

**Quellenhinweis:**

Der nachfolgende Beitrag ist dem folgenden Sammelband entnommen:

**Thomas Preuß, Holger Floeting (Hrsg.):**

**Folgekosten der Siedlungsentwicklung.**

**Bewertungsansätze, Modelle und Werkzeuge der Kosten-Nutzen-Betrachtung**

**Beiträge aus der REFINA-Forschung**

**Reihe REFINA, Band III**

**Deutsches Institut für Urbanistik (Difu), Berlin**

Seite 31-41

# Siedeln kostet Geld

## Kostenstrukturen und Rahmenbedingungen der Baulandentwicklung

Jens-Martin Gutsche

### REFINA-Forschungsvorhaben: Kostentransparenz – Wohn-, Mobilitäts- und Infrastrukturkosten – Transparenz der Folgen der Standortwahl und Flächeninanspruchnahme am Beispiel der Metropolregion Hamburg

<b>Projektleitung:</b>	HafenCity Universität Hamburg, Institut für Städtebau und Quartiersplanung: Projektmanagement
<b>Projektpartner:</b>	Planungsbüro Gertz Gutsche Rümenapp – Stadtentwicklung und Mobilität GbR / F+B Forschung und Beratung – Wohnen Immobilien und Umwelt GmbH / LBS Bausparkasse Hamburg AG / Stadt Lauenburg / Gemeinde Henstedt-Ulzburg / Samtgemeinde Bardowick / Samtgemeinde Gellersen / Metropolregion Hamburg / Leitprojekt-AG „Bewusstseinswandel im Flächenverbrauch“ der Metropolregion Hamburg / Umweltministerium Schleswig-Holstein
<b>Modellraum:</b>	Metropolregion Hamburg
<b>Internet:</b>	<a href="http://www.hcu-hamburg.de/stadtplanung/projektmanagement/">www.hcu-hamburg.de/stadtplanung/projektmanagement/</a>

## 1. Kostentransparenz in der Siedlungsentwicklung

Die Besiedlung von Flächen für Wohn-, Gewerbe- oder sonstige Nutzungen verursacht erhebliche Kosten. Diese Kosten erwachsen aus dem Bedarf dieser Nutzungen nach technischen und sozialen Infrastrukturen. Aufgrund der hohen Beträge haben die Kosten von Infrastrukturmaßnahmen schon immer einen wesentlichen Einfluss auf Planungsentscheidungen gehabt. Neben der Höhe der Kosten spielt dabei bis heute vor allem deren Aufteilung auf die Kostenträger eine zentrale Rolle, die sich entweder aus gesetzlichen Vorgaben oder aus marktwirtschaftlicher Aushandlung ergibt.

Dieser Wirkungszusammenhang zwischen einem Mehr an Kostentransparenz in der Siedlungsentwicklung einerseits und einem Weniger an Neuinanspruchnahme von Siedlungsflächen andererseits ist bei einer genaueren Betrachtung komplexer, als es zunächst den Anschein hat. Vor diesem Hintergrund greift dieser Beitrag einige grundsätzliche Fragen der Möglichkeiten und Grenzen einer „Einflussnahme auf die Siedlungsentwicklung“ über die Förderung der „Kostentransparenz in der Siedlungsentwicklung“ auf. Dabei wird überblicksartig auf die wesentlichen Kostenstrukturen und Rahmenbedingungen eingegangen.

## 2. Wofür Kostentransparenz?

Die Schaffung von Kostentransparenz hat zum Ziel, öffentlichen und privaten Entscheidern einen möglichst vollständigen und leicht verständlichen Überblick darü-

ber zu geben, welche Kostenfolgen mit ihrer Entscheidung zur Siedlungsentwicklung verbunden sind.

Diese Entscheider nehmen im Rahmen des Prozesses der Baulandentwicklung unterschiedliche Rollen ein. So treten sie als Anbieter, Mittler oder Nachfrager von Siedlungsflächen auf (vgl. Schiller u.a. 2007). Beispiele sind die Ausweisung eines Baugebiets durch eine Kommune (Anbieterrolle), die Entwicklung eines Siedlungsprojektes durch einen Investor (Mittlerrolle) und die Entscheidung eines Haushaltes oder eines Unternehmens für einen Wohn- oder Gewerbestandort (Nachfragerrolle).

Möglichst vielen Akteuren der Baulandentwicklung sollen im Rahmen des Ansatzes „Mehr Kostentransparenz in der Siedlungsentwicklung“ Hilfsmittel an die Hand gegeben werden, um die Kostenfolgen ihrer Entscheidungen besser abschätzen zu können. Dabei geht es vor allem um solche Akteure, bei denen das bestehende Maß der Kostentransparenz noch als deutlich verbesserungsfähig angesehen wird. Im Fokus stehen immer wieder die privaten Haushalte und die Kommunen. Ansatzpunkt für eine „Kostenberatung“ der privaten Haushalte bei der Wohnstandortwahl bilden vor allem die Mobilitätskosten. So zeigt sich, dass die Wohnkostenvorteile peripherer Standorte durch (im Vergleich zu zentraleren Wohnstandorten) entsprechend höhere Mobilitätskosten aufgezehrt werden. Darauf aufbauende Beratungsinstrumente für die privaten Haushalte bilden den Gegenstand einer Reihe von REFINA-Projekten.

