

Der Beitrag kommunaler Finanzpolitik zur ökonomischen Steuerung des Flächenverbrauchs

Prof. Wolfgang Hafner, FH Kehl

Demographische Veränderungen werden die kommunalen Strukturen in Zukunft zunehmend belasten. Vor allem die Veränderung der Altersstruktur und der Wanderungstrend in Ballungsgebiete werden teilweise erhebliche Belastungen für einzelne Gemeinden insbesondere im ländlichen Raum mit sich bringen.

Einerseits wird sich die Altersstruktur der Bevölkerung zu Gunsten eines höheren Anteils Älterer verschieben, Dies erfordert zielorientiertes Tätigwerden der Gemeinde, deren Finanzkraft unter dieser Verschiebung eher leiden wird. Andererseits wird die Bevölkerungszahl insgesamt zurückgehen. Der beschriebene Prozess wird nicht alle Gemeinden gleichermaßen betreffen, sondern in Baden-Württemberg insbesondere Gemeinden außerhalb der Ballungszentren. Einzelheiten können der Studie Deutschland 2020 entnommen werden.¹ Weil die Finanzausstattung ländlicher Gemeinden bei teilweise geringer Ausstattung mit Gewerbe eher als schwächer einzustufen ist, werden die betroffenen ländlichen Gemeinden durch die unterschiedlichen Wirkungen des Strukturwandels besonders belastet werden. Deutlich wird dies aus den Steuereinnahmen der Gemeinden in Baden-Württemberg im Jahr 2006, die in der folgenden Grafik dargestellt werden.

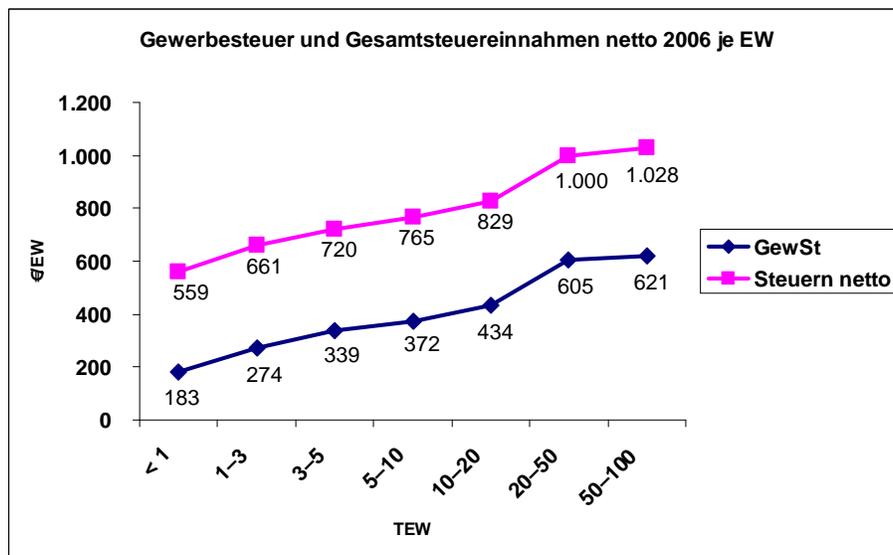


Abbildung: Steuereinnahmen nach Gemeindegrößen in Baden-Württemberg²

Investitionen in den Ballungszentren, die öffentliche Investitionsmittel binden, tragen zusätzlich dazu bei, das Stadt-Land-Gefälle noch zu verstärken. Die Gemeinden haben die Aufgabe, zunächst die drohenden finanziellen Wirkungen zu erkennen, um dann an Lösungsstrategien zu arbeiten, deren Umsetzung teilweise erst nach längeren Zeiträumen Erfolge zeigen kann.

¹ Deutschland 2020 die demografische Zukunft der Nation, Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung, Fundstelle: <http://www.berlin-institut.org/kompl.pdf>

² Grafik aufgrund von Daten des Statistischen Landesamtes Baden-Württemberg für das Jahr 2006

1 negative finanzielle Wirkungen des Strukturwandels

Rückläufige Einwohnerzahlen setzen eine Abwärtsspirale in Gang, die weitere negative Folgen nach sich zieht. Reduzierte Absatzchancen verursachen die Schließung und Verlagerung von Handel und Handwerk. Dieser Trend wird noch verstärkt durch die Veränderung der Gemeindezentren. Die Gemeinde erschließen Wohn- und Gewerbebaugrundstücke vor allem an der Peripherie. Sie fördern damit eine Bevölkerungsbewegung aus dem Zentrum an den Rand, der Handel und Gewerbe folgen. Der Wegfall von Handel und Handwerk im Zentrum führt zu weiterem Attraktivitätsverlust. In Folge von Leerständen innerorts und – wegen des generellen Bevölkerungsrückgangs bzw. der Wanderung in Ballungsgebiete auch in Neubaugebieten - werden öffentliche Einrichtungen im Zentrum nicht mehr ausgelastet.

