

Bundesamt  
für Bauwesen und  
Raumordnung

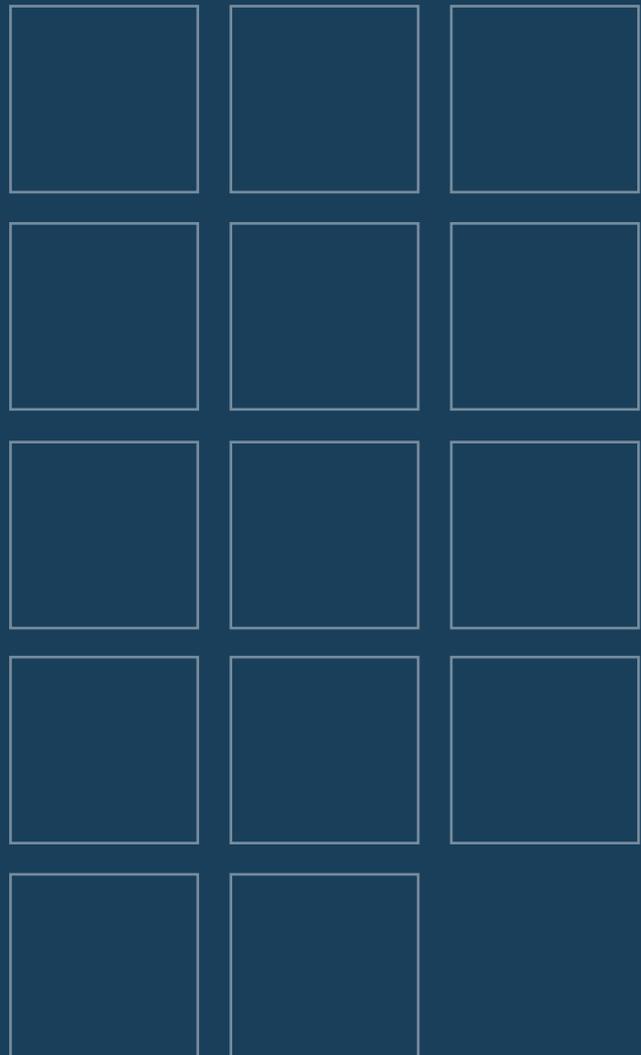
ExWoSt-Informationen 25/4

# Fläche im Kreis

Kreislaufwirtschaft in der  
städtischen/stadtregionalen  
Flächennutzung

## Neue Instrumente

Ein ExWoSt-Forschungsfeld



Experimenteller Wohnungs- und Städtebau (ExWoSt) ist ein Forschungsprogramm des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) und wird betreut vom Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR).

## Regionale Impulse und neue Instrumente



Durchblick mit Kreislauf! Foto: F. Dosch

Sehr geehrte Leserin,  
sehr geehrter Leser,

mit dem Entwurf einer Baugesetzbuchänderung „Gesetz zur Erleichterung von Planungsvorhaben für die Innenentwicklung der Städte“ sollen insbesondere Bebauungsplanverfahren innerhalb der Siedlungsbereiche erheblich vereinfacht und verkürzt werden.

Um dauerhaft die Innenentwicklung zu fördern, ist neben der Schaffung der baurechtlichen Voraussetzungen auch eine geeignete Managementstrategie zu entwickeln: eine Flächenkreislaufwirtschaft. Es ist das erste Mal, dass in mehreren Regionen Deutschlands Praktiker aus unterschiedlichen Institutionen in Planspielen systematisch Instrumente der Flächenkreislaufwirtschaft getestet und Empfehlungen erarbeitet haben.

Im letzten ExWoSt-Info haben wir Ihnen zentrale Instrumente und Handlungsfelder für eine Flächenkreislaufwirtschaft vorgestellt, die schon jetzt genutzt werden können. Aus diesem in Planspielphase I getesteten Statusquo-Instrumentarium wurde ein Policy-Mix zur Schonung des Außenbereichs, für eine verstärkte Innenentwicklung und für die Aufwertung von Siedlungsflächen ermittelt.

Mit den fünf Planspielregionen Mölln, Rheinhausen-Nahe, Nordthüringen, Stuttgart und Stadt Duisburg wurde überdies ein integriertes Handlungskonzept für eine Flächenkreislaufstrategie erarbeitet, das konkrete Maßnahmenbündel in der Region für die kommenden Jahre enthält.

Auf gut besuchten Impulsveranstaltungen in den fünf Planspielregionen wurden im Juni und Juli 2006 diese Ziele und Lösungsvorschläge nun der regionalen Öffentlichkeit präsentiert und mit Vertreter/innen aus Wirtschaft, Verwaltungen, Verbänden und Politik diskutiert.

Allen Beteiligten ist aber bewusst, dass allein die verbesserte Anwendung des bestehenden planungs- und ordnungsrechtlichen Instrumentariums zur Umsetzung des Ziels einer dauerhaften „Verminderung der Flächeninanspruchnahme“ nicht ausreicht. Auch der alleinige Ruf nach „frischem Geld“ vermag nicht zu überzeugen. Doch welche der vielen neuen, meist ökonomisch ausgerichteten Instrumente sind für eine dauerhafte Trendwende hin zu einer Flächenkreislaufwirtschaft ausgereift und würden von Praktikern vor Ort auch angewendet werden? Um deren Ausgestaltung, Praxistauglichkeit und Zielerreichungsbeitrag zu ermitteln, wurden diese in den Planspielen der Phase II von Januar bis April 2006 getestet.

Das Ergebnis stellen wir Ihnen in dieser Ausgabe vor. Soviel vorab: Im Ergebnis sind die im Planspiel vorwiegend beteiligten Praktiker an (unkomplizierten) ökonomischen Ansätzen zur Steuerung der Flächenutzung und Ausweisungsverhalten interessiert. Es haben sich mit der Neuausweisungsumlage, Kosten-Nutzen-Betrachtungen, Zweckzuweisungen, Grundstücksfonds und ökonomischen Anreizinstrumenten zur Innenentwicklung fünf Instrumente herauskristallisiert, die neben dem

planerischen-instrumentellen und organisatorischen Rahmen auch aus ökonomischer Perspektive die Flächenkreislaufwirtschaft fördern können.

Herzlichen Dank allen Planspielteilnehmern und Verantwortlichen für Ihr besonderes Engagement! Die konstruktiv-kritische und vertrauensvolle Zusammenarbeit aus den Planspielen soll nun in regionalen Arbeitskreisen fortgeführt werden. Und die gewonnenen Erkenntnisse aus dem Forschungsfeld werden in einer Sonderveröffentlichungsreihe „Perspektive Flächenkreislaufwirtschaft“ im Oktober 2006 erscheinen.

Schließlich dürfen wir Sie herzlich zur gleichnamigen Konferenz des Forschungsfelds „Fläche im Kreis“ am 17. November 2006 nach Berlin einladen. Dort werden BBR und BMVBS gemeinsam mit der Forschungsgruppe und Vertreter/innen aus den Planspielregionen die wichtigsten Ergebnisse präsentieren.