Wie die nachfolgenden Ausführungen zeigen, ist eine Reihe von Kostenträgern an der Finanzierung der Infrastrukturfolgekosten der Siedlungsentwicklung beteiligt (zum Teil ohne es zu wissen). In nicht wenigen Fällen tragen dabei die Entscheider die durch ihre Entscheidung entstehenden Kosten nicht selbst oder zumindest nicht in voller Höhe. Eine Kostentransparenz mit dem alleinigen Ziel einer strukturierten, vollständigen und leicht verständlichen Aufstellung der anfallenden Kosten und deren Träger kann in diesen Fällen keine Handlungsveränderung herbeiführen. Im schlimmsten Fall werden die Entscheider durch die plakative Darlegung der Kostenträgerstrukturen sogar zu einem noch weitergehenden Ausnutzen des Auseinanderfallens von Entscheidungsmacht und Kostenträgerschaft animiert.

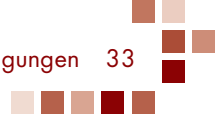
Die Zielsetzung „Kostentransparenz“ muss daher immer auch beinhalten, die strukturierte Aufarbeitung der Kosten- und Kostenträgerstrukturen durch die geschaffenen Bilanzierungsinstrumente zu nutzen um aufzudecken, an welchen Stellen Entscheidungs- und Kostenverantwortung so weit auseinanderfallen, dass gesamtgesellschaftliche Fehlallokationen zu befürchten sind. Sie muss darüber hinaus Vorschläge für die Beseitigung dieser Fehlsteuerungen entwickeln und für deren politische Umsetzung werben.

Insgesamt stellt sich somit die eingangs diskutierte Einflussnahme auf die Siedlungsentwicklung zunächst nur als ein Nebenziel des Ansatzes „Kostentransparenz“ dar. Primäre Ziele der Schaffung von Kostentransparenz sind vielmehr

- der kosteneffiziente Einsatz öffentlicher und privater Mittel sowie
- die Vermeidung von Fehlallokationen aus gesamtgesellschaftlicher Sicht.

Diese zunächst eher theoretisch anmutenden Überlegungen sind für die Praxis der Anwendung von Werkzeugen zur Herstellung einer besseren Kostentransparenz von erheblicher Bedeutung. Die Nutzerinnen und Nutzer der Bilanzierungsinstrumente fragen deren Ergebnisse (fast) immer vor dem Hintergrund ihres rollenspezifischen Bilanzierungsrahmens nach (Was davon muss ich bezahlen?).

Dieses Eigeninteresse ist ein wichtiger Bestandteil des Ansatzes „Kostentransparenz“, denn ohne ein solches Eigeninteresse an der Darstellung der Folgekosten



von Baugebieten könnten die entwickelten Werkzeuge nicht mit einer nennenswerten Nachfrage seitens der öffentlichen und privaten Akteure der Baulandentwicklung rechnen.

Die Beschränkung jedes Akteurs auf seinen Bilanzierungsrahmen bei der Anwendung der genannten Werkzeuge ist zugleich aber auch eines der wesentlichen Hindernisse für die oben definierten Ziele der Kostentransparenz. Der Bilanzierungsrahmen jedes Akteurs ergibt sich aus den finanzgesetzlichen Regelungen sowie den marktwirtschaftlichen Preissetzungen, die aus Sicht der genannten Ziele der Kostentransparenz sowie einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung in vielen Fällen als reine Zufälligkeiten betrachtet werden müssen. Zu diesen entstehungsgeschichtlichen und budgetären Rahmenbedingungen, die keinen direkten Bezug zur Siedlungsentwicklung oder zur Infrastrukturfolgekostenproblematik aufweisen, zählen z.B. die Beitragsfähigkeit von 90 Prozent der Kosten von Erschließungsstraßen oder von gerade 70 Prozent der Erstellungskosten des Wassernetzes sowie die Bemessungsgrundlagen des kommunalen Finanzausgleichs. Die Ergebnisse der Kosten- (und Nutzen-)Analysen können daher sowohl den beiden oben genannten Primärzielen der Kostentransparenz (kosteneffizienter Einsatz von Mitteln und Vermeidung von Fehlallokationen aus gesamtgesellschaftlicher Sicht) als auch den siedlungsstrukturellen Zielen widersprechen.

Chancen und Risiken von Bilanzierungswerkzeugen – insbesondere für die Kommunen – sollen daher im Folgenden etwas näher betrachtet werden. Dazu wird zunächst ein Blick auf die Ausgabenseite (Infrastrukturfolgekosten) geworfen, um in einem zweiten Schritt zu diskutieren, inwieweit diesen Ausgaben Einnahmen gegenübergestellt werden sollten.

### 3. Infrastrukturfolgekosten

Wohn- und Gewerbegebiete erzeugen Folgekosten in vier Bereichen (siehe Abbildung 1):

- technische Infrastruktur der Erschließung,
- soziale Infrastruktur,
- Grünflächen,
- übergeordnete Verkehrsanbindungen (Straße, ÖPNV).