Ein Großteil der Kosten öffentlicher Einrichtungen kann einer rückläufigen Nutzung bzw. Auslastung entweder nicht oder nur in Sprüngen angepasst werden. Für den umfangreichen Anteil fixer Kosten können die finanziellen Wirkungen deshalb mit einer Faustregel beschrieben werden: Eine Halbierung der Nutzungsvorgänge bedeutet eine Verdopplung der Kosten pro Nutzungsvorgang.

Leerstände in den Ortszentren und in erschlossenen Neubaugebieten führen zu Überkapazitäten in der Wasserversorgung und in der Abwasserbeseitigung. Die Kosten für nicht ausgenutzte Kapazitäten erhöhen die Kosten je Produkteinheit. In diesen Einrichtungen mit grundsätzlicher Kostendeckung werden die Haushalte der Gemeinde selbst nicht belastet, aber die Bürger über zu hohe Entgelte für die Nutzung dieser Einrichtungen.

Vom Strukturwandel werden auch andere öffentliche Einrichtungen betroffen sein. Hierzu gehören Schulen und Kindergärten. Wenn einzelne Standorte von Kindergärten und Schulen nicht mehr ausgelastet werden können, steigen die Kosten für die verbleibenden Produkteinheiten. Ein Rückbau einzelner Einrichtungen ist politisch nur schwer umzusetzen. Er wird aber in vielen Fällen in den nächsten 20 Jahren nicht zu vermeiden sein, weil gerade in diesen Bereichen die Veränderungen in der Einwohnerstruktur – mehr Ältere und weniger Kinder – besonders intensiv wirken werden. Soweit er gelingt, können Kostenreduzierungen nur zeitverzögert und in Sprüngen erreicht werden. Die Gemeinden werden in einem mehr oder weniger großen Umfang, je nach örtlicher Situation, um die Finanzierung leerer Kapazitäten über Steuern nicht herkommen. Im Interesse einer nachhaltigen kommunalen Finanzwirtschaft wäre anzustreben, Umfang und Zeiträume zu minimieren.

Höhere Gebühren und Steuern, verstärkt durch Attraktivitätsverluste insbesondere der Gemeindezentren, erschweren es den betroffenen Gemeinden dann zunehmend, einer rückläufigen Bevölkerungszahl entgegenzuwirken. In der Folge sinken die Werte - auch der gemeindeeigenen - Grundstücke.

Erschlossene aber noch nicht verkaufte Bauflächen in Neubaugebieten führen zu hoher Zinsbelastung für Gemeinden wegen der Vorfinanzierung von Investitionsausgaben. Diese Wirkung wird meist unterschätzt, weil die Zinsen nicht direkt zugerechnet werden. Die Zinsausfälle entstehen als Folge beispielsweise von Kassenkrediten, die durch Liquiditätsengpässe erforderlich werden, die ihrerseits zumindest teilweise auf solche Kapitalbindungen zurückzuführen sind. Letztlich zahlen die Bürger diese Zinsen durch höhere Steuern.

Diesen Belastungen auf der Kostenseite stehen nicht etwa verbesserte Einnahmenchancen gegenüber. Im Gegenteil verursacht die sinkende Attraktivität über weitere Einwohnerverluste Ausfälle beim Gemeindeanteil an der Einkommensteuer sowie den Zuweisungen nach dem Finanzausgleichsgesetz (insbesondere bei den Schlüsselzuweisungen nach der mangelnden Steuerkraft und anderen auf der Einwohnerzahl basierenden Zuweisungen). Leerstehende Gebäude in den Gemeindezentren führen darüber hinaus zu direkten Einnahmenausfällen bei der Grundsteuer.

„Schon heute weisen Gemeinden ... verstärkt Baulandflächen aus, um die erforderliche Bevölkerungszahl für Handelseinrichtungen, Freizeitanlagen, Schulen und Kindergärten zu erreichen.“³ Solange die Bevölkerung gewachsen ist, war dies eine erfolversprechende Möglichkeit, die Auslastung der Einrichtungen zu verbessern. Unter der Prämisse generell sinkender Einwohnerzahlen in der Bundesrepublik geht diese Strategie nicht mehr auf.

2 Lösungsansätze in der kommunalen Finanzwirtschaft

Wie können die Gemeinden finanziell nachteilige Wirkungen vermeiden und – soweit sie nicht vermeidbar sind – ihre Finanzpolitik so ausrichten, dass ihre stetige Aufgabenerfüllung nicht gefährdet wird? Können sie dabei im Rahmen ihrer Finanzpolitik auch zu einer verbesserten Steuerung des Flächenverbrauchs beitragen?