Ihr

Dr. Fabian Dosch  
für das Projektteam



***Neue Instrumente für eine Flächenkreislaufwirtschaft***

- 4 Ökonomische Stellschrauben für eine Flächenkreislaufwirtschaft
- 5 Handlungsfelder für innovative Instrumente der Flächenkreislaufwirtschaft – Ergebnisse der Plan-spiele „Neue Instrumente“

***... durch öffentliche Akteure***

- 9 Neuausweisungsumlage und inner-regionaler Interessenausgleich
- 11 Kosten-Nutzen-Betrachtungen als Werkzeug für Flächennutzungs-entscheidungen
- 13 Zweckzuweisungen
- 14 Grundstücksfonds
- 15 Handelbare Flächenausweisungs-rechte

***... durch private Akteure***

- 17 Rückbauverpflichtung und Haftpflicht-versicherung für Eigentümer von Innenbereichsgrundstücken
- 18 Kredite und Subventionen
- 19 Beeinflussung der Grundstückspreise durch eine Grundsteuerreform
- 21 Der BMBF-Förderschwerpunkt REFINA – Stand und Ausblick

- 24 ***Impressum / Kontaktadressen***

## Resümee des BBR aus den Planspielen „Neue Instru- mente“

Eckhard Bergmann, Fabian Dosch, Peter Jakobowski

### Ökonomische Stellschrauben für eine Flächenkreislaufwirtschaft

Zur Umsetzung des Ziels der Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie einer dauerhaften „Verminderung der Flächeninanspruchnahme“, bekräftigt durch Fortschrittsbericht 2004 die Koalitionsvereinbarung vom 11.11.2005, reicht auch die verbesserte Anwendung der bestehenden ordnungsrechtlichen und planerischen Instrumente nicht aus (vgl. BBR ExWoSt-Info 25/Heft 3). Schon seit etlichen Jahren wird deshalb eine breite Palette neuer, meist ökonomisch ausgerichteter Instrumente in wissenschaftlichen Expertisen vorgeschlagen. Besonders diskutiert werden etwa die Reform der Grundsteuer mit flächenpolitischer Lenkungswirkung oder handelbare Zertifikate für eine wirksame Mengengrenzung.

Doch welche Instrumente und Instrumentenbündel sind für eine dauerhafte Trendwende hin zu einer Flächenkreislaufwirtschaft ausgereift und würden von Praktikern vor Ort auch angewendet? Um deren Ausgestaltung, Implementierung und Zielerreichungsbeitrag zu ermitteln, wurden mehr als 25 meist marktwirtschaftliche Einzelinstrumente und Instrumentenbündel abgestimmt und in den Planspielen der Phase II von Januar bis April 2006 in den fünf Planspielregionen getestet sowie an örtlichen Fallbeispielen evaluiert.

Im Ergebnis bevorzugen die Planspielteilnehmer sowohl preisliche Anreize als auch Instrumente mit Subventionscharakter. Vorgeschlagen wurde von den Praktikern etwa die Umgestaltung des kommunalen Finanzausgleichs mit einer flächen-

politischen Lenkungs-komponente: Zweckzuweisungen für die Revitalisierung von Brachflächen, die Bestandserneuerung und Nachverdichtung, Zweckzuweisungen für Zwischennutzungen und Renaturierungen.

Direkt gespeist werden könnte – so die Planspieler – eine solche Zweckzuweisung aus einer Neuausweisungsumlage, mit der für Siedlungserweiterungen per Satzungsbeschluss Abgaben an das Land nach verschiedenen Modellen geleistet werden. Deren Aufkommen wäre mit einer Zweckbindung für Innenentwicklungsmaßnahmen zu belegen. Allerdings ist die Neuausweisungsumlage politisch umstritten (u. a. da bürokratisch, wettbewerbsverzerrend und unzureichend befürwortet).

Grundstücksfonds bzw. Mobilisierungsfonds können sowohl zur Anschubfinanzierung für die Mobilisierung zunächst nicht vermarktungsfähiger Grundstücke als auch zur Entlassung von Flächen aus dem Flächenkreislauf genutzt werden. Fonds können durch eine Rückbaupflicht mit Haftpflichtversicherung sowie durch finanzielle und informatorische Anreize für Private ergänzt werden.

Schließlich kommt mit der Kosten-Nutzen-Betrachtung, etwa als Teil des neuen kommunalen Finanzhaushaltes, ein informatorisches Werkzeug hinzu, das auf die Beeinflussung der Flächenausweisung durch Kommunalpolitik und Verwaltung zielt.

Als Ergebnis der Planspiele sind viele der in der Diskussion befindlichen neuen Instrumente derzeit als noch nicht praxistauglich einzustufen. So hätte eine aufkommensneutrale Reform der Grundsteuer (Flächensteuer, Flächennutzungssteuer, Bodenwertsteuer, Kombinationen davon) geringe Zielerreichungsbeiträge und überdies unerwünschte Nebenwirkungen. Handelbaren Flächenausweisungsrechten wurde theoretisch eine hohe Steuerungskraft beigemessen, praktisch scheint das Instrument noch als zu unausgereift, voraussetzungs- und zu komplex. Vorgeschlagen werden jedoch verbindliche Festlegungen in Raumordnungsplänen zur Begrenzung des Siedlungsflächenwachstums, an die künftig Flexibilisierungen i. S. der Zertifikats-Idee angedockt werden könnten.

Mit Zweckzuweisungen, der Neuausweisungsumlage, Grundstücksfonds und Kosten-Nutzen-Betrachtungen haben sich vier Instrumente jenseits regionaler Besonderheiten als zentral herauskristallisiert, die neben dem planerischen-instrumentellen Rahmen auch aus ökonomischer Perspektive die Flächenkreislaufwirtschaft fördern können. Warum Grundsteuerreform und Zertifikate nicht, andere Instrumente als Ergebnis der Planspiele jedoch präferiert werden, und wie diese o.g. Instrumente ausgestaltet werden können, lesen Sie in den nachfolgenden Beiträgen der Forschungsgruppe.

## Planspiele „Neue Instrumente“ – Ergebnisübersicht

Fläche im Kreis – Forschungsgruppe

Handlungsfelder für innovative Instrumente der Flächenkreislaufwirtschaft – Ergebnisse der Planspiele „Neue Instrumente“

### Neue Instrumente in der zweiten Planspielstufe

Im Zeitraum Januar 2006 bis April 2006 wurden im Rahmen der Planspiele zur Flächenkreislaufwirtschaft in der StadtRegion Stuttgart, in der Region Rheinhessen-Nahe, in der Region Mölln, in der Stadt Duisburg und in der Planungsregion Nordthüringen neue Instrumente einer Flächenkreislaufwirtschaft geprüft. Die Planspielteilnehmer gingen der Frage nach, mit welchen neuen oder ergänzenden Instrumenten die Flächeninanspruchnahme unter Wachstumsbedingungen sowie unter Umbau- und Schrumpfungbedingungen bis zum Jahr 2020 im Sinne einer Flächenkreislaufwirtschaft reduziert werden kann.

Die jeweils zehn bis zwölf Planspielteilnehmer/innen prüften Instrumente in folgenden Handlungsfeldern:

- Beeinflussung der Grundstückspreise
- Preisliche Anreize bei der Neuausweisung von Flächen
- Fördermaßnahmen und Subventionen
- Sonstige ökonomische Rahmenbedingungen
- Rechtliche und planerische Instrumente und Fragestellungen

Die Betrachtung neuer Instrumente bzw. grundlegender Reformansätze bei bestehenden Instrumenten folgt aus der Erkenntnis der Wirkungsgrenzen bestehender Instrumente, die in der ersten Planspielstufe untersucht wurden.

### Erfordernis neuer oder reformierter Instrumente

Die bislang verfügbaren Instrumente sind nach Auffassung der Planspielteilnehmer nicht ausreichend, um die vom Bund anvisierten Mengen- und Qualitätsziele in der Flächeninanspruchnahme zu erreichen. Darin stimmen sie mit Auffassungen aus der Nachhaltigkeitsdebatte der vergangenen Jahre überein. Es besteht Bedarf nach neuen bzw. hinsichtlich der Flächeziele grundlegend reformierten Instrumenten, die die Wirkung bestehender planerischer und informatorischer Instrumente ergänzen und insbesondere ökonomische Anreize für ein flächensparendes Handeln setzen.

Die in der ersten Planspielstufe identifizierten flächenkreislaufrelevanten Status-quo-Instrumente müssen daher um neue Instrumente ergänzt werden. Neue Instrumente sind danach zu differenzieren, ob sie in die **Flächennutzung** oder in die **Flächenausweisung** eingreifen.

