

University of Heidelberg

Department of Economics



Discussion Paper Series | No. 503

**Die Persistenz von Institutionen -
Hindernisse auf dem Weg zu einer
nachhaltigen Flächennutzungspolitik
in Deutschland**

Beate Fischer, Frank Jöst und
Reiner Manstetten

August 2010

Die Persistenz von Institutionen - Hindernisse auf dem Weg zu einer nachhaltigen Flächennutzungspolitik in Deutschland

Beate Fischer, Frank Jöst
Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg

Reiner Manstetten
Helmholtz-Zentrum für Umweltforschung Leipzig

August 2010

Sollen in Zukunft ambitionierte Ziele der nachhaltigen Flächennutzung erreicht werden, wie zum Beispiel das 30-Hektar-Ziel aus der Nachhaltigkeitsstrategie der rot-grünen Bundesregierung aus dem Jahre 2002, dann müssen politische Strategien gefunden werden, die es erlauben, weitgehende institutionelle Reformen zu verwirklichen. Die Voraussetzung dazu ist, vorhandene institutionelle Persistenzen und damit Reformblockaden zu identifizieren. Aufbauend auf theoretische Überlegungen widmet sich der Aufsatz einer Erörterung der Persistenz von Institutionen der Flächennutzung, um daraus politische Handlungsbeschränkungen und -spielräume ableiten zu können.

1. Einleitung

Spätestens seit Mitte der 1990er Jahre gibt es ernsthafte politische Bestrebungen, das Wachstum der Siedlungs- und Verkehrsflächen und damit die Zersiedelung der Landschaft sowie den Verlust von Landwirtschaftsflächen zu begrenzen. Allerdings muss etwa 15 Jahre später festgestellt werden, dass diese politischen Bestrebungen bisher wenig Erfolg hatten. Bis heute werden im Schnitt täglich mehr als 100 Hektar naturnahe Flächen in Siedlungs- und Verkehrsflächen umgewidmet. Die Ausgangsthese dieses Aufsatzes ist, dass es nicht allein am politischen Willen liegt – der im Zielkonflikt zwischen wirtschaftlichen Entwicklungsmöglichkeiten und der Bewahrung naturnaher Flächen in der Regel den wirtschaftlichen Entwicklungsmöglichkeiten den Vorzug gibt –, sondern dass die in der Bundesrepublik bestehende institutionelle Struktur die Realisierung einer nachhaltigen Flächennutzung behindert, wenn nicht sogar verhindert.

In diesem Zusammenhang halten wir zwei Aspekte für zentral: Zum einen setzt die institutionelle Struktur den handelnden Akteuren – das sind vor allem die Kommunen – Anreize, die Neuausweisungen von Siedlungs- und Verkehrsflächen rational und eine

flächensparende Politik irrational erscheinen lassen. Zum anderen behindert die gegenwärtige institutionelle Struktur aufgrund ihrer spezifischen Verfasstheit den aus der Perspektive der nachhaltigen Flächennutzung notwendigen institutionellen Wandel. Institutionelle Reformen lassen sich im politischen Prozess häufig nur schwer, wenn überhaupt durchsetzen. Dies lässt sich nicht ausschließlich auf die Organisation entsprechender Mehrheitsverhältnisse und die Verteilungswirkungen von gesetzlichen Maßnahmen reduzieren. Vielmehr stehen die Probleme der Umsetzung institutioneller Änderungen mit grundsätzlichen Eigenschaften von Institutionen in Verbindung.

Mit den nachfolgenden Ausführungen werden wir deshalb in Abschnitt 2 auf der Basis theoretischer Überlegungen zur Funktion von Institutionen deren ambivalenten Charakter herausarbeiten: einerseits stabilisieren sie Verhaltenserwartungen und machen kollektives Handeln möglich, andererseits erweisen sie sich als widerständig gegen vernünftig erscheinende Veränderungen. Für die Seite der Widerständigkeit werden wir den Begriff der Persistenz einführen. Aus diesen theoretischen Überlegungen leiten wir die Notwendigkeit ab, sich mit der historischen Entwicklung von Institutionen zu beschäftigen, um zu einer fundierten Beurteilung der Persistenz einer betrachteten Institution zu gelangen. In Abschnitt 3 wird die gegenwärtige institutionelle (Anreiz-)Struktur der Flächennutzung in der BRD aufgearbeitet. Zur Reduktion der Komplexität beschränkt sich die Analyse auf diejenigen Institutionen, die die Angebotsseite der Flächennutzung prägen. Anschließend wird die historische Entwicklung dieser Institutionen betrachtet, um Anhaltspunkte für das Ausmaß der Persistenz der jeweiligen Institution zu erhalten. Wir konzentrieren uns dabei auf die Bauleitplanung, die Raumordnungsplanung, die kommunale Selbstverwaltung und das kommunale Finanzsystem. Die Beurteilung der Persistenz einer Institution gibt wiederum Aufschluss darüber, über welche Zeiträume sich politisches Handeln erstrecken muss, damit Veränderungen bewirkt werden können. Insofern schließt der Artikel in Abschnitt 4 mit der Erörterung von Handlungsbeschränkungen und -spielräumen für eine nachhaltige Flächennutzungspolitik.

2. Theoretische Überlegungen zur Stabilität und Persistenz von Institutionen

Institutionen spielen eine zentrale Rolle in der Politik: als formale Institutionen sind sie Voraussetzung für politisches Handeln überhaupt (z.B. die Institution des Rechtsstaats, die Grundrechte, das Wahlsystem) und gleichzeitig zentrale Instrumente, z.B. zur Beeinflussung gesellschaftlicher Entwicklungen durch gesetzliche Ge- und Verbote, die Gewährung von Subventionen oder die Schaffung von organisatorischen Strukturen. Als informelle Institutionen, also als Tabus, Konventionen und Gewohnheiten, beeinflussen sie wesentlich die Inhalte von Politik und prägen damit immer auch den Gestaltungsspielraum politischer Akteure (North 1992, Williamson 2000, Richter/Furubotn 2003, Kingston / Caballero 2009).

Institutionen werden entweder absichtsvoll von Akteuren geschaffen oder entwickeln sich evolutionär aus dem (zufälligen bzw. unkoordinierten) Zusammenwirken einer Vielzahl gesellschaftlicher Akteure. In beiden Fällen sind Institutionen das Ergebnis menschlichen

Handelns und damit grundsätzlich durch Menschen veränderbar. Diese Grundintuition ist wissenschaftlich in traditionellen institutionenökonomischen Theorien formuliert (z.B. Richter/Furubotn 2003). Hier werden Institutionen als Ergebnis rationaler Wahlhandlungen aufgefasst, die entsprechend der Interessen der Akteure bei gegebenen Restriktionen geformt werden. Ändern sich die Restriktionen oder die Interessen der Akteure, so ist es nur rational, wenn auch die Institutionen entsprechend verändert werden. Dieser Sichtweise steht jedoch eine Geschichte erfolgloser Reformversuche und gescheiterter Reformkommissionen gegenüber, die deutlich darauf hinweist, dass Institutionen ein Moment von Widerständigkeit enthalten, das sich den menschlichen Gestaltungsansprüchen entzieht.

Im Folgenden wird gezeigt, dass ein gewisses Maß an Widerständigkeit jeder Institution inhärent ist. Dies erschließt sich über die Funktion von Institutionen. In der umfangreichen Literatur zur Institutionenforschung (für eine Übersicht siehe Kingston/Caballero 2009) werden zwei zentrale Funktionen angeführt:

1. *Stabilisierung von Verhaltenserwartungen*: Indem Institutionen bestimmtes Verhalten ausschließen oder unwahrscheinlich machen, schaffen sie stabile und sichere Verhaltenserwartungen zwischen den Beteiligten und reduzieren damit Unsicherheit (vgl. Luhmann 1974: 13, Berger/Luckmann 1980: 58). Aus ökonomischer Sichtweise erzielen Institutionen diese Wirkung durch das Setzen von Anreizen für gebotenes, erwünschtes oder erlaubtes Verhalten und die Sanktionierung von unerwünschtem Verhalten. Die Sicherheit „wird erkaufte“ mit dem Verzicht auf regelabweichendes Verhalten, schafft aber zugleich Raum für gemeinschaftliches Handeln. Mit gemeinschaftlichem Handeln lassen sich schließlich Ziele erreichen, die dem Einzelnen unerreichbar sind (Vatn 2005: 207).
2. *Entlastung von Entscheidungen*: Gewöhnung oder Verrechtlichung kann den Einzelnen von der „Bürde der Entscheidung“ entlasten (Berger/Luckmann 1980: 57, Gehlen 2004: 92). Durch den Verpflichtungscharakter von Institutionen schränkt sich zwar der Entscheidungsspielraum des Einzelnen ein, er muss sich dafür nicht der Mühe unterziehen, in jedem Einzelfall „neu“ zu entscheiden.

Damit Institutionen individuelles und gemeinschaftliches Handeln ermöglichen, müssen sie bestimmte Handlungsmöglichkeiten einschränken bzw. ausschließen. Sie sind also zugleich handlungsermöglichend und handlungsbeschränkend. Dabei muss die Handlungsbeschränkung eine gewisse Beständigkeit aufweisen (vgl. Kingston/Caballero 2009: 172). Um beständig sein zu können, müssen die Institutionen sich wiederum zu einem gewissen Grad der menschlichen Einflussnahme und Umgestaltung entziehen. Für die hier vorliegende Fragestellung ist das ein wesentlicher Zusammenhang: Die Leistungsfähigkeit von Institutionen hängt davon ab, dass sie nicht beliebig – und vor allem nicht einseitig von Einzelnen – verändert werden können. Zugleich ergibt sich daraus ein Problem: Institutionen können die Realisierung als vernünftig erkannter Zwecke und Ziele verhindern. Diese Problematik wollen wir mit dem Begriff der Persistenz thematisieren. Mit der Persistenz bezeichnen wir also die Eigenschaft von Institutionen, sich aufgrund ihrer Beständigkeit gegen als vernünftig erachtete Reformen versperren.

Die Persistenz einer Institution beschreibt somit die den Akteuren auferlegten Handlungsbeschränkungen über die Zeit hinweg. Zugleich gibt sie, als Spiegelbild, auch Aufschluss darüber, über welche Zeiträume hinweg die Handlungsbeschränkungen überwunden werden können. Zwei weitere Argumente verdeutlichen, warum Institutionen Persistenzen aufweisen.