Erfolgsversprechend ist, auf langfristige Wirkungen nicht ad hoc und hektisch zu reagieren. Sie kündigen sich lange an und geben den Gemeinden Zeit, in Ruhe Strategien zu beschließen, die unter ihrer Berücksichtigung eine bürgerorientierte Entwicklung ermöglichen. Die Gemeinden werden ihr Finanzgebaren teilweise sehr verändern müssen, weil die Belastung der Bevölkerung über Steuern eigentlich nicht mehr erhöht werden kann. Diese eher bequeme Lösung zur Haushaltssanierung ist in den letzten Jahren weitgehend genutzt worden und hat alle diesbezüglichen Reserven verbraucht. Deshalb werden die Gemeinden Lösungen auf der Ausgaben- und Kostenseite suchen müssen. Sie werden nicht mehr in der Lage sein, alle bisher wahrgenommenen Aufgaben im Schatten ihres Kirchturms zu erfüllen und sie werden das Spektrum ihrer Aufgaben der Entwicklung anpassen müssen.

2.1 Vom Zielsystem der Gemeinde zur interkommunalen Planung

Diskussionen in den vergangenen Jahren haben den Begriff „Leitbild“ leider teilweise beschädigt. Leitbilder wurden zwar in manchmal umfangreichen Prozessen formuliert, danach aber nicht ausreichend umgesetzt und mit der praktischen Kommunalpolitik verknüpft. Eine durchgängige Ableitung lang-, mittel- und kurzfristiger Ziele erfolgt in einzelnen Fällen, ist aber noch weit entfernt davon, im kommunalen Bereich zum Standard zu gehören. Verknüpfungen zwischen Leitbild, strategischen Zielen und Finanzplanung bis hin zu den jährlichen Budgetansätzen werden noch entwickelt. Die Wirklichkeit kennt zwar Gemeinde- und Stadtentwicklungspläne, die aber nur einzelne Bereiche der Gemeindeentwicklung abdecken und selten eine vollständige, bereichsübergreifende Planung enthalten. In fast jedem Fall fehlt die Verknüpfung der Entwicklungspläne mit den Finanzplänen.

Um nachteiligen Entwicklungen gegenzusteuern, brauchen die Gemeinden ein verbessertes Finanzmanagement. In einem ersten Schritt beschreiben sie in einem langfristig (mindestens 10 bis 15 Jahre) ausgerichteten Konzept (Leitbild) die wichtigsten Vorstellungen für ein umsetzbares Gemeindeprofil. Dies geschieht in einem breit angelegten Diskussionsprozess der Bürgerschaft. Das Leitbild wird gelebt und regelmäßig der Entwicklung angepasst. In einem zweiten Schritt leiten die Gemeinden aus den im Leitbild formulierten Generalzielen konkrete, realistisch umsetzbare Entwicklungsziele ab und legen fest, mit welchen Strategien sie diese Ziele erreichen wollen. Um während des Umsetzungsprozesses die Zielerreichung evaluieren zu können, legen sie Meilensteine fest, die in bestimmten Teilzeiträumen erreicht werden sollen. Aus diesen Planungsteilen entwickeln sie dann die Budgetanforderungen für die einzelnen Jahre. Auf diese Weise stellen sie die finanzpolitischen Weichen vorausschauend und reagieren nicht nur auf aktuelle Veränderungen der Steuereinnahmen wie bisher häufiger zu beobachten. Sie agieren bewusst, um Entwicklungen so weit als möglich im Sinne ihrer formulierten Ziele zu beeinflussen.

³ Vallée, Dirk in: Beiträge der Akademie für Natur- und Umweltschutz Baden-Württemberg, Band 35, Stuttgart

Eine zielorientierte Steuerung der Gemeindeentwicklung umfasst auch das kommunale Flächenmanagement. Ob Außen- oder Innenentwicklung vorgezogen wird, entscheidet sich nicht an verfügbaren Grundstücken und möglicherweise an den Eigentümern, sondern in erster Linie am Bedarf der Gesamtgemeinde. Die Gesamtgemeinde sollte auch Richtschnur sein und weniger die Einzelinteressen in Ortsteilen, wenn Bauflächen in der Gemeinde ausgewiesen werden sollen. Die Gemeinden sind gut beraten, wenn sie sich als Einheit begreifen und ihre Entwicklung strategisch zielorientiert planen. Die strukturelle Entwicklung in den kommenden Jahrzehnten legt darüber hinaus nahe, Bauflächen vor allem im Rahmen der Innenentwicklung zu erschließen und dies innerhalb der Ortsteile aber auch mit den Nachbargemeinden abzustimmen.

