



Bundesministerium
für Verkehr, Bau
und Stadtentwicklung



Bundesamt
für Bauwesen und
Raumordnung

Perspektive

Flächenkreislaufwirtschaft

Kreislaufwirtschaft in der städtischen/stadtregionalen
Flächennutzung – Fläche im Kreis.
Ein ExWoSt-Forschungsfeld

Band 3

Neue Instrumente für neue Ziele



ExWoSt

Fläche
im
Kreis





Experimenteller Wohnungs- und Städtebau (ExWoSt)

Mit dem Forschungsprogramm Experimenteller Wohnungs- und Städtebau „ExWoSt“ fördert der Bund in Form von

- ▶ Forschungsfeldern
- ▶ Studien
- ▶ Initiativen/Veranstaltungen

innovative Planungen und Maßnahmen zu wichtigen städtebau- und wohnungspolitischen Themen. Aus den Erfahrungen sollen Hinweise für die Weiterentwicklung der Städtebau- und Wohnungspolitik abgeleitet und der Wissenstransfer unterstützt werden.

Das Forschungsprogramm „ExWoSt“ ist ein Programm des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) und wird vom Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) betreut.



ExWoSt-Forschungsfeld „Fläche im Kreis“

Das Forschungsfeld „Fläche im Kreis – Kreislaufwirtschaft in der städtischen/stadtregionalen Flächennutzung“ ist Teil des ExWoSt-Forschungsprogramms. Es wurde in den Jahren 2003 bis 2006 durch das Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) und das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) durchgeführt.

Mit der Flächenkreislaufwirtschaft wurde ein integrativer Politik- und Steuerungsansatz untersucht, der vorrangig und systematisch die Ausschöpfung aller bestehenden Flächenpotenziale im Bestand vorsieht und nur unter bestimmten Bedingungen die Inanspruchnahme neuer Flächen zulässt. Plan-spiele in fünf Regionen Deutschlands standen im Mittelpunkt des ExWoSt-Forschungsfelds, in denen Akteure aus dem öffentlichen und privaten Sektor bestehende sowie neue Instrumente zur Erreichung einer Flächenkreislaufwirtschaft geprüft haben. Daraus wurden Empfehlungen zum Einsatz und zur Erweiterung des Instrumentariums sowie für die Ausgestaltung der gesetzlichen Rahmenbedingungen erarbeitet.

Die Bearbeitung von „Fläche im Kreis“ erfolgte durch das Deutsche Institut für Urbanistik (Difu), Berlin, in Kooperation mit der Projektgruppe Stadt + Entwicklung, Leipzig, und der Sonderforschungsgruppe Institutionenanalyse (sofia), Göttingen/Darmstadt in Auftrag und Abstimmung mit dem Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung.




Bundesamt
für Bauwesen und
Raumordnung

Das Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR)

ist eine Bundesoberbehörde im Geschäftsbereich des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS). Die Bauabteilungen betreuen Bundesbauten im In- und Ausland. Die wissenschaftlichen Abteilungen beraten die Bundesregierung bei Aufgaben der Raumordnung, des Städtebaus, des Wohnungswesens und bei Grundsatzfragen des Bauwesens.

Perspektive Flächenkreislaufwirtschaft

Kreislaufwirtschaft in der städtischen/stadtregionalen

Flächennutzung – Fläche im Kreis.

Ein ExWoSt-Forschungsfeld

Band 3

Neue Instrumente für neue Ziele

Ein Projekt des Forschungsprogramms „Experimenteller Wohnungs- und Städtebau“ (ExWoSt) des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) und des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung (BBR).



„Perspektive Flächenkreislaufwirtschaft“ – eine Sonderveröffentlichungsreihe des
ExWoSt-Forschungsfeldes „Fläche im Kreis“

IMPRESSUM

Herausgeber

Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR)
Deichmanns Aue 31–37
53179 Bonn

Bearbeitung

Deutsches Institut für Urbanistik (Difu), Berlin (Auftragnehmer)
Thomas Preuß (Leitung),
Dr. Stephanie Bock, Christa Böhme, Dr. Arno Bunzel, Gregor Jekel, Ulrike Meyer, Manuela Rottmann

in Kooperation mit

Dr. Uwe Ferber, Peter Rogge, Ariane Ruff
Projektgruppe Stadt + Entwicklung
Ferber, Graumann und Partner, Leipzig

Prof. Dr. Kilian Bizer, Dr.-Ing. Georg Cichorowski
Sonderforschungsgruppe Institutionenanalyse (sofia), Göttingen/Darmstadt

Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR), Bonn
Dr. Fabian Dosch (Leitung),
Dr. Peter Jakubowski, Eckhard Bergmann

Redaktion

Klaus-Dieter Beißwenger (Difu)

Gestaltung und Satz

Studio Prokopy, Werbeagentur und Fotostudio, Berlin

Druck

Spree Druck Berlin GmbH, Berlin

Bindung

Bruno Helm Buchbinderei, Berlin

ISBN: 978-3-88118-448-9

Bibliografische Information der Deutschen Bibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie;
detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://www.d-nb.de> abrufbar.

Gedruckt auf chlorfreiem Papier.

Nachdruck und Vervielfältigung

Alle Rechte vorbehalten

Bestellung und Versand

Deutsches Institut für Urbanistik
Postfach 12 03 21
10593 Berlin

Straße des 17. Juni 112
10623 Berlin

Telefon: 030/39001-0
Telefax: 030/39001-100

verlag@difu.de
<http://www.difu.de>

Die vom Auftragnehmer vertretene Auffassung ist
nicht unbedingt mit der des Herausgebers identisch.

Sonderveröffentlichung „Fläche im Kreis“, Band 3
Bonn, Oktober 2007

Inhalt

1. Einführung	10
<i>Thomas Preuß, Kilian Bizer, Stephanie Bock, Christa Böhme, Arno Bunzel, Georg Cichorowski, Uwe Ferber, Ulrike Meyer, Peter Rogge, Manuela Rottmann</i>	
1.1 Das ExWoSt-Forschungsfeld „Fläche im Kreis“	11
1.2 Die Veröffentlichungsreihe „Perspektive Flächenkreislaufwirtschaft“	13
1.2.1 Inhalt des ersten Bandes	13
1.2.2 Inhalt des zweiten Bandes	14
1.2.3 Inhalt des dritten Bandes	15
2. Planspielphase II: Neue Instrumente	16
<i>Thomas Preuß, Kilian Bizer, Stephanie Bock, Christa Böhme, Arno Bunzel, Georg Cichorowski, Uwe Ferber, Ulrike Meyer, Peter Rogge, Manuela Rottmann</i>	
2.1 Ablauf der Planspiele	17
2.2 Planspielbeteiligte	18
2.3 Planspielregionen	19
2.3.1 Charakteristika und Problemlagen	19
2.3.2 Ökonomische Rahmenbedingungen in den Planspielregionen	19
2.4 Innovation: Warum neue Instrumente?	24
2.4.1 Defizite und Grenzen bestehender Instrumente	24
2.4.2 Neue Situation: Bewältigung von Strukturwandel	24
2.4.3 Anreizsituation der Kommunen	25
2.4.4 Anreizsituation der Grundstücksnachfrager	27
2.4.5 Gestaltung der neuen Instrumente	29
2.5 Arbeitsprogramm der Planspiele „Neue Instrumente“	31
2.5.1 Geprüfte Instrumente	31
2.5.2 Arbeitsaufträge und Planspielworkshops	33
3. Planspiele „Neue Instrumente“: Operationalisierung der Instrumente im Arbeitsprogramm	35
<i>Kilian Bizer, Georg Cichorowski</i>	
3.1 Teilnehmerinnen und Teilnehmer	36
3.2 Beeinflussung der Grundstückspreise	36



3.2.1	Bodenwertsteuer	38
3.2.2	Flächensteuer	39
3.2.3	Flächennutzungssteuer auf Versiegelung	39
3.2.4	Vergleich der Ansätze zur Grundsteuerreform	39
3.2.5	Grunderwerbsteuer	40
3.3	Beeinflussung der Flächenausweisung	40
3.3.1	Kosten-Nutzen-Betrachtung	41
3.3.2	Abgabe auf die Neuausweisung von Bauflächen	43
3.3.3	Handelbare Flächenausweisungsrechte	44
3.4	Ergänzende Instrumente	49
3.4.1	Zweckzuweisungen im Kommunalen Finanzausgleich	49
3.4.2	Zoniertes Satzungsrecht	52
3.4.3	Lenkung durch Kreditvergabe	53
3.4.4	Versicherungen und Fonds	53
3.4.5	Entfernungspauschale	55
3.4.6	Eigenheimzulage	56
3.4.7	Freistellung von der Eingriffsregelung beim Flächenrecycling	56
3.4.8	Sonstige Verfahrensänderungen	57
3.5	Instrumentenbündel	57
3.5.1	Regionalspezifische Instrumentenbündel	57
3.5.2	Bündelung zur Stärkung der Innenentwicklung	58
3.5.3	Bündelung zur Brachflächenaktivierung	58
3.5.4	Bündelung für Rückbau und Renaturierung	58

4. Planspielergebnisse 59

Kilian Bizer, Georg Cichorowski

4.1	Kriterien zur Bewertung der Planspielergebnisse	60
4.2	Beeinflussung der Grundstückspreise	61
4.2.1	Auswahl von Fokusflächen	61
4.2.2	Ergebnisse der Planspielregion Mölln	61
4.2.3	Ergebnisse der Stadt Duisburg	63
4.2.4	Ergebnisse der Planspielregion Nordthüringen	63
4.2.5	Ergebnisse der Planspielregion Rheinhessen-Nahe	64
4.2.6	Ergebnisse der Planspielregion Stuttgart	65
4.2.7	Bewertung der Ergebnisse	66
4.3	Beeinflussung der Flächenausweisung	66

4.3.1	Ergebnisse der Planspielregion Mölln	67
4.3.2	Ergebnisse der Stadt Duisburg	70
4.3.3	Ergebnisse der Planspielregion Nordthüringen	71
4.3.4	Ergebnisse der Planspielregion Rheinhessen-Nahe	72
4.3.5	Ergebnisse der Planspielregion Stuttgart	74
4.3.6	Bewertung der Ergebnisse	75
4.4	Ergänzende Instrumente	76
4.4.1	Ergebnisse der Planspielregion Mölln	77
4.4.2	Ergebnisse der Stadt Duisburg	78
4.4.3	Ergebnisse der Planspielregion Nordthüringen	81
4.4.4	Ergebnisse der Planspielregion Rheinhessen-Nahe	82
4.4.5	Ergebnisse der Planspielregion Stuttgart	84
4.4.6	Bewertung der Ergebnisse	85
4.5	Instrumentenbündel	86
4.5.1	Ergebnisse der Planspielregion Mölln	86
4.5.2	Ergebnisse der Stadt Duisburg	87
4.5.3	Ergebnisse der Planspielregion Nordthüringen	87
4.5.4	Ergebnisse der Planspielregion Rheinhessen-Nahe	88
4.5.5	Ergebnisse der Planspielregion Stuttgart	88
4.5.6	Bewertung der Ergebnisse	88
5.	Neue Instrumente im Spiegel der Planspiele	91
	<i>Kilian Bizer, Georg Cichorowski</i>	
5.1	Methodische Erkenntnisse: Themen, Teilnehmerinnen und Teilnehmer, Chancen	92
5.2	Kommunale Ebene	93
5.3	Landesebene	96
5.4	Bundesebene	96
5.5	Offene Fragen und Forschungsbedarf	100
6.	Zusammenfassung	103
	<i>Kilian Bizer, Georg Cichorowski</i>	
	Literatur	107



Verzeichnis der Abbildungen

1	Phasen und Potenziale der Flächenkreislaufwirtschaft	11
2	ExWoSt-Forschungsfeld „Fläche im Kreis“: Rahmenbedingungen und Anforderungen	12
3	Kommunale und regionale Akteure bei den Planspielen in der StadtRegion Stuttgart	17
4	Beteiligte der Planspiele „Fläche im Kreis“	18
5	Lage der Planspielregionen „Fläche im Kreis“	19
6	Die Fildern als bedeutender Freiraum südlich von Stuttgart	25
7	Neubau von freistehenden Einfamilienhäusern nahe Berlin	27
8	Alternative zum „Häuschen im Grünen“: Solarsiedlung Freiburg	28
9	Bearbeitungs- und Analyseschritte in den Planspielen zur Flächenkreislaufwirtschaft	34
10	Kommunale und regionale Akteure bei den Planspielen in Duisburg	34
11	Prinzipielle Verfahrensweise mit handelbaren Flächenausweisungsrechten	46
12	Räumliche Differenzierung des Zertifikatehandels	48
13	Kommunaler Finanzausgleich in bestehender Form sowie mit flächenökologischer Modifizierung	50
14	ABC-Modell	53
15	Zuschussförderung versus revolvingende Instrumente	54
16	Autobahnbau in Thüringen – Die Entfernungspauschale begünstigt Zersiedelung und Flächeninanspruchnahme durch Verkehrsinfrastruktur	56
17	Kommunale und regionale Akteure bei den Planspielen in der Planungsregion Nordthüringen	64
18	Kommunale und regionale Akteure bei den Planspielen in der Region Mölln	69
19	Kommunale und regionale Akteure bei den Planspielen in der Region Rheinhessen-Nahe	73
20	Entwicklung im Bestand: Umnutzung eines ehemaligen landwirtschaftlichen Gebäudes in Breitenfelde, Region Mölln	77
21	Flächenentwicklungsfonds Duisburg	79
22	Wohnungsleerstand in Nordhausen-Ost, Planspielregion Nordthüringen	81
23	Leerstand im Dorfkern von Rhaunen im westlichen Teil von Rheinhessen-Nahe	83
24	Stuttgarter Innenstadt als Standort für Wohnen, Arbeiten und Einzelhandel	84

Verzeichnis der Tabellen

1	Ablauf des Gesamtvorhabens mit den Planspielphasen „Fläche im Kreis“	17
2	Größe und Einwohnerzahl der Planspielregionen/-städte	19
3	Übersicht über die Finanzierungsanteile in den Kommunen	22
4	Realsteuer-Hebesätze und Preise für Bauland	23
5	Planspielphase II – Prüfprogramm in den einzelnen Planspielregionen	31
6	Übersicht über die untersuchten Grundstücke (Auswahl)	62

Verzeichnis der Übersichten

1	Ökonomische Instrumente und deren Adressaten	30
2	Im Planspiel geprüfte Grundsteuer-Varianten	37
3	Kosten-Nutzen-Betrachtung bei Flächenneuausweisungen: Einnahmen und Ausgaben bei der Entwicklung von Wohnflächen (W) und Gewerbeflächen (G)	41
4	Mögliche Rückverteilung des Aufkommens aus der Baulandausweisungsumlage	44
5	Empfehlungen der Planspielregionen an den Bund	89



Pers

1. Einführung

*Thomas Preuß, Kilian Bizer, Stephanie Bock, Christa Böhme, Arno Bunzel,
Georg Cichorowski, Uwe Ferber, Ulrike Meyer, Peter Rogge, Manuela Rottmann*

- 1.1 Das ExWoSt-Forschungsfeld „Fläche im Kreis“
- 1.2 Die Veröffentlichungsreihe „Perspektive Flächen-
kreislaufwirtschaft“

1.1 Das ExWoSt-Forschungsfeld „Fläche im Kreis“

In seiner Ressortforschung hat das Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (BMVBW)¹ einen Themenschwerpunkt „Nachhaltige Siedlungsentwicklung“ gesetzt und daher auch im Rahmen des Experimentellen Wohnungs- und Städtebaus (ExWoSt) Ende 2003 das Forschungsfeld „Fläche im Kreis – Kreislaufwirtschaft in der städtischen/stadtregionalen Flächennutzung“ (FLIK) initiiert.

Das Forschungsvorhaben mit einer Laufzeit von drei Jahren wurde im Auftrag des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung (BBR) und des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) vom Deutschen Institut für Urbanistik (Difu) in Kooperation mit der Projektgruppe Stadt + Entwicklung, Leipzig, und der Sonderforschungsgruppe Institutionenanalyse (sofia), Göttingen/Darmstadt, durchgeführt.

Mit der Flächenkreislaufwirtschaft wurde im ExWoSt-Forschungsfeld ein integrativer Politik- und Steuerungsansatz untersucht, der eine ver-

änderte Nutzungsphilosophie im Rahmen der Flächeninanspruchnahme zu Grunde legt. Diese veränderte Nutzungsphilosophie lässt sich in der Formel „Vermeiden – Verwerten – Ausgleichen“ ausdrücken. Die Flächenkreislaufwirtschaft hat vorrangig und systematisch die Ausschöpfung aller bestehenden Flächenpotenziale im Bestand zum Ziel und lässt nur unter bestimmten Bedingungen die Inanspruchnahme neuer Flächen zu.

Methodisch standen Planspiele im Mittelpunkt des ExWoSt-Forschungsfelds, in denen in fünf Planspielregionen verschiedene Akteure aus dem öffentlichen und privaten Sektor gemeinsam mögliche bestehende Instrumente (Planspielstufe I: Bestehende Instrumente, Zeithorizont 2010) sowie neue Instrumente (Planspielstufe II: Neue Instrumente, Zeithorizont 2020) zur Erreichung einer Flächenkreislaufwirtschaft geprüft haben. Die Planspiele knüpften an die von der Bundesregierung mit der Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie verfolgten flächenpolitischen Ziele an:

- ▶ Reduzierung der Flächeninanspruchnahme bis zum Jahr 2020 auf 30 Hektar pro Tag sowie
- ▶ Realisierung eines Verhältnisses von Innen- zu Außenentwicklung von 3 zu 1.

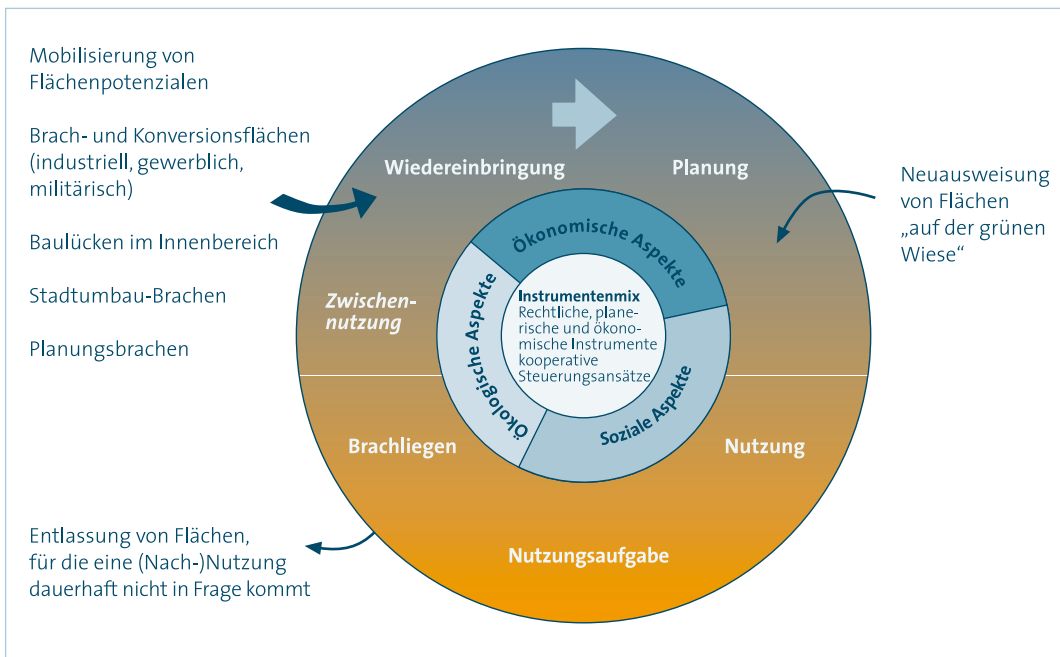


Abbildung 1:
Phasen und Potenziale
der Flächenkreislauf-
wirtschaft

Quelle:
Deutsches Institut für
Urbanistik, eigene Dar-
stellung.

¹ Seit Ende 2005 Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS).

An den Planspielen zur Flächenkreislaufwirtschaft waren die StadtRegion Stuttgart, die Region Mölln, die Region Rheinhessen-Nahe, die Stadt Duisburg und die Planungsregion Nordthüringen beteiligt.

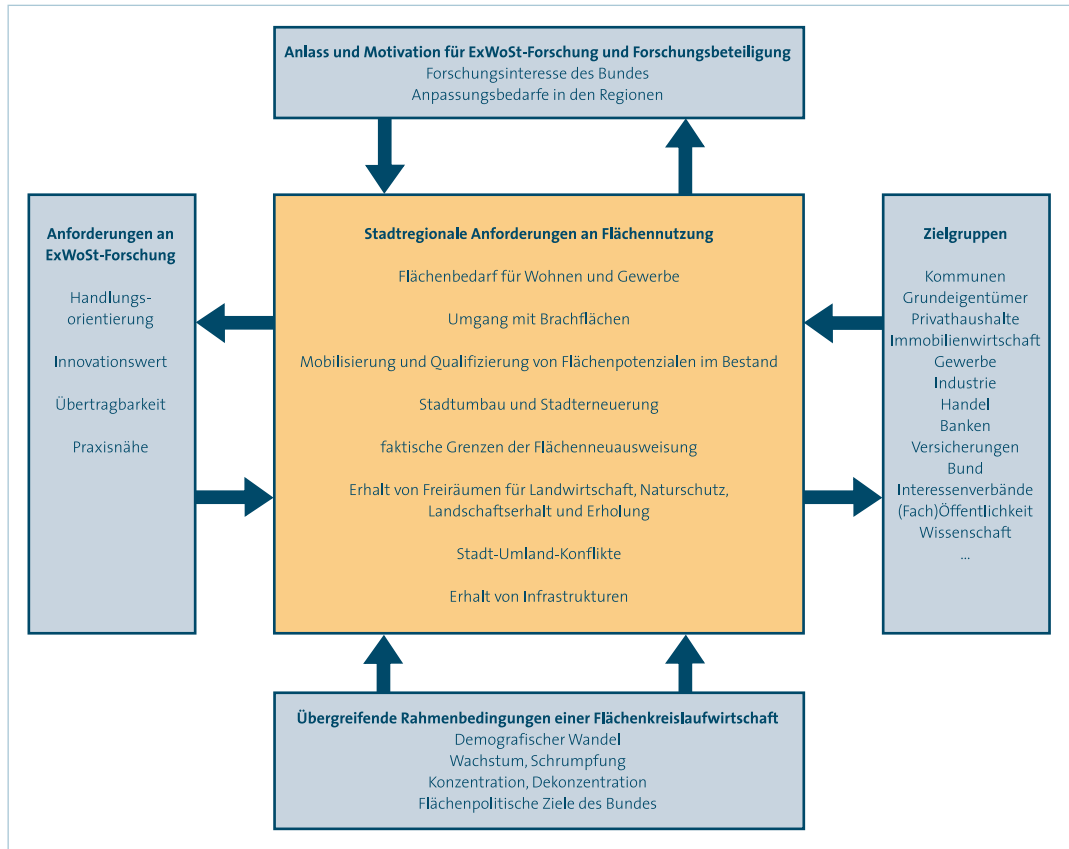
Mit dem Projekt wurden in den Planspielen Lösungen, Strategieansätze und Instrumente zur Erreichung der flächenpolitischen Ziele für die Region und für den Bund entwickelt und überprüft. Zugleich wurden Hinweise gewonnen, wie das zur Verfügung stehende Instrumentarium und die gesetzlichen Rahmenbedingungen einschließlich der Förderprogramme weiterentwickelt werden sollten, damit sich die Städte/ Stadtregionen dem Ziel des Flächenkreislaufs nähern können.

Seit dem Jahr 2004 haben das BBR, die Forschungsgruppe und die Planspielregionen in zahlreichen Projektaktivitäten das Thema Flächenkreislaufwirtschaft in der Fachöffentlichkeit

bekannt gemacht und diskutiert, unter anderem in einer Starterveranstaltung am 14.12.2004 und in einem Statusworkshop am 15.12.2005 beim BBR in Bonn. Regionale Auftaktveranstaltungen in den Planspielregionen haben im Juni 2005 das Anliegen des Forschungsfelds in die stadtregionale Praxis transportiert. Den Abschluss der Planspielphase in den fünf beteiligten Regionen bildeten Impulsveranstaltungen im Juni und Juli 2006, in denen die integrierten Handlungskonzepte für eine stadtregionale Flächenkreislaufwirtschaft und deren künftige Umsetzung diskutiert wurden.

Am 17.11.2006 wurden Ergebnisse des ExWoSt-Forschungsfelds auf einer Konferenz „Perspektive Flächenkreislaufwirtschaft“ im BMVBS Berlin vorgestellt. BBR und die Forschungsgruppe stellen die Ergebnisse auch in verschiedenen Buchveröffentlichungen zusammen. In der dreibändigen Sonderveröffentlichungsreihe „Perspektive Flächenkreislaufwirtschaft“ werden Interessierte

Abbildung 2:
ExWoSt-Forschungsfeld
„Fläche im Kreis“:
Rahmenbedingungen
und Anforderungen



Quelle:
Deutsches Institut für
Urbanistik, eigene Darstellung.

aus Praxis, Wissenschaft und Fachöffentlichkeit über aktuelle Forschungsergebnisse zu den Grundlagen der Flächenkreislaufwirtschaft, über Anwendungs- und Gestaltungsmöglichkeiten bestehender Instrumente der Flächensteuerung sowie über innovative Instrumente für eine Flächenkreislaufwirtschaft informiert. In einer weiteren Veröffentlichung – als Heft 51 der Reihe „Werkstatt: Praxis“, herausgegeben von BMVBS und BBR (siehe „Literatur“) – werden die Schlussfolgerungen aus dem gesamten Forschungsfeld für eine Flächenkreislaufwirtschaft komprimiert und münden so in Empfehlungen an den Bund.

Zusätzlich dient die visuelle Vermittlung von Kern-Botschaften der Flächenkreislaufwirtschaft per Videofilm „Perspektive Flächenkreislaufwirtschaft“ dazu, zentrale Akteure, Projekte, Vorgehensweisen und Maßnahmen in den Planspielregionen in Szene zu setzen.

Seit dem Jahr 2004 erschienen in loser Folge vier Hefte in der Reihe „ExWoSt-Informationen“, die in einer Vielzahl von Beiträgen über das Geschehen im Forschungsfeld „Fläche im Kreis“, insbesondere über die Ergebnisse in den Planspielen, informieren. Die Projektdomain des ExWoSt-Forschungsfelds (www.flaeche-im-kreis.de) bündelt zudem während der gesamten Projektlaufzeit Fachinformationen zur Flächenkreislaufwirtschaft.

1.2 Die Veröffentlichungsreihe „Perspektive Flächenkreislaufwirtschaft“

1.2.1 Inhalt des ersten Bandes

Die Arbeitsweise und die Ergebnisse des Projekts werden in drei Bänden der Veröffentlichungsreihe „Perspektive Flächenkreislaufwirtschaft“ dargestellt.

Der erste Band „Theoretische Grundlagen und Planspielkonzeption“² stellt ausführlich dar, in

welchem flächenpolitischen Kontext das Projekt konzipiert wurde und in welchem Forschungskontext es innerhalb des Forschungsprogramms „Experimenteller Wohnungs- und Städtebau“ (ExWoSt) steht. Dabei machen die Autorinnen und Autoren deutlich, welche Gründe eine deutliche Reduzierung der Flächeninanspruchnahme notwendig machen und wie in diesem Zusammenhang die Vision eines Kreislaufs der Flächennutzungen entsteht.

Der in diesem Projekt eingeführte Begriff der Flächenkreislaufwirtschaft wird als zentraler Untersuchungsgegenstand des Forschungsfelds „Fläche im Kreis“ und als Politikansatz vorgestellt. Hierbei stehen die Leitbilder einer nachhaltigen und Ressourcen schonenden Entwicklung des Raums und des Kreislaufgedankens als handlungsleitendes Prinzip der Flächennutzung ebenso wie die Orientierung an den flächenpolitischen Zielen des Bundes im Vordergrund.

Das Projekt leistet einen Beitrag dazu, aus den Leitgedanken einen integrativen Politikansatz im Sinne einer flächenpolitischen Strategie zu entwickeln. Band 1 stellt zu diesem Zweck dar, welche (kommunalpolitischen) Handlungsbereiche dafür zu berücksichtigen sind, welche Instrumente zur Verfügung stehen und welche Akteure in den Handlungsfeldern von Bedeutung sind.

Einen wesentlichen Erkenntniszuwachs bringen die Planspiele mit kommunalen Akteuren. Um die Ergebnisse nachvollziehbar zu machen, werden die Methodik der Planspiele sowie die Struktur und der Ablauf der konkret durchgeführten Planspiele vorgestellt. Die Planspiele zur Flächenkreislaufwirtschaft wurden in zwei Phasen durchgeführt, die zum einen die Möglichkeiten der kommunalen Flächenkreislaufwirtschaft unter Ausnutzung des vorhandenen rechtlichen und planerischen Instrumentariums testen und zum anderen ergänzende Instrumente, insbesondere ökonomische Ansätze, zur Diskussion stellen.

² Vgl. Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hrsg.), *Perspektive Flächenkreislaufwirtschaft. Theoretische Grundlagen und Planspielkonzeption. Band 1 der Sonderveröffentlichungsreihe zum ExWoSt-Forschungsfeld „Fläche im Kreis“*, Bearb.: Deutsches Institut für Urbanistik u.a., Preuß, Thomas u.a.; BBR, Dosch, Fabian u.a., Bonn 2006.



Weiterhin werden die Kriterien dargestellt, die zur Auswahl der Planspielregionen führten. Die ausgewählten Planspielregionen Stuttgart, Mölln, Rheinhessen-Nahe und Nordthüringen sowie die Stadt Duisburg werden hinsichtlich ihrer regionalen Besonderheiten, ihrer Flächenpotenziale und daraus resultierender Handlungserfordernisse ausführlich dargestellt.

Außerdem fanden die Ergebnisse einer Akteursbefragung in den Planspielregionen Eingang in den ersten Band. Hierin werden grundlegende Einstellungen wichtiger Akteursgruppen zur Flächenkreislaufwirtschaft, deren Einschätzung stadtreionaler Problemlagen und präferierte Lösungsansätze im Sinn der Flächenkreislaufwirtschaft deutlich.

Zusammenfassend werden die Flächenkreislaufwirtschaft als strategische Option dargestellt und ein Ausblick auf die weiteren Veröffentlichungen aus diesem Projekt gegeben.

1.2.2 Inhalt des zweiten Bandes

Im zweiten Band mit dem Titel „Was leisten bestehende Instrumente?“³ werden die Status-quo-Planspiele (Planspielstufe I) zur Kreislaufwirtschaft und ihre Ergebnisse vorgestellt. Es wird untersucht, inwieweit die qualitativen und quantitativen Ziele der Flächenkreislaufwirtschaft mit den derzeit vorhandenen rechtlichen, planerischen und informatorischen Instrumenten sowie Kooperations- und Vermarktungsansätzen erreicht werden können.

Dazu werden in einer Einführung die Rahmenbedingungen und der Gegenstand der Planspiele noch einmal präzisiert sowie die regionalisierten Arbeitsprogramme für die Planspiele dargestellt. Das in diesem Zusammenhang relevante kommunalpolitische Handeln wurde in folgende Handlungsbereiche gegliedert:

- *Planung* (Regionalpläne, Interkommunale Planungen, Flächennutzungs- und Stadtentwick-

lungspläne, Ermittlung des Flächenbedarfs, Stadtumbaukonzepte, Sonstige Quartiers- und Standortplanungen, Beeinflussung des Flächenverbrauchs bei der Aufstellung von Bebauungsplänen, Konzepte für Kompensationsflächen, Befristung von Nutzungsmöglichkeiten, Öffentliches oder privates Grün als Zwischennutzung, Renaturierung),

- *Information* (Informatorische Instrumente zur Beeinflussung der Grundstückseigentümer, Informatorische Instrumente zur Beeinflussung flächenpolitischer Entscheidungen in Kommunalpolitik und Verwaltung, Bodenpolitischer Grundsatzbeschluss),
- *Organisation und Kooperation* (Organisatorische Vorkehrungen innerhalb der Verwaltung, Aufgabenverteilung in einer stadtreionalen Flächenkreislaufwirtschaft, Projektbezogene Kooperation öffentlicher und privater Akteure, Projektübergreifende Formen öffentlich-privater Kooperation, Rahmenvereinbarungen/abgestimmte Strategien),
- *Fördermittel und Budget* (Förderprogramme, Bereitstellung finanzieller Ressourcen aus den Haushalten der Gebietskörperschaften),
- *Vermarktung* (Vermarktung durch öffentliche Akteure, Immobilienwirtschaftliche Vermarktung),
- *Anordnungen* (Städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen, Städtebauliche Sanierungsmaßnahmen, Baugebot, Rückbaugeschäft, Festlegung von Schutzgebieten durch die Naturschutzbehörden),
- *Gender Mainstreaming*.

Die Ergebnisse der Vorlagen und Diskussionen in den Handlungsbereichen werden bewertet und zusammengefasst, um daraus Empfehlungen für die Anwendung und Ausgestaltung des Instrumentariums abzuleiten.

In einem separaten Kapitel werden integrierte Handlungskonzepte dargestellt, die der Operationalisierung einer stadtreionalen Flächenkreis-

3 Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR)(Hrsg.), *Perspektive Flächenkreislaufwirtschaft. Was leisten bestehende Instrumente? Band 2 der Sonderveröffentlichungsreihe zum ExWoSt-Forschungsfeld „Fläche im Kreis“*, Bearb.: Deutsches Institut für Urbanistik u.a., Preuß, Thomas u.a.; BBR, Dosch, Fabian u.a., Bonn 2007.

laufwirtschaft dienen. Ausgangspunkt sind die von den Planspielteilnehmerinnen und -teilnehmern erarbeiteten integrierten Handlungskonzepte, die die Erfolg versprechenden und an den jeweiligen stadtreionalen Rahmenbedingungen orientierten Maßnahmenpakete für die kommenden Jahre enthalten.

1.2.3 Inhalt des dritten Bandes

In dem hier vorliegenden dritten Band der Reihe „Perspektive Flächenkreislaufwirtschaft“ mit dem Titel „Neue Instrumente für neue Ziele“ stehen die Ergebnisse der Planspiele „Neue Instrumente“ (Planspielphase II) in den fünf Planspielregionen im Mittelpunkt. Dieser Teil der Planspiele ist den Instrumenten und Ansätzen vorbehalten, die derzeit diskutiert werden, den kommunalen Akteuren aber (noch) nicht als Handlungsoption zur Verfügung stehen. Der Schwerpunkt liegt bei den ökonomischen Ansätzen.

Der Band erläutert zunächst, warum das bestehende Instrumentarium für die Erreichung der qualitativen und quantitativen Ziele der Flächenkreislaufwirtschaft nicht ausreicht und in welche Richtung die notwendigen Innovationen gehen sollten. Es wird analysiert, welche Wirkmechanismen sinnvollerweise zu aktivieren wären, welche Adressaten für diese Wirkmechanismen in Frage kommen und welche Anreize der Akteure genau geändert werden müssen, um eine sinnvolle und hinreichende Ergänzung des bestehenden Instrumentariums zu erreichen.

Die Operationalisierung der Fragestellungen im Planspiel erforderte eine auf die Kompetenzen der Planspielteilnehmerinnen und -teilnehmer sowie die Rahmenbedingungen der Regionen abgestimmte Auswahl von Ansätzen, die sich derzeit in der Diskussion befinden. Diese Ansätze lassen sich ihrerseits gruppieren:

- Die *Beeinflussung der Grundstückspreise* beinhaltet die Diskussion um eine Reform der Grundsteuer durch eine Bodenwertsteuer, eine

Flächensteuer oder eine Flächennutzungssteuer sowie eine Reform der Grunderwerbsteuer, die den An- und Verkauf belastet.

- Die *Beeinflussung der Entscheidung, neue Flächen zur Bebauung auszuweisen* prüft Kosten-Nutzen-Betrachtungen als Voraussetzung für ökonomisch rationale Entscheidungen sowie als preisliche Instrumente eine Abgabe auf die Neuausweisung von Bauflächen bzw. eine Baulandausweisungsumlage sowie handelbare Flächenausweisungsrechte.
- Zusätzlich sind *Fördermaßnahmen und Subventionen* in Gestalt von Zweckzuweisungen im Rahmen des Kommunalen Finanzausgleichs, die Lenkung durch verbilligte KfW-Kredite und Flächenfonds im Planspiel auf ihr Lenkungspotenzial zu prüfen sowie
- die *Bündelung verschiedener Instrumente* (Zusammenwirken unterschiedlicher Instrumente zur Umsetzung der Ziele der Flächenkreislaufwirtschaft unter differenzierten Rahmenbedingungen) zu betrachten.

Als Ergänzung zu den im zweiten Band aufgenommenen Kurzbeschreibungen der Planspielregionen wird in diesem Band kurz erläutert, wie sich die ökonomischen Rahmenbedingungen der Planspielregionen darstellen, insbesondere hinsichtlich des Umfangs und der Zusammensetzung der kommunalen Finanzen sowie des Preisniveaus und der Preisdifferenzen bei den Grundstücken.

Schwerpunkt des dritten Bandes sind die Ergebnisse der Planspielworkshops. Dazu werden auf der Basis der behandelten Aspekte der ausgewählten Instrumente die regionalen Ergebnisse ausführlich dokumentiert und in den Kontext der fachöffentlichen Diskussion gestellt.

Das abschließende Kapitel reflektiert die Vorgehensweise im Spiegel der Ergebnisse und präsentiert Schlussfolgerungen, die aus Sicht der Kommunen, der Länder und des Bundes aus diesem Projekt zu ziehen sind. Dazu gehört auch die Formulierung von offen gebliebenen Fragen und des weiteren Forschungsbedarfs.



2. Planspielphase II: Neue Instrumente

*Thomas Preuß, Kilian Bizer, Stephanie Bock, Christa Böhme, Arno Bunzel,
Georg Cichorowski, Uwe Ferber, Ulrike Meyer, Peter Rogge, Manuela Rottmann*

- 2.1 Ablauf der Planspiele
- 2.2 Planspielbeteiligte
- 2.3 Planspielregionen
- 2.4 Innovation: Warum neue Instrumente?
- 2.5 Arbeitsprogramm der Planspiele „Neue Instrumente“

2.1 Ablauf der Planspiele

Die Planspiele zur Flächenkreislaufwirtschaft wurden in den fünf Planspielregionen – Stadt-Region Stuttgart, Region Mölln, Region Rhein-hessen-Nahe, Stadt Duisburg und Planungs-region Nordthüringen – in zwei aufeinander folgenden Phasen durchgeführt:

- Planspielphase I – Status quo: Mittelfristige Strategie der Flächenkreislaufwirtschaft unter aktuellen instrumentellen Rahmenbedingungen mit einem Zeithorizont bis 2010.
- Planspielphase II – Neue Instrumente: Innovativer Instrumenteneinsatz zur Steuerung von Wachstums- bzw. Umbau- und Rückbauprozessen mit einem Zeithorizont bis 2020.

Die Planspiele zur Flächenkreislaufwirtschaft wurden im Zeitraum Juni 2005 bis April 2006 in fünf Planspielregionen durchgeführt. Je Planspielphase und Planspielregion fanden drei eintägige Planspielworkshops vor Ort statt, insgesamt also sechs Workshops pro Region.



Abbildung 3:
Kommunale und regionale Akteure bei den Planspielen in der StadtRegion Stuttgart

Foto:
Fabian Dosch.

Während die Status-quo-Planspiele an die vorhandenen Instrumente und Rahmenbedingungen anknüpften⁴, ging es bei den Planspielen „Neue Instrumente“ darum zu überprüfen, wie sich wesentliche Veränderungen bei den vom Bund oder den Ländern gesetzten Rahmenbedingungen auf die stadtregionalen Handlungsoptionen und auf das tatsächliche Handeln der lokalen und regionalen, öffentlichen und privaten Akteure auswirken würden.

	Monat	Aktion
Vorbereitungsphase	12/2004	Abschluss Grundsatzvereinbarungen
	01–05/2005	Ermittlung der Ausgangssituation, Potenzialermittlung, Zielermittlung, Akteursbefragung, Auswahl Planspielteilnehmer
	05/2005	Abschluss Zielvereinbarung
	06/2005	Regionale Auftaktveranstaltungen
Planspielphase		
Phase I	06–11/2005	Planspielworkshop 1, Planspielworkshop 2, Planspielworkshop 3
Phase II	01–04/2006	Planspielworkshop 4, Planspielworkshop 5, Planspielworkshop 6
Auswertungsphase	05–10/2006	Auswertung der Planspiele, Vorbereitung von Veröffentlichungen
	06–07/2006	Regionale Impulsveranstaltungen
	11/2006	Bundesweite Abschlussveranstaltung

Tabelle 1:
Ablauf des Gesamtvorhabens mit den Planspielphasen „Fläche im Kreis“

Quelle:
Deutsches Institut für Urbanistik, eigene Darstellung.

⁴ Die Status-quo-Planspiele werden ausführlich dargestellt in: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR)(Hrsg.), Perspektive Flächenkreislaufwirtschaft. Was leisten bestehende Instrumente? Band 2 der Sonderveröffentlichungsreihe zum ExWoSt-Forschungsfeld „Fläche im Kreis“, Bearb.: Deutsches Institut für Urbanistik u.a., Preuß, Thomas u.a.; BBR, Dosch, Fabian u.a., Bonn 2007.

2.2 Planspielbeteiligte

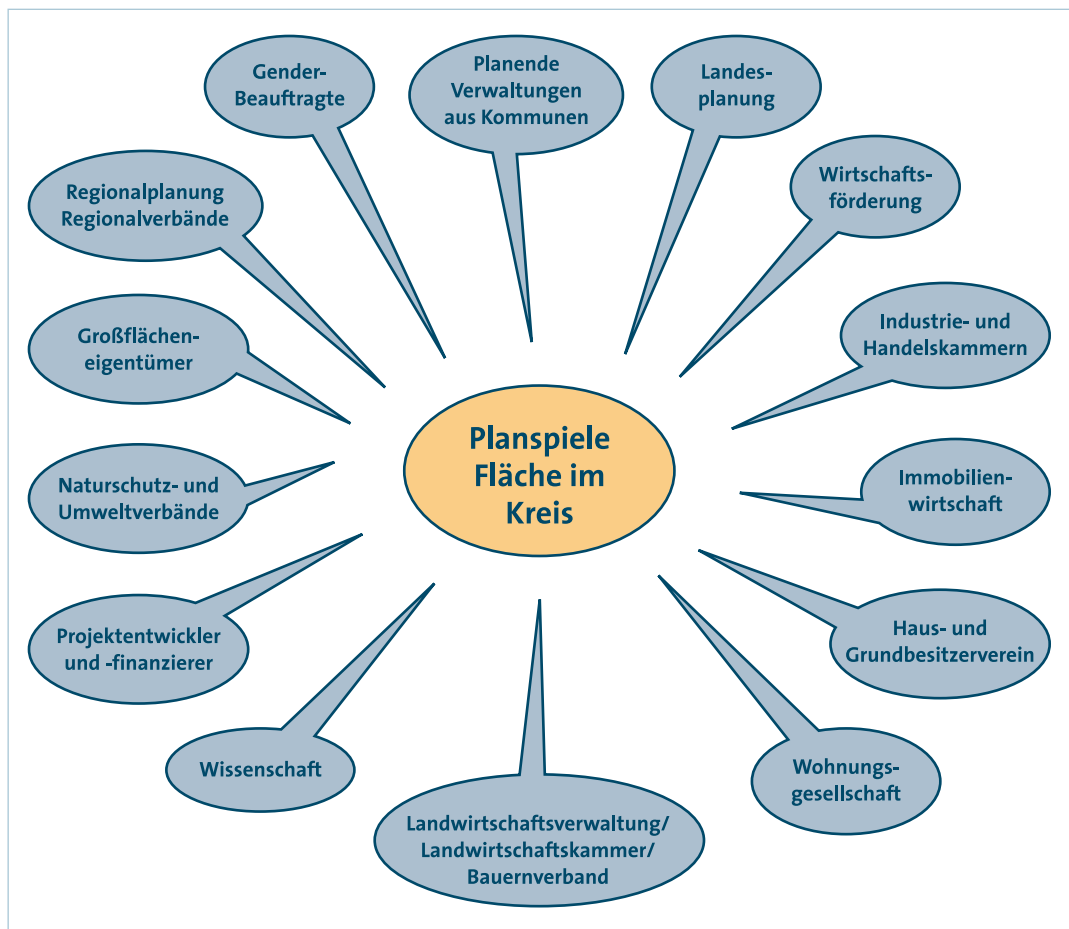
Je Planspielregion waren an den Planspielen jeweils zehn bis zwölf Personen beteiligt. Dazu zählten unter anderem Vertreterinnen und Vertreter von Planungsabteilungen aus Gemeinden, Regionen und Landesplanung, der Immobilienwirtschaft, der Landwirtschaft, von Großflächeneigentümern, der Industrie- und Handelskammer, der Wirtschaftsförderung, eines Haus- und Grundbesitzerverbands und der Naturschutz- und Umweltverbände. Planerinnen und Planer waren – aufgrund der Struktur der Planspielregionen, die sich in der Regel aus mehreren Gemeinden oder Landkreisen zusammensetzten, und in Anbetracht der Zuständigkeiten für Belange der Flächeninanspruchnahme – vergleichsweise stark in den Planspielgruppen vertreten. Die Auswahl der Planspielerinnen und Planspieler erfolgte unter Be-

rücksichtigung des spezifischen Zuschnitts der verschiedenen Planspielregionen.

Die Prüfaufgaben im Rahmen der Planspiele wurden auf die realen Verantwortungsbereiche der beteiligten Personen zugeschnitten. Die Rollen der Planspielbeteiligten wurden in den Planspielworkshops nicht beliebig zugewiesen, sondern von den faktisch zuständigen Akteurinnen und Akteuren eingenommen.

Angesichts der jeweiligen fachlichen Zusammenhänge und Arbeitshintergründe der Planspielteilnehmenden sind in deren Bewertungen von Instrumenten neben Einschätzungen zur unmittelbaren Wirkungsweise von bestehenden und neuen Instrumenten Erwägungen hinsichtlich der Praktikabilität, der politischen und verwaltungsseitigen Durchsetzbarkeit der Instrumente sowie letztlich auch Akzeptanzerwägungen eingeflossen.

Abbildung 4:
Beteiligte der Planspiele
„Fläche im Kreis“



Quelle:
Deutsches Institut
für Urbanistik,
eigene Darstellung.

2.3 Planspielregionen

2.3.1 Charakteristika und Problemlagen

Der Auswahl der Stadtregionen für die Teilnahme an den Planspielen liegt eine möglichst breite Streuung von unterschiedlichen Problemlagen und Rahmenbedingungen sowie von Entwicklungen der Flächeninanspruchnahme zugrunde. Differenzierungen werden an folgenden Kriterien deutlich:

- ▶ Lage im Raum,
- ▶ Regionstyp,
- ▶ Größe der Stadt/Stadtregion,
- ▶ Entwicklungsdynamik,
- ▶ Problemlagen in der städtischen/stadtregionalen Flächennutzung,
- ▶ Formen institutioneller Arrangements in der Region,
- ▶ Ideen, Konzepte und Ansätze für informelle Planungen im Sinne eines stadtregionalen Flächenmanagements,
- ▶ Datenlage.

2.3.2 Ökonomische Rahmenbedingungen in den Planspielregionen

Im Folgenden werden die Planspielregionen hinsichtlich ihrer ökonomischen Rahmenbedingungen kurz dargestellt. Ausführliche Beschreibungen der Planspielregionen sind im ersten Band dieser Veröffentlichungsreihe zu finden.



Planspielregion/-stadt	Gesamtfläche (km ²)	EW gesamt	Beteiligte Gebietskörperschaften	Gebietstyp/ Entwicklungsdynamik
StadtRegion Stuttgart	269	667 687	Städte Stuttgart, Filderstadt, Ostfildern, Verband Region Stuttgart	Hoch verdichteter Agglomerationsraum mit hoher wirtschaftlicher Dynamik
Region Rheinhausen-Nahe	3 041	840 088	LK Alzey-Worms, Bad Kreuznach, Birkenfeld, Mainz-Bingen, Stadt Mainz	Verdichteter Agglomerationsraum mit hoher wirtschaftlicher Dynamik im Raum Rheinhausen, geringer verdichtet und teils strukturschwach im Nahraum
Region Mölln	192	28 900	Stadt Mölln, Ämter Breitenfelde und Nusse, Kreis Herzogtum Lauenburg	Am Rande des Hamburger Agglomerationsraums, überwiegend ländlich geprägt

Abbildung 5 (Karte):
Lage der Planspielregionen „Fläche im Kreis“

Quelle (Karte):
Deutsches Institut für Urbanistik, eigene Darstellung.

Tabelle 2:
Größe und Einwohnerzahl der Planspielregionen/-städte



Fortsetzung Tabelle 2

Planspielregion/ -stadt	Gesamtfläche (km ²)	EW gesamt	Beteiligte Gebietskörperschaften	Gebietstyp/ Entwicklungsdynamik
Stadt Duisburg	233	503 664	Stadt Duisburg	Hohe bauliche Dichte, tiefgehender wirtschaftlicher und räumlicher Strukturwandel
Planungsregion Nordthüringen	3 661	413 902	LK Nordhausen, Kyffhäuser, Eichsfeld, Unstrut-Hainich, Städte Nordhausen, Sondershausen, Rossleben, VG Uder und VG Eichsfelder Kessel	überwiegend ländlicher Raum, Schrumpfungsprozess insbesondere in den LK Nordhausen und Kyffhäuser, relativ stabile Entwicklung im LK Eichsfeld

Quelle:
Deutsches Institut
für Urbanistik,
eigene Darstellung.

Hier werden vor allem das Niveau und die Schwankungsbreiten der Baulandpreise dargestellt. Es wird beschrieben, welche Quellen (Wirtschaftsleistungen, Steuereinnahmen, Transferleistungen) die kommunalen Haushalte finanzieren. Dies gibt Hinweise auf die wirtschaftliche Struktur und Prosperität der Kommunen (siehe auch Kap. 2.4.2).

StadtRegion Stuttgart (Baden-Württemberg)

Die Planspielregion (667 687 Einwohner [2001], 269 km² Fläche) besteht aus den Städten Stuttgart, Filderstadt und Ostfildern und wird als StadtRegion Stuttgart bezeichnet. Sie ist Teil eines hoch verdichteten Agglomerationsraums mit hoher wirtschaftlicher Dynamik und noch steigenden Bevölkerungszahlen. Neben den drei Gebietskörperschaften war auch der Verband Region Stuttgart am Planspiel beteiligt.

Die Planspielregion zeichnet sich durch ein sehr hohes Niveau bei den Grundstückspreisen aus. Während im Kreis Esslingen im Durchschnitt 356 Euro/m² erschlossenes Wohnbauland gezahlt werden, sind es in der Landeshauptstadt Stuttgart durchschnittlich 585 Euro/m². Dabei schwanken die Bodenrichtwerte für erschließungsfreies Bauland zwischen knapp 1200 Euro/m² am Rand der Innenstadt und 350 Euro/m² in mäßigen Lagen von Zuffenhausen oder in Vororten wie Hausen und Giebel.

Die Gesamtausgaben der kommunalen Haushalte in der Planspielregion liegen bei über drei Mrd. Euro pro Jahr. Stuttgart hat rund 4800 Euro je Einwohner zur Verfügung, während es in den umliegenden Städten rund 2000 Euro je Einwohner sind.

Die Finanzierungsanteile an den kommunalen Haushalten zeigen zum einen Unterschiede zu den Haushalten Nordthüringens (vgl. Tabelle 3), aber auch zu Mainz und Rheinhessen-Nahe. Sie geben zum anderen Hinweise auf das Verhältnis der Landeshauptstadt zu den Nachbarstädten: Stuttgart bestreitet seinen Haushalt zu einem Viertel aus Steuern, Filderstadt und Ostfildern etwa zur Hälfte. Ausschlaggebend sind die unterschiedlichen Einnahmen aus der Einkommensteuer, während die Anteile aus Gewerbe- oder Grundsteuer B ähnlich sind.