Die Kosten dieser Infrastrukturbereiche im Zusammenhang mit der Ausweisung von Wohn- oder Gewerbegebieten werden häufig als Infrastrukturfolgekosten bezeichnet. In der Praxis kommt es in Zusammenhang mit diesem Begriff immer wieder zu Missverständnissen. So werden insbesondere in kommunalen Entscheidungsgremien unter Infrastrukturfolgekosten meist nur die Kosten der erstmaligen Herstellung von Infrastrukturen (Straßen, Kanäle, Kindertageseinrichtungen, Schulen, Grünanlagen etc.) verstanden (siehe Abbildung 2). Diese Kosten können nicht selten im Rahmen eines städtebaulichen Vertrages auf einen Investor übertragen werden, so dass aus diesen Gremien häufiger die Einschätzung „Infrastrukturfolgekosten sind für uns kein Problem“ zu vernehmen ist.

Gleichzeitig ist vielen kommunalen Entscheidungsgremien jedoch die Folgekostenproblematik von Infrastrukturen durchaus (zum Teil leidvoll) bewusst. Der „Folgekosten-Schock“ bei kommunalen Infrastrukturen wie Schwimmbädern in den 80er-Jahren hat hier bis heute seine Spuren hinterlassen. Die daraus entstandene Nutzung des Begriffs Folgekosten bezieht sich in der Regel jedoch nur auf die Kosten für Betrieb, Unterhaltung, Instandsetzung und Erneuerung als Folge einer

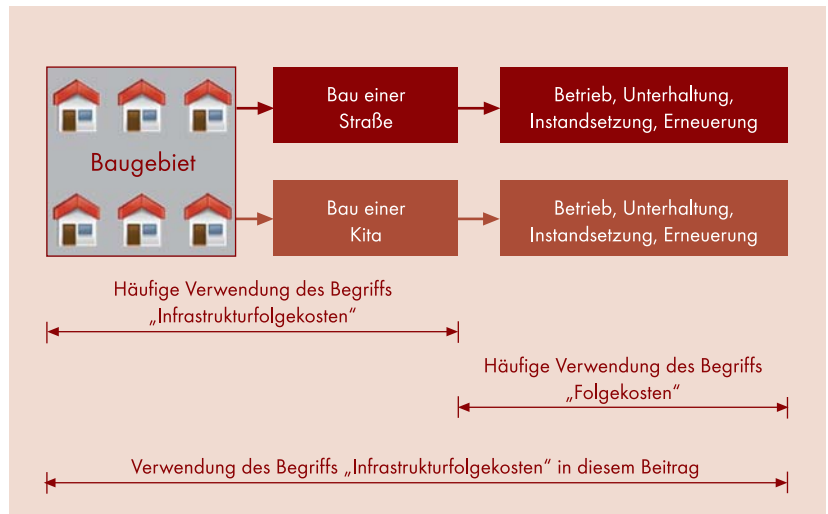
früheren Infrastrukturinvestition (siehe Abbildung 2). Die Kosten der erstmaligen Herstellung sind in diesem Begriff nicht enthalten.

**Abbildung 1:**  
Infrastrukturbereiche mit  
möglichen Folgekosten durch  
neue Wohnbaugebiete\*



\*Quelle: Darstellung Jens-Martin Gutsche.

**Abbildung 2:**  
Begriff Infrastruktur-  
folgekosten\*



\*Quelle: Darstellung Jens-Martin Gutsche.

Im Zusammenhang mit Fragen der Siedlungsentwicklung bzw. der Ausweisung von Wohn- und Gewerbegebieten erscheint jedoch ein Infrastrukturfolgekosten-Begriff sinnvoll, der sowohl die Kosten der erstmaligen Herstellung von sozialen und technischen Infrastrukturen als auch die Kosten für Betrieb, Unterhaltung, Instandsetzung und Erneuerung als Folge der (kommunalen) Entscheidung über die Ausweisung eines Wohn- oder Gewerbegebietes umfasst (siehe Abbildung 2).



### 3.1 Technische Infrastruktur der Erschließung

Wohn- und Gewerbegebiete benötigen für ihre Nutzbarkeit Erschließungsnetze. Dazu zählen die Straßen, die Anlagen und Kanäle der Abwasserentsorgung – Letztere entweder getrennt in Schmutz- und Regenwasserkanalisation („Trennsystem“) oder in Form einer gemeinsamen Kanalisation („Mischsystem“) – sowie die Leitungen der Wasserversorgung, der Stromversorgung sowie (sofern im Gebiet vorhanden) der Gasversorgung. Hinzu kommen die Leitungen für den klassischen Telefonanschluss bzw. (sofern im Gebiet vorhanden) für Internetverbindungen höherer Leistungsfähigkeit (aktuell z.B. DSL). Je nach Energieversorgungskonzept der Gemeinde werden in einigen Gebieten auch Leitungen der Fernwärme bzw. der Kraft-Wärme-Kopplung benötigt.