2.2 Nachhaltige Finanzpolitik

Es gibt heute Gemeinden, die ihren Haushalt erst beschließen, nachdem sie dem Haushaltserlass entnommen haben, welche Finanzzuweisungen sie im kommenden Haushaltsjahr voraussichtlich erwarten können. Sie machen ihre Planung weitgehend von aktuell zu erwartenden Steuerflüssen abhängig. An den so aufgestellten Haushaltsplan wird dann leider häufig linear die Finanzplanung angehängt. Dieses Verfahren ist umzukehren. Die Entwicklungsziele müssen den Haushalt bestimmen. Auf Veränderungen bei den Steuereinnahmen reagieren die Gemeinden im Rahmen ihrer zielorientiert festgelegten Strategien.

In der Veränderung des kommunalen Finanzmanagements liegt ein Schlüssel für erfolgreiches Agieren gegen finanzielle Folgen der strukturellen Veränderungen. Die Kommunalpolitiker haben die Möglichkeit, ad hoc zu reagieren und wie bisher üblich die Haushaltsplanungen nach den kurzfristigen Steuerschätzungen auszurichten, die jährlich zweimal die zu erwartenden Einnahmen beschreiben. Sie haben aber auch die Möglichkeit, aus den Tiefen des kurzfristig angelegten Tages- und höchstens Jahresfinanzgeschäfts herauszutreten und langfristige Entwicklungslinien ihrer Gemeinde strategisch zu planen. Dazu benötigen sie ein zielorientiertes Zusammenwirken von Gemeindeentwicklung und Finanzpolitik. Die Gemeinderäte befassen sich nicht mehr jährlich mit Detailzahlen in den einzelnen Unterabschnitten des Haushalts sondern legen ihr Augenmerk auf die Finanzplanung und die sich daran anschließende Zukunft. Die konkreten Jahresbudgets leiten sie aus dieser Finanzplanung ab. Damit können die Gemeinden dafür Sorge tragen, ihre Aufgaben stetig erfüllen zu können.

2.3 Entwicklungsorientierte Schwerpunkte

Die Gemeinden werden nicht in der Lage sein, ihren Bürgern das heutige breite Leistungsspektrum auf Dauer anzubieten. Die finanziellen Mittel werden dafür nicht ausreichen. Auch Aktivitäten einzelner Gemeinden mit dem Ziel, über zusätzliche Einwohner vermehrte Finanzmittel aus der Einkommensteuer und dem FAG zu schöpfen, werden auf Dauer keine Lösung sein, weil diese Töpfe als Folge des Bevölkerungsrückgangs auch schrumpfen werden. Wie weit steigende wirtschaftliche Produktivität diese Wirkungen ausgleichen oder übertreffen kann, wird sich zeigen. Wenn die Bevölkerung zurückgeht, können Gewinne einzelner Gemeinde aus den zentralen Töpfen nur zu Lasten anderer Gemeinden gehen. Es liegt auf der Hand, dass ein solcher Wettbewerb der Gemeinden nur in Grenzen erfolgreich sein kann.

Deshalb ist es für die Gemeinden weitaus empfehlenswerter, Lösungen nicht extern sondern jeweils im eigenen Einflussbereich zu suchen. Für eine zukunftsorientierte, nachhaltige Finanzpolitik diskutieren Bürger und Kommunalpolitiker erst einmal darüber, welche Risiken die Zukunft für ihre Gemeinde in sich birgt, und welche Chancen sie eröffnet. Auf dieser Basis vereinbaren sie dann Schwerpunkte für die Entwicklung der Gemeinde. Insbesondere Gemeinden, die vom Strukturwandel negativ betroffen sein werden, müssen entscheiden, ob sie sich in allen bisher angebotenen Einzelbereichen auf Dauer engagieren wollen oder ob sie nicht besser konkrete Schwerpunkte für die kommunale Aufgabenerfüllung bestimmen wollen. Attraktivitätssteigerungen ergeben sich in geringerem Maß aus

der Masse von Leistungsangeboten. Wirkungsvoller und dabei auch wirtschaftlicher sind zielorientiert kalkulierte Angebote mit hoher Qualität in den als wichtig definierten Bereichen.

2.4 Interkommunale Zusammenarbeit und bürgerschaftliches Engagement

Soweit Bürger und Gemeinderäte zum Ergebnis kommen, einzelne Aufgaben seien für die Entwicklung ihrer Gemeinde besonders prägend, bilden diese den Kern der künftigen Kommunalpolitik. Diese Kernaufgaben werden die Gemeinden auch künftig selbst erledigen. Für Bereiche, die zwar noch kommunal erledigt werden sollen, deren Bedeutung für die Gemeindeentwicklung aber als weniger elementar beschrieben wurde, suchen die Gemeinden sich Partner. Für die Zusammenarbeit mit den Gemeinden bieten sich kommunale und private Partner an.