In Stuttgart kommen über 50 Prozent der Einnahmen aus sonstigen Quellen, die unter anderem die wirtschaftlichen Aktivitäten der Kommune enthalten; in Filderstadt und Ostfildern liegt dieser Anteil bei 15 bzw. 24 Prozent.

Die StadtRegion Stuttgart ist eine prosperierende Region mit knappen Flächen und hohen Grundstückspreisen. Die Stadt Stuttgart finanziert sich in hohem Maß aus wirtschaftlichen Aktivitäten, während die angrenzenden Gemeinden wesentlich stärker auf Steuereinnahmen angewiesen sind.

Region Rheinhessen-Nahe (Rheinland-Pfalz)

Die Planungsregion Rheinhessen-Nahe (840 088 Einwohner [2003], 3041 km² Fläche) besteht aus den Landkreisen Mainz-Bingen, Alzey-Worms, Bad Kreuznach und Birkenfeld sowie den kreisfreien Städten Mainz und Worms. Insgesamt hat die Region zehn verbandsfreie Städte und 26 Verbandsgemeinden; die Anzahl der Ortsgemeinden beträgt 342. Neben den Gebietskörperschaften ist auch die Planungsgemeinschaft Rheinhessen-

Nahe am Planspiel beteiligt. Der östliche Teil der Region schließt an das Rhein-Main-Gebiet an und unterliegt bislang einem Wachstumsdruck, während der westliche Teil eher von Strukturschwäche und künftig abnehmender Bevölkerung geprägt ist.

Die großflächige Region reicht vom Verdichtungsraum Rhein-Main bis in ausgesprochen ländlich strukturierte Gebiete. Entsprechend deutlich sind die Unterschiede in den Grundstückspreisen: Diese liegen im Durchschnitt zwischen 307 Euro/m² in Mainz und 27 Euro/m² im Kreis Birkenfeld (vgl. Tabelle 3). Auf der Kreisebene sind auf deutlich engerem Raum als der gesamten Region ähnlich große Preisdifferenzen vorhanden: 350 Euro/m² werden für Spitzenlagen in Bad Kreuznach gezahlt, für mäßige Lagen in Waldböckelheim nur 33 Euro/m². In der zusammenfassenden Statistik werden 95 Euro/m² angegeben.

Die Kommunen in der Planungsregion Rheinhessen-Nahe haben Bruttoeinnahmen von insgesamt 1,7 Mrd. Euro. Damit stehen den kommunalen Haushalten durchschnittlich rund 2000 Euro je Einwohner zur Verfügung. Die Ausnahme bildet die Stadt Worms mit etwa 1500 Euro je Einwohner.

Bei den gesamten Steuereinnahmen ist ein Gefälle von den Städten über den Verdichtungsraum Mainz-Bingen zu den Landkreisen zu erkennen. Umgekehrt liegt der Anteil an den Schlüsselzuweisungen in den Landkreisen doppelt so hoch wie in den Städten.

Die Planungsregion Rheinhessen-Nahe ist sehr heterogen; dadurch sind alle Entwicklungsphänomene gleichzeitig und teilweise in ihrer Abhängigkeit zu beobachten: Wachstum und Schrumpfung in der Metropole, Wachstum im „Speckgürtel“ und Schrumpfung im ländlichen Bereich.

Region Mölln (Schleswig-Holstein)

Die Region Mölln (28900 Einwohner [2004], 192 km² Fläche) liegt im erweiterten Einzugsbereich der Metropole Hamburg und des Oberzentrums Lübeck, zählt aber nicht mehr zum Speck-

gürtel der beiden Zentren. Zukünftig wird nur noch ein geringes Wachstum der Bevölkerung erwartet. Am Planspiel beteiligt sind die Stadt Mölln, die Ämter Breitenfelde und Nusse sowie der Kreis Herzogtum Lauenburg.

Die mittleren Preise für baureifes Land, ortsüblich erschlossen, betragen für die Stadt Mölln je nach Lage zwischen 85 und 200 Euro/m². In der Umgebung ist das Preisniveau deutlich niedriger: Im Amt Nusse gibt es vergleichbare Grundstücke zwischen 50 und 80 Euro/m², im Amt Breitenfelde zwischen 50 und 100 Euro/m².

Das Haushaltsvolumen der Planspielregion beträgt rund 37 Mio. Euro. Damit haben die Stadt Mölln und die Gemeinden im Amt Nusse etwa 1500 Euro je Einwohner zur Verfügung, im Amt Breitenfelde sind es 2000 Euro je Einwohner.

Grund- und Gewerbesteuer machen in der Stadt Mölln gut 20 Prozent des kommunalen Haushalts aus, in den Ämtern sind dies durchschnittlich nur gut zehn Prozent. Mölln hat erheblich höhere Einnahmen aus der Gewerbesteuer. Die Zuweisungen machen in Mölln und im Amt Nusse knapp 20 Prozent des Haushalts aus, im Amt Breitenfelde sind es nur zehn Prozent.

Damit wird eine ländliche Region mit mittleren Bodenpreisen und einer durchschnittlichen kommunalen Finanzierung beschrieben. Es bestehen allerdings deutliche Unterschiede zwischen der zentralen Kommune Mölln und den benachbarten Ämtern.

Stadt Duisburg (Nordrhein-Westfalen)

Die Stadt Duisburg (503664 Einwohner [2004], 233 km² Fläche) ist durch eine hohe bauliche Dichte und große industriell und infrastrukturell (vor-)genutzte Bereiche gekennzeichnet. Trotz beachtlicher Erfolge im kontinuierlichen Strukturwandel und der Ansiedlung zahlreicher Dienstleistungs- und Logistikunternehmen wird sich in der Stadt Duisburg aufgrund der anhaltenden Bevölkerungsverluste im Zuge des demografischen Wandels mittel- und langfristig der Schrumpfungsprozess fortsetzen.



Tabelle 3:
Übersicht über die
Finanzierungsanteile
in den Kommunen¹

¹ Die Informationen stammen aus unterschiedlichen Statistiken, die aufgrund der länderspezifischen Gemeindefinanzierungsgesetze und Statistikgesetze nicht kompatibel sind. Sie können daher nicht den Anspruch auf Vollständigkeit oder Exaktheit erheben. So ergeben die Summen der Spalten 3, 7, 8 und 9 nicht den Wert 100. Dennoch sind die Daten in ihren Größenordnungen aussagekräftig.

Quelle:
Eigene Darstellung nach Daten der statistischen Ämter des Bundes und der Länder sowie nach Angaben der Kommunen, Bezugsjahr 2003.

Gesamthaushalt		Finanzierungsanteile am Gesamthaushalt						
	Euro je Einwohner	Steuern gesamt %	Gewerbesteuer %	EKS-Anteil %	Grundsteuer B %	Gebühren %	Zuweisungen %	Sonstige %
Alte Länder	1 822	36	12	16	4	12	28	24
Planungsregion Nordthüringen								
LK Eichsfeld	2 029	14	2	4	–	5	50	32
Kyffhäuserkreis	2 116	11	1	3	–	6	47	37
StadtRegion Stuttgart								
Stadt Stuttgart	4 802	25	11	8	4	16	9	52
Stadt Ostfildern	1 559	58	22	25	8	23	5	15
Region Rheinhessen-Nahe								
Stadt Mainz	3 267	23	7	10	4	4	4	–
LK Bad Kreuznach	2 098	22	6	11	4	5	11	–
LK Birkenfeld	2 226	22	8	9	4	3	12	–
Stadt Mölln	1 250		13	–	7	–	19	–
Stadt Duisburg	3 456	12	6	7	4	–	16	–

Da mit Duisburg keine Region, sondern eine große Stadt am Planspiel teilnimmt, spielt hier die Stadt-Umland-Problematik (obwohl vorhanden) im Planspiel keine Rolle. Aber auch innerhalb der Stadt gibt es große Unterschiede in den Grundstückspreisen: Die Bodenrichtwerte liegen im Durchschnitt zwischen 165 Euro/m² für mäßige Lagen und 350 Euro/m² in besonders guten Lagen.

Die Stadt Duisburg hat einen Gesamthaushalt von 1,75 Mrd. Euro, das ist gut doppelt so viel wie in der Region Nordthüringen. Damit nimmt Duisburg rund 3 500 Euro je Einwohner ein. Die Realsteuern machen etwa 13 Prozent der Einnahmen aus, bei recht hohen Hebesätzen von 470 bzw. 500 Prozent. Die Einnahmen aus den anderen Steuer-

anteilen liegen in derselben Größenordnung; die Schlüsselzuweisungen machen über 16 Prozent des Haushalts aus (siehe auch Tabelle 3).

Finanzstrukturell ist Duisburg eine Metropole mit hohen Grundstückspreisen und hohen Gesamteinnahmen. Die Steuereinnahmen sind eher unterdurchschnittlich; dennoch sollte die Finanzkraft ausreichen, um flächenstrukturelle Veränderungen zu realisieren.

Planungsregion Nordthüringen (Thüringen)

Die Landkreise Eichsfeld, Kyffhäuserkreis, Nordhausen und Unstrut-Hainich-Kreis sowie die

Städte Mühlhausen/Th., Nordhausen, Sondershausen, Bad Langensalza, Heilbad Heiligenstadt und Leinefelde-Worbis bilden die Regionale Planungsgemeinschaft Nordthüringen (413 902 Einwohner [2003], 3 661 km² Fläche). Weiterhin sind die Verwaltungsgemeinschaften Eichsfelder Kessel und Uder, die Stadt Roßleben, die Fachhochschule Nordhausen sowie die Landesentwicklungsgesellschaft (LEG) Thüringen am Planspiel beteiligt.

Die bis Anfang der 1990er-Jahre zum Teil durch den Kalibergbau geprägte ländliche Region muss als strukturschwach bezeichnet werden. Eine auch im ostdeutschen Kontext vergleichsweise geringe Wertschöpfung geht einher mit hoher Arbeitslosigkeit und partiell geringer infrastruktureller Ausstattung. Die Entwicklungsdynamik

von Wirtschaft und Bevölkerung ist in der Region unterschiedlich: Während sich der Landkreis Eichsfeld stabil entwickelt, sind Schrumpfungsprozesse besonders in den Landkreisen Nordhausen und Kyffhäuser stark ausgeprägt.

Die mittleren Grundstückspreise für baureifes Land liegen im Land Thüringen mit 40 Euro/m² auf niedrigem Niveau. In der Planungsregion Nordthüringen liegen sie noch darunter; sie bewegen sich zwischen 34 Euro/m² (Unstrut-Hainich) und 27 Euro/m² (Kyffhäuserkreis).

Das Haushaltsvolumen der Planspielregion hat eine Größenordnung von 850 Mio. Euro. Damit liegen die kommunalen Bruttoeinnahmen in der Region Nordthüringen bei 2 000 Euro je Einwohner und entsprechen in etwa jenen in Rheinhes-

	Hebesätze		Baulandpreise		
	Gewerbesteuer %	Grundsteuer B %	Mittelwert Euro/m ²	Spanne von Euro/m ²	Spanne bis Euro/m ²
Nordthüringen					
LK Eichsfeld	325	324	33	–	–
Kyffhäuserkreis	327	321	27	–	–
Stuttgart					
Stadt Stuttgart	420	420	585	–	–
Stadt Ostfildern	370	330	–	–	–
Rheinhausen-Nahe					
Stadt Mainz	440	400	307	–	–
LK Bad Kreuznach	366	326	95	33	350
LK Birkenfeld	368	339	27	–	–
Stadt Mölln	320	290	–	85	200
Stadt Duisburg	470	500	–	165	395

Tabelle 4:
Realsteuer-Hebesätze
und Preise für Bauland

Quelle:
Eigene Darstellung nach
Daten der Gutachter-
ausschüsse sowie nach
Angaben der Kommunen,
Bezugsjahr 2003.



sen-Nahe oder in der Region Stuttgart. Die Hebesätze von Grund- und Gewerbesteuer sind mit 300 bis 329 Prozent moderat, liegen aber teilweise höher als in der Region Mölln. Dennoch machen die Einnahmen aus Steuern (inklusive der Anteile aus Einkommensteuer und Umsatzsteuer) nur zwischen zehn und 14 Prozent der Bruttoeinnahmen der Kreise aus. Im Durchschnitt der alten Bundesländer beträgt dieser Wert 36 Prozent der kommunalen Einnahmen aus (vgl. Tabelle 3).

Der bedeutendste Anteil an den kommunalen Haushalten kommt mit 35 bis 39 Prozent aus den allgemeinen Zuweisungen und Umlagen sowie aus den „sonstigen Einnahmen“, die in gleicher Größenordnung liegen.

Die wirtschaftlich schwache Region ist in hohem Maß auf Ausgleichszahlungen angewiesen. Die anstehenden flächenstrukturellen Maßnahmen, insbesondere Brachflächenrevitalisierung, Rückbau und Renaturierung, sind Aufgaben, die die Abhängigkeit von Subventionen noch verstärken.

2.4 Innovation: Warum neue Instrumente?

2.4.1 Defizite und Grenzen bestehender Instrumente

In der Planspielphase I wurde festgestellt, dass die bestehenden Instrumente für eine Flächenkreislaufwirtschaft aus verschiedenen Gründen nicht ausreichen, um die vom Bund anvisierten Mengen- und Qualitätsziele in der Flächeninanspruchnahme zu erreichen. Die Ursachen hierfür liegen in:

- ▶ der unzureichenden Anreizstruktur für Kommunen, ihre Flächenausweisungspolitik zu verändern, da die zentralen Motivationen für extensive Flächenausweisungen – die fiskalischen Erwartungen, die interkommunale Konkurrenz sowie die vermutete Wählergunst – unverändert bleiben,
- ▶ der unzureichenden Anreizstruktur für Kommunen und Private, die Flächeninanspruchnahme in Bestand und Neubau stärker auf einen sparsamen Umgang mit Grund und Boden auszurichten,

- ▶ den unzureichenden Möglichkeiten der bestehenden Planungsinstrumente, neben ihrem regulierenden Einfluss stärkere Anreize für die Innenentwicklung zu geben,
- ▶ der nach wie vor bestehenden Begünstigung der Außenentwicklung im Rahmen von Fördermaßnahmen, von Subventionen und des kommunalen Finanzausgleichs, der auch die städtebaulich orientierten Programme zur Innenentwicklung nur ein geringes Gewicht entgegensetzen können.

Hinzu kommen defizitäre Flächeninformationen, der mangelnde interkommunale Interessenausgleich, zu geringe finanzielle Anreize für Flächeneigentümer und die engen finanziellen Handlungsspielräume der Kommunen.

Es gibt somit Bedarf an neuen bzw. hinsichtlich der Flächensparziele grundlegend reformierten Instrumenten, die die Wirkung bestehender planerischer und informatorischer Instrumente ergänzen und insbesondere ökonomische Anreize für flächensparendes Handeln setzen.

2.4.2 Neue Situation: Bewältigung von Strukturwandel

Für eine Analyse der Erfordernisse des Instrumentariums zur Begrenzung der Inanspruchnahme von Flächen bzw. der Defizite vorhandener Möglichkeiten ist eine differenzierte Problemsicht erforderlich. Es ist mindestens zu unterscheiden zwischen

- ▶ Regionen mit Bevölkerungszuwachs und Investitionsdruck,
- ▶ Regionen mit gleich bleibender Bevölkerungszahl (marginale Zuwächse oder Rückgänge) und
- ▶ Regionen mit massivem Bevölkerungsrückgang.

In den prosperierenden Regionen geht es darum, die noch vorhandenen Flächen optimal zu nutzen, wobei der Schutz der verbliebenen Freiflächen und Handlungsspielräume im Vordergrund steht. In den stagnierenden Regionen besteht die Aufgabe, strukturelle Wechsel zu gestalten, wobei die Innenentwicklung im Vordergrund steht, und eventuell eine zukünftige Schrumpfung vorzube-



Abbildung 6:
*Die Fildern als bedeuten-
der Freiraum südlich von
Stuttgart*

Foto:
Ute Schmidt-Contag.

reiten. Schrumpfende Regionen müssen ebenfalls die Innenentwicklung stärken und zusätzlich Flächen aus der früheren Funktion nehmen.

Für diese teilweise neuen Aufgaben ist das vorhandene Planungsinstrumentarium nur unzureichend geeignet, da in der Vergangenheit die Gestaltung von Wachstum im Vordergrund stand. Die Effizienz der bestehenden Instrumente und die Anpassungsmöglichkeiten unter vorhandenen gesetzlichen Rahmenbedingungen waren Gegenstand der Planspielphase I und sind im Band 2 ausführlich dargestellt.

Eine zweite Perspektive auf die Notwendigkeit neuer Instrumente bietet die Diskrepanz zwischen den Ebenen der Zielsetzung und deren Realisierung: Auf der Bundesebene sind durchaus überzeugend die Notwendigkeit der Begrenzung der Flächeninanspruchnahme begründet und ein konkretes Ziel (30 ha/Tag sowie Verhältnis Innenentwicklung zu Außenentwicklung von 3:1 bis 2020) formuliert worden. Der Bund ist jedoch mit seinen Bauvorhaben (im Wesentlichen Bundesverkehrswege) nur marginal direkt an der Flächeninanspruchnahme und an Umstrukturierungsprozessen (Konversionsflächen von Militär,

Bahn und Post) beteiligt. Akteure sind hauptsächlich die Kommunen, die aber unter derzeitigen Rahmenbedingungen kaum Anreize haben, ihre Flächeninanspruchnahme einzuschränken.

Um im Kontext dieser Ziele in Umsetzung einer umfassenden Flächenkreislaufwirtschaft das Flächenverbrauchs- und Flächenausweisungsverhalten der Akteure zu verändern, bedarf es anderer Anreizstrukturen. Auch wenn die Akteure keineswegs immer rational handeln, ist doch davon auszugehen, dass bei Anreizstrukturen, die einen erhöhten Flächenverbrauch begünstigen, die Akteure sich nicht von allein zu flächensparenden Entscheidungen durchringen⁵. Insofern sind die Anreizsituationen der zentralen Akteure kritisch zu prüfen, um zu erkennen, welche Entscheidungen auf welche Weise durch neue Instrumente zu beeinflussen sind. Als zentrale Akteure sind dabei besonders die Kommunen sowie die eigentlichen Nutzer von Flächen zu betrachten.

2.4.3 Anreizsituation der Kommunen

Die Anreizsituation von Kommunen ist im Wesentlichen durch folgende Aspekte gekennzeichnet:

⁵ Siehe dazu auch Jürgen Breuste, *Nachhaltige Flächennutzung durch den Einsatz mengen- und preissteuernder Instrumente*, in: *Zeitschrift für angewandte Umweltforschung (ZAU)*, H. 14 (2001), S. 368.



- Finanzierung der kommunalen Haushalte,
- Schaffung und Erhalt von Arbeitsplätzen,
- Infrastrukturauslastung,
- interkommunale Konkurrenz,
- persönliche Bedürfnisse der Wählerinnen und Wähler.

Alle fünf Aspekte tragen in wenn auch unterschiedlichem Maß dazu bei, die Wiederwahl der politischen Entscheidungsträger zu sichern. Sie fügen sich im Rahmen der Institutionenanalyse in Form operationalisierter Ziele in das Entscheidungskalkül von Politikerinnen und Politikern ein.

Die Finanzierung der kommunalen Haushalte wird im Wesentlichen aus fünf Quellen bestritten: erstens den Einnahmeanteilen aus dem Verbund der Lohn- und Einkommen- sowie der Umsatzsteuer, zweitens den Einnahmen aus der Gewerbe- und der Grundsteuer, drittens den Zuweisungen aus dem Kommunalen Finanzausgleich, viertens den Gebühren sowie fünftens den sonstigen Einnahmen⁶. Die Sicherung vorhandener und die Ansiedlung neuer Gewerbebetriebe zur Förderung der Gewerbe- oder Grundsteuereinnahmen oder die Erhöhung der Einwohnerzahl sind häufig mit Flächenneuausweisungen verbunden. Auch im Rahmen des Kommunalen Finanzausgleichs erfolgen über die Schlüsselzuweisungen einwohnerzahlspezifische Zahlungen, wenngleich mit erheblicher Zeitverzögerung. Und schließlich erhalten die Kommunen nach einem komplizierten Verfahren auch Zuweisungen aus den Einkommensteuereinnahmen. Damit ergibt sich ein weiterer Anreiz für die Kommunen, die Einwohnerzahl zu erhöhen.

Die Schaffung und der Erhalt von Arbeitsplätzen sind auch auf der kommunalen Ebene politische Aufgaben mit hohem Stellenwert. Dies gilt nicht nur im Sinne der Sicherung der Einnahmen aus der Gewerbesteuer, sondern in erster Linie, um Abwanderungen von Einwohnern zu vermeiden. Fast alle größeren Kommunen verfolgen eine aktive Politik der Wirtschaftsförderung, um den Erhalt und die Neuansiedlung von Arbeitsplätzen zu

erreichen. Auch wenn dabei die Kommunen nur beschränkten Einfluss haben, weil sie der europäischen Beihilfekontrolle unterliegen und keine lokalen Steuervergünstigungen gewähren dürfen, können sie doch durch Hilfestellungen bei Genehmigungsverfahren und die schnelle Flächenentwicklung für ein gutes Investitionsklima sorgen.

Viele infrastrukturelle Einrichtungen sind entweder zu wenig ausgelastet, dann kosten sie je Nutzer zu viel und liefern einen weiteren Anlass, mehr Einwohner (Nutzer) an die Gemeinde zu binden. Dies ist insbesondere unter Schrumpfbedingungen der Fall, da Infrastrukturrückbau manchmal technisch problematisch, immer aber mit erheblichem Aufwand verbunden ist. Oder die Einrichtungen sind überlastet, dann steht ein Ausbau an, der seinerseits häufig Flächen in Anspruch nimmt und zumeist nicht voll ausgelastet ist, weil Kapazitätsreserven geschaffen werden. Einerseits erscheint der Zuwachs an Nutzern als der einfachste Weg, Auslastungsprobleme infrastruktureller Einrichtungen zu lösen. Andererseits könnten die erhöhten Kosten für schlecht ausgelastete Infrastruktur auch einen Anreiz gegen weitere Flächenausweisungen und für Nachverdichtungen und Innenstadtentwicklung darstellen. Voraussetzung dafür wäre aber eine hohe Kostentransparenz.

Bei dem Streben nach möglichst vielen und einkommensstarken Einwohnern, nach vielen Arbeitsplätzen und gewerbesteuerstarken Betrieben können die einzelnen Kommunen die nationalen und überregionalen Rahmenbedingungen nicht beeinflussen. Ihr Einfluss beschränkt sich im Wesentlichen auf die lokale Ebene, sodass sie in diesen Bestrebungen in direkter Konkurrenz mit den Nachbargemeinden und Nachbarkreisen stehen. Daher ist eine Selbstbeschränkung bei der Ausweisung von Siedlungs- und Gewerbeflächen politisch nur durchsetzbar, wenn dezidierte interkommunale Absprachen bestehen und eingehalten werden oder entsprechende Festlegungen in einem Regionalen Flächennutzungsplan getroffen wurden.

⁶ Dazu zählen auch Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit der Gemeinden, siehe Hanns Karrenberg und Engelbert Münstermann, *Der Gemeindefinanzbericht 2003*, in: *Der Städtetag*, H. 9 (2004), S. 5–9.

Trotz einiger konjunktureller und struktureller Probleme liegen in Deutschland noch immer die wirtschaftlichen Voraussetzungen dafür vor, dass die Bürgerinnen und Bürger nach Vergrößerung der Wohnfläche pro Kopf, nach Verbesserung der Mobilität und nach Optimierung der Freizeitangebote streben. Insbesondere in kleineren Gemeinden werden die Wohnbedürfnisse junger Familien relativ undifferenziert gleichgesetzt mit dem „Häuschen im Grünen“. Diese (Fehl-)Wahrnehmung der Bedürfnisse führt zu flächenintensiven Wohngebieten mit der Folge eines weiteren Ausbaus von Pendlerstraßen, der Anlage von Umgehungsstraßen und von Eventplätzen. Solchen Wünschen von Wählerinnen und Wählern kann sich die politische Spitze einer Kommune nicht dauerhaft verschließen, insbesondere wenn die Fordernden über ihre Wählerstimme hinaus politischen Einfluss haben.

Dabei sind die Endlichkeit der Ressource Freifläche und die Auswirkungen einer übermäßigen Verknappung auf die Gestaltungsmöglichkeiten zukünftiger Generationen evident. Vor Ort sind die Folgen konkret häufig aber nicht wahrnehmbar, zumindest stellen sie sich nur „schleichend“ ein⁷. Ebenso ist die Zerschneidungswirkung durch Verkehrswege für die Benutzerinnen und Benutzer nicht wahrnehmbar. Daher ist die kommunalpolitische Akzeptanz für eine Begrenzung der Flächeninanspruchnahme auch nur gering.

Daneben gibt es natürlich auch solche Kommunen, in denen die Entfaltungsmöglichkeiten wegen Flächenmangel bzw. heftigen Nutzungskonflikten bereits eingeschränkt sind oder wegen Leerständen von funktionsbedrohendem Ausmaß Handlungsdruck aufkommt. In diesen Fällen besteht zwar ein Problembewusstsein, aber der Druck von Einzelinteressen bleibt groß. Hinzu kommt, dass die Innenentwicklung und die Aktivierung von Brachen oder unangemessen genutzten Liegenschaften mit ungleich höherem verwaltungstechnischem Aufwand (z.B. Einigungsbedarf mit Eigentümer, Herstellung der Bebaubarkeit, Lösung von Nutzungskonflikten)

verbunden sind als die Ausweisung „neuer“ Flächen. Zu den hohen Grundstückspreisen kommen Kosten für Rückbau, Altlastenrisiken und wenig variable Grundstücksgrößen.

2.4.4 Anreizsituation der Grundstücksnachfrager

Auf der Seite der Grundstücksnachfrager sind verschiedene Gruppen zu unterscheiden. Zu den privaten Wohnungs- bzw. Eigenheimsuchenden gesellen sich die gewerblich-industriellen Nutzer. Um das Verhalten dieser Grundstücksnutzer zu steuern, sind verschiedene Anreizänderungen möglich, die das Nutzungsverhalten im Sinne der Ziele ändern. Dafür ist die typische Anreizsituation der Nachfrager zu erfassen.

Bei den privaten Nachfragern nach Wohnraum sind hauptsächlich drei Anlässe zu unterscheiden, die die Suche nach einer größeren Wohneinheit begründen: erstens der Arbeitsplatzwechsel, zweitens die Einkommenssteigerung und drittens die Geburt von Kindern. Die Grundstücke und damit auch die gesamten Liegenschaften sind in der Peripherie erheblich preisgünstiger als in den Innenstädten. In Kombination mit dem Vergrößerungswunsch ist dieser Umstand

Abbildung 7:
Neubau von freistehenden
Einfamilienhäusern nahe
Berlin

Foto:
Wolf-Christian Strauss.



⁷ Vgl. NBBW – Der Nachhaltigkeitsbeirat der Landesregierung Baden-Württemberg (2004), *Neue Wege zu einem nachhaltigen Flächenmanagement in Baden-Württemberg. Sondergutachten, Stuttgart 2004*, S. 25.

äußerst attraktiv. Hinzu kommt, dass der Effekt der geringeren Baulandpreise noch durch staatliche Förderungen wie Eigenheimzulage oder Entfernungspauschale verstärkt wird bzw. wurde. Auch die Grundsteuer verteuert, wenn auch nur tendenziell, durch ihre Bemessung nach dem Einheitswert das Wohnen in städtischen (teuren) Lagen im Vergleich zu jenem in Stadtrandgebieten⁸.

Abbildung 8:
Alternative zum „Häuschen im Grünen“:
Solarsiedlung Freiburg

Foto:
Thomas Preuß.



Dazu kommt, dass das Wohnen in einem freistehenden Einfamilienhaus bei einem großen Anteil der Bevölkerung als die ideale Wohnform gilt⁹. Aus diesem Grund wählen gerade auch gut Verdienende, für die der Preisvorteil nicht aus-

schlaggebend ist, diese Wohnform. Die Attraktivität beruht neben dem besseren Image der Einfamilienhäuser gegenüber dem Geschosswohnungsbau vor allem auf der angeblich besseren Möglichkeit zur freien Entfaltung der Persönlichkeit, die von dieser Wohnform erwartet wird. Anders gesagt: Die Segregation städtischer Funktionsbereiche ist (neben manchen funktionalen Rahmenbedingungen) auch auf eine wachsende Intoleranz gegenüber anderen Funktionen und mit diesen verbundenen Lärm-, Abgas- und optischen Belästigungen zurückzuführen. Die durchaus ebenfalls vorhandenen Präferenzen für innerstädtisches Wohnen („urbanes Wohnen“) werden hingegen politisch bisher wenig wahrgenommen und kaum genutzt¹⁰.

Dabei weist die Wohnform „Häuschen im Grünen“ nicht unerhebliche Nachteile auf: Die tägliche Fahrt zum Arbeitsplatz und zurück nimmt oft eine oder mehrere Stunden in Anspruch; auch andere Infrastruktureinrichtungen sind häufig nur mit Auto oder ÖPNV erreichbar, was sich insbesondere bei heranwachsenden Kindern in einem erheblichen Beförderungsbedarf niederschlagen kann. Die Aufwendungen für die Mobilität können im Lauf der Jahre durchaus den Kostenvorteil des gegenüber einer zentralen Lage günstigeren Grundstücks zunichte machen. Allerdings mangelt es bei den Betreffenden häufig an einem klar strukturierten Kalkül, das diese Faktoren auf mittlere oder lange Sicht einbezieht. Das-

- 8 Vgl. hierzu die differenzierte Auseinandersetzung auf der Basis der Realoptionstheorie: Dirk Löhr, *Flächenhaushaltspolitik via Grundsteuerreform – gibt es einen Königsweg?*, Birkenfeld 2006 (Working Paper No. 3 des Zentrums für Bodenschutz und Flächenhaushaltspolitik der Fachhochschule Birkenfeld). Dieser Ansatz ist gut geeignet, um das Phänomen der Grundstückshortung zu erklären. Allerdings berücksichtigt er nicht mögliche Verhaltensänderungen der Nutzer bzw. Eigentümer, die durch die Grundsteuererhebung in umweltpolitischer Hinsicht (Flächensparziel) verfolgt werden. Auch verkennt die Interpretation nach Löhr 2006 die eigentliche theoretische Begründung für eine Grundsteuerreform, die in einer Korrektur externer Effekte besteht, die aus bestimmten Flächennutzungen resultieren. Um diese Effekte zu korrigieren, bedarf es einer an Flächennutzungen anknüpfenden Steuerbelastung. Vgl. dazu Kilian Bizer und Joachim Lang, *Ansätze für ökonomische Anreize zum sparsamen und schonenden Umgang mit Bodenflächen*, Berlin 2000 (UBA-Texte 21/00). Im Zusammenhang mit Siedlungs- und Verkehrsfläche ist die Versiegelung durch Gebäude, Straßenbeläge usw. nur ein grob vereinfachter Indikator für die aus der Flächennutzung entstehende Belastung.
- 9 Allerdings gibt es inzwischen auch immer mehr Menschen, die attraktive Formen des urbanen Wohnens bevorzugen (z.B. Südstadt Tübingen).
- 10 Eine Ausnahme bilden zum Beispiel die Städte Karlsruhe und Dortmund, die – mit unterschiedlichen Ergebnissen – konkret ermitteln, welche Motive die Abwanderer haben, und entsprechende Anpassungen bei den Angeboten vornehmen wollen. Vgl. Präsentationen der Stadt Karlsruhe, Amt für Stadtentwicklung, und der Stadt Dortmund, Amt für Wohnungswesen, auf der LBS-Fachtagung „Wohnen im 21. Jahrhundert“ am 27. April 2004 in Berlin (unveröffentlicht).

selbe gilt für die Risiken überproportionaler Wertverluste von Immobilien in ungünstigen Lagen (z.B. langfristige Schrumpfung).

Für *gewerblich-industrielle Grundstücksnachfrager* hat die *verkehrliche Anbindung* eines Betriebsstandorts unter den Standortfaktoren oberste Priorität. Dabei spielen Entfernungen eine geringere Rolle als die Fahrzeiten; unter anderem deswegen werden viele Standorte in geschlossenen Siedlungsbereichen aufgegeben, wenn auf neu ausgewiesenen Standorten in der Nähe der Autobahnanbindung erhebliche Fahrzeitgewinne für Transporte, Anlieferungen und Personal erzielt werden können. Auch im Wohnungsbau ist die schnelle Erreichbarkeit der Siedlung für die Investoren ein Kriterium der Vermarktbarkeit; hier kommt zu den Fernstraßen noch der ÖPNV (z.B. S-Bahn) für Berufspendler hinzu. Entsprechendes gilt weitgehend auch für den Dienstleistungssektor. Ausnahmen stellen einige Dienstleistungsbe- reiche dar, die entweder repräsentative Innen- stadtlagen (z.B. im Falle von Bankzentralen) bevorzugen oder in idyllischen, aber verkehrstechnisch erschlossenen Randlagen ihrer Mitarbeiter- schaft ein attraktives Arbeitsumfeld bieten wollen.

Die *Grundstückskosten* spielen bei der Rentabilität von Investitionen und Betrieben ebenfalls eine große Rolle. Viele Investoren können die hohen Grundstückskosten in Innenstädten angesichts der heutigen Renditeerwartungen nicht mehr tragen. Dies fördert in doppelter Hinsicht Leer- stände: Einerseits werden insbesondere groß- flächige Produktions- und Handelsbetriebe aus Innenstädten in die Peripherie ausgelagert, an- dererseits werden diese freiwerdenden Flächen kaum nachgefragt, weil Neunutzer neben relativ hohen Kaufpreisen häufig auch hohe Aufwen- dungen für die Umnutzung zu tragen haben.

Die *zeitliche Realisierungsperspektive*, insbeson- dere die Zeit zwischen Grundstückserwerb und dem Beginn des Kapitalrückflusses, d.h. der Vermietung des baureifen Grundstücks oder des fertigen Objekts, ist für Investoren ebenfalls von großer Bedeutung. Die wenigsten Verzögerungen werden bei Grundstücken auf der „grünen Wiese“ erwartet, für die bereits ein Bebauungsplan vor- liegt, die Grundlagen für die Erschließung gelegt

und die naturschutzfachlichen Belange geklärt sind. Besonders viele Verzögerungen werden bei Grundstücken mit problematischen Vornutzun- gen erwartet, wenn die Altlasten-Situation nicht eindeutig geklärt ist.

2.4.5 Gestaltung der neuen Instrumente

Die dargestellten Betrachtungen machen deut- lich, dass man mit einer „freiwilligen“ Umsetzung der Bundesziele durch die Kommunen nicht rech- nen sollte, da regelmäßig konkrete Interessen auf lokaler und regionaler Ebene dem entgegen- stehen. Das derzeitige Planungsinstrumentarium, das die Rahmenbedingungen über die Bundes- raumordnung und Landesentwicklungspläne for- muliert, ist kaum in der Lage, die Sparziele gegen die konkreten Anreize der kommunalen Akteure durchzusetzen, insbesondere dann, wenn sie ver- meintlich oder real einen Verzicht der Kommune auf Einnahmen, die Ignorierung von Wählerwün- schen oder Ähnliches bedeuten.

Die neuen Instrumente zur Flächenkreislaufwirt- schaft sind daher so zu gestalten, dass sie die Defizite des vorhandenen Instrumentariums mit möglichst geringen Eingriffen in die kommunale Planungshoheit weitestgehend ausgleichen. Dies bedeutet, dass sie in den prosperierenden Regio- nen die vorhandenen, zu schwach ausgebildeten Anreize für die relevanten Akteure zum Flächen- sparen stärken und kontraproduktive Anreize reduzieren oder eliminieren müssen. In schrump- fenden Regionen müssen sie die Kommunen bei der flächenschonenden Bewältigung des Struk- turwandels unterstützen.

In diesem Sinn erforderliche Wirkmechanismen umfassen folgende Absichten:

- ▶ das große Gefälle der Grundstückspreise zwi- schen Außen- und Innenbereich zu verringern;
- ▶ Alternativen zur Kommunalfinanzierung zu schaffen, um die Zuweisungen aus dem Kom- munalen Finanzausgleich weniger einwohner- abhängig zu machen;
- ▶ den kommunalen Entscheidungsträgern An- reize zu geben, keine neuen Flächen mehr aus- zuweisen;
- ▶ Finanzierungs- und Administrierungsinstru-



mente für die Entwicklung schwieriger Flächen (Brachen, Altstandorte, Konversionsflächen) mit möglicher ökonomischer Perspektive zu schaffen;

- Finanzierungsinstrumente für die Entwicklung (Zwischennutzung, Renaturierung) von Flächen ohne ökonomische Perspektive einzusetzen;
- Möglichkeiten des interkommunalen Ausgleichs zu schaffen.

Die Aufzählung der erforderlichen Wirkmechanismen macht deutlich, dass neben den klassischen Adressaten der Flächenpolitik, nämlich den Gestaltern der Landesentwicklungspläne sowie der Fachplanung auf regionaler und kommunaler Ebene, weitere Zielgruppen zu beeinflussen sind, z.B.

- private Wohnungssuchende und Bauwillige,

- institutionelle Wohnraumschaffende (Wohnungsbaugesellschaften),
- betriebliche Nachfrager nach Grundstücken,
- Institutionelle Projektentwickler sowie
- die Kommunalpolitik und kommunale Kämmerer.

Durch die komprimierte Darstellung der Anreizsituationen, der erforderlichen Wirkmechanismen und der Adressaten wird klar, dass als neue Instrumente bevorzugt solche in Frage kommen, die unterschiedliche Akteure erreichen, öffentliche wie private, und die flächenunabhängige Anreize und Ausgleichsmöglichkeiten zwischen den divergierenden Interessen der Akteure schaffen. Dies weist insbesondere auf ökonomische Instrumente hin, die im vorhandenen Instrumentarium bislang zu wenig entwickelt sind. Aus der umfassenden

Übersicht 1:

Ökonomische Instrumente und deren Adressaten

- 1 Weiterreichung an Kommunen.

Instrument	Akteur	Adressat
Beeinflussung der Grundstückspreise Bodenwertsteuer Flächensteuer Flächennutzungssteuer Reform der Grunderwerbsteuer	Bund/Land Bund/Land Bund/Land Bund/Land	Grundbesitzer Grundbesitzer Grundbesitzer Bundesländer ¹
Preismechanismen für die Neuausweisung von Bauland Kosten-Nutzen-Betrachtung Abgabe auf die Neuausweisung Neuausweisungsumlage Handelbare Flächenausweisungsrechte Weiterer Interessenausgleich: Fonds für Recycling Weiterer Interessenausgleich: Bonusflächen Weiterer Interessenausgleich: Weiße Zertifikate	Kommunen Bund/Land Bund/Land Bund/Land Bund/Land Bund/Land Bund/Land	Kommunen Kommunen Kommunen Kommunen (Länder) Kommunen Kommunen Kommunen
Fördermaßnahmen und Subventionen Zweckzuweisungen für Brachflächenrevitalisierungen Zweckzuweisungen für Zwischennutzungen Zweckzuweisungen für Renaturierungen Zoniertes Satzungsrecht Vergünstigte Kreditvergabe an Private Vergünstigte Kreditvergabe an Kommunen Rückbau-Haftpflichtversicherung Obligate Rückbau-Rücklage Grundstücksfonds	Bund/Land Bund/Land Bund/Land Bund/Land Bund/Land Bund/Land Bund/Land Bund/Land Bund/Land	Kommunen Kommunen Kommunen Kommunen Private Kommunen Grundstücksbesitzer Grundstücksbesitzer Kommunen
Sonstige Instrumente Wegfall der Entfernungspauschale Wegfall der Eigenheimzulage Rückbaupflicht im Innenbereich Freistellung von der Eingriffsregelung Sonstige Verfahrensänderungen	Bund Bund Bund Bund Bund	Private Private Grundstücksbesitzer Kommunen Alle

Quelle:

Deutsches Institut für Urbanistik, eigene Darstellung.

Diskussion über ökonomische Instrumente wurden für die Planspiele folgende Ansätze ausgewählt (siehe ausführlich Übersicht 1):

- ▶ Beeinflussung der Grundstückspreise: Reform von Grundsteuer und Grunderwerbsteuer,
- ▶ Beeinflussung der Ausweisungsentscheidung: Kosten-Nutzen-Betrachtung, Flächenausweisungsabgabe, handelbare Flächenausweisungsrechte,
- ▶ Finanzierungsmodelle und Subventionen: Zweckzuweisungen im Kommunalen Finanzausgleich, Versicherungen, Fonds, Kreditvergabe,
- ▶ Anpassung sonstiger ökonomischer und rechtlicher Rahmenbedingungen an die Erfordernisse der Flächenkreislaufwirtschaft.

2.5 Arbeitsprogramm der Planspiele „Neue Instrumente“

Die Planspiele zu den Neuen Instrumenten fanden im Zeitraum Januar bis Mai 2006 statt. Die methodische Grundlage der Planspiele bildete ein speziell hierfür erarbeitetes regionales Arbeitsprogramm. Dieses Arbeitsprogramm wurde von der Forschungsgruppe vorgegeben und moderiert. Hierin wurden die ausgewählten Instrumente vorgestellt sowie deren Wirkungsweisen und Anreizmechanismen erläutert. Das Arbeitsprogramm enthielt im Weiteren konkrete Arbeitsaufträge an die am Planspiel beteiligten Personen.

Die Planspielergebnisse basieren auf Arbeitsvorlagen und Diskussionen der Planspielbeteiligten, die an Hand eines Arbeitsprogramms mit fachlicher Begleitung und Moderation der Forschungsgruppe erarbeitet und ausgewertet wurden. Die Planspiele bestanden damit aus zwei Elementen: der Bearbeitung von Arbeitsaufträgen mit möglichst realen Anknüpfungspunkten sowie der interaktiven Befassung mit Vorlagen im Rahmen von Workshops.

2.5.1 Geprüfte Instrumente

In den Planspielen „Neue Instrumente“ war das Arbeitsprogramm nach Wirkmechanismen (Beeinflussung der Grundstückspreise, Preismechanismen für die Neuausweisung von Flächen, Subventionen) und sonstigen Rahmenbedingungen (ökonomische, rechtliche und planerische) gegliedert. Den Abschluss bildete die Bündelung von Instrumenten mit verschiedenen Wirkmechanismen.

Aufgrund von naturräumlichen, strukturellen und ökonomischen Unterschieden in den Rahmenbedingungen waren die vorgeschlagenen Instrumente in den beteiligten Städten und Regionen unterschiedlich bedeutsam. Daher wiesen die Arbeitsprogramme in den Planspielen Unterschiede auf (vgl. Tabelle 5).

Instrument	Stuttgart	Rheinessen-Nahe	Mölln	Duisburg	Nordthüringen
Beeinflussung der Grundstückspreise					
Vorhandene Preisdifferenz	X	X	X	X	X
Grundsteuerreform					
<i>Bodenwertsteuer</i>	X	X	X	X	X
<i>Flächensteuer</i>	X	X	X	X	X
<i>Flächennutzungssteuer auf Versiegelung</i>	X	X	X	X	X
Grunderwerbsteuer	–	X	X	X	X

Tabelle 5
Planspielphase II –
Prüfprogramm in den
einzelnen Planspiel-
regionen



Fortsetzung

Instrument	Stuttgart	Rheinessen-Nahe	Mölln	Duisburg	Nordthüringen
Preismechanismen für die Neuausweisung					
Kosten-Nutzen-Betrachtung	X	X	X	X	X
Abgabe auf die Neuausweisung	X	X	X	X	X
Handelbare Flächenausweisungsrechte					
<i>Festlegung der Kontingente</i>	X	X	X	X	X
<i>Einrichtung eines Marktes für Ausweisungsrechte</i>	X	X	X	X	X
<i>Simulation des Handels¹</i>	X	X	X	X	X
<i>Weitere Möglichkeiten des Interessenausgleichs</i>	X	X	X	X	X
Fördermaßnahmen und Subventionen					
Zweckzuweisungen im Kommunalen Finanzausgleich	X	X	X	X	X
Zoniertes Satzungsrecht	–	–	–	X	–
Lenkung durch Kreditvergabe	X	X	X	X	X
Versicherungen und Fonds					
<i>Haftpflichtversicherung</i>	X	X	–	X	X
<i>Rückbaurücklage</i>	X	X	–	X	X
<i>Grundstücksfonds (B- und C-Flächen-Fonds)</i>	X	X	X	–	X
Sonstige ökonomische Rahmenbedingungen					
Entfernungspauschale	X	X	X	X	X
Eigenheimzulage	X	X	X	X	X

Instrument	Stuttgart	Rheinessen-Nahe	Mölln	Duisburg	Nordthüringen
Rechtliche und planerische Fragestellungen					
Rückbaupflicht im Innenbereich	–	X	–	X	X
Vereinfachte Verfahren und Ausnahmeregelungen	X	X	X	X	X
Instrumentenbündel					
Regionalspezifische Instrumentenbündel	X	X	X	X	X
<i>Bündelung zur Stärkung der Innenentwicklung²</i>					
<i>Bündelung zur Brachflächenaktivierung²</i>					
<i>Bündelung für Rückbau und Renaturierung²</i>					

Fortsetzung

- 1 Diskursiv im Planspiel behandelt
- 2 Wurde nicht explizit in allen Regionen geprüft.

Quelle:
Eigene Darstellung.

Zu allen Instrumenten und Instrumentengruppen wurde die Funktion erläutert und dargestellt, worin ihr Beitrag für die Flächenkreislaufwirtschaft bestehen könnte. Darauf aufbauend wurden Arbeitsaufträge formuliert. Für die flächenbezogenen ökonomischen Instrumente waren in der Regel die Auswirkungen auf konkrete Beispielflächen (Grundstücke, Areale) zu berechnen. Auf der Basis dieser Erkenntnisse waren detaillierte Fragen zu beantworten und Einschätzungen abzugeben.

2.5.2 Arbeitsaufträge und Planspielworkshops

Die Arbeitsaufträge wurden zwischen den Planspielworkshops bearbeitet. Die damit befassten Planspielakteure konnten sich dabei durch andere Personen und Stellen, die nicht direkt am Planspiel beteiligt waren, unterstützen lassen. Auch eine Abstimmung unter den Planspielbeteiligten zwischen den Workshops war möglich.

Die Workshops sollten eine Diskussion und Rückkoppelung der auf der Grundlage des Arbeitsprogramms durch die Planspielakteure erarbeiteten Vorlagen und der darin enthaltenen Bewertungen zwischen allen Planspielakteuren ermöglichen. Es

sollten gemeinsame Standpunkte erarbeitet, Interessenkonflikte festgestellt, Voraussetzungen für deren Überwindung formuliert, Empfehlungen für die Weiterentwicklung der Flächenkreislaufwirtschaft in der Region oder zur Weiterentwicklung des Instrumentariums entwickelt und schließlich eine Klärung über den Grad der Zielerreichung herbeigeführt werden.

Im ersten Workshop wurden das Arbeitsprogramm mit den Planspielakteuren im Einzelnen besprochen und die Modalitäten zur Bearbeitung der Arbeitsaufträge abgestimmt. Ziel war es, dabei nicht nur die jeweils zuständigen Personen und den Zeitrahmen zu bestimmen, sondern auch Flächen festzulegen, auf die sich die Arbeitsaufträge beziehen sollten.

Im zweiten und dritten Workshop wurden die auf der Grundlage des Arbeitsprogramms erstellten Vorlagen zwischen den am Planspiel beteiligten Akteuren beraten. Ziel waren Empfehlungen der Planspielakteure zur Weiterentwicklung der Flächenkreislaufwirtschaft in der Region und zur Präzisierung des Instrumentariums. Verbleibende Meinungsunterschiede sollten benannt und dokumentiert werden.



Abbildung 9:
Bearbeitungs- und
Analyseschritte in den
Planspielen zur Flächen-
kreislaufwirtschaft

Quelle:
Deutsches Institut
für Urbanistik,
eigene Darstellung.

Planspielprozess	Bearbeitung der durch ein Arbeitsprogramm vorgegebenen Arbeitsaufträge durch ausgesuchte Planspielakteure ▶ Analyse des bisherigen Vorgehens (Selbstreflexion) ▶ Benennung von Hemmnissen und Lösungsansätzen ▶ Beantwortung der durch das Arbeitsprogramm vorgegebenen Fragen ▶ Bearbeitung konkreter, durch das Arbeitsprogramm vorgegebener Aufgaben
	Planspielworkshops ▶ Diskussion und Rückkoppelung der Vorlagen und der darin enthaltenen Bewertungen zwischen allen Planspielakteuren ▶ Erarbeitung gemeinsamer Standpunkte ▶ Feststellung der Interessenkonflikte ▶ Beschreibung von Voraussetzungen zur Überwindung von Interessenkonflikten ▶ Empfehlungen für die Weiterentwicklung der Flächenkreislaufwirtschaft in der Region ▶ Empfehlungen zur Weiterentwicklung des Instrumentariums

Im dritten Workshop wurde eine zusammenfassende Bewertung der geprüften Maßnahmen und Instrumente vorgenommen. Dabei wurden die erarbeiteten Vorschläge zur Weiterentwicklung der Flächenkreislaufwirtschaft zu Bündeln zusammengefasst und hinsichtlich ihres Beitrags zur Erreichung der regionalen Qualitäts- und Mengenziele bewertet. Die Workshops wurden vom Forschungsteam moderiert. Das Forschungsteam achtete auf

eine systematische Abarbeitung der Tagesordnungen und die Einhaltung des Zeitrahmens und protokollierte die Ergebnisse der Beratungen.

Die Workshops waren nicht öffentlich. Die Beratungen fanden in einem „geschützten Raum“ statt. Die beteiligten Akteure sollten frei von ihren sonst bestehenden beruflichen Pflichten argumentieren können.

Abbildung 10:
Kommunale und regio-
nale Akteure bei den
Planspielen in Duisburg

Foto:
Thomas Preuß.



ktiv

3. Planspiele „Neue Instrumente“: Operationalisierung der Instrumente im Arbeitsprogramm

Kilian Bizer, Georg Cichorowski

- 3.1 Teilnehmerinnen und Teilnehmer
- 3.2 Beeinflussung der Grundstückspreise
- 3.3 Beeinflussung der Flächenausweisung
- 3.4 Ergänzende Instrumente
- 3.5 Instrumentenbündel



3.1 Teilnehmerinnen und Teilnehmer

Der Ablauf der Planspiele und der generelle Aufbau des Arbeitsprogramms sind bereits in Kapitel 2 dargestellt worden. Darüber hinaus war bei der Gestaltung des Arbeitsprogramms zu beachten, dass die Teilnehmerinnen und Teilnehmer an den Planspielen mehrheitlich aus der planenden Verwaltung der Kommunen und der Regionen sowie aus verschiedenen Verbänden kamen.

Auf den ersten Blick erscheinen diese Personen nicht besonders gut geeignet, hauptsächlich ökonomische Instrumente hinsichtlich ihrer Wirkungen und Nebenwirkungen zu prüfen. Doch die Arbeitsfelder der Teilnehmenden zeigen, dass diese sehr oft an den Schnittstellen zwischen den eigentlichen Akteuren (Investoren, Kommunalpolitik, private Bauwillige, Landesplanung, Kämmerer) tätig sind. Damit ist der Praxisbezug für die Bearbeitung gewährleistet.

Allerdings bedeuten dieser Praxisbezug und die begrenzte Zeit, die in den Workshops mit den neuartigen Instrumenten zur Verfügung stand, auch, dass teilweise nur eine Auswahl an Aspekten zur Diskussion gestellt werden konnte und bei der Formulierung des Arbeitsprogramms von den Autoren eine konkrete Anpassung an diese Situation im Sinne einer deutlichen Vereinfachung der Instrumente auf zentrale Wirkmechanismen vorgenommen werden musste. Dies ist bei der Auswertung der Ergebnisse ebenso zu berücksichtigen wie der Umstand, dass sich einige Planspielteilnehmerinnen und -teilnehmer bereits in der Diskussion über die neuen Instrumente befanden und gelegentlich nur diesen Diskussionsstand wiedergegeben haben.