### Ergebnisse der Planspiele zu den neuen Instrumenten

*Handlungsfeld: Beeinflussung der Grundstückspreise*

Als Instrumente, die über die Beeinflussung der Grundstückspreise in die Flächennutzung eingreifen könnten, wurden eine Grunderwerbsteuer sowie eine Reform der Grunderwerbsteuer überprüft.

Unter der Maßgabe der Aufkommensneutralität führen die untersuchten **Reformmodelle** – Bodenwertsteuer, Flächensteuer, Flächennutzungssteuer – in der Regel nur zu geringen Unterschieden in der absoluten Steuerbelastung, so dass ein Mobilisierungseffekt im Bestand oder ein verändertes Verhalten bei der Standortwahl nicht in besonderem Umfang erwartet wird. Nur bei einer Vervielfachung der grundstücksbezogenen Steuerlast würde bei der Mehrzahl der Grundstücke ein spürbarer Lenkungseffekt eintreten. Die Flächenwirksamkeit der Reformmodelle steht und fällt folglich mit der **Aufkommensneutralität**.

Von einer Abschaffung der  **Grunderwerbsteuer** für den Erwerb von Innenbereichsgrundstücken als Einzelmaßnahme wird kein deutlicher Anreiz für eine Flächenkreislaufwirtschaft erwartet. Jedoch würde die Abschaffung eine finanzielle Entlastung des Grundstücksverkehrs bedeuten, was zu größeren Spielräumen z. B. für Grundstücksfonds zur Bildung regionaler Brachflächenportfolios führen würde.

*Handlungsfeld: Preisliche Anreize bei der Neuausweisung von Flächen*

Die finanzielle Belastung der Neuausweisung von Bauflächen wurde primär an zwei weitgehend wirkungsgleichen Instrumenten näher untersucht: an der Neuausweisungsumlage und an handelbaren Flächenausweisungsrechten.



Bad Kreuznach, Rheinhessen-Nahe  
6.6.2006



Nordhausen, Nordthüringen  
29.6.2006



Duisburg  
22.6.2006

Fotos: F. Dosch, A. Ruff

Die Bereitschaft zur Zahlung einer **Neuauweisungsumlage** für die Neuinanspruchnahme von Flächen wird von den Planspielteilnehmern mit der Erwartung verknüpft, dass die Einnahmen zweckgebunden für Projekte der Flächenkreislaufwirtschaft in der Region ausgereicht werden. Unter dieser Voraussetzung wird eine finanzielle Belastung der Flächenneuanspruchnahme für akzeptabel gehalten. Die Steuerungswirkung einer Neuauweisungsumlage ist allerdings stark abhängig von ihrer Höhe sowie vom allgemeinen Bodenpreisniveau vor Ort.

**Handelbare Flächenausweisungsrechte** gelten als ein Instrument der Mengensteuerung, das in der Lage ist, das Flächensparziel der Bundesregierung zielgenau und effizient umzusetzen. In den überwiegend mit Planern besetzten Planspielen stößt das Instrument allerdings auf deutliche Vorbehalte u. a. wegen Befürchtungen einer Beschränkung der kommunalen Planungshoheit, hinsichtlich seiner praktischen Ausgestaltung, des Umsetzungsaufwands sowie in Bezug auf eine mögliche weitere Verstärkung von Disparitäten zwischen finanzstarken und finanzschwachen Gemeinden. Weitere Aspekte der Verzahnung des Handels mit Flächenausweisungsrechten mit der Regional- und Bauleitplanung wie z. B. die Berücksichtigung möglicher faktischer Flächenausweisungsgrenzen auf Gemeindeebene bedürfen nach Ansicht der Kommunen der näheren Untersuchung.

In den Planspielregionen wurden **Kosten-Nutzen-Betrachtungen** so-

wohl für Wohn- als auch für Gewerbebebietsausweisungen für nützlich erachtet, wobei neben einer Betrachtung der kurzfristigen Investitionskosten vor allem Wert auf eine Transparenz bei den langfristig anfallenden Kosten der technischen, verkehrlichen und sozialen Infrastruktur Wert gelegt wird. Dies kann flächenpolitischen Entscheidungen mehr Transparenz verleihen und zugleich die Informationsbasis über die tatsächlichen Einnahmen- und Ausgabenwirkungen kommunaler Flächenpolitik verbessern. Erweiterte Kosten-Nutzen-Betrachtungen gestatten vergleichende Betrachtungen von Flächenausweisungen auf der „grünen Wiese“ und im Flächenbestand im Innenbereich.

#### *Handlungsfeld: Fördermaßnahmen und Subventionen*

Im Bereich der Fördermaßnahmen und Subventionen, die sowohl Flächennutzung als auch Flächenausweisung beeinflussen könnten, wurden ein reformierter kommunaler Finanzausgleich, Kredite für Innenentwicklungsmaßnahmen, Grundstücksfonds sowie ein zoniertes Satzungsrecht näher untersucht.

Der **kommunale Finanzausgleich** kann in Abhängigkeit vom zur Verfügung stehenden Finanzvolumen eine Funktion bei der Beeinflussung der Flächeninanspruchnahme seitens der Gemeinden erfüllen. Zweckzuweisungen für die Revitalisierung von Brachflächen, für die Maßnahmen der Bestandserneuerung und Nachverdichtung und für sonstige Maßnahmen der Innenentwicklung sowie

für Zwischennutzungen und Renaturierungen können spürbare Anreize für eine Flächenkreislaufwirtschaft schaffen. Der Umfang der Mittel aus derartigen Zweckzuweisungen sollte sich jeweils an den landesweiten Anforderungen einer Flächenkreislaufwirtschaft bzw. an dem tatsächlichen Bestand aufwertungsfähiger Flächenpotenziale orientieren.

Von der **Vergabe zinsbegünstigter Kredite** für Private für die Instandsetzung sowie für den Um- und Ausbau von Bestandsimmobilien kann ein deutlicher Anreiz für Maßnahmen im Sinne der Flächenkreislaufwirtschaft ausgehen. Wie bei anderen Instrumenten auch wird deren Wirksamkeit voraussichtlich stark von der Angebots- und Nachfragesituation in den jeweiligen Gemeinden oder Regionen abhängen. Die Wirkung ist durch informatorische Instrumente (u. a. Informationen über langfristige Kosten und Nutzen der individuellen Standortwahl, über Vor- und Nachteile bestimmter Wohnformen, über individuelle Mobilitätskosten, Kosten-Nutzen-Rechnungen zur Standortwahl s. o.) zu verbessern, die sich gezielt an Grundstücksnachfrager richten.

**Grundstücksfonds** können sowohl zur Entlassung von Flächen aus dem Flächenkreislauf als auch zur Mobilisierung nicht vermarktungsfähiger Grundstücke für den Flächenkreislauf genutzt werden. Fondslösungen erscheinen zum einen in strukturschwachen, schrumpfenden Gebieten als ein zielführender Ansatz zur Entlassung von Flächen ohne mittel- und langfristige bauliche Nachnut-



Arbeitskreis, Nordhausen  
29.6.2006



Region Stuttgart  
5.7.2006  
Fotos: F. Dosch



Pressemitteilung zu Region Mölln

zungsperspektive aus dem Flächenkreislauf. Die damit einhergehende Reduzierung von Flächenüberhängen könnte die Chancen anderer Brachflächen mit größerer baulicher Nachnutzungsperspektive am Bodenmarkt steigern, ist jedoch nur mit dem Einsatz öffentlicher Mittel realisierbar. Zum anderen können Brachflächen mit einer baulichen Nachnutzungsperspektive, die jedoch ohne eine Anschubfinanzierung nicht mobilisierbar sind, mit Hilfe von Fondslösungen in einen vermarktungsfähigen Zustand versetzt werden. Zu denken ist hier an revolvierende Fonds, deren umfassende Revitalisierungsaufgabe mit Kapital von öffentlicher Seite auf ausgewählten Flächen startet und deren Vermarktungserlöse sukzessive in Folgeprojekte fließen.