1. *Institutionen lösen sich von ihrem ursprünglichen Zweck*: Institutionen werden zunächst für einen bestimmten Zweck geschaffen, bieten aber im Verlauf der Zeit Raum für andere Zwecke, so dass sie eine Art Autonomie gegenüber der ursprünglichen Zwecksetzung gewinnen (vgl. Gehlen 2004a: 39). Am offensichtlichsten ist in diesem Zusammenhang der Selbsterhaltungsimpuls von institutionellen Strukturen, die – auch wenn der ursprüngliche Zweck entfällt – auf ihren Erhalt hinwirken.
2. *Institution prägen Handlungsorientierungen*: Institutionen prägen „die Einstellungen und Handlungsweisen der darin Tätigen“. Das bedeutet, dass sie auf die subjektiven Dispositionen und Einstellungen der Individuen übergreifen. Damit sind Institutionen nicht nur das Resultat bewusster und zweckgerichteter Entscheidungen von Akteuren, sondern sie dominieren umgekehrt das menschliche Handeln und zwar über das Maß einer bloßen Verhaltensrestriktion hinaus: Man unterwirft die Institutionen nicht den eigenen Zwecken, sondern man handelt von ihnen her, im Sinne ihrer Eigenforderungen, ihrer Gesetze (vgl. Gehlen 2004a: 1). Dieses Phänomen wird in aktuellen Forschungsarbeiten auch als „bounded rationality“ und „endogene Präferenz“ bezeichnet (vgl. Kingston/Caballero 2009: 174f).

Es reicht jedoch nicht festzustellen, dass Institutionen Persistenzen aufweisen. Für politisches Handeln ist es von zentraler Bedeutung, das Ausmaß der Persistenzen realistisch einzuschätzen. Die Frage ist, wie persistent ist eine betreffende Institution und über welche Zeiträume kann diese Persistenz überwunden werden?

Bei Williamson (2000: 597) findet sich eine Systematik, in der er grobe Abschätzungen über die Persistenz bzw. Veränderbarkeit von Institutionen vornimmt. Er unterscheidet zwischen vier institutionellen Ebenen: Auf der obersten Ebene sieht er die „institutions of embeddedness“ (z.B. kulturelle Normen und Bräuche), die sich nur sehr langsam, auf einer Zeitskala von Jahrhunderten verändern. Auf der zweiten Ebene finden sich „high-level formal rules“ (z.B. Verfassungen, Gesetze und Eigentumsrechte), deren Veränderung Jahrzehnte benötigt. Auf der dritten Ebene sind die „institutions of governance“ (z.B. Verträge) angesiedelt, die alltägliche Interaktionen strukturieren und deren Veränderung in der Regel mehrere Jahre benötigt. Schließlich befinden sich auf der untersten Ebene individuelle Absprachen und Abmachungen (z.B. Preise), die sich kontinuierlich verändern (eine ähnliche Systematik findet sich auch bei North 1992: 56).

Williamsons Systematik ist eine erste Annäherung für die Beurteilung der Persistenz von Institutionen, dürfte jedoch für die politische Praxis zu grob sein. Wir halten es daher für

zweckmäßig, dass in einem konkreten Problemfeld die historische Entwicklung einer Institution betrachtet und im Hinblick auf Stabilität und Veränderung untersucht wird, um Aussagen über ihre Persistenz ableiten zu können. Dazu ist ein hohes Maß an Urteilskraft notwendig, um relevante von irrelevanten Veränderungen unterscheiden und die Übertragbarkeit historischer Entwicklungen in die Gegenwart und Zukunft beurteilen zu können. Gleichwohl sehen wir keinen anderen praktikablen Weg. Für dieses Vorgehen spricht auch, dass institutioneller Wandel zu einem nicht geringen Teil von kontingenten Faktoren abhängt, die sich einer wissenschaftlichen, gesicherten Analyse entziehen (Beyer 2005: 5f). Solche Faktoren werden in einer historischen Betrachtung zugänglich.

Die Untersuchung der vergangenen Veränderungen von Institutionen erlaubt es vielfach, typische Zeitskalen von Veränderungen zu identifizieren. Die Unterschiede in diesen Zeitskalen können dann als Unterschiede in der Persistenz von Institutionen interpretiert werden. Identifizieren wir, dass eine bestimmte Institution aufgrund ihrer Beschaffenheit eine Persistenz von etwa 10 Jahren aufweist, dann wissen wir gleichzeitig, dass sich politisches Handeln an diesem Zeithorizont orientieren muss. Insofern gibt die Persistenz Aufschluss über die Handlungsmöglichkeiten.

3. Institutionen der Flächennutzung in Deutschland

Nach diesen allgemeinen Überlegungen wenden wir uns den Institutionen zu, denen eine relevante Wirkung auf die Flächennutzung in der Bundesrepublik zukommt. Zunächst einmal muss man sich vergegenwärtigen, dass in Deutschland der Grundsatz der Baufreiheit gilt. Zu dem in Art. 14 GG geschützten Eigentum an Grund und Boden gehört auch das Recht der baulichen Nutzung. Dieses Recht gewährt jedem Grundstücksbesitzer ein Recht auf die Bebauung seines Grundstücks. Die Baufreiheit beruht also nicht auf einer öffentlichen Genehmigung (z.B. durch die Bauleitplanung oder eine einzelne Baugenehmigung), sondern ist Bestandteil dieses Eigentumsrechts (vgl. Brohm 2002: 14ff).

Die Baufreiheit besteht jedoch nur innerhalb des geltenden Baurechts und steht damit unter einem Planvorbehalt. Denn anders als in anderen Ländern kann in Deutschland grundsätzlich keine neue Siedlungs- und Verkehrsfläche ausgewiesen und bebaut werden, ohne dass dies durch staatliche Behörden genehmigt wird. Aufgrund dieser Situation sollte eine effektive staatliche Steuerung der Flächennutzung über das Flächenangebot prinzipiell möglich sein. Natürlich kann der Gesetzgeber auch über die Nachfrage nach Flächen auf die Flächennutzung einwirken. Hier sind eine Vielzahl weiterer Institutionen relevant (z.B. das Grundsteuergesetz, Regelungen im Einkommenssteuergesetz zur Förderung von Wohneigentum und zur Entfernungspauschale, Programme zur Förderung des Stadtumbaus). Um die Komplexität zu begrenzen, beschränkt sich der Artikel auf die Darstellung angebotsseitiger Institutionen.¹

¹ Unsere Einschätzung geht jedoch dahin, dass für die Erarbeitung erfolgreicher politischer Strategien sowohl auf die Angebots- als auch auf die Nachfrageseite eingewirkt werden muss. Dafür sprechen zwei Gründe: zum einen entscheiden nachfrageseitige Akteure über demokratische Entscheidungsstrukturen zum Teil selbst über

3.1 Institutionelle Anreize in der Flächennutzung

Die hier zu betrachtenden Institutionen sind das Ergebnis eines langjährigen Entwicklungsprozesses. Viele Institutionen wurden in Reaktion auf bestimmte ökonomische, soziale, politische und in geringerem Umfang ökologische Problemlagen geschaffen und gestaltet. Daher entbehrt das für die Flächennutzung relevante Institutionengefüge weitgehend einer klaren und einheitlichen Systematik. Es wird weiter dadurch kompliziert, dass sich die staatlichen Steuerungsbefugnisse auf drei Ebenen, den Bund, die Länder und die Gemeinden, und damit auf eine Vielzahl von Akteuren verteilen.

Um die Anreizstruktur darzustellen, ist eine Unterscheidung zwischen Vollzugs- und Regelungskompetenzen hilfreich. Die Vollzugskompetenzen prägen die institutionelle Anreizstruktur, den die handelnden Akteure unterliegen. Bei der Beantwortung der Frage, wie Institutionen im Sinne einer nachhaltigeren Flächennutzung zu verändern sind, muss also die Ausgestaltung der Vollzugskompetenzen betrachtet werden. Die Verteilung der Regelungskompetenzen hingegen ist wichtig für die Frage, welche Akteure grundsätzlich befugt sind, einen institutionellen Wandel anzustoßen.

In Tabelle 1 sind die aus unserer Sicht wichtigsten angebotsseitigen Institutionen der Flächennutzung, unterschieden nach Vollzugskompetenz (VK) und Regelungskompetenz (RK), dargestellt

	Bund	Länder	Gemeinden
Politisches System	Grundgesetz (RK)	Länderverfassungen (RK)	Gemeindefestsetzungen (RK+VK)
Finanzsystem	Gewerbesteuerergesetz (RK) Einkommensteuergesetz (RK)	Finanzausgleichsgesetze (RK+VK)	Hebesätze (VK) Gebühren (RK+VK)
Raumplanungssystem	Baugesetzbuch (RK) Raumordnungsgesetz (RK)	Landesplanungsgesetze (RK) Landesentwicklungsplanung (VK) Regionalplanung ² (VK)	Bauleitplanung (VK)

Tabelle 1: Angebotsseitige Institutionen der Flächennutzung, unterschieden nach Vollzugskompetenz (VK) und Regelungskompetenz (RK) (Quelle: eigene Darstellung)

Die oben aufgeführten Gesetze führen zu einer Anreizstruktur, die wir wie folgt beschreiben. Der Art. 28 Abs. 2 des Grundgesetzes in Verbindung mit dem § 2 des Baugesetzbuches macht die über 12.000 Gemeinden der Bundesrepublik zu den zentralen Akteuren der Flächennutzung. Über die Ausweisung von Bauland mittels der Bauleitplanung entscheiden

das Flächenangebot und zum anderen dürfte die Akzeptanz und Durchsetzbarkeit einer flächensparenden Angebotspolitik bei einer geringeren Nachfrage größer sein

² Die Regionalplanung ist nicht mehr durchgängig der staatlichen Sphäre zugehörig. Im kommunalen Regionalplanungsmodell können die Gemeinden auf die Planung starken Einfluss nehmen.

die Gemeinden über die Flächennutzung in ihrem jeweiligen Gemeindegebiet. Die Steuerung der Flächennutzung erfolgt damit überwiegend *dezentral*.³ Eingeschränkt wird das Handeln der Gemeinden vor allem durch die formalen Vorgaben des Baugesetzbuches, des Raumordnungsgesetzes sowie der Landesplanungsgesetze. Weiterhin schränken die materiellen Vorgaben aus den jeweils gültigen Landesentwicklungs- und Regionalplänen, so genannte „Ziele der Raumordnung“, den Entscheidungsspielraum der Gemeinden ein.