Die technischen Infrastrukturen zeichnen sich durch einige typische Merkmale aus. So existiert – im Gegensatz zu den sozialen Infrastrukturen – eine physische Verbindung zu allen Wohnungen. Dies führt nach der Fertigstellung der Netze zu einer deutlich geringeren Planungs- und Nutzungsflexibilität. „Einmal gebaut“ sind technische Infrastrukturen kaum noch anpassungsfähig. Dies gilt auch bei einem deutlichen Rückgang der Nutzung, z.B. aufgrund der Überalterung eines Wohnquartiers oder gar wegen partiellem Leerstand. Dies ist vor allem deshalb kritisch, weil technische Infrastrukturen durch hohe Kapitalkosten gekennzeichnet sind, verbunden mit sehr langen Lebensdauern. Diese machen sich auch noch nach Jahrzehnten als Buchwerte oder Kreditbelastungen bemerkbar. Personalkosten spielen hingegen eine untergeordnete Rolle.

Eine weitere wichtige Eigenschaft der technischen Infrastruktur ist, dass der sich ergebende Mengenbedarf (Meter Leitungslänge, Quadratmeter Straßenfläche) viel stärker von der Flächengröße der besiedelten Fläche als von der Intensität der Nutzung auf dieser Fläche abhängig ist. So bestimmt die Fläche vor allem die Netzlänge. Bei Wohngebieten werden z.B. pro Hektar Nettowohnbauland etwa 200 Meter Straßen und Netzlängen benötigt. Zwar hängen Breite und Durchmesser dieser Straßen, Leitungen und Rohre in einem gewissen Rahmen von der Wohndichte (z.B. Wohneinheiten pro Hektar Nettowohnbauland) und der Gesamtgebietsgröße ab. Betrachtet man jedoch die Kosten pro Nutzungseinheit (bei Wohngebieten: pro Wohneinheit), so treten die Kostenwirkungen von Straßenbreite und Rohrdurchmessern deutlich hinter der „Flächenwirkung“ der Netzlänge zurück. Insgesamt ergeben sich so deutlich ansteigende Kosten pro Wohneinheit bei sinkender Wohndichte (siehe Abbildung 3).

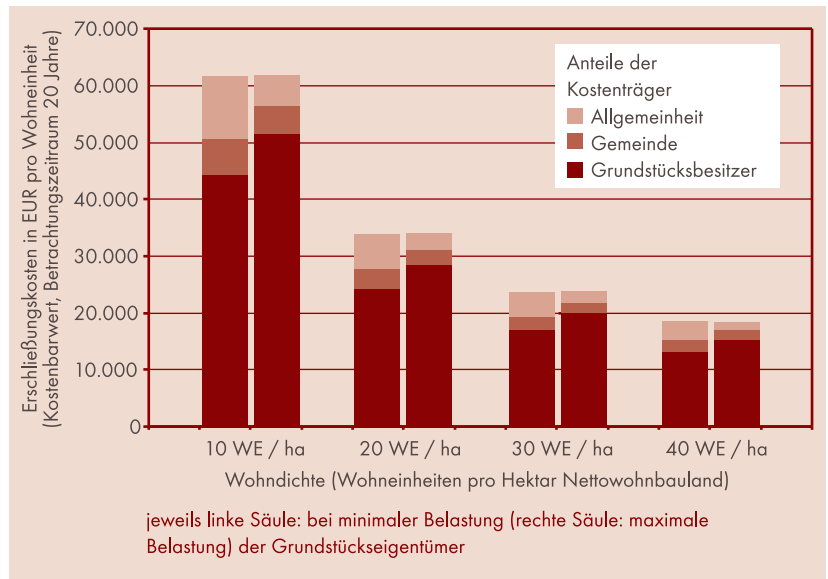
Summiert man die Kosten der technischen Infrastrukturnetze der Erschließung und bezieht neben den Ausgaben für die erstmalige Herstellung auch die Ausgaben der Folgejahre für Betrieb, Unterhaltung, Instandsetzung und Erneuerung mit ein, so zeigt sich, dass die Grundstücksbesitzer nur etwa 70 bis 85 Prozent der anfallenden Kosten tragen. Der Rest verteilt sich auf die Kommune (d.h. die Steuerzahler) und die Allgemeinheit der Netzkunden. Letztere zahlt ihren Finanzierungsanteil an einem Baugebiet (in dem nur ein Bruchteil der Allgemeinheit der Netzkunden selbst wohnt) über ihre monatlichen Verbrauchstarife für Wasser, Strom, Gas, Abwasser und Müll. Die genauen Anteile variieren in Abhängigkeit von der jeweiligen örtlichen Anwendung der gesetzlichen Möglichkeiten innerhalb der in Abbildung 3 dargestellten Spannen.

Die in Abbildung 3 dargestellten Kosten der technischen Erschließung gelten für Flächen, die eine innere Erschließung benötigen. Dies ist bei Baulücken, Nachverdichtungen und kleinen Arrondierungen in aller Regel nicht der Fall. Hier fallen

nur sehr geringe zusätzliche Infrastrukturkosten für die noch fehlenden Hausanschlüsse an. Diese Restkosten (auch für den Betrieb!) sind in aller Regel vollständig von den Haus- bzw. Grundstücksbesitzern zu tragen.