Am Schluss der Bearbeitung jeder einzelnen Aufgabe wurden die Beteiligten um eine Einschätzung gebeten, für wie relevant sie das jeweilige Instrument im Hinblick auf die Einführung einer Flächenkreislaufwirtschaft halten (hoch – mittel – niedrig), wann sich spürbare Effekte für eine Reduzierung der Flächeninanspruchnahme ergeben würden und welche Bezüge sie zu anderen Handlungsfeldern der Flächenkreislaufwirtschaft sehen.

3.2 Beeinflussung der Grundstückspreise

Eine der wesentlichen Ursachen für Flächeninanspruchnahme ist die Tendenz, neue Bauprojekte eher in der Peripherie von Städten oder in Randbereichen von städtischen Regionen anzusiedeln als in den Siedlungskernen. Es wird vermutet, dass neben Segregationsbestrebungen aus unterschiedlichen Gründen die geringen Grundstückspreise dabei eine wesentliche Rolle spielen. Daher könnte es sinnvoll sein, mit Preismechanismen zu versuchen, die Nachfrage nach Flächeninanspruchnahme zu beeinflussen. Dies könnte z.B. in einer entsprechenden Ausgestaltung von grundstücksbezogenen Steuern geschehen, weil die zusätzlichen oder geringeren Belastungen sich direkt in den Grundstückspreisen widerspiegeln und sie damit die Nachfrage beeinflussen.

Die Fragen für diesen Teil des Planspiels lauten:

- Können Umfang und Struktur der Nachfrage nach Neubauflächen über den Preis verringert werden?
- Welche Instrumente sind geeignet, die Grundstückspreise deutlich zu beeinflussen?

Die Attraktivität von Neubauflächen hat mehrere Ursachen. Für die Wohnnutzung sind das insbesondere der günstige Preis, das Image des „Häuschens im Grünen“ und der Wunsch nach möglichst ungehinderter persönlicher Entfaltung (Stichworte Grillen, Lautstärke, Gestaltung der Wohnung und des Umfelds). Für Gewerbe- und Industriebetriebe sind das ebenfalls der deutlich günstigere Preis als im Innenbereich, aber vorrangig die bessere Anbindung an überörtliche Verkehrswege, die geringeren nachbarschaftlichen Auflagen (z.B. 24-Stunden-Betrieb) und die leichter erfüllbaren Anforderungen an Größe und Zuschnitt des Grundstücks.

Alle preisändernden Mechanismen greifen direkt in den Bereich der Kosten ein und wirken indirekt auf Imagebildung und Segregation. Um einen nennenswerten Anteil an Entscheidungen verändern zu können, muss die Preisänderung vermutlich deutlich sein.

Die Auswirkungen der verschiedenen ökonomischen Ansätze sollten anhand von konkreten Bei-

spielen geprüft werden. Daher identifizierten die Planspielteilnehmerinnen und -teilnehmer im ersten Schritt aus jedem Teilgebiet einzelne Grundstücke oder Areale, für die sie entsprechende Informationen beschaffen konnten; es sollten möglichst jeweils zwei Flächen mit großen Preisdifferenzen jeweils für Wohnen und für Gewerbe sowie bebaute und unbebaute Areale ausgesucht werden.

Für die Grundstücke oder Areale wurden unter anderem die Größe der Fläche, die aktuelle, vorherige bzw. angestrebte Nutzung, der aktuelle Preis und die derzeitige Steuerlast ermittelt. Auf dieser Basis sollte diskutiert werden, welche Rolle bei der jeweiligen Fläche der Grundstückspreis für die Flächenkreislaufwirtschaft spielt und welche anderen Faktoren bei der Vermarktung der Flächen bedeutsam sind.

Vor dem Hintergrund der festgestellten Preisdifferenzen prüften die Planspielteilnehmerinnen und -teilnehmer anhand von konkreten Beispielen, welche Wirkung die jeweiligen Reformvorschläge entfalten könnten, um die Inanspruchnahme neuer Flächen zu reduzieren. Die Beispiele bestanden aus einzelnen Parzellen oder aus Arealen, für die man dann Durchschnittswerte betrachten konnte.

Grundsteuer

Die Grundsteuer in ihrer derzeitigen Form ist eine Realsteuer, die sich auf die Beschaffenheit und den Wert eines Grundstücks und der vorhandenen Bebauung bezieht. Sie wird unterteilt in die Grundsteuer A für alle land- und forstwirtschaftlich genutzten Flächen sowie die Grundsteuer B für alle anderen bebauten oder unbebauten Grundstücke. Ausgehend vom Einheitswert setzt das Finanzamt den Steuermessbetrag fest, der den Kommunen mitgeteilt wird. Die Gemeinde beschließt einen entsprechenden Hebesatz und erlässt die Grundsteuerbescheide. Die Grundsteuer fließt in vollem Umfang den Gemeinden zu. Da sie aufgrund einer veralteten Erfassungsgrundlage (Einheitswerte von 1964 bzw. 1935 in den neuen Ländern) erhoben wird, wird eine Reform seit Jahren diskutiert. Die Aktualisierung der Einheitswerte wäre sehr aufwändig, zumal nicht nur der Marktwert der Grundstücke, sondern auch die Verkehrswerte der darauf stehenden Gebäude bestimmt und ständig aktualisiert werden müssten.

Es wurden drei Vorschläge zur Grundsteuerreform geprüft: die Bodenwertsteuer, die Flächensteuer und die Flächennutzungssteuer. Der Reformvorschlag der Finanzminister von Bayern und Rheinland-Pfalz zielt darauf ab, das Bewertungsverfahren zu modernisieren und dabei möglichst wenige Veränderungen der Steuerlast Einzelner zu verursachen. Von dieser Reformvariante dürfte keine wesentlich andere Lenkungswirkung als von der bestehenden Grundsteuer ausgehen. Sie hat daher für die Zielsetzung des Planspiels keine Relevanz.

Grundsteuer-Variante	Parameter	Zu erwartende Wirkung
Bodenwertsteuer	Orientiert sich am Wert des Grundstücks und lässt die Gebäude unberücksichtigt Bodenrichtwerte als Maßstab Aufkommensneutralität	Erhöhte Belastung unbebauter Grundstücke bei Wohnen und Gewerbe (da Gebäude unberücksichtigt bleiben) Entlastung bebauter Grundstücke (desto stärker, je wertvoller das Gebäude ist)
Flächensteuer	Unabhängig vom Wert des Grundstücks und der darauf stehenden Gebäude Orientiert sich nur an Flächengröße Aufkommensneutralität	Entlastung bebauter Grundstücke (da sich Steuer nur nach der Flächengröße richtet)
Flächennutzungssteuer	Orientiert sich an Art der Flächennutzung und differenziert in versiegelte (Steuersatz 0,20 EUR) und unversiegelte Grundstücksanteile (Steuersatz 0,10 EUR) Wert von Grundstück und Gebäuden spielt keine Rolle Aufkommensneutralität	Entlastung von Grundstücken in zentralen Lagen (da diese in der Regel kleiner sind) Anreiz zu geringerer Versiegelung

Übersicht 2: Im Planspiel geprüfte Grundsteuer-Varianten

Quelle:
Deutsches Institut für
Urbanistik, eigene Darstellung.



Für alle Varianten der Grundsteuerreform wurde zunächst davon ausgegangen, dass sich das Steueraufkommen für die Gemeinden nicht ändert (Aufkommensneutralität). Die Lenkungswirkungen ergeben sich durch die Verschiebung der Belastung (Senkung für die einen, Erhöhung für die anderen) für einzelne Grundstücke bzw. Areale. Falls der Lenkungseffekt als gering eingeschätzt wurde, ließ sich auch noch abschätzen, inwieweit der kommunale Hebesatz verändert werden müsste, um das Lenkungsziel zu erreichen.

Die Aufgabe für die Bearbeiterinnen und Bearbeiter der Vorlage war, für eine Reihe von unterschiedlichen Grundstücken (Wohnen, Gewerbe) die derzeitige reale Grundsteuerlast zu recherchieren und an Hand von vorgegebenen Formeln die Steuerlast nach der jeweiligen Reformvariante zu berechnen.

Auf der Basis der Ergebnisse diskutierten die Teilnehmerinnen und Teilnehmer in den Workshops an Hand von konkreten Fragestellungen, welche Lenkungsfunktion die jeweilige Steuer ausüben würde, welche (unerwünschten) Nebenwirkungen auftreten würden und wie hoch die kommunalen Hebesätze sein müssten, um die Ziele der Flächenkreislaufwirtschaft zu erreichen.

3.2.1 Bodenwertsteuer

Um die enormen Kosten für eine Aktualisierung der Einheitswerte zu vermeiden, wurde vorgeschlagen, die Gebäude unbeachtet zu lassen und die Grundsteuer rein auf den Wert der Grundstücke (Bodenwert) abzustellen¹¹. Bei deren Ermittlung kann man in der Regel auf die Werte der

Bodenrichtwertkarten zurückgreifen, die von Gutachterausschüssen gemäß § 192 BauGB erstellt werden. Die Gemeinden könnten die Grundwerte mit begrenzten Hebesätzen versehen. Um die baulandmobilisierende Wirkung nicht zu verfehlen, müsste eine Bodenwertsteuer ab dem Stichtag zu entrichten sein, an dem das Grundstück ein Baurecht erhält.

Mit einer reinen Besteuerung des Grundstückswerts würden in Relation zu ihrem Ertrag intensiv genutzte Grundstücke geringer belastet werden als gering genutzte oder unbebaute. Ebenso werden Ein- und Zweifamilienhäuser tendenziell stärker belastet als der Geschosswohnungsbau. Der Anreiz zielt darauf ab, Flächen entsprechend der Stadtplanung zu nutzen, also die baurechtlichen Vorgaben auszuschöpfen. Dadurch könnten sich Wirkungen auf die Bodenpreise ergeben, die durch die geringere Steuerbelastung sinken. Einzelne Autoren hoffen auch darauf, dass Boden dadurch an Attraktivität für Kapitalanleger verliert, die darauf gerichtete Nachfrage nachlässt und dies wiederum zu einer Preisdämpfung führt¹². Im Vordergrund des Planspiels stand indes, dass die Gebäudebelastung entfällt und damit ein höherer Anreiz gegeben wird, das Grundstück stärker auszulasten.

Die Planspielteilnehmerinnen und -teilnehmer wurden darauf hingewiesen, dass unbebaute Grundstücke im Vergleich zur bestehenden Grundsteuer stärker belastet werden. Umgekehrt werden bebaute Grundstücke entlastet, und zwar umso mehr, je wertvoller das jeweilige Gebäude ist. Tendenziell kann man also von der neuen Steuer Anreize zur schnelleren Bebauung von dafür vorgesehenen Grundstücken und für eine bessere Ausnutzung der Flächen erwarten.

¹¹ Die Bodenwertsteuer wird noch in drei weiteren Varianten diskutiert: Der Planungswertausgleich schöpft den einmaligen Wertzuwachs ab, der durch die Beplanung eines Grundstücks entsteht. Die Bodenwertzuwachssteuer beruht auf der laufenden Besteuerung der planungsbedingten Wertzuwächse von Grundstücken. Beide Varianten verteuern neu ausgewiesenes Bauland und tragen somit tendenziell zur besseren Ausnutzung von vorhandenen Reserven bei. Einen eingeschränkten Ansatz verfolgt die „spezielle Bodenwertsteuer“ (Baulandsteuer), die ausschließlich an baureifen, noch unbebauten Grundstücken ansetzt. Sie ist somit vergleichbar mit der Grundsteuer C, die 1962 abgeschafft wurde. Über die ökologischen Auswirkungen dieser Variante gibt es divergierende Ansichten.

¹² Hartmut Dieterich und Rudolf Josten, Die Bodenwertsteuer, in: Westdeutsche Immobilien Holding GmbH (Hrsg.), Die Novellierung der derzeitigen Grundsteuer – Immobilienwirtschaftliche Auswirkungen, Düsseldorf 1999, S. 12–22.

3.2.2 Flächensteuer

Die Flächensteuer setzt unabhängig vom Marktwert der Flächen an einem festen Betrag pro Quadratmeter an. Der Erhebungsaufwand wird damit auch gegenüber der Bodenwertsteuer nochmals reduziert. Die Flächensteuer wirkt überall in gleicher Höhe, somit im Gegensatz zur Bodenwertsteuer gemessen an den Ertragswerten in den teuren Ballungsräumen wenig, umso mehr aber an Standorten mit geringer Ertragswertung. Je nach Höhe der Steuer könnte sie dazu beitragen, periphere Standorte unattraktiver zu machen.

Den Planspielteilnehmerinnen und -teilnehmern wurde erläutert, dass jeder Quadratmeter Fläche den Eigentümer denselben Steuerbetrag (Euro/m²) kostet. Dadurch würden nicht nur bebaute Grundstücke steuerlich entlastet werden, sondern auch die teuren Grundstücke im Vergleich zu den preiswerteren Flächen. Da man davon ausgehen kann, dass in den Innenstädten und Siedlungskernen die Grundstückspreise höher sind als in peripheren Lagen, kann man von dieser Steuerreform Anreize für eine stärkere Nutzung der Kernbereiche zuungunsten „der grünen Wiese“ erwarten.

3.2.3 Flächennutzungssteuer auf Versiegelung

Für die Flächennutzungssteuer werden verschiedene Nutzungen von Grundstücken und Arealen nach Steuerklassen aufgeteilt, wobei den naturverträglichsten Steuerklassen die niedrigsten Steuermindestsätze in Form von Steuermesszahlen zugeordnet werden. Auf die Steuermesszahlen erhalten die Gemeinden ein Hebesatzrecht. Dadurch bleibt die kommunale Finanzautonomie, die die bisherige Grundsteuer gewährt, erhalten. Diesem Grundgedanken lässt sich eine Vielzahl von Kriterien zuordnen¹³. Denkbar ist zum Beispiel auch, den Ländern und Gemeinden Freiräume bei der Einstufung von Flächen zu gewähren.

Die Flächennutzungssteuer stellt die Grundsteuer auf eine neue Basis, indem sie hinsichtlich der Art der Nutzung differenziert, und sie verbindet die Besteuerung mit Umwelt- und Naturschutzaspekten. Die jährlich zu entrichtende Abgabe zielt darauf ab, entweder alle umwelt- bzw. naturbeeinträchtigenden Nutzungen zu verringern und auf weniger hoch belastete Beeinträchtigungen auszuweichen oder aber die Nutzung zu intensivieren, um die steuerliche Belastung auf möglichst viele Nutzungen legen zu können.

Im Planspiel musste ein vereinfachtes Modell entworfen werden, um die Teilnehmerinnen und Teilnehmer in die Lage zu versetzen, mit vertretbarem Aufwand die neuen Steuerbelastungen zu berechnen und zu vergleichen. Ein differenziertes Modell hätte zur Beurteilung außerdem eine deutlich größere Anzahl von Beispielen benötigt. Daher beschränkte sich das hier angewendete Modell darauf, lediglich die versiegelten und unversiegelten Flächen der Grundstücke unterschiedlich zu besteuern. Es wurden dabei nur Flächen berücksichtigt, die der Grundsteuer B unterliegen.

Die Planspielteilnehmerinnen und -teilnehmer wurden darauf hingewiesen, dass in der Flächennutzungssteuer (wie in der Flächensteuer) der Wert von Grundstück und Gebäude keine Rolle spielt und Grundstücke in den zentralen Lagen tendenziell entlastet werden. Zusätzlich seien von dieser Variante der Grundsteuerreform Anreize zum kompakten Bauen zu erwarten, soweit dies eine geringere Versiegelung zur Folge hat. Da die Grundsteuer jährlich erhoben wird, würde ein kontinuierlicher Anreiz gegeben, auch bereits bestehende Versiegelungen wieder zu entsiegeln.

3.2.4 Vergleich der Ansätze zur Grundsteuerreform

Für einen Vergleich der drei Reformansätze wurden die heutige Steuerlast und die drei neuen

¹³ Siehe Kilian Bizer und Joachim Lang, *Ansätze für ökonomische Anreize zum sparsamen und schonenden Umgang mit Bodenflächen*, Berlin 2000 (UBA-Texte 21/00).



Steuerbeträge für dieselben Grundstücke in einer Tabelle gegenübergestellt. Auf dieser Basis diskutierten die Beteiligten im Workshop, welche Variante zu empfehlen wäre, welchen Stellenwert die Grundsteuerreform für die Ziele der Flächenkreislaufwirtschaft haben könnte und wann die postulierten Effekte eintreten würden.

3.2.5 Grunderwerbsteuer

Die Grunderwerbsteuer ist eine Verkehrsteuer, die auf den Besitzwechsel von Grundstücken ausgerichtet ist. Der Steuersatz betrug während der Planspieldurchführung einheitlich 3,5 Prozent des Kaufpreises; das Aufkommen steht den Ländern zu, die inzwischen bei der Wahl des Steuersatzes abweichen können. Die Grunderwerbsteuer erschwert tendenziell den Grundstücksverkehr, was bei der Wiedernutzung von Grundstücken und insbesondere bei kommunalen Zwischennutzungen und Renaturierungen sowie dem (kommunalen) Zwischenerwerb aus förderrechtlichen oder baupolitischen Gründen hinderlich wirken kann.

Der im Planspiel geprüfte Vorschlag einer reformierten Grunderwerbsteuer stellt den Erwerb von Konversionsflächen und von solchen Grundstücken, die durch öffentlichen Erwerb für Zwischennutzungen oder zwecks Renaturierungen „vom Markt“ genommen werden, von Zahlungen frei. Um das Steueraufkommen der Länder dadurch nicht zu verringern, wird die Grunderwerbsteuer für neu ausgewiesene Baugrundstücke geringfügig erhöht.

Die Teilnehmerinnen und Teilnehmer hatten sich schon in der ersten Planspielphase mit Zwischennutzungen von Brachflächen bzw. von Flächen mit eingeschränkter ökonomischer Perspektive beschäftigt. Auf der Basis dieser konkreten Beispiele diskutierten sie, welche Relevanz die Freistellung von der Grunderwerbsteuer entfalten könnte.

3.3 Beeinflussung der Flächenausweisung

Die Ansiedlung von neuen Gewerbebetrieben zur Schaffung bzw. Sicherung von Arbeitsplätzen und

die Schaffung von attraktivem Wohnraum zur Steigerung der Einwohnerzahl bzw. Verhinderung von Abwanderungen haben für Städte und Gemeinden grundsätzlich einen hohen Stellenwert. Die Ausweisung von neuen Flächen zur Wohnbebauung, Gewerbeansiedlung oder Freizeitgestaltung ist daher von großer politischer Bedeutung. Dies gilt zum Teil auch für Regionen mit massiven Schrumpfungen, denn auch dort werden noch Flächen neu ausgewiesen.

Angesichts der steigenden Kosten für technische Infrastruktur und fehlender Wachstumsdynamik wird die Gleichung *Mehr Baufläche = mehr Bewohner/Arbeitsplätze = mehr finanzielle Prosperität der Kommune* in Frage gestellt. Darüber hinaus fallen viele Nutzungen in Innenstädten einem Strukturwandel zum Opfer. Für die Reaktivierung dieser Flächen fehlen weitgehend organisatorische Voraussetzungen und finanzielle Rahmenbedingungen.

Dieser Teil der Prüfung ökonomischer Instrumente betrifft die kommunalen Entscheidungsprozesse, die Flächenausweisungen bestimmen. Preissetzende Instrumente versuchen, die Neuausweisung von Flächen zu reduzieren und Investitionen verstärkt in die Kernbereiche zu lenken, indem sie die Planungsentscheidung mit Kosten belasten.

Die Fragestellungen für diesen Teil des Planspiels lauten:

- ▶ Inwieweit gelingt es, die Neuausweisung von Siedlungs- und Verkehrsflächen durch Preismechanismen zu verringern?
- ▶ In welcher Größenordnung müsste der Preis liegen?
- ▶ Welche Art von Preismechanismus wäre am besten geeignet?
- ▶ Wie und in welchem Umfang würden die Kosten weitergereicht?

Darüber hinaus ist für die Entscheidung von Bedeutung, wie viel Planungsdruck von potenziellen Investoren im Gewerbe- und Wohnbereich ausgeübt wird. Schließlich spielen auch die Alternativen zur Neuausweisung eine Rolle: Die Nachverdichtung ist weniger problematisch, wenn es um Schließung von Baulücken in adäquater Dichte geht, aber häufig umstritten, wenn es um nach-

trägliche Verdichtung bestehender Gebiete z.B. durch Bebauung von Blockinnenbereichen geht. Die Wiedernutzung von gebrauchten Immobilien steht in dem Ruf, planerische Probleme zu bereiten (z.B. adäquate Nachnutzungen zu finden, zu denen die vorhandene Flächengröße passt) und in der Regel höhere Kosten als die Neuausweisung zu verursachen (z.B. durch Rückbauten, Kontaminationen oder auch nur Zeitkosten bei Altlastenverdacht usw.). Dies führt unter anderem dazu, dass die Innenentwicklungspotenziale lokal und regional sehr unterschiedlich verteilt sind.

3.3.1 Kosten-Nutzen-Betrachtung

Eine Voraussetzung für die unmittelbare Wirksamkeit eines Preismechanismus ist, dass alle Kosten und Nutzen einer Maßnahme bekannt sind und bei der Planungsentscheidung eine angemessene Rolle spielen. Erfahrungsgemäß ist dies bei flächenausweisenden Planungsentscheidungen in fast keiner Gemeinde der Fall. Das hat zwei Gründe: Zum einen sind die Auswirkungen auf die Kommunalfinanzen komplex, zum anderen gibt es keine vollständige und einheitliche Vorgehensweise in Bezug auf die anzuwendende Methode der Kosten-Nutzen-Betrachtung bei Planungsentscheidungen. Dies macht bislang umfangreiche Gutachten erforderlich und legt damit die Hemmschwelle für die Kommunen recht hoch. Dennoch wäre es hilfreich, mit einer überschlägigen Abschätzung von Kosten und Nutzen Hinweise für die politische Planungsentscheidung zu erhalten, in der die finanziellen Auswirkungen als ein, wenn auch wesentlicher, Faktor von mehreren darzustellen sind.

In dieser Aufgabe sollten die Planspielteilnehmerinnen und -teilnehmer den ökonomischen Folgekosten von Flächenausweisungen die Nutzen gegenüberstellen, die aus Einnahmen infolge von Steuern und Finanzausgleich für jeden gewonnenen oder nicht abgewanderten Arbeitsplatz bzw. Einwohner entstehen (vgl. Übersicht 3). Für diese Gegenüberstellung des Nutzens und der Kosten von konkreten Beispielen wurde eine Fülle von Daten benötigt, die in unterschiedlichen Abteilungen der Kommunalverwaltung vorhanden waren oder generiert werden mussten. In vielen Fällen war man auch auf qualifizierte Schätzungen angewiesen, was aber in der Praxis der prospektiven Kosten-Nutzen-Betrachtung nicht ungewöhnlich ist. Die Informationsbeschaffung war so gestaltet, dass sie von der Gemeindeverwaltung bewältigt werden konnte, ohne auf externe Gutachten angewiesen zu sein. Dennoch bedeutete sie teilweise einen erheblichen Aufwand, dem sich die Teilnehmerinnen und Teilnehmer aber bereitwillig gestellt haben. Von der Notwendigkeit, die ökonomischen Folgen von Flächenausweisungen in die Planungsentscheidung einzubeziehen, sind auch Planerinnen und Planer überwiegend überzeugt.

Die Gegenüberstellungen sollten sowohl für Wohn- als auch Gewerbeflächen durchgeführt werden, da sich hier zumindest die Nutzen deutlich unterscheiden können.

Auf der Basis der quantitativen Ergebnisse und der Erfahrungen mit der Informationsbeschaffung sollten die Workshopteilnehmerinnen und -teilnehmer von dem Aufwand der Informationsbeschaffung berichten und untereinander klären,

Einnahmen	Schlüsselzuweisungen aus KFA (W) Anteil Einkommensteuer (W) Anteil am Gewerbesteueraufkommen (G) Grundsteuer A (W, G) Grundsteuer B (W, G)
Ausgaben	Umlage an Amt bzw. VG/ggf. Kreisumlage (W) Kostenanteil der Gemeinde an Baulandbereitstellung (W, G) zus. investive Kosten sozialer Infrastruktur (W) zus. investive Kosten der technischen Infrastruktur (W, G) zus. laufende Kosten sozialer Infrastruktur (W) zus. laufende Kosten der technischen Infrastruktur (W, G)

Übersicht 3:
Kosten-Nutzen-Betrachtung bei Flächenneuausweisungen: Einnahmen und Ausgaben bei der Entwicklung von Wohnflächen (W) und Gewerbeflächen (G)

Quelle:
Deutsches Institut für Urbanistik, eigene Darstellung.



welche zusätzlichen Daten erforderlich wären, um hinreichend belastbare Ergebnisse zu erzielen, ob solche Betrachtungen geeignet sind, Pla-

nungsentscheidungen zu modifizieren, und ob es empfehlenswert ist, Kosten-Nutzen-Betrachtungen im Planungsrecht zwingend vorzuschreiben.

Weitere Forschungsvorhaben zur fiskalischen Betrachtung von Flächenausweisungen (Auswahl)

Die TU Hamburg-Harburg hat am Beispiel des Großraums Hamburg auf der Basis von Modellrechnungen und Erhebungsergebnissen die Auswirkungen von neuen Wohngebieten auf die kommunalen Haushalte analysiert. Im Mittelpunkt stand die Frage, welche fiskalischen Auswirkungen die Ausweisung von Wohnbauland für eine Kommune in Abhängigkeit von ihrer Lage hat, wenn die mit einer Flächenneuausweisung verbundenen Einnahmen und Ausgaben möglichst vollständig bilanziert werden¹⁴.

Das Institut für Raumplanung an der Universität Dortmund (IRPUD) hat am Beispiel der Stadtregion Dortmund in einem Modell berechnet, wie sich verschiedene Baulandstrategien der Kernstädte auf die Einwohnerentwicklung in Stadt und Umland auswirken und welche Folgen dies für die kommunalen Finanzen hat. Mit Hilfe verschiedener Szenarien wurden Empfehlungen erarbeitet, wie der weiteren Stadt-Umland-Wanderung begegnet werden kann, um eine weitere finanzielle Schwächung der Städte zu verhindern¹⁵.

Das Deutsche Institut für Urbanistik (Difu) hat im Zeitraum 2003 bis 2005 die fiskalischen Wirkungen von Flächenausweisungen auf die kommunalen Haushalte untersucht. Ausgangspunkt waren Berechnungsansätze in den USA zum Verhältnis der Folgekosten von Wohnflächenneuausweisungen und den möglichen Steuereinnahmen (sog. Cost of Community Studies). In einem eigens entwickelten Modell wurden beispielhaften Wohn- und Gewerbegebieten typische Erschließungskosten und kommunale Einnahmen zugerechnet (einschließlich Steuereinnahmen und Auswirkungen auf den kommunalen Finanzausgleich) und daraus eine fiskalische Bilanz gezogen. Auch mögliche fiskalische Auswirkungen einer Nichtausweisung von neuem Bauland (über die Wirkungen auf Landwirtschaft und Tourismus) wurden untersucht¹⁶.

Das Zentrum für Bodenschutz und Flächenhaushaltspolitik (ZBF) am Umwelt-Campus Birkenfeld entwickelt derzeit ein Excel-basiertes Tool, das es Gemeinden ermöglichen soll, die fiskalischen Auswirkungen einer

Wohngebietsneuausweisung abzuschätzen. Als planungsbezogenes Managementinformationsinstrument für Wohn- und Gewerbegebietsausweisungen soll dieses Tool einer kostentransparenteren und damit nachhaltigeren Flächenhaushaltspolitik dienen. Erste Ergebnisse werden in der Verbandsgemeinde Birkenfeld (Rheinland-Pfalz) getestet¹⁷.

In einer für den Verband Region Stuttgart erstellten Studie des Büros Ökonsult GbR Stuttgart wurden am Beispiel der Stadt Marbach (Neckar) und der Gemeinde Wäschendörfchen Kosten und Nutzen von Flächenneuausweisungen untersucht. Hierbei wurde von drei unterschiedlichen Szenarien der demografischen Entwicklung bis 2050 (Null-Wachstum, Status quo, Wachstum plus) ausgegangen¹⁸.

Im Auftrag des Landes Baden-Württemberg untersucht das Volkswirtschaftliche Seminar an der Georg-August-Universität Göttingen (Prof. Dr. Kilian Bizer) in Kooperation mit einem Ingenieurbüro und der Sonderforschungsgruppe Institutionenanalyse (sofia) an der Hochschule Darmstadt den kommunalwirtschaftlichen Nutzen der Revitalisierung von Brachflächen. In dem von 2006 bis 2007 laufenden Forschungsvorhaben soll eine Folgenabschätzung als Handlungsgrundlage für kommunale Entscheidungsträger erarbeitet werden. Im Rahmen des Projekts werden bereits abgeschlossene Brachflächenrevitalisierungen untersucht, um die positiven wirtschaftlichen Wirkungen nach Abschluss eines Flächenrecyclings zu erfassen und den entstandenen Kosten gegenüberzustellen.

Das Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung und Bauwesen des Landes NRW (ILS NRW) bearbeitet im Verbund mit weiteren Partnern das Projekt „Kommunale Finanzen und nachhaltiges Flächenmanagement“ (LEAN³). In dem Vorhaben soll für unterschiedliche kommunale Planungsebenen und Anwendungsfälle ein anwenderorientiertes Berechnungstool entwickelt werden, das die kurz-, mittel- und langfristig zu erwartenden Kosten und Nutzen der Siedlungstätigkeit ermittelt und

14 Jens-Martin Gutsche, *Auswirkungen neuer Wohngebiete auf die kommunalen Haushalte – Modellrechnungen und Erhebungsergebnisse am Beispiel des Großraums Hamburg*, hrsg. von der TU Hamburg-Harburg, European Centre for Transportation and Logistics, Hamburg 2003 (ECTL Working Paper 18).

15 Ralf Moeckel und Frank Osterhage, *Stadt-Umland-Wanderung und Finanzkrise der Städte, Dortmund 2003* (Dortmunder Beiträge zur Raumplanung, Bd. 115).

16 Michael Reidenbach, *Neue Baugebiete: Gewinn oder Verlust für die Gemeindekasse? Fiskalische Wirkungsanalyse von Wohn- und Gewerbegebieten*, Berlin 2007 (Edition Difu – Stadt Forschung Praxis, Bd. 3), im Erscheinen.

17 Dirk Löhre und Oliver Fehre, *Fiscal Impact Analysis zur Ermittlung der fiskalischen Rentabilität von Neuausweisungen von Wohngebieten, Birkenfeld 2005* (Working-Paper Nr. 1 des Zentrums für Bodenschutz und Flächenhaushaltspolitik am Umwelt-Campus Birkenfeld [ZBF-UCB]).

18 Verband Region Stuttgart (Hrsg.), *Neubaugebiete und demografische Entwicklung. Ermittlung der besten Baulandstrategie für Kommunen in der Region Stuttgart*, bearb. von Stefan Flaig, Ökonsult GbR, Stuttgart 2006 (Schriftenreihe des Verbands Region Stuttgart, Band 25).

Weitere Forschungsvorhaben zur fiskalischen Betrachtung von Flächenausweisungen (Auswahl)

die ökonomische Abwägung von Flächennutzungsalternativen gestattet. Das Instrumentarium wird auf der Basis von Fallstudien in verschiedenen Modellstädten entwickelt, die Ex-Post-Analysen von kommunalen Baugebieten einschließen. LEAN² wird im Rahmen des BMBF-Programms REFINA gefördert und hat eine Laufzeit von 2006 bis 2008¹⁹.

Die HafenCity Universität Hamburg untersucht in Zusammenarbeit mit der Universität Göttingen, der Sonderforschungsgruppe Institutionenanalyse (sofia), dem Institut für sozial-ökologische Entwicklung (ISOE) und dem Team Ewen die Möglichkeiten für ein nachfrageorientiertes Nutzungszyklusmanagement als Instrument für Städte. Ein solches Nutzungszyklusmanagement basiert auf Kosten-Nutzen-Betrachtungen von Quartieren, um langfristig Investitionen in das Stadtteilportfolio der Städte zu optimieren. Auf diese Weise entstehen eine verbesserte Bestandsentwicklung und eine reduzierte Neuausweisung. Zu den Modellgemeinden zählt neben Göttingen und Kiel auch Braunschweig. Weitere kommunale Praxispartner sind die Städte Hamburg, Darmstadt und Bensheim. Das Vorhaben mit dem Titel „Nachfrageorientiertes Nutzungszyklusmanagement – ein neues Instrument für die Flächen sparende und kosteneffiziente Entwicklung von Wohnquartieren“ wird vom BMBF im Rahmen des Förderschwerpunkts REFINA gefördert und läuft von 2006 bis 2009²⁰.

Im Rahmen des BMBF-Förderschwerpunkts REFINA untersucht noch eine Reihe weiterer Forschungsvorhaben die

Kosten-Nutzen-Relationen von Flächenausweisungen für Kommunen, Regionen und Privathaushalte:

- Kommunikation zur Kostenwahrheit bei der Wohnstandortwahl. Innovative Kommunikationsstrategie zur Kosten-Nutzen-Transparenz für nachhaltige Wohnstandortentscheidungen in Mittelthüringen (KomKoWo) – Projektleitung: Fachhochschule Erfurt, FG Planung und Kommunikation, Laufzeit 2006–2008²¹,
- Wohn-, Mobilitäts- und Infrastrukturkosten – Transparenz der Folgen der Standortwahl und Flächeninanspruchnahme am Beispiel der Metropolregion Hamburg (Kostentransparenz) – Projektleitung: HafenCity Universität Hamburg, Department Stadtplanung, Laufzeit 2006–2008²²,
- Designoptionen und Implementation von Raumordnungsinstrumenten zur Flächenverbrauchsreduktion (DoRiF) – Projektleitung: Georg-August-Universität Göttingen, Volkswirtschaftliches Seminar, Professur für Wirtschaftspolitik und Mittelstandsforschung, Laufzeit 2006–2009²³,
- Flächen Intelligent Nutzen (FIN.30) – Projektleitung: Universität Bonn, Professur für Städtebau und Bodenordnung, Laufzeit 2006–2009²⁴,
- Integrierte Wohnstandortberatung als Beitrag zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme – Projektleitung: Universität Dortmund, Fakultät Raumplanung, Fachgebiet Verkehrswesen und Verkehrsplanung, Laufzeit 2006–2009²⁵.

3.3.2 Abgabe auf die Neuausweisung von Bauflächen

Eine Verteuerung der Flächenausweisung für die Kommunen hat zwei Effekte: Die Ausweisung von Bauland wird tendenziell in geringerem Umfang erfolgen und damit ein erster Schritt in Richtung der Bedarfsplanung getan. Gelingt es, die Verfügbarkeit spürbar zu verknappen, würden auch die Baulandpreise steigen und eine weitere Nachfragereduzierung eintreten. Beide Effekte sind geeignet, einen Beitrag zur Zielerreichung zu leisten. Da gleichzeitig die bereits ausgewiesenen Bau-

flächen im Innenbereich umlagefrei bleiben, wird eine tendenzielle Umleitung der Investitionen vom Außen- zum Innenbereich erwartet. Dazu wird es aber in den meisten Fällen erforderlich sein, die Innenbereichsgrundstücke zusätzlich attraktiver zu machen.

Die Wirkung kann eintreten unabhängig davon, ob der Preismechanismus über eine Abgabe oder eine Umlage erreicht wird. Die lenkungspolitische Wirkung fällt umso stärker aus, je höher der Abgabe- bzw. Umlagesatz ist, je mehr die Kosten der Baulandausweisung bei den Entwicklungspla-

¹⁹ Weitere Informationen unter www.lean2.de oder www.refina-info.de.

²⁰ Siehe Kilian Bizer, Christoph Ewen, Jörg Knieling, Frank Othengrafen und Immanuel Stiess, *Nachfrageorientiertes Nutzungszyklusmanagement. Flächensparen und Infrastrukturkosten senken durch Modernisierung von Wohnquartieren*, in: *Raumforschung und Raumordnung*, H.2 (2007), S.128–137; weitere Informationen unter www.nutzungszyklusmanagement.hcu-hamburg.de oder www.refina-info.de.

²¹ Weitere Informationen unter www.refina-info.de.

²² Weitere Informationen unter www.refina-info.de.

²³ Weitere Informationen unter www.refina-dorif.de oder www.refina-info.de.

²⁴ Weitere Informationen unter www.fin30.uni-bonn.de oder www.refina-info.de.

²⁵ Weitere Informationen unter www.wohnstandortberatung.de oder www.refina-info.de.



Übersicht 4:

Mögliche Rückverteilung des Aufkommens aus der Baulandausweisungs-umlage

Quelle:

Raimund Krumm, Die Baulandausweisungs-umlage als ökonomisches Steuerungsinstrument einer nachhaltigkeitsorientierten Flächenpolitik, Tübingen 2002, S. 7.

Systemexterne Rückverteilung

Erhöhung des kommunalen Einkommensteuer- bzw. Umsatzsteueranteils
Minderung der kommunalen Gewerbesteuer-umlagebelastung
Gewährung zusätzlicher Finanzausweisungen im Rahmen des Kommunalen Finanzausgleichs

Systeminterne Rückverteilung

Rückverteilung des Umlageaufkommens auf der Basis eines Einwohnerschlüssels
Rückverteilung des Umlageaufkommens auf der Basis eines „Gemischten Verteilungsschlüssels“

nungen der Kommunen berücksichtigt werden und je geringer die Möglichkeiten sind, die Abgabe- bzw. Umlagelast z.B. auf die Investoren abzuwälzen²⁶.

Für die Planspielteilnehmerinnen und -teilnehmer wurde die Verteuerung der Flächenausweisung als Abgabe formuliert. Sie sollten bei dieser Aufgabe davon ausgehen, dass ab dem Stichtag der Einführung jeder Gemeindebeschluss zur Neuausweisung von Bauflächen (Satzungsbeschluss für siedlungserweiternde Bebauungspläne und Ergänzungssatzungen) eine Zahlungspflicht an das Land auslöst, die sich nach der Größe der ausgewiesenen Fläche (Hektar) und der angestrebten Nutzung richtet. Für Flächen der technischen und sozialen Infrastruktur sollten ein Euro je Quadratmeter angesetzt werden, für Bauflächen zu Wohn- und Gewerbe-zwecken fünf Euro je Quadratmeter.

Es wurde darauf hingewiesen, dass das Aufkommen der Abgabe in den allgemeinen Landeshaushalt fließt, wobei die Mittel für Zwecke eingesetzt werden sollen, die kommunalen Interessen dienen. In den Fragestellungen zur Strukturierung der Diskussion wurden die Beteiligten auf die Option hingewiesen, dass die Verteuerung der Flächenausweisung auch als Umlage gestaltet werden könnte. Alle Kommunen des Landes könnten dann von dem Aufkommen profitieren, ob sie neue Flächen ausweisen oder nicht. Das Aufkommen würde verwendet für die Minderung der Lasten von Flächeninanspruchnahme oder die Beseitigung von Hemmnissen zur Wiederverwendung von brachgefallenen Liegenschaften. Es handelte sich z.B. um Zuschüsse zum regionalen ÖPNV und zum Landstraßenbau, für Rückbau von Bra-

chen, Beseitigung von Altlasten usw. Alternativ könnte das Geld einer Umlage auch für Zweckzuweisungen des Kommunalen Finanzausgleichs verwendet werden, die ähnlich gelagerte Projekte fördern, oder in einen Grundstücksfonds zur Renaturierung und Revitalisierung von Brachen fließen.

Für die Grundstücke, für die schon eine Kosten-Nutzen-Betrachtung vorlag, sollte die Höhe der Abgabe ermittelt und in den Kontext der sonstigen Kosten gestellt werden. Auf dieser Basis sollte diskutiert werden, welche (gewollten und ungewollten) Wirkungen eine solche Verteuerung der Flächenausweisung entfalten würde und wie relevant diese für die Ziele der Flächenkreislaufwirtschaft wären. Die Frage der Überwälzbarkeit der zusätzlichen Kosten sollte ebenfalls Thema der Diskussionen in den Workshops sein.

3.3.3 Handelbare Flächenausweisungsrechte

Handelbare Flächenausweisungsrechte kombinieren raumplanerische und ökonomische Ansätze: Zunächst werden durch den Bund und die Landesplanung die zur Verfügung stehenden Flächenkontingente für Bruttobauland quantifiziert. Einen Teil dieses Kontingents erhalten die Kommunen nach bestimmten Regeln kostenlos zugewiesen, den Rest behält das Land. Kommunen, in denen die Nachfrage geringer ist als das Kontingent, können Ausweisungsrechte an andere Kommunen verkaufen, die über das zugewiesene Kontingent hinaus Flächen ausweisen wollen. Die raumordnerischen Regeln für die Flächennutzung behalten dabei ihre Gültigkeit. Neu ist die Optimierung der Allokation neuer Flächennutzungen mittels eines Marktmechanismus.

²⁶ Raimund Krumm, Flächenschutzbezogene Regulierung der kommunalen Baulandpolitik, in: IAW-Report H. 2 (2004), S. 129–144, Tübingen 2004.

Die Geltungsdauer der Flächenausweisungsrechte ist begrenzt. Sie muss jedoch nicht mit der Zeitdauer übereinstimmen, die vergeht, bevor wieder neue Rechte angeboten werden. Im Verlauf der gesamten Geltungsdauer können die Rechte auch erneut an der Ausweisungs Börse gehandelt werden, wenn die Gemeinde ihren Plan verwirft oder die Investoren von ihren Projekten zurücktreten bzw. andere Gemeinden so lukrative Angebote machen, dass sich das Entwicklungsrisiko nicht lohnt.

Die Ausweisungsrechte werden sachlich differenziert für bestimmte Nutzungen ausgestaltet, sodass nicht alle Nutzungen auf demselben Ausweisungsmarkt konkurrieren und auf jedem Teilmarkt eigene Knappheitspreise entstehen. Es kommt dann zu einem Markt für Wohnbaufläche, einem Markt für Industrie- und Gewerbebaufläche und einem Markt für Verkehrsbaufäche. Auf Letzterem würden hauptsächlich die Gebietskörperschaften miteinander konkurrieren. Auf dem Markt für Gewerbe- und Industriebauflächen würde mittelbar über die Gemeinden eine Konkurrenzsituation zwischen den einzelnen Sektoren und deren Unternehmen entstehen, während auf dem Wohnungsbaumarkt die Nachfrager diverser Bebauungstypen mittelbar miteinander konkurrieren würden.

Im Ergebnis würden die Ausweisungsrechte dazu führen, dass nur jene Gemeinden ausweisen, die für ihre Ausweisung auch zahlungskräftige potenzielle Nutzer erwarten.

Es bestehen im Hinblick auf die Flächenkreislaufwirtschaft mehrfache Potenziale, die sich in folgende Wirkungen aufteilen lassen:

- Das Flächensparziel kann direkt angesteuert werden, auch wenn zunächst offen bleibt, welchen zeitlichen Anpassungspfad man bis 2020 wählt. Denkbar wäre eine lineare, eine degressive oder eine progressive Anpassung.
- Durch die effektive Verknappung der Neuausweisung entstehen Preissteigerungen für den Bestand, für den die Anreize steigen, Flächennutzungen zu optimieren: Brachflächen werden leichter revitalisiert, Innenbereichsentwicklungen in Form von Nachverdichtungen werden tendenziell attraktiver, reine Spekulationen ohne Nutzung werden relativ teurer,

und generell ergeben sich Mobilisierungen von nicht ausgeschöpften Potenzialen.

Das Instrument ist als Einziges – zumindest strukturell – in der Lage, das Flächensparziel punktgenau zu erreichen. Es besticht durch seine Kombination aus planerischen Zielvorgaben und ökonomischen Anreizen und damit durch die Einbettung des ökonomischen Instruments in das bestehende Planungsinstrumentarium. Der Handel mit Flächenausweisungsrechten erlaubt es, flexibel auf unvorhergesehene Situationen und singuläre Ereignisse zu reagieren, und würde Flächenwachstum dort ermöglichen, wo es wirtschaftlich den größten Ertrag abwirft.

Handelbare Flächenausweisungsrechte

Für die Einrichtung von Flächenausweisungsrechten muss eine gesamtverträgliche Ausweisungsrate auf Bundeslandes-Ebene für das gesamte Land oder einzelne Regionen festgelegt werden. Die Festlegung erfolgt periodenspezifisch in Flächeneinheiten. Für die periodisch ausweisbare Fläche werden Flächenausweisungsrechte ausgegeben, die beliebig gestückelt werden können. Die Flächenausweisungsrechte müssen von den Gemeinden erworben werden, wenn sie durch einen Bebauungsplan, einen Vorhaben- und Erschließungsplan oder durch eine ebenso drittwirksame Planung wie z.B. Außen- oder Innenbereichssatzung Baurechte schaffen. Entscheidend für die Pflicht, Ausweisungsrechte vorzuweisen, ist lediglich, dass durch die Planung Baurechte geschaffen werden. Allerdings erhalten die Gemeinden ein „Freikontingent“ an Ausweisungsrechten, das sich an einem Eigenentwicklungsindex orientiert, für den unterschiedliche Ausgestaltungen denkbar sind. Die übrigen Ausweisungsrechte werden in einem Auktionsverfahren bei einer auf Landesebene anzusiedelnden Institution versteigert. Bei Änderungen von Bebauungsplänen können die Gemeinden die Rechte auch weiter veräußern.

Die Ausweisungsrechte werden in mehreren Zuteilungsrunden den Gemeinden zugewiesen bzw. von diesen erworben. In der ersten Zuteilungsrunde erhalten alle Gemeinden kostenlos Ausweisungsrechte für ihre Eigenentwicklung. Durch die zugewiesenen „Eigenentwicklungsrechte“ wird mit großer Wahrscheinlichkeit nur noch ein Teil der bisher zulässigen Eigenentwicklung ermöglicht, wenn das Flächensparziel konsequent verfolgt wird.

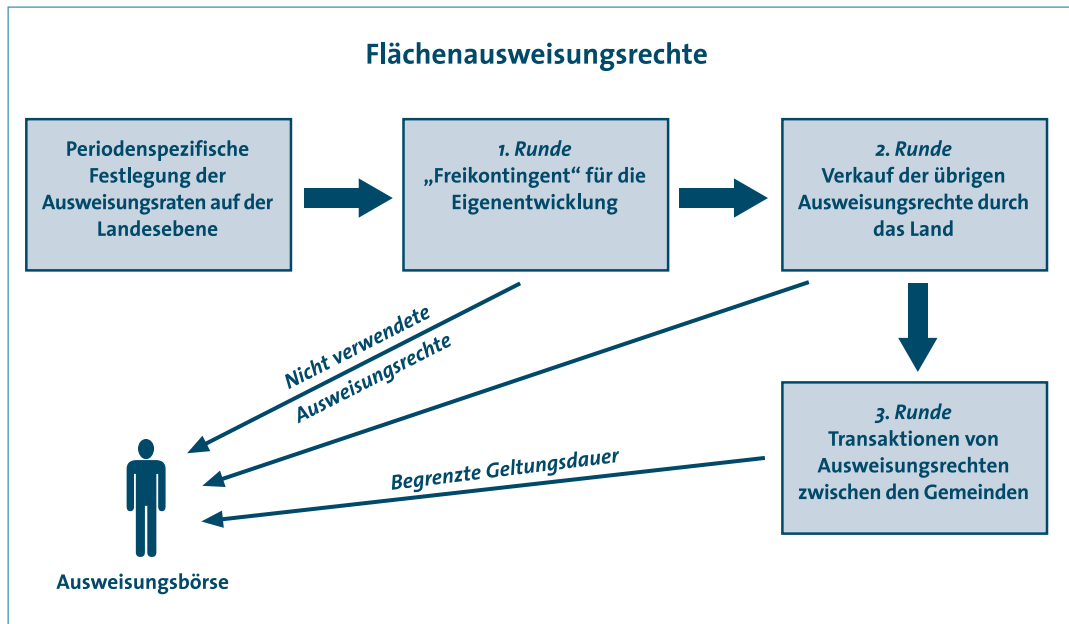
Soweit die Gemeinden die so zugeteilten Rechte nicht für eine Ausweisung verwenden, können sie sie veräußern. Dafür richtet das Land eine „Ausweisungs Börse“ ein, an der die Rechte gehandelt werden können. Nicht periodengerecht verwendete Rechte verfallen. Der Erlös aus dem Verkauf der „Eigenentwicklungsrechte“ steht den Gemeinden zu. Insofern entsteht auch ein gewisser Anreiz für die Gemeinden, die Rechte an der Börse anzubieten.

In der zweiten Zuteilungsrunde (vgl. Abbildung 11) bietet das Land die zweite Hälfte der Ausweisungsrechte an der Börse an. Dieser Teil wird am Anfang der Periode veräußert. Dabei gilt nicht einfach das höchste Gebot, sondern die Zuteilung erfolgt in einem Tendersverfahren, bei dem jeder Bieter ein verbindliches, gestaffeltes Angebot abgibt, auf das die Ausweisungsrechte so verteilt werden, dass der Markt geräumt ist.

In einer dritten Runde können Gemeinden, die mehr als die indizierte Eigenentwicklung anstreben und nicht ausreichend Rechte über das Tendersverfahren erhalten haben, schließlich noch Flächenausweisungsrechte von anderen Gemeinden erwerben. Um die Transaktionskosten gering zu halten, sollten auch diese Veräußerungen über die Ausweisungs Börse laufen. Dadurch erhalten die Gemeinden, die sich durch reduzierte Ausweisungen an das Umwelthandlungsziel anpassen, ein Entgelt von den Gemeinden, die dennoch ausweisen. Damit entsteht ein Lastenausgleich zwischen ausweisenden Gemeinden und nicht ausweisenden Gemeinden, den es in dieser Form bisher nicht gibt.



Abbildung 11:
Prinzipielle Verfahrensweise mit handelbaren Flächenausweisungsrechten



Quelle:
Kilian Bizer,
eigene Darstellung.

Der positive Preis wird als Signal für die bereits ausgewiesene Fläche wirken. Durch die Verknappung neuer Siedlungs- und Verkehrsflächen entsteht ein Anreiz, auf bereits ausgewiesene Flächen auszuweichen. Auf diesen Flächen steigen folglich die Preise, sodass eine Nutzungsverdichtung attraktiv wird. Gleichzeitig erhöht sich der Anreiz, bisher ungenutzte Flächen zu nutzen. Insofern bestehen Verflechtungen zum Bereich der Flächennutzung; allerdings unterliegt die Wirkungskette einigen Restriktionen, da die Märkte nicht reibungslos arbeiten. Gerade im Bestand der Wohnungsgebäude zeigt sich, dass nur bei deutlichen Einkommensverlusten, aber selten bei möglichen Einkommenssteigerungen durch Veräußerung oder Nachverdichtung die baulichen Nutzungspotenziale ausgeschöpft werden.

Demografischer und wirtschaftsstruktureller Wandel sowie eine anhaltend mäßige Konjunktur verschärfen die finanzielle Situation der Kommunen sowohl auf der Einnahmen- als auch auf der Ausgabenseite. In der Regel versucht die politische Ebene, diese Probleme unter anderem mit der Ansiedlung von Einwohnern und Gewerbebetrieben zu mildern. Dabei ist zumindest der Planungsebene bewusst, dass Gewinne auf diesen Sektoren in aller Regel Verluste in anderen Kommunen nach sich ziehen. Dennoch wird dieser Konkurrenzkampf mit viel politischem Einsatz

sowie Ressourcen für Kommunalmarketing und Wirtschaftsförderung betrieben. Bei der Lösung dieser Situation taucht ein zentrales Problem auf: Wenn es nicht möglich ist, dass alle Kommunen wachsen, muss ein Modus gefunden werden, der das wenige Wachstum räumlich sinnvoll verteilt. Dies ist zunächst eine Aufgabe der Regionalplanung, die jedoch diese Aufgabe mit ihren herkömmlichen Mitteln nicht lösen kann: Zum einen sind echte Beschränkungen auf regionaler Ebene nicht oder nur teilweise durchsetzbar, und zum anderen fehlt ihr die Möglichkeit, den Gemeinden, denen deutliche Beschränkungen auferlegt werden, einen angemessenen Ausgleich zu bieten. Genau dieser Lastenausgleich entsteht durch die handelbaren Ausweisungsrechte, die dabei den Vorteil haben, dass die Höhe des Lastenausgleichs sich dynamisch mit dem Preis pro Ausweisungsrecht entwickelt.