Insbesondere der Bereich interkommunaler Zusammenarbeit erleichtert es den beteiligten Gemeinden, in vielen Bereichen die Effizienz zu erhöhen und bei geringeren finanziellen Mitteln immer noch eine gute Versorgung ihrer Einwohner mit kommunalen Dienstleistungen sicherzustellen. Außerdem ist der kommunale Einfluss – bezogen auf alle beteiligten Gemeinden – nicht eingeschränkt. Für die interkommunale Zusammenarbeit und Kooperationen mit Privaten bieten sich vor allem Bereiche an, die innerhalb der kommunalen Aufgabenerfüllung eher unterstützenden Charakter haben. Dazu zählen vor allem Massenarbeiten innerhalb der Verwaltung (Personalabrechnung, Kassengeschäfte), Tätigkeiten, die relativ selten vorkommen und besondere Kompetenzen erfordern (z.B. Kreditmanagement), Tätigkeiten, die für IT-Lösungen prädestiniert sind (z.B. elektronische Vergabe) und alle Tätigkeiten in den Hilfsbetrieben. Bei den Hilfsbetrieben empfiehlt sich die interkommunale Zusammenarbeit schon aus Gründen einer vernünftigen Betriebsgröße für eine wirtschaftliche Auslastung der Sachanlagen. Das kommunale Denken sollte sich vermehrt am Nutzen für die Einwohner orientieren. Unter diesem Gesichtspunkt werden sich mehr Bereiche für Zusammenarbeit empfehlen, als sich mancher Verantwortliche heute vorstellen kann. So ist es durchaus überlegenswert, beispielsweise die Feuerwehr nicht mehr in jeder Gemeinde vorzuhalten, sondern interkommunal Bereichsfeuerwehren zu betreiben, die erstens besser ausgestattet werden können und daher effektiver einzusetzen sind und zweitens zumindest längerfristig gesehen auch noch billiger sein werden. Dass man damit der Feuerwehr den Charakter eines örtlichen Vereins nehmen würde und in der Folge bürgerschaftliches Engagement zerstören würde, ist ein engagiert gepflegtes Märchen.

An die Stelle eines letztlich nicht erfolgversprechenden Bauflächenwettbewerbs zwischen den Gemeinden sollte eine interkommunale Zusammenarbeit treten, die außer den schon üblich gewordenen Gewerbeparks auch die Wohnbebauung umfasst. Kommunales Flächenmanagement wäre in der Folge dann eine Funktion, die gemeindeübergreifend in größeren Einheiten professionell und möglicherweise auch mit privaten Partnern betrieben werden könnte.

Aus der Zusammenarbeit mit Privaten können die Kommunen Vorteile ziehen, wenn sie die geeigneten Bereiche sorgfältig auswählen und ihre Entscheidungen gut vorbereitet treffen.

Weitere Möglichkeiten zur finanziellen Entlastung bieten sich für die Gemeinden durch Fördern der privaten bzw. bürgerschaftlichen Initiative. So ist es durchaus überlegenswert, einzelne kommunale Einrichtungen in die Trägerschaft der nutzenden Bevölkerung zu übertragen und nur noch klar umrissene kommunale Zuschüsse zu geben (z.B. Turnhallen oder Schwimmbäder). Wenn die Einrichtungen für die nutzenden Bürger attraktiv genug sind, werden sie auch bereit sein, einen eigenen Anteil zu zahlen und sie pfleglich zu unterhalten.

2.5 Wirtschaftlichkeit von Investitionen

Investitionen, zu denen auch Baulanderschließung und Projekte der Innentwicklung gehören, dürfen im Gemeinderat nur beschlossen und anschließend im Haushaltsplan nur veranschlagt werden, nachdem

die Wirtschaftlichkeit beurteilt worden ist.⁴ Dazu genügt es nicht, einfach statisch die Einnahmen und Ausgaben zu betrachten.

Im Rahmen dieser Berechnungen sind Nutzen und Kosten zu berücksichtigen. Dazu gehören beispielsweise:

- monetäre Wirkungen einschl. Chancen und Risiken des Verkaufs der erschlossenen Grundstücke.

Die Gemeinden werden bei einer ehrlichen Betrachtungsweise feststellen, dass Bauen in der Fläche die kommunalen Haushalte mehr belastet als auf den ersten Blick erkennbar ist. Zu den offensichtlichen Kosten für zusätzliche Infrastruktur (Straßen, Leitungen, wohngebietsnahe Kindergärten und Schulen) kommen noch versteckte Kosten für die Vorfinanzierung der Investitionskosten (abhängig von der Dauer der Veräußerung baureifer Grundstücke und der Geschwindigkeit der Beitragserhebung).