Ein **zoniertes Satzungsrecht**, das nach einem entsprechend angepassten Grundsteuergesetz und Gewerbesteuer-gesetz die Möglichkeit einräumen würde, 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, könnte nach Einschätzung der Planspielteilnehmer<sup>1</sup> zu Marktverzerrungen führen und wird daher nicht präferiert, auch wenn die Einrichtung derartiger kommunaler Sonderwirtschaftszonen von seiner Struktur her einige positive Akzente setzen würde.

(1) Instrument wurde nur in Duisburg geprüft

Tabelle 1  
In den Planspielen „Neue Instrumente“ geprüfte Instrumente

Handlungsfeld / Instrumentengruppe	Instrument
Beeinflussung der Grundstückspreise	Reformierte Grundsteuer (Bodenwertsteuer, Flächensteuer, Flächennutzungssteuer)
	Reformierte Grunderwerbsteuer
Preisliche Anreize bei der Neuausweisung von Flächen	Kosten-Nutzen-Betrachtung
	Abgabe auf die Neuausweisung von Bauflächen oder Neuausweisungsumlage
	Handelbare Flächenausweisungsrechte
Fördermaßnahmen und Subventionen	Veränderungen im Kommunalen Finanzausgleich
	Zoniertes Satzungsrecht
	Zinsbegünstigte Kredite für Private und Gemeinden für Maßnahmen der Innenentwicklung
	Haftpflichtversicherungen
	Rückbaurücklage
Sonstige ökonomische Rahmenbedingungen	Grundstücksfonds
	Wegfall Entfernungspauschale
Rechtliche und planerische Instrumente und Fragestellungen	Wegfall Eigenheimzulage
	Rückbaupflicht im Innenbereich
	Freistellung von der Eingriffsregelung beim Flächenrecycling
	Sonstige Verfahrensänderungen

Informationen über die Handlungsfelder „sonstige ökonomische Rahmenbedingungen“ bzw. „rechtliche und planerische Instrumente und Fragestellungen“ enthalten die separaten Textboxen.

**Fazit**

Die öffentliche Hand spielt auch zukünftig eine Schlüsselrolle bei der Steuerung der Flächennutzung, insbesondere im Falle der Einführung neuer Instrumente mit dem Ziel einer

Flächenkreislaufwirtschaft. Unter der Prämisse einer dauerhaften Verankerung des Gedankens der Flächenkreislaufwirtschaft im öffentlichen Handeln bedarf es neuer Anreize und dauerhaft angelegter, struktureller Reformen.

Als Instrumente, die das Handeln öffentlicher Akteure maßgeblich beeinflussen können, wurden in den Planspielen die Neuausweisungsumlage, eine Veränderung des kommunalen Finanzausgleichs und Grundstücks-

fonds identifiziert. Als wichtiges begleitendes Werkzeug gilt die Kosten-Nutzen-Betrachtung von Flächenneuausweisungen. Die Planspielteilnehmer/innen präferieren damit sowohl preisliche Anreize als auch Instrumente mit Subventionscharakter. Vorbehalten gegen ökonomische Anreizinstrumente wie den handelbaren Flächenausweisungsrechten steht die Einsicht der Planspielteilnehmer gegenüber, Entscheidungen zur Flächenallokation in Zukunft stärker auf der Basis ihrer ökonomischen Auswirkungen treffen zu müssen. Ökonomische Anreize werden für erforderlich gehalten, um die Wirksamkeit planerischer Vorgaben z. B. der Regionalplanung zu erhöhen („fördern und fordern“).

In neuen Instrumenten wird zugleich die Möglichkeit gesehen, den privaten Sektor mittels spezifischer Anreize als Anbieter und Nachfrager von Flächen stärker in die Belange der Flächenkreislaufwirtschaft einzubinden.

Nach Einschätzung der Planspielteilnehmerinnen werden hier Anreize insbesondere von der Vergabe zinsbegünstigter Kredite für Private für Investitionen im Gebäudebestand und durch eine Rückbaupflicht im Innenbereich in Kombination mit einer Haftpflichtversicherung erwartet. Aber auch Grundstücksfonds sollen private Akteure am Flächenmarkt in die stadregionale Flächenkreislaufwirtschaft einbinden. Sowohl von einer reformierten aufkommensneutralen Grundsteuer und einer reformierten Grunderwerbsteuer als auch von der Abschaffung der Entfernungspauschale werden geringe

Effekte für eine Flächenkreislaufwirtschaft erwartet.

Neue Instrumente einer Flächenkreislaufwirtschaft, die sich an öffentliche bzw. private Akteure richten, müssen in ihrer Ausgestaltung und Praktikabilität nachvollziehbar und einfach ausgestaltet werden, um handhabbar zu sein. Weiterhin sollten Abgabebösungen sowohl auf der Erhebungs-

als auch auf der Verwendungsseite einen erkennbaren Zusammenhang mit Zielen der Flächenkreislaufwirtschaft aufweisen. Ferner sollten Zweckzuweisungen im kommunalen Finanzausgleich an flächenkreislaufrelevante Verwendungstatbestände gebunden sein und Förderprogramme sind deutlich auf Tatbestände der Flächenkreislaufwirtschaft auszurichten.

#### Grenzen der vorhandenen Instrumente

In der ersten Planspielstufe (Status quo) wurden folgende Instrumente als besonders flächenkreislaufrelevant bewertet: Regional- und Bauleitplanung, interkommunale Planungen, Stadtumbau, informatorische Instrumente für Kommunalpolitik und Verwaltung wie z. B. Kataster mit Informationen über Potenzialflächen oder bodenpolitischer Grundsatzbeschluss, Förderprogramme. Allerdings wurde eingeschätzt, dass diese vorhandenen Instrumente nicht ausreichen, um die Anreizstruktur von Kommunen bei ihrer Flächenausweisungspolitik zu verändern und die zentralen Motivationen für extensive Flächenausweisungen, nämlich die fiskalischen Erwartungen, die interkommunale Konkurrenz sowie die vermutete Wählergunst von Flächenneuausweisungen abzumildern.

#### Sonstige ökonomische Rahmenbedingungen

Als weitere mögliche Ansätze zur Beeinflussung der Flächennutzung Privater wurden ein Wegfall der Entfernungspauschale und die Streichung der Eigenheimzulage betrachtet. Ein kompletter Wegfall der Entfernungspauschale wird nach Einschätzung der meisten Planspielregionen keine bedeutenden Auswirkungen in Bezug auf eine Flächenkreislaufwirtschaft haben. Von einer Förderung des Erwerbs bzw. der Modernisierung von Bestandsimmobilien kann nach Einschätzung der Planspielteilnehmer/innen ein bedeutender Anreiz für eine Innenentwicklung ausgehen. Hierfür seien Anreize erforderlich, wie sie auch von der inzwischen abgeschafften Eigenheimzulage ausgingen.

#### Gesetz zur Erleichterung von Planungsvorhaben für die Innenentwicklung der Städte

Das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) bereitet eine Änderung des Baugesetzbuchs vor, die u. a. der Stärkung der Innenentwicklung dienen soll. So sollen Bebauungsplanverfahren innerhalb der Siedlungsbereiche wie auch Sanierungsverfahren erheblich vereinfacht und verkürzt werden. Die Praktikabilität des Vorhaben- und Erschließungsplans soll zur zügigen Durchführung vorhabenbezogener Bebauungspläne gesichert werden. Die Schaffung und Sicherung zentraler Versorgungsbereiche soll durch ein planungsrechtliches Instrument verbessert werden.