**Abbildung 3:**

Kostenstruktur der technischen Infrastruktur\*



\*Quelle: Darstellung Jens-Martin Gutsche.

Als zusätzliche Kostenposition kommt die äußere Erschließung hinzu, mit der das neu geschaffene innere Netz eines Baugebiets an das bestehende Netz angeschlossen wird. Der Umfang der äußeren Erschließung ist in hohem Maße einzel-fallabhängig. Im Außenbereich sowie in Randlagen sind Anlagen der äußeren Erschließung häufiger erforderlich als in integrierten Lagen.

Die Nutzung der vorhandenen Infrastruktur bei kleineren Flächen (Baulücken, Nachverdichtungen, Arrondierungen) sowie die in aller Regel im Vergleich zum Außenbereich leicht erhöhte Dichte sind die wesentlichen Kostenvorteile einer Innenentwicklung gegenüber einer Außenentwicklung.

### 3.2 Soziale Infrastruktur

Soziale Infrastrukturen spielen als Folgekosten der Siedlungsentwicklung vor allem bei Wohngebieten eine Rolle. Hierbei stehen in aller Regel die Einrichtungen für Kinder und Jugendliche, d.h. Kindertagesstätten und Schulen, im Mittelpunkt. Hintergrund sind deren hohe Nutzungsquoten (bis hin zur Schulpflicht) sowie die hohen Kosten pro Platz in diesen Einrichtungen. Letztere liegen bei Schulen und Kindertageseinrichtungen etwa zwischen 3 000 und 6 000 Euro pro Jahr und werden je nach Einrichtung durch die Kommunen oder das Land getragen. In aller Regel liegen die Folgekosten eines Wohnbaugebiets im Bereich der sozialen Infrastruktur höher als im Bereich der technischen Infrastruktur.

Hierbei ist jedoch zu beachten, dass die Kosten der Kinderbetreuung und Beschulung zu großen Teilen auch dann anfallen würden, wenn das entsprechende Baugebiet nicht realisiert würde. Die Kinder würden in diesem Fall in einer anderen Einrichtung (unter Umständen sogar in der gleichen) betreut bzw. beschult werden. Das



Vermeidungspotenzial, das sich im Bereich der technischen Infrastruktur z.B. durch die Wahl höherer Wohndichten sowie die Ausnutzung vorhandener Infrastruktur im Innenbereich ergibt, liegt bei der sozialen Infrastruktur somit fast ausschließlich bei den Investitionskosten für zusätzlich benötigte bauliche Kapazitäten.

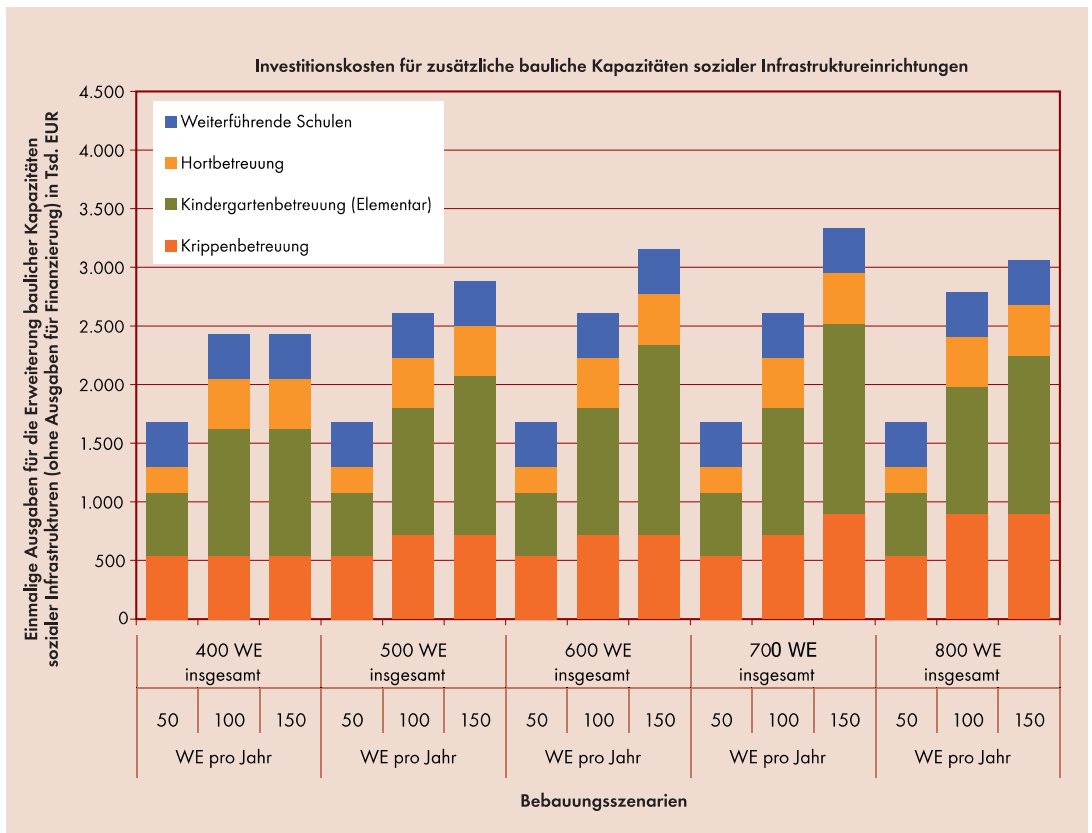
Investive Folgekosten löst ein Baugebiet im Bereich der sozialen Infrastruktur dann aus, wenn die zusätzliche Nachfrage aus dem Baugebiet in den vorhandenen Einrichtungen keinen „räumlichen“ Platz mehr findet oder die freien (baulichen) Kapazitäten innerhalb der Gemeinde so weit entfernt liegen, dass politischer Wille artikuliert wird, näher gelegene Angebote zu schaffen. Zusätzliches Personal zählt zu den laufenden Kosten und ist mit dem wegfallenden (oder nicht hinzukommenden) Personal in den Einrichtungen gegenzurechnen, in die die Kinder gegangen wären, wenn das Baugebiet nicht gebaut worden wäre.