Kosten für Mobilität, d.h. längere Fahrwege mit Auswirkungen auf den Energieverbrauch aber auch Zuschüsse für erforderliche und voraussichtlich defizitäre Erweiterungen des öffentlichen Personennahverkehrs. Diese Kosten sind bei Neubaugebieten in der Fläche erheblich größer als bei der Innenentwicklung

- ökologische Wirkungen.

Bauen in der Fläche trägt dazu bei, das Netz bebauter Flächen in unserem Land weiter auszudehnen und den Anteil unberührter, zusammenhängender Landschaft gegen null zu führen. Die Folgen für das Grundwasser und das Klima sollen in diesem Zusammenhang ausdrücklich angesprochen werden, wenn sie auch nicht vertieft werden können.

Die Finanzwirtschaft in einer Gemeinde kann schon alleine dadurch einen Beitrag zur ökonomischen Steuerung des Flächenverbrauchs leisten, dass sie die Verantwortlichen dazu verpflichtet, die haushaltsrechtlichen Vorschriften zu beachten. Wenn die Gemeinderäte Erschließungs- und Entwicklungsprojekte tatsächlich auf der Basis umfassender Wirtschaftlichkeitsberechnungen beschließen, werden sie in vielen Fällen auf das Ausweisen neuer Baugebiete verzichten.

2.6 Förderung der Innenentwicklung durch die Gemeinde

„Ein maßvolles Bevölkerungswachstum im Siedlungsbestand, das keine oder nur geringe Folgekosten auslöst, ist ein Szenario, das ... für die kommunalen Haushalte wahrscheinlich am günstigsten ist. Hier können die Instrumente der Innenentwicklung eingesetzt werden, um ein attraktives Angebot für Alt- und Neubürger zu schaffen.“⁵ Die Studie der Region Stuttgart belegt, dass unter fiskalischen Gesichtspunkten eine Verdichtung im Bestand sinnvoll ist. In den unter Ziff. 2.5 angesprochenen Wirtschaftlichkeitsberechnungen sollten die Gemeinden auf Kriterien eingehen, wie sie die Studie enthält.

Die Gemeinden können den Flächenverbrauch steuern, wenn sie gezielte Förderungen für das Bauen im Bestand anbieten. Diese Förderungen können monetärer Natur sein, aber auch in der Unterstützung der Bebauungsprozesse bestehen, die sich im Bestand naturgemäß schwieriger gestalten als in Neubaugebieten. Dafür erforderliche Ressourcen sollten die Gemeinden finanzieren, weil sie sich auf lange Sicht rechnen. Ein Projekt im Bestand verursacht zwar höheren Aufwand auch auf Seiten der Gemeinde. Über eine verbesserte Auslastung vorhandener Einrichtungen im Kernbereich (Kindergärten, Schulen aber auch beispielsweise Straßen) und über vermiedene Zinswirkungen als Folge des Verzichts auf langjährig vorfinanzierte Erschließungen werden diese zusätzlichen Aufwendungen wieder ausgeglichen. Außerdem wird eine verbesserte Attraktivität im Zentrum die

⁴ § 10 der geltenden GemHVO und § 12 des Reformentwurfs der neuen GemHVO

⁵ Neubaugebiete und demografische Entwicklung – Ermittlung der fiskalisch besten Baulandstrategie für die Kommunen in der Region Stuttgart, Seite 72, Fundstelle: http://www.region-stuttgart.org/vrsuploads/Studie_Folgekosten_Baugebiete_Langf.pdf.

Abwärtsspirale umkehren und den bis dahin zu verzeichnenden Trend in die Außenbezirke verändern. Der Wohntrend kann sich wieder auf die gemeindlichen Innenbereiche richten. Vermiedene Lehrstände und verbesserte Attraktivität wirken sich langfristig auch fiskalisch positiv aus. Der monetär schwer zu bewertende Verzicht auf eine immer weitergehende Versiegelung der Landschaft kommt hinzu.

2.7 Möglichkeiten zur finanziellen Förderung der Innenentwicklung

Die gemeindliche Innenentwicklung kann finanziell gefördert werden mit Programmen der EU wie beispielsweise LEADER. Außerdem fördert das Land die Kommunen im Rahmen des Entwicklungsprogramms Ländlicher Raum – ELR. Weil die gezielte Förderung von Innenentwicklung der Außenentwicklung vorgezogen werden sollte, stellt sich die Frage, welche Instrumente die kommunale Finanzpolitik ergänzend zu den bereits bestehenden Förderprogrammen anbieten könnte. Neben der unter Ziff. 2.5 schon angesprochenen Finanzierung einer Prozessunterstützung für Projekte im Innenbereich, sind auch direkte finanzielle Förderungen von Projekten erforderlich, um für Bauinteressierte den Innenbereich auch finanziell attraktiv zu gestalten.