## Neu- ausweisungs- umlage

Christa Böhme

### Neuausweisungsumlage und innerregionaler Interessenausgleich

#### Umlagemodell und Wirkungsweise

Vorrangiges Ziel der **Neuausweisungsumlage** ist es, die Neuausweisung von Bauland für die Kommunen zu verteuern und damit zu reduzieren. Damit strebt sie eine ähnliche Wirkung wie die Neuausweisungsabgabe an. Anders als beim Abgabemodell fließt aber das Aufkommen aus der Umlage nicht in den allgemeinen Landeshaushalt, sondern zweckgebunden zurück an die Region. Auf diese Weise leisten Kommunen, die sich entwickeln, einen positiven Umlagebeitrag für die Kommunen, die auf eine Ausweisung neuen Baulands verzichten.

Ein **einfaches Modell** einer solchen Umlage könnte folgendermaßen aussehen: Der Bund oder das Land erhebt auf die Neuausweisung von Flächen zur Nutzung als Wohnbau- oder Gewerbeflächen eine einheitliche Umlage. Ab dem Stichtag der Einführung löst jeder Gemeindebeschluss zur Neuausweisung von Bauflächen (Satzungsbeschluss für siedlungserweiternde Bebauungspläne und Ergänzungssatzungen) eine Zahlungspflicht an das Land aus, die sich nach der Größe der ausgewiesenen Fläche (ha) und der angestrebten Nutzung richtet. Für Flächen der technischen und sozialen Infrastruktur wird beispielsweise 1,00 € je Quadratmeter berechnet, für Bauflächen zu Wohn- und Gewerbebezwecken werden z. B. 5,00 € je Quadratmeter veranschlagt.

Ergänzend zu diesem Grundmodell wurden in den Planspielen **Varianten** diskutiert, die an regionalpolitischen Zielsetzungen orientierte gestaffel-

te Erhebungssätze oder Freibeträge einrichten. So könnte zentralen Orten und in Siedlungs- und Verkehrsachsen gelegenen Kommunen ein ermäßigter Umlagesatz eingeräumt werden oder aber die Umlage nicht bei jeder Neuausweisung, sondern nur bei Überschreitung der regionalplanerischen Orientierungswerte eingesetzt werden. Auf diese Weise könnte die Wirksamkeit der Regionalplanung durch das ökonomische Druckmittel der Umlage verschärft werden.

#### Ergebnisse aus dem Planspiel

In allen Planspielregionen wird die zusätzliche Belastung der Bauflächenneuausweisung mit einer Umlage für (besonders) relevant für eine Flächenkreislaufwirtschaft gehalten und dem Bund zur Weiterverfolgung empfohlen. Der tatsächlich lenkende Effekt der Erhebung der Umlage bezüglich der Standortwahl – Innenversus Außenentwicklung – wurde in den Planspielen allerdings differenziert bewertet. So könne die Belastungswirkung einer einheitlich hohen Neuausweisungsumlage in den einzelnen Teilräumen einer Region in Abhängigkeit von den Grundstückspreisen sehr unterschiedlich sein; prozentual betrachtet wären Grundstücke mit niedrigen Preisen deutlich stärker belastet. In Regionen mit starken Bodenmärkten und hohen Grundstückspreisen sei – ebenso wie bei anderen preiserhöhenden Mechanismen – insgesamt eher ein geringer Effekt zu erwarten. Vor allem hänge die Steuerungswirkung aber in starkem Maße von der politisch durchsetzbaren **Höhe der Umlage** ab.

Ein Effekt könne nur bei einem spürbaren Umlagesatz erzielt werden. Um gleichwohl eine gewisse Akzeptanz zu erreichen, wäre ein sukzessiver Einstieg in die Umlage denkbar. Schließlich wird die Lenkungswirkung umso höher eingeschätzt, je geringer die Chancen der Kommune für eine Überwälzung der Umlagebelastung auf privaten Investoren und Bauherren seien.

Favorisiert wird die Umlage von den Planspielbeteiligten aber vor allem – auch gegenüber der Neuausweisungsabgabe – wegen ihres Rückflusses an die Kommunen und der hiermit verbundenen Möglichkeit eines innerregionalen Interessenausgleichs. Präferiert wird hierbei eine Verteilung der Einnahmen aus der Umlage mit einer **Zweckbindung für Innenentwicklungsmaßnahmen** – auch im Bereich Infrastruktur. Hierfür könnte das Umlageaufkommen in einen Fonds eingestellt werden, aus dem kommunale Innenentwicklungsprojekte bezuschusst werden. Auf diese Weise könnten Gemeinden, die auf eine Neuausweisung von Bauland verzichten und stattdessen auf Innenentwicklung setzen, gezielt entschädigt werden. Die Neuausweisungsumlage würde so nicht nur durch ihre Erhebung, sondern auch durch ihre Verwendung Steuerungsfunktion im Sinne der Flächenkreislaufwirtschaft entfalten können.

#### Fazit

Zusammengefasst lässt sich als Ergebnis der Planspiele festhalten, dass die Ausweisungsumlage gegenüber anderen neuen, auch als Preismecha-



Schrägluftbild Gatow



Schrägluftbild Berliner Umland

Fotos: E. Dosch

nismen für die Neuausweisung von Flächen wirkenden Instrumenten wie die Baulandausweisungsabgabe oder die handelbaren Flächenausweisungsrechte klar von der Praxis favorisiert wird. Dies ist zum einen in der Erwartung begründet, dass die Einnahmen aus der Umlage anders als bei der Abgabe zweckgebunden für Projekte der Innenentwicklung

in die Kommunen zurückfließen, sie also nicht nur eine ökonomische **Anreizfunktion** bezüglich der Standortwahl, sondern auch eine **Finanzierungsfunktion** für eine Flächenkreislaufwirtschaft hat. Zum anderen wird ihre praktische Umsetzung wesentlich einfacher und weniger aufwändig als die der handelbaren Flächenausweisungsrechte eingeschätzt.

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

Stimme aus dem Planspiel in Rheinhesen-Nahe: „Vom Grundsatz her sollte das Aufkommen aus Subsidiaritätsgründen bei den Kommunen verbleiben und zweckgebunden für die Innenentwicklung verwendet werden.“

### Kosten-Nutzen-Betrachtungen (nach S. 11 f.)

#### Weitere Forschungsvorhaben zur fiskalischen Betrachtung von Flächenausweisungen (Auswahl):

- TU Hamburg-Harburg: Auswirkungen neuer Wohngebiete auf die kommunalen Haushalte – Modellrechnungen und Erhebungsergebnisse am Beispiel des Großraums Hamburg
- Institut für Raumplanung an der Universität Dortmund (IRPUD): Auswirkungen verschiedene Baulandstrategien der Kernstädte auf die Einwohnerentwicklung in Stadt und Umland am Beispiel der Stadtregion Dortmund
- Deutsches Institut für Urbanistik (Difu): Fiskalische Wirkungsanalyse von unbebauten und bebauten Flächen und deren Nutzungsveränderungen unter besonderer Berücksichtigung von Naturschutzflächen
- Zentrum für Bodenschutz und Flächenhaushaltspolitik (ZBF) am Umwelt-Campus Birkenfeld: Fiscal Impact Analysis zur Ermittlung der fiskalischen Rentabilität von Neuausweisungen von Wohngebieten
- Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung und Bauwesen des Landes NRW u. a.: Kommunale Finanzen und nachhaltiges Flächenmanagement (LEAN<sup>2</sup>)
- Volkswirtschaftliches Seminar an der Georg-August-Universität Göttingen u. a.: Folgenabschätzungsanalyse von Brachflächenrevitalisierungen als Handlungsgrundlage für kommunale Entscheidungsträger

Stimme aus dem Planspiel in 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.“

Stimme aus dem Planspiel in Rheinhesen-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.“

Stimme aus dem Planspiel in 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 ggf. 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 5 bis 10 Jahren gar keine Gewerbesteuer zahlen.“

# „Grüne Wiese“ versus Bestand – Kosten-Nutzen- Betrachtungen

Thomas Preuß

## Kosten-Nutzen-Betrachtungen als Werkzeug für Flächennutzungsentscheidungen

### Kostentransparenz erwünscht

Im Kern geht es bei einer Kosten-Nutzen-Betrachtung um eine baugebietsbezogene Gegenüberstellung von Einnahmen aus sowie investiven und laufenden Kosten von Flächenneuausweisungen im Bereich Wohnen und Gewerbe (s. Tab. 1).