Für das Ausweisungsverhalten der Gemeinden spielt das Finanzsystem eine zentrale Rolle, da – trotz aller Finanzausgleichssysteme – die Einnahmen der Kommunen erheblich von der Einwohnerzahl und den ortsansässigen Gewerbebetrieben abhängt. Auch wenn der Zusammenhang nur indirekt besteht und im Einzelfall anders ausfallen kann, orientiert sich die Mehrzahl der Entscheidungsträger in den Kommunen an der Daumenregel, dass eine Zunahme der Wohnbevölkerung sowie die Neuansiedlung von Betrieben günstig für die wirtschaftliche Entwicklung einer Kommune ist – sei es in Form von Steuereinnahmen, Arbeitsplätzen oder lokaler Kaufkraft. Dieser Anreiz wirkt in der Regel Bemühungen einer sparsamen Flächennutzung entgegen.

In Tabelle 2 sind zusammenfassend die von uns als zentral erachteten Institutionen, die von ihnen ausgehenden Anreize sowie die zu beobachtenden Verhaltens- und Begründungsmuster seitens der Kommunen zusammengefasst.

Institution	Anreiz	Verhaltensmuster der Kommunen
<ul style="list-style-type: none"> - GG: Kommunale Selbstverwaltung - BauGB: Bauleitplanung ist Aufgabe der Gemeinde 	<ul style="list-style-type: none"> - Orientierung an lokalen Interessen 	<ul style="list-style-type: none"> - Vernachlässigung überörtlicher Belange - Praxis der Nichteinmischung in Planung benachbarter Gemeinden⁴
<ul style="list-style-type: none"> - Raumordnungsgesetz - Landesplanungsgesetze 	<ul style="list-style-type: none"> - Geringe Steuerungswirkung überregionaler Planungen 	<ul style="list-style-type: none"> - Vernachlässigung überörtlicher Belange
<ul style="list-style-type: none"> - GG: Kommunalfinanzen - Einkommenssteuergesetz und Gewerbesteuerergesetz - Finanzausgleichsgesetze: kommunaler Finanzausgleich 	<ul style="list-style-type: none"> - Wenig Handlungsspielraum für Gemeinden zur Beeinflussung der Finanzsituation - Einwohnerwachstum erhöht Finanzbedarf im KFA - Einwohnerwachstum erhöht ggf. Einnahmen aus Einkommenssteuer - Betriebsansiedlung erhöht ggf. Einnahmen aus Gewerbesteuer 	<ul style="list-style-type: none"> - Vorrätige Ausweisung von Bauland zur Ansiedlung von Einwohner/innen und Unternehmen

Tabelle 2: Zusammenhang zwischen Institutionen, Anreizstruktur und Verhaltensmuster der Gemeinden (Quelle: eigene Darstellung)

³ Ausnahmen sind die Vorbereitung zentraler Infrastrukturplanungen durch die Raumordnung des Bundes, insbesondere die Bundesverkehrswegeplanung.

⁴ Zwar sind die Gemeinden nach § 2 Abs. 2 BauGB verpflichtet, ihre Bauleitpläne aufeinander abzustimmen. In der Praxis wird dem aber kaum Rechnung getragen.

Insgesamt schätzen wir die Anreizwirkung derart ein, dass die genannten Institutionen zu nicht-nachhaltigen Verhaltensmustern kommunaler Akteure in der Flächennutzung führen. Im Folgenden wird die Wirkung der jeweiligen Institutionen auf die Ausweisungspraxis der Kommunen eingehender dargestellt. Daraus wird abgeleitet, in welche Richtung institutionelle Reformen im Sinne einer nachhaltigen Flächennutzung zielen müssten. Schließlich werden in einer ex post-Analyse die Veränderungen der jeweiligen Institutionen untersucht, um Hinweise auf deren spezifische Persistenz zu erhalten.

3.2 Die Bauleitplanung

Die Bauleitplanung ist das wichtigste Steuerungsinstrument zur Ordnung des lokalen Raumes. Die Gemeinden sind verpflichtet, einen Bauleitplan aufzustellen, sobald und soweit es für die städtebauliche Ordnung erforderlich ist. Die direktive Funktion der Bauleitplanung fokussiert allerdings auf die Ortserweiterung, da das Bauen innerhalb bereits bebauter Ortsteile unter bestimmten Bedingungen grundsätzlich zulässig ist.⁵

In der Bauleitplanung wird zwischen dem Flächennutzungsplan als vorbereitendem Bauleitplan und dem Bebauungsplan als verbindlichem Bauleitplan unterschieden. Im Flächennutzungsplan ist die gewünschte Art der Bodennutzung für das gesamte Gemeindegebiet planerisch zu entwickeln. Es ist z.B. festzulegen, wo neue Baugebiete erschlossen werden, wo es günstige Standorte für die Energieerzeugung gibt, wo neue verkehrliche Projekte realisiert und wo Landwirtschafts- und Waldflächen erhalten werden sollen. Der Flächennutzungsplan ist mittel- bis langfristig ausgerichtet und soll die bauliche Entwicklung über einen Zeitraum von ca. 10-20 Jahren lenken. Als vorbereitendem Bauleitplan kommt dem Flächennutzungsplan jedoch keine Bindungswirkung gegenüber Dritten zu. Vielmehr sind die Bebauungspläne gemäß den Vorgaben des Flächennutzungsplanes zu entwickeln.

Allerdings kann der Flächennutzungsplan seine Ordnungsfunktion nur defizitär erbringen, weil das Baugesetzbuch die Möglichkeit eröffnet, mit der Aufstellung eines Bebauungsplanes gleichzeitig den Flächennutzungsplan zu ändern (Parallelverfahren). „Von dieser Möglichkeit wird in den Gemeinden häufig Gebrauch gemacht, so dass vielfach inkrementalistische Bebauungspläne die Flächennutzungsplanung steuern und nicht die Flächennutzungsplanung die Bebauungsplanung“ (Köck 2008: 1317). So ist in der Praxis zu beobachten, dass zwar gut abgewogene, ökologisch umsichtige Flächennutzungsplanungen auf dem Papier existieren, die städtische Entwicklung aber oftmals ganz andere Wege nimmt.

Der Bebauungsplan enthält die rechtsverbindlichen Festsetzungen für die städtebauliche Ordnung. Er bezieht sich auf eine konkrete Fläche des Gemeindegebiets und legt parzellenscharf die Nutzung fest. Der Bebauungsplan ist bindend gegenüber öffentlichen Entscheidungsträgern und Dritten. Die Bindung umfasst jedoch nicht die Umsetzung der

⁵ Aus der Bebauung innerörtlichen Flächen kann sich bereits ein Problem der nachhaltigen Flächennutzung ergeben, wenn ökologisch wertvolle Gärten und innerstädtische Grünflächen bebaut werden.

Festsetzungen, denn die obliegt der Initiative der Grundstückseigentümer. Ob eine Planung tatsächlich vollzogen wird oder nicht, hängt letztlich von der Bereitschaft von Investoren, Grundstückseigentümern und Bauherren ab, den Auflagen des Bebauungsplans zu folgen. Im „schlimmsten“ Fall findet sich kein Investor und die (i.d.R. oftmals schon infrastrukturell erschlossenen) Flächen bleiben unbebaut und liegen brach. Zwar verfügen die Gemeinden über Instrumente zur Verwirklichung ihrer Planungen, wie z. B. die Möglichkeit zur Enteignung oder städtebauliche Gebote. Allerdings werden diese Instrumente in der Praxis nur sehr zurückhaltend eingesetzt (vgl. Köck 2008: 1318).

Damit eine Bebauungsplanung nicht als Fehlplanung endet, muss sie deshalb die Interessen der Eigentümer und zukünftigen Nutzer vorwegnehmen. Im Prozess der Bauleitplanung selbst werden daher häufig Zugeständnisse an Investoren gemacht, indem z.B. der Anteil der Grünflächen oder Vorgaben zur Geschosshöhe deren Interessen angepasst werden. Darüber hinaus arbeiten Kommunen in verstärktem Maße mit flexibleren Instrumenten wie dem städtebaulichen Vertrag und dem vorhabenbezogenen Bebauungsplan, um eine stärkere Kopplung zwischen Ordnungsleistung und Verwirklichung zu erreichen. „Die hohe praktische Bedeutung, die diesen Instrumenten zukommt, zeigt zugleich, dass der Anspruch der Bauleitplanung, private Nutzungen, im Interesse des Gemeinwohls’ durch öffentliche Planung zu steuern, modifiziert worden und partiell einer ‚Flankierung privater Nutzungen durch öffentliche Planung’ gewichen ist“ (Köck 2008: 1318).

Aus der Analyse der Anreize in der Bauleitplanung ergibt sich, in welche Richtung institutionelle Reformen zielen sollten, damit eine nachhaltige Flächennutzung erreicht wird: Die Verbindlichkeit des Flächennutzungsplans sowie die Durchsetzungskraft kommunaler Bebauungspläne gegenüber den privaten Interessen von Investoren sollte erhöht werden. Generell ist das Bauen in den Außenbereichen deutlich zu erschweren. Eine ausführliche Analyse über juristisch begründbare Veränderungsmöglichkeiten im Baugesetzbuch findet sich bereits bei Köck und Hofmann (2007). Diese Einzelmaßnahmen sollen jedoch nicht Gegenstand der Betrachtung sein, vielmehr gehen wir in den folgenden Ausführungen der Frage nach, wie es um die Persistenz und damit um die Veränderbarkeit der Bauleitplanung steht. Die folgende Darstellung stützt sich auf die Ausführungen bei Söfker (2007).

Prägend für die heute bestehende institutionelle Struktur der Bauleitplanung war die Verabschiedung des Bundesbaugesetzes im Jahre 1960. Mit diesem Gesetz wurden wesentliche Elemente der Bauleitplanung – wie sie bis heute Bestand haben – geschaffen. Für die hier vorliegende Fragestellung ist vor allem relevant, dass zum einen den Kommunen die Zuständigkeit für die „Vorbereitung und Leitung der baulichen und sonstigen Nutzung durch die Bauleitplanung“ übertragen wurde. Damit verfügen die Kommunen seit über 50 Jahren über das Recht der Bauleitplanung. Daran geknüpft sind Ämterstrukturen, Arbeitsplätze, Verwaltungsroutinen, Entscheidungsverfahren in den kommunalen Gremien und zum Teil auch das Selbstverständnis kommunaler Entscheidungsträger. Zum anderen wurde mit dem Baugesetzbuch eine planungsrechtliche Unterscheidung von Flächen „nach Gebieten mit Bebauungsplänen, im Zusammenhang bebauten Ortsteilen und dem Außenbereich“

eingeführt. An diese Unterscheidung sind bis heute unterschiedliche Baurechte geknüpft. Während in den Gebieten mit Bebauungsplänen grundsätzlich nach deren Vorgaben gebaut werden darf - die Vorgaben sind bei alten Plänen i.d.R. nicht sehr weitreichend und lassen den Grundstückseigentümern weitreichende Freiheiten – und auf den innerörtlichen Flächen unter bestimmten Kriterien sowieso gebaut werden darf, ist das Bauen im Außenbereich nur unter vorhergehender Aufstellung eines Bebauungsplanes zulässig.