Auslöser für den zusätzlichen Platzbedarf ist nicht selten eine Nachfragespitze. Aufgrund der vergleichsweise homogenen Altersstruktur der zuziehenden Haushalte (und ihrer Kinder) kommt es zu einer zeitlichen Ballung der Nachfrage. Nachfragespitzen sind in Gebieten mit einem hohen Eigentumsanteil in der Regel stärker ausgeprägt als in Gebieten mit hohem Mietanteil. Einfluss auf die Höhe der Nachfragespitze hat neben der Projektgröße vor allem die Realisierungsgeschwindigkeit eines Baugebietes. Abbildung 4 zeigt dies anhand der Daten eines realen Projektes im Hamburger Umland. Hier löst eine schnelle Realisierung (150 Wohneinheiten pro Jahr) von insgesamt 400 Wohneinheiten einen höheren Investitionsbedarf aus als eine langsame Realisierung (50 WE pro Jahr) von insgesamt doppelt so vielen Wohnungen (800 WE).

**Abbildung 4:**

Abhängigkeit des Investitionsbedarfs im Bereich der sozialen Infrastruktur von Projektgröße und Realisierungsgeschwindigkeit. Daten eines realen Beispiels aus dem Hamburger Umland\*

\*Quelle: Modellrechnung und Darstellung Jens-Martin Gutsche.





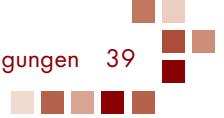
Die Diskussion und die politische Wahrnehmung des Folgekostenbereichs Soziale Infrastruktur werden zunehmend von der demografischen Entwicklung geprägt. Auch klassische Zuzugs- und Suburbanisierungsgemeinden spüren den Rückgang der Betreuungskinder- und Schülerzahlen in ihren Einrichtungen. Entsprechend sehen sich Genehmigungsbehörden und Raumordnung immer häufiger einer Argumentation „Ihr müsst mein Baugebiet genehmigen, damit meine Kita/meine Schule wieder ausgelastet ist“ konfrontiert.

Diese – aus der Sicht einer (kleinen) Gemeinde in hohem Maße nachvollziehbare – Argumentation zeigt die zentrale Bedeutung des am Beginn dieses Beitrags diskutierten individuellen Bilanzierungsrahmens der Akteure. Aus Sicht der einzelnen Gemeinde, die ein Baugebiet ausweisen will, spricht das Kostenargument für die Realisierung dieses Gebiets, weil durch die zusätzliche Auslastung die eigenen Einrichtungen wieder wirtschaftlicher arbeiten können. Diese Argumentationslinie findet man auch im Falle der technischen Infrastruktur, z.B. im Zusammenhang mit der Auslastung von Kläranlagen. Aus einer regionalen Perspektive verliert dieses Argument erheblich an Überzeugungskraft, denn die durch das Baugebiet in die Gemeinde gezogenen Kinder fehlen nun in anderen Einrichtungen von Nachbargemeinden. Im schlimmsten Fall gefährdet ihr Fehlen dort sogar Einrichtungen, deren Erhalt aus regionaler Sicht (z.B. zur Sicherstellung einer Flächenversorgung und kurzer, gut mit dem ÖPNV realisierbarer Schulwege) Priorität hat.

Der Aus- oder Neubau von sozialen Infrastruktureinrichtungen für Kinder und Jugendliche im Zusammenhang mit Baugebieten (siehe Abbildung 4) kann in Zeiten der massiven Nachfragerückgänge durch den demografischen Wandel fast per se als ein Anzeichen für Fehlallokationen gesehen werden. Aufgrund von Baugebieten Schulen oder Kindertagesstätten auszubauen, ist in Zeiten, in denen andere Kommunen (häufig erfolglos) um den Erhalt ihrer Einrichtungen kämpfen, nur schwer begründbar. Dies gilt umso mehr, als die oben genannte Argumentation von Gemeinden, nämlich Baugebiete genehmigt zu bekommen, um bestehende Infrastruktureinrichtungen auszulasten, zeigt, wie stark die Kommunen bereits von Remanenzkosten (also steigenden Pro-Kopf-Kosten bei sinkender Nachfrage) geplagt werden. Wird auf diese flächendeckende Problemstellung reagiert, indem Baugebiete neue Nachfrage generieren sollen, und kommt es dabei in einer bestimmten Anzahl der Fälle zu einem Ausbau von Einrichtungen, wird das Remanenzkostenproblem nicht gelöst, sondern zusätzlich verschärft.