Kommunale Entscheidungsträger sollen mit diesem Werkzeug in die Lage versetzt werden, Entscheidungen über Flächenneuausweisungen und ihre langfristigen finanziellen Folgen vor dem Hintergrund zu erwartender demografischer Entwicklungen und daraus resultierender Anforderungen an neue Flächennutzungen und an bestehende Flächennutzungen und ihre ggf. erforderlichen Erneuerungs- und Auslastungsbedarfe und -potenziale zu prüfen. Das erfordert eine Auseinandersetzung mit den finanziellen Folgen von Flächenneuausweisungen (Investitionskosten und Folgekosten).

Bisher sind die Kommunen nur begrenzt in der Lage, vor flächenpolitischen Entscheidungen deren Kosten und Nutzen bzw. die Wirkungen auf den kommunalen Haushalt zu bewerten. Als problematisch erweist sich häufig die **Beschaffung der Daten** für eine Kosten-Nutzen-Betrachtung, wobei hier das kommunale Rechnungswesen und das Problem der Zurechenbarkeit von Kosten Grenzen setzen. Die fiskalische Betrachtung von Flächenausweisungen auf Gemeindeebene erreicht darüber hinaus dort ihre Grenzen, wo viele mit einer Neuausweisung verbundene Kosten von anderen Trägern (u. a. Kreis, Land) übernommen werden (z. B. Lehrpersonal, äußere Erschließung, Schülerverkehr).

### Anforderungen an Kosten-Nutzen-Betrachtungen

In den Planspielregionen wurden Kosten-Nutzen-Betrachtungen überwiegend sowohl für Wohn- als auch für Gewerbegebietsausweisungen für

nützlich erachtet, wobei neben einer Betrachtung der **kurzfristigen Investitionskosten** vor allem Wert auf eine Transparenz bei den **langfristig anfallenden Kosten** der technischen, verkehrlichen und sozialen Infrastruktur Wert gelegt wird.

Es besteht durchweg ein großes Interesse an einer **Alternativenbetrachtung** zwischen der Neuausweisung auf der „grünen Wiese“ und dem Neubau in eher innenstadtnaher Lage auf Brachflächen oder Baulücken bzw. der baulichen Aufwertung und Nachverdichtung im gewachsenen Wohnbestand.

Ein über das einzelne Baugebiet hinausgehender Vorschlag aus verschiedenen Planspielregionen zielt auf die Betrachtung von Kosten und Nutzen nicht nur eines, sondern **aller potenziellen Baugebiete** einer Gemeinde. Dieses könnte insbesondere in großen Gemeinden eine Prioritätensetzung der baulichen Entwicklung begründen, die bereits auf der Ebene des Flächennutzungsplans ansetzen würde.

Eine weitere Anregung zielt auf die nähere Untersuchung des Kosten-Nutzen-Verhältnisses **älterer Wohngebiete**, in denen sich häufig der Einwohnerbesatz verringert und sich die Altersstruktur verändert.

**Ex-post-Betrachtungen** von Kosten-Nutzen-Relationen erscheinen für bereits in der Vergangenheit getätigte Wohn- und Gewerbeflächenausweisungen sinnvoll, um die Erreichung ursprünglich angestrebter Ziele (z. B. Anzahl und Struktur neuer Einwoh-

Tabelle 1

Kommunale Einnahmen und Ausgaben lt. Modell im Planspiel (für neue Wohn- (W) bzw. Gewerbegebiete (G))

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



Kosten-Nutzen betrachten! Foto: F. Dosch

ner, kommunale Mehreinnahmen, neue Arbeitsplätze, Leerstand, Flächenauslastung) bzw. das tatsächliche Eintreten vormals getroffener Annahmen überprüfen zu können.

#### Klärungsbedarf und mögliche Anwendungsprobleme

Viele grundlegende **Annahmen**, die der Kosten-Nutzen-Betrachtung zugrunde gelegt werden müssen, sind bei Beschluss des Bebauungsplanes noch nicht abzusehen und müssen gegriffen werden. Daraus entsteht eine große Unsicherheit bezüglich der Aussagekräftigkeit der Kosten-Nutzen-Betrachtung. Der Rückgriff auf Durchschnittsbeträge ist dabei kein Ausweg, weil die finanziellen Auswirkungen von den konkreten Gegebenheiten vor Ort abhängen (z. B. Auslastungsgrad der vorhandenen Infrastrukturen).

Die Anforderungen an und die Wirkungen von Kosten-Nutzen-Betrachtungen sind offenbar auch abhängig von der **Gemeindegröße**. Teilweise sind die Kostenstrukturen und Kostenträgerschaften insbesondere bei laufenden Kosten der sozialen Infrastruktur (z. B. Schulunterhaltungskosten, Schülerverkehr) bei den kreisangehörigen kleinen Gemeinden recht unübersichtlich. In ländlichen Gemeinden wurde nach Einschätzung der Planspielteilnehmer bisher häufig mit zu erwartenden Mehreinnahmen infolge des Einwohnerzuwachses argumentiert. Vor dem Hintergrund der zu erwartenden Einwohnerverluste werden jedoch gerade in peripheren ländlichen Gemeinden Kostenüberlegungen in Bezug

auf die langfristige Aufrechterhaltung technischer und sozialer Infrastrukturen in den kommenden Jahrzehnten immer wichtiger.

Die Erhöhung der Schlüsselzuweisungen bei einem Einwohnerzuwachs wird dagegen schnell sichtbar und führt zum dem Schluss, dass die getätigten Investitionskosten schnell ausgeglichen werden.

Im Zusammenhang mit dem im Planspiel verwendeten Modell der Kosten-Nutzen-Betrachtung ergeben sich **Verbesserungsbedarfe**, die zukünftig aufgegriffen werden sollten, wie z. B.

- Berücksichtigung der langfristigen finanziellen Auswirkungen von Flächenneuausweisungen, des Verzichts auf Neuausweisungen, der Alternativen im Innenbereich bzw. im Bestand,
- Berücksichtigung von Kapitalkosten,
- Berücksichtigung des Wertes von Schutzgütern wie Boden, Wasser, Luft, Naturausstattung, Landschaft,
- Darstellung der finanziellen Wechselwirkungen bzw. Beziehungen zu regional bzw. überregional entstehenden Kosten oder Nutzen.

#### Fazit

Die Kosten-Nutzen-Betrachtung von Flächenneuausweisungen für Wohnen und im Gewerbebereich ist nach Einschätzung der Planspielregionen ein wichtiges Werkzeug, das flächenpolitischen Entscheidungen mehr Transparenz verleihen kann und zugleich die Informationsbasis über die tatsächlichen Einnahmen- und Aus-

gabenwirkungen kommunaler Flächenpolitik verbessern kann. Erweiterte Kosten-Nutzen-Betrachtungen gestatten vergleichende Betrachtungen von Flächenausweisungen auf der „grünen Wiese“ und im Flächenbestand im Innenbereich.

An Kosten-Nutzen-Betrachtungen wird einerseits die Anforderung gestellt, möglichst komplexe Einnahmen- und Ausgabenströme abzubilden und andererseits mit Hilfe einfacher Modelle die Entscheidungsträger in den Gemeinderäten zu unterstützen.