Nach 1960 wurde das Bundesbaugesetz immer wieder überarbeitet und an aktuelle Problemlagen angepasst. Um einen Eindruck von der Eingriffshäufigkeit in das Gesetz zu erhalten, seien an dieser Stelle einfach die Jahre aufgezählt, in denen relevante gesetzgeberische Veränderungen des Bundesbaugesetzes vorgenommen wurden: 1976, 1979, 1986, 1990, 1993, 1997, 2001, 2004 und 2006. Die wichtigsten Veränderungen sind im Folgenden kurz dargestellt.

Mit der Novelle 1976 wurden im Wesentlichen die Planungsbefugnisse der Gemeinde verbessert und die Bürger intensiver und frühzeitiger am Planungsgeschehen beteiligt. Die Reformen der 1980er und 1990er Jahre waren in der Tendenz dem Aufgreifen zusätzlicher städtebaulicher Aufgaben, der Erleichterung des Bauens, der Beschleunigung städtebaulicher Verfahren sowie der Erhöhung der Rechtssicherheit gewidmet. Von besonderer Bedeutung war dabei die Reform 1986, mit der eine Gesamtnovellierung des Bundesbaugesetzes erfolgte. Das neue Baugesetzbuch trug nun stärker den Fragen der Stadtökologie, des Umweltschutzes, der Wiederverwertung von Brachflächen und der Wiederbelebung der Innenstädte Rechnung. Im Mittelpunkt der Reform des Bau- und Raumordnungsgesetzes im Jahre 1997 stand die weitere Stärkung umweltschützender Belange (z.B. Darstellung von umweltschutzbezogenen Planungen, naturschutzrechtliche Eingriffsregelung, Umweltverträglichkeitsprüfung). Außerdem wurde die Planungshoheit der Gemeinden durch einen weitgehenden Verzicht auf die Rechtskontrolle von städtebaulichen Satzungen durch die zuständigen Landesbehörden gestärkt. Umnutzungen von vormals landwirtschaftlich genutzten Gebäuden für gewerbliche oder wohnliche Zwecke wurden erleichtert. Ab 1998 erfolgten weitere geringfügige Änderungen des Baugesetzbuchs im Zusammenhang mit der Umsetzung von Normen in anderen Bereichen. Hervorzuheben ist hier das Europarechtsanpassungsgesetz Bau 2004. Wichtige Veränderungen waren die Integration der EU-rechtlichen Umweltprüfung (Ermitteln und Bewerten der Umweltauswirkungen) in die Bauleitplanung, so zum Beispiel die Darlegung der Umweltauswirkungen in einem Umweltbericht und die Festlegung des Prüfrahmens durch die Kommune. Die letzte größere Reform fand 2006 statt, die vor allem ein erleichtertes Verfahren für Bebauungspläne der Innenentwicklung einführte.

Obwohl es in einem Rhythmus von etwa 3-7 Jahren zur Novellierung von gesetzlichen Sachverhalten kam, sind die Institutionen der Bauleitplanung insgesamt von einer hohen Stabilität gekennzeichnet – wesentliche Strukturen und Kompetenzverteilungen sind seit 1960 unverändert. Die bisherigen Novellierungen lassen aus der Perspektive der nachhaltigen Flächennutzung zwei gegenläufige Entwicklungstendenzen erkennen: Einerseits wurden die Planungsbefugnisse der Gemeinden gestärkt und das Bauen vielfach erleichtert – was sich bei

der oben genannten Anreizstruktur ungünstig auf die Nachhaltigkeit der Flächennutzung auswirkt. Auf der anderen Seite wurden seit Mitte der 1980er Jahre immer wieder Umweltbelange in die Bauleitplanung integriert, was positiv zu bewerten ist.

3.3 Die Raumordnungsplanung

Die überörtliche Raumordnungsplanung findet hauptsächlich auf der Ebene der Länder statt. Ihre Aufgabe ist es, die strukturelle Entwicklung größerer Gebiete zu beeinflussen. Gesetzliche Grundlage ist das Raumordnungsgesetz auf Bundesebene. Dieses wird durch die Landesplanungsgesetze konkretisiert. Die Landesplanung umfasst den „Raumordnungsplan für das Landesgebiet“ sowie die „Regionalpläne“, die die in den Landesplänen allgemein getroffenen Aussagen präzisieren. Drei Aspekte der Raumordnungsplanung sind für unsere Fragestellung besonders hervorzuheben: das Gegenstromprinzip, die Unterscheidung zwischen Zielen und Grundsätzen sowie das Zentrale-Orte-System.

1. *Das Gegenstromprinzip:* Das Verhältnis von den Plänen auf Landesebene zu den Plänen auf kommunaler Ebene ist kein hierarchisches, da die Entwicklung des Gesamtraumes die Gegebenheiten und Erfordernisse seiner Teilräume berücksichtigen soll und umgekehrt. Damit muss die überörtliche Raumordnungsplanung auf bereits bestehende örtliche Planungen Rücksicht nehmen. Mit dem Gegenstromprinzip wird der kommunalen Planungshoheit institutionell Rechnung getragen.
2. *Die Unterscheidung von Zielen und Grundsätzen:* Die Raumordnungspläne werden zwar als Rechtssätze erlassen, allerdings sind nicht alle Planaussagen für die Gemeinden bindend. Strikt bindend sind nur diejenigen Planfestlegungen, die als *Ziele* der Raumordnung getroffen werden, während Planaussagen, die als *Grundsätze* der Raumordnung formuliert sind, lediglich bei der Abwägung der Gemeinden berücksichtigt werden müssen (vgl. Köck 2008: 1312). Diese Unterscheidung begrenzt die Steuerungswirkung der Raumordnungspläne. Sie wird noch einmal dadurch geschwächt, dass häufig auch die Ziele Interpretationsspielraum lassen.
3. *Das Zentrale-Orte-System:* Über die Zuordnung der Orte zu Ober-, Mittel- und Unterzentren mit unterschiedlichen Versorgungsfunktionen, durch die Definition von Entwicklungsachsen und durch die Freiraum- und Grünzonenplanung soll die räumliche Entwicklung gesteuert werden. Orte mit zentralem Status dürfen dabei in der Regel mehr Flächen ausweisen als Orte ohne zentralen Status, die auf das so genannte Recht der „Eigenentwicklung“ beschränkt sind.⁶ Während das Zentrale-Orte-System in ländlich geprägten Regionen durchaus noch Steuerungswirkung entfaltet, ist dies in Ballungsgebieten problematisch. Hier können auch dezentrale Orte geltend machen, dass sie zur Erfüllung zentralörtliche Funktionen zusätzliche Flächen ausweisen müssen.

Es ist die Aufgabe der überörtlichen Planung, die gesamträumliche Entwicklung zu steuern, um zu verhindern, dass bei gegebener Anreizstruktur der Kommunen ein Wettbewerb zum

⁶ Das Recht auf Eigenentwicklung meint, dass zusätzliche Siedlungs- und Verkehrsflächen nur für bereits ortsansässige Einwohner/-innen und Betriebe ausgewiesen werden dürfen.

Nachteil von Umweltbelangen stattfindet. Die oben genannten drei Gesichtspunkte schränken jedoch die Steuerungsmöglichkeiten der überörtlichen Planung massiv ein. Im Sinne einer nachhaltigen Flächennutzung wäre es daher wünschenswert, die Verbindlichkeit und damit auch die Steuerungswirkung übergeordneter Planungen zu erhöhen, um den überörtlichen Interessen ein stärkeres Gewicht bei lokalen Flächennutzungsentscheidungen zu verleihen. Entscheidungen auf der zentralen, überörtlichen Ebene müssten in stärkerem Maße die lokale Ebene in ihrem Handeln begrenzen. Jedoch zeigt die historische Entwicklung, dass eine Stärkung der überörtlichen Ebene bisher wenig Erfolg hatte - nachfolgend ist das exemplarisch an dem Verhältnis zwischen Bundes- und Landesebene dargestellt.⁷

Obwohl die Nachkriegssituation in Deutschland wegen des Wiederaufbaus und der Verteilung der Flüchtlinge eine zentralisierte Raumordnungsplanung erforderte, wurde die Raumordnung nach dem 2. Weltkrieg den Landesplanungsbehörden überlassen, da eine zentralisierte Raumordnungsplanung durch den Nationalsozialismus diskreditiert war (vgl. Werner 1991: 3f). Der Koordinierungsbedarf auf der Bundesebene wurde zunächst im Wesentlichen durch dezentrale Raumordnungsreferate in den Bundesministerien und durch Raumordnungsklauseln in einer Reihe von Fachgesetzen des Bundes gedeckt (vgl. Werner 1991: 5).