### 3.3 Grünflächen

Grünflächen bilden ein wichtiges Gestaltungselement für Wohn- und Gewerbegebiete und steigern die Wohn- und Nutzungsqualität dieser Gebiete erheblich. Häufig werden sie durch einen Investor im Rahmen der Gebietserstellung hergestellt und dann der Gemeinde übertragen. Eine Reihe von Praxisbeispielen zeigt, dass die Kosten der kontinuierlichen Pflege dieser Grünflächen zum Zeitpunkt der kommunalen Entscheidungsfindung nicht im Blick waren und somit als unerwartete Folgekosten der Baulandausweisung auftreten.



### 3.4 Übergeordnete Verkehrsnetze

Infrastrukturfolgekosten von Wohn- und Gewerbegebieten treten auch bei den übergeordneten Infrastrukturnetzen auf. Dazu zählen das übergeordnete Straßennetz sowie der öffentliche Personennahverkehr (ÖPNV). Die Schwierigkeit einer Quantifizierung dieser Folgekosten liegt darin, dass die Mehrzahl der Gebiete für sich genommen zu klein ist, um eine nennenswerte Mehrbelastung (oder messbare Fahrgastverluste) zu erzeugen. In der kumulativen Wirkung über alle Gebietsentwicklungen einer Region sind die Folgen jedoch erheblich und für die Träger der entsprechenden Infrastrukturen auch finanziell spürbar.

So zeigen z.B. Modellrechnungen für die Region Hannover, dass eine disperse Siedlungsentwicklung ohne Orientierung am zentralörtlichen System bzw. den attraktiven ÖPNV-Achsen zu einer Mehrbelastung des übergeordneten Straßennetzes von über zwei Kilometern Autofahrt pro Tag und Einwohner führt (vgl. Region Hannover 2008). Daraus ergeben sich entsprechende Investitionsbedarfe an den Überlastungsstellen des regionalen Straßensystems. Zugleich kommt es im ÖPNV zu deutlichen Rückgängen der Fahrgastzahlen, wodurch entsprechende Anpassungsmaßnahmen wie Angebotsreduzierungen und Fahrpreiserhöhungen notwendig werden.

## 4. Gegenrechnen von Einnahmen?

Kostenbetrachtungen sind in aller Regel Nutzenbetrachtungen gegenüberzustellen. Bleibt man auf der Ebene einer monetären Betrachtung, so rücken bei einer Bilanzierung für Gemeinden die kommunalen Einnahmen in den Mittelpunkt. Den eben diskutierten Infrastrukturfolgekosten von Gebietsausweisungen werden daher üblicherweise die kommunalen Mehreinnahmen solcher Gebietsentwicklungen gegenübergestellt.

Die kommunalen Mehreinnahmen aus der Entwicklung von Wohn- oder Gewerbegebieten ergeben sich aus

- der Grundsteuer,
- der Einkommensteuer (Kommunalanteil),
- der Gewerbesteuer (nach Abzug der Umlage),
- der Umsatzsteuer (Kommunalanteil),
- dem landesspezifischen kommunalen Finanzausgleich (Effekt kann auch negativ sein),
- einer gegebenenfalls erhobenen Konzessionsabgabe der Versorger,
- landesspezifischen Beteiligungen der Kommunen an anderen Steuern (z.B. der Grunderwerbsteuer) sowie
- Mehreinnahmen aus weiteren kommunalen Steuern mit relativ geringem Aufkommensvolumen.

Hier abzuziehen sind

- die Kreisumlage (sofern die Gemeinde kreisangehörig ist),
- die Umlage an Amt, Samtgemeinde, Verbandsgemeinde, Zweckverband etc. (sofern entsprechende Mitgliedschaften bestehen) sowie
- aufgabenspezifische Schlüsselzahlungen in Abhängigkeit von den Einnahmen (z.B. Kreisschulbaukassen oder Vergleichbares).

Bei der Abschätzung dieser Nettomehreinnahmen ist stets zu beachten, dass der modellhaft betrachtete Zustand „mit Gebietsausweisung“ einem eindeutig defi-

nierten Zustand „ohne Gebietsausweisung“ gegenübergestellt werden muss. So sind unter anderem Annahmen darüber zu treffen, welcher Anteil der Bewohner (und Steuerzahler) des neuen Baugebiets auch bei dessen Nichtrealisierung in der Gemeinde wohnen würde. Diese Annahme wird häufig in Form einer „Zuzugsquote“ berücksichtigt.

Ein Gegenrechnen der Einnahmen führt zu einer fiskalischen Gesamtbilanz für ein Siedlungsvorhaben. Diese fiskalische Gesamtbilanz erfreut sich in der Regel eines erheblichen kommunalen Interesses. Dementsprechend erfolgt in vielen Bilanzierungsmodellen eine Gegenrechnung der kommunalen Einnahmen.