Allerdings besteht bei den Kommunen ein erheblicher methodischer und inhaltlicher Klärungsbedarf, um die Voraussetzungen für Kosten-Nutzen-Betrachtungen zu schaffen.

Allerdings würde in der Kommunalpolitik eine rein ökonomische Betrachtung des Nutzens und der Kosten von einzelnen Flächenausweisungen zu kurz greifen, da die Entscheidungsträger verschiedene nicht ökonomisch darstellbare bzw. übergeordnete Wohlfahrtserwägungen in ihre Entscheidungen einbeziehen. Dazu zählen der gewünschte Zuzug von Familien mit Kindern oder die Ansiedlung bzw. Erhaltung von Arbeitsplätzen. Von der Einführung der doppelten Buchführung (Doppik) in das kommunale Rechnungswesen erwarten die Planspielteilnehmer mehr Transparenz bei den kommunalen Ausgaben, insbesondere bei den langfristigen laufenden Kosten.

## Zweckzuweisungen

Uwe Ferber

### Ausrichtung des kommunalen Finanzausgleichs auf Innenentwicklung

#### Neue Anforderungen an den kommunalen Finanzausgleich

Die Ausrichtung der Gemeindefinanzierung am Finanzbedarf, der durch die Einwohnerzahlen normiert ist, trägt zum Streben nach quantitativem Wachstum und zur expandierenden Angebotsplanung in den Kommunen bei. Statt einem Bevölkerungswachstum ist inzwischen jedoch in vielen Regionen Deutschlands ein Bevölkerungsrückgang zu verzeichnen. Daher muss das Konzept des kommunalen Finanzausgleichs überdacht werden. Die drei genannten Zuweisungsarten – Schlüssel-, Zweck- und Bedarfszuweisungen – bilden gemeinsam den kommunalen Finanzausgleich. Da der Kommunale Finanzausgleich als Ganzes zu komplex für ein Planspiel erscheint, wurden nur die Zweckzuweisungen geprüft, und zwar für drei Projektbereiche:

- Projektbereich **Revitalisierung von Brachen** – Zuschüsse für die Finanzierung von organisatorischen Leistungen (Planung, Management, Marketing etc.) sowie die Finanzierung von Krediten zum Flächenankauf usw.
- Projektbereich **Zwischennutzungen** – Zuschüsse für Herrichtungskosten für die jeweilige Zwischennutzung
- Projektbereich **Renaturierungen** – Zuschüsse für kommunale Projekte für den Rückbau einschließlich der leitungsgebundenen Infrastruktur, für Begrünung und Herstellung einer öffentlichen Nutzung.

#### Zweckzuweisungen im kommunalen Finanzausgleich

Zweckzuweisungen für die Revitalisierung von Brachflächen, für die Maßnahmen der Bestandserneuerung und Nachverdichtung und für sonstige Maßnahmen der Innenentwicklung können nach Ansicht der Planspielteilnehmer in allen Planspielregionen spürbare Anreize für eine Flächenkreislaufwirtschaft schaffen. In wachsenden Teilregionen sollten Zweckzuweisungen ausschließlich für die planerische Vorbereitung der komplexen Mobilisierung von Grundstücken verwendet werden. In Regionen oder Städten mit einem deutlichen Überhang von Flächen ohne kurz- oder mittelfristige Nachnutzungsperspektive wurden darüber hinaus Zweckzuweisungen für Zwischennutzungen befürwortet. So würden Kommunen auch ohne Grunderwerb Möglichkeiten für eine temporäre und kostengünstige Mobilisierung privater Flächen, z.B.

durch Überlassungsvereinbarungen, eröffnet. Zweckzuweisungen aus dem kommunalen Finanzausgleich werden dort auch für Renaturierungen von Flächen ohne bauliche (Nach) Nutzungsperspektive für notwendig erachtet, um massive Flächenüberhänge dauerhaft dem Flächennutzungskreislauf zu entziehen oder regionale Grünflächenkonzepte zu verwirklichen.

#### Fazit

Eine Ausrichtung des kommunalen Finanzausgleichs auf eine Honorierung von Maßnahmen der Flächenkreislaufwirtschaft wird Bund und Ländern somit von allen Planspielregionen zur Prüfung empfohlen. Der Umfang der Mittel aus derartigen Zweckzuweisungen sollte sich jeweils an den landesweiten Anforderungen einer Flächenkreislaufwirtschaft bzw. an dem tatsächlichen Bestand aufwertungsfähiger Flächenpotenziale orientieren.

Stimme aus dem Planspiel in 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 Stadtgebietes beitragen.“



Flächenrecycling – Beispiele aus Stuttgart



Fotos: F. Dosch

# Grundstücks- fonds

Uwe Ferber

## Grundstücksfonds zur Mobilisierung von Flächenpotenzialen

### Prinzip des Grundstücksfonds

In den Planspielen wurde angenommen, dass die Bundesländer Grundstücksfonds, finanziert durch EU- und Bundesmittel und Landesmittel, einrichten und Ko-Finanzierungen der betroffenen Gemeinden, der Grundstückseigner sowie Erlöse aus Grundstücksverkäufen eingesetzt werden. Diese Mittel sollen im Sinne einer **Portfoliobewirtschaftung** von zu mobilisierenden Innenbereichsgrundstücken eingesetzt werden (Bildung von Immobilienpaketen zur Reduzierung finanzieller Risiken). Der Fonds soll – sofern dies die regionalen Flächenmärkte gestatten – durch die Erlöse aus damit finanzierten Projekten wieder aufgefüllt werden (revolvierender Fonds). Das Geld könnte von einer Landesentwicklungsgesellschaft oder kommunalen bzw. interkommunalen Organisation zum Erwerb von Brachflächen verwendet werden, um diese für eine gewerbliche Verwendung, für Wohnen bzw. als Grün- und Erholungsflächen herzustellen. Darüber hinaus können Flächen in bestimmten Lagen auch „renaturiert“ aus der baulichen Nutzung entlassen werden.

### Neue Handlungsspielräume durch Grundstücksfonds

Regionale differenziert erscheinen Fondslösungen den Planspielteilnehmern als ein attraktives Modell zur Flächensteuerung. In Städten wie Duisburg könnten Brachflächen mit einer baulichen Nachnutzungsperspektive, die jedoch ohne eine Anschubfinanzierung nicht mobilisierbar sind (sog. **B-Flächen**), mit Hilfe

von Fondslösungen in einen vermarktungsfähigen Zustand versetzt werden. Revolvierende 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.

In strukturschwachen, schrumpfenden Gebieten könnten Flächen ohne mittel- und langfristige bauliche Nachnutzungsperspektive (sog. **C-Flächen**) aus dem Flächenkreislauf entlassen und in einem „Reserve- und Renaturierungsfonds“ qualifiziert bewirtschaftet werden. 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. Dieses Vorgehen zur Reduzierung von Flächenüberhängen ist jedoch nur mit dem Einsatz öffentlicher Mittel realisierbar. Eine fachliche Bündelung der Kompetenzen zur Bewirtschaftung des Fonds würde eine gesteuerte und bedarfsgerechte Mittelverwendung gewährleisten.

### Fazit

Insgesamt wird der Grundstücksfonds als Instrument bewertet, das in Abhängigkeit von regionalen Flächenmärkten und daraus resultierender Brachflächenportfolios neue Mobilisierungschancen eröffnet und somit zur Vermarktung von Grundstücken beitragen kann.

Grundstücksfonds können sowohl zur Mobilisierung einzeln nicht vermarktungsfähiger Grundstücke für den Flächenkreislauf als auch zur Entlassung von Flächen aus dem Flächenkreislauf genutzt werden. Fondslösungen müssen regional ausdifferenziert werden, und damit unterschiedliche fachliche, organisatorische und finanzielle Profile entwickeln. Von allen Planspielregionen wird der Grundstücksfonds für eine weitere Verfolgung durch den Bund empfohlen.