In der Folgezeit gab es zwar wiederholt Versuche, Kompetenzen in der Raumordnung auf die Bundesebene zu verlagern, jedoch waren diese Versuche weitgehend erfolglos. So lag die hauptsächliche Bedeutung des 1965 verabschiedeten Raumordnungsgesetzes letztlich darin, die Länder lediglich zu verpflichten, eigene Landesplanungen und Ziele der Raumordnung aufzustellen (vgl. Brohm 2002: 33). Ein weiteres eindrückliches Beispiel ist das Scheitern des Bundesraumordnungsprogramms (BROP) in einer Phase gesellschaftlicher Planungs- und Steuerungseuphorie. So vergab der Bundestag 1969 einstimmig den Auftrag, ein Bundesraumordnungsprogramm aufzustellen, das den Anspruch hatte, Richtschnur für die Investitionsplanung des Bundes sowie für die Fachplanungen zu sein. „Der Anfangsschwung dazu innerhalb der Bundesregierung erlahmte jedoch ziemlich schnell und endete in einem zeitaufwendigen, zermürbenden Abstimmungsslalom über dieses BROP mit den Bundesressorts und den Bundesländern, der Anfang 1975 zur Verabschiedung eines inhaltsleeren und ausgedünnten Programms führte, das weder die Politiker noch die in der Sache Engagierten befriedigen konnte“ (Hübler 1991: 32). Nach diesem erfolglosen Versuch, wurden in der Folgezeit lediglich Orientierungs- und Handlungsrahmen sowie Leitbilder auf der Bundesebene verabschiedet (1992, 1995, 2006), die keinen verbindlichen Charakter mehr hatten. In diese Tendenz reiht sich auch die Reform des Raumordnungsgesetzes aus dem Jahre 1998 ein, in dem der Steuerungsanspruch der Bundesraumordnung reduziert wurde (vgl. Gnest 2008: 18-26). Auch die Föderalismusreform 2006 führte eher zu einer Schwächung der Bundesebene in der Raumordnung. Mit der Abschaffung der Rahmengesetzgebung nach Art. 75 GG gehört die Raumordnung nun formal zur konkurrierenden Gesetzgebung. Konkurrierende Gesetzgebung (Art. 72 Abs. 1 GG) heißt, dass die Länder die Befugnis zur Gesetzgebung haben, solange und soweit der Bund von seiner Gesetzgebungsbefugnis keinen

⁷ Eine ausführliche Darstellung der Entwicklungen auf der Landesebene findet sich bei Akademie der Akademie für Raumforschung und Landesplanung (1991) und Gnest (2008).

Gebrauch gemacht hat. Wenn er davon durch den Erlass eines Gesetzes Gebrauch macht, dann haben die Länder eine umfassende Abweichungsbefugnis im Bereich der Raumordnung.

Analog zur Entwicklung in der Bauleitplanung gab es auch eine Ökologisierung der Raumordnungsplanung – dies erfolgte zu Beginn der 1980er Jahre. Im Zuge dieser Entwicklung ergab sich für die Raumplanung das neue Handlungsfeld des „planerischen Umweltschutzes“. Zur Umsetzung der Europäischen Richtlinie über die Umweltverträglichkeit von Projekten aus dem Jahre 1985 erfolgte 1989 eine Novellierung des Raumordnungsgesetzes. Diese Tendenz setzte sich mit der Reform des Raumordnungsgesetzes im Jahre 1998 fort, in der das Prinzip der nachhaltigen Entwicklung als Leitvorstellung der Raumordnung in das Gesetz integriert wurde. Die Stärkung ökologischer Belange in der Raumplanung spiegelte sich zunächst auch darin, dass auf der Landesebene die Umweltministerien in zunehmendem Maße zuständig für die Raumordnung wurden, allerdings schwächte sich diese Entwicklung in den neunziger Jahre wieder ab. So ging beispielsweise in Bayern, Hessen und Nordrhein-Westfalen die Zuständigkeit für die Raumplanung von den Umweltministerien auf die Wirtschaftsministerien über (vgl. Gnest 2008: 11f, 28-31).

Wie bei der Bauleitplanung sind auch die Institutionen der Raumordnung durch ein hohes Maß an Persistenz gekennzeichnet. Exemplarisch wurde dies an dem Verhältnis der Steuerungsansprüche zwischen Bundes- und Landesebene gezeigt, wobei die Akteure auf der Bundesebene trotz vielfacher Versuche keine nennenswerten Befugnisse zur Steuerung der gesamtträumlichen Entwicklung an sich ziehen konnten. Im Gegenteil: die Entwicklung verlief eher zu Ungunsten zentralisierter und überörtlicher Elemente der Raumordnungsplanung. Dies dürfte sich eher ungünstig auf die nachhaltige Flächennutzung auswirken. Die zunehmende Ökologisierung der Raumordnungsplanung hingegen unterstützt die Ziele der nachhaltigen Flächennutzung positiv. Allerdings scheint die gesellschaftliche Akzeptanz derart ökologisch abgewogener Planungen vielfach gering zu sein, haftet den überörtlichen Planungen mittlerweile oft das Stigma einer „Verhinderungsplanung“ an (vgl. Gnest 2008: 27).

3.4 Die kommunale Selbstverwaltungsgarantie

Im Grundgesetz in Art. 28 Abs. 2 heißt es zur kommunalen Selbstverwaltung: „Den Gemeinden muss das Recht gewährleistet sein, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln.“ Zusätzlich ist die kommunale Selbstverwaltung durch die Länderverfassungen und die Gemeindeordnungen institutionell abgesichert (vgl. Gern 2003: 66).⁸

⁸ Die kommunale Selbstverwaltung entfaltet ihre Wirkung auf zwei Ebenen: Zum einen muss es die Gemeinden als Elemente des Verwaltungsaufbaus überhaupt geben (institutionelle Rechtssubjektgarantie). Zum anderen muss den Gemeinden ein bestimmter Aufgabenbestand sowie eine Klagebefugnis gegen staatliche Maßnahmen, die die Selbstverwaltung beeinträchtigen, gewährt werden (Rechtsinstitutionengarantie) (vgl. Gern 2003: 66). Eine Erweiterung erfährt die Selbstverwaltungsgarantie durch finanzverfassungsrechtliche Garantien (vgl. Kapitel 3.4).

Was zu den Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft gehört und was nicht, ist dabei nicht gegenständlich und abschließend bestimmt. Historisch haben sich bestimmte „Gemeindehoheiten“ herausgebildet, die unbestritten in die Eigenverantwortung der Gemeinden fallen (vgl. Gern 2003: 70). „Dazu gehört auch die Planungshoheit, die den Gemeinden die Befugnis einräumt, voraussehbare Entwicklungen längerfristig zu steuern, insbesondere für das eigene Gebiet die Entwicklung der Bodennutzung zu planen und diese Entscheidungen zu realisieren“ (Köck/Bovet 2008: 56). Um der Abgrenzungsproblematik zwischen örtlichen und überörtlichen Aufgaben zu begegnen, hat das Bundesverfassungsgericht eine Kernbereichslehre entwickelt. Ob und in welchem Umfang die Planungshoheit zum unantastbaren Kernbereich gehört, ist vom Bundesverfassungsgericht bisher nicht explizit entschieden worden (vgl. Köck/Bovet 2008: 57). Der Bebauungsplan wird nahezu einhellig dem Wesensgehalt der Selbstverwaltungsgarantie zugeordnet. Ob die Flächennutzungsplanung dem unantastbaren Kernbereich zuzurechnen ist, ist im Einzelnen umstritten (vgl. Köck/Bovet 2008: 57). Das Bundesverfassungsgericht hat dazu entschieden, dass ein die kommunale Planungshoheit einschränkendes Gesetz dann verfassungsgemäß ist, wenn die öffentliche Aufgabenerfüllung nicht anders zu bewältigen ist (vgl. Gern 2003: 99). Hier muss abgewogen werden, ob die überörtlichen Interessen von höherem Gewicht als die Interessen der Gemeinde sind.

Die Institution der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie steht einer nachhaltigen Flächennutzung nicht per se entgegen, es bedarf vielmehr der verfassungsrechtlichen Abwägung und Beurteilung. Im politischen Diskurs hingegen ist zu beobachten, dass kommunale Akteure den Kern der Selbstverwaltungsgarantie bereits durch stärkere Vorgaben seitens überörtlicher Planungsträger bedroht sehen. Bei jedem Versuch, überörtliche Belange zu stärken, wird fast reflexartig vorgebracht, dass damit die Substanz der kommunalen Selbstverwaltung gefährdet sei.

Der historische Wandel der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie ist nur schwer zu beschreiben. Zunächst lässt sich festhalten, dass die Kommunen als politische Einheiten deutlich länger existieren als die Länder und der Bund. Formal wird die kommunale Selbstverwaltung in der Regel auf die Preußische Städteordnung aus dem Jahre 1808 zurückgeführt (vgl. Naßmacher/Naßmacher 2007: 30). Seitdem unterliegt die Reichweite und konkrete Ausgestaltung der kommunalen Selbstverwaltung einem kontinuierlichen Wandel. Ursächlich für diesen Wandel dürfte sein, dass die kommunale Selbstverwaltung auf zwei Grundpositionen beruht, die in einem Spannungsverhältnis zueinander stehen. Auf der einen Seite wird kommunale Selbstverwaltung als politische Selbstregierung verstanden, die den Bürgern/-innen vor Ort abschließende Entscheidungen über die sie betreffenden Angelegenheiten erlaubt. Auf der anderen Seite wird die kommunale Selbstverwaltung als unpolitische Verwaltungsstruktur gesehen, die eine effiziente und effektive Bewältigung staatlicher Aufgaben sicherstellen soll (vgl. Bogumil/Holtkamp 2006: 14f). Zwischen diesen beiden Konzeptionen von kommunaler Selbstverwaltung wurde historisch ein sehr stabiler Kompromiss gefunden. Die Bürger können in begrenztem Umfang selbst über kommunale

Angelegenheiten entscheiden. „Der Staat behält sich vor, die Verfassung und Verwaltung der Gemeinden zu ordnen, den wesentlichen Teil der Gemeindeaufgaben festzulegen und den Gemeinden die wichtigsten Einnahmen im Rahmen der staatlichen Finanz- und Steuergesetzgebung zuzuweisen“ (Bogumil/Holtkamp 2006: 47). In der Tendenz ist seit den 1960er Jahren allerdings zu beobachten, dass die Handlungsspielräume der Kommunen durch die Bundes- und Landesgesetzgebung, europäische Regelungskompetenzen und haushaltspolitische Zwangslagen eingeschränkt wurden (vgl. Bogumil/Holtkamp 2006: 48).

Aus diesen Ausführungen lassen sich zwei gegensätzliche Schlussfolgerungen ziehen. Einerseits gibt es bereits die Tendenz, kommunales Handeln in vielen Bereichen einzuschränken. Diese Tendenz würde durch eine Beschneidung der kommunalen Planungshoheit im Sinne einer nachhaltigen Flächennutzung fortgesetzt werden. Insofern läge eine solche Maßnahme in einem allgemeinen Trend. Andererseits könnte bei einer Beschneidung der kommunalen Planungshoheit eine Grenze erreicht werden, die den massiven Widerstand der kommunalen Akteure hervorruft, da die Kompetenz, das eigene Gemeindegebiet baulich zu gestalten, zentral für die Legitimation kommunalpolitischer Akteure ist. Letzteres legen Untersuchungen zur fehlenden Akzeptanz flächensparender Instrumente nahe (vgl. Gönner 2008: 20, Besecke et al. 2005: 87f.).