Handelbare Ausweisungsrechte kombinieren, wie oben bereits beschrieben, raumplanerische und ökonomische Ansätze: Zunächst werden durch den Bund und die Landesplanung die zur Verfügung stehenden Flächenkontingente für Bruttobauland quantifiziert. Einen Teil dieses Kontingents erhalten die Kommunen nach bestimmten Regeln kostenlos zugewiesen, den Rest behält das Land. Kommunen, in denen die Nachfrage geringer ist als das Kontingent, können Auswei-

sungsrechte an andere Kommunen verkaufen, die über das zugewiesene Kontingent hinaus Flächen ausweisen wollen. Die raumordnerischen Regeln für die Flächennutzung behalten dabei ihre Gültigkeit.

Durch das Instrument wird erreicht, dass

- ▶ auch Kommunen, die nicht in der Fläche wachsen, zusätzliche Einnahmen haben, um ein qualitatives Wachstum zu fördern;
- ▶ Flächenausweisungen über ein zu bestimmendes Maß hinaus mit einem Preis belegt sind, der nur ökonomisch sinnvolle Flächenausweisungen positiv bewertet; der Preis braucht nicht politisch ausgehandelt zu werden, weil er durch den Markt bestimmt wird;
- ▶ das Bundesziel der Reduzierung des Flächenverbrauchs umgesetzt werden kann, ohne in die kommunale Planungshoheit in mehr als notwendiger Weise einzugreifen.

In diesem Teil des Planspiels diskutierten die Teilnehmerinnen und Teilnehmer die nähere Ausgestaltung des Instruments der handelbaren Ausweisungsrechte aus Sicht der Kommunen und Regionalplaner mit dem Ziel, Empfehlungen zu entwickeln. Darüber hinaus führt die Anwendung auf konkrete Flächen zu Aussagen über die Auswirkungen dieses Instruments.

Festlegung der Kontingente

Grundlage der Zuweisung von Flächenkontingenten sind landesplanerische Festlegungen. Die unentgeltlich zugewiesenen Kontingente orientieren sich an den Festsetzungen des maximalen Bedarfs an Wohnsiedlungs- bzw. Gewerbefläche im Regionalplan. Sie liegen jedoch deutlich darunter und werden für einen Zeitraum von z.B. fünf Jahren berechnet, um eine Dynamik in der Bedarfsermittlung und den Handel mit Zertifikaten zu ermöglichen. Nach Ablauf dieses Zeitraums kommt es zu einer erneuten Zuweisung von Ausweisungsrechten.

Für jede Planspielregion wurden Kontingente berechnet und vorgegeben, die sich einerseits an der Erreichung des Mengenziels orientierten, andererseits so niedrig gehalten waren, dass sich

eine tatsächliche Knappheit an zur Verfügung stehenden Flächen ergab. In den Workshops wurden unter anderem die Höhe der Kontingente und die Geltungsdauer diskutiert.

Einrichtung eines Marktes für Ausweisungsrechte

Der Markt für Ausweisungsrechte von Bruttobauland könnte aufgeteilt werden, sodass Flächen für Gewerbe und Wohnen in getrennten Teilmärkten gehandelt würden. Alternativ wäre ein gemeinsamer Markt für beide Kategorien zu wählen. Auf einem gemeinsamen Markt konkurrieren Industrie und Wohnungsbau um dieselben Rechte. Das kann zur Folge haben, dass Verteilungsprobleme auftreten. Andererseits erfordert die Trennung eine Vorgabe, wie viel Fläche für Wohnen und wie viel Fläche für Gewerbe und Industrie zur Verfügung gestellt werden sollen. Dasselbe gilt, wenn auch die Verkehrsflächen in einem gesonderten Markt gehandelt werden sollen.

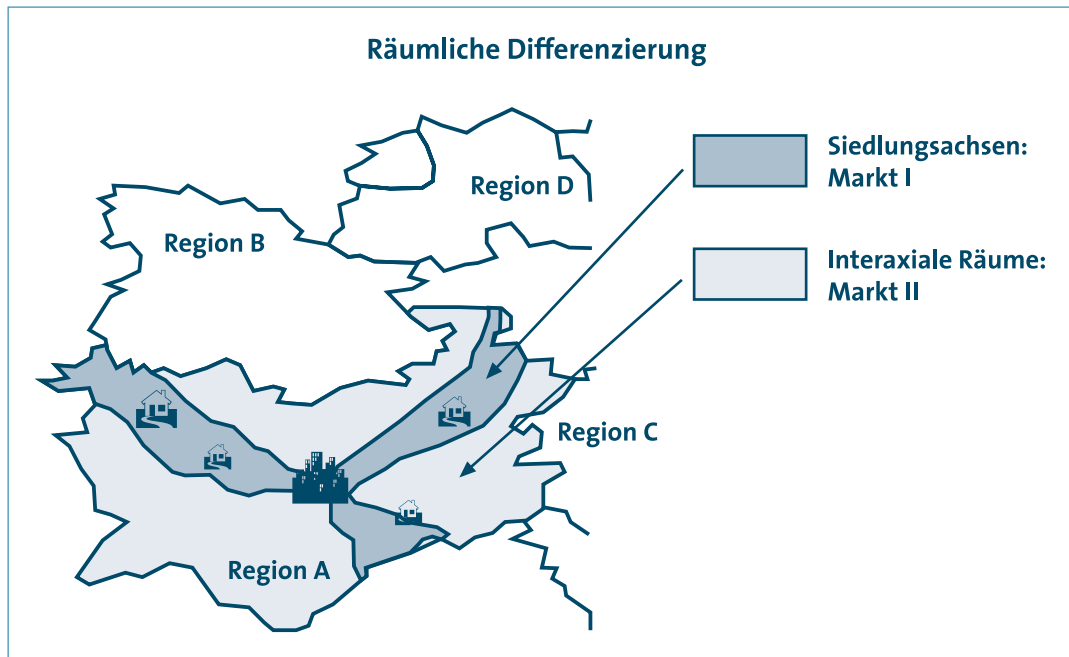
Der Markt ließe sich weiter aufteilen, sodass nur Flächen in vergleichbarer Zentralität gehandelt werden könnten: Es würde dann z.B. räumlich nach Siedlungsachsen und interaxialen Räumen (vgl. Abbildung 12) oder nach zentralen Orten und anderen Orten differenziert, das heißt, die zentralen Orte können untereinander Ausweisungsrechte handeln, aber nicht mit den nicht zentralen Orten. Auch hier gilt, dass damit Verteilungsprobleme vermieden werden können. Aber auch hier bedarf es einer entsprechenden Zuteilung der Kontingente an die Räume.

Die Verwendbarkeit der Ausweisungsrechte könnte zeitlich einschränkt werden, sodass diese bei Nicht-Verwendung nach einer gewissen Zeit verfallen, oder sie können unbegrenzt wirksam bleiben, sodass Gemeinden sie bevorraten können (die Ausweisungsrechte für ein späteres Vorhaben „ansparen“, statt sie zu erwerben).

Wenn ein Bundesland Schrumpfungs- und Wachstumsräume aufweist, kann es sinnvoll sein, auch einen Handel von Ausweisungsrechten über die Region hinaus (eventuell auf Bundesebene) zu ermöglichen: In der Schrumpfungsregion stellt sich dann ein positiver Marktpreis ein, und in der



Abbildung 12:
Räumliche Differenzierung
des Zertifikate-
handels



Quelle:
Kilian Bizer,
eigene Darstellung.

Wachstumsregion kann der Preis pro Ausweisungsrecht sinken, ohne dass das Flächensparziel auf Landesebene verfehlt wird.

Die Planspielteilnehmerinnen und -teilnehmer wurden gebeten, ihre Einschätzungen hinsichtlich der räumlichen und sachlichen Differenzierung der Märkte für die Flächen zu äußern.

Simulation des Handels mit Ausweisungsrechten

Der Handel mit Ausweisungsrechten sollte innerhalb der Planspielregion auf der Basis der von den Betreuerinnen und Betreuern vorgeschlagenen (knappen) Kontingente erfolgen und die reale Prognose für den Flächenbedarf der nächsten fünf Jahre berücksichtigen. Die sonstigen sachlichen Festlegungen (z.B. Marktdifferenzierungen) lagen im Gestaltungsbereich der Teilnehmerinnen und Teilnehmer. Folgende Überlegungen dienten der Vorbereitung:

- Der Vergleich von Kontingenten und Bedarfsprognosen quantifiziert das Defizit bzw. den Überschuss an Ausweisungsrechten.
- Bei der Abwägung, bis zu welchem Preis die Kommune in der jeweiligen Flächenkategorie der Ausweisungsrechte „mitgeht“, um zusätzlich benötigte Ausweisungsrechte zu erwerben

und das Projekt durchzuführen bzw. bei welchem Preis sie auf die Entwicklung verzichtet und es vorzieht, Ausweisungsrechte zu verkaufen, stellen die Ergebnisse von Kosten-Nutzen-Untersuchungen zu den geplanten Neubauflächen eine Hilfe dar. Es wurde unterstellt, dass die Kosten für Ausweisungsrechte möglicherweise nicht vollständig überwältzt werden können.

- Die Beteiligten wurden gebeten, Angebote für Kauf oder Verkauf von Ausweisungsrechten zu nennen und den Handel zu simulieren.

Auf der Basis der dabei gemachten Erkenntnisse sollte dargestellt werden, ob überhaupt ein Handel zustande kam, ob sich in der Region typische Anbieter- und Nachfrager-Kommunen bestimmen ließen und mit welchen Schwierigkeiten bei einer realen Durchführung zu rechnen wäre.

Schließlich diskutierten die Teilnehmerinnen und Teilnehmer auch für dieses Instrument die erwarteten Beiträge zu den Zielen der Flächenkreislaufwirtschaft sowie mögliche Nebenwirkungen.

Weitere Möglichkeiten des Interessenausgleichs

Neben dem Handel mit Teilen der zugewiesenen Kontingente wurden weitere Möglichkeiten des

Interessenausgleichs bzw. der Anreize, im Sinn einer Flächenkreislaufwirtschaft zu handeln, zur Diskussion gestellt.

Ein Teil der zusätzlichen Einnahmen (Gewerbesteuer, Einkommensteuer) aus Neubauf lächen könnte gleichmä ßig an alle beteiligten Kommunen des jeweiligen Marktes verteilt oder in einen Fonds eingezahlt werden, der Flächenrecyclingprojekte oder Ähnliches unterstützt.

Für Maßnahmen im Sinne der Flächenkreislaufwirtschaft wie Baulückenschluss, Aktivierung oder Renaturierung von innerstädtischen Brachen und Konversionsflächen oder für Verdichtungsmaßnahmen könnten Bonusflächen aus den vom Land einbehaltenen Kontingentteilen zugeteilt werden.

Es könnten „weiße Zertifikate“ eingeführt werden. Mit diesem Begriff werden in der Diskussion über den Emissionsrechtehandel solche Zertifikate bezeichnet, die für die Einsparung von Energie bzw. Leistungen für die Energieeffizienz vergeben werden könnten²⁷. Im Rahmen der handelbaren Flächenausweisungsrechte könnten sie für besondere Leistungen, z.B. die Aufhebung von Bebauungsplänen oder für Renaturierungen, vergeben werden. Auf diese Weise könnten Kommunen zusätzliche Ausweisungsrechte erhalten.

Die Planspielteilnehmerinnen und -teilnehmer sollten zudem erläutern, welche Möglichkeit des interkommunalen Interessenausgleichs sie für sinnvoll halten.

3.4 Ergänzende Instrumente

3.4.1 Zweckzuweisungen im Kommunalen Finanzausgleich

Auch der Kommunale Finanzausgleich (KFA) ließe sich für die Ziele der Flächenkreislaufwirtschaft

einsetzen. Allerdings besteht eine grundsätzliche Restriktion in der Bedarfsorientierung des Finanzausgleichs, das heißt, er gleicht Lasten aus, die bei den Kommunen haushaltswirksam sind. Damit zielt er nicht auf einen Chancenausgleich im Sinne von Opportunitätskosten ab, wie es bei der Idee der Fall ist, die nicht realisierten Mehreinnahmen durch Verzicht auf Flächenausweisung zu kompensieren. Insofern stößt die Indienstnahme des KFA für die Flächenkreislaufwirtschaft auf relativ enge systematische Grenzen²⁸.

Die grundsätzlichen Steuerungsparameter des KFA umfassen Hauptansatz, Nebenansatz und Zweckzuweisungen. Letztlich scheiden Hauptansatz und Nebenansatz aufgrund der Bedarfsorientierung aus. Nur die Zweckzuweisungen ermöglichen einen gewissen Spielraum für flächenpolitische Zielsetzungen im Sinne eines Opportunitätskostenansatzes. Die Wirkungsweise der Zweckzuweisungen beruht auf der Erfüllung der Anspruchsvoraussetzungen, denn Gemeinden werden Zuweisungen gewährt, die sich der Höhe nach grob an den Opportunitätskosten orientieren müssen, um erfolgreich zu sein. Die Gemeinden bestimmen – unter den neuen Zuweisungsbedingungen – frei das Ausmaß. Grad und Ort des Zielbeitrags werden also dezentral entschieden. Insbesondere die Nähe zu den örtlichen Bedingungen (Präferenzen, spezifische Lösungspotenziale usw.) gewährleistet die geringstmöglichen Freiheitseinschränkungen und Effizienzvorteile.

Allerdings bleibt der grundsätzliche Einwand gegenüber einem derartigen Ansatz zur Steuerung der Flächenausweisung bestehen: Den Zuweisungen für die als wünschenswert erachtete Flächenausweisung stehen keine direkten Kosten der Gemeinden gegenüber. Die in die Zweckzuweisungen fließenden Mittel fehlen dann bei direkt Kosten verursachenden Leistungen. Das Argument gilt besonders dann, wenn sich in der Praxis erweisen sollte, dass hohe Zweckzuweisun-

27 Vgl. Kilian Bizer und Daniel-Patrick Görisch, *Förderung nachhaltigen Wirtschaftens durch Elemente der Ökologischen Finanzreform – Bestandsaufnahme und Perspektiven für konkrete Umsetzungsmaßnahmen. Strategiepapier zur Errichtung eines Energieeffizienzfonds*, mimeo, Darmstadt 2005.

28 Vgl. Kilian Bizer und Eckhard Bergmann, *Steuerung der Flächeninanspruchnahme durch preisliche Anreize*, in: *Zeitschrift für angewandte Umweltforschung (ZAU)*, H. 3/4 (1998), S. 358–377.

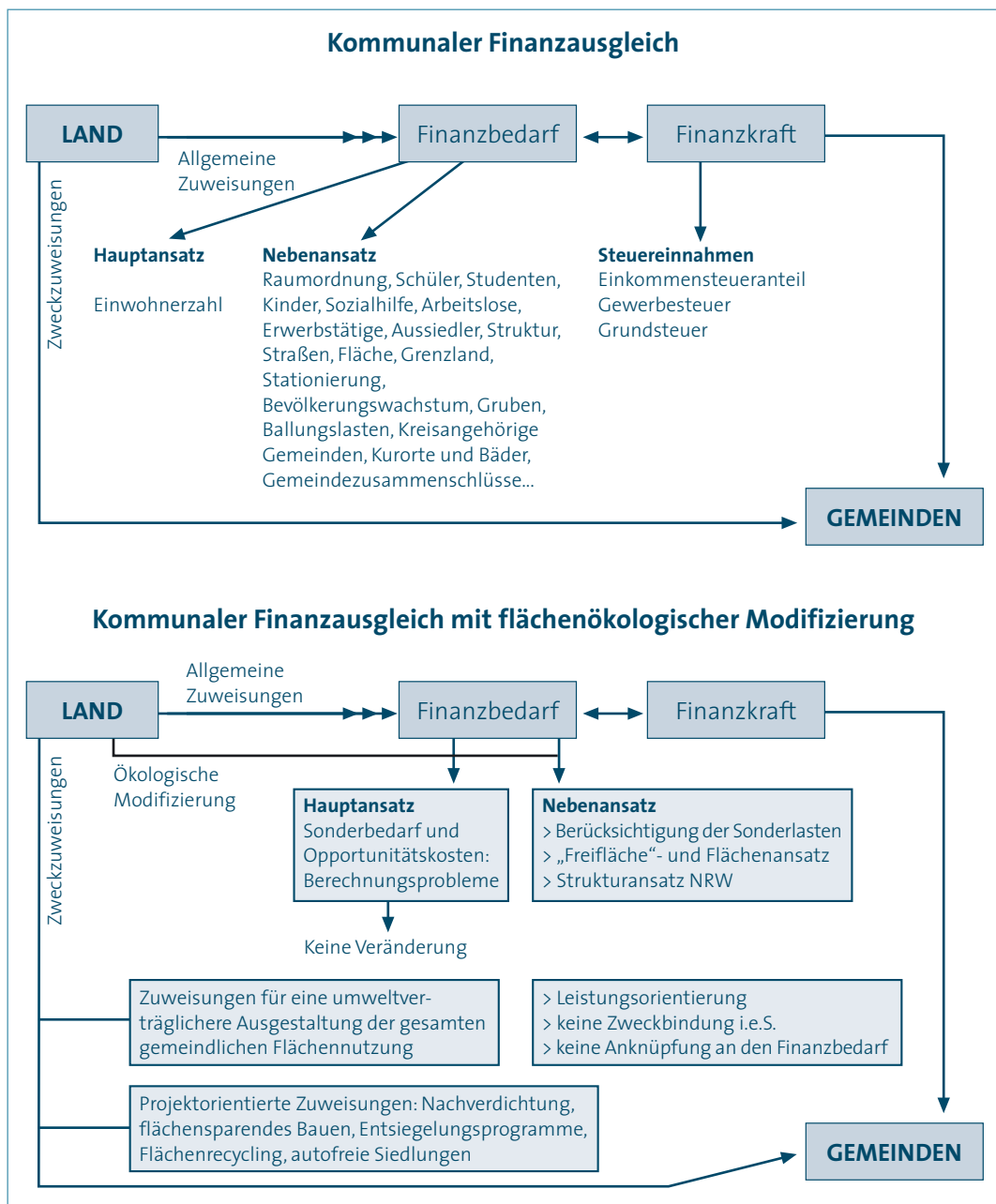


gen notwendig sind, um die Gemeinden zu Maßnahmen anzureizen, die den Zielen der Flächenkreislaufwirtschaft dienen.

Zweckzuweisungen im Rahmen des KFA sind grundsätzlich geeignet, Kommunen im Sinne der Zielerreichung zu beeinflussen. Dies könnte insbesondere durch Bindung der Mittel an Projekte gelingen, die in einem engen Zusammenhang mit

dem Ziel der Flächenkreislaufwirtschaft stehen. Um dazu beizutragen, die Flächeninanspruchnahme zu reduzieren, die Innenentwicklung zu stärken oder negative Begleiterscheinungen suburbaner Entwicklungen zu mildern, kämen Projekte z.B. zum Flächenrecycling, zu Altlastensanierungen, zur Nachverdichtung (geschlossene Baulücken, Konversionsflächen) oder Modellprojekte zum flächensparenden Bauen in Frage.

Abbildung 13:
Kommunaler Finanzausgleich in bestehender Form sowie mit flächenökologischer Modifizierung



Quelle:
Kilian Bizer,
eigene Darstellung.

Die Ausrichtung der Gemeindefinanzierung am Finanzbedarf, der wiederum durch die Einwohnerzahlen normiert ist, trägt auch hinsichtlich der Flächeninanspruchnahme zum Streben nach quantitativem Wachstum und zur expandierenden Angebotsplanung bei. In Zeiten, in denen Wachstum der Bevölkerung vornehmlich zu Lasten anderer Kommunen bzw. Regionen stattfindet, muss dieses Konzept grundlegend überdacht werden.

Im Rahmen des Planspiels konnte das komplexe System der Kommunalfinanzierung nicht sinnvoll geprüft werden. Es fand daher eine Beschränkung auf den Bereich der Zweckzuweisungen im KFA statt. Die Zweckzuweisungen sind ein Instrument, bei dem das Land eine bestimmte Summe zweckgebunden zur Verfügung stellt²⁹ und die Gemeinden Art und Umfang der Projekte im Rahmen der Zuweisungsbedingungen selbst bestimmen. Die Zuweisungen können bis zu 100 Prozent der Aufwendungen betragen; für die Zuweisungshöhe kommt es häufig auf eine schnelle Antragstellung an. Folgende drei Projektbereiche wurden den Teilnehmerinnen und Teilnehmern zur Diskussion gestellt:

Projektbereich 1: Revitalisierungen von Brachen

Liegenschaften, insbesondere ältere Gewerbeflächen und Bürokomplexe, sind häufig nur schwer zu aktivieren, wenn organisatorische und finanzielle Lücken zwischen dem Angebot des Alteigentümers und den Interessen von Investoren bestehen. Es werden kommunale Projekte gefördert, die zweckmäßig erscheinen, Brachflächen für Nachnutzungen attraktiv zu machen; das schließt die eventuell notwendige Altlastensanierung ein. Das Programm beschränkt sich auf Flächen, die sich im Innenbereich von Städten befinden und bei denen eine begründete Aussicht auf Nachnutzung besteht.

Da aus diesen Projekten ein späterer Gewinn erwartet wird, beschränken sich die Zuschüsse (100 Prozent) auf die Finanzierung von organisatorischen Leistungen (Management, Marketing, Planung usw.) sowie die Finanzierung von Krediten zum Flächenankauf usw. Die Zuschüsse sind mit anderen Förderungen kombinierbar.

Projektbereich 2: Zwischennutzungen

Für viele Flächen ist auf absehbare Zeit keine Nachnutzung zu erwarten. Dies bezieht sich sowohl auf den Außenbereich mit Gewerbe- und Industriebrachen, infrastrukturellen Brachen (z.B. stillgelegte Bahnflächen) oder militärischen Konversionsflächen (z.B. Kasernengelände) als auch auf Innenbereichsflächen. In manchen Fällen ist es zweckmäßig, diese Flächen vorübergehend als Grünfläche, Park, Spielplatz oder für andere öffentliche oder private Zwecke zu nutzen.

Es werden kommunale Projekte gefördert, die eine solche Zwischennutzung ermöglichen und die Flächen gegebenenfalls für eine wieder intensive Nutzung vorhalten. Da unsicher ist, ob und wann die Flächen reaktiviert werden können, werden bis zu 90 Prozent der Herrichtungskosten für die jeweilige Zwischennutzung bezuschusst.

Projektbereich 3: Renaturierungen

Für andere brachgefallene Flächen ist absehbar, dass sie wegen demografischer und wirtschaftlicher Entwicklungen „vom Markt genommen“ werden sollten.

Es werden kommunale Projekte gefördert, die Flächen dauerhaft aus dem Markt nehmen, indem sie z.B. den Rückbau sämtlicher Bauwerke einschließlich der leitungsgebundenen Infrastruktur betreiben, die Flächen in adäquater

²⁹ Zum Beispiel für kommunale Investitionen für Ortsdurchfahrten, Zubringerstraßen, Brücken, öffentliche Parkhäuser oder für den ÖPNV; für kommunale Vorhaben der Wasserwirtschaft und der Abfallbeseitigung, das kommunale Krankenhauswesen, kommunale Schulbauten, kommunale Theater und Orchester, die Träger der Jugendämter für Personalkosten der Kindertagesstätten, Dorferneuerung, Stadterneuerung oder Umwandlung militärischer Liegenschaften.



Weise begrünen und anschließend allgemein zugänglich machen.

Da diesen Projekten keine Erwartungen auf spätere Gewinne zugrunde liegen, werden bis zu 100 Prozent der Gesamtkosten bezuschusst.

Die Teilnehmerinnen und Teilnehmer sollten diese Möglichkeiten auf Projekte in ihrem Zuständigkeitsbereich projizieren und in den Workshops darüber diskutieren, wie groß das Interesse der Kommunen an solchen Fördermaßnahmen wäre, ob andere Projektbereiche größere Zustimmung fänden und inwieweit solche Zweckzuweisungen in der Lage wären, *zusätzliche* kommunale Projekte zu generieren. Schließlich war abzuschätzen, welchen Beitrag zur Erreichung der Ziele der Flächenkreislaufwirtschaft ein solches Instrument leisten würde.

3.4.2 Zoniertes Satzungsrecht

Zoniertes Satzungsrecht könnte für bestimmte, geografisch eindeutig abgegrenzte Gebiete einen geringeren Steuersatz von Grund- oder Gewerbesteuer festlegen, um eine Ansiedlung innerhalb dieser Gebiete zu fördern. Grund- und Gewerbesteuer sind bundeseinheitlich kodifiziert. Die Gemeinden können aber jeweils den Hebesatz festlegen. Um ein zoniertes Satzungsrecht einzurichten, müsste der Bund entsprechende Möglichkeiten im Grundsteuer- bzw. Gewerbesteuergesetz einräumen. Voraussetzung für die Einrichtung eines zonierte Satzungsrechts sollte die Erwartung einer besonderen Belastung sein, die durch eine Ansiedlung auf den betreffenden Arealen (z.B. erhöhte Flächenaufbereitungskosten auf vormalig genutzten Grundstücken) entsteht. Das zonierte Satzungsrecht ist nur befristet zu gewähren. Die Gemeinde sollte die Möglichkeit haben, die Höhe des verminderten Hebesatzes festzulegen, um den Anreiz entsprechend der lokalen Situation anpassen zu können. Damit könnten die Gemeinden praktisch kommunale Sonderwirtschaftszonen einrichten³⁰.

Durch die steuerliche Begünstigung von Investitionen in bestimmten Gebieten kann ein zusätzlicher Vorteil gewährt werden, um ansiedlungswilligen Investoren einen Anreiz zu geben, die z.B. bei der Brachflächenrevitalisierung entstehenden Mehrkosten zu tragen. Wenn dadurch ein Anreiz entsteht, auf Innenbereichsflächen an Stelle von Flächen auf der „grünen Wiese“ zu investieren, kann das zonierte Satzungsrecht eine lokale Flächenkreislaufwirtschaftspolitik unterstützen.

In Deutschland sind aufgrund der föderalen Struktur nur zwei Steuern geeignet, um ein zoniertes Satzungsrecht zu unterstützen: die Grundsteuer und die Gewerbesteuer. Die Grundsteuer kann der Höhe nach nur bedingt wesentliche Anreize geben, weil die Steuerbelastung insgesamt relativ gering ausfällt. Die Gewerbesteuer ist aufgrund hoher Freibeträge und der Anrechenbarkeit auf die Einkommensteuer ebenfalls nur bedingt für zoniertes Satzungsrecht geeignet. Eine Gewerbesteuerermäßigung würde nur jene begünstigen, die über den Freibeträgen liegen und die Gewerbesteuerzahlungen nicht auf die Einkommensteuer anrechnen lassen können. Es käme folglich zu einer Ungleichbehandlung durch die steuerlichen Nachlässe.

Im Arbeitsprogramm wurde die Möglichkeit zur Diskussion gestellt, dass der Bund im Grundsteuergesetz und im Gewerbesteuergesetz die Möglichkeit einräumt, für bestimmte, geografisch eindeutig abgegrenzte Gebiete innerhalb der Siedlungsschwerpunkte einen geringeren Steuersatz von Grund- oder Gewerbesteuer festzulegen, um eine Ansiedlung innerhalb dieser Gebiete zu fördern. Ein zoniertes Satzungsrecht wird nur unter bestimmten Voraussetzungen und nur befristet (z.B. für zehn Jahre) gewährt. Damit können die Gemeinden praktisch kommunale Sonderwirtschaftszonen einrichten und Investitionen auf Flächen von besonderem Interesse lenken.

³⁰ Zum Beispiel besteht in Frankreich die Möglichkeit zur Einrichtung innerstädtischer Sonderwirtschaftszonen („Zones Franches Urbaines“ – ZFU) in benachteiligten Stadtquartieren, diese werden mit dem Ziel einer nachhaltigen Entwicklung der Quartiere durch die Sanierung des Wohnungsbestands, eine stärkere Nutzungsmischung und die Modernisierung der Infrastruktur eingerichtet.

Die Teilnehmerinnen und Teilnehmer sollten berichten, welche Kommunen an der Einrichtung solcher Sonderzonen interessiert sind und mit welchen Programmen (Soziale Stadt, Stadtumbau, Stadtsanierung usw.) diese Vorgehensweise am besten kombinierbar wäre. Sie wurden nach ihren Einschätzungen bezüglich der ausgeübten Lenkungswirkung und der Gefahr eines ruinösen Steuerwettbewerbs zwischen den Kommunen gefragt und sollten die Relevanz für die Ziele der Flächenkreislaufwirtschaft bewerten.

3.4.3 Lenkung durch Kreditvergabe

Weiterhin wurden folgende Programmstrukturen der KfW-Bankengruppe zur Diskussion gestellt:

1. Im Wohnungsmodernisierungsprogramm wird der Bereich der Kredite für Rückbaumaßnahmen erweitert auf alle brachliegenden Liegenschaften. Demnach wird zukünftig neben leer stehenden Mietwohngebäuden auch der Rückbau von Gewerbeobjekten oder Konversionsliegenschaften gefördert. Zusätzlich werden die Kreditkosten in diesem Bereich um einen weiteren Prozentpunkt verbilligt.
2. Im Wohneigentumsprogramm wird die Zielsetzung der Vermögensbildung gestrichen. Verbilligte Kredite sind nur noch für den Erwerb von bestehendem Wohneigentum einschließlich der Renovierung und Modernisierung zu erhalten. Sie werden um einen weiteren Prozentpunkt verbilligt.
3. Im Infrastrukturprogramm werden die Erschließungskosten für neu ausgewiesene Baugebiete nicht mehr gefördert. Die Errichtung sonstiger Infrastruktur für Neubaugebiete wird nicht mehr gefördert.

Die Förderung über günstige Kredite ist mit den meisten anderen Förderprogrammen kombinierbar. Dazu sollten die Teilnehmerinnen und Teilnehmer einschätzen, wie groß das Interesse an solchen Programmen ist, inwieweit diese die Nachfrage in den Innenbereich lenken können bzw. eine Reduzierung der Flächeninanspruchnahme bewirken und wie relevant solche Pro-

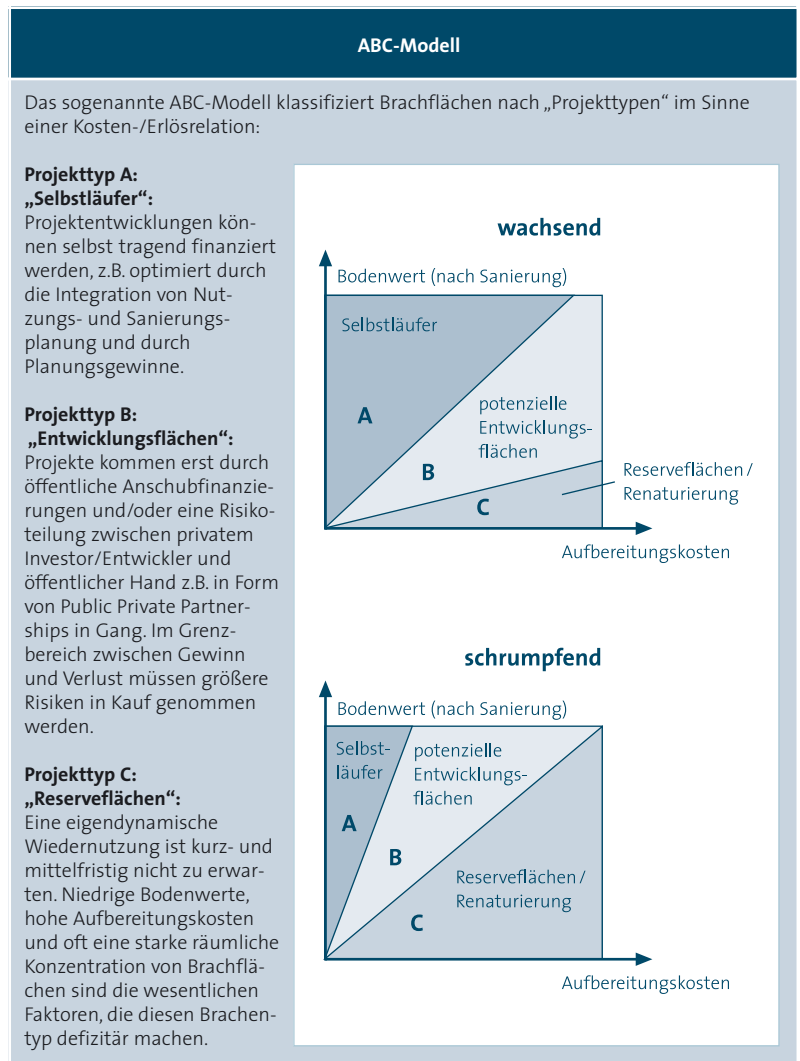
gramme insgesamt für die Ziele der Flächenkreislaufwirtschaft sind.

3.4.4 Versicherungen und Fonds

Versicherungslösungen sind darauf angelegt, einen Ausgleich über viele Beteiligte und über längere Zeiträume herzustellen. Sie erscheinen daher besonders geeignet, im Bereich der Flächenkreislaufwirtschaft langfristig den Rückbau von Liegenschaften als Vorbereitung zur Wiederverwertung und die Renaturierung von nicht mehr benötigten Flächen zu befördern – dies umso mehr, als die Aufgabe einer Nutzung nicht selten mit der Zahlungsunfähigkeit des Betreibers einhergeht.

Abbildung 14:
ABC-Modell

Quelle:
Uwe Ferber, Finanzierung des Flächenrecyclings in Deutschland, in: Stephan Tomerius, Baldur Barczewski, Judit Knobloch und Volker Schrenk (Hrsg.), Finanzierung von Flächenrecycling, Berlin (Difu-Materialien 8/2003) sowie CABERNET (Concerted Action on Brownfield and Economic Regeneration Network) (2006), homepage information, www.cabernet.org.uk.





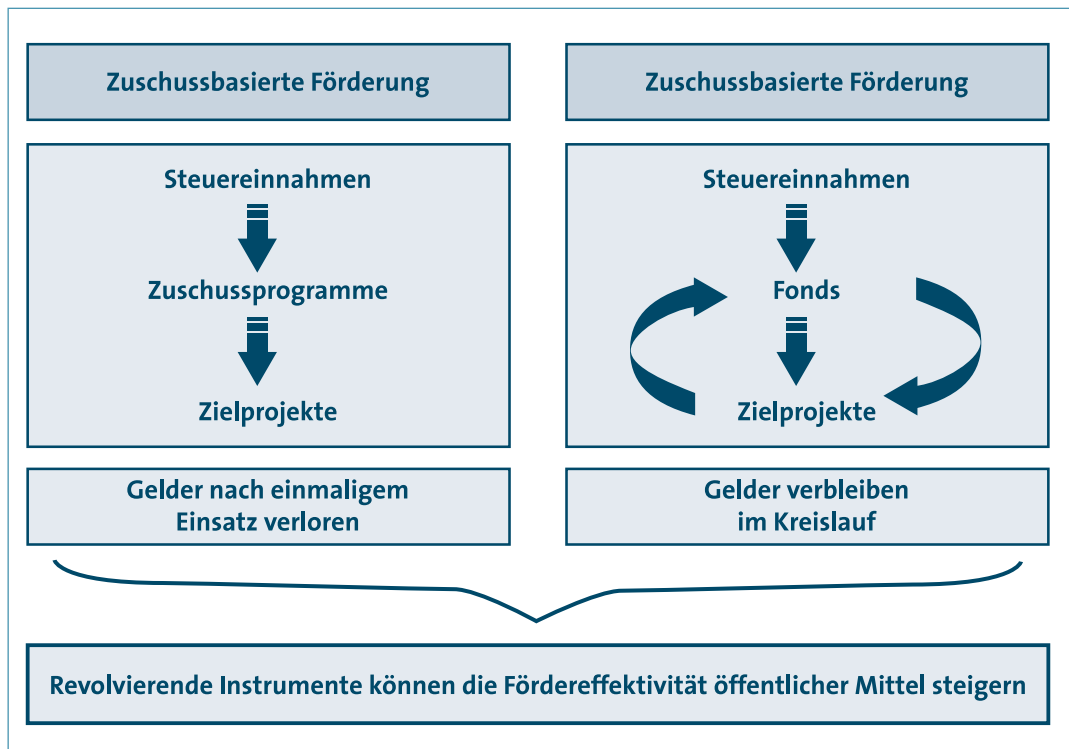
Fondslösungen für die bauliche Revitalisierung von B-Flächen oder die Bewirtschaftung von baulich nicht nachnutzbaren C-Flächen (vgl. auch ABC-Modell) sind nicht als ein rein ökonomisches Instrumentarium anzusehen. Das Aufbereiten industrieller Altstandorte und sonstiger Brachflächen ist in vielen Fällen nur mit dem Engagement der öffentlichen Hand möglich. Dabei reicht die Bereitstellung von Fördermitteln allein häufig nicht aus, da Städte und Gemeinden oft personell und strukturell nicht in der Lage sind, komplexe Maßnahmen des Brachflächenrecyclings in eigener Regie in Angriff zu nehmen³¹. Im Allgemeinen werden Grundstücksfonds gespeist aus öffentlichen Mitteln des Bundes, des Landes und der Kommunen sowie aus Grundstücksverkäufen; sie erwerben brachliegende Grundstücke, bereiten sie für eine adäquate zukünftige Nutzung auf und veräußern sie wieder, wenn es sinnvoll ist. Fondslösungen können die Effektivität von Fördermitteln steigern (vgl. Abbildung 15).

Finanzierung der Rückbaupflicht

Zur Verbesserung des Flächenkreislaufs wurde eine gesetzliche Pflicht zur Diskussion gestellt, Liegenschaften im Innenbereich nach Aufgabe der Nutzung zurückzubauen, wenn nach einem angemessenen Zeitraum keine konkrete Nachnutzung ansteht und städtebauliche Gründe (erhaltenswerte Bausubstanz, Denkmalschutz) dem nicht entgegenstehen. Damit dieses Gesetz auch dort umgesetzt werden könnte, wo die Besitzer zu einem solchen Rückbau finanziell nicht mehr in der Lage sind, werden zwei Finanzierungsmodelle diskutiert.

Zum einen könnte eine *Haftpflichtversicherung* eingeführt werden, die diese Risiken abdeckt. Es würden also von der Versicherung nach einer Nutzungsaufgabe alle Kosten des Rückbaus zur Ermöglichung von Nachnutzungen oder einer Renaturierung übernommen, soweit der Besitzer

Abbildung 15:
Zuschussförderung versus
revolvierende Instrumente



Quelle:
Martin Dastig, Vortrag
„EFRE-Fonds bei der Investitionsbank Berlin zur Finanzierung von KMU“
im Rahmen des BBR-Projekts „Innovativer Einsatz von Strukturfondsmitteln mit Stadtentwicklungsfonds“ am 28.6.2006 in der KfW Berlin.

³¹ Vgl. Michael Vesper, Vorwort, in: 25 Jahre Grundstücksfonds. Zwischenbilanz, hrsg. vom Ministerium für Städtebau und Wohnen, Kultur und Sport des Landes Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf 2005.

dazu nicht in der Lage ist. Versicherungspflichtig wären alle Gebäude im Innenbereich.

Eine andere Absicherung der Rückbaufinanzierung wäre die Pflicht für Bauherren/Liegenschaftsbesitzer, eine *Rücklage* zu bilden, die die konkreten Rückbaukosten abdecken kann. Diese Rücklage könnte über 15 Jahre aufgebaut werden und sollte alle fünf Jahre an den neuen baulichen Stand sowie die Preisentwicklung für Rückbauten angepasst werden. Die Rücklage kann gegebenenfalls nicht in die Konkursmasse übernommen werden und wird an den Akteur der Ersatzvornahme abgeführt, soweit der Besitzer den Rückbau nicht in eigener Regie realisiert.

Neben Fragen der Ausgestaltung der Haftpflicht und der Rücklagenbildung sollten die Teilnehmerinnen und Teilnehmer abschätzen, in welchem Umfang Probleme durch die Rückbaupflicht gelöst werden könnten und wie groß die Gefahr von Fehlsteuerungen bei den jeweiligen Finanzierungsmodellen ist. Auch hier wurden sie um die Wertung gebeten, für wie relevant sie ein solches Instrument zur Erreichung der Ziele der Flächenkreislaufwirtschaft halten.

B-Flächen-Fonds

Es wurde Folgendes zur Diskussion gestellt: Da strukturelle und demografische Wandlungsprozesse an Dynamik eher zunehmen, richten die Bundesländer Fonds ein, die nicht unmittelbar vermarktbare Grundstücke marktfähig machen (B-Flächen-Fonds). Diese Fonds werden finanziert durch EU- und Bundesmittel, Landesmittel, Beiträge der betroffenen Gemeinden und der Grundstückseigner sowie aus Grundstücksverkäufen.

Das Geld wird zweckgebunden der jeweiligen Landesentwicklungsgesellschaft oder einer vergleichbaren Einrichtung zur Verfügung gestellt, die auf Antrag der betroffenen Gemeinde Brachflächen insbesondere in zentralen oder strukturell

wichtigen Situationen erwirbt. Diese werden je nach Nachnutzungskonzept altlastenfrei und baureif gemacht und erschlossen. Nachnutzungen können erneute gewerbliche Verwendung, Wohnen, Grün- und Erholungsflächen sein³². Darüber hinaus können Flächen in geeigneten Lagen auch „renaturiert“, das heißt aus dem Bereich der Siedlungs- und Verkehrsflächen entlassen werden. Die Finanzierung könnte aus separaten Fonds (C-Flächen-Fonds) generiert werden.

Die Teilnehmerinnen und Teilnehmer sollten darstellen, welche größeren Flächenprobleme in ihrer Planungsregion mit einem landesweiten Grundstücksfonds gelöst werden könnten, welchen Mobilisierungseffekt Grundstücksfonds hätten und mit welchen Beträgen sie ausgestattet werden müssten. Darüber hinaus war von Interesse zu erfahren, ob sie Grundstücksfonds für eine Übergangslösung oder eine dauerhaft erforderliche Einrichtung zur Unterstützung der Flächenkreislaufwirtschaft halten.

3.4.5 Entfernungspauschale

Die Auswirkungen der Entfernungspauschale sind unterschiedlich zu werten: Einerseits ist unbestritten, dass die Entfernungspauschale tendenziell die Zersiedlung und die Inanspruchnahme von Verkehrsinfrastruktur begünstigt, weil für Bauwillige und Wohnungssuchende die günstigen Preise „auf der grünen Wiese“ verlockend sind und dieser Preisvorteil durch die Subventionierung der Fahrtkosten zum Arbeitsplatz zusätzlich verstärkt wird. Anderen Bevölkerungsgruppen, für die ein Wechsel des Wohnorts nicht sinnvoll wäre, wie Zeitarbeitern, Ehepaaren mit Arbeitgebern in verschiedenen Orten usw., erleichtert die Entfernungspauschale andererseits die notwendige Mobilität.

Die derzeitige Neuregelung, nach der die Fahrt zum Arbeitsplatz bis zu einer Entfernung von 20 Kilometern steuerlich nicht mehr geltend

³² In NRW wurden 39 Prozent der wieder verkauften Flächen gewerblich oder industriell genutzt, drei Prozent wurden zu Wohnzwecken genutzt und 58 Prozent wurden zu Grün-, Freizeit- oder Erschließungsflächen.



Abbildung 16:

Autobahnbau in Thüringen – Die Entfernungspauschale begünstigt Zersiedelung und Flächeninanspruchnahme durch Verkehrsinfrastruktur



Quelle:
Ariane Ruff.

gemacht werden kann, dürfte auf die Flächenkreislaufwirtschaft keine Auswirkungen haben. Die geringen Aufwendungen für kurze Entfernungen werden durch die Werbungskostenpauschale abgedeckt und entfalten somit in den meisten Fällen kaum steuermindernde Wirkung. Insgesamt hat die Entfernungspauschale für Bezieher mittlerer Einkommen mit langen Fahrtstrecken die größte Bedeutung. Geringe Einkommen sind nicht einkommensteuerpflichtig, und bei hohen Einkommen haben die Aufwendungen eine geringere Relevanz.

Den Planspielbeteiligten wurde die komplette Streichung der gesamten Entfernungspauschale zur Diskussion gestellt. Sie sollten unter anderem abschätzen, welchen Einfluss der Wegfall der „Pendlerpauschale“ auf Wohnstandortentscheidungen hätte und ob es mittelfristig zu einer spürbaren Verschiebung der regionalen Grundstücksnachfrage käme. Ebenso war von Interesse, ob es durch die Neuregelung Gewinner und Verlierer unter den Kommunen in der jeweiligen Region gäbe.

3.4.6 Eigenheimzulage

Bei der Konzeption der Arbeitsprogramme stand die Eigenheimzulage noch zur Disposition. Inzwi-

schen ist sie abgeschafft worden. Zur Zeit der Planspiele lag bereits ein entsprechender Kabinettsbeschluss vor.

Die Planspielteilnehmerinnen und -teilnehmer wurden nach ihrer Einschätzung gefragt, inwieweit sie vom Wegfall der Eigenheimzulage eine Stärkung des Innenbereichs und eine Dämpfung der Nachfrage nach Neubauten „auf der grünen Wiese“ erwarten und ob diese Maßnahme mittelfristig zu einer Verschiebung der regionalen Nachfrage nach Wohnungen beiträgt.

3.4.7 Freistellung von der Eingriffsregelung beim Flächenrecycling

Mit der Notwendigkeit, Maßnahmen zur Vermeidung und zum Ausgleich von Eingriffen in Natur und Landschaft im Rahmen der Abwägung zu prüfen, gibt das geltende Recht ein spezifisches Folgenbewältigungsprogramm für den Bereich Natur und Landschaft vor. Diese Verpflichtung führt dazu, dass bei der Überplanung von Brachflächen die Notwendigkeit von Ausgleichsmaßnahmen geprüft werden muss und in der Regel Ausgleichsmaßnahmen auch geplant werden. Die Finanzierung dieser Maßnahmen folgt dem Verursacherprinzip und belastet die jeweiligen Vorhaben. Soweit die Eingriffe bereits vor der planerischen Entscheidung erfolgt sind oder zulässig waren, ist ein Ausgleich allerdings nicht erforderlich (§1a Abs. 3 Satz 5 BauGB). Mit dem im Entwurf vorliegenden „Gesetz zur Erleichterung von Planungsvorhaben für die Innenentwicklung der Städte“ hat die Bundesregierung die Freistellung von der Ausgleichspflicht nun generell für Bebauungspläne der Innenentwicklung eingeführt, soweit die geplante zulässige Grundfläche 20 000 Quadratmeter nicht übersteigt. Die mit dem Prüfprogramm aufgeworfene Frage wurde damit bereits aufgegriffen. Der Gesetzentwurf konnte im Planspiel allerdings nicht mehr diskutiert werden.

Das „Gesetz zur Erleichterung von Planungsvorhaben für die Innenentwicklung der Städte“ verfolgt das Ziel, die Innenentwicklung durch weitere Maßnahmen gezielt zu stärken und hierbei zugleich investitionsfreundliche Rahmenbedingungen zu schaffen. Zu diesem Zweck sollen

Bebauungsplanverfahren der Innenentwicklung, mit denen dem hier bestehenden hohen Anpassungs- und Investitionsbedarf in den Bereichen Arbeitsplätze, Wohnbedarf und Infrastruktur entsprochen werden kann, gegenüber solchen Bebauungsplanverfahren, die auf eine Neuinanspruchnahme von Flächen setzen, beschleunigt durchgeführt werden können. Beabsichtigt ist, die Verfahrensanforderungen ganz generell für Bebauungspläne der Innenentwicklung auf das Niveau des „vereinfachten Verfahrens“ abzusenken. Dies bedeutet, dass unter anderem keine förmliche Umweltprüfung, kein Monitoring und keine öffentliche Auslegung erforderlich sind. Die frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung kann durch die öffentliche Bekanntmachung ersetzt werden, wo sich die Öffentlichkeit über die allgemeinen Ziele und Zwecke sowie die wesentlichen Auswirkungen der Planung unterrichten und innerhalb einer bestimmten Frist zur Planung äußern kann. Auch auf diese Verfahrensvereinfachung konnte das Planspiel nicht mehr eingehen.

Es wurde zur Diskussion gestellt, ob die Wiedernutzung von Brachflächen von der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung befreit werden könnte. Dies gilt auch für Flächen, die einer naturnahen Zwischennutzung zugeführt werden sollen, um für die Grundstückseigentümer das Risiko auszuschließen, bei einer erneuten Umnutzung zu baulichen Zwecken Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen nach dem Naturschutzrecht durchführen zu müssen oder sogar an einer Wiedernutzung im Sinne des ursprünglichen Zwecks gehindert zu sein. Mit dieser Regelung würden also für große Brachen, die nicht eindeutig dem Innenbereich zuzuordnen sind, bei der Sanierung die Kosten für Ausgleichs- oder Ersatzmaßnahmen entfallen.

Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sollten berichten, ob es in ihrem Erfahrungsbereich solche Fälle gibt und inwieweit durch die Kosteneinsparung ein spürbarer ökonomischer Anreiz für die Innenentwicklung bzw. für die Wieder- oder Zwischennutzung von Industriebrachen entstünde.

3.4.8 Sonstige Verfahrensänderungen

Es wird gelegentlich darauf hingewiesen, dass in bestimmten Fällen bestehende Vorschriften und Verwaltungsverfahren die Reduzierung der Flächeninanspruchnahme behindern, insbesondere hinsichtlich des Flächenrecyclings und bei Zwischennutzungen. Im Koalitionsvertrag zwischen CDU und SPD hieß es dazu: „Zur Verminderung der Flächeninanspruchnahme und zur Beschleunigung wichtiger Planungsvorhaben, vor allem in den Bereichen Arbeitsplätze, Wohnbedarf und Infrastrukturausstattung, werden wir das Bau- und Planungsrecht für entsprechende Vorhaben zur Stärkung der Innenentwicklung vereinfachen und beschleunigen“. Mit dem Gesetz zur Erleichterung von Planungsvorhaben für die Innenentwicklung der Städte wurde dieses Ziel umgesetzt³³.

Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter dieser Aufgabe sollten Möglichkeiten zur Verfahrensvereinfachung und zum Bürokratieabbau im Rahmen der Flächenkreislaufwirtschaft beschreiben und mit den anderen Planspielbeteiligten Wirkungen und Nebenwirkungen diskutieren.

3.5 Instrumentenbündel

3.5.1 Regionalspezifische Instrumentenbündel

Einerseits ist der Bedarf an weiterführenden Instrumenten für die Reduzierung der Flächeninanspruchnahme in den Regionen sehr unterschiedlich ausgeprägt, weil die Problemfelder sich deutlich unterscheiden. Andererseits benötigen viele der behandelten neuen Instrumente eine bundeseinheitliche Gesetzesgrundlage; daher ist es von großem Wert zu erfahren, welche Instrumentenbündel aus Sicht der Kommunen und Planungsregionen wegen ihrer Handhabbarkeit und ihres Effektes besonders empfehlenswert sind.

Die Teilnehmerinnen und Teilnehmer wurden gebeten, aus dem vorgestellten und geprüften

³³ Gesetz zur Erleichterung von Planungsvorhaben für die Innenentwicklung der Städte (StInnEntwPIERIG), Gesetz vom 21.12.2006, BGBl. I S. 3316.