Beispielbrache Stuttgart nahe Hbf  
Foto: F. Dosch

Stimme aus dem Planspiel in Nordthüringen: „Grundstücksfonds zur Flächenkreislaufwirtschaft sind grundsätzlich sinnvoll. Schließlich lassen die demographische Entwicklung und die Änderungen in der wirtschaftlichen Struktur einen dauerhaften ‚Zufluss‘ weiterer ungenutzter Brachflächen erwarten, die ohne eine Fonds-Lösung keiner städtebaulich sinnvollen Nachnutzung zugeführt werden würden. Ein Grundstücksfonds mit revolvierendem Charakter sollte unbefristet sein, um ein effektives und verlässliches Mittel zur Flächenkreislaufwirtschaft darstellen zu können.“

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.“

## Handelbare Flächenaus- weisungsrechte

Kilian Bizer, Georg Cichorowski

### Handelbare Flächenausweisungsrechte als ökonomisches Steuerungsinstrument

#### Wirkungsweise und Steuerungspotenzial

Handelbare Ausweisungsrechte setzen die Kontingentierung von Flächensparzielen punktgenau um, indem sie den Gemeinden und kreisfreien Städten Zertifikate auf der Basis eines geeigneten Eigenentwicklungsindex frei zuweisen. Die Kommunen dürfen diese Rechte selbst nutzen, sie durch Zukauf ergänzen oder sie veräußern. Auf diese Weise entsteht ein mit Zahlungsströmen verbundener Interessenausgleich zwischen den Gemeinden mit Entwicklung und denen, die auf eine Entwicklung verzichten. Anders als bei der Neuausweisungsabgabe oder der Umlage passt sich die Höhe der Kompensation an Angebot und Nachfrage nach Flächenausweisung an.

Aus konzeptioneller Sicht haben handelbare Ausweisungsrechte den Vorzug, dass man sie räumlich und sachlich so differenzieren kann, dass sie planerische Vorgaben reflektieren. Sie setzen auf diese Weise planerische Vorgaben kosteneffizient um. Allerdings sind sie auch voraussetzungsvoll in der Implementation, denn sie erfordern eine Ausrichtung planerischer Entscheidungen an ökonomischen Kriterien – etwa die Abwägung zwischen dem Verkauf von Ausweisungsrechten bei Verzicht auf Entwicklung und dem Zukauf von Ausweisungsrechten bei weiterer Entwicklung im Außenbereich. Zudem verursachen sie Transaktionskosten.

Im Planspiel ging es darum, für die Planspielregionen einen solchen Preismechanismus auf seine Wirkung

in den beteiligten Kommunen und auf seine Administrierbarkeit zu überprüfen. Dabei war zu berücksichtigen, dass die beteiligten Akteure überwiegend eine planerische Ausbildung aufweisen, also besonders geeignet sind, um die Anschlussfähigkeit dieses ökonomischen Instrumentes an die bestehenden Planungsabläufe zu prüfen.

#### Ergebnisse aus dem Planspiel

Zu den Ergebnissen zählt, dass die Planspielteilnehmer die Steuerungskraft der Ausweisungsrechte anerkennen, das zugrunde liegende ökonomische Funktionsmuster aber entweder ablehnen oder aber eine Reihe von praktischen Umsetzungs- und Verteilungsproblemen sehen.

Zu den Umsetzungsproblemen zählt die räumliche Marktabgrenzung, die sicherlich im Einzelnen zu diskutieren ist, für die sich aber die Regions- bzw. die Landesebene anbietet. Denkbar ist für einige wenige Planspielteilnehmer auch eine Anbindung an die Kreisebene, auch wenn auf ökonomischer Ebene sicherlich höhere Ebenen sinnvoller sind, um Märkte mit zu wenigen Transaktionen zu vermeiden. Einen Handel auf Bundesebene lehnten alle Planspielteilnehmer ab. Von besonderer Bedeutung war für die Planspielteilnehmer, dass die Laufzeit der Ausweisungsrechte an der Laufzeit der Regionalpläne auszurichten ist und damit 10 bis 15 Jahre betragen sollte. Eine räumliche Differenzierung des Marktes wäre beispielsweise, dass nach zentralen Orten oder entlang von Siedlungsachsen mehr Kontingente zugewiesen

und dann auch nur innerhalb dieser Gruppe von Gemeinden gehandelt werden dürfte. Für eine räumliche Differenzierung zugunsten zentraler Orte sprachen sich tatsächlich viele Teilnehmer aus.

Eine sachliche Differenzierung etwa zwischen Gewerbe- und Industrieflächen einerseits und Wohnbauflächen andererseits wurde ebenfalls befürwortet. Allerdings bestehen in einigen Planspielregionen so große Reserven, dass ein Handel mit Ausweisungsrechten kaum zustande käme. Das ist insbesondere in den Regionen des Stadtbbaus zu befürchten. Langfristig hätten die Ausweisungsrechte aber zur Folge, dass weniger auf Vorrat und stärker marktorientiert ausgewiesen werden würde.

Allerdings haben die Planspielteilnehmer nicht die Auffassung, dass sich die interkommunale Konkurrenz oder auch die Defizite der Raumplanung im Abstimmungsprozess durch dieses Instrument letztlich heilen lassen. Tatsächlich nehmen sie zwar wahr, dass von diesem Instrument ein gewisser Druck auch zur Kooperation ausgeht, sie befürchten aber, dass das Knappheitssignal des Preises sich nicht bis in die politische Entscheidung durchsetzen kann. Stünde ein Investor bereit, so würden die meisten Gemeinden ungeachtet ökonomischer Argumente alles in Bewegung setzen, um diesen Investor zu halten. Folgerichtig merken sie an, dass sie eine Überwälzung nur bei Wohnbauflächen erwarten.

Im Ergebnis sehen die Planspielteilnehmer durchaus die Steuerungskraft



Brachenbegrünung Gera



Flächenkreislauf aus der Vogelperspektive



Fotos: F. Dosch

der handelbaren Ausweisungsrechte für die Ziele der Flächenkreislaufwirtschaft, alle Planspielteilnehmer äußern sich aber skeptisch hinsichtlich des Interessenausgleichs. Für sie steht weniger die Kompensation der nicht ausweisenden, ihre Ausweisungsrechte veräußernden Gemeinden im Zentrum als vielmehr die Erwägung, dass „reiche Gemeinden“

sich weitere Ausweisungen leisten können, „arme“ hingegen ihre Rechte veräußern müssen, um ihren Haushalt auszugleichen. Aufgrund des demografischen Wandels und der zu erwartenden Wanderungsbewegungen ist deshalb das Instrument um „weiße Ausweisungsrechte“ zu ergänzen, die eine planerische Rücknahme von Baurechten belohnen.

Insgesamt stufen die Planspielteilnehmer das Instrument als noch zu unausgereift, zu voraussetzungs- und zu komplex ein, um es als zentrales Element für die Flächenkreislaufwirtschaft zu empfehlen.

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

Stimme aus dem Planspiel in Mölln: „Der Markt für Ausweisungsrechte für Wohnbauflächen sollte nur innerhalb von räumlich begrenzten Regionen mit vergleichbaren Strukturdaten und Entwicklungsperspektiven stattfinden. Andernfalls 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.“

Stimme aus dem Planspiel in Stuttgart: „Speziell in der Region Stuttgart werden Unterschiede zwischen ‚armen‘ und ‚reichen‘ Kommunen gesehen. Dazu trägt bei, dass die Einnahmen aus Einkommens- und Gewerbesteuern sowie Schlüsselzuweisungen und anderen Einnahmen bestehen. Die Ausgaben bestehen neben direkten