2.7.1 gemeindeübergreifende Förderung

Neben bereits vorgeschlagenen Umschichtungen von Finanzierungsmitteln im Bereich des Landessanierungsprogramm und der Städtebauförderung⁶ sind weitere Verbesserungen in Förderprogrammen möglich, die nicht in jedem Fall zusätzliche finanzielle Mittel erfordern. Möglich wäre eine Umschichtung von Mitteln des kommunalen Finanzausgleichs im Rahmen einer Vorwegentnahme aus der FAG-Masse B (Investitionsmasse). Der Kommunale Investitionsfonds (KIF - Zuweisungen bisher nach Maßgabe des Staatshaushaltsplans und für Sportstätten sowie Fremdenverkehr) würde dann um Zuweisungen für die Innenentwicklung erweitert. Weil die FAG-Masse nicht beliebig zu vermehren ist, wäre eine volumenneutrale Umschichtung sinnvoll. Dies setzt allerdings voraus, in anderen Bereichen Mittel zu streichen, die bisher bezuschusst worden sind. Die Verteilung der Mittel wird im Staatshaushaltsplan unter Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände festgelegt und kann so von den Gemeinden beeinflusst werden. Der Vorschlag, Mittel aus dem kommunalen Umweltschutzfonds zu verschieben, wird auf den ersten Blick überraschen, weil die Mittel aus dem gleichen Förderbereich kämen. Auf den zweiten Blick wird sich die Situation aber anders darstellen. Im Rahmen des kommunalen Umweltschutzfonds erhalten die Gemeinden Zuweisungen für Investitionen im Wasser- und Abwasserbereich. Diese Einrichtungen werden von den Gemeinden als wirtschaftliche Unternehmen (Wasserversorgung) oder als nichtwirtschaftliche Unternehmen (Abwasserbeseitigung) geführt. Dies bedeutet auf jeden Fall Deckung der verursachten Kosten durch Entgelt der Nutzer. Die Kostendeckung ist in beiden Bereichen in der Praxis nicht umstritten. Wenn nun gerade in diesen Bereichen Zuweisungen an die Gemeinden fließen, bewirken sie genau genommen nicht einen Schutz der Umwelt, sondern eine Verbilligung der Nutzungsentgelte. Bei der Berechnung der Abschreibungen sind diese Zuweisungen ertragswirksam aufzulösen und reduzieren deshalb die gebührenrechtliche Obergrenze. Die so verursachte Verbilligung der Gebühren reizt nicht an zum sinnvollen Umgang mit Wasser sondern im Gegenteil die Einrichtung umfangreicher als erforderlich zu nutzen. § 14 KAG ermöglicht den Gemeinden sogar eine progressive und damit umweltfreundliche Gebührenpolitik, die aber durch Zuweisungen in diesen Bereichen konterkariert wird. Haushalts- und umweltpolitisch wäre eine solche Umschichtung von Mitteln deshalb zu begrüßen.

⁶ Innenentwicklung PUR planen und realisieren, Studie im Auftrag des Wirtschaftsministeriums Baden-Württemberg und des Ministeriums für Umwelt und Verkehr Baden-Württemberg. Stuttgart, 2003, Seite 75

2.7.2 ergänzende Förderung der Innenentwicklung durch die Gemeinden

Die einzelne Gemeinde kann Grundstücke in Innenlagen auf Vorrat kaufen, um sinnvolle Zuschnitte zu ermöglichen und Flächen tauschen zu können. Soweit die Zinsen hierfür nicht wieder erwirtschaftet werden können, sollten sie vom Gemeinderat als Förderung der Innenentwicklung in Kauf genommen werden. Wirtschaftlichkeitsüberlegungen sollten hier nicht nur die direkt zurechenbaren Wirkungen berücksichtigen sondern auch Wirkungen, die indirekt und im nichtmonetären Bereich entstehen.

Sinnvoll ist auch eine familienfreundliche Förderung von Wohnungseinbauten durch die Gemeinde. Dazu sollte sie mit dem konkreten Ziel verbesserter Familienfreundlichkeit höhere Aufwendungen für die Planung von Innenentwicklungsmaßnahmen akzeptieren und finanzieren. Außerdem wäre es hilfreich, ein strukturiertes Zuschussprogramm zur Förderung von Familien anzubieten, mit dem der Kauf von Grundstücken im Innenbereich finanziell unterstützt wird. Soweit Private im Rahmen der Innentwicklung belastet werden,⁷ könnte und sollte die Gemeinde tätige Unterstützung bereitstellen und soweit erforderlich, einen finanziellen Ausgleich leisten.