3.5 Die kommunalen Finanzen

Besonders relevant für die Finanzausstattung der Kommunen sind drei Institutionen: die Gewerbesteuer, die Einkommenssteuer und der kommunale Finanzausgleich. Ihre jeweilige Bedeutung ist dabei sehr unterschiedlich für die einzelnen Gemeinden und verändert sich über die Zeit hinweg – man denke an die konjunkturell verursachten Schwankungen der Gewerbesteuereinnahmen. Um jedoch einen Eindruck von der Relevanz der drei Finanzierungsquellen zu erhalten, seien exemplarisch die Durchschnittswerte für Ost- und Westdeutschland aus dem Jahr 2007 angeführt. So entfielen durchschnittlich 21 % der Einnahmen westdeutscher Kommunen auf die Gewerbesteuer, 16,5 % auf die Einkommenssteuer und 30 % auf den kommunalen Finanzausgleich. In Ostdeutschland hingegen war der kommunale Finanzausgleich mit einem Anteil von 53 % die bedeutendste Finanzierungsquelle. Die Gewerbesteuer trug lediglich 12 % und die Einkommenssteuer 7 % bei (vgl. Bundesministerium der Finanzen 2008: 1).

Die Rechtsnormen, die die kommunalen Finanzen regeln, finden sich auf allen Ebenen der Rechtssystematik: im Grundgesetz, in den Landesverfassungen, in den Gemeinde- und Kreisordnungen, in speziellen Kommunalabgabegesetzen und in kommunalen Abgaben- und Haushaltssatzungen (vgl. Pünder/Waldhoff 2006: 1). Während die Kompetenz für die Steuergesetzgebung auf der Bundesebene liegt, haben die Länder die Letztverantwortung für die kommunale Finanzausstattung (vgl. Schoch 2006: 12).⁹ Im Folgenden sind die wichtigsten gesetzlichen Grundlagen kurz charakterisiert.

⁹ Können die Länder ihre Interessen bei Reformen des föderalen Finanzmittelausgleichs wirksam im Bundesrat einbringen, so fehlt eine solche Instanz beim kommunalen Finanzausgleich (vgl. Henneke 2006: 444).

1. *Die Gewerbesteuer:* Die gesetzliche Grundlage für die Gewerbesteuer ist Art. 106 Abs. 6 GG, wonach das Aufkommen der Gewerbesteuer den Gemeinden zusteht. Im Grundgesetz ist zudem festgeschrieben, dass den Gemeinden „eine mit Hebesatzrecht zustehende wirtschaftskraftbezogene Steuerquelle“ zusteht, worunter im Allgemeinen die Gewerbesteuer verstanden wird (vgl. Pünder/Waldhoff 2006: 6, Heine 2006: 121). Die Gewerbesteuer wird auf den Gewerbeertrag von ortsansässigen Unternehmen erhoben. Die Einnahmen fließen direkt den Gemeinden zu, die allerdings 20 % ihrer Einnahmen als Umlage an Bund und Länder abführen müssen.
2. *Die Einkommenssteuer:* Nach Art. 106 Abs. 5 GG wird der Anteil der Gemeinden vom Gesamtaufkommen der Einkommenssteuer abgezweigt, bevor er auf Bund und Länder aufgeteilt wird. Im Grundgesetz ist dabei festgelegt, dass sich der Gemeindeanteil nach den Einkommenssteuerleistungen der Einwohner/-innen richten muss. Die Höhe des kommunalen Anteils ist nicht verfassungsrechtlich festgelegt (vgl. Schwarz 2006: 207ff). Durch das Gemeindefinanzreformgesetz werden die Bestimmungen des Grundgesetzes konkretisiert.
3. *Der kommunale Finanzausgleich:* In allen Landesverfassungen mit der Ausnahme von Bayern sind Bestimmungen enthalten, wonach das jeweilige Land verpflichtet ist, einen übergemeindlichen Finanzausgleich zu gewährleisten. Durch die Verankerung in den Landesverfassungen erlangt der kommunale Finanzausgleich Verfassungsrang (vgl. Henneke 2006: 499f). Sein primäres Ziel ist es, die Finanzkraft der Kommunen an die Aufgabenbelastung anzupassen. Die Berechnung der Zuweisungen aus dem kommunalen Finanzausgleich erfolgt dabei in allen Bundesländern unterschiedlich. Gemeinsam ist allen Berechnungsarten, dass die Zahl der Einwohner/-innen einer Gemeinde bei der Berechnung von zentraler Bedeutung ist. Ergänzend werden zum Teil weitere Faktoren hinzugezogen wie z.B. die Soziallasten, die Arbeitslosigkeit, die Schüler oder die zentralörtliche Funktion einer Gemeinde (vgl. die Übersicht bei Henneke 2006: 513).

Die Skizzierung des rechtlichen Rahmens der kommunalen Finanzen macht deutlich, dass folgende Anreize für die Kommunen bestehen. Zum einen können die Einnahmen einer Kommune durch die Ansiedlung eines ertragreichen Unternehmens gesteigert werden. Zum anderen kann die Ansiedlung von (einkommensstarken) Einwohnern über die Einkommenssteuerbeteiligung und über den kommunalen Finanzausgleich zur Erhöhung der kommunalen Einnahmen beitragen. Diese Argumente werden häufig zur Rechtfertigung von Neuausweisungen herangezogen. Von wissenschaftlicher Seite wird zwar angezweifelt, dass sich die Ausweisung von zusätzlichen Flächen tatsächlich positiv auf die Gemeindefinanzen auswirkt, da damit auch weitreichende Kosten verbunden sind (vgl. Reidenbach et al. 2007). Gleichwohl errechnen viele Gemeinden Daumenregeln, welche zusätzlichen Einnahmen ein neuer Einwohner potenziell für die Kommune einbringt. So geben einige Städte einen Betrag von etwa 1.000 Euro pro Einwohner und Jahr an. Würde eine Stadt um jährlich 500 Einwohner wachsen, dann kann sie nach dieser Daumenregel mit zusätzlichen Mitteln von etwa einer halben Million Euro im Jahresetat rechnen.

Damit die wirtschaftlichen Anreize für kommunale Akteure nicht länger einer sparsamen Ausweisungspraxis von Bauland entgegenstehen, müssten Reformen sinnvoller Weise an den geschilderten Anreizen ansetzen. Kommunen sollten nicht länger um Unternehmen und (einkommensstarke) Einwohner/-innen konkurrieren, sondern interkommunale Kooperationen sollten zur Regel werden. Die Suche nach geeigneten Standorten sollte nicht nur parallel innerhalb der einzelnen Kommunen erfolgen, sondern kommunenübergreifend. In diesem Sinne sollten Kommunen, die auf ihren Flächen wertvolle ökologische Qualitäten vorhalten, auch keine massiven ökonomischen Nachteile in Kauf nehmen müssen.

Nachfolgend werden die wichtigsten Veränderungen im Bereich der kommunalen Steuern dargestellt, um einen Eindruck von der Veränderungsdynamik dieser Institutionen zu erhalten.¹⁰ Zur Zeit der Grundgesetzverabschiedung Ende der 1940er und Anfang der 1950er Jahre erwirtschafteten die Grund- und Gewerbesteuern jeweils ca. ein Drittel der kommunalen Einnahmen. In der Folgezeit führten jedoch die wirtschaftliche Entwicklung, gesetzliche Änderungen und das Veralten der Einheitswerte von Grundstücken dazu, dass die Bedeutung der Gewerbesteuer stark zunahm (vgl. Waldhoff 2006: 32). Zudem sah das Grundgesetz in seiner ursprünglichen Form eine direkte Beteiligung der Kommunen am Ertrag des Steueraufkommens nicht vor. Erst in der Folgezeit wurde die kommunale Selbstverwaltung auch in finanzieller Hinsicht abgesichert. In diesem Zusammenhang ist das so genannte „Weihnachtsgesetz“ von 1955 zu nennen, das den Gemeinden das Aufkommen an der Gewerbe- und Grundsteuer zusicherte und die Länder dazu verpflichtete, die Kommunen anteilig an dem Aufkommen der Gemeinschaftssteuern zu beteiligen (vgl. Schwarz 2006: 206).

Erst 14 Jahre später, 1969, erfolgte dann die nächste große Reform der Gemeindesteuern. Vor dem Hintergrund, dass die Einnahmen der Kommunen zu ca. 80 % aus der Gewerbesteuer stammten und damit starken konjunkturellen Schwankungen unterlagen, wurde den Gemeinden ein 14 %-Anteil an der stetigeren Einkommensteuer zugesprochen (vgl. Werner 2008: 97). Zur Gegenfinanzierung der Einnahmeausfälle bei Bund und Ländern wurde nach einer Grundgesetzänderung die Gewerbesteuerumlage eingeführt. Die Gewerbesteuer blieb damit zwar eine kommunale Steuer, allerdings mussten die Kommunen nun einen prozentualen Anteil an Bund und Länder abführen. Diese so genannte Gewerbesteuerumlage hat sich von einem ursprünglich zeitlich befristeten Instrument hin zu einem permanenten Finanzausgleichsinstrument entwickelt (vgl. Wohltmann 2006: 152). In der Folgezeit war die Gewerbesteuer in vergleichsweise kurzen Abständen Gegenstand von Reformen (1977, 1979, 1983, 1997 (vgl. Heine 2006: 123f). Die Reform von 1997 ist dabei noch einmal von struktureller Bedeutung. Mit ihr wurde die Gewerbekapitalsteuer als Teil der Gewerbesteuer abgeschafft. Um die Einnahmeausfälle der Kommunen zu kompensieren, wurden sie mit 2,2 % am Umsatzsteueraufkommen beteiligt.

¹⁰ Dabei muss die Darstellung die Entwicklungen im kommunalen Finanzausgleich vernachlässigen, weil diese in allen Bundesländern unterschiedlich verlaufen sind.

