine Gesamtinvestition zu sehen. Es bedarf einiger Anpassungen vom Gesetzgeber
- Widersprüche in der Gesetzgebung müssen eliminiert werden
- Unbestimmte Rechtsbegriffe müssen geklärt werden (z.B.: was bedeutet wirtschaftlich?)
- Eine Verpflichtung zur Bildung (bzw. Ausweis) von Rückstellungen zum Erhalt der Infrastruktur würde die Transparenz erhöhen
- Bewusstsein für die langfristigen ökonomischen Auswirkungen muss in den Kommunen geschärft werden
- Ein transparenter, homogener und verpflichtender Gesamtprozess könnte helfen, Eskalationen zu vermeiden (siehe z.B. Stuttgart 21)
- Eine verbesserte Datenlage kann zur Transparenz beitragen

# Vielen Dank!



Diplom Kaufmann

**Thilo Sekol**, M.B.A.

ext. Doktorand

Lehrstuhl für Wirtschaftsgeographie

Friedrich-Schiller-Universität Jena | Prof. Dr. Sebastian Henn



**Thilo Sekol**, Jahrgang 1966, studierte Betriebswirtschaftslehre an der Universität Mannheim und absolvierte parallel ein MBA Studium in Michigan / USA . Derzeit promoviert er an der Friedrich-Schiller-Universität Jena zum Thema „Flächenerweiterungen außerhalb bestehender Siedlungsstrukturen unter dem Aspekt der Wirtschaftlichkeit“.

Nach dem Studium startete Herr Sekol seine berufliche Karriere bei der damals zur HANIEL Gruppe gehörenden Logistik-Dienstleister trans-o-flex AG und übernahm dort schnell die Gesamtverantwortung für das Beteiligungscontrolling und die Konzernbilanzierung für den damals zur Haniel Gruppe gehörenden Teilkonzern.

1998 wechselte er zur Heidelberger Druckmaschinen AG und war dort zunächst verantwortlich für das Controlling der Vertriebsregion Central Europe. Gleichzeitig übernahm er Management Verantwortung als Aufsichtsrat von insgesamt 5 skandinavischen Tochterunternehmen des Konzerns.

Von 2001 bis 2006 arbeitete Sekol als Leiter Controlling der deutschen Vertriebsgesellschaft innerhalb der Heidelberg Gruppe und führte dort u.a. best practice Lösungen für den Forecast und ein Shared Service Controlling für die Niederlassungen erfolgreich ein.

2006 wechselte er zur SAP SE und übernahm dort diverse koordinierende Aufgaben im Global Controlling.

Seit 2009 ist Herr Sekol als Berater im Bereich CFO Advisory der SAP Deutschland tätig und hat in diversen internen und externen Projekten seine Expertise eingebracht.

Herr Sekol ist verheiratet und Vater von 3 Kindern. Er ist Autor von mehreren Fach- und Buchbeiträgen zum Thema Controlling, Gründer der Rhein-Neckar Controller Tage und war 11 Jahre Organisator des Wissenstransfertages in der Metropolregion Rhein-Neckar, einer Veranstaltung, die sich als Austausch- und Netzwerkplattform innerhalb der Region Rhein-Neckar erfolgreich etabliert hat und 2009 vom Bundespräsidenten ausgezeichnet wurde in der Initiative „Land der Ideen“.

Seit ca. 10 Jahren beschäftigt sich Herr Sekol mit der Wirtschaftlichkeit von Siedlungsgebieten und den Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt. Auslöser war die Entwicklung eines Neubaugebietes in seinem Wohnort.

- Verkaufscontrolling bei Heidelberger Druckmaschinen AG, in: Schäffer/Weber, Bereichscontrolling, Stuttgart 2005
- Vertriebscontrolling einer Konzerngesellschaft, in: Der Controlling Berater, 01/2007
- Do's und Dont's für Controller-Leitlinien aus der Praxis, in: ZFCM 51.Jg.2007, H.5
- Fallstudie Internationale Rechnungslegung, in: Perlitz/Schrank, International Management, Konstanz und München 2013
- Berechnung der Wirtschaftlichkeit des Neubaugebietes Sterzwinkel der Gemeinde Hirschberg an der Bergstrasse, 2013
- Wenn Controlling Controlling braucht, in: ZFCM 58. Jg. 2014, H.4
- Integrated Planning And Simulation: Delivering New Insights At High Speed, in: [www.digitalismag.com](http://www.digitalismag.com), 12/2016
- „... und Hirschberg ist dann weg!? – Kommunaler Wahnsinn am Beispiel einer Gemeinde am Rande der Bergstraße“, Hamburg 2017
- Finance Jobs Shift Gears – How Will You Adapt?, in: [www.digitalismag.com](http://www.digitalismag.com), 05/2017