Zur Finanzierung ihrer Aktivitäten kann die Gemeinde Private im Rahmen von PPP-Modellen beteiligen aber auch private Wertschöpfungen teilweise abschöpfen und in unrentable Maßnahmen umleiten.⁸

2.7.3 Finanzierungsmittel im Kommunalhaushalt

Veränderungen der Einwohnerzahl und finanzielle Wirkungen (insbes. Auf Steuern und Finanzausgleich) sind in den aktuellen Kommunalhaushalten gut ableitbar. Nicht erkennbar sind dagegen die sich verändernden Werte von Flächen, sowie Gewinne und Verluste aus dem Flächenmanagement (Grundstücksgeschäfte). Die kameralistischen Haushalte enthalten nur kassenwirksame Einnahmen und Ausgaben, Informationen über nicht kassenwirksamen Ressourcenverzehr fehlen und werden kommunalpolitisch auch zu wenig diskutiert. Im neuen Haushaltsrecht werden außerordentliche Erträge aus Grundstücksverkäufen in einem besonderen Bereich des Ergebnishaushalts nachgewiesen. Dessen Überschüsse dürfen zum Ausgleich des Ergebnishaushalts nur verwendet werden, wenn sie nicht für weitere Investitionen gebraucht werden. Hier wird vereinfacht formuliert ein Finanztopf installiert, der für die Erhaltung des Gemeindevermögens grundsätzlich reserviert ist. Um die Innenentwicklung zu fördern, könnte die Gemeinde Überschüsse aus diesem Topf zielorientiert für Entwicklungsprojekte verwenden. Voraussetzung dafür wäre eine langfristig orientierte Finanzpolitik mit ausgeglichenem Ergebnis, die es der einzelnen Gemeinde ermöglicht, über die Verwendung von Vermögensveräußerungsgewinnen zu entscheiden.

Wenn die Gemeinden im Rahmen der Förderung von Innenentwicklung Grundstücke unter Wert verkaufen, verursachen sie damit Verluste im Rahmen ihres Flächenmanagements. Es liegt nahe, diese mit Gewinnen aus anderen Grundstücksgeschäften zu verrechnen. Eine andere Möglichkeit wäre, die Subventionen zu aktivieren und ergebniswirksam aufzulösen. Die sich dadurch ergebende Belastung des Ergebnisses können die Gemeinden durch den Einsatz des Sonderergebnisses wieder ausgleichen. Für jede Vorgehensweise ist grundlegend erforderlich, dass die Finanzmittel in den Haushaltsplänen zielorientiert eingesetzt werden. Dies wird wiederum ermöglicht durch eine leitbildbasierte Entwicklungsplanung der Gemeinde.

3 Zusammenfassung

Die kommunale Finanzwirtschaft ermöglicht letztlich alles, was die politisch Verantwortlichen für erforderlich halten. Die Politik muss deshalb dafür sorgen, die verfügbaren Finanzmittel strategisch

⁷ Innenentwicklung PUR Seite 74

⁸ Innenentwicklung PUR S. 78

sinnvoll in entwicklungsfördernde Richtungen zu lenken. Im Rahmen des generellen Themas Nachhaltigkeit, zu dem die Einführung eines neuen Haushaltsrechts gehört, werden die Gemeinden sich vermehrt mit dem Ausgleich verbrauchter Ressourcen beschäftigen müssen. Die haushaltsrechtlich erzwungene Orientierung am Ressourcenverbrauch könnte das Kostenbewusstsein verbessern und im Idealfall auch ökologische Aspekte noch mehr als bisher ins Zentrum kommunaler Planung schieben. Für die kommunale Finanzpolitik wird die längerfristige Orientierung der Haushaltsplanung entscheidend sein, die eine verbesserte Abstimmung mit der Gemeindeentwicklungsplanung ermöglicht.

Innenentwicklung vor Außenentwicklung anzustreben, bringt jedenfalls längerfristig gesehen rechenbare Vorteile. Sie sind allerdings nur zu erreichen, wenn die Gemeinden bereit sind, finanzielle Mittel in diesen Bereich zu investieren. Ein zielorientiertes Flächenmanagement erfordert Planung und Organisation, vor allem aber finanzielle Mittel. Diese Mittel können sie z.B. schöpfen aus dem Verzicht auf die Ausweisung neuer Baugebiete, durch Konzentration auf kommunale Schwerpunkte, durch interkommunale Zusammenarbeit und durch Einsatz privaten Engagements.