„Werkzeugkasten“ die Instrumente zusammenzustellen, die sie für praktikabel halten und die nach ihrer Erkenntnis besonders geeignet sind, die Inanspruchnahme neuer Flächen zu verringern und die Innenentwicklung im Sinn einer Flächenkreislaufwirtschaft zu fördern. In der Diskussion sollte geklärt werden, inwieweit die Bündel ausreichen, die flächenbezogenen Probleme in der jeweiligen Region zu lösen und für diese das in der Zielvereinbarung definierte Flächenziel zu erreichen. Die eventuell noch sichtbaren Lücken sollten benannt werden.

Dieselben Fragen wurden auch für die drei folgenden „typischen“ Instrumentenbündel gestellt, die mit ihren spezifischen Zielsetzungen natürlich nicht in allen Regionen anwendbar sind.

3.5.2 Bündelung zur Stärkung der Innenentwicklung

Es wurde folgende Kombination von verschiedenen Instrumenten zur Diskussion gestellt: Die Kommunen werden durch eine knappe Kontingentierung von Neuausweisungsflächen (mit der Möglichkeit, mit diesen Kontingenten zu handeln) zur Reduzierung des Flächenverbrauchs angeregt. Gleichzeitig wird eine Bodenwertsteuer anstatt der heutigen Grundsteuer eingeführt. Die Subventionsprogramme zur Stärkung der Innenstädte werden finanziell aufgestockt. Den Kommunen wird das Recht eingeräumt, für begrenzte Areale in Siedlungsschwerpunkten und für begrenzte Zeit Sonderregelungen hinsichtlich der Realsteuern einzuführen. Für Neubauten ist mit der Baugenehmigung eine Verpflichtung zum Rückbau (mit Absicherung durch eine obligatorische Versicherung) verbunden, wenn nach dem Nutzungsende keine zeitnahe adäquate Nach-

nutzung ansteht. Außerdem werden die „Pendlerpauschale“ und die Eigenheimzulage für Neubauten gestrichen.

3.5.3 Bündelung zur Brachflächenaktivierung

Alternativ wurde als Kombinationsbaustein zur Diskussion gestellt, dass die heutige Grundsteuer in eine Flächennutzungssteuer umgewandelt wird. Darüber hinaus müssen die Kommunen für die Neuausweisung von Wohn- und Gewerbeflächen eine Abgabe an das Land bezahlen. Das Aufkommen dieser Abgabe fließt in einen Grundstücksfonds, der brachliegende Flächen aufkauft und je nach Lage zur Wiedernutzung herrichtet oder renaturiert.

3.5.4 Bündelung für Rückbau und Renaturierung

Für die Planungsregionen mit Renaturierungsbedarf wurde zur Diskussion gestellt, dass die Neuausweisung von Bauflächen von der Regionalplanung kontingentiert wird. Die Kommunen erhalten die Möglichkeit, mit Teilen dieser Kontingente zu handeln. Die Einnahmen des Landes aus diesem Handel fließen in einen Grundstücksfonds, der brachliegende Liegenschaften aufkauft und für Zwischennutzungen herrichtet oder renaturiert. Schrumpfenden Kommunen stehen darüber hinaus aus den Kontingentverkäufen Eigenmittel für Rückbauten und Renaturierungen zur Verfügung. Besondere Projekte werden durch Zweckzuweisungen des Kommunalen Finanzausgleichs gefördert und zusätzlich über verbilligte Kredite der KfW-Bankengruppe unterstützt. Zwischengenutzte oder renaturierte Flächen werden sowohl von der Grunderwerbsteuer als auch von naturschutzrechtlichen Ausgleichsmaßnahmen freigestellt.

4. Planspielergebnisse

Kilian Bizer, Georg Cichorowski

- 4.1 Kriterien zur Bewertung der Planspielergebnisse
- 4.2 Beeinflussung der Grundstückspreise
- 4.3 Beeinflussung der Flächenausweisung
- 4.4 Ergänzende Instrumente
- 4.5 Instrumentenbündel



4.1 Kriterien zur Bewertung der Planspielergebnisse

Um die Ergebnisse der Planspiele in Bezug auf neue Anreizinstrumente zu bewerten, sind verschiedene Kriterien heranzuziehen. Diese sind auf der Basis der theoretisch bedeutenden Kriterien wie Effektivität, Effizienz, administrative Praktikabilität, Systemkonformität so zu spezifizieren, dass die Ergebnisse aus den Planspielen interpretierbar sind.

Dabei ist wichtig zu berücksichtigen, dass Einschränkungen bei der Effektivität auch mit Einbußen bei der Effizienz einhergehen³⁴. Es kann also zu Interdependenzen bei den Kriterien kommen. Dies ist für die Interpretation der Ergebnisse und für die Gewinnung von Schlussfolgerungen von einer gewissen Bedeutung, weil eine Modifikation von Instrumenten in bestimmten Fällen Zielkonflikte lösen oder herbeiführen kann.

Das Ziel der Effektivität beschreibt, in welchem Grad die gesetzten Ziele tatsächlich erreicht werden. Die Wirksamkeit der Instrumente haben die Planspielteilnehmerinnen und -teilnehmer eingeschätzt. Die Instrumente sind – wie in Kapitel 3 beschrieben – so aufbereitet und konkretisiert, dass eine solche Einschätzung auf der Basis konkreter Flächen abgegeben werden kann. Auf diese Weise zeigt das Planspiel, ob für die Problemflächen in den Stadtregionen tatsächlich Zielbeiträge gesehen werden. Für diese Einschätzungen haben die Planspielbeteiligten als Experten in der Region auch eine entsprechende Fachkompetenz, und es kommt nicht zur Abgabe lediglich persönlich motivierter Einschätzungen.

Die Effizienz ist als gesamtwirtschaftliches Kriterium durch die Planspielteilnehmerinnen und -teilnehmer kaum zu erfassen. Dies liegt auch daran, dass deren berufliche Hintergründe überwiegend den Planungsdisziplinen zuzuordnen und kaum Ökonomen repräsentiert sind; es ist

aber generell der Konzeption von Planspielen geschuldet, die darauf abheben, anhand konkreter Fälle die Anwendung durchzuspielen, also Einzelfälle zu generieren, von denen aus Generalisierungen zu prüfen sind. Planspiele haben folglich systematische Schwierigkeiten, wenn es um die Beurteilung der gesamtwirtschaftlichen Effizienz geht.

Die große Stärke von Planspielen besteht aber darin, dass sie umsetzungsorientiert fragen können, welche Anforderungen die Einrichtung eines entsprechenden Instruments stellt. Damit leisten Planspiele einen wichtigen Beitrag für die Folgenabschätzung und begegnen einem Vorwurf, der häufig Gesetzesinitiativen gemacht wird, nämlich der mangelhaften Prüfung des Vollzugs in der Praxis. Genau in diesem Bereich prüfen die Planspielbeteiligten, ob die Instrumente aus ihrer Sicht praktikabel sind. Um dies beurteilen zu können, greifen sie häufig auch auf Koexperten aus ihren Verwaltungen oder Einrichtungen zurück.

Umsetzungsprobleme entstehen häufig aufgrund unzureichender Systemkonformität. Es reicht nicht aus, ein neues Anreizinstrument zu erfinden, das ein bestimmtes Ziel zu erreichen verspricht, wenn es mit anderen bestehenden Anreizen in Konflikt gerät. Insofern ist darauf zu achten, dass neue Anreizinstrumente sich so in das bestehende System von Anreizen einfügen, dass für die Normadressaten ebenso wie die Normadministratoren keine unüberwindlichen Widersprüche entstehen.

Jedes Anreizinstrument kann auch zu Verteilungsproblemen führen. Auch wenn für diese Einschätzung den Planspielbeteiligten keine besondere Datenlage zur Verfügung stehen konnte, sind sie doch aufgrund ihres planerischen Hintergrunds erheblich stärker als alle anderen Berufsgruppen für diese Fragen sensibilisiert und es gewohnt, derartige Folgen auch langfristig zu bedenken. Die diesbezügliche Einschätzung der

³⁴ Siehe dazu Dirk Löhr, *Flächenhaushaltspolitik via Grundsteuerreform – gibt es einen Königsweg?*, Birkenfeld 2006 (Working Paper Nr. 3 des Zentrums für Bodenschutz und Flächenhaushaltspolitik am Umwelt-Campus Birkenfeld [ZBF-UCB]); Löhr übersieht aber, dass das eigentliche Problem der Verletzung der Allokationseffizienz durch die externen Effekte entsteht, die mit einer übermäßigen Freiflächenumwandlung einhergehen.

Planspielteilnehmerinnen und -teilnehmer ist deshalb besonders zu gewichten.

Schließlich spielt auch politisch eine große Rolle, ob denn die vorgeschlagenen Anreizinstrumente sich in der Diskussion durchsetzen können. In dieser Hinsicht ist die Kompetenz der Planerinnen und Planer insofern groß, als sie einschätzen können, mit welchen Widerständen auf lokaler und regionaler Ebene zu rechnen ist. Dabei ist es hilfreich, zwischen der kurz- und mittelfristigen Sicht sowie der langen Sicht zu unterscheiden.

4.2 Beeinflussung der Grundstückspreise

4.2.1 Auswahl von Fokusflächen

Die Planspielteilnehmerinnen und -teilnehmer wurden gegen Ende der ersten Planspielphase aufgefordert, Flächen zu lokalisieren, die unter dem allgemeinen Ziel der Flächenkreislaufwirtschaft problematisch scheinen. Eine solche Auswahl von Flächen erlaubt es den Planspielbeteiligten, fundiert anhand konkreter Parzellen die Wirkungsweise und die mögliche Wirkung von Preisimpulsen zu diskutieren, sich Umsetzungsprobleme vorzustellen und schließlich auch gegenläufige Einschätzungen sachbezogen in einer gemeinsamen Aussage zu konsolidieren.

Je nach Region wählten die Planspielteilnehmerinnen und -teilnehmer sehr unterschiedliche Fokusflächen aus. Um für eine gewisse Vergleichbarkeit über die Planspielregionen hinweg zu sorgen, sollte jede Planspielregion – wo möglich – mindestens eine bebaute und eine unbebaute Fläche zu Wohn- sowie zu Gewerbebezwecken betrachten. Einige Planspielregionen haben ihre Analyse auch noch abgestuft nach Preisniveaus vorgenommen.

Diese Vorgehensweise hat den Vorzug, dass in den Diskussionsrunden keine allgemeine politische Diskussion entsteht, sondern eine fundierte Einschätzung entwickelt werden kann. Sie hat indes den Nachteil, dass die externe Validität der Planspielergebnisse recht gering ausfällt, weil die Flächen nicht als zufällige Stichprobe gezogen werden. Es ergeben sich folglich keine allgemeinen Aussagen zur Effektivität der jeweiligen Wirk-

mechanismen, sondern lediglich in Bezug auf die Beispielflächen, die den Fokus der Planspielbeteiligten bildeten. Um diese Einschränkung transparent zu gestalten, werden in Tabelle 6 die Fokusflächen noch einmal kurz dargestellt.

4.2.2 Ergebnisse der Planspielregion Mölln

In der Planspielregion Mölln wurden bei der Bearbeitung der Grundsteuerreform nur Wohngrundstücke herangezogen. Bei der *Bodenwertsteuer* erhöht sich die Steuerlast für die unbebauten Grundstücke im Vergleich zur bestehenden Grundsteuer, sie verändert aber nach Einschätzung der Planspielteilnehmerinnen und -teilnehmer nicht die Nachfrage, weil die Erhöhung als insgesamt nicht merklich eingeschätzt wurde. Auch in Bezug auf bestehende Nutzungen halten die Beteiligten Änderungen für unwahrscheinlich. Allerdings sehen sie, dass eine starke Erhöhung der Grundsteuer die Nachfrage in die Peripherie drängen könnte. Insbesondere die Vertreter der Stadt Mölln befürchten, dass eine Bodenwertsteuer Grundstücke in der Altstadt deutlich verteuern würde, und sehen dies als kontraproduktiv an.

Die Effekte sind auch für die reine *Flächensteuer* kaum anders. Die Flächensteuer könnte einen Anreiz geben, ein kleineres Grundstück zu erwerben und dieses dann intensiver zu nutzen. Eine räumliche Änderung der Nachfrage sehen die Planspielteilnehmerinnen und -teilnehmer aber erst, wenn sich eine Erhöhung der Hebesätze um den Faktor 10 abzeichnet. Bei einem so hohen Gefälle vom Land zur Stadt würde es wohl zu Nachfragesteigerungen zugunsten der Stadt kommen. Dafür müsste das Land aber entsprechende Vorgaben machen.

Auch in Bezug auf die *Flächennutzungssteuer*, die im Planspiel als reine Versiegelungssteuer ausgestaltet war, gehen die Planspielteilnehmerinnen und -teilnehmer von denselben Effekten aus. Allerdings sehen sie insofern eine spezifische Wirkung, als die Flächennutzungssteuer eine unattraktive Verdichtung bewirken könnte bzw. möglicherweise zur Landflucht anreizt, um dort die niedrigeren Grundstückspreise zu realisieren.



Tabelle 6:
Übersicht über die unter-
suchten Grundstücke
(Auswahl)

	Ort	Art	Größe m ²	Zustand	Lage	Richtwert Euro/m ²
Mölln						
1	Mölln	Wohnbau	521	unbebaut	mittel	100
2	Mölln	Wohnbau	643	bebaut	beste	170
3	Mölln	Gewerbe	2 938	unbebaut	peripher	15
4	Mölln	Gewerbe	6 224	bebaut	gut	50
5	OT	Wohnbau	1 000	unbebaut	mittel	50
6	OT	Wohnbau	622	bebaut	gut	75
7	OT	Gewerbe	2 400	bebaut	mittel	42
8	OT	Gewerbe	3 300	bebaut	gut	80
Rheinhessen-Nahe						
1	Bingen	EFH	270	bebaut	zentral	881
2	Nackenheim	EFH	235	bebaut	Ortsrand	554
3	Engelstadt	EFH	308	bebaut	Dorf	150
4	Harxheim	Wohnbau	600	unbebaut	Ortsrand	310
5	Ockenheim	Wohnbau	476	unbebaut	Ortsrand	187
6	Waldalgesh.	Wohnbau	560	unbebaut	Ortsrand	100
Nordthüringen						
1	Uder	Zwischennutzung	15 000	unbebaut	Ortsrand	75–19
2	Uder	Wohnen	18 300	zum Teil bebaut	GE-Gebiet	48
3	Nordhausen	GE-Brache	6 300	bebaut	Innenstadt	13
4	Sondershshn.	Wohnen	33 000	zum Teil bebaut		62
Duisburg						
1	Duisburg	GE + Büro	400 000	erschlossen	Rheinhausen	65–110
2	Duisburg	EFH	54 000	nicht erschlossen	Röttgersb.	210
3	Duisburg	GWB	210 000	im Bau	Wanheim	80–240
4	Duisburg	GE	177 000	nicht erschlossen	Hamborn	65
Stuttgart						
1	Filderstadt	EFH	698	unbebaut	Harthausen	460
2	Filderstadt	EFH	466	bebaut	Harthausen	460
3	Filderstadt	RH	188	unbebaut	Lailensäcker	550
4	Filderstadt	RH	171	bebaut	Bolanden	535
5	Filderstadt	GE	2 944	unbebaut	Augenloch	355
6	Filderstadt	GE	3 603	bebaut	Griebenäcker	290
7	Stuttgart	RH	189	unbebaut	Lauchäcker	560
8	Stuttgart	RH	163	bebaut	Lauchäcker	590
9	Stuttgart	GE	3 987	unbebaut	Entenäcker	340
10	Stuttgart	GE	3 933	bebaut	Entenäcker	340

Quelle:
Kilian Bizer, Georg Cichorowski, eigene Darstellung

Im Ergebnis erwarten die Planspielbeteiligten keine großen Lenkungspotenziale bei einer aufkommensneutralen Umsetzung, empfehlen aber aufgrund der Anreize zum sparsamen Umgang mit Grund und Boden die Flächennutzungssteuer. Diese halten sie auch für gut kombinierbar mit planerischen Instrumenten etwa über die Festsetzungen im Bebauungsplan. Gleichzeitig sei die Flächennutzungssteuer für die Grundstückseigentümer gut nachvollziehbar.

Im Kontext der Grundsteuerreform fordern sie zusätzlich Instrumente zur Mobilisierung unbebauter Grundstücke innerhalb der Ortschaften.

4.2.3 Ergebnisse der Stadt Duisburg

Von der Bodenwertsteuer erwartet die Stadt Duisburg eine stärkere Belastung unbebauter Grundstücke gegenüber bebauten Grundstücken. Dadurch entsteht tendenziell eine höhere Mobilisierung unbebauter Grundstücke. Eine Reduzierung spekulativer Flächenkäufe ist jedoch aufgrund der geringen Höhe der Besteuerung nicht zu erwarten, auch wenn die Teilnehmerinnen und Teilnehmer eine gewisse verteuernde Wirkung als positiv einschätzen. Als nicht beabsichtigte Wirkung ergibt sich aufgrund der Bodenrichtwerte als Bemessungsgrundlage eine geringere Belastung von Gewerbegebieten und eine relativ stärkere Belastung von Wohngebieten. Für kontaminierte Flächen dürften jedoch keine Lenkungswirkungen ausgelöst werden, weil es zu negativen Bodenrichtwerten für derartige Flächen kommen müsste. In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage, ob und wie Altlasten oder Kontaminationen Berücksichtigung bei der Grundbesteuerung finden.

Für die *Flächensteuer* erwarten die Planspielteilnehmerinnen und -teilnehmer eine relativ stärkere Belastung von preiswerten Grundstücken im Randbereich, eine steuerliche Entlastung bebauter Grundstücke im Innenbereich sowie Anreize für eine stärkere Nutzung der Kernbereiche. Dabei könnten jedoch einige unbeabsichtigte Wirkungen auf schwer vermarktbaren Brachflächen auftreten, z.B. starke Belastungsverschiebungen zuungunsten des Großteils der Steuerpflichtigen mit entsprechenden polit-ökonomischen Folgen

Planspielteilnehmer aus Duisburg: „Spekulative Flächenkäufe sind vor allem dann zu erwarten, wenn der Käufer durch Liegenlassen der Fläche erwarten kann, dass sich im Zuge veränderter Markt- und Planungsbedingungen hohe Wertzuwächse ergeben. Diese sind in der Regel so groß, dass eine erhöhte Abgabenlast durch Einführung einer Bodenwertsteuer nicht ausreicht, um Spekulationskäufe zu verhindern. Dazu wäre eine drakonische Erhöhung der Steuer erforderlich, die jedoch zu einer ökonomisch nicht wünschenswerten Hemmung des Grundstücksmarktes führen würde. Dennoch verteuert die Bodenwertsteuer das spekulative Liegenlassen von Flächen tendenziell, was im Hinblick auf die Ziele der Flächenkreislaufwirtschaft insgesamt als positiv einzuschätzen ist.“

für die Umsetzung. Die Orientierung allein an der Größe führt nach Auffassung der Beteiligten auch zu einer tendenziellen Entlastung der Brachflächen in guter Lage. Diese nicht beabsichtigten Wirkungen auf Brachflächen spielen besonders für Duisburg eine Rolle, weil damit auch eine Erschwerung von Zwischennutzungen einherginge und geförderte Brachflächen bei Überwältigungsproblemen teurer würden.

Für die *Flächennutzungssteuer* stellen die Planspielteilnehmerinnen und -teilnehmer eine Verdoppelung bzw. Verdreifachung der steuerlichen Belastung bei den Beispielflächen fest. Die Beispielflächen waren danach ausgesucht worden, dass sie besondere Problemflächen für die Teilnehmerinnen und Teilnehmer darstellen. Man hält auch eine Nutzungsverschiebung in Richtung eines stärker verdichteten Einfamilienhausbaus für denkbar. In Duisburg hält man auch bei einer aufkommensneutralen Ausgestaltung die Differenz für ausreichend, um Nachfrageverschiebungen auszulösen. Das ist insofern ein erstaunliches Ergebnis, als alle anderen Planspielregionen zu einer gegenläufigen Einschätzung kommen.

Eine Reform der *Grunderwerbsteuer* halten die Planspielbeteiligten für nicht wirkungsvoll im Sinne der Flächenkreislaufwirtschaft. Praktisch gebe es keine Relevanz für diese Änderung, weil bei Zwischennutzungen keine Eigentumsübertragung erforderlich sei.

4.2.4 Ergebnisse der Planspielregion Nordthüringen

Die Planspielregion Nordthüringen misst der Grundsteuerreform unabhängig von der Ausgestaltung keine hohe Relevanz zu, favorisiert aber hinsichtlich der Zielerreichung eindeutig die



Flächennutzungssteuer mit einer mittleren Zielerreichung, während die Bodenwertsteuer, die Flächensteuer sowie auch die kombinierte Bodenwert- und Flächensteuer nach Auffassung der Planspielteilnehmerinnen und -teilnehmer nur mit einer geringen Zielerreichung einhergehen.

Für die *Bodenwertsteuer* konstatieren die Planspielbeteiligten, dass spekulative Flächenkäufe kaum eingedämmt würden, befürchten aber, dass schwer oder gar nicht bebaubare Grundstücke unverhältnismäßig hoch belastet werden könnten. Bei der *Flächensteuer* könnte die hohe Belastung großer unverdichteter Grundstücke zu einer Nachverdichtung führen, die wiederum den dörflichen Charakter der Ortschaften in der Region verfremden könnte. Bei etwas verdichteten Neubaugebieten würde die *Flächennutzungssteuer* hingegen zu einer Entlastung führen, während lockere Einfamilienhausbebauungen deutlich stärker belastet würden. Allerdings sehen die Planspielteilnehmerinnen und -teilnehmer auch bei einer Verdoppelung der Steuerlast noch keine Lenkungseffekte, weil sie die Nachfrage als preisunempfindlich einschätzen; von größerer Bedeutung seien die Einstellung der Eigentümer oder auch die Konjunktur. Lediglich bei Neubauten erkennen sie an, dass etwas weniger versiegelungsintensiv gebaut würde. Dennoch würden die Bauherren den Neubau bevorzugen. Um in diesem Bereich deutliche Lenkungseffekte zu erzielen, müssten die Flächen im Bestand zu stark belastet werden. Deshalb sehen die Planspielbeteiligten eine Differenzierung zwischen Neubauflächen und Bestand als sinnvoll an.

Abbildung 17:
Kommunale und regionale Akteure bei den Planspielen in der Planungsregion Nordthüringen



Foto:
Fabian Dosch.

Planspielteilnehmer aus Nordthüringen: „Große Grundstücke im Ortskern mit bäuerlich genutzten, fast voll versiegelten Flächen würden extrem belastet werden. Dies gefährdet die Existenz der letzten Erwerbslandwirte in einer dörflich geprägten Region wie unserer.“

Zusammenfassend sehen die Planspielteilnehmerinnen und -teilnehmer keinen besonderen Beitrag einer Grundsteuerreform zu den Zielen der Flächenkreislaufwirtschaft. Allerdings dürften auch geringe preisliche Anreize in schrumpfenden Regionen durchaus Bewegung in den Immobilienmarkt bringen. Die praktische Umsetzbarkeit und den Nutzen einer solchen Reform sehen die Beteiligten jedoch kritisch.

Auch eine Reform der *Grunderwerbsteuer* sieht die Planspielregion als nicht erforderlich an. Aufgrund der Haushaltslage komme es praktisch zu keinem Zwischenerwerb durch die Kommunen mehr, sodass eine verringerte Grunderwerbsteuer in Bezug auf die Ziele der Flächenkreislaufwirtschaft praktisch wirkungslos bleibe. Problemflächen seien häufig im Eigentum von Auswärtigen, die eine Kooperation mit der Kommune ohnehin ablehnten.

4.2.5 Ergebnisse der Planspielregion Rheinhessen-Nahe

In der Region Rheinhessen-Nahe ist die Einschätzung der Planspielteilnehmerinnen und -teilnehmer dadurch gekennzeichnet, dass in den beteiligten Kreisen die Bodenpreise von Gewerbeflächen sehr heterogen ausfallen. Während in Mainz der Preis nach Einschätzung der Planspielbeteiligten eher keine Rolle bei der Standortentscheidung spielt, bestehen zwischen den Bodenpreisen in Alzey-Worms Differenzen bis zu 200 Prozent. Auch in Birkenfeld, wo es Preisunterschiede zwischen zehn Euro/m² und 25 Euro/m² gibt, seien die hochpreisigen Grundstücke schwer zu vermarkten. Für die Kommunen, so bemerken die Planspielteilnehmerinnen und -teilnehmer, gebe es kein Interesse, Flächenkreislaufwirtschaft durch kommunale Preispolitik zu betreiben.

Hinsichtlich der Wohnstandorte halten die Planspielbeteiligten *Preisdiffenzenzen* für hochwirksam. Auch hier rekurrieren sie wieder auf das bestehende Preisgefälle, das im Landkreis Alzey-Worms

etwa 1:6 beträgt und vor allem zwischen Stadt und Land beträchtlich ist. Weil insgesamt in der Planspielregion aber ein relativ niedriges Preisniveau vorliegt, bestehe erheblicher Siedlungsdruck aus den angrenzenden Ballungsräumen wie Rhein-Main oder Rhein-Neckar. Sowohl in Mainz als auch in Birkenfeld besteht dieser Siedlungsdruck nach Auffassung der Planspielteilnehmerinnen und -teilnehmer in Bezug auf das freistehende Einfamilienhaus. Allerdings zeichnet sich in Mainz aufgrund des höheren Preisniveaus ab, dass auch auf die verdichtete Reihenhausbauung ausgewichen wird. Insofern zeigt sich die Wirksamkeit deutlicher Preisdifferenzen im Wohnungsbau. Als besonderes Problem erkennen die Planspielbeteiligten die Siedlungen aus den 60er-Jahren an. In diesen Siedlungen beobachten sie einen Preisverfall. Damit in derartigen Problem-bereichen, aber auch generell im Bestand stärker investiert wird, bedürfe es einer Fülle von Anreizen. Im Zentrum müsse aber eine knappere Baupolitik stehen.

In Bezug auf die *Bodenwertsteuer* erwarten die Planspielteilnehmerinnen und -teilnehmer nicht, dass es zu einer räumlichen Verschiebung der Nachfrage kommt, halten aber Nutzungsänderungen für nicht unwahrscheinlich. Eine merkliche Reduzierung der Spekulation halten sie – auch bei zu erwartenden Mehrbelastungen bei unbebauten Grundstücken – für eher unwahrscheinlich. Dafür müsste die Bodenwertsteuer zu einer negativen Rendite führen. Um wirksame Effekte im Sinne der Flächenkreislaufwirtschaft zu erzielen, müsste der Hebesatz so stark angehoben werden, dass es zu sozial unverträglichen Wirkungen käme.

Auch für die *Flächensteuer* werden keine nennenswerten Effekte erwartet. Im Prinzip bestehen hier dieselben Bedenken wie gegenüber der Bodenwertsteuer. Auch bei der *Flächennutzungssteuer* ergeben sich nach Ansicht der Planspielbeteiligten keine Änderungen in der Nachfrage oder bei der Grundstücksspekulation. Allerdings halten sie Auswirkungen zugunsten einer flächensparenden Nutzung von Grundstücken für möglich. Alternativ diskutieren die Planspielteilnehmerinnen und -teilnehmer eine steuerliche Belastung der Unterauslastung von Grundstü-

cken, die sich an den Festsetzungen des Bebauungsplans oder aus dem Gebietscharakter herleiten ließe. Diese Option halten sie für gezielter als die drei Grundmodelle.

Insgesamt halten die Planspielbeteiligten dieser Region eine Steuerung über den Preis im Bereich Wohngebäude für sehr, im gewerblichen Bereich für nur bedingt wirkungsvoll. Alle vorgeschlagenen Grundsteuerreformen lösen nach ihrer Meinung zu geringe Anreize aus. Bei der Flächennutzungssteuer sehen sie leichte Nutzungsänderungen, bevorzugen aber eine Abgabe als Lenkungsinstrument, die eine Unterauslastung von baurechtlichen Maximalgrenzen bei der Bebauung belastet.

4.2.6 Ergebnisse der Planspielregion Stuttgart

Insgesamt sehen die Planspielteilnehmerinnen und -teilnehmer keine Relevanz einer Grundsteuerreform, falls diese aufkommensneutral bleibt. Sie erwarten aber Änderungen in der Nutzung, wenn das Aufkommen z.B. um den Faktor 10 gesteigert würde, legen sich aber nicht fest, welche Reformvariante sie unter dieser Prämisse bevorzugen.

In der Planspielregion Stuttgart ist der Markt für gewerbliche Flächen sehr differenziert. Eine große Rolle spielen die jeweiligen Branchenanforderungen, weil nicht alle Betriebe gleichermaßen auf andere Flächen ausweichen können. So sind Logistik und großflächiger Einzelhandel auf Neuausweisung angewiesen, weil sie sonst keine Flächen in der erforderlichen Größe erhalten. Gleichzeitig sind Logistikunternehmen preisempfindlich, Hochtechnologieunternehmen verhalten sich hingegen vollkommen preisunempfindlich. Kleine und mittlere Unternehmen sind häufig aufgrund der Kapitalbindung in Verbindung mit einer relativ schlechten Eigenkapitaldecke ebenfalls auf der Suche nach preisgünstigen Angeboten.

Zu berücksichtigen ist außerdem, dass die Stadt Stuttgart Gewerbeflächen zu bewusst niedrig kalkulierten Preisen bereitstellt, die zum Teil die Hälfte von marktüblichen Preisen kosten, um kleine Betriebe und Handwerksbetriebe anzusiedeln. Allerdings zeigen sich auf diesen Arealen relativ



schnell Erosionseffekte, weil höherwertige Nutzungen angestrebt werden als die eigentlich intendierten. Das Ziel, kleine Betriebe und Handwerksunternehmen anzusiedeln, wird deshalb nur partiell erreicht. Immerhin ist festzuhalten, dass ein beträchtliches Segment des Wirtschaftsbezugs offenbar auf höhere Preise deutlich reagiert.

Im Wohnungsbereich stellen die Planspielbeteiligten fest, dass nach ihrer Auffassung der Preis nur *einen* Faktor bildet, der bei der Wohnstandortfrage relevant ist. Unter diesen Faktoren halten sie den Preis noch nicht einmal für entscheidend. In der Planspielregion seien die Preisunterschiede ohnehin nicht besonders ausgeprägt, sodass es eher auf Wohnumfeldqualitäten ankäme. Allerdings könnte man junge Familien in Reihenhausbauungen nur über bezuschusste Gebiete wie ehemalige Kasernen usw. ansiedeln, weil trotz hoher baulicher Dichte rund die Hälfte des Gesamtpreises auf das Grundstück entfalle.

Grundsätzlich sehen die Planspielteilnehmerinnen und -teilnehmer also keine Lenkungswirkung bei einer aufkommensneutralen Reform – in welcher Variante auch immer. Bei einer Steigerung des Aufkommens größenordnungsmäßig um den Faktor 10 würden nach ihrer Einschätzung messbare Standortverlagerungen stattfinden. Aber welche Reformalternative sie in diesem Fall präferieren, lassen die Planspielbeteiligten offen. Sie sind sich jedoch in zwei Punkten einig: Erstens plädieren sie für eine steuerliche Mehrbelastung des Vorhaltens unbebauter Grundstücke. Zweitens sprechen sie sich für eine Bemessungsgrundlage aus, die nicht den Gebäudewert enthält.

4.2.7 Bewertung der Ergebnisse

Hinsichtlich der Effektivität der Grundsteuerreformmodelle bezweifeln vier von fünf Planspielregionen die Wirksamkeit der Anreize bei einer aufkommensneutralen Ausgestaltung. Lediglich für die Flächennutzungssteuer konstatieren die Planspielbeteiligten überwiegend, soweit sie sich überhaupt zu einer Aussage durchringen, dass sie Lenkungseffekte in Bezug auf die Nutzung auslösen kann. Eine Planspielregion favorisiert ein alternatives Steuerungsinstrument, nämlich eine

Steuer auf die Unterauslastung von Flächen (Unterschreiten des Maßes der baulichen Nutzung laut Festsetzungen im B-Plan).

In Bezug auf die Praktikabilität tragen die meisten Planspielregionen keine Bedenken hinsichtlich der Umsetzbarkeit der Reformmodelle vor. Allerdings bezweifeln sie, dass bei einer aufkommensneutralen Einrichtung der Aufwand der Umsetzung den Lenkungsertrag rechtfertigt.

Relativ deutlich ist, dass bei vielen Planspielregionen aber Vorbehalte gegen eine entsprechende Erhöhung des Aufkommens bestehen, weil dann auch Verteilungseffekte befürchtet werden, die nicht beabsichtigt sind. Dabei lassen sich die Planspielteilnehmerinnen und -teilnehmer von den Belastungswirkungen leiten, die sie auf der Basis der ausgewählten Flächen berechnet haben. Diese bilden selbstverständlich keine repräsentative Auswahl, sondern wurden auf der Basis der für die Flächenkreislaufwirtschaft relevanten Flächen gebildet. Insofern ist das Argument der nicht intendierten Verteilungseffekte in diesem Kontext mit Vorbehalt zu behandeln.

Hinsichtlich der politischen Umsetzung bezweifeln die Planspielbeteiligten, dass die Bundes- bzw. Landespolitik Ziele wie eine nachhaltige Flächenkreislaufwirtschaft tatsächlich so intensiv verfolgen wird, dass sie ökonomische Abgabelösungen in ausreichend hoher Dimensionierung auf den Weg bringt. Insofern lässt sich ein allgemeiner Pessimismus hinsichtlich des Steuerungswillens der Politik konstatieren.

4.3 Beeinflussung der Flächenausweisung

Im Unterschied zur Flächennutzung, bei der private wie öffentliche Akteure in ihrem Flächen beanspruchenden Verhalten zu beeinflussen sind, geht es bei der Flächenausweisung erst einmal nur um öffentliche Akteure, nämlich die Flächenausweisung betreibenden Kommunen. Dabei spielt die Frage nach der Preissensibilität, die in den vorangegangenen Abschnitten hinsichtlich der Wohn- und Gewerbeimmobilien diskutiert wurde, eine wichtige Rolle.

Damit tatsächlich ökonomisch vernünftige Entscheidungen getroffen werden können, die preisliche Impulse zum Flächensparen berücksichtigen, müssen die Kommunen in der Lage sein, die Kosten und Nutzen einer Flächenausweisung zu erfassen. Dabei wurde im Planspiel davon ausgegangen, dass die Planspielbeteiligten in aller Regel keine Erfahrungen mit Kosten-Nutzen-Betrachtungen³⁵ haben, aber zur Einschätzung der Effekte von ökonomischen Steuerungsinstrumenten in der Lage sein müssen, derartige Überlegungen anzustellen.

Aus diesem Grund wurden die Planspielteilnehmerinnen und -teilnehmer mit stark vereinfachten Kosten-Nutzen-Betrachtungen konfrontiert, anhand derer sie die Systematik der Betrachtung kennen lernen konnten, um dann auf der Basis dieser Kenntnis die Effekte von handelbaren Ausweisungsrechten und Neuausweisungsabgaben diskutieren zu können. Die vereinfachte Kosten-Nutzen-Betrachtung stellte lediglich auf die wichtigsten Effekte ab, die innerhalb des kommunalen Haushalts auftreten. Sie berücksichtigt also beispielsweise nicht die positiven Effekte, die kinderreiche Familien für die Volkswirtschaft haben, sondern fragt lediglich nach den zusätzlichen Kosten der sozialen Infrastruktur, die etwa für einen Kindergarten anfallen.

In einigen Planspielregionen wurde dies kritisch diskutiert – auch wenn gleichzeitig konstatiert wurde, dass selbst dieser stark eingeschränkte Umfang der Kosten-Nutzen-Betrachtung unter anderem bei der Informationsbeschaffung Schwierigkeiten bereitet.

4.3.1 Ergebnisse der Planspielregion Mölln

In der Planspielregion Mölln wurde zunächst festgestellt, dass alle erforderlichen Unterlagen für eine Kosten-Nutzen-Betrachtung innerhalb der Verwaltung zu bekommen sind. Allerdings ist die Datenbeschaffung zeitaufwändig. Viele der infra-

strukturellen Kosten trägt die Gemeinde letztlich nicht, weil sie über den Kommunalen Finanzausgleich zumindest über Pauschalen abgedeckt sind. Inwieweit diese kostendeckend ausgestaltet sind, bleibt offen.

Planspielteilnehmer aus der Region Mölln: „In der Berechnung ist aus Gründen der Aufwandsreduzierung das Problem ausgeklammert worden, dass die Kosten sofort, die Nutzen aber mit Verzögerung eintreten. Zum einen dauert es gegebenenfalls etliche Jahre, bis ein Gebiet gänzlich bebaut ist, zum anderen ist bei Gewerbegebieten zu beachten, dass die Betriebe in aller Regel zunächst ihre baulichen Investitionen abschreiben und somit in den ersten fünf bis zehn Jahren gar keine Gewerbesteuer zahlen.“

Die Erfahrungen der Gemeinden in der Planspielregion mit derartigen Berechnungen fallen sehr unterschiedlich aus. Während es in einigen Gemeinden überhaupt keine wirtschaftliche Betrachtung von Ausweisungen gibt, haben andere Gemeinden in der Vergangenheit wenigstens grobe Versuche unternommen, Kosten und Nutzen zu überschlagen. In einem Amt werden immerhin die Erschließungskosten berechnet, wenn auch Folgekosten für Infrastruktur und Umlagen unberücksichtigt bleiben. Am weitesten gehen die Berechnungen, wenn mit privaten Investoren zusammen entwickelt wird. In diesen Fällen werden Investitionskosten für Infrastrukturmaßnahmen wie Spielplätze oder Grünflächen auf die Investoren abgewälzt. Zum Teil werden auch Ablösesummen mit den Investoren für zukünftig anfallende Folgekosten vereinbart.

Erheblich zu Buche schlagen die Kosten der Vorfinanzierung bei der Erschließung und beim Grunderwerb. Bislang betreiben einige Gemeinden bewusst eine Bevorratung für eigene Bürgerinnen und Bürger. Hinsichtlich der Gewerbeflächen sind die relevanten Flächenausweisungen aber vor zehn Jahren erfolgt, sodass diese Betrachtungen nach Auffassung eines Teilnehmers erst bei einer massiven und dauerhaften konjunkturellen Erholung relevant werden.

³⁵ Mit Absicht ist die Rede von Kosten-Nutzen-Betrachtungen und nicht von Kosten-Nutzen-Analysen, weil Letztere tatsächlich die Einstellung aller volkswirtschaftlich entstehenden Kosten und Nutzen beinhalten müssten. Die Kosten-Nutzen-Betrachtung greift diese Systematik zwar auf, stellt aber geringere Anforderungen an die einzustellenden Parameter und begnügt sich letztlich mit einer einzelwirtschaftlichen Betrachtung der Kommune.



Für kleine Gemeinden seien derartige Betrachtungen kaum aussagekräftig, da zu viele Schätzungen erforderlich seien. Zwar führten die Kosten-Nutzen-Betrachtungen zu einer Sensibilisierung, aber die Relevanz für die Flächenkreislaufwirtschaft sei eher von mittlerer Bedeutung.

Grundsätzlich stellt ein Problem dar, dass viele Politikerinnen und Politiker noch immer einem ungeprüften Wachstumsdenken folgen, in dem Kosten-Nutzen-Betrachtungen keinen Platz haben. In diesem Zusammenhang wäre es hilfreich, wenn die Gemeinden zu einer doppelten Buchführung gezwungen wären, in der sie auch Abschreibungen für Infrastruktur zu berücksichtigen hätten. Insgesamt wird die Auffassung vertreten, dass die konsequente Anwendung von Kosten-Nutzen-Betrachtungen durchaus dämpfende Auswirkungen auf die Neuausweisung haben kann.

Bei einer *Abgabe auf Neuausweisung* würden nach Auffassung der Planspielteilnehmerinnen und -teilnehmer bereits Beträge von einem Euro/m² zur Unwirtschaftlichkeit der Neuausweisung führen, wenn sie nicht auf die Käufer überwältzt werden können. Die Planspielbeteiligten sehen im Wohnungsbau deshalb eine vollständige Überwälzung auf Eigentümer oder Nutzer als notwendig an. Das würde die Nachfrage der eigenen Bürgerinnen und Bürger erheblich dämpfen, während Bewohnerinnen und Bewohner aus dem Speckgürtel Hamburgs weiterhin kaum vermindert in die Planspielregion drängten, weil die Differenz der Bodenpreise dadurch nur marginal reduziert würde.

Planspielteilnehmer aus der Region Mölln: „Für eine Umlage ist die Akzeptanz der kommunalen Akteure deutlich höher als für eine im Landeshaushalt ‚untergehende‘ Abgabe.“

Grundsätzlich könnte die Abgabe von folgenden Akteuren getragen werden: dem Grundstücksveräußerer durch verringerten Verkaufspreis, der Kommune als Entwicklerin (und damit der Allgemeinheit) oder dem Grundstückserwerber. Wenn die Baulandausweisungsabgabe den Ankaufspreis senkt, belastet sie als partieller Planungswertausgleich den Grundstücksveräußerer. Sie

würde keine Relevanz für die Flächenkreislaufwirtschaft entfalten, aber dafür einen Teil des Gewinns abschöpfen, den der Grundstückseigentümer ohne eigenes Zutun realisiert. Reicht der Veräußerer die Abgabe aber im Kaufpreis an die Gemeinde als Zwischenerwerber weiter und überwälzt die Gemeinde ihrerseits die Abgabe auch auf den Enderwerber, dann führt dies wahrscheinlich zu einer Anpassung der Flächennachfrage, weil die Flächennachfrager einen Impuls erhalten, ihre Nachfrage zu reduzieren oder zu verlagern. Allerdings bleibt unklar, mit welchen Verlagerungen bei einer bundesweiten Einführung zu rechnen ist. Die Planspielbeteiligten sehen eine solche Abgabe als erheblichen Anreiz an, die Flächeninanspruchnahme zu senken, wenn sie ausschließlich den Außenbereich betrifft.

In diesem Zusammenhang diskutieren die Teilnehmerinnen und Teilnehmer auch eine Umlage, die auf der Erhebungsseite wirkungsgleich ist, auf der Verwendungsseite aber für die kommunalen Akteure nach deren Aussage deutlich attraktiver ausfällt. Damit könne man beispielsweise regionale Infrastruktur finanzieren. Im Kreis Rendsburg existiert eine derartige freiwillige Umlage, die auf Flächenausweisungen erhoben wird. Ein Planspielteilnehmer plädiert für eine nach zentralen Orten und Peripherie differenzierte Abgabe mit einem höheren Abgabesatz für die nicht zentralen Orte.

So wie die Umlage bei gleichem Abgabe- bzw. Umlagesatz auf der Erhebungsseite denselben Impuls auslöst wie die Baulandausweisungsabgabe, so lösen auch die *handelbaren Flächenausweisungsrechte* bei gleichem Preis pro Ausweisungsrecht denselben Impuls aus. Die Instrumente unterscheiden sich darin, an welcher Steuerungsgröße der Staat ansetzt und welche Implikationen für Praktikabilität und Umsetzung existieren. Während es bei der Umlage sowie der Abgabe darauf ankommt, einen entsprechend hohen Umlage- bzw. Abgabesatz durchzusetzen, um den Flächenverbrauch einzudämmen, ist bei den Ausweisungsrechten ein entsprechend begrenztes Kontingent an Ausweisungsrechten zur Verfügung zu stellen, aus dem sich dann über die Nachfrage der Kommunen der Preis erst ergibt.

Planspielteilnehmer aus der Region Mölln: „Der Markt für Ausweisungsrechte für Wohnbauflächen sollte nur innerhalb von räumlich begrenzten Regionen mit vergleichbaren Strukturdaten und Entwicklungsperspektiven stattfinden. Anderenfalls besteht die Tendenz, dass eine verdeckte Strukturförderung (Kommunen in strukturschwachen Räumen veräußern ihre Rechte an Kommunen in Entwicklungsräumen) über den Handel mit Ausweisungsrechten initiiert wird.“

Für die Planungsregion Mölln wird auch bei den vorgegebenen restriktiven Ausweisungskontingenten mit einer verzögerten Aufnahme des Handels mit Rechten gerechnet. Die Planspielbeteiligten sehen den Handel erst nach etwa fünf Jahren in Schwung kommen. Zu diesem Zeitpunkt wäre die Stadt Mölln eindeutig Nachfrager nach Ausweisungsrechten, während die kleinen Gemeinden tendenziell alle Anbietergemeinden wären. Besonders starke Anbieter wären die Gemeinden, die aufgrund ihrer mangelnden verkehrlichen Anbindung Lagenachteile haben. Insgesamt würde die Planspielregion nach Auffassung der Teilnehmerinnen und Teilnehmer nur in geringem Ausmaß Ausweisungsrechte exportieren.

Die Planspielbeteiligten empfinden ihre Planspielregion als zu eng gewählt, um den Handel mit Ausweisungsrechten zu simulieren, zumal die Planspielregion das 30-Hektar-Ziel bereits gegenwärtig erfüllen würde. Sinnvoller sei es, für dieses Instrument die Regionalplanungsregionen heranzuziehen. In Bundesländern mit sehr kleinteiliger Gemeindestruktur sei es generell schwieriger, einen entsprechenden Handel zu organisieren, weil ein Nachfrager (Mölln) sich immer mit mehreren Gemeinden auf einen Zukauf einigen müsse, bevor er ein Projekt realisieren könne. Dadurch entstünden erhebliche Transaktionskosten.

Im Planspiel kam es zu einem Angebotspreis der Stadt Mölln zwischen 30 000 und 50 000 Euro pro Hektar. In diesem Bereich wäre es für die Umlandgemeinden attraktiv, über einen Verkauf nachzudenken, allerdings ist in keiner Gemeinde bei den zugrunde liegenden Zuweisungsregeln des Planspiels ein Kontingent über einem Hektar entstanden, sodass sich für die Anbietergemeinden angesichts hoher Transaktionskosten ein Verkauf als nicht lohnend darstellen könnte. Die Planspielteilnehmerinnen und -teilnehmer machen überdies deutlich, dass die Verkaufsent-



Abbildung 18:
Kommunale und regionale Akteure bei den Planspielen in der Region Mölln

Foto:
Stephanie Bock.

scheidung letztlich von den politischen Gemeindevertretungen abhängig ist.

Zu den eindeutigen Wirkungen der Ausweisungsrechte zählt nach Aussage der Planspielbeteiligten ein Druck zur Nachverdichtung in der Stadt Mölln, aber auch in den Umlandgemeinden. Landesweit erwarten die Planspielteilnehmerinnen und -teilnehmer eine stärkere Konzentration auf wirtschaftsstarke und wachsende Kommunen. Dies konterkariere das erklärte Ziel Schleswig-Holsteins, besonders den ländlichen Raum zu fördern. Die Entscheidung für die Ausweisung falle damit auf einer ökonomischen Ebene und könne zu einer planerischen Schieflage führen.

In einer abschließenden Betrachtung der Alternativen Abgabe (oder Umlage) versus Ausweisungsrechte sprachen sich die Teilnehmerinnen und Teilnehmer für die Einrichtung einer Abgabe aus, weil diese „transparenter und gerechter“ sei. Nach ihrer Auffassung greift der Abgabemechanismus nicht in die Planungshoheit der Gemeinden ein. Wichtig sei auch, dass bei der Abgabe keine Zahlungen von einer Gemeinde an eine andere erfolgten, sondern ein gemeinsamer Fonds entstünde. Die Teilnehmerinnen und Teilnehmer räumen ein, dass bisher einfach zu wenig Erfahrungen mit dem Instrument von handelbaren Ausweisungsrechten vorliegen, um eine höhere Akzeptanz zu erreichen.

Die mit der ständigen Marktbeobachtung verbundenen Kosten sowie die schwierige Prognostizierbarkeit des Preises bilden das Hauptargument der Teilnehmerinnen und Teilnehmer gegen die



Ausweisungsrechte. Sie ziehen deshalb eine Abgabe vor. Noch stärker favorisieren sie eine Umlage, weil sie bei dieser einen höheren Einfluss auf die Verwendung erhoffen als bei einer Abgabe des Landes oder des Bundes.

4.3.2 Ergebnisse der Stadt Duisburg

Für die Planspielbeteiligten der Stadt Duisburg zählen sowohl die Herstellung als auch die Beachtung von Kostentransparenz bei planerischen Flächenneuausweisungen zu den selten zu beobachtenden Ereignissen. Dies liege auch daran, dass eine nachvollziehbare Methodik fehle, die instruktiv für die politische Planungsentscheidung sei. Bei der Informationsbeschaffung für das Planspiel zeigte sich dann auch, dass wegen der Einbeziehung vieler Stellen in der Verwaltung der Aufwand beträchtlich war. Hilfreich wäre es, wenn das Berichtssystem der Stadt darauf eingerichtet wäre, entsprechende Daten bereitzustellen. Dies ist bisher aber nicht der Fall. Deswegen halten die Teilnehmerinnen und Teilnehmer auch die Aussagefähigkeit derartiger Kosten-Nutzen-Betrachtungen noch für begrenzt, auch wenn sich damit grobe Fehler vermeiden ließen, und verlangen nach einer verfeinerten Methode, um Planungsentscheidungen gezielt zu unterstützen. Direkte Wirkungen sehen sie mit der *Kosten-Nutzen-Betrachtung* nicht verbunden und glauben generell auch nicht, dass sich das Ausweisungsverhalten der Stadt dadurch verändern ließe, weil bei oberzentralen Ausweisungen für Wohngebiete ebenso wie für Gewerbegebiete praktisch immer ein positiver Saldo entstünde. Letztlich müsse aber bedacht werden, dass die Ausweisungsentscheidung immer eine politische Entscheidung ist, die sich nicht durch eine entsprechende Kosten-Nutzen-Betrachtung ersetzen lässt.

Eine *Abgabe auf Neuausweisungen* von Bauland von einem Euro/m² für Wohnbauflächen und von fünf Euro/m² für Gewerbebauflächen würde in Duisburg in der Kosten-Nutzen-Betrachtung zu einem positiven Saldo für Wohnen und einem negativen Saldo für die ausgesuchten Gewerbegebiete führen. Trotz dieser Wirkung glaubt man in Duisburg, dass es kaum noch zu Ausweisungen

in Duisburg käme, aber auch das Umland seine Ausweisung wohl drastisch einschränken würde. Dafür wäre allerdings eine Versechsfachung des Abgabesatzes notwendig. Die Ausgestaltung eines derartigen Lenkungsimpulses als Umlage wäre nach Ansicht der Teilnehmerinnen und Teilnehmer zielführend, weil dadurch die Brachflächenrevitalisierung vorangetrieben werden könne. In aller Regel sei auch von einer vollständigen Überwälzung des Lenkungsimpulses auf die Nachfrager auszugehen. Bei der betrachteten Ausgestaltung mit dem geringen Abgabesatz sei aber die Relevanz für die Flächenkreislaufwirtschaft eher gering.

Als besonders problematisch sehen die Planspielbeteiligten an, dass Kommunen mit umfangreichen Ausweisungen in der Vergangenheit durch die Abgabe belohnt würden, und sie fordern eine entsprechende Ergänzung des Instruments.

Die *handelbaren Ausweisungsrechte* sollten nach Auffassung der Planspielbeteiligten differenziert nach Wohnen und Gewerbe ausgewiesen werden. Dies sei schon deshalb notwendig, weil im Ruhrgebiet momentan 5000 Hektar Gewerbeflächen brachliegen. Da die Belegung von Gewerbeflächen rund zehn Jahre erfordere, wäre auch zu überlegen, ob die Zuteilung von Ausweisungsrechten nicht in diesem Turnus erfolgen sollte. Dies wäre auch für Wohngebiete nicht zu lang. Eine zeitliche Befristung sei hilfreich, um den Handel zu stärken.