Vergleichsweise spät erst erfolgte eine grundgesetzliche Absicherung der kommunalen Steuern. So wurde erst 1994 der Art. 28 Abs. 2 Satz 3 GG „Die Gewährleistung der Selbstverwaltung umfasst auch die Grundlagen der finanziellen Eigenverantwortung.“ neu eingeführt und 1997 um den Teilsatz „zu diesen Grundlagen gehört eine den Gemeinden mit Hebesatzrecht zustehende wirtschaftskraftbezogene Steuerquelle“ ergänzt (vgl. Pünder/Henneke 2006: 6). Trotz dieser verfassungsrechtlichen Fortschritte entwickelte sich die finanzielle Lage vieler Kommunen zunehmend problematisch (vgl. z.B. Thies 2006). Um die finanzielle Lage der Gemeinden zu verbessern, hat die Bundesregierung im Jahre 2002 eine Gemeindefinanzreformkommission einberufen, die einen Reformvorschlag erarbeiten sollte. Allerdings konnte die Kommission aufgrund widerstreitender Interessenlagen keinen gemeinsamen Vorschlag erarbeiten und scheiterte im Endergebnis. In der Folge hat der Bundesgesetzgeber 2004 lediglich die Gewerbesteuer geringfügig modifiziert und die Gewerbesteuerumlage von vormals 28 % auf 20 % reduziert (vgl. Heine 2006: 126f). Das führte zwar zu einer finanziellen Stärkung der Gemeinden, zog jedoch keine strukturellen Verbesserungen nach sich.

Die kurze Darstellung der historischen Entwicklung der kommunalen Steuern verdeutlicht, dass sich hier institutioneller Wandel nur sehr langsam vollzieht. Strukturelle Veränderungen fanden in der Vergangenheit auf einer Zeitskala von etwa 15-30 Jahren statt. Zusätzlich ist aus der Perspektive der nachhaltigen Flächennutzung die Tendenz interessant, dass die institutionelle Verankerung der bestehenden Institutionen im Grundgesetz, vor allem der Gewerbesteuer, erst sehr spät stattgefunden hat. Auch wenn man dies als Zeichen symbolischer Politik interpretieren kann, dürfte das zukünftige Reformen der Anreizstruktur eher behindern. Für die sehr stark ausgeprägte Persistenz der institutionellen Anreizstruktur spricht schließlich auch das Scheitern der über zwei Jahre tagenden Gemeindefinanzreformkommission.

4. Institutionelle Handlungsbeschränkungen und -spielräume einer nachhaltigen Flächennutzungspolitik

Das Ziel dieses Artikels ist es, eine begründete Einschätzung der Persistenz von Institutionen, die gegenwärtig die Ausweisung von neuen Siedlungs- und Verkehrsflächen in der Bundesrepublik steuern, zu formulieren. Sind diese Persistenzen zutreffend beschrieben, dann können daraus Veränderungsmöglichkeiten im Sinne von Zielen der nachhaltigen Flächennutzung wie z.B. des 30-Hektar-Ziels abgeleitet werden.

Grundsätzlich liegt das umweltpolitische Problem der nicht-nachhaltigen Flächennutzung auf einer großräumigen Ebene: gegen die Ausweisung einer einzelnen Siedlungs- und Verkehrsfläche sind in der Regel kaum Bedenken aus Umweltsicht vorzubringen, da die Verluste ökologischer Qualitäten quantitativ zu vernachlässigen sind. Ein ökologisches Problem ergibt sich erst auf aggregierter, großräumiger Ebene, da bundesweit in großem Umfang Flächen für ökologisch sinnvolle Nutzungen (z.B. Lebensräume für Tiere und Pflanzen, extensive und ressourcenschonende Landwirtschaft, Standorte für regenerative

Energien) verloren gehen. Dieser Problemstruktur steht eine institutionelle Struktur gegenüber, die überwiegend durch eine kleinräumige und dezentrale Steuerung der Flächennutzung gekennzeichnet ist. Das ist an sich schon ungünstig, da bei kleinräumig bezogenen Entscheidungen die übergeordneten ökologischen Ziele nicht angemessen berücksichtigt werden können. Das Problem verstärkt sich noch durch eine finanzielle Anreizstruktur, die großzügige Ausweisungen von Siedlungs- und Verkehrsflächen für die kommunalen Akteure rational macht. Damit ist das Grundproblem der Flächennutzung gekennzeichnet. Es müssen daher Strategien gefunden werden, die eine bessere institutionelle Entsprechung zwischen politischen Steuerungsmöglichkeiten und Problemlagen herstellen.

Dafür wurden in den vorausgehenden Abschnitten folgende Ansatzpunkte identifiziert: Im Hinblick auf die Bauleitplanung sind Maßnahmen notwendig, die das Bauen im so genannten Außenbereich, das sind Flächen, die außerhalb bebauter Ortsteile liegen, erschweren. Änderungen in der Raumordnungsplanung sollten die Verbesserung der Steuerungswirkung übergeordneter Planungen zum Ziel haben, um den überörtlichen Interessen ein stärkeres Gewicht zu verleihen. Würden die Steuerungsbefugnisse in diesem Sinne auf den übergeordneten Ebenen gestärkt, hätte das direkte Auswirkungen auf die kommunale Selbstverwaltungsgarantie, da die Kommunen zusätzliche Auflagen bei der Nutzung ihrer Flächen erhielten. Inwiefern davon der Wesensgehalt der Selbstverwaltungsgarantie betroffen ist, bleibt eine Frage der politischen und verfassungsrechtlichen Beurteilung. Im System der kommunalen Finanzen wäre es schließlich geboten, die institutionellen Anreize derart zu verändern, dass wirtschaftliche Anreize nicht ökologisch sinnvollen Zielen entgegenstehen.

Jedoch legt die Betrachtung der institutionellen Struktur einerseits und der historischen Entwicklung andererseits nahe, dass derartige Veränderungen aufgrund bestehender institutioneller Persistenzen selbst mittelfristig nur schwer zu erreichen sind. Folgende Gründe sprechen für diese Einschätzung:

1. Institutionen von Verfassungsrang werden durch hohe Mehrheitserfordernisse und durch das Verfassungsrecht vor Veränderungen geschützt und weisen daher ein hohes Maß an Persistenz auf. Mit der kommunalen Selbstverwaltung, dem kommunalen Finanzausgleich, den grundgesetzlich verankerten Strukturen der Gewerbe- und Einkommenssteuer prägen in starkem Maße Institutionen von Verfassungsrang die politische Steuerung der Flächennutzung.
2. Die bestehenden Institutionen haben eine Vielzahl von organisatorischen Strukturen geschaffen, die an einem Selbsterhalt interessiert sind und damit versuchen werden, Veränderungen entgegen ihrer (institutionell geprägten Interessen) zu verhindern. Zu denken ist hierbei an Planungsämter in Kommunen sowie an die planenden Institutionen auf Regional- und Landesebene. Daran geknüpft sind jeweils Arbeitsplätze, Entscheidungs-routinen und zum Teil auch das Selbstverständnis dieser Akteure.
3. Die politische Steuerung der Flächennutzung ist auf alle drei bundesstaatlichen Ebenen und damit auf eine Vielzahl von Akteuren verteilt. Alle Akteure haben nur begrenzte Handlungsspielräume und können sich bei Reformen gegenseitig blockieren. Hierfür zwei

Beispiele: a) Die Länder können sich der Einführung eines Mengenziels im Raumordnungsgesetz durch den Bundesgesetzgeber entziehen, indem sie abweichende Regelungen auf Landesebene treffen. b) Zu einer Änderung der Anreize im kommunalen Finanzsystem ist die Zustimmung der Länder im Bundesrat notwendig und entsprechend können die Länder blockieren. c) Die bestehende Finanzstruktur bevorteilt einige Kommunen und benachteiligt andere. So profitieren Kommunen mit gewerbesteuerstarken Betrieben im Gegensatz zu strukturschwachen Kommunen. Die Profiteure der gegenwärtigen Struktur werden auf eine Sicherung des Status-Quo hinwirken. Die gescheiterte Gemeindefinanzreformkommission verdeutlicht diese Problematik.

4. Die historische Entwicklung der Raumordnung zeigt, dass es in der Nachkriegszeit fast durchgängig Auseinandersetzungen zwischen Bund und Ländern über die Kompetenzverteilung in der Raumordnung gab. Dabei konnte der Bund keine nennenswerten Steuerungsbefugnisse erlangen, um überörtliche Interessen besser zur Geltung zu bringen. Die Raumplanung war zudem seit den achtziger Jahren durch eine starke Ökologisierung gekennzeichnet, deren Steuerungswirkung allerdings gering ist.
5. Die Entwicklung der Bauleitplanung weist aus Sicht der nachhaltigen Flächennutzung zwei gegensätzlich zu bewertende Tendenzen auf: die Erleichterung des Bauens und die Stärkung der Gemeinden einerseits und die Stärkung ökologischer Belange andererseits. Bisher dominiert die erste Tendenz. Vieles spricht dafür, dass dies auch in Zukunft so bleiben wird. Damit sind die Möglichkeiten der nachhaltigen Flächennutzung stark begrenzt.

Unsere Untersuchungen legen nahe, dass die Persistenz bestehender Institutionen als sehr hoch einzuschätzen ist. Institutionelle Reformen sind daher nur zu erwarten, wenn der Problemdruck als sehr stark wahrgenommen wird. Das ist aber bei der ausgedehnten zeitlichen Struktur von Flächennutzungsänderungen unwahrscheinlich, denn substantielle Änderungen der Flächennutzung können nur über sehr lange Zeiträume wahrgenommen werden. Das führt dazu, dass der Problemdruck für die Akteure zu keinem Zeitpunkt sehr hoch erscheint (vgl. Sachverständigenrat für Umweltfragen 2002: 21f). Allenfalls ist damit zu rechnen, dass die demographische Entwicklung zu einer Veränderung im Flächenausweisungsverhalten der Kommunen führt. Zumindest scheint es so, dass die Probleme einer schrumpfenden Bevölkerung und einer Entsiedelung von Orten einen höheren Problemdruck entfalten als die großräumigen ökologischen Folgen der derzeitigen Flächennutzungspraxis. Daher ist in den gegenwärtigen Versuchen, die Nachhaltigkeit der Flächennutzung durch „weiche“ Instrumente zu verbessern (wie z.B. Informationskampagnen, Best Practice und Selbstverpflichtungen, vgl. Gönner 2008: 20), oder einen die Nachhaltigkeit besser treffenden Indikator als die tägliche Zunahme der Siedlungs- und Verkehrsfläche zu finden, eine gewisse politische Klugheit zu erkennen, die die Persistenzen der bestehenden Institutionen in Rechnung stellt. Allerdings sind solche Versuche nicht hinreichend, um ambitionierte und umweltpolitisch begründete Ziele wie das bundesweite 30-Hektar-Ziel zu erreichen.