Das Gegenrechnen von Einnahmen ist vor dem Hintergrund der eingangs des Beitrags definierten Zielsetzungen

- Einflussnahme auf die Siedlungsentwicklung (weniger Flächenneuanspruchnahme),
  - kosteneffizienter Einsatz öffentlicher und privater Mittel sowie
  - Vermeidung von Fehlallokationen aus gesamtgesellschaftlicher Sicht
- jedoch nicht unkritisch zu bewerten. So bezieht sich das Gegenrechnen in aller Regel allein auf den Bilanzierungsrahmen der Kommunen und blendet Kosten und Nutzen anderer Träger aus.

Aber auch innerhalb des eigenen Bilanzierungsrahmens birgt das Gegenrechnen von Einnahmen gewisse Gefahren. Die Erschließung zusätzlicher Siedlungsflächen und die damit einhergehende Erzeugung von Kapitalkosten für die Errichtung zusätzlicher Straßen, Kanäle und sozialer Infrastruktureinrichtungen erscheinen in einer Bilanz, in der das entsprechende Wohn- oder Gewerbegebiet viele kommunale Einnahmen produziert, weniger kritisch als in einer Bilanz, bei der die Mehreinnahmen eher gering ausfallen, so dass es zu einer insgesamt negativen Gesamtbilanz kommt. Dies führt z.B. dazu, dass sich dasselbe Baugebiet in einem Jahr mit vielen Landesmitteln im kommunalen Finanzausgleich (Grundbetrag bzw. Ausgleichsmasse) besser rechnet als in einem Jahr, in dem das Land aufgrund angespannter Haushaltslage weniger Mittel für den kommunalen Finanzausgleich zur Verfügung stellt. Ebenso rechnet sich ein vergleichbares Baugebiet in unterschiedlichen Bundesländern besser oder schlechter, ohne dass Unterschiede bei der Neuinanspruchnahme von Flächen oder der Verschärfung einer zukünftigen Remanenzkostenproblematik erkennbar sind. In diesem Zusammenhang wurde eingangs des Beitrags von (aus Sicht der Siedlungsentwicklung) Zufälligkeiten des kommunalen Finanzsystems gesprochen.

Ohne ein Gegenrechnen der Einnahmen verlieren die Aussagen der Bilanzierungselemente für die kommunalen Entscheider jedoch erheblich an Interesse. So besteht der monetäre Bezugsrahmen der kommunalen Entscheidung ja eben gerade aus der Bilanzierung der kommunalen Mehreinnahmen und -ausgaben und nicht aus den oben genannten Zielen eines „Mehr an Kostentransparenz in der Siedlungsentwicklung“.

Mit diesem Widerspruch müssen die in diesem Sammelband von den verschiedenen REFINA-Projekten vorangebrachten Ansätze für eine Verbesserung der Kostentransparenz bei der Baulandausweisung in der praktischen Umsetzung „leben“. Die Existenz dieses Widerspruchs ist kein Grund, den Ansatz an sich in Frage zu stellen. Vielmehr geht es darum, nach Möglichkeiten zu suchen, durch die Ausgestaltung und Anwendung der entwickelten Werkzeuge einen möglichst hohen Grad der Erreichung der oben genannten Ziele sicherzustellen.

Ein wichtiger Ansatzpunkt ist dabei, die Nutzerinnen und Nutzer dazu zu bewegen, unterschiedliche Varianten der Siedlungsentwicklung in ihrer Gemeinde ver-



gleichend gegenüberzustellen. Die Zufälligkeiten des Finanzsystems (insbesondere auf der Einnahmenseite) werden auf diese Weise zwar nicht vollständig aufgelöst, in ihrer Wirkung auf das Analyseergebnis jedoch erheblich abgeschwächt.

## Literatur

*Region Hannover* (2008): Auf den Standort kommt es an. Auswirkungen von kommunalen und privaten Planungsentscheidungen auf den Verkehr, Hannover (Beiträge zur regionalen Entwicklung, Nr. 111).

*Schiller, Georg, Jens-Martin Gutsche und Clemens Deilmann* (2007): Von der Außen- zur Innenentwicklung von Städten und Gemeinden – Erarbeitung von Handlungsvorschlägen sowie Analysen der ökologischen, ökonomischen und sozialen Wirkungen einer Neuorientierung der Siedlungspolitik, Dessau (UBA-Forschungsvorhaben – FKZ 203 16 123/02, Endbericht. Kurztitel: Das Kostenparadoxon der Baulandentwicklung, Dessau/UBA-Texte, im Erscheinen).

## Autor



*Jens-Martin Gutsche*, Dr.-Ing., geb. 1971, Studium der Verkehrs- und Stadtplanung in Berlin, Lyon und Dresden, 1998–2005 wissenschaftlicher Mitarbeiter an der TU Hamburg-Harburg, seit 2003 Gesellschafter des Planungsbüros Gertz Gutsche Rümennapp – Stadtentwicklung und Mobilität, Hamburg.