Das Gebiet, innerhalb dessen der Handel der Ausweisungsrechte für Wohnen erfolgen sollte, ließe sich eventuell sogar auf das gesamte Ruhrgebiet ausweiten. Eigentlich wäre es nach Auffassung der Planspielbeteiligten noch sinnvoller, die Gebietsabgrenzung über Pendlerströme vorzunehmen. Bei den Ausweisungsrechten für Gewerbe halten einige der Teilnehmerinnen und Teilnehmer wegen der großen Reserven in den Kernen wie auch dem Umland den Handel für mittelfristig noch nicht wirksam.

Im Handel der Ausweisungsrechte träte der Kern der Region als Nachfrager auf, das Umland wäre der Anbieter. Echte Verlierer einer solchen Regelung gäbe es nicht. In den Anbietergemeinden

käme es aufgrund der höheren Verfügbarkeit von Mitteln wohl zu einer Verbesserung von Wohnumfeldqualitäten. Allerdings rechnen auch die Planspielbeteiligten von Duisburg mit erheblichen Problemen bei der Prognose des zukünftigen Bedarfs an Ausweisungsrechten. Bislang fehlt es auch an einem regionalen Entwicklungskonzept, das die Potenziale besser darstellen könnte. Ebenfalls mit Schwierigkeiten rechnen die Teilnehmerinnen und Teilnehmer beim Erwerb von Ausweisungsrechten durch die Kernstädte, weil diese unter erheblichem Finanzmangel litten. Insgesamt könnte es für die Region interessant sein, wenn auch ein bundesweiter Export der Ausweisungsrechte möglich wäre, denn vermutlich träte die Region als Exporteur auf und könnte damit den Zufluss von finanziellen Mitteln stärken.

Planspielteilnehmer aus Duisburg: „Für eine bundesweite Handhabung ist das Instrument (handelbare Flächenausweisungsrechte) sehr interessant, da im Ruhrgebiet genug Restflächen/Altflächen für Recycling vorhanden sind und die Nachfrage nach neuem Bauland zurückgeht; durch den Verkauf von Rechten könnten Einnahmen erzielt werden, die direkt der Wohn(umfeld)qualität im Ruhrgebiet zugute kämen.“

Besonderen Wert legen die Planspielbeteiligten darauf, dass Brach- und Recyclingflächen im System der handelbaren Ausweisungsrechte berücksichtigt werden. Deshalb begrüßen sie die Einführung von „weißen Zertifikaten“, bei denen die Rückführung von Flächen in die Nutzung entsprechend belohnt wird.

Die Relevanz für die Flächenkreislaufwirtschaft schätzen die Planspielbeteiligten als hoch ein. Sie zweifeln indes an der politischen Umsetzbarkeit, gerade weil das Instrument sehr wirkungsvoll wäre und viele gestalterische Optionen liefern könnte.

4.3.3 Ergebnisse der Planspielregion Nordthüringen

Auch in der Planspielregion Nordthüringen ist Kostentransparenz bei Flächenausweisung selten. Auch hier fehlen den Planspielbeteiligten klare Anleitungen, um nachvollziehbare und angemessen detaillierte *Kosten-Nutzen-Betrachtungen* anstellen zu können. Bei der vereinfachten

Kosten-Nutzen-Betrachtung im Planspiel zeigte sich auch, dass nicht alle erforderlichen Daten beschafft werden konnten, um die Gewerbeflächen zu analysieren. Bei den Wohngebieten wäre zu bedenken, dass auch die Kaufkraft neuer Bewohner einzubeziehen ist, da diese ja meist über ein geregeltes Einkommen verfügen. Die Kosten-Nutzen-Betrachtung des Planspiels bilde folglich nur einen Ausschnitt der tatsächlich entstehenden Folgen ab. Aber auch in dieser Form habe die Kosten-Nutzen-Betrachtung bereits einen möglichen Effekt, weil sie den Blick auf die zum Teil auch späten Folgen richte. Um dies zu verstärken, solle man auch zusätzlichen Quell- und Zielverkehr, Schülerverkehr sowie die medizinische Versorgung in die Betrachtung aufnehmen. Eine originäre Wirkung zugunsten der Ziele der Flächenkreislaufwirtschaft schreiben die Teilnehmerinnen und Teilnehmer der Kosten-Nutzen-Betrachtung jedoch nicht zu. Es bedürfe einer Koppelung mit einem Instrument, das die Ausweisung deutlich verteuere. Insgesamt sehen die Teilnehmerinnen und Teilnehmer aber eine mittlere bis hohe Relevanz für dieses Instrument, da es Voraussetzungen schaffe, die für die anderen Instrumente wichtig seien.

Planspielteilnehmer aus Nordthüringen: „Schon bei der Planung derartiger Wohngebiete sollte die kostenseitige Auswirkung genauer betrachtet werden. Wichtig ist auch, vorher festzustellen, welche zusätzliche soziale und technische Infrastruktur notwendig ist und welche vorhandenen Kapazitäten genutzt werden können.“

Die Einführung einer *Neuausweisungsabgabe* hat auch schon bei dem vorgeschlagenen Abgabesatz von einem Euro/m² für Wohngebiete in der Modellrechnung der Planspielregion Nordthüringen deutliche Auswirkungen, denn auf der Basis dieser Rechnung würde das Beispielgebiet nicht mehr ausgewiesen werden. Allerdings geben die Teilnehmerinnen und Teilnehmer eine Reihe von Punkten zu bedenken: So sind sie der Auffassung, dass Gemeinden mit geringen Bodenpreisen die Abgabe kaum überwälzen und daher gar nicht mehr ausweisen können. Die Abgabe sieht aber nicht vor, dass diese Gemeinden irgendwelche Kompensationsleistungen erhalten. Außerdem wanderten junge Familien dann aus diesen Orten tendenziell stärker ab, weil keine geeigneten Flächen für sie bereitgestellt würden.



Auch im gewerblichen Bereich dürften den Planspielbeteiligten zufolge deutliche Effekte auftreten. Der Abgabesatz von fünf Euro/m² dürfte wohl nur in kleinen Gemeinden ausreichen. In großen Gemeinden wäre ein höherer Abgabesatz notwendig, um Wirkungen zu erzeugen. Allerdings dürfe man nicht von einer vollständigen Überwälzung ausgehen. Dem Instrument wird für die Flächenkreislaufwirtschaft eine mittlere Relevanz zugemessen.

Bei der Ausgestaltung der *handelbaren Ausweisungsrechte* favorisieren die Teilnehmerinnen und Teilnehmer die Region bzw. das Land Thüringen als räumliche Abgrenzung des Marktes. Sie sprechen sich gegen einen Handel auf Bundesebene aus, weil sie einen Ausverkauf der Region befürchten. Eine sachliche Gliederung halten sie nicht für notwendig und sehen auch keinen Bedarf für eine zeitliche Befristung, weil nach ihrer Auffassung ein Ansparen möglich sein sollte. Eine gewisse Gefahr sehen die Teilnehmerinnen und Teilnehmer für den Handel, weil nach ihrer Meinung Missgunsteffekte verhindern könnten, dass realistische Verkaufspreise zustande kommen. Sie meinen deshalb, dass es nicht zu einem Handel kommen wird, obwohl auch in dieser Planspielregion die zentralen Orte als Nachfrager und die kleinen Gemeinden als Anbieter auftreten würden. Ohnehin sehen sie neben den Missgunsteffekten auch Probleme aufgrund der schwierigen Finanzlage der Kommunen und der aus diesem Instrument folgenden geringen Flexibilität bei Gewerbeansiedlungen. Gerade bei kurzfristig entstehender Nachfrage nach Gewerbeflächen würde das Instrument behindernd wirken.

Echte Verlierer dieses Instruments erkennen die Teilnehmerinnen und Teilnehmer nicht, auch wenn sie eine relative Belohnung für Kommunen sehen, die in der Vergangenheit großzügig ausgewiesen haben. Dafür sollte eine entsprechende Regelung gefunden werden, um nicht die sparsam ausweisenden Kommunen nachträglich zu bestrafen.

Insgesamt diskutierten die Beteiligten das Instrument so kontrovers, dass sie sich nicht auf eine gemeinsame Position einigen konnten. Allerdings befürworten sie alle weiteren vorgeschlagenen

Möglichkeiten des Interessenausgleichs wie Fonds, zusätzliche Ausweisungsrechte für bestimmte Maßnahmen wie Nutzung innerstädtischer Brachen oder „weiße Zertifikate“.

4.3.4 Ergebnisse der Planspielregion Rheinhessen-Nahe

In der Planspielregion stellte sich im Kontext der *Kosten-Nutzen-Betrachtung* als Hauptproblem die Ermittlung der Kosten der sozialen Infrastruktur heraus, da sowohl die Beschaffung der Daten als auch die Einschätzung der voraussichtlichen Inanspruchnahme Schwierigkeiten bereiten. Für die Gemeinden wäre zusätzlich wichtig, die Kapitalkosten und Einnahmen oder Ausgaben für die Flächenbereitstellung zu berücksichtigen. Grundsätzlich liegt aber eine Schwierigkeit darin, dass bei der Aufstellung eines Bebauungsplans viele der erforderlichen Angaben noch nicht als gesicherte Zahlen vorliegen, sondern prognostiziert werden müssen. Da zudem in den kleineren Gemeinden die Kostenstrukturen aufgrund übergemeindlicher Infrastruktur komplizierter sind, gerade in diesen aber Kostentransparenz noch seltener hergestellt wird als in den großen Gemeinden, bedarf es einer angepassten Kosten-Nutzen-Betrachtung nach Gemeindegrößen.

Planspielteilnehmer aus Rheinhessen-Nahe: „Die Rechnung kann nur eine Näherung sein. Das Modell muss möglichst viele Einflussfaktoren bzw. Einnahmen und Ausgaben beinhalten, darf aber zugleich nicht zu komplex sein. Geschätzte bzw. angenommene Werte müssen plausibel sein, womit ein ‚Laie‘ seine Probleme haben dürfte.“

Die Teilnehmerinnen und Teilnehmer schlagen vor, dass eine obligatorische Betrachtung nicht nur beim einzelnen Bebauungsplan vorzusehen ist, sondern auch auf der Ebene des Flächennutzungsplans, um eine vergleichende Betrachtung zu ermöglichen und die Gebiete zu identifizieren, in die Nachfrage zu lenken ist.

Ungeachtet der Schwierigkeiten bei der vereinfachten Kosten-Nutzen-Betrachtung ist nach Meinung der Teilnehmerinnen und Teilnehmer eine umfassendere Form der Betrachtung anzustreben, um die volkswirtschaftlichen Kosten und

Nutzen abzubilden. Erst dadurch könne das erforderliche Umdenken in der Politik ausgelöst werden, das die Vorteile einer Innenentwicklungsstrategie gegenüber der Außenentwicklung wahrnehme.

Insgesamt sehen die Beteiligten neben den methodischen Problemen und der politischen Manipulierbarkeit vor allem aber das Potenzial, das mit derartigen Betrachtungen verbunden ist. Insofern bewerten sie die Kosten-Nutzen-Betrachtung als wichtiges Instrument der Flächenkreislaufwirtschaft, wobei jedoch immer die Spannung zwischen Handhabbarkeit und Ausgaskraft zu lösen sein wird.

Eine *Neuauisweisungsabgabe* hätte nach Meinung der Teilnehmerinnen und Teilnehmer sehr heterogene Belastungswirkungen. Im Landkreis Birkenfeld würde die Abgabe etwa zehn Prozent des Grundstückspreises ausmachen und bei Nicht-Überwälzbarkeit die Gemeinden erheblich belasten. Für die Planspielbeteiligten nicht nachvollziehbar war, dass auch bei einer vollständigen Überwälzbarkeit Wirkungen von der Abgabe ausgehen, weil die Nutzer ihre Flächennutzungsentscheidungen entsprechend anpassen. Für die Planspielbeteiligten stand offenbar das Risiko für die Gemeinden im Vordergrund, bei Fehlinvestitionen die Abgabe selbst tragen zu müssen. Sie plädieren dafür, erstens eine nach Märkten differenzierte Abgabe einzuführen, zweitens diese als Umlage auszugestalten und drittens einen ausreichend hohen Abgabe- bzw. Umlagesatz politisch durchzusetzen.

Planspielteilnehmer aus Rheinhessen-Nahe: „Vom Grundsatz her sollte das Aufkommen aus Subsidiaritätsgründen bei den Kommunen verbleiben und zweckgebunden für die Innenentwicklung verwendet werden.“

Die Teilnehmerinnen und Teilnehmer diskutierten überwiegend zustimmend, dass die *handelbaren Ausweisungsrechte* im Verhältnis 80:20 zwischen zentralen und peripheren Orten aufgeteilt werden sollten. Dennoch sollte es nicht zu einer räumlichen Trennung kommen, weil die zentralen Orte nur nachfragen, während die nicht-zentralen Orte überwiegend anbieten würden. Insofern sei ein gemeinsamer Markt sinnvoll. Weil in der

Planspielregion rund 300 Gemeinden als Transaktionspartner in Frage kommen, schlagen die Planspielbeteiligten vor, den Handel zu vereinfachen, indem nur Verbandsgemeinden oder Landkreise Transaktionspartner sind.

Grundsätzlich erwarten die Teilnehmerinnen und Teilnehmer, dass sich durch die Einrichtung von Ausweisungsrechten eine Bedarfsüberprüfung bei den Gemeinden ergibt, wenn diese auf einmal für höhere Bedarfe auch zahlen müssten. Einen Zukauf halten sie nur in den Fällen für wahrscheinlich, in denen ein Erschließungsträger die zusätzlichen Kosten übernehmen würde. Gleichzeitig sei zu vermuten, dass einzelne Gemeinden auf jeden Fall von einem Verkauf absehen, auch wenn sich dies wirtschaftlich als nachteilig herausstellen könne. Schon heute sei vielen Gemeinden klar, dass eine Ausweisung sich häufig „nicht kaufmännisch“ für die Gemeinde rechne, die verantwortlichen Politikerinnen und Politiker befürworteten aber trotzdem die Ausweisung aufgrund anderer Gesichtspunkte. Umgekehrt halten es die Planspielbeteiligten für unwahrscheinlich, dass kleinere Gemeinden tatsächlich verkaufen, weil die zufließenden Haushaltsmittel zu gering sind, um nennenswerte Einnahmen zu generieren.

Auch in dieser Planspielregion weisen die Teilnehmerinnen und Teilnehmer darauf hin, dass mit der Einrichtung von Ausweisungsrechten die ohnehin starken Kommunen weiter erstarken, während die schwachen weiter geschwächt werden. Allerdings sehen sie, dass bei den Ausweisungsrechten ein

Abbildung 19: Kommunale und regionale Akteure bei den Planspielen in der Region Rheinhessen-Nahe

Foto: Thomas Preuß.





inhärenter Ausgleich stattfindet, weil die verkauften Gemeinden den Kaufpreis erhalten. Grundsätzlich biete das Instrument damit aber nur einen partiellen Interessenausgleich zwischen den Gemeinden, trage aber nicht dazu bei, die interkommunale Konkurrenz aufzulösen. Insgesamt stelle sich die Frage, ob eine straffe Raumplanung nicht ebenso in der Lage sei, die Zuweisung der Ausweisungsgebiete sicherzustellen. Zwar bedürfe es dann immer noch eines Interessenausgleichs, aber auch diesen solle man innerhalb der Raumplanung gewährleisten. Infolgedessen bewerten die Planspielbeteiligten das Instrument eher als von niedriger bis mittlerer Relevanz für die Flächenkreislaufwirtschaft.

4.3.5 Ergebnisse der Planspielregion Stuttgart

In der Planspielregion Stuttgart weisen die Planspielteilnehmerinnen und -teilnehmer auf der Basis einiger Modellrechnungen zur Wirtschaftlichkeit von Flächenausweisungen ebenfalls auf Schwierigkeiten bei der Kostenermittlung hin. Unter anderem fällt es schwer, die Kosten gebietsbezogen abzugrenzen. Viele Kostenarten lassen sich nur standardisiert erfassen, und für einige Größen fehlen monetäre Maßstäbe zur Bewertung sogar ganz, so etwa bei weichen Standortfaktoren wie Erholung, Sicherheit usw. Schließlich weisen auch die Stuttgarter Beteiligten darauf hin, dass aufgrund der Vereinfachung Kosten, die außerhalb des Kommunalhaushalts anfallen, nicht berücksichtigt sind.

Grundsätzlich werden derartige Betrachtungen aber für notwendig erachtet, um im Zusammenhang mit flächenpolitischen Entscheidungen Transparenz herzustellen. Dafür sei auch die Nachvollziehbarkeit zu gewährleisten. Möglicherweise ließe sich die Betrachtungsform vereinfachen, indem man nur langfristige Unterhaltungskosten von Baugebieten betrachte. Auf jeden Fall bedürfe es einer wissenschaftlich fundierten und zugleich vermittelbaren Form der *Kosten-Nutzen-Betrachtung*, die Unterhaltungs-, Instandsetzungs- und sonstige Betriebskosten integrieren müsse. Hinsichtlich der Langfristwirkungen seien auch die Kapitalkosten zu bedenken. Eine solche Betrachtung sei unabhängig von

der Art der Ausgestaltung obligatorisch einzuführen. Entsprechend bewerten die Teilnehmerinnen und Teilnehmer die Relevanz des Instruments fast einstimmig als hoch. Zweifel an der politischen Umsetzbarkeit und ausreichender Datenverfügbarkeit bestehen in dieser Planspielregion nicht.

Bei der *Abgabe auf die Neuausweisung von Bauland* unterscheiden die Beteiligten zwischen der Lenkungsfunktion auf der Erhebungsseite und der Finanzierungsfunktion auf der Verwendungsseite der Abgabe. Bei der Ausgestaltung als Sonderabgabe sehen sie verfassungsrechtliche Probleme, weil das Kriterium der Gruppennützigkeit nach ihrer Auffassung nicht erfüllt ist. Überdies halten sie eine Baulandausweisungsabgabe für politisch schwer vermittelbar. Innerhalb der Teilnehmergruppe wird der Lenkungsfunktion der Abgabe nur eine geringe Relevanz beigemessen, während für die Finanzierungsfunktion der Abgabe eine insgesamt etwas höhere Relevanz gesehen wird. Die Teilnehmerinnen und Teilnehmer präferieren das Umlagemodell.

Insgesamt herrscht unter den Planspielbeteiligten die Auffassung, dass eine Kontingentierung der Flächenausweisung erforderlich ist, dass aber die Zuteilung nicht im Rahmen des Planungsrechts durch ökonomische Instrumente erfolgen sollte, sondern ausschließlich durch die Regionalplanung vorzunehmen sei. Deshalb sei es allein erforderlich, eine entsprechend starke Regionalplanung durchzusetzen, die sowohl die Kontingentierung als auch die Zuteilung organisiere. Die Frage nach einem Interessenausgleich, die sich in diesem Zusammenhang dann noch schärfer als ohnehin stellt, lassen die Planspielteilnehmerinnen und -teilnehmer unbeantwortet, sehen aber wohl das damit verbundene Problem. Sie messen dem Instrument der *handelbaren Flächenausweisungsrechte* für die Verfolgung der Flächenkreislaufwirtschaft keine Bedeutung bei.

Der Markt für handelbare Ausweisungsrechte müsste den Teilnehmerinnen und Teilnehmern zufolge räumlich differenziert ausgestaltet sein: mit einem Markt für die lediglich Eigenentwicklung betreibenden Gemeinden und einem Markt für die Siedlungsbereiche. Die Beteiligten halten es auch für erforderlich, die Flächenausweisungsrech-

Planspielteilnehmer aus der StadtRegion Stuttgart: „Speziell in der Region Stuttgart werden Unterschiede zwischen ‚armen‘ und ‚reichen‘ Kommunen gesehen. Dazu trägt bei, dass die Einnahmen aus Einkommen- und Gewerbesteuern sowie Schlüsselzuweisungen und anderen Einnahmen stammen. Die Ausgaben bestehen neben direkten Ausgaben im Wesentlichen aus Umlagen und Ausgleichsfonds. Dies führt dazu, dass einige reiche und mit sprudelnden Einnahmequellen versehene Kommunen in der Region vorhanden sind, während gleichzeitig andere Kommunen große finanzielle Probleme haben. Erstere wären in der Lage, Rechte zuzukaufen und ihren Wohlstand zu mehren, während Letztere kaum die Chance auf einen gerechten Ausgleich hätten. Damit würde eine nachhaltige und auf Ausgleich zielende Entwicklung konterkariert.“

te nur für relativ kurze Zeiträume zuzuteilen und sie zügig verfallen zu lassen. In der praktischen Umsetzung sehen sie ein Problem darin, dass die Bebauungspläne zurzeit nur anzeigepflichtig sind. Würden handelbare Ausweisungsrechte existieren, müsste aber eine genaue Kontrolle erfolgen, um sicherzustellen, dass für einen Bebauungsplan auch ausreichend Ausweisungsrechte vorliegen. Dies würde bedeuten, dass es einer Genehmigungspflicht bedarf. Auch in der Planspielregion Stuttgart sieht man die Gefahr, dass finanzstarke Kommunen ihre Rechte eher verfallen lassen, als sie an andere Gemeinden zu verkaufen, um diesen eine Entwicklungsmöglichkeit vorzuenthalten.

4.3.6 Bewertung der Ergebnisse

Ökonomische Instrumente beruhen darauf, dass die Akteure entsprechende Kalküle aufstellen können. Die vielfältigen Probleme bei der Datengewinnung für die *Kosten-Nutzen-Betrachtung* zeigen indes, dass die Planspielteilnehmerinnen und -teilnehmer mit derartigen Vorgehensweisen kaum Erfahrungen haben. Sie kritisieren fast unisono, dass es bislang an geeigneten Instrumenten mangelt, um Transparenz über die Folgekosten eines Bebauungsplans herzustellen. Infolgedessen sei es auch in den meisten Gemeinden schwierig, schon das hier vorgestellte vereinfachte Verfahren zur Anwendung zu bringen. Dennoch sehen sie auch in einer zu starken Vereinfachung Probleme, weil die Abgrenzung des kommunalen Haushalts viele positive und negative Wirkungen nicht sichtbar mache, die eigentlich ebenfalls zu berücksichtigen seien.

Alle Planspielregionen bewerten die Kosten-Nutzen-Betrachtung als grundsätzlich positiv. In einer Planspielregion sieht man indes, dass allein Transparenz noch keine wesentliche Änderung im Ausweisungsverhalten der Kommunen bringen wird, weil andere, politische Argumente ausschlaggebend seien. Die Beteiligten fordern deshalb einen flankierenden Lenkungsimpuls, wie er durch die Baulandausweisungsabgabe, eine entsprechende Umlage oder die handelbaren Ausweisungsrechte gegeben wird.

Um die Kosten-Nutzen-Betrachtung indes wirkungsvoll zu gestalten, sei sie auf eine sichere methodische Basis zu stellen, die nachvollziehbar und einfach handhabbar sein müsse, damit sie sich in der Verwaltung durchsetzen kann. Allerdings sehen einige Teilnehmerinnen und Teilnehmer auch dann noch die Gefahr einer politischen Manipulation der Kosten-Nutzen-Betrachtung. Grundsätzlich spricht, wenn entsprechende Vorarbeiten zur Standardisierung der Kosten-Nutzen-Betrachtung existieren, nach Auffassung einiger Planspielbeteiligten viel dafür, derartige Untersuchungen obligatorisch einzuführen. Dafür sehen sie auch keine gravierenden Probleme in der politischen Umsetzung.

Die *Baulandausweisungsabgabe* ist auf der Wirkungsseite identisch mit einer entsprechenden Umlage. Die beiden Instrumente unterscheiden sich wirkungstechnisch lediglich darin, dass auf der Finanzierungsseite ein anderer Akteur über die Verwendung bestimmt. Grundsätzlich gilt, dass die Planspielteilnehmerinnen und -teilnehmer erhebliche Vorbehalte gegen ökonomische Instrumente haben. Dies hängt sicher damit zusammen, dass sowohl Umlage als auch Abgabe sowie handelbare Ausweisungsrechte als nicht konform mit der Planungsphilosophie angesehen werden. Die Befürchtung, Steuerungspotenziale an einen ökonomischen Mechanismus zu verlieren, ist auch in den Planspielregionen groß, die sich schon intensiver mit ökonomischen Instrumenten beschäftigt haben. Das Zusammenspiel von Planung und ökonomischem Instrument ist den Planspielbeteiligten noch zu wenig konkret, um die Steuerungsintensität der Planung und die Lenkungspotenziale der ökonomischen Instrumente erkennen zu können.



Eine Baulandausweisungsabgabe mit den Abgabebesätzen ein Euro/m² Wohnbauland und fünf Euro/m² Gewerbebauland hätte bei vielen der Beispielflächen eine Änderung des Saldos zwischen Kosten und Nutzen bewirkt. Die Teilnehmerinnen und Teilnehmer sehen deshalb ein beträchtliches Lenkungspotenzial, und zwar überwiegend auch dann, wenn vollständig überwältzt würde, weil die Nachfrager ihren Flächenbedarf anpassen würden.

Insgesamt favorisieren die Planspielbeteiligten aber deutlich eine Umlage, weil sie auf die Verwendung des Aufkommens bei der Umlage einen größeren Einfluss der Kommunen sehen als bei einer Landesabgabe oder einer Bundesabgabe.

Handelbare Flächenausweisungsrechte waren für die Planspielteilnehmerinnen und -teilnehmer am schwierigsten zu bewerten. In keiner Planspielregion waren diese in der Lage, auf der Basis eigener Entwicklungspotenziale Verkaufs- und Ankaufspreise für handelbare Rechte zu formulieren. Dies zeigt, dass das Planspiel an dieser Stelle an eine methodische Grenze stößt. Derartige instrumentelle Innovationen reichen weit über das Erfahrungswissen der Planspielbeteiligten hinaus. Zwar können diese in einem Planspiel, wenn Offenheit und sachlicher Diskurs sowie der „geschlossene Raum“ etabliert sind, neue Instrumente gut vor dem Hintergrund bestehender Erfahrungen diskutieren, das Planspiel ist aber kaum geeignet, entsprechende Daten unter neuen politischen Zielen angemessen zu bewerten. Die zusätzliche Anforderung, diese Bewertungen auch noch monetär auszudrücken, überschreitet die Kompetenzgrenzen der Planspielbeteiligten.

Dennoch zeigt das Planspiel gerade bei den Umsetzungsproblemen der Flächenausweisungsrechte wichtige Aspekte auf. Zum einen erkennen die Planspielteilnehmerinnen und -teilnehmer, dass das handelbare Flächenausweisungsrecht die Notwendigkeit einer planerischen Kontingentierung nicht ersetzen kann, sondern diese vielmehr voraussetzt. Die bereits in der ersten Planspielphase deutlich gewordenen Anforderungen einer verbindlichen regionalplanerischen Mengenvorgabe für den Siedlungsflächenzuwachs werden als eigentliche Hürde begriffen.

Die mit der „Handelbarkeit“ einhergehende komplexere Struktur nun gegen den damit verbundenen Lastenausgleich sowie die gesamtwirtschaftlich höhere Effizienz abzuwägen, verlangte eine eher politische Kompetenz. Zum anderen zeigt sich, dass nahezu alle Planspielbeteiligten die kommunalen Verwaltungen mit den Anforderungen an Prognose und Marktbeobachtung überfordert sehen. Ökonomisch gesprochen scheint das Instrument in der vorgestellten Form noch zu hohe Transaktionskosten auszulösen, um wirkungsvoll arbeiten zu können. Jede Form von Abgabe scheint den Teilnehmerinnen und Teilnehmern da weitaus praktikabler, weil der „Preis“ in Form des Abgabebesatzes einigermaßen fixiert ist und sie das Instrument besser einschätzen können.

Darüber hinaus zeigt sich, dass Ausweisungsrechte regional durchaus unterschiedlich ausgestaltet wären, weil nicht nur unterschiedliche raumordnungspolitische Ziele existieren, sondern auch die Voraussetzungen je nachdem, ob es sich um eine Wachstums- oder eine Schrumpfungregion handelt, sehr unterschiedlich ausfallen. Alle Planspielregionen äußern darüber hinaus die Befürchtung, dass finanzstarke Kommunen in der Lage wären, Ausweisungsrechte zu horten, um anderen Kommunen Entwicklungsmöglichkeiten vorzuenthalten.

4.4 Ergänzende Instrumente

Wie in Kapitel 3 dargestellt, wurden folgende ergänzende Instrumente im Planspiel angesprochen:

- ▶ Fördermaßnahmen und Subventionen,
- ▶ Fonds für die Inwertsetzung von B-Flächen und die Bewirtschaftung von C-Flächen,
- ▶ sonstige ökonomische Rahmenbedingungen (Wegfall der Entfernungspauschale, Wegfall der Eigenheimzulage usw.),
- ▶ Rückbaupflicht für dauerhaft leerstehende Gebäude in Verbindung mit einer Rückbauversicherung oder alternativ einer Rückbau-rücklagepflicht,
- ▶ Freistellung von der Eingriffsregelung beim Flächenrecycling,
- ▶ sonstige Verfahrensvereinfachungen.

4.4.1 Ergebnisse der Planspielregion Mölln

In der Planspielregion Mölln sind Brachflächen vergleichsweise von geringer Bedeutung. Für die Stadt Mölln kämen lediglich zwei Revitalisierungsstandorte in Frage. Zukünftig rechnet man aber noch mit weiteren kleinteiligen Brachen auf Gewerbestandorten, sodass eine Förderung der Brachflächenrevitalisierung durch *Zweckzuweisungen im Kommunalen Finanzausgleich* dennoch von Bedeutung sei. Allerdings sollten nach Auffassung der Planspielbeteiligten auch der Ankauf für öffentliche Zwecke sowie planerische Leistungen förderfähig sein. Dabei sei jedoch darauf zu achten, dass die Zuweisung nicht einfach in Gewinnabschöpfungen beim Investor fließe. Für entsprechende Zweckzuweisungen im Zusammenspiel mit anderen Maßnahmen wird eine mittlere Relevanz für die Ziele der Flächenkreislaufwirtschaft gesehen. Renaturierungen spielen in der Planspielregion keine Rolle.

Von einer entsprechenden *Kreditvergabe* der Förderbank der KfW-Bankengruppe sehen die Planspielbeteiligten nur geringe Lenkungswirkungen ausgehen. Darüber hinaus, so berichtet ein Planspielteilnehmer nach Rücksprache mit einigen privaten Bauherren, sei ein Problem, dass die jeweiligen Hausbanken kaum über das Angebot von KfW-Krediten informiert sind. Dies schätzen andere Planspielteilnehmerinnen und -teilnehmer anders ein und halten deshalb auch die verbilligte Kreditvergabe für ein deutlich effektiveres Lenkungsinstrument. Dies gilt insbesondere dann, wenn eine offensive Informationspolitik durch die KfW selbst verfolgt wird, sodass die privaten Bauherren von sich aus auf ihre Bank zugehen. Insgesamt sind sich die Planspielbeteiligten einig darin, dass eine erhebliche Begünstigung der Bestandsnutzung erfolgen muss, um Nachfrage aus dem Neubaubereich in den Um- und Ausbau im Bestand zu lenken.

Die Abschaffung der *Entfernungspauschale* führt nach Auffassung der Planspielteilnehmerinnen und -teilnehmer tendenziell dazu, dass die Bodenpreise im ländlichen Raum leicht nachgeben, weil die erhöhten Wegekosten eingepreist werden. Eine Wanderungsbewegung könne die Entfernungspauschale kaum auslösen. Insgesamt

wird der Wegfall für nicht besonders relevant für die Flächenkreislaufwirtschaft gehalten.

Ähnlich ist das Ergebnis für die *Eigenheimzulage*: Eine Dämpfung der Nachfrage im Außenbereich und eine relative Stärkung der Nachfrage im Innenbereich erwarten die Planspielbeteiligten nicht. Auch eine regionale Nachfrageverschiebung prognostizieren sie nicht. Dennoch sehen einige, dass mit der Abschaffung eine wertvolle Chance verloren ging, die Bestandsnutzung gegenüber dem Neubau auf der „grünen Wiese“ massiv zu fördern. Gerade wegen steigender Infrastrukturkosten pro Kopf aufgrund des demografischen Wandels sei es wichtig, jede Gelegenheit für die Verbesserung der Bedingungen der Bestandsnutzung zu ergreifen. Eine bestandsorientierte Eigenheimzulage in Verbindung mit einer den Bestand begünstigenden Kreditförderung könne dazu einen wichtigen Beitrag leisten.



Die Einführung einer Rückbaupflicht nebst Versicherung oder Rücklagenbildung wurde in der Region Mölln nicht thematisiert. Geprüft wurde demgegenüber die Relevanz der Freistellung von der Eingriffsregelung für die Flächenkreislaufwirtschaft. Der damit erreichbare ökonomische Anreiz für die Innenentwicklung wird als gering eingeschätzt, da die Kosten für Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen im Rahmen der Sanierungs-, Entwicklungs- und Erschließungskosten nur eine untergeordnete Rolle spielen. In Regionen mit großflächigen Brachen könnte dies nach Ansicht der Planspielerinnen und Planspieler allerdings anders sein.

Abbildung 20:
*Entwicklung im Bestand:
Umnutzung eines ehemali-
gen landwirtschaftlichen
Gebäudes in Breitenfelde,
Region Mölln*

Foto:
Amt Breitenfelde.



Verfahrensvereinfachungen für Bebauungspläne im Innenbereich werden in der Region Mölln als hilfreich erachtet. Explizit angeregt wurden der Wegfall von Verfahrensschritten und die Einschränkung der Umweltprüfung. Die hierzu notwendige Änderung des BauGB wird durch das Gesetz zur Förderung der Innenentwicklung in den Städten bereits vorgenommen. Für Mölln spielen auch die 34er-Satzungen nach dem BauGB eine gewisse Rolle. Diese sollten nach Einschätzung der Planspielbeteiligten weiter vereinfacht werden. Ferner wird eine Novellierung des Bundesimmissionsschutzgesetzes angeregt, da immissionsschutzrechtliche Bestimmungen immer wieder erhebliche Probleme bei wohnbezogenen Nachnutzungen in Dorf- oder Mischgebieten aufwerfen.

4.4.2 Ergebnisse der Stadt Duisburg

In der Planspielstadt Duisburg ist das Hauptproblem der Flächenkreislaufwirtschaft im Bereich altindustrieller Brachen zu sehen. Die in den *Zweckzuweisungen im Kommunalen Finanzausgleich* gedeckten Kostenarten ließen sich bereits jetzt zu 70 bis 80 Prozent aus anderen Programmen wie der regionalen Wirtschaftsförderung oder der Stadterneuerung decken. Problematisch seien bei diesen Förderungen die aufzubringenden Eigenanteile. In diesem Zusammenhang könnten Zweckzuweisungen dazu beitragen, die Gesamtkosten zu senken und somit auch den Eigenanteil zu reduzieren. Im Bereich kleinflächiger Brachen wäre damit ein zusätzliches Potenzial an Projekten realisierbar. Die Relevanz wird dennoch nur für gering bis mittel geschätzt. Eine zeitliche Wirkung von derartigen Zweckzuweisungen würde in fünf bis zehn Jahren eintreten. Häufig sei das zentrale Problem, dass die Eigentümer entsprechender Flächen unrealistische Vorstellungen in Bezug auf den Verkaufspreis hätten, die auch nicht durch eine entsprechende Förderung belohnt werden sollten. Bei Kenntnis einer entsprechenden Regelung könne es aber schnell

zu Mitnahmeeffekten bei den Eigentümern kommen. Ein geringes Interesse besteht an dem Projektbereich Zwischennutzungen. Allenfalls in Stadtrandlagen könne dies relevant werden, wenn eine Förderung zu 100 Prozent erfolgt, weil sonst in aller Regel minderwertige Zwischennutzungen zustande kommen. Bei dem Projektbereich Renaturierungen sehen die Teilnehmerinnen und Teilnehmer hingegen eine hohe Relevanz für die Flächenkreislaufwirtschaft, wenn eine Förderung zu 100 Prozent möglich ist. Insgesamt treffen die Projektbereiche aber die Problematik, wenn die Kosten der Baureiferstellung und des Stadtumbaus förderfähig sind und bei Zwischennutzungen eine vollständige Förderung umgesetzt wird. Die stärksten Effekte werden bei der Renaturierung erwartet.

Planspielteilnehmer aus Duisburg: „Der umfassende erfolgreiche Einsatz der Zweckzuweisungen zur Renaturierung und – in Kombination mit anderen wirksamen Instrumenten – zur Revitalisierung von Brachen würde zu einer deutlichen Aufwertung und Attraktivierung des Stadtgebiets beitragen.“

Kommunale *B-Flächen-Entwicklungsfonds* würden sich in Duisburg besonders für die Entwicklung kleinteiliger, vormals in der Regel gewerblich genutzter Flächen eignen. Daher wird in der Stadt Duisburg ein Modell für einen revolvingierenden Brachflächenentwicklungsfonds auf kommunaler Ebene entwickelt (siehe Abbildung 21). In seiner Wirkungsweise ähnelt der Fonds einem Flächenpool von Eigentümergemeinschaften (Kosten- und Erlösteilung nach Flächenanteilen), mit dem es gelingen kann, Partialinteressen in der Standortentwicklung zugunsten einer ganzheitlichen Perspektive und Wirtschaftlichkeitsbetrachtung zurückzudrängen und größenbedingte Effizienzsteigerungen zu erzielen. Dies wäre im Prinzip auch für räumlich nicht zusammenhängende Standorte möglich. Der B-Flächen-Entwicklungsfonds soll daher Flächeneigentümer, ähnlich wie im *dortmund-project*³⁶, für den Strukturwandel in die Pflicht nehmen. Eine Machbarkeitsstudie könnte zunächst rechtliche Fragen und die Mit-

³⁶ Im Rahmen des *dortmund-projects* sollen unter anderem über 700 Hektar Brachflächen für eine moderne Stadtentwicklung genutzt werden, weitere Informationen: www.dortmund-project.de.

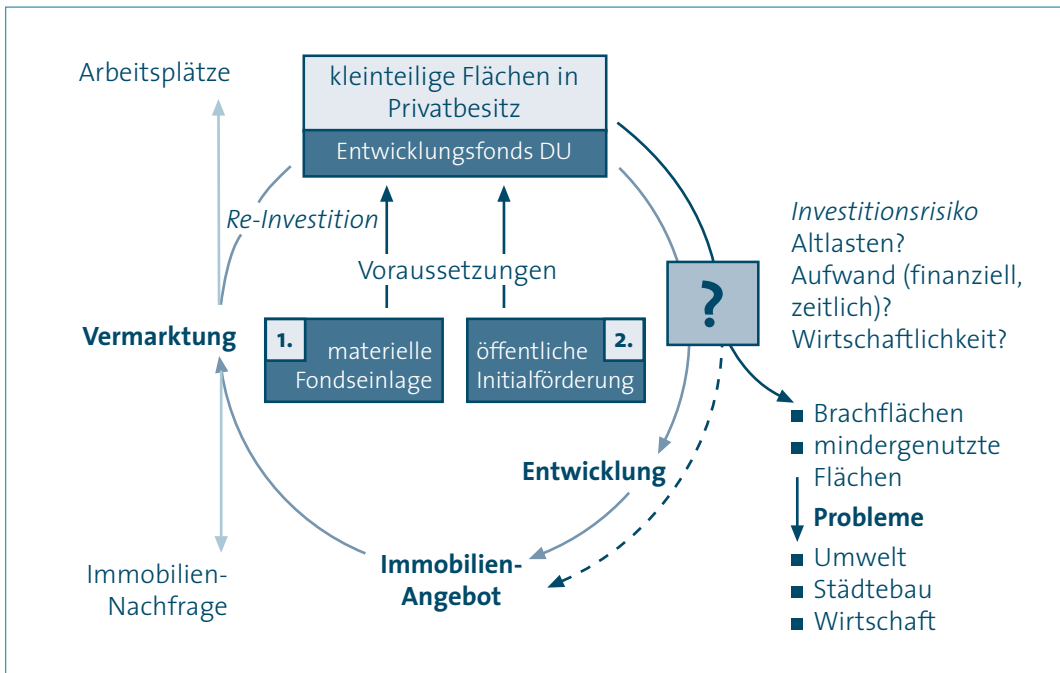


Abbildung 21:
Flächenentwicklungsfonds Duisburg

Quelle:
Stadt Duisburg.

wirkungsbereitschaft potenzieller privater Partner analysieren³⁷.

Stimme aus dem Planspiel in Duisburg: „Der kommunale Grundstücksfonds für kleinere Liegenschaften stellt – in Ergänzung zu dem Grundstücksfondsmodell des Landes für große Standorte – ein innovatives Instrument für die lokale Wirtschaftsförderung durch einen aktiven Stadtumbau dar.“

In der Planspielregion Duisburg wurde auch das *zonierte Satzungsrecht* behandelt. Die Stadt Duisburg hätte daran nur Interesse, wenn sie das geringere Aufkommen an Gewerbesteuer auf andere Weise kompensieren könnte. Die Planspielteilnehmerinnen und -teilnehmer sehen indes in dem Instrument einen werbewirksamen Standortfaktor mit gewisser Lenkungswirkung. Allerdings fürchten sie auch einen ruinösen Steuerwettbewerb, zumal bei Nahverlagerungen keine positiven raumwirtschaftlichen Effekte entstehen. Nur bei großräumigen Verlagerungen käme es zu langfristig positiven Wirkungen. Ins-

gesamt stellen sich die Teilnehmerinnen und Teilnehmer aber vor, dass ein zoniertes Satzungsrecht in Duisburg keine Wirkungen erwarten lässt, wohl aber im überregionalen Kontext eine Bedeutung erlangen kann. Für die Flächenkreislaufwirtschaft sei das Instrument aber nicht mehr als ein kleiner Baustein.

Die *Kreditvergabe* durch die KfW in entsprechenden Programmen für private Bauherren und Gemeinden wird unterschiedlich eingeschätzt. Es wird von den Teilnehmerinnen und Teilnehmern für möglich gehalten, dass durch eine Verbilligung von Flächenrecycling auch die Nachfrage nach entsprechenden Grundstücken steigt. Dies gilt zumindest dann, wenn ansonsten ein positives Umfeld besteht. Allerdings könne das nur die Attraktivität steigern, häufig sei aber die Entwicklung auch ohne verbilligte Kredite wahrscheinlich. Im gewerblichen Bereich könne das Instrument vor allem dann attraktiv sein, wenn damit eine ergänzende Haftungsfreistellung einher-

³⁷ Vgl. auch Peter Jakubowski, *Stadtentwicklungsfonds. Diskussionsbeitrag*, Bonn 2007 (www.bbr.bund.de); Rolf Heyer, *Eckpunkte eines Konzepts für den Kommunalen Grundstücksfonds Duisburg. Ein Werkstattbericht*, ppt-Präsentation (www.bbr.bund.de); Uwe Ferber, *Kommunale Grundstücksfonds – (Haus)Aufgabe für JESSICA?*, ppt-Präsentation (www.bbr.bund.de).



geht. Wichtig sei aber, dass Kreditanreize generell nur wirksam sind, wenn überhaupt eine Investitionsbereitschaft besteht. Dies setze Maßnahmen der Stadterneuerung und der Wohnumfeldverbesserung voraus. Insgesamt bleibt die Lenkungswirkung im Sinne der Flächenkreislaufwirtschaft nach Auffassung des Teilnehmerteams gering, weil im Wohnbereich die Lage entscheidend sei und nicht der Preis für Kredite. Berücksichtige man aber, dass bei einem längeren Zeithorizont der Rückbaubereich stark zunehmen wird, dann werde die Kreditvergabe für diesen Zweck deutlich an Bedeutung gewinnen.

Planspielteilnehmer aus Duisburg: „In Duisburg würden diese Kredite in Anspruch genommen, aber für den Wohnungsbau rentierlich nur in ausgewählten Stadtteilen im Duisburger Süden und Westen. Recyclingflächen im Duisburger Norden könnten allein durch dieses Instrument nicht revitalisiert werden...“

Von besonderem Interesse ist in der Planspielstadt Duisburg auch die *Rückbaupflicht* in Verbindung mit einer Haftpflichtversicherung oder einer Rücklagenbildung. Für das Ruhrgebiet insgesamt, aber besonders für Duisburg handelt es sich dabei um ein strukturelles Problem, weil die Großindustrie sich aus der Fläche zurückzieht. Die Teilnehmerinnen und Teilnehmer vermuten, dass eine solche Rückbaupflicht Bewegung in den Markt der ungenutzten Liegenschaften bringen würde. Allerdings erfordere das Instrument eine präzise ökonomische Fundierung und möglicherweise auch eine Ergänzung um steuerliche Anreize. Aus planerischer Sicht erscheint es auf jeden Fall als sinnvoll. Die Beteiligten sehen in den bestehenden ordnungsrechtlichen Möglichkeiten kein Potenzial, weil diese die Kosten letztlich immer den Gemeinden aufbürden. Eindeutig kontraproduktiv dürfte sich die Rückbaupflicht im Bereich der kleinen und mittleren Unternehmen auswirken. Schließlich wird kritisch gefragt, ob ein solches Instrument politische Akzeptanz finden könne und praktisch umsetzbar sei.

Eine mit der Rückbaupflicht korrespondierende *Haftpflichtversicherung* sollte nach Auffassung der Teilnehmerinnen und Teilnehmer generell eingeführt werden. Eine Unterscheidung nach Altbestand und Neubau wird als nicht zielführend angesehen. Das Instrument habe ein erhebliches

Potenzial für stillgelegte Industrieanlagen, besonders dann, wenn diese aus einem Konkurs hervorgehen. Insgesamt wird eine mittlere Relevanz für die Flächenkreislaufwirtschaft mit diesem Instrument verbunden. Allgemein besteht eine gewisse Skepsis gegenüber privatwirtschaftlichen Versicherungslösungen. Eindeutig positiv sehen die Teilnehmerinnen und Teilnehmer indes, dass das Rückbaurisiko von der öffentlichen Hand auf die private Hand zurück übertragen würde. Nachteilig wäre, dass die Unternehmen zusätzlich durch die Versicherungsprämien belastet werden.

Möglich wäre auch eine *Rücklagenbildung* auf Seiten der Unternehmen, wobei die Rücklagen über 15 Jahre aufgebaut und alle fünf Jahre an den baulichen Stand und die Preisentwicklung angepasst werden. Die Übernahme in die Konkursmasse wäre ausgeschlossen, um die Verwendung für den Rückbau sicherzustellen. Die Beteiligten schätzen dieses Instrument als wenig wirksam ein, sehen eine langfristige Bindung von ungenutzten Finanzmitteln und auch nur eine verzögerte Wirkung, weil die Mittel erst langfristig aufgebaut werden müssen. Auch eine Beschränkung auf neu bebaute Flächen halten sie nicht für sinnvoll, obwohl dadurch der Neubau relativ verteuert werde, gleichzeitig dies aber keinen ausreichenden Anreiz für Flächenrecycling gebe. Positiver wird eingeschätzt, das Instrument ausschließlich auf Gewerbeflächen zu beschränken, weil bei diesen das Risiko für ein Brachfallen deutlich höher sei als im Wohnungsbau. Insgesamt sehen die Teilnehmerinnen und Teilnehmer die Rücklagenbildung aber als deutlich problematischer an als die Rückbauhaftpflicht.

Die Freistellung von der Eingriffsregelung beim Flächenrecycling wird in Duisburg als besonders relevant eingeschätzt. Die mentale Blockade „Naturschutz versus Wiedernutzung“ wird als das größte Hindernis bei der Umsetzung des Konzepts „Natur auf Zeit“ wahrgenommen. Gerade deshalb sollte die Eingriffsregelung um diesen Aspekt erweitert werden. Mit der Freistellung von der Eingriffsregelung könne diese Blockade beseitigt und Planungssicherheit gewonnen werden. Weitere Verfahrensvereinfachungen wurden in Duisburg nicht thematisiert.

4.4.3 Ergebnisse der Planspielregion Nordthüringen

In der Planspielregion Nordthüringen sind alle drei Projektbereiche (Revitalisierung von Brachflächen, Zwischennutzungen und Renaturierungen) bei den *Zweckzuweisungen im Kommunalen Finanzausgleich* relevant. Im Bereich der Revitalisierung diskutierten die Teilnehmerinnen und Teilnehmer über drei Infrastrukturbrachen, die zurzeit aus verschiedenen Gründen nicht revitalisiert werden können. Im Kontext dieser Beispiele wurde die Immobilienpolitik der Bundesbehörden kritisiert, die häufig sanierte Immobilien nach relativ kurzen Nutzungszeiten aufgeben, weil sie günstigere Optionen gefunden haben. Im Bereich der Bahnbrachen sei ein weiteres Problem, dass häufig die hohen Buchwerte dazu führen, dass die Bahn die Flächen nicht entwickeln will. Als großen Vorteil sehen die Teilnehmerinnen und Teilnehmer die hohe Förderquote, die für die Zweckzuweisungen vorgesehen ist. Schon geringe Eigenanteile von zehn Prozent würden praktisch eine Entwicklung der Brache verhindern, da die Finanzlage der Kommunen so schlecht sei.

Dies ist auch das Problem im Projektbereich Zwischennutzung, in dem ein Eigenanteil von zehn Prozent nach Auffassung der Teilnehmerinnen und Teilnehmer dazu führen würde, dass praktisch gar keine Zwischennutzungen finanzierbar sind. Hilfreich wäre es, wenn die Pflegekosten ebenfalls förderfähig wären.

Auch für die Renaturierung gibt es in der Planspielregion einige Beispiele, die mit *Zweckzuweisungen* abgedeckt werden könnten. Allerdings ergibt sich dabei eine mögliche Überschneidung mit dem „Ökokonto“ im Rahmen der Eingriffs- und Ausgleichsregelung, das ebenfalls für die Finanzierung derartiger Vorhaben verwendet werden kann. Das Ökokonto ist jedoch den zukünftigen Aufgaben kaum gewachsen, da nur noch relativ wenig Einzahlungen erfolgen, dafür aber mit zunehmendem Entstehen von Brachflächen zu rechnen ist, für die nur eine Renaturierung in Frage kommt.

Insgesamt ist das Interesse an entsprechenden Zweckzuweisungen groß, auch wenn ein zentra-

les Problem die Finanzierung des Eigenanteils bleibt. Gäbe es entsprechende Instrumente, würden tatsächlich zusätzliche Beiträge zur Flächenkreislaufwirtschaft entstehen. Allerdings werde die Wirkung der Zweckzuweisungen dadurch behindert, dass noch immer Eigentumsfragen im Osten ungeklärt sind. Grundsätzlich sind – wie bei allen Transfers – Mitnahmeeffekte nach Möglichkeit zu vermeiden. Die Teilnehmerinnen und Teilnehmer schlagen deshalb vor, eine Festbetragsfinanzierung in Euro/m² für die drei Bereiche in unterschiedlicher Höhe festzulegen.

Eine auf Flächenkreislaufwirtschaft ausgerichtete *Kreditverbilligung* durch die KfW-Förderbank wird grundsätzlich als wirkungsvolles Instrument angesehen. Zinsvergünstigtes Bauen für den Innenbereich könne mittelfristig eine entsprechende Lenkungswirkung entfalten.

Die Einbindung privaten Kapitals in die Renaturierung von Brachflächen, die absehbar keiner baulichen Nachnutzung zugeführt werden können, erscheint insbesondere in Regionen mit strukturellen Flächenüberhängen wie in Nordthüringen nicht machbar. Erforderlich erscheint unter diesen Entwicklungskonstellationen der Einsatz öffentlicher Mittel etwa in Form eines *C-Flächen-Entwicklungsfonds*, eines Sondervermögens oder einer Stiftung.

Abbildung 22:
Wohnungsleerstand in Nordhausen-Ost, Planspielregion Nordthüringen

Foto:
Ariane Ruff.





Die *Rückbaupflicht* würde nach Meinung der Teilnehmerinnen und Teilnehmer in großem Umfang auch bundeseigene und kommunale Liegenschaften betreffen. Dadurch entstünden den Kommunen hohe Kosten. Schon aus diesem Grund werden große Probleme bei der praktischen Umsetzbarkeit gesehen. Bezöge man die Rückbaupflicht aber allein auf die privaten Nutzer, dann hätte sie auf den gewählten Beispielflächen den gewünschten Effekt; es wären keineswegs nur Einzelfälle betroffen. Wirkungen entstünden jedoch erst mittelfristig, nicht zuletzt weil es zu erheblichen Widerständen gegen die Einführung der Pflicht kommen dürfte.