Danksagung

Dieser Text ist entstanden im Rahmen des vom Bundesministerium für Bildung und Forschung geförderten Projekts „Das Konzept der Bestände als eine Entscheidungshilfe für eine Politik der Nachhaltigkeit“. Für konstruktive Kritik danken wir Johannes Schiller, Bernd Klauer, Thomas Petersen, Wolfgang Köck, Konrad Ott und Mi-Yong Lee-Peuker. Besonderer Dank gilt auch unseren Gesprächspartnern aus der Praxis, die mit ihrer Urteilskraft verschiedene im Text vertretene Einschätzungen fundiert haben: Norbert Bensch (ehemaliger Leiter des Nachbarschaftsverbands Heidelberg-Mannheim), Manfred Busch (Baudirektor, Referat Raumordnung, Bauordnung und Denkmalschutz im Regierungspräsidium Karlsruhe), Ralf Göck (Bürgermeister der Gemeinde Brühl), Joachim Hahn (Leiter des Amtes für Stadtentwicklung und Statistik der Stadt Heidelberg), Klaus-Peter Klug (Stadtplaner der Stadt Pirmasens) und Norbert Schültke (ehemaliger Leiter des Stadtplanungsamtes der Stadt Friedrichshafen). Verbleibende Unzulänglichkeiten bleiben natürlich in der Verantwortung der Autoren.

6. Literatur

- Akademie der Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.) (1991): Zur geschichtlichen Entwicklung der Raumordnung, Landes- und Regionalplanung in der Bundesrepublik Deutschland, Hannover.
- Berger, P.L./Luckmann, T. (1980): Die gesellschaftliche Konstruktion der Wirklichkeit. Eine Theorie der Wissenssoziologie. Frankfurt am Main.
- Besecke, A./Engbergs, C./Schmeja, T./Schulz, C. (2005): Institutionelle Akzeptanz des Nachhaltigkeitsziels Verminderung der Flächenneuinanspruchnahme. In: Besecke, A./Hänsch, R./Pinetzki, M. (Hrsg.): Das Flächensparbuch. Diskussion zu Bodenverbrauch und lokalem Bodenbewusstsein. Berlin, S. 81-92.
- Beyer, J. (2005): Pfadabhängigkeit ist nicht gleich Pfadabhängigkeit! Wider den impliziten Konservatismus eines gängigen Konzepts. In: Zeitschrift für Soziologie, 34 (1), S. 5-21.
- Bogumil, J./Holtkamp, L. (2006): Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung. Eine policyorientierte Einführung. Wiesbaden.
- Brohm, W. (2002): Öffentliches Baurecht. 3. Auflage. München.
- Bundesministerium der Finanzen (2008): Eckdaten zur Entwicklung und Struktur der Kommunalfinanzen 1998 bis 2007. Online verfügbar unter: http://www.bundesfinanzministerium.de /nn_4310/DE/Wirtschaft__und__Verwaltung/Finanz__und__Wirtschaftspolitik/Foederale__Finanzbeziehungen/Kommunalfinanzen/K_C3_B6__Eckdaten_20zur__20Entwicklung_20und_20Struktur_20der_20Kommunalfinanzen,templateId=raw,property=publicationFile.pdf [Zuletzt geprüft am 25. Mai 2009].
- Bundesregierung (2002): Perspektiven für Deutschland. Unsere Strategie für eine nachhaltige Entwicklung. Online verfügbar unter http://www.bundesregierung.de/nsc_true/Content/DE/ __Anlagen/2006-2007/perspektiven-fuer-deutschland-langfassung,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/ [perspektiven-fuer-deutschland-langfassung](#) [Zuletzt geprüft am 29. Mai 2009].
- Gehlen, A. (2004): Moral und Hypermoral. Eine pluralistische Ethik. 6. Auflage. Frankfurt am Main.

- Gehlen, A. (2004a): Urmensch und Spätkultur. Philosophische Ergebnisse und Aussagen. Frankfurt am Main.
- Gern, A. (2003): Deutsches Kommunalrecht, 3. neubearbeitete Auflage. Baden-Baden.
- Gnest, H. (2008): Entwicklung der überörtlichen Raumplanung in der Bundesrepublik von 1975 bis heute. Hannover.
- Gönner, T. (2008): Instrumente und Hindernisse zur Reduzierung des Flächenverbrauchs am Beispiel der Kampagne „Flächen gewinnen in Baden-Württemberg“. In: Troge, A. /Hutter, C.-P. (Hrsg.): Was kann das Planungsrecht für die Umwelt tun? Reduzierung des Flächenverbrauchs, Schutz des Klimas, Erhalt der biologischen Vielfalt. Stuttgart, S. 16-25.
- Heine, P. (2006): § 8 Gewerbesteuer. In: Henneke, H.-G./Pünder, H./Waldhoff, C./Albers, H. (Hrsg.): Recht der Kommunal Finanzen. Abgaben, Haushalt, Finanzausgleich. München, S.120-151.
- Henneke, H.-G. (2006): § 24 Kommunale Finanzgarantien in der Rechtsprechung. In: Henneke, H.-G./Pünder, H./Waldhoff, C./Albers, H. (Hrsg.): Recht der Kommunal Finanzen. Abgaben, Haushalt, Finanzausgleich. München, S. 443-499.
- Henneke, H.-G. (2006): § 25 Grundstrukturen des kommunalen Finanzausgleichs. In: Henneke, H.-G./Pünder, H./Waldhoff, C./Albers, H. (Hrsg.): Recht der Kommunal Finanzen. Abgaben, Haushalt, Finanzausgleich. München, S. 499-513.
- Hübler, K.-H. (1991): Die Bundesraumordnung von 1965 bis 1989. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Zur geschichtlichen Entwicklung der Raumordnung, Landes- und Regionalplanung in der Bundesrepublik Deutschland. Hannover, S. 32–51.
- Jörissen, J./Coenen, R. (2006): TA-Projekt zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme. Ziele, Maßnahmen, Wirkungen. Berlin.
- Kingston, C./Caballero, G. (2009): Comparing theories of institutional change. In: Journal of Institutional Economics, 5 (2), S. 151-180.
- Köck, W./Hofmann, E. (2007): Leistungsfähigkeit des Rechts der Bauleitplanung zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme. In: Köck, W./Bovet, J./Gawron, T./Hofmann, E./ Möckel, S.: Effektivierung des raumbezogenen Planungsrechts zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme. Im Auftrag des Umweltbundesamtes. Leipzig, S. 10–56.
- Köck, W. (2008): § 37 Pläne. In Hoffmann-Riem, W./Schmidt-Aßmann, E./Voßkuhle, A. (Hrsg.): Grundlagen des Verwaltungsrechts. Band II. München, S. 1275-1340.
- Köck, W./Bovet, J. (2008): Sonstige verfassungsrechtliche Aspekte der Einführung handelbarer Flächenausweisungsrechte. In: Köck, W./Bizer, K./Einig, K./Hansjürgens, Siedentop, S (Hrsg): Handelbare Flächenausweisungsrechte. Anforderungsprofil aus ökonomischer, planerischer und juristischer Sicht. Baden-Baden, S. 56-60.
- Luhmann, N. (1974): Grundrechte als Institution. Berlin.
- Naßmacher, H./Naßmacher, K.-H. (2007): Kommunalpolitik in Deutschland. 2., völlig überarbeitete und aktualisierte Auflage. Wiesbaden.
- North, D. (1992): Institutionen, institutioneller Wandel und Wirtschaftsleistung. Aus dem Amerik. übers. von Monika Streissler. Tübingen.

- Petersen, T./Manstetten, R. (2009): Beständigkeit im Raum des Sozialen. Der Begriff der Institution bei Arnold Gehlen. UFZ-Diskussionspapiere Department Ökonomie 6/2009. Leipzig.
- Pünder, H./Waldhoff, C. (2006): § 1 Kommunales Finanzrecht in der Verfassungsordnung von Bund und Ländern. In: Henneke, H.-G./Pünder, H./Waldhoff, C./Albers, H. (Hrsg.): Recht der Kommunalfinanzen. Abgaben, Haushalt, Finanzausgleich. München, S. 1- 24.
- Reidenbach, M./Henckel, D./Meyer, U./Preuß, T./Riedel, D. (2010): Neue Baugebiete: Gewinn oder Verlust für die Gemeindekasse? Fiskalische Wirkungsanalyse von Wohn- und Gewerbegebiete. 2. Auflage. Berlin.
- Richter, R./Furubotn, E.G. (2003): Neue Institutionenökonomik. 3. Auflage. Tübingen.
- Sachverständigenrat für Umweltfragen (2002): Umweltgutachten. Deutscher Bundestag. 14. Wahlperiode. Berlin.
- Schoch, F. (2006): Stand der Dogmatik. In: Henneke, H.-G./Meyer, H. (Hrsg.): Kommunale Selbstverwaltung zwischen Bewahrung, Bewährung und Entwicklung. Stuttgart, S. 11-57.
- Schwarz, K.-A. (2006): § 12 Die Beteiligung der Kommunen an der Einkommen- und Umsatzsteuer. In: Henneke, H.-G./Pünder, H./Waldhoff, C./Albers, H. (Hrsg.): Recht der Kommunalfinanzen. Abgaben, Haushalt, Finanzausgleich. München, S. 205-212.
- Söfker, W. (2007): Einführung. In: Baugesetzbuch. 40. Auflage. München, S. IX-XL.
- Thies, C. (2006): Finanznot der Kommunen im föderalen Dschungel. Aktuelle Herausforderungen. In: Lange, J. (Hrsg.): Reform der Gemeindesteuern. Zwischen kommunaler Finanznot und internationalem Steuerwettbewerb. Rehburg-Loccum.
- Vatn, A. (2005): Rationality, institutions and environmental policy. In: Ecological Economics, 55, S. 203-217
- Waldhoff, C. (2006): § 2 Entwicklung der kommunalen Finanz- und Haushaltswirtschaft in historischer Perspektive. In: Henneke, H.-G./Pünder, H./Waldhoff, C./Albers, H. (Hrsg.): Recht der Kommunalfinanzen. Abgaben, Haushalt, Finanzausgleich. München, S. 24-33.
- Werner, J. (2008): Das deutsche Gemeindefinanzsystem. Reformvorschläge im Kontext der unterschiedlichen Einnahmeautonomie der lokalen Gebietskörperschaften in Europa. Frankfurt am Main.
- Williamson, O. (2000): The New Institutional Economics: Taking Stock, Looking Ahead. In: Journal of Economic Literature, 38, S. 595-613.
- Wohltmann, M. (2006): § 9 Gewerbesteuerumlage. In: Henneke, H.-G./Pünder, H./Waldhoff, C./Albers, H. (Hrsg.): Recht der Kommunalfinanzen. Abgaben, Haushalt, Finanzausgleich. München, S. 152-170.