Die Rückbaupflicht ließe sich verbinden mit einer Haftpflichtversicherung. Allerdings sehen auch dabei die Beteiligten hohe Kosten auf die Kommunen zukommen, weil diese ebenfalls Prämien zahlen müssten. Für den privaten Bereich aber wird das Instrument für sehr wirkungsvoll gehalten, weil sich die Eigentümer nicht mehr durch Insolvenz entziehen könnten. Auch in Nordthüringen plädieren die Teilnehmerinnen und Teilnehmer eher für eine allgemeine Einführung für alle (privaten) Liegenschaften, fürchten aber die Abwanderung von Investoren ins Ausland. Im Vergleich mit der Rückbauhaftpflicht wird die Rücklage als deutlich weniger geeignet angesehen, weil damit eine höhere finanzielle Belastung einhergehe als mit der Haftpflichtlösung.

In Nordthüringen wurde eine *Freistellung von der Eingriffsregelung* nicht thematisiert. In Bezug auf eine Beschleunigung der Bahnflächenmobilisierung (Entwidmung) wurde angeregt, die Verfahrensvorschriften zu vereinfachen. Dieser Vorschlag wurde nicht weiter konkretisiert.

4.4.4 Ergebnisse der Planspielregion Rheinhausen-Nahe

Die Planspielteilnehmerinnen und -teilnehmer in Rheinhausen-Nahe diskutierten die verschiedenen *Zweckzuweisungen* kontrovers und ohne klares Ergebnis. Einig waren sie sich darin, dass Kommunen auf jeden Fall mit Zuweisungen belohnt werden sollten, wenn sie im Sinne der Flächenkreislaufwirtschaft handeln. Schon bei

der Frage, ob besser über Schlüsselzuweisungen oder Zweckzuweisungen Mittel fließen sollten, divergierten die Auffassungen. Bei Zweckzuweisungen wird das Problem in der Zweckbindung gesehen, sie sind nach dieser Auffassung „weniger effizient“. Schlüsselzuweisungen werden mit dem Argument präferiert, dass die Kommunen sie freier einsetzen können. Allerdings steht diese Aussage im Widerspruch zur Position, dass der Kommunale Finanzausgleich dafür genutzt werden sollte, planerisches Handeln im Sinne der Flächenkreislaufwirtschaft zu belohnen.

Die Förderung durch *verbilligte Kredite* hat nach Auffassung der Teilnehmerinnen und Teilnehmer keine Bedeutung für die Gemeinden, aber durchaus ein Wirkungspotenzial für private Nutzer. Besonders bei insgesamt anziehenden Kreditzinsen könnte ein verbilligter Kredit die Entscheidung, in den Bestand zu gehen, deutlich stärken. Allerdings wäre das Instrument mit anderen flankierenden Maßnahmen zu unterstützen, wie etwa durch Verknappung von neu ausgewiesenen Baugebieten.

Planspielteilnehmer aus Rheinhausen-Nahe: „Aus meiner Sicht kann ein solches Kreditprogramm durchaus stimulierend auf die privaten Kreditnehmer einwirken. Bei alleiniger Betrachtung eines solchen Kreditprogramms ist es jedoch unwahrscheinlich, dass dies ausschlaggebend für eine Nachfragebelebung ist.“

Die Einrichtung eines landesweiten *Fonds für Grundstücke* sehen die Teilnehmerinnen und Teilnehmer indes als viel versprechend an. Dafür müsse zwar verhindert werden, dass allein jene Grundstücke in den Fonds gehen, die nicht vermarktet werden können, damit ein Risikoausgleich tatsächlich funktioniert. Aber da dieses Problem in anderen Bundesländern gelöst worden sei, dürfte es kein besonderes Problem darstellen.

Hinsichtlich der *Entfernungspauschale* besteht keine Einigkeit zwischen den Beteiligten. Das Spektrum der vermuteten Folgen reicht von völliger Entleerung des ländlichen Raumes bis hin zu der Aussage, dass es zu keinen Effekten kommen wird, weil die Pauschale zu gering sei. Insgesamt könne man die „Pendlerpauschale“ nicht isoliert diskutieren, sondern nur im Kontext der gesam-

ten Mobilitätskosten. Die überwiegende Mehrheit misst dem Instrument nur eine geringe Bedeutung für die Flächenkreislaufwirtschaft bei.

Das Problem des Rückbaus ist in der Planspielregion sehr unterschiedlich relevant. Während in Bad Kreuznach das Interesse an verfügbaren Flächen sehr groß ist und deshalb alle Flächen schnell wieder einer Nutzung zugeführt werden können, sind im Landkreis Birkenfeld in vielen Ortskernen bereits Leerstände von Gebäuden zu beobachten, für die es keine Interessenten mehr gibt. Zukünftig wird in der Planspielregion sogar damit gerechnet, dass die Leerstände insgesamt zunehmen. Deshalb wäre es wünschenswert, schon jetzt mit dem Aufbau von Mitteln zu beginnen, um über sie in zehn bis 15 Jahren verfügen zu können. Beim Aufbau derartiger Mittel ziehen die Planspielbeteiligten die Haftpflichtversicherung der Rücklage vor. Allerdings befürchten sie auch einen zunehmenden Missbrauch der Versicherung; zudem zweifeln sie an einer Finanzierbarkeit, wenn die Rückbaupflicht bei einem Leerstand von fünf Jahren ohne Nutzungsperspektive einsetzt, wie sie im Arbeitsprogramm definiert wurde. Grundsätzlich erwägen die Teilnehmerinnen und Teilnehmer aber noch eine weitere Lösung: Nach ihrer Auffassung ist das eigentliche Problem der Gemeinden, dass sie ein Übernahmeangebot machen müssten, wenn sie Instandsetzungs- und Nutzungsgebote erlassen. Statt umfangreicher Rückbaulösungen sollte man daher einfach die Instandsetzungs- und Nutzungserlasse flexibilisieren.

Planspielteilnehmer aus Rheinhessen-Nahe: „Durch das Instrument Rückbauverpflichtung in Verbindung mit Haftpflichtversicherung könnte Einfluss auf sogenannte Schandflecke – leerstehende und verfallene Gebäude – genommen werden.“

In der Region Rheinhessen-Nahe war die *Freistellung von der Eingriffsregelung* beim Flächenrecycling im Innenbereich eines der am stärksten umstrittenen Instrumente. Die Mehrheit lehnt diese Freistellung im Ergebnis ab. Als Argument für die Freistellung wurde vorgetragen, dass der mit der Eingriffsregelung verbundene bürokratische und finanzielle Aufwand die ohnehin nicht einfache Ansiedlung von Investoren und die Eröffnung von Nachnutzungsperspektiven erschwert.



Abbildung 23:
*Leerstand im Dorfkern
von Rhaunen im
westlichen Teil von
Rheinhessen-Nahe*

Foto:
Manfred Klingel.

Die erforderlichen Gutachten und damit häufig verbundene Verfahrensverzögerungen schreckten potenzielle Investoren ab. Andere Teilnehmerinnen und Teilnehmer lehnten eine pauschale Freistellung ab und hielten eine Einzelfallbetrachtung für erforderlich. Ein wesentlicher Mobilisierungseffekt wird von der Freistellung aber generell nicht erwartet.

In Rheinhessen-Nahe wurden einige *Vereinfachungs-/Beschleunigungsansätze* diskutiert: Um die kommunale Planung zu beschleunigen, wird vorgeschlagen, die Bebauungspläne mit einem Verfallsdatum (zehn Jahre) zu versehen, nach dem zu prüfen ist, ob sie noch den aktuellen Gegebenheiten entsprechen. Auch wird überwiegend befürwortet, dass Änderungen des Flächennutzungsplans in den ersten Jahren nach Inkrafttreten generell unzulässig werden sollten, um die Wirksamkeit dieses Instruments hinsichtlich einer Reduzierung des Flächenverbrauchs zu erhöhen.

Abgelehnt wird von den Planspielbeteiligten in Rheinhessen-Nahe die Streichung konkreter Verfahrens- und Beteiligungselemente. Sehr kontrovers diskutiert, mehrheitlich aber unterstützt wird der Vorschlag, den Zeitraum zwischen Aufstellungsbeschluss und Planbeschluss zu befristen, um die Planung aktueller zu halten. Dagegen wird vorgetragen, dass eine vollständige Abwägung aller Belange möglich bleiben müsse und deshalb eine generelle Befristung nicht sachgerecht sei.

Die Verfahrensbeschleunigung habe nur geringe Bedeutung für die Flächenkreislaufwirtschaft.

4.4.5 Ergebnisse der Planspielregion Stuttgart

Die Teilnehmerinnen und Teilnehmer der Planspielregion haben die meisten der zusätzlichen Instrumente lediglich einer kurzen Bewertung unterzogen, jedoch ergänzend ein Modell einer Einkommensteuer-Reform (Gemeindeanteil) in die Diskussion eingebracht. *Zweckzuweisungen im Kommunalen Finanzausgleich* für das Flächenrecycling werden dabei als hochrelevant, für Renaturierungen ebenfalls als relevant eingestuft, während für Zwischennutzungen nur eine mittlere Relevanz für die Flächenkreislaufwirtschaft gesehen wird. Allerdings sollte man nach Ansicht der Beteiligten die Förderung von Revitalisierungen an eine Zusage zum Rückbau und zur Altlastensanierung knüpfen. Bei den Zwischennutzungen fürchtet man indes, dass die Regenerationskräfte der Natur so stark sind, dass am Ende aus ökologischen Gründen keine Wiedernutzung erfolgen kann. Deshalb sei für diese Flächen

von einer weiteren Eingriffs- und Ausgleichspflicht abzusehen. Im Projektbereich Renaturierung schließlich müsse man den Rückbau von privilegierten Außenbereichsflächen angehen, um Splittersiedlungen zu vermeiden.

Die Zuweisungen würden insgesamt die Innenentwicklung stärken. Innerstädtische Standorte für Wohnen und Arbeiten könnten attraktiver werden durch „gepflegte“ multifunktionale Brachflächen, die als Grünflächenparks, Parkierungsflächen oder Spiel- und Sportplätze, Mietergärten oder Experimentierlandschaften ausgestaltet sein könnten. Dies wirke sich auch positiv auf die Sozialstruktur aus. Innerhalb des Kommunalen Finanzausgleichs würde eine Verschiebung zugunsten der größeren Städte und Gemeinden, in denen der Schwerpunkt der Umnutzungsflächen liegt, zustande kommen.

Im Planspiel in der StadtRegion Stuttgart wurde ergänzend das Modell einer Einkommensteuer-Reform vorgeschlagen und geprüft. Es geht von folgenden Veränderungen des bisherigen Anteils der Gemeinden an der Einkommensteuer aus:

Abbildung 24:
Stuttgarter Innenstadt
als Standort für Wohnen,
Arbeiten und Einzelhandel



Foto:
Fabian Dosch.

- Der 15 Prozent-Anteil der Kommunen wird auf einen Sockelbetrag von z.B. zwölf Prozent reduziert. Zusätzliche drei Prozent erhalten alle Städte und Gemeinden, die ein umfassendes Innenentwicklungskonzept vorlegen und auf die Ausweisung weiterer Wohnbaugebiete im Flächennutzungsplan verzichten.
- Weitere drei Prozent (also insgesamt 18 Prozent) bekommen nur die Kommunen, die neben den planerischen Maßnahmen auf die Realisierung der im Flächennutzungsplan zwar ausgewiesenen, aber noch nicht bebauten Flächen (Wohnen und Gewerbe) verzichten.

Zu diesem Modell liegt erheblicher Untersuchungs- und Qualifizierungsbedarf vor; Unklarheiten bestehen insbesondere in Bezug auf die Praktikabilität/Durchführbarkeit des Vorschlags.

Die *verbilligten Kredite* durch die KfW-Förderbank werden von den Teilnehmerinnen und Teilnehmern für die Privaten als durchaus hilfreich angesehen und sollten auch Gewerbeflächen im Bestand einbeziehen. Die Anreize werden als hoch eingeschätzt und könnten mittelfristig dafür sorgen, dass Ortskerne wieder stärker genutzt werden.

Bezüglich der *Rückbaupflicht* stimmen die Beteiligten eher für die Haftpflichtlösung als für die Rücklage, äußern sich aber nicht detaillierter zu der Rückbaupflicht selbst.

Der Wegfall der *Entfernungspauschale* führe lediglich bei einigen Grenzeinkommen zu einem veränderten Verhalten. Insgesamt messen die Beteiligten dem Wegfall keinerlei Bedeutung zu.

Auch für die *Eigenheimzulage* gilt, dass ihr durch die Planspielteilnehmerinnen und -teilnehmer nur eine geringe Relevanz für die Flächenkreislaufwirtschaft zuerkannt wird. Überdies wird eine Wiedereinführung, auch in veränderter Form, für extrem unwahrscheinlich gehalten.

In der StadtRegion Stuttgart wird von der *Freistellung von der Eingriffsregelung* beim Flächenrecycling kein wesentlicher Mobilisierungseffekt erwartet. Allerdings wird eine Reform der Eingriffsregelung angeregt. So wird vorgeschlagen,

generell die Entwicklung von Innenbereichsflächen mit einem Bonus bei der Berechnung des Ausgleichs zu versehen. Auch sei die Anerkennung von Altlastenbeseitigung und von Pflegemaßnahmen als Ausgleich zu betreiben. Die Anerkennung solcher Maßnahmen als Ausgleichsmaßnahmen könne dazu beitragen, die Flächenkonkurrenzen insbesondere im Verhältnis zur Landwirtschaft zu reduzieren. Dieses Ziel hat in der StadtRegion Stuttgart im Rahmen der Flächenkreislaufwirtschaft einen sehr hohen Stellenwert.

Auch *Verfahrensvereinfachungen* wurden als ergänzende Maßnahmen angeregt. So wird vorgeschlagen, die Umnutzung von leerstehenden Gewerberäumen in Wohnungen in Gewerbe- und Mischgebieten durch eine Erweiterung der Befreiungstatbestände oder Vereinfachungen und Beschleunigungen der Änderung des Bebauungsplans zu fördern. Auch wurde der Verzicht auf eine förmliche Umweltprüfung thematisiert, im Ergebnis aber zur weiteren Prüfung dahingehend empfohlen, ob hiervon ein Beitrag zur Flächenkreislaufwirtschaft erwartet werden kann.

4.4.6 Bewertung der Ergebnisse

Im Vergleich mit den ökonomischen Anreizinstrumenten, die mit einer Zahlungspflicht verbunden sind, zeigt sich bei den hier diskutierten positiven Anreizinstrumenten eine deutliche Präferenz. Diese Präferenz der Planspielregionen für Fördermaßnahmen beschreibt einer der Teilnehmer als „goldenen Zügel“, der noch immer funktioniere. So gilt für die Zweckzuweisungen, dass sie bei aller Kontroverse grundsätzlich als wirkungsvolles Instrument angesehen werden. Allerdings müssen die Teilnehmerinnen und Teilnehmer auch nicht beantworten, durch welches Instrument die Finanzierung jeweils zu sichern ist. Aus den vorangegangenen Diskussionen lassen sich indes deutliche Präferenzen für Umlagemodelle ablesen. Eine Reform der Einkommensteuerzuweisung wird von einer Planspielregion – vorbehaltlich der Praktikabilität und Durchführbarkeit – dem Bund für eine weitere Prüfung empfohlen.

Hinsichtlich der Praktikabilität der vorgeschlagenen Instrumente tritt immer wieder das klassi-



sche Problem von Mitnahmeeffekten in den Vordergrund. Tatsächlich ist dies in vielen Fällen ein zentrales Problem, weil entsprechende Fördermöglichkeiten sofort von den privaten Akteuren eingepreist werden.

Insgesamt zeigt sich, dass die überwiegend planerisch geprägten Planspielbeteiligten mit Fördermitteln deutlich leichter umgehen als mit den Instrumenten Abgabe, Umlage oder handelbare Ausweisungsrechte.

Im Überblick ist festzustellen, dass Zweckzuweisungen im Rahmen des Kommunalen Finanzausgleichs für die Kommunen, verbilligte Kredite für Private, die im Bestand investieren, sowie im Falle einer Rückbaupflicht die Haftpflichtversicherung vorgezogen werden. Den weggefallenen Instrumenten Eigenheimzulage und „Pendlerpauschale“ messen die Teilnehmerinnen und Teilnehmer überwiegend kaum eine Bedeutung für die Flächenkreislaufwirtschaft zu.

Der Weiterentwicklung verfahrens-, bau- und planungsrechtlicher Instrumente wird ganz überwiegend eher eine ergänzende und geringe Bedeutung für die Flächenkreislaufwirtschaft beigemessen. Dieses Ergebnis korrespondiert mit dem Befund aus der ersten Planspielphase zu den bereits nach aktuellem Recht bestehenden instrumentellen Möglichkeiten. Diese sind nicht nur ausgesprochen differenziert, sondern auch grundsätzlich zielführend. Das prinzipielle Dilemma liegt darin begründet, dass die Bereitschaft zur Anwendung dieser instrumentellen Optionen bei den maßgeblichen Akteuren auf kommunaler und regionaler Ebene angesichts vermuteter Informationsdefizite und falscher bzw. mangelnder ökonomischer Anreize unzureichend ausgebildet ist. Lediglich die Planspielerinnen und Planspieler aus Duisburg verbanden mit der diskutierten Freistellung von Innenentwicklungsmaßnahmen von der Eingriffsregelung die Erwartung, dass „mentale Blockaden“ gegen die Innenentwicklung hierdurch überwunden werden können. Entsprechend haben sie die Relevanz dieses Vorschlags hoch gewichtet. Auch die Vorschläge zur Verfahrensvereinfachung und -verkürzung der formellen Anforderungen bei Bebauungsplänen werden zum Teil damit begründet,

dass hierdurch für Politik und Investoren der Eindruck der Entlastung und Beschleunigung entsteht, der faktisch aber allenfalls gering sei. Die zusätzlich gewonnene Flexibilität wird allerdings nicht als entscheidender Faktor angesehen. Gleichwohl werden von einer Planspielregion (StadtRegion Stuttgart) die Erweiterung der Befreiungsmöglichkeiten und die Vereinfachung der verfahrensrechtlichen Anforderungen bei Nutzungsänderungen in Gewerbe- und Mischgebieten zur Prüfung durch den Bund empfohlen. Schließlich zeigt sich, dass bei der Reduzierung von Standards etwa im Hinblick auf die Eingriffsregelung oder auch auf den Abbau der materiellen Standards bei Altbauten Zielkonflikte auftreten können, die zum Teil zu kontroversen Diskussionen und unterschiedlichen Bewertungen führen.

4.5 Instrumentenbündel

4.5.1 Ergebnisse der Planspielregion Mölln

Aufgrund der spezifischen Ausgangssituation in der Region Mölln, die durch weitgehendes Fehlen von Brachen gekennzeichnet ist, wurde im Planspiel auf die Prüfung von Instrumentenbündeln zur Brachflächenaktivierung sowie für Rückbau und Renaturierung verzichtet. Aus den Bewertungen der verschiedenen neuen Instrumente durch die Planspielbeteiligten ergibt sich aber eine Empfehlung für ein regionalspezifisches Instrumentenbündel zur Stärkung der Innenentwicklung. Dabei lassen sich die Instrumente danach unterscheiden, ob sie auf öffentliche oder private Akteure ausgerichtet sind:

- ▶ Instrumente öffentliche Akteure
 - ▶ Kosten-Nutzen-Betrachtung,
 - ▶ Zweckzuweisungen für Branchenrevitalisierungen im Kommunalen Finanzausgleich,
 - ▶ Umlage auf die Neuausweisung von Flächen,
 - ▶ Verfahrensänderungen: Vereinfachung des Verfahrens für Bebauungspläne im Innenbereich und Novellierung des Bundesimmissionsschutzgesetzes mit dem Ziel, Mischnutzungen im Innenbereich zu erleichtern.

- Instrumente private Akteure
 - Lenkung durch Kreditvergabe für Private,
 - bestandsorientierte Eigenheimzulage,
 - Folgekosten-Rechnungen für Wohnstandorte.

Dabei wurden die Instrumente Kosten-Nutzen-Betrachtung, Zweckzuweisungen für Branchenrevitalisierungen im Kommunalen Finanzausgleich sowie Lenkung durch Kreditvergabe für Private von den Planspielbeteiligten hinsichtlich der Relevanz für die Förderung des integrierten Handlungskonzepts von allen Instrumenten der Planspielphase II am höchsten bewertet und sind daher als zentral für das regionale Instrumentenbündel anzusehen.

Private Folgekosten-Rechnungen für Wohnstandorte waren ursprünglich nicht Gegenstand des Planspiels II. Die Idee hierzu entstand in der Region Mölln erst in den Workshopdiskussionen, dies vor allem vor dem Hintergrund, dass die meisten privaten Haushalte die laufenden Folgekosten eines Umzugs „auf die grüne Wiese“ gar nicht einberechnen, sondern nur auf die günstigen Grundstückspreise achten.

4.5.2 Ergebnisse der Stadt Duisburg

In der Stadt Duisburg wurden als regionalspezifische Instrumentenbündel für die öffentlichen Akteure die Neuausweisungsabgabe, die Neuausweisungsumlage, handelbare Ausweisungsrechte, die Maßnahmen für den Interessenausgleich, B-Flächen-Fonds für Flächenrecyclingprojekte, Bonusflächen für Maßnahmen der Brachflächenrevitalisierung, der Verdichtung und der Baulückenschließung, weiße Zertifikate, die Rückbaupflicht (mit Haftpflichtversicherung) sowie Freistellungen von der Eingriffsregelung mit hoher oder mittlerer Relevanz bewertet. Für die privaten Akteure wurden die Lenkung durch verbilligte Kredite, der Wegfall der Entfernungspauschale und der Eigenheimzulage sowie bedingt die Bodenwertsteuer vorgeschlagen.

In der Diskussion um zielbezogene Instrumentenbündel wurden für die Stärkung der Innenentwicklung die handelbaren Ausweisungsrechte in Verbindung mit einer strikten Kontingentierung,

die Flächensteuer, eine Aufstockung der Subventionsprogramme zur Stärkung der Innenstädte sowie die Abschaffung der „Pendlerpauschale“ und der Eigenheimzulage als wichtigste Instrumente gewählt.

Für die Brachflächenaktivierung präferieren die Duisburger Teilnehmerinnen und Teilnehmer die Einführung einer Abgabe auf Neuausweisungen von Bauflächen und die Einführung eines kommunalen Grundstücksfonds.

Schließlich stufen sie für ein Instrumentenbündel „Rückbau und Renaturierung“ die Instrumente handelbare Ausweisungsrechte, C-Flächen-Fonds, Zweckzuweisungen im Kommunalen Finanzausgleich, verbilligte Kredite für Private für Maßnahmen im Bestand sowie Freistellungen von der Grunderwerbsteuer und von den Eingriffsregelungen als geeignet ein.

4.5.3 Ergebnisse der Planspielregion Nordthüringen

Die Planspielregion Nordthüringen schlägt als regionalspezifisches Bündel von Instrumenten in Bezug auf öffentliche Akteure die Kosten-Nutzen-Betrachtung in Verbindung mit einer Neuausweisungsumlage vor. Zusätzlich sollen ein Einnahmefonds für Flächenrecyclingprojekte eingerichtet sowie Maßnahmen für Brachflächenrevitalisierungen ausgeglichen werden. Für Planaufhebungen und Renaturierungen sollten weiße Zertifikate eingerichtet werden. Darüber hinaus enthält dieses Bündel alle vorgeschlagenen Zweckzuweisungen im Kommunalen Finanzausgleich, eine Rückbaupflicht im Innenbereich in Verbindung mit einer Haftpflichtversicherung sowie einen Grundstücksfonds. Vorgeschlagen wird schließlich, für private Akteure zusätzlich verbilligte Kredite anzubieten sowie Verfahrensvorschriften zu vereinfachen bzw. Verfahren zu beschleunigen.

Zur Stärkung der Innenentwicklung favorisieren die Teilnehmerinnen und Teilnehmer für die öffentlichen Akteure die Neuausweisungsumlage sowie die Zweckzuweisungen im Kommunalen Finanzausgleich, einen Grundstücksfonds mit flankierenden Maßnahmen und die Kosten-Nut-



zen-Betrachtung. Für die privaten Akteure sehen sie eine Lenkung durch verbilligte Kreditvergabe sowie die Abschaffung der „Pendlerpauschale“ und der Eigenheimzulage als wirksame Mittel.

Für ein Instrumentenbündel zur Brachflächenaktivierung präferieren die Planspielbeteiligten die Einführung einer Flächennutzungssteuer sowie einer Abgabe auf Neuausweisung. Die Einnahmen aus dieser Abgabe sollen für die Finanzierung eines B-Flächen-Fonds zur Förderung von Brachflächenrecycling bereit stehen. Zusätzlich sollten die vorgeschlagenen Zweckzuweisungen für Brachflächenrevitalisierungen und Zwischenutzungen zur Anwendung kommen.

Das Instrumentenbündel „Rückbau und Renaturierung“ sollte nach Auffassung der Teilnehmerinnen und Teilnehmer lediglich aus einer Neuausweisungsumlage und der Rückbaupflicht in Verbindung mit einer Haftpflichtversicherung bestehen.

4.5.4 Ergebnisse der Planspielregion Rheinhausen-Nahe

In dieser Planspielregion wurde lediglich ein einziges Bündel von Vorschlägen entwickelt und bewertet, das auf die spezifischen Bedürfnisse der Region ausgerichtet ist. Aus der Sicht der Planspielregion werden dem Bund bzw. dem Land für eine weitere Verfolgung folgende Instrumente einer Flächenkreislaufwirtschaft empfohlen (in Reihenfolge der Bewertung):

- ▶ Kosten-Nutzen-Betrachtung,
- ▶ Ausgestaltung des Kommunalen Finanzausgleichs zugunsten einer Flächenkreislaufwirtschaft,
- ▶ B-Flächen-Fonds,
- ▶ Neuausweisungsumlage,
- ▶ Rückbaupflicht im Innenbereich,
- ▶ Haftpflichtversicherungen,
- ▶ Vereinfachung/Beschleunigung von Vorschriften/Verwaltungsverfahren.

4.5.5 Ergebnisse der Planspielregion Stuttgart

Die Planspielbeteiligten gaben eine Empfehlung zur Weiterentwicklung der geprüften Instrumen-

te ab, die in engem Bezug zur spezifischen regionalen Situation steht. Die Diskussion machte deutlich, dass hierfür ein differenziertes Instrumentarium erforderlich ist. Als für die Region in Ergänzung des vorhandenen Instrumentariums besonders wichtig wurden folgende Vorschläge angesehen:

- ▶ Kosten-Nutzen-Betrachtung,
- ▶ Reform der Einkommensteuer-Zuweisungen,
- ▶ Neuausweisungsumlage (als Finanzierungsinstrument),
- ▶ Zweckzuweisungen im Kommunalen Finanzausgleich,
- ▶ sonstige Verfahrensänderungen,
- ▶ B-Flächen-Fonds (in Bezug auf die Region Stuttgart insgesamt).

Diese Vorschläge knüpfen an die in der ersten Planspielphase festgestellten Defizite an. Kosten-Nutzen-Betrachtungen sollen dazu beitragen, dass die kommunalen und regionalen Entscheidungsträger für eine konsequente Flächenkreislaufpolitik gewonnen werden. Die Einkommensteuer-Reform soll ökonomische Anreize für eine flächensparende Siedlungsentwicklung setzen und zugleich einen Interessenausgleich zwischen den Gebietskörperschaften bewirken. Neuausweisungsumlage, Zweckzuweisungen im Kommunalen Finanzausgleich sowie B-Flächen-Fonds dienen dazu, bestehende Finanzierungserfordernisse für Maßnahmen der Innenentwicklung zu befriedigen. Schließlich soll durch eine Vereinfachung des Verfahrensrechts mehr Flexibilität in bestimmten Planungssituationen gewonnen werden.

4.5.6 Bewertung der Ergebnisse

Die Ergebnisse der Diskussionen um Instrumentenbündel spiegeln die große Heterogenität der Planspielregionen und der in diesen vertretenen Gruppen wider. Auch wenn praktisch alle Planspielgruppen eint, dass sie Förderinstrumente jeglicher Art vor sie in ihren Freiräumen begrenzender Lenkung vorziehen, sehen sie doch in Bezug auf die Flächenkreislaufwirtschaft jeweils sehr unterschiedliche Problemlagen: Während in Duisburg das Problem in großen Brachflächen bei gleichzeitigem Wegzug der Wohnbevölkerung in den Speckgürtel liegt, leidet Nordthüringen unter

einer generellen Abwanderung und dem Problem der Infrastrukturauslastung in nahezu allen Bereichen. Stuttgart hingegen muss den voranschreitenden Flächenverbrauch bei wirtschaftlich positiver Entwicklung begrenzen. Die Region Mölln hingegen sieht sich zunehmend in die Rolle gedrängt, Teil des Speckgürtels zu sein, und muss den Zuzug aus Hamburg integrieren.

Ungeachtet dieser Heterogenität lassen sich aus den Diskussionen einige Ergebnisse festhalten: Alle Planspielregionen – und nahezu alle Teilnehmerinnen und Teilnehmer – sprechen sich für eine Fortentwicklung von Kosten-Nutzen-Betrachtungen aus, um die politischen Ausweisungsentscheidungen auf eine solide ökonomische Basis zu stellen.

Auch wenn sie derzeit noch erhebliche Probleme bei einer direkten flächendeckenden Umsetzung sehen, tauchen Kosten-Nutzen-Betrachtungen in praktisch allen Planspielregionen im Instrumentenbündel auf oder wurden emphatisch in der vorangegangenen Diskussion vertreten.

Zusätzlich besteht auch bei den Instrumentenbündeln die zuvor festgestellte starke Präferenz in den Planspielregionen für die Baulandumlage gegenüber der Neuausweisungsabgabe oder den handelbaren Ausweisungsrechten. Unisono sehen alle Planspielregionen ebenso einen Bedarf an Vereinfachungen und Verfahrensbeschleunigungen, auch wenn sie keineswegs einheitlicher Auffassung sind, was eine sinnvolle Maßnahme wäre.

Übersicht 5:
Empfehlungen der
Planspielregionen
an den Bund

Instrumente	Empfehlungen der Planspielregionen				
	Mölln	Duisburg	Nordthüringen	Rheinhesen-Nahe	Stuttgart
Beeinflussung der Grundstückspreise					
Bodenwertsteuer	nein	bedingt	nein	nein	nein
Flächensteuer	nein	bedingt	nein	nein	nein
Flächennutzungssteuer	nein	nein	–	nein	nein
Reform der Grunderwerbsteuer	–	nein	ja	–	nein
Preismechanismen für die Neuausweisung von Bauland					
Kosten-Nutzen-Betrachtung	ja	ja	ja	ja	ja
Abgabe auf die Neuausweisung	nein	ja	ja	nein	bedingt
Neuausweisungsumlage	ja	ja	ja	ja	bedingt
Handelbare Flächenausweisungsrechte	nein	ja	–	nein	nein
Weiterer Interessenausgleich: Fonds für Recycling	bedingt	ja	ja	nein	bedingt
Weiterer Interessenausgleich: Bonusflächen	bedingt	ja	ja	nein	nein
Weiterer Interessenausgleich: Weiße Zertifikate	nein	ja	ja	nein	nein



Fortsetzung

Instrumente	Empfehlungen der Planspielregionen				
	Möln	Duisburg	Nord-thüringen	Rheinhes-sen-Nahe	Stuttgart
Fördermaßnahmen und Subventionen					
Zweckzuweisungen für Brachflächen-revitalisierungen	ja	ja	ja	ja	ja
Zweckzuweisungen für Zwischennutzungen	nein	bedingt	ja	–	bedingt
Zweckzuweisungen für Renaturierungen	nein	ja	ja	–	bedingt
Zoniertes Satzungsrecht	–	nein	–	–	–
Vergünstigte Kreditvergabe an Private	ja	ja	ja	nein	nein
Vergünstigte Kreditvergabe an Kommunen	nein	nein	nein	nein	nein
Rückbau-Haftpflichtversicherung	–	ja	ja	bedingt	bedingt
Obligate Rückbau-Rücklage	–	nein	nein	nein	nein
Grundstücksfonds (B- und C-Flächen-Fonds)	–	ja	ja	ja	bedingt
Sonstige Instrumente					
Wegfall der Entfernungspauschale	nein	ja	–	nein	nein
Wegfall der Eigenheimzulage	nein	ja	–	–	nein
Rückbaupflicht im Innenbereich	–	ja	ja	ja	bedingt
Freistellung von der Eingriffsregelung	nein	ja	nein	nein	bedingt
Sonstige Verfahrensänderungen	nein	–	ja	bedingt	ja

Quelle:
Projektgruppe „Fläche im
Kreis“, eigene Darstellung.

l ä c h

5. Neue Instrumente im Spiegel der Planspiele

Kilian Bizer, Georg Cichorowski

- 5.1 Methodische Erkenntnisse:
Themen, Teilnehmerinnen und Teilnehmer, Chancen
- 5.2 Kommunale Ebene
- 5.3 Landesebene
- 5.4 Bundesebene
- 5.5 Offene Fragen und Forschungsbedarf



Die Planspiele der zweiten Phase prüften in den folgenden Bereichen neue instrumentelle Ansätze für eine Flächenkreislaufwirtschaft:

- ▶ Beeinflussung der Grundstückspreise (Grundsteuerreform, reformierte Grunderwerbsteuer),
- ▶ Preismechanismen für die Neuausweisung von Flächen (unter anderem Kosten-Nutzen-Betrachtung, handelbare Flächenausweisungsrechte, Baulandausweisungsumlage),
- ▶ Fördermaßnahmen und Subventionen (unter anderem Reform des Kommunalen Finanzausgleichs, Kredite für Innenentwicklungsmaßnahmen, Grundstücksfonds),
- ▶ rechtliche und planerische Instrumente und Fragestellungen (unter anderem Rückbaupflicht, Deregulierung, Verfahrensvereinfachungen).

Die einzelnen in den Planspielen untersuchten neuen Instrumente sind in Übersicht 1 (S. 30) aufgeführt. In einem regionsspezifischen Arbeitsprogramm wurden diese ausgewählten Instrumente vorgestellt sowie deren Wirkungsweisen und Anreizmechanismen erläutert. Basierend auf konkreten Aufgaben- und Fragestellungen haben die Planspielbeteiligten das mögliche Zielerreichungspotenzial der Instrumente sowie die zu erwartenden Wirkungen und Hemmnisse für die betreffende Planspielregion aus ihrer Sicht ermittelt. Darüber hinaus wurden in einer Gesamtschau die neuen Instrumente im Hinblick auf eine Weiterverfolgung durch den Bund eingeschätzt (vgl. Übersicht 5, S. 89f.).

Vor dem Hintergrund der jeweiligen fachlichen Zusammenhänge und Arbeitshintergründe der Planspielbeteiligten flossen in die Bewertungen Erwägungen hinsichtlich der Praktikabilität sowie der politischen und verwaltungsseitigen Durchsetzbarkeit der Instrumente und letztlich auch Akzeptanzerwägungen ein. Somit unterscheiden sich die Bewertungen der Planspielteilnehmerinnen und -teilnehmer zuweilen von den theoretisch zu erwartenden Implikationen einzelner, insbesondere der ökonomischen Instrumente. Hieran knüpfen im Folgenden formulierte Forschungs- und Klärungsbedarfe an.

5.1 Methodische Erkenntnisse: Themen, Teilnehmerinnen und Teilnehmer, Chancen

Planspiele ermöglichen es, komplexe Sachverhalte aufzugreifen, in mehreren Runden verschiedene potenzielle Lösungen durchzuspielen und neue Lösungen zu erarbeiten. Dabei war das Ziel dieser Planspielworkshops, lediglich aus der Diskussion bekannte Instrumente mit den Planspielbeteiligten durchzuspielen, um Rückmeldungen aus der kommunalen Praxis darüber zu erhalten, welche Instrumente in welchem Ausmaß als wirkungsvoll erachtet werden, welche Umsetzungsprobleme in der Anwendung entstehen und welche Akzeptanzprobleme erwartet werden.

Dabei sind Planspiele in der hier gewählten Form auch für die Planspielbeteiligten sehr zeitaufwändig und erfordern, wenngleich verteilt auf alle Teilnehmerinnen und Teilnehmer, eine intensive Vorbereitung. Trotz dieses hohen Aufwands lassen sich in drei Workshops die zur Diskussion gestellten Instrumente nicht in allen Feinheiten vorstellen und diskutieren. Deswegen beruhen alle Arbeitsprogramme auf vereinfachten, auf das Wesentliche reduzierten Instrumenten, die lediglich den Wirkmechanismus abbilden, nicht aber das Instrument in allen seinen Facetten. Dies wäre schon deswegen nicht im Planspiel zu leisten gewesen, weil einige der Instrumente in vielen Varianten diskutiert werden.

Als Methode hat sich das Planspiel auch in der kritischen zweiten Planspielphase bewährt. Die Teilnehmerinnen und Teilnehmer kamen in der ersten Planspielphase erwartungsgemäß zu dem Ergebnis, dass die bestehenden Instrumente nicht ausreichen, um die Ziele der Flächenpolitik des Bundes tatsächlich zu erreichen, sodass sie ausreichend motiviert waren, in der zweiten Phase nach neuen Instrumenten zu fragen.

Dabei suchte das Planspiel die Balance zwischen den Erkenntnisinteressen des Bundes und dem Nutzen für die teilnehmenden Planungsregionen. Aus diesem Grund flossen die Erkenntnisse der ersten Phase in ein integriertes Handlungskonzept, mit dem die Region in ihren eigenen Gremien die Flächenkreislaufwirtschaft befördern

kann. Für dieses Handlungskonzept war es von Vorteil, dass die Planspielbeteiligten sich in einem „geschlossenen Raum“ aufhielten, der zum offenen Diskurs einlud. Während diese Ausrichtung einerseits die Motivation der Teilnehmerinnen und Teilnehmer sicherte, bedeutete sie andererseits, dass diese zu keinem Zeitpunkt ihre regionale Sicht aufgaben. Insofern kann es auch nicht verwundern, dass regionale Argumente über das Für oder Wider entschieden. Aus diesem Grund bedarf es einer Reflexion der Ergebnisse des Planspiels vor dem Hintergrund der bundespolitischen Ziele. Dazu gehört auch, dass die generelle Tendenz, die Bereitstellung von Fördermitteln zu präferieren, kaum mit den bundespolitischen Vorstellungen in Übereinstimmung zu bringen ist.

Ebenso wie die regionale Perspektive nie verlassen wurde, dominierte in den Planspielen auch deutlich die planerische Ausrichtung der meisten Planspielbeteiligten. Lediglich in Rheinhessen-Nahe offenbarten die Positionen auch deutlich ökonomische Argumente. Allerdings führte dies im Verlauf des Planspiels auch zu Missverständnissen zwischen Planern und Ökonomen. Auch die disziplinäre Gebundenheit der Planspielbeteiligten ist bei der Reflexion der Ergebnisse zu bedenken, denn Vorbehalte gegenüber ökonomischen Wirkmechanismen waren bis zum Schluss nicht auszuräumen. Und auch diese Vorbehalte sind für die Einführung zusätzlicher Anreizinstrumente ernst zu nehmen. So funktionieren die handelbaren Emissionsrechte für Kohlendioxid in Europa oder jene für Schwefeldioxid in den USA auch deshalb relativ reibungslos, weil die beteiligten Akteure das Instrument nicht als systemfremd empfinden.

5.2 Kommunale Ebene

Für die in Frage kommenden Akteure entstehen unterschiedliche Optionen, mit denen die qualitativen und quantitativen Ziele der Flächenkreislaufwirtschaft zu verfolgen sind. Die Kommunen haben – wie die Planspiele eindrücklich zeigen – große, zum Teil auch drängende Probleme im Bereich der Flächenkreislaufwirtschaft, zugleich sorgen sie sich um den Verlust von Freiheitsgraden gegenüber Land und Bund. Überdies nehmen sie die interkommunale Konkurrenz wahr, in der sie stehen.

In der ersten Planspielphase setzten die Teilnehmerinnen und Teilnehmer, um die Qualität der Flächeninanspruchnahme besser zu steuern, vor allem auf die Fortentwicklung bestehender Instrumente der Regional- und interkommunalen Planung sowie auf informatorische Instrumente innerhalb des geltenden Rechtsrahmens. Voraussetzung für eine flächenkreislaufgerechte Planungspraxis ist eine merkliche Verbesserung der Steuerungs- und Sanktionsfähigkeit insbesondere der Regionalplanung. Auch der Vorrang der Innenentwicklung soll durch stringendere Anwendung vorhandener planerischer und informatorischer Instrumente besser durchgesetzt werden.

Die bislang verfügbaren Instrumente reichen aber nicht aus, um die vom Bund anvisierten Mengen- und Qualitätsziele in der Flächeninanspruchnahme zu erreichen. Es besteht Bedarf an neuen Instrumenten, die die Wirkung eingeführter planerischer und informatorischer Instrumente ergänzen und ökonomische Anreize für eine flächensparende Politik setzen. Die vorhandenen, überwiegend planerischen Instrumente vermögen es nicht, die Anreizstruktur von kommunalen Entscheidungsträgern bei ihrer Flächenausweisungspolitik zu verändern und die zentrale Motivation für extensive Flächenausweisungen, nämlich die interkommunale Konkurrenz, abzumildern bzw. sinnvoll zu nutzen. Dies betrifft das Flächen geschehen in Regionen mit Wachstums- und mit Schrumpfungstendenzen gleichermaßen. Das Verhalten der am Flächenmarkt beteiligten Akteure kann unter Einsatz der bestehenden Instrumente und der von diesen ausgehenden Anreize nicht wirksam im Sinne einer Flächenkreislaufwirtschaft beeinflusst werden. Dieses Defizit ist der Hauptgrund dafür, dass die Wirkung vorhandener Instrumente auf die Erreichung der Ziele der Flächenkreislaufwirtschaft skeptisch eingeschätzt wird. Zugleich untermauert diese Einschätzung, die auch die Teilnehmerinnen und Teilnehmer der Planspiele teilen, das Erfordernis ergänzender Instrumente des ökonomischen Ausgleichs.

Aus dem Planspiel folgt direkt, dass die Bereitschaft zur Zahlung einer Umlage für die Neuausweisung von Flächen relativ hoch ist im Vergleich zu dem wirkungsgleichen Instrument der handelbaren Flächenausweisungsrechte. Aus theoretischen



scher Sicht ist es unerheblich, ob der Preis durch eine Abgabe fixiert ist oder aufgrund von Mengenvorgaben wie bei den Ausweisungsrechten entsteht. In beiden Fällen reagieren die Normadressaten auf einen Knappheitspreis, der sie dazu bewegt, ihre Ausweisungsentscheidung zu überdenken. Aus Sicht der Planspielbeteiligten birgt der sich frei bewegende Preis der Ausweisungsrechte erhebliche Schwierigkeiten, weil sie im Planspiel nicht in der Lage waren, Ankaufs- und Verkaufspreise aus der Perspektive ihrer Gemeinde festzulegen. Mit anderen Worten sehen die Planspielbeteiligten mit den Ausweisungsrechten erhebliche Transaktionskosten verbunden, die durch Klärung der eigenen Preisvorstellungen sowie durch die erforderliche Preisbeobachtung entstehen. Allein aus diesem Grund ist es nur zu verständlich, dass sie eine klare Präferenz für die Neuausweisungsabgabe als Wirkmechanismus äußern.

Doch auch wenn die Teilnehmerinnen und Teilnehmer die Neuausweisungsabgabe den Ausweisungsrechten als Wirkmechanismus vorziehen, präferieren sie dennoch die Umlage gegenüber der Abgabe. Mit der Umlage verknüpfen sie unmittelbar die Erwartung, dass die Einnahmen zweckgebunden für Projekte der Flächenkreislaufwirtschaft in der Region verbleiben. Bei der Neuausweisungsabgabe befürchten sie demgegenüber einen weitgehenden Mittelabfluss aus der Region. Deshalb fällt die Akzeptanz für die Neuausweisungsumlage deutlich höher aus als für die Neuausweisungsabgabe.

Generell erkennen die Planspielbeteiligten zwar die Notwendigkeit preislicher Anreizinstrumente an, wenn sie die Diskrepanz zwischen bestehendem Instrumentarium und den Zielen bejahen. Aber aus ihrer kommunalen Sicht heraus präferieren sie Instrumente, die ihnen möglichst wenig Freiheitsgrade nehmen oder die gar zusätzlich neue Freiheitsgrade schaffen. Dies ist bei den positiven Anreizen der Fall, die als Zuweisungen ausgestaltet sind. So kann der Kommunale Finanzausgleich in gewissen Grenzen eine wichtige Funktion bei der Beeinflussung der Flächeninanspruchnahme seitens der Gemeinden erfüllen. Zweckzuweisungen für die Revitalisierung von Brachflächen, für die Maßnahmen der Bestands-

erneuerung, der Nachverdichtung und für sonstige Maßnahmen der Innenentwicklung können nach Auffassung der Teilnehmerinnen und Teilnehmer spürbare Anreize für eine Flächenkreislaufwirtschaft schaffen. Der Umfang der Mittel sollte sich an den landesweiten Anforderungen einer Flächenkreislaufwirtschaft bzw. an dem tatsächlichen Bestand aufwertungsfähiger Flächenpotenziale orientieren.

Das Planspiel erforderte – wie bereits geschildert – zum Teil starke Vereinfachungen an den Instrumenten. Somit konnten oft auch die Finanzierungszusammenhänge nur partiell betrachtet werden. Dies ist auch dem Umstand geschuldet, dass die Kernkompetenzen der Planspielbeteiligten nicht budgetpolitischer Art sind. Dennoch wurde den Planspielteilnehmerinnen und -teilnehmern zu vermitteln versucht, dass es für jede Art von positiven Anreizinstrumenten, die mit Zahlungen an Akteure verbunden sind, einer Gegenfinanzierung bedarf. Auch wenn also finanzwissenschaftliche Details des kommunalen Finanzausgleichs nicht Gegenstand der Erörterung waren, so waren die Teilnehmerinnen und Teilnehmer sich wohl des Umstands bewusst, dass es realistischweise keine Zuweisungen geben kann, wenn nicht vorher ein entsprechendes Aufkommen durch Umlage, Abgabe oder Ausweisungsrechte generiert wird. Deshalb ist eine direkte Kopplung des Finanzausgleichs an die Erhebung einer Umlage für die Flächenneuausweisung oder gegebenenfalls Einnahmen aus Flächenausweisungsrechten anzustreben.

Auch Grundstücksfonds haben einen Finanzierungsbedarf und wären durch ein entsprechendes Instrumentarium mit Mitteln auszustatten. Sie können sowohl zur Entlassung von Flächen aus dem Flächenkreislauf als auch zur Mobilisierung nicht vermarktungsfähiger Grundstücke für den Flächenkreislauf genutzt werden. Denkbar sind auch Fondslösungen, sie erscheinen in strukturschwachen, schrumpfenden Gebieten als ein zielführender Ansatz zur Entlassung von Flächen ohne mittel- und langfristige bauliche Nachnutzungsperspektive (sogenannte C-Flächen) aus dem Flächenkreislauf. Nach dem Vorbild der „requalification sommaire“ in Nordfrankreich könnten altindustrielle Flächen mit vergleichs-

weise geringem Budget begründet werden, um sie als „Reserveflächen“ herzurichten und zugleich bauliche bzw. städtebauliche Missstände zu beseitigen. Dieses Vorgehen zur Reduzierung von Flächenüberhängen, das die Chancen anderer Brachflächen mit größerer baulicher Nachnutzungsperspektive am Bodenmarkt steigern würde, ist jedoch nur mit dem Einsatz öffentlicher Mittel realisierbar. Ein fachlich begründetes und konzeptionell qualifiziertes Vorgehen böte dabei die Möglichkeit einer gesteuerten und bedarfsgerechten Mittelverwendung.

Zum anderen können Brachflächen mit einer baulichen Nachnutzungsperspektive, die jedoch ohne Anschubfinanzierung nicht mobilisierbar sind (sogenannte B-Flächen), mit Hilfe von Fondslösungen in einen vermarktungsfähigen Zustand versetzt werden. Zu denken ist hier an revolvingende Fonds, deren umfassende Revitalisierungsaufgabe mit Kapital von öffentlicher und privater Seite auf ausgewählten Flächen startet und deren Vermarktungserlöse sukzessive in Folgeprojekte fließen. Revolvingende Fonds setzen jedoch eine gewisse Mindestnachfrage am Grundstücksmarkt voraus und kommen daher vor allem in wachsenden Regionen oder in Regionen mit ausgeglichener Entwicklungsdynamik in Betracht. Zudem erfordern sie wie auch der Grundstücksfonds eine Anfangsausstattung an Finanzmitteln. Gegebenenfalls böte sich hier eine Chance, die von Seiten der Europäischen Union aufgelegte Initiative eines „Stadtentwicklungsfonds“ (JESSICA) mit den Zielen der Flächenkreislaufwirtschaft zu verknüpfen³⁸.

Eines der zentralen Ergebnisse des Planspiels ist, dass die Kommunen nur über begrenzte Transparenz hinsichtlich der Folgewirkungen von Baulandausweisungen verfügen. Diese Erkenntnis ist deshalb von zentraler Bedeutung, weil von der Kenntnis der Folgekosten künftiger Baulandausweisungen auch abhängt, ob ökonomische Instrumente wirksam werden können. Das Interesse an geeigneten Hilfestellungen ist bei den

kommunalen Vertreterinnen und Vertretern groß. Bislang sehen sie sich aber nicht in der Lage, ohne Hilfestellung entsprechende Aufstellungen von Kosten und Nutzen anzufertigen. Deshalb sollten, wenn man für kommunale Entscheidungen über die Neuinanspruchnahme von Bauflächen für Wohnen und Gewerbe Mindestanforderungen an die Transparenz hinsichtlich Investitionskosten und Folgekosten (Kosten-Nutzen-Rechnungen) im Bereich der baulichen, technischen und sozialen Infrastruktur formuliert, auch entsprechende Vorgaben entwickelt werden, wie diese Transparenz herzustellen ist.

Zukünftige Entscheidungen über Flächenneuausweisungen und die daraus resultierenden langfristigen finanziellen Folgen sind sorgfältig zu prüfen. Hierbei sollte besonders auf die zu erwartenden demografischen Entwicklungen und die daraus resultierenden quantitativen und qualitativen Anforderungen an neue und an bestehende Flächennutzungen (u.a. Erneuerungs- und Auslastungsbedarfe und -potenziale) geachtet werden. Dies verlangt von den Kommunen nicht weniger als einen faktischen Paradigmenwechsel, denn die Planspiele zeigen, dass die Kommunen bislang nur ansatzweise in der Lage sind, Kosten und Nutzen einer Flächenausweisung für ihre Gemeinde – und sei es nur bezogen auf die Haushaltswirkungen – aufzustellen.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die Kommunen bei den fiskalischen Instrumenten die Umlage der Abgabe und den Ausweisungsrechten vorziehen. Die Planspielbeteiligten sehen die Abgabe als das einfachere Instrument gegenüber den Ausweisungsrechten an. Darüber hinaus kritisieren sie an der Abgabe aber den mangelnden Zusammenhang auf der Verwendungsseite mit der Region. Auf der Verwendungsseite sind Zweckzuweisungen ebenso sinnvoll wie Grundstücksfonds. Damit ökonomische Instrumente aber zielgerichtet wirksam werden können, bedürfen die Kommunen eines analytischen Werkzeugkastens, der ihnen die Kosten und Nut-

³⁸ Vgl. auch Uwe Ferber, *Kommunale Grundstücksfonds – (Haus)Aufgabe für JESSICA?*, ppt-Präsentation, 2006 (www.bbr.bund.de).



zen ihrer Ausweisungsentscheidungen vor Augen führt. Die Anwendung von Kosten-Nutzen-Betrachtungen stößt bei den Kommunen der Planspielregionen auf breites Interesse.

5.3 Landesebene

Auf Landesebene kommt eine ganze Reihe von Maßnahmen in Betracht, die zur Stärkung der Flächenkreislaufwirtschaft ergriffen werden können. Dazu zählen auch die ökonomischen Instrumente, welche die Länder ausgerichtet an ihren spezifischen landes- und regionalpolitischen Zielen fortentwickeln können. So können die Länder eine Neuausweisungsabgabe ebenso einrichten wie eine Baulandausweisungsumlage oder regionalisierte handelbare Flächenausweisungsrechte³⁹. Der Vorteil derartiger regionalisierter Ansätze gegenüber dem „großen bundespolitischen Wurf“ liegt in der Berücksichtigung der regionalen Spezifika sowohl bei den Zielen als auch bei den Problemen der Region. Die ökonomischen Preis- und Mengelösungen haben den Vorzug, dass sie den Kommunen den größtmöglichen Freiheitsgrad bei kommunalen Entscheidungen zugestehen und dennoch eine Zielerreichung ermöglichen. Allerdings müssen die Länder bei der Umsetzung berücksichtigen, dass die Kommunen große Bedenken gegenüber allen auf einer anderen föderalen Ebene Aufkommen generierenden Instrumenten haben. In diesem Zusammenhang dürfte der wichtigste Beitrag der Länder zu einer effektiven Flächenkreislaufwirtschaft darin bestehen, dass sie über die Regionalplanung zu einer Kontingentierung der in Siedlungs- und Verkehrsfläche umwandelbaren Freiflächen kommen, um erstens die Freiflächen zu schonen und zweitens den Druck in Richtung einer verstärkten Innenentwicklung zu erhöhen.

Den Ländern stehen aber auch diverse Möglichkeiten offen, über Fördermaßnahmen einzelne Lenkungsimpulse zu setzen: So schätzen die Planspielbeteiligten die diskutierten Alternativen von Zweckzuweisungen im Kommunalen Finanzausgleich in Anpassung an die konkreten Verhältnisse vor Ort als durchaus hilfreich ein. Derartige Zuweisungen können nur durch das Land eingerichtet werden. Lösungen wie landesweite oder regionale Fonds für sogenannte B- bzw. C-Flächen, für die keine Revitalisierung durch den Markt erwartet werden kann, wären ebenfalls Sache der Länder, auch wenn der Bund die Einrichtung zusätzlich unterstützen könnte.

5.4 Bundesebene

Der Bund kann nur begrenzt in die Flächenpolitik der Länder und Kommunen eingreifen. Grundsätzlich unterliegt er derselben Restriktion, nämlich dass er für Instrumente, die einen bestimmten Finanzbedarf erfordern, entsprechende Instrumente einrichten muss, die diesen Bedarf decken. Dem Bund steht dabei nicht das Instrument der Umlage zur Verfügung, das innerhalb des Kommunalen Finanzausgleichs einzurichten wäre⁴⁰. Der Bund könnte aber sowohl eine Neuausweisungsabgabe als auch handelbare Flächenausweisungsrechte einrichten⁴¹.

Die Neuausweisungsabgabe auf Bundesebene stößt bei den Kommunen auf Widerstand. Diese fürchten, dass bei einer Bundesabgabe das Aufkommen nicht regionalspezifisch zur Verfügung steht. Tatsächlich wäre es wenig sinnvoll, wenn der Bund eine entsprechende Abgabe einrichtete: Denn in der Verwendung des Aufkommens sollte er sich dann danach richten, an welchen Orten

39 Aus Sicht der Verfasser wäre eher eine bundesweit einzuführende Baulandausweisungsumlage Gegenstand weiterer Überlegungen. In Bezug auf handelbare Flächenausweisungsrechte wird noch erheblicher Forschungs- und Untersuchungsbedarf gesehen; vgl. Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS), Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hrsg.), *Kreislaufwirtschaft in der städtischen/stadtregionalen Flächennutzung*. Bearb.: Deutsches Institut für Urbanistik u.a., Preuß, Thomas u.a.; BBR, Dosch, Fabian u.a., Schriftenreihe „Werkstatt: Praxis“ Heft 51, Bonn 2007, Kapitel 6.

40 Siehe dazu ausführlich z.B. Rainer Krumm, *Die Baulandausweisungsumlage als preisstuernder Ansatz zur Begrenzung des Flächenverbrauchs*, in: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.), *Informationen zur Raumordnung (IzR)*, H. 4–5 (2005), S. 307–310.

41 Siehe FN 39.

mit dem geringsten Mitteleinsatz die größten Zielbeiträge zu den qualitativen und quantitativen Zielen zu erreichen sind. Für die Frage, ob der Bund eine Neuausweisungsabgabe einrichten sollte, ist also zunächst festzuhalten, dass die Kommunen dem einen gewissen Widerstand entgegenbrächten. Darauf könnte man reagieren, indem der Bund eine entsprechende Abgabe obligatorisch machte, den Ländern aber die nähere Ausgestaltung und das Aufkommen überließe. Dies könnte den Widerstand merklich senken, würde aber die Einflussmöglichkeiten des Bundes etwa auf den Abgabesatz deutlich reduzieren.

Für die handelbaren Flächenausweisungsrechte, die als ein Instrument der Mengensteuerung das Flächensparziel der Bundesregierung zielgenau und effizient umsetzen können, gilt Ähnliches. Eine Einführung auf Bundesebene würde auch bei großzügigem *Grandfathering* (Zuteilung) der Rechte an die Gemeinden zu erheblichen Widerständen führen. Davon abgesehen dürfte das Instrument auf dieser Ebene auch eine Reihe von Umsetzungsproblemen aufwerfen. Es stößt auf Vorbehalte unter anderem hinsichtlich seiner praktischen Umsetzbarkeit und des Umsetzungsaufwands sowie in Bezug auf die mögliche weitere Verstärkung von Disparitäten zwischen finanzstarken und finanzschwachen Gemeinden. Bei einer bundesweiten Ausgestaltung wären diese Bedenken vermutlich noch stärker ausgeprägt.

Für die Kommunen würde die Einführung von handelbaren Flächenausweisungsrechten einen faktischen Paradigmenwechsel bedeuten: Sie müssten sich bei Flächenausweisungsentscheidungen – gemäß der relativen Knappheit – an sich verändernden Preisen orientieren. Dafür müssten sie auf der Basis von abgeschätzten Kosten und Nutzen der Ausweisung entscheiden, ob sich eine solche Ausweisung am betreffenden Standort lohnt oder nicht. Zwar geht auch das herrschende Paradigma davon aus, dass derartige Abschätzungen stattfinden, tatsächlich zeigen aber die Planspiele, dass dies für die Kommunen eine erhebliche Anforderung darstellt, der sie bislang nicht ohne weiteres gewachsen sind.

Der Handel mit Flächenausweisungsrechten setzt eine vorherige Mengenbegrenzung der Flä-

cheninanspruchnahme voraus. Diese Festlegung räumlich abgeschichteter verbindlicher Flächenkontingente müsste im Rahmen hierfür geeigneter Verfahren erfolgen. Aus der Sicht der Planspielbeteiligten sollte dies auf der Ebene der Regionalplanung stattfinden. Die Verzahnung des Handels mit Flächenausweisungsrechten mit der Regional- und Bauleitplanung bedarf nach Ansicht der Kommunen der näheren Untersuchung. Dies betrifft unter anderem die erforderliche Feinsteuerung der Flächenallokation nach raumordnerischen Kriterien und die Berücksichtigung möglicher faktischer Flächenausweisungsgrenzen auf Gemeindeebene.

Insgesamt geht mit der hohen Zielgenauigkeit und Effizienz der handelbaren Ausweisungsrechte eine psychologische Schwelle aufgrund des faktischen Paradigmenwechsels einher, die in allen Planspielregionen mehr oder weniger akzentuiert auftrat. Zu einem Wechsel auf ein am Bewirtschaftungsgedanken der Flächenausweisung ausgerichteten Paradigma muss es angesichts des demografischen Wandels, der damit einhergehenden steigenden Infrastrukturkosten in vielen Gemeinden sowie des Flächensparziels jedoch kommen. Diese Einschätzung teilen auch die Planspielbeteiligten. Welche Rolle dabei aber der Bund einnehmen kann, ist in den Planspielregionen umstritten. Offenkundig ist, dass es aufgrund der Anreizsituation der Länder und Kommunen nicht zu einer Verwirklichung der flächenpolitischen Ziele des Bundes kommen wird, wenn nicht deutliche Änderungen im Instrumentarium erfolgen, die den Preis für die Neuausweisung merklich erhöhen. Insofern muss der Bund die Initiative ergreifen. Diese Initiative fürchten die Kommunen aber, weil sie Instrumente vorziehen, die für einen regionalen Interessenausgleich sorgen; keinesfalls sollen nach ihrer Auffassung Mittel aus den Regionen abfließen.

Unstrittig sind deshalb Instrumente wie die Vergabe zinsbegünstigter Kredite für Private, die nach Auffassung der Planspielbeteiligten ein deutlicher Anreiz für Maßnahmen im Sinne der Flächenkreislaufwirtschaft sein kann. Die zinsbegünstigten Kredite könnte die KfW-Förderbank des Bundes bereitstellen. Darüber hinaus erscheint es erforderlich, Informationsangebote für



Privathaushalte zu entwickeln, die in Form von Wohnstandortberatungen individuelle, wohnformenorientierte und lebensphasenbezogene Investitions- und Folgekostenkalkulationen gestatten. Ein derartiges Instrument sollte Bestandteil umfassender Informationskampagnen für eine Flächenkreislaufwirtschaft sein, die sich an Wohnungssuchende bzw. zukünftige Eigenheimbesitzer richtet.

Es besteht ein großer Bedarf an zinsbegünstigten Krediten für die Instandsetzung sowie für den Um- und Ausbau von Bestandsimmobilien. Ein weiterer Bedeutungszuwachs zinsbegünstigter Darlehen ist im Falle des Anstiegs des allgemeinen Zinsniveaus für Baudarlehen zu erwarten. Die Wirksamkeit zinsbegünstigter Kredite wird voraussichtlich stark von der Angebots- und Nachfragesituation in den jeweiligen Gemeinden oder Regionen abhängen. Hohe Einstandspreise für Gebrauchtimmobiliien in Hochpreisregionen erfordern vergleichsweise höhere Darlehensanreize als in Regionen mit Nachfrageschwäche bei gleichzeitig hohem Immobilienangebot. Daher sollte ein Kreditprogramm an die Dynamik der Grundstücksmärkte angepasst werden. Das in beiden Nachfragesituationen häufig bestehende Problem überzogener Preisvorstellungen oder überhöhter Buchwerte entzieht sich dem Einfluss von Kreditprogrammen. Die Wirkung von ökonomischen Anreizen kann zudem durch Verknüpfung mit gezielten Informationen für Grundstücksnachfrager erhöht werden, z.B. das gezielte Angebot einer Kosten-Nutzen-Rechnung für den Ankauf von neu bebauten Grundstücken in Randlage im Vergleich zur Ansiedlung im Innenbereich.

Als ordnungsrechtliches Instrument sollte der Bund die Einführung einer Rückbaupflicht im Innenbereich bei fehlender Nachnutzungsperspektive, kombiniert mit einer Versicherungspflicht von Grundstückseigentümern zur Abdeckung der durch eine Ersatzvornahme anfallenden Kosten

verfolgen⁴². Diese Kombination verschafft den Kommunen ein neues Instrument mit entsprechender finanzieller Unterfütterung, um in Extremfällen die Rückführung von Innenbereichsgrundstücken in den Flächenkreislauf zu ermöglichen und zu beschleunigen. Das Gewicht dieses Instruments innerhalb des Bündels neuer Instrumente hängt ab von der regionalen Häufigkeit solcher Problemfälle. Derzeit besteht für das Instrument in schrumpfenden Regionen ein deutlich höherer Bedarf als in wachsenden Regionen. Jedoch kann in Zukunft auch für wachsende oder stagnierende Regionen die Zahl der Anwendungsfälle für ein solches Instrument z.B. aufgrund wirtschaftsstruktureller Veränderungen zunehmen.

Von einer Grundsteuerreform unter der Maßgabe der Aufkommensneutralität ist nur eine geringere Steuerungswirkung in Bezug auf eine Flächenkreislaufwirtschaft zu erwarten. Dies gilt für alle drei geprüften Reformmodelle (Bodenwertsteuer, Flächensteuer, Flächennutzungssteuer) gleichermaßen. Unter der Maßgabe der Aufkommensneutralität führen die Reformmodelle nur zu geringen Unterschieden in der absoluten Steuerbelastung, sodass ein Mobilisierungseffekt oder ein verändertes Verhalten bei der Standortwahl nicht erwartet werden. Nur bei einer Vervielfachung der grundstücksbezogenen Steuerlast träte ein Lenkungseffekt ein. Jedoch werden in einem solchen Fall von Planspielbeteiligten soziale Härten erwartet, die z.B. die weit verbreitete Form der privaten Altersvorsorge durch Immobilienerwerb in Frage stellen könnten. Auch die politische Durchsetzbarkeit wird stark angezweifelt.

Von einer Abschaffung der Grunderwerbsteuer für den Erwerb von Innenbereichsgrundstücken als Einzelmaßnahme wird kein deutlicher Anreiz in Richtung Flächenkreislaufwirtschaft erwartet. Die Grunderwerbsteuer für den Kauf von Innenbereichsgrundstücken abzuschaffen, bedeutete jedoch eine finanzielle Entlastung des Grund-

42 In Bezug auf eine Rückbaupflicht in Verbindung mit einer Haftpflichtversicherung wird erheblicher Forschungs- und Untersuchungsbedarf gesehen; vgl. Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS), Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hrsg.), *Kreislaufwirtschaft in der städtischen/stadtregionalen Flächennutzung*. Bearb.: Deutsches Institut für Urbanistik u.a., Preuß, Thomas u.a.; BBR, Dosch, Fabian u.a., *Schriftenreihe „Werkstatt: Praxis“ Heft 51*, Bonn 2007.

stücksverkehrs, was zu größeren Spielräumen z.B. für Grundstücksfonds zur Bildung regionaler Brachflächenportfolios führen würde. Allerdings halten die Teilnehmerinnen und Teilnehmer dieses Instrument nicht für besonders relevant.

Auch die Abschaffung oder Reduzierung von baulichen oder baurechtlichen Standards und Normen im Neubau oder in der Bestandserneuerung erscheint im Sinne einer Flächenkreislaufwirtschaft als nicht zielführend. Während eine Aufweichung baulicher Standards hinsichtlich der Gewährleistung der Gebäudesicherheit (z.B. Konstruktion, Bauausführung, Brandschutz) in keinem Falle wünschenswert ist, wird die Ermöglichung von Ausgestaltungsspielräumen bei baurechtlichen Auflagen (z.B. Anzahl der Stellplätze, Anzahl der barrierefreien Wohnungen, Art und Anzahl zu schaffender Spielplätze) für sinnvoll erachtet. Generell erscheinen diese Sachverhalte im Vergleich mit anderen Instrumenten der Flächenkreislaufwirtschaft aber als eher marginal.

Auch die Erleichterung und Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren, um die Innenentwicklung zu unterstützen, stellt aus Sicht der Verfasser keinen entscheidenden Anreiz für die Innenentwicklung dar. Zum Teil wurden in den Planspielen Änderungen im Bereich der Verfahrensanforderungen bei Planungen und Genehmigungen von Innenbereichsvorhaben angeregt. So könnte man die Erleichterung der Befreiungsmöglichkeiten bei der Umnutzung leer stehender Gewerbeimmobilien oder die Entlastung und Beschleunigung von Planungsverfahren z.B. durch Verzicht auf die Umweltprüfung ins Auge fassen⁴³. Die erhofften Entlastungen betreffen dabei ausschließlich die formalen Verfahrensanforderungen. Die materiellen, eine Planung behindernden Konflikte bleiben unberührt. Wohl auch deshalb wird diesen Vorschlägen im Verhältnis zu den hier vorrangig empfohlenen Instrumenten kein besonderes Gewicht beigemessen.

Und schließlich dürfte auch die Befreiung von der Eingriffsregelung beim Flächenrecycling kein entscheidender Ansatz zur Unterstützung einer Flächenkreislaufwirtschaft sein. Nur von einer Stadt wurde die Eingriffsregelung als „mentale Hürde“ für die Wiedernutzung von Brachen angesehen. Weder die durch den naturschutzfachlichen Ausgleich entstehenden Kosten noch der damit verbundene Zeitaufwand für die Erstellung von Gutachten usw. behindern regelmäßig Flächenrecyclingprojekte. Routinierte Verfahrensweisen und instrumentelle Ansätze wie z.B. Ausgleichsflächenpools können das Verwaltungshandeln zur Umsetzung der Eingriffsregelung entscheidend erleichtern. Mögliche Vollzugsdefizite, Grenzen der Belastbarkeit durch eine weitere Flächeninanspruchnahme und Finanzierungsengpässe bei nicht naturschutzbezogenen Aspekten des Flächenrecyclings sollten nicht zum Anlass genommen werden, die naturschutzfachliche Eingriffsregelung in Frage zu stellen. Vorschläge zur Schaffung neuer Ausgleichstatbestände wie die Pflege vorhandener Biotope oder die Finanzierung der Altlastensanierung sind eher als Versuch zu bewerten, mit Hilfe der Eingriffsregelung Minderbudgets in anderen Aufgabenbereichen auszugleichen. Das häufig genannte Argument des nicht vertretbaren Entzugs weiterer landwirtschaftlicher Flächen für Kompensationsmaßnahmen darf nicht darüber hinwegtäuschen, dass eine (teilweise) Befreiung von der Eingriffsregelung das offensichtliche, mit Freiraumverlusten verbundene Problem der Erreichung von Belastungsgrenzen für Umwelt und landwirtschaftliche Produktion nicht zu lösen hilft. Diese eher skeptische Einschätzung der Wirkung, die eine Befreiung von der Eingriffsregelung bei Maßnahmen der Innenentwicklung hat, kann nach Einführung des beschleunigten Verfahrens durch das Gesetz zur Erleichterung von Planungsvorhaben der Innenentwicklung in den Städten⁴⁴ überprüft werden. Gleiches gilt im Übrigen auch für die Freistellung von der Umweltprüfung.

43 Derartige Verfahrensvereinfachungen wurden inzwischen mit dem Gesetz zur Erleichterung von Planungsvorhaben für die Innenentwicklung der Städte ermöglicht; vgl. Gesetz zur Erleichterung von Planungsvorhaben für die Innenentwicklung der Städte (StInnEntwPIErIG), BGBl. I Nr. 64 vom 27.12.2006, S. 3316 ff.

44 Gesetz zur Erleichterung von Planungsvorhaben für die Innenentwicklung der Städte (StInnEntwPIErIG), BGBl. I Nr. 64 vom 27.12.2006, S. 3316 ff.



Weitere in den Planspielen geprüfte Instrumente wie die Förderung kommunaler Innenentwicklungsstrategien durch die begünstigte Kreditvergabe an Gemeinden, ein zonierte Satzungsrecht als Instrument zur Steuerbegünstigung privater Investitionen in Innenbereichsprojekte und der Wegfall der Entfernungspauschale versprechen wenig Wirkung in Bezug auf eine Flächenkreislaufwirtschaft.

Schließlich ist festzuhalten, dass eine erfolgreiche Umsetzung der Strategie der Flächenkreislaufwirtschaft sowohl das Zusammenwirken auf den Ebenen Bund, Länder und Gemeinden bzw. Regionen als auch eine aktive Beteiligung von Wirtschaft, Privathaushalten und gesellschaftlichen Akteursgruppen voraussetzt. Erforderlich ist ein Wechsel von punktuell ansetzenden Initiativen und Programmen hin zu einer umfassenden Handlungsstrategie. Unabhängig von seiner konkreten Gesetzgebungskompetenz sollte der Bund als Anstoßgeber und Vorbild für eine Flächenkreislaufwirtschaft agieren. Die Flächenkreislaufwirtschaft ist zwar in ihrem sachlichen Bezugsrahmen ein neues Leitbild, sie knüpft aber an bestehende Leitbilder im Umgang mit natürlichen Ressourcen an, die bereits gut akzeptiert und in den Regelwerken des Bundes, der Länder und auch vieler Kommunen verankert sind. Die Umsetzung des Leitbilds der Flächenkreislaufwirtschaft und der ihr zugrunde liegenden Zieldimensionen der Verminderung der mengenmäßigen Flächeninanspruchnahme und der Verbesserung der Qualität der Flächennutzung wird seitens der an den Planspielen beteiligten Akteursgruppen grundsätzlich akzeptiert.

Prinzipiell müssen sich alle Empfehlungen an den zentralen politischen Zielen der Bundes- und Landesregierungen messen lassen. Die Belebung der Wirtschaft und des Arbeitsmarktes muss auf absehbare Zeit als das zentrale Anliegen der Politik in Bund und Ländern angesehen werden. Die Einführung neuer Instrumente wird deshalb nur dann chancenreich sein, wenn sie zugleich auch dazu beitragen kann, wirtschafts- und arbeits-

marktpolitische Impulse zu geben. Hierzu zählt auch die Erleichterung des Bauens im Innenbereich. Neue Instrumente, die als Restriktion für wirtschaftliche Entwicklung wirken, dürften demgegenüber nur schwer durchzusetzen sein. Dies dürfte vor allem der Einführung der Neuausweisungsumlage entgegengehalten werden.

5.5 Offene Fragen und Forschungsbedarf

Die Durchführung der Planspiele hat viele neue Erkenntnisse zu den Umsetzungsproblemen möglicher neuer Instrumente für eine Flächenkreislaufwirtschaft erbracht. Um diese Umsetzungsprobleme näher zu beleuchten, erscheinen weitergehende Untersuchungen zur konkreten Ausgestaltung bzw. zur Grundkonzeption dieser Instrumente erforderlich. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die durchgeführten Planspiele keineswegs alle Merkmale des jeweiligen Instruments prüften, sondern nur auf die Wirkungsmechanismen abheben konnten. Im Folgenden sind nur einige der sich stellenden offenen Fragen angesprochen, die einen weiteren Forschungsbedarf ausweisen.

Im Hinblick auf handelbare Ausweisungsrechte stellt sich die grundsätzliche Frage, wie mit den Transaktionskosten für die Akteure umzugehen ist. Das Vorhaben zeigt deutlich, dass die Gemeinden in ihren Planungsabteilungen große Schwierigkeiten haben, sich den entsprechenden ökonomischen Umgang mit Ausweisungsrechten vorzustellen und die dafür erforderlichen Voraussetzungen auf der Ebene der Kosten-Nutzen-Betrachtungen zu schaffen. Bedenkt man aber zugleich, dass eine Präzisierung und Schärfung flächenbezogener Vorgaben in Raumordnungsplänen der Länder sowie in den Regionalplänen genauso wie eine striktere Anwendung raumordnungspolitischer Leitvorgaben zum Flächensparen sowie die Präzisierung der Bemessungsgrundlagen für Bedarfsnachweise bei Flächenneuausweisungen⁴⁵ alle eher zu einer Stärkung der zentralen Ebene und damit zu

45 Siehe dazu Bundesregierung, *Perspektiven für Deutschland – Unsere Strategie für eine nachhaltige Entwicklung. Fortschrittsbericht zur Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie*, Berlin 2004, sowie das REFINA-Vorhaben „Design-

einem Steuerungsverlust der dezentralen – kommunalen – Ebene führen, so ist nach Flexibilisierungsoptionen zu suchen, die diesen Verlust durch Dezentralisierung kompensieren. Dafür geben die durchgeführten Planspiele einige wichtige Anhaltspunkte. So wurde eine Regionalisierung der Instrumente von den Akteuren auf jeden Fall als vorteilhaft beurteilt. Zusätzlich sind die Verteilungseffekte zu prüfen, die daraus zwischen Stadt und Land, finanzstarken und finanzschwachen Gemeinden entstehen, ebenso die dynamische Entwicklung im Zeitablauf über sehr lange Zeiträume. Diese Fragen lassen sich letztlich nur durch eine Marktsimulation auf regionaler Ebene beantworten, die räumlich weit über die hier gewählten Planspielregionen hinausgehen muss. Spezifische Designoptionen wie etwa „weiße Zertifikate“ und die Einspeisung des Aufkommens in den Kommunalen Finanzausgleich sind dabei explizit einzubeziehen. Entscheidend für die Akzeptanz eines solchen Instrumentariums sind die erwarteten Wirkungen. Insofern ist regionspezifisch zu klären, mit welchen Einzelfolgen die Akteure bei der Implementation von handelbaren Ausweisungsrechten zu rechnen haben. Genau dies lässt sich nur über ein Vorhaben ermitteln, das ganze Planungsregionen inkludiert und die Folgen für entsprechend konkretisierte Ausgestaltungen langfristig simuliert. Nach Möglichkeit sollte ein solches Vorhaben verschiedenartige Regionen umfassen, um allgemeine Aussagen auf Bundesebene treffen zu können.

Die durchgeführten Planspiele geben aber auch Aufschluss darüber, dass es den Gemeinden bisher an Möglichkeiten mangelt, Kosten-Nutzen-Betrachtungen anzustellen und im konkreten Fall umzusetzen. Dabei ist es sicherlich hilfreich, wenn die Kommunen vereinfachte, softwaregestützte Instrumente erhalten, die ihnen erstens problemorientiert Hilfestellung zu vereinfachten Kennziffern geben, mit deren Hilfe sie zweitens gemeinspezifische Daten wie erwartete Grund- und Gewerbesteuererinnahmen, aber auch Einkommensteuerzuweisungen und Zuweisungen aus dem Kommunalen Finanzausgleich zu Abschät-

zungen verdichten können zu der Frage, wie sich eine Neuausweisung, Nachverdichtung oder Brachflächenrevitalisierung auf die kommunale Einnahmesituation auswirkt. Die Perspektive allein auf die Auswirkungen hinsichtlich des Kommunalhaushalts ist dann zu erweitern um die volkswirtschaftlichen Auswirkungen auf die Kommune bzw. die Region. In diesen Bezugsrahmen lassen sich qualitativ auch Wirkungen auf bundespolitische Zielgrößen einbringen. Das Planspiel zeigt, dass je nach Ausgestaltung des Kommunalen Finanzausgleichs des Landes, der spezifischen Situation der Gemeinde, der erwarteten Nutzung der relevanten Fläche recht unterschiedliche Daten einzusetzen sind, um zuverlässige Abschätzungen zu ermöglichen. Zusätzlich ist zu bedenken, dass derartige Kosten-Nutzen-Betrachtungen mit unterschiedlichem Bezugsrahmen (Kommunalhaushalt, gesamtkommunale volkswirtschaftliche Betrachtung usw.) letztlich in Alternativenprüfungen münden sollten. Es ist mithin nicht nur zu prüfen, ob sich z.B. eine Neuausweisung überhaupt lohnt, sondern auch, ob und welche Alternative, z.B. eine Innenverdichtung, mit besser zu bewertenden Folgen einhergeht.

Die Einführung der doppelten Buchführung auf kommunaler Ebene steht in einigen Bundesländern bereits an. Sie führt dazu, dass die Kommunen unter anderem ihre Liegenschaften nach kaufmännischen Gesichtspunkten zu bewerten haben. Dies führt dazu, dass auf Seiten der Kämmerer eine Vielzahl von Daten zur Verfügung steht, die für eine Kosten-Nutzen-Betrachtung verwendbar sind. Insofern unterstützt die Einführung der doppelten Buchführung das Instrument der Kosten-Nutzen-Betrachtung. Gleichzeitig gibt es aber auch eine Reihe von neuen Problemen, die bisher ungenügend beleuchtet wurden. So geht die doppelte Buchführung mit einer Reihe von Bewertungsspielräumen einher. Derartige Bewertungsspielräume lassen sich zwar nicht beliebig nutzen, die Praxis zeigt aber, dass kreative Nutzungen der Spielräume bei Unternehmen durchaus häufiger vorkommen. Zu fragen ist in diesem Zusammenhang nach der Rolle der Kommunal-

optionen und Implementation von Raumordnungsinstrumenten zur Flächenverbrauchsreduktion (DoRiF)“, www.refina-dorif.de.



aufsicht und deren fachlichen und personellen Möglichkeiten, derartige Spielräume zu begrenzen. Im Kontext der Flächenpolitik ist dies insofern relevant, als eine überhöhte Bewertung etwa einer Brachfläche in der Buchführung der Gemeinde eventuell dazu führt, dass diese Brachfläche nicht zu einem ungünstigeren Preis entwickelt werden kann, weil dadurch Vermögenspositionen verkürzt werden. Insofern ist die Auswirkung der doppelten Buchführung auf die Kosten-Nutzen-Betrachtung zwar möglicherweise positiv, die tatsächlichen flächenpolitischen Auswirkungen sind aber zumindest ambivalent zu bewerten.

Weiterer Forschungsbedarf besteht auch hinsichtlich der Rückbaupflicht sowie einer korres-

pondierenden Rückbauhaftpflichtversicherung. So ist vor allem zu klären, an welchen rechtlichen Tatbeständen eine entsprechende Rückbaupflicht anknüpfen könnte⁴⁶. Auch für eine Rückbauhaftpflichtversicherung wurden die diversen Ausgestaltungsmöglichkeiten (z.B. nur für Neubauten ab einem Stichtag, alle Gebäude usw.) keineswegs ausdiskutiert. Zudem wäre es wichtig, die Belastung abzuschätzen, Ausnahmetatbestände zu definieren und die nähere Ausgestaltung der Versicherungslösung zu prüfen.

Schließlich wäre es sinnvoll, die Wirkungen der am 1.1. 2007 in Kraft getretenen Novellierung des Baugesetzbuchs zur Förderung der Innenentwicklung zu evaluieren, um darauf abgestimmt das weitere Vorgehen zu konzipieren.

⁴⁶ Vgl. kritisch dazu Gerd Schmidt-Eichstaedt, Kurzexpertise zu den Thesen zu den Ergebnissen der Planspiele „Neue Instrumente“, Expertenkreis „Fläche im Kreis“, Juni 2006 (unveröffentlicht).

nenk

6. Zusammenfassung

Kilian Bizer, Georg Cichorowski



1. Planspiele ermöglichen es, komplexe Sachverhalte aufzugreifen und in mehreren Runden verschiedene potenzielle Lösungen durchzuspielen sowie neue Lösungen zu erarbeiten.

Dabei war das Ziel dieser Planspielworkshops, lediglich aus der Diskussion bekannte Instrumente mit den Planspielbeteiligten durchzuspielen, um Rückmeldungen aus der kommunalen Praxis darüber zu erhalten, welche Instrumente in welchem Ausmaß als wirkungsvoll erachtet werden, welche Umsetzungsprobleme in der Anwendung entstehen und welche Akzeptanzprobleme erwartet werden. Dabei sind Planspiele in der hier gewählten Form auch für die Planspielteilnehmerinnen und -teilnehmer sehr zeitaufwändig und erfordern, wenn auch verteilt auf alle Teilnehmenden, eine intensive Vorbereitung. Trotz dieses hohen Aufwands lassen sich in drei Workshops nicht die zur Diskussion gestellten Instrumente in allen Feinheiten vorstellen und diskutieren. Deswegen beruhen alle Arbeitsprogramme auf vereinfachten, auf das Wesentliche reduzierten Instrumenten, die lediglich den Wirkmechanismus abbilden, nicht aber das Instrument in allen seinen Facetten. Letzteres wäre schon deswegen im Planspiel nicht zu leisten gewesen, weil einige der Instrumente in vielen Varianten diskutiert werden.

2. Als Methode hat sich das Planspiel auch in der kritischen zweiten Planspielphase bewährt.

Die Teilnehmerinnen und Teilnehmer kamen in der ersten Planspielphase erwartungsgemäß zu dem Ergebnis, dass die bestehenden Instrumente nicht ausreichen, um die Ziele der Flächenpolitik des Bundes tatsächlich zu erreichen, sodass sie ausreichend motiviert waren, in der zweiten Phase nach neuen Instrumenten zu suchen. Dabei musste das Planspiel der grundsätzlichen Skepsis der Teilnehmerinnen und Teilnehmer begegnen, dass ein Forschungsvorhaben des Bundes tatsächlich auch für die Region einen positiven Output generieren kann. Aus diesem Grund flossen die Erkenntnisse der ersten Phase in ein integriertes Handlungskonzept, mit dem die Region in ihren eigenen Gremien die Flächenkreislaufwirtschaft befördern kann. Für dieses Handlungskonzept war es von Vorteil, dass die Plan-

spielbeteiligten sich in einem „geschlossenen Raum“ aufhielten, der zum vertrauensvollen Diskurs einlud. Während diese Ausrichtung die Motivation der Teilnehmerinnen und Teilnehmer sicherte, bedeutete sie auf der anderen Seite, dass diese zu keinem Zeitpunkt ihre regionale Sicht aufgaben. Insofern kann es auch nicht verwundern, dass regionale Argumente über das Für oder Wider entschieden. Aus diesem Grund bedarf es einer Reflexion der Ergebnisse des Planspiels vor dem Hintergrund der bundespolitischen Ziele. Dazu gehört auch, dass die generelle Tendenz, die Bereitstellung von Fördermitteln zu präferieren, kaum mit den bundespolitischen Vorstellungen in Übereinstimmung zu bringen ist.

3. Ebenso wie die regionale Perspektive nie verlassen wurde, dominierte in den Planspielen auch deutlich die planerische Ausrichtung der meisten Planspielbeteiligten.

Lediglich in der Planspielregion Rheinhausen-Nahe offenbarten die Positionen auch deutlich ökonomische Sichtweisen. Allerdings führte dies im Verlauf des Planspiels auch zu Missverständnissen zwischen Planern und Ökonomen. Auch die disziplinäre Gebundenheit der Planspielbeteiligten ist bei der Reflexion der Ergebnisse zu bedenken, denn Vorbehalte gegenüber ökonomischen Wirkmechanismen waren bis zum Schluss nicht auszuräumen. Und auch diese Vorbehalte sind für die Einführung zusätzlicher Anreizinstrumente ernst zu nehmen. So funktionieren die handelbaren Emissionsrechte für Kohlendioxid in Europa oder jene für Schwefeldioxid in den USA auch deshalb relativ reibungslos, weil die beteiligten Akteure das Instrument nicht als systemfremd empfinden.

4. Die bislang verfügbaren Instrumente reichen nicht aus, um die vom Bund anvisierten Mengen- und Qualitätsziele in der Flächeninanspruchnahme zu erreichen. Es besteht Bedarf an neuen Instrumenten, die die Wirkung bestehender planerischer und informatorischer Instrumente ergänzen und ökonomische Anreize für eine flächensparende Politik setzen.

Die vorhandenen, überwiegend planerischen Instrumente vermögen es nicht, die

Anreizstruktur von kommunalen Entscheidungsträgern bei ihrer Flächenausweisungspolitik zu verändern und die zentrale Motivation für extensive Flächenausweisungen, nämlich die interkommunale Konkurrenz, abzumildern bzw. sinnvoll zu nutzen. Dies betrifft das Flächengeschehen in Regionen mit Wachstum und in solchen mit Schrumpfungstendenzen gleichermaßen. Das Verhalten der am Flächenmarkt beteiligten Akteure kann unter dem Einsatz der bestehenden Instrumente und der von diesen ausgehenden Anreize nicht wirksam im Sinne einer Flächenkreislaufwirtschaft beeinflusst werden. Dieses Defizit ist der Hauptgrund für die skeptische Einschätzung der Wirkung vorhandener Instrumente auf die Erreichung der Ziele der Flächenkreislaufwirtschaft. Zugleich untermauert diese Einschätzung, die auch die Teilnehmerinnen und Teilnehmer der Planspiele teilen, das Erfordernis ergänzender Instrumente des ökonomischen Ausgleichs.

5. **Direkt aus dem Planspiel folgt, dass die Bereitschaft zur Zahlung einer Umlage für die Neuausweisung von Flächen relativ hoch ist im Vergleich zu dem wirkungsgleichen Instrument der handelbaren Flächenausweisungsrechte oder der Neuausweisungsabgabe.** Aus theoretischer Sicht ist es unerheblich, ob der Preis durch eine Abgabe fixiert ist oder aufgrund von Mengenvorgaben entsteht wie bei den Ausweisungsrechten. In beiden Fällen reagieren die Normadressaten auf einen Knappheitspreis, der sie dazu bewegt, ihre Ausweisungsentscheidung zu überdenken. Nach Ansicht der Planspielbeteiligten birgt der sich frei bewegende Preis der Ausweisungsrechte erhebliche Schwierigkeiten, weil sie im Planspiel nicht in der Lage waren, Ankaufs- und Verkaufspreise aus Sicht ihrer Gemeinde festzulegen. Mit anderen Worten: Die Planspielbeteiligten sehen mit den Ausweisungsrechten erhebliche Transaktionskosten verbunden, die durch Klärung der eigenen Preisvorstellungen sowie durch die erforderliche Preisbeobachtung entstehen. Allein aus diesem Grund ist es verständlich, dass sie eine klare Präferenz für die Neuausweisungsabgabe als Wirkmechanismus vor den handelbaren Ausweisungsrechten äußern.
6. **Auch wenn die Teilnehmerinnen und Teilnehmer die Neuausweisungsabgabe den handelbaren Ausweisungsrechten als Wirkmechanismus vorziehen, so präferieren sie dennoch die Umlage gegenüber der Abgabe.** Mit der Umlage verknüpfen sie unmittelbar die Erwartung, dass die Einnahmen zweckgebunden für Projekte der Flächenkreislaufwirtschaft in der Region verbleiben. Bei der Neuausweisungsabgabe befürchten sie demgegenüber einen weitgehenden Mittelabfluss aus der Region. Deshalb fällt die Akzeptanz für die Neuausweisungsumlage deutlich höher aus als für die Neuausweisungsabgabe.
7. **Generell erkennen die Planspielbeteiligten zwar die Notwendigkeit preislicher Anreizinstrumente an, wenn sie die Diskrepanz zwischen bestehendem Instrumentarium und den Zielen bejahen.** Aber aus ihrer kommunalen Sicht heraus präferieren sie Instrumente, die ihnen möglichst wenig Freiheitsgrade nehmen oder die gar zusätzlich neue Freiheitsgrade schaffen. Dies ist bei den positiven Anreizen der Fall, die als Zuweisungen ausgestaltet sind. So kann der Kommunale Finanzausgleich in gewissen Grenzen eine wichtige Funktion bei der Beeinflussung der Flächeninanspruchnahme seitens der Gemeinden erfüllen. Zweckzuweisungen für die Revitalisierung von Brachflächen, für die Maßnahmen der Bestandserneuerung und Nachverdichtung sowie für sonstige Maßnahmen der Innenentwicklung können nach Auffassung der Teilnehmerinnen und Teilnehmer spürbare Anreize für eine Flächenkreislaufwirtschaft schaffen. Der Umfang der Mittel sollte sich an den landesweiten Anforderungen einer Flächenkreislaufwirtschaft bzw. an dem tatsächlichen Bestand aufwertungsfähiger Flächenpotenziale orientieren.
8. **Grundstücksfonds können sowohl zur Entlassung von Flächen aus dem Flächenkreislauf (C-Flächen-Fonds) als auch zur Mobilisierung nicht unmittelbar vermarktungsfähiger Grundstücke für den Flächenkreislauf (B-Flächen-Fonds) genutzt werden.** Möglich sind auch Fondslösungen, die in strukturschwachen, schrumpfenden Gebieten als ein zielführender Ansatz zur Entlassung von Flächen



ohne mittel- und langfristige bauliche Nutzungsperspektive (sogenannte C-Flächen) aus dem Flächenkreislauf gelten können. Nach dem Vorbild der „requalification sommaire“ in Nordfrankreich könnten altindustrielle Flächen mit vergleichsweise geringem Budget begrünt werden, um sie als „Reserveflächen“ herzurichten und zugleich bauliche bzw. städtebauliche Missstände zu beseitigen.

- 9. Zukünftige Entscheidungen über Flächenneuausweisungen und die daraus resultierenden langfristigen finanziellen Folgen sind sorgfältig zu prüfen.** Hierbei sollte besonders auf die zu erwartenden demografischen Entwicklungen und die daraus folgenden quantitativen und qualitativen Anforderungen an neue und an bestehende Flächennutzungen (unter anderem Erneuerungs- und Auslastungsbedarfe und -potenziale) geachtet werden. Dies verlangt von den Kommunen nichts weniger als einen faktischen Paradigmenwechsel, denn die Planspiele zeigen, dass die Kommunen bislang nur ansatzweise in der Lage sind, Kosten

und Nutzen einer Flächenausweisung für ihre Gemeinde – und sei es nur bezogen auf die Haushaltswirkungen – abzuschätzen.

- 10. Zusammenfassend lässt sich festhalten: Die Kommunen ziehen bei den fiskalischen Instrumenten die Umlage der Abgabe oder den handelbaren Ausweisungsrechten vor. Die Planspielbeteiligten sehen die Abgabe als das einfachere Instrument verglichen mit den handelbaren Ausweisungsrechten an. Darüber hinaus kritisieren sie an der Abgabe aber den mangelnden Zusammenhang auf der Verwendungsseite mit der Region. Auf der Verwendungsseite sind Zweckzuweisungen ebenso sinnvoll wie Grundstücksfonds. Damit ökonomische Instrumente aber zielgerichtet wirksam werden können, bedürfen die Kommunen eines analytischen Werkzeugkastens, der ihnen die Kosten und Nutzen ihrer Ausweisungsentscheidungen vor Augen führt. Die Anwendung von Kosten-Nutzen-Betrachtungen stößt bei den Kommunen der Planspielregionen auf breites Interesse.**

Krei

Literatur



Bizer, Kilian, und Eckhard Bergmann, Steuerung der Flächeninanspruchnahme durch preisliche Anreize, in: Zeitschrift für angewandte Umweltforschung (ZAU), Jg. 11 (1998) H. 3/4, S. 358–377.

Bizer, Kilian, und Joachim Lang, Ansätze für ökonomische Anreize zum sparsamen und schonenden Umgang mit Bodenflächen, Berlin 2000 (UBA-Texte 21/00).

Bizer, Kilian, und Daniel-Patrick Görisch, Förderung nachhaltigen Wirtschaftens durch Elemente der Ökologischen Finanzreform – Bestandsaufnahme und Perspektiven für konkrete Umsetzungsmaßnahmen. Strategiepapier zur Errichtung eines Energieeffizienzfonds, mimeo, Darmstadt 2005.

Bizer, Kilian, Christoph Ewen, Jörg Knieling, Frank Othengrafen und Immanuel Stiess, Nachfrageorientiertes Nutzungszyklusmanagement. Flächensparen und Infrastrukturkosten senken durch Modernisierung von Wohnquartieren, in Raumforschung und Raumordnung (RuR), H. 2 (2007), S. 128–137.

Breuste, Jürgen, Nachhaltige Flächennutzung durch den Einsatz mengen- und preisstuernder Instrumente, in: Zeitschrift für angewandte Umweltforschung (ZAU), Jg. 14 (2001), S. 360–369.

Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hrsg.), Perspektive Flächenkreislaufwirtschaft. Theoretische Grundlagen und Planspielkonzeption. Band 1 der Sonderveröffentlichungsreihe zum ExWoSt-Forschungsfeld „Fläche im Kreis“, Bearb.: Deutsches Institut für Urbanistik u.a., Preuß, Thomas u.a.; BBR, Dosch, Fabian u.a., Bonn 2006.

Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hrsg.), Perspektive Flächenkreislaufwirtschaft. Was leisten bestehende Instrumente? Band 2 der Sonderveröffentlichungsreihe zum ExWoSt-Forschungsfeld „Fläche im Kreis“, Bearb.: Deutsches Institut für Urbanistik u.a., Preuß, Thomas u.a.; BBR, Dosch, Fabian u.a., Bonn 2007.

Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS), Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hrsg.), Kreislaufwirtschaft in der städtischen/stadtregionalen Flächennutzung. Bearb.: Deutsches Institut für Urbanistik u.a., Preuß, Thomas u.a.; BBR, Dosch, Fabian u.a., Schriftenreihe „Werkstatt: Praxis“ Heft 51, Bonn 2007.

Bundesregierung, Perspektiven für Deutschland – Unsere Strategie für eine nachhaltige Entwicklung. Fortschrittsbericht zur Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie, Berlin 2004.

CABERNET (Concerted Action on Brownfield and Economic Regeneration Network) (2006), homepage information, www.cabernet.org.uk.

Dieterich, Hartmut, und Rudolf Josten, Die Bodenwertsteuer, in: Westdeutsche Immobilien Holding GmbH (Hrsg.), Die Novellierung der derzeitigen Grundsteuer – Immobilienwirtschaftliche Auswirkungen, Düsseldorf 1999, S. 12–22.

Federal Environment Agency Germany (Umweltbundesamt), Dessau, in Cooperation with Project Management Jülich, Berlin (Hrsg.), 2nd International Conference on Managing Urban Land. Towards More Effective and Sustainable Brownfield Revitalisation Policies. A Publication of the Research Program „Research for the Reduction of Land Consumption and for Sustainable Land Management“ (REFINA) of the Federal Ministry of Education and Research (BMBF), 2007.

Ferber, Uwe, Finanzierung des Flächenrecyclings in Deutschland, in: Stephan Tomerius, Baldur Barczewski, Judit Knobloch und Volker Schrenk (Hrsg.), Finanzierung von Flächenrecycling, Berlin (Difu-Materialien 8/2003).

Ferber, Uwe, Kommunale Grundstücksfonds – (Haus)Aufgabe für JESSICA?, ppt-Präsentation, 2006 (www.bbr.bund.de).

Gesetz zur Erleichterung von Planungsvorhaben für die Innenentwicklung der Städte (StInnEntwPIErIG), BGBl. I Nr. 64 vom 27.12.2006.

Gutsche, Jens-Martin, Auswirkungen neuer Wohngebiete auf die kommunalen Haushalte – Modellrechnungen und Erhebungsergebnisse am Beispiel des Großraums Hamburg, hrsg. von der TU Hamburg-Harburg, European Centre for Transportation and Logistics, Hamburg 2003 (ECTL Working Paper 18).

Heyer, Rolf, Eckpunkte eines Konzepts für den Kommunalen Grundstücksfonds Duisburg. Ein Werkstattbericht, ppt-Präsentation 2006 (www.bbr.bund.de).

Jakubowski, Peter, Stadtentwicklungsfonds. Diskussionsbeitrag, Bonn 2007 (www.bbr.bund.de).

Karrenberg, Hanns, und Engelbert Münstermann, Der Gemeindefinanzbericht 2003, in: Der Städte- tag, H. 9 (2004), S. 5–9.

Krumm, Raimund, Die Baulandausweisungsum- lage als ökonomisches Steuerungsinstrument einer nachhaltigkeitsorientierten Flächenpolitik, Tübingen 2002.

Krumm, Raimund, Flächenschutzbezogene Regu- lierung der kommunalen Baulandpolitik, in: IAW- Report 2/2004, S. 129–144.

Krumm, Raimund, Die Baulandausweisungsum- lage als preisstuernder Ansatz zur Begrenzung des Flächenverbrauchs, in: Bundesamt für Bau- wesen und Raumordnung (Hrsg.), Informationen zur Raumordnung (IzR), H. 4–5 (2005), S. 307–310.

Löhr, Dirk, Reform der Grundsteuer als Instrument der Flächenhaushaltspolitik, in: Wirtschaftsdienst, H. 2 (2004), S. 113–120.

Löhr, Dirk, Flächenhaushaltspolitik via Grundsteu- erreform – gibt es einen Königsweg?, Birkenfeld 2006 (Working Paper Nr. 3 des Zentrums für Bo- denschutz und Flächenhaushaltspolitik am Um- welt-Campus Birkenfeld [ZBF-UCB]).

Löhr, Dirk, und Oliver Fehres, Fiscal Impact Analysis zur Ermittlung der fiskalischen Rentabilität von Neuausweisungen von Wohngebieten, Birkenfeld 2005 (Working-Paper Nr. 1 des Zentrums für Bodenschutz und Flächenhaushaltspolitik am Umwelt-Campus Birkenfeld [ZBF-UCB]).

Moeckel, Ralf, und Frank Osterhage, Stadt-Umland- Wanderung und Finanzkrise der Städte, Dort-

mund 2003 (Dortmunder Beiträge zur Raum- planung, Bd. 115).

NBBW – Der Nachhaltigkeitsbeirat der Landes- regierung Baden-Württemberg, Neue Wege zu einem nachhaltigen Flächenmanagement in Baden-Württemberg, Sondergutachten, Stuttgart 2004.

Reidenbach, Michael, Neue Baugebiete: Gewinn oder Verlust für die Gemeindekasse? Fiskalische Wirkungsanalyse von Wohn- und Gewerbegebiete- ten, Berlin 2007 (Edition Difu – Stadt Forschung Praxis, Bd. 3), im Erscheinen.

Schmidt-Eichstaedt, Gerd, Kurzexpertise zu den Thesen zu den Ergebnissen der Planspiele „Neue Instrumente“, Expertenkreis „Fläche im Kreis“, Juni 2006 (unveröffentlicht).

Stadt Karlsruhe, Amt für Stadtentwicklung, und Stadt Dortmund, Amt für Wohnungswesen, Prä- sentationen auf der LBS-Fachtagung „Wohnen im 21. Jahrhundert“ am 27. April 2004 in Berlin (unveröffentlicht).

Verband Region Stuttgart (Hrsg.), Neubaugebiete und demografische Entwicklung. Ermittlung der besten Baulandstrategie für Kommunen in der Region Stuttgart, bearb. von Stefan Flaig, Ökon- sult GbR, Stuttgart 2006 (Schriftenreihe des Ver- bands Region Stuttgart Band 25).

Vesper, Michael, Vorwort, in: 25 Jahre Grundstücks- fonds. Zwischenbilanz, hrsg. vom Ministerium für Städtebau und Wohnen, Kultur und Sport des Landes Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf 2005.

Deutsches Institut für Urbanistik (Difu)

Das Deutsche Institut für Urbanistik (Difu) unterstützt Kommunen durch wissenschaftlich fundierte Forschung, praxisnahe Fortbildung und Informationsdienstleistungen bei der Lösung ihrer Aufgaben. Das unabhängige Berliner Forschungsinstitut zeigt längerfristige Perspektiven und Handlungsmöglichkeiten für die städtische Entwicklung auf. Das Difu untersucht Fragestellungen der Kommunalpolitik, erforscht interdisziplinär Grundprobleme der Kommunen, erarbeitet methodische Grundlagen und Konzepte für die kommunale Planungs- und Verwaltungspraxis und vermittelt seine wissenschaftlichen Erkenntnisse praxisnah in die Kommunen.



Projektgruppe Stadt + Entwicklung

Die Projektgruppe Stadt + Entwicklung mit Sitz in Leipzig bearbeitet stadt- und regionalplanerische Projekte und fasst dabei Planung als offenen Prozess auf, der – kooperativ gestaltet – Entwicklungspotenziale mobilisiert. Sie ist vorwiegend für kommunale und regionale Auftraggeber sowie beratend in Projekten der Europäischen Union tätig. Inhaltliche Schwerpunkte sind die Stadtentwicklungsplanung, die Moderation räumlicher Entwicklungsvorhaben sowie internationale Kooperationsprojekte.



sofia – Sonderforschungsgruppe Institutionenanalyse

Sofia ist eine interdisziplinär besetzte Forschungsgruppe an der Hochschule Darmstadt und der Universität Göttingen. Sie wurde 1998 gegründet und fragt nach der Funktionsfähigkeit von Institutionen und den Möglichkeiten, durch veränderte Rahmenbedingungen staatliche oder gesellschaftliche Steuerungsziele zu erreichen. Die Analyse von Institutionen als „Spielregeln“ und deren Auswirkungen auf individuelles Verhalten stellt die methodische Klammer vielfältiger Forschungsarbeiten dar, die zur Verbesserung der Gesetzesfolgenabschätzung beitragen.





ISBN: 978-3-88118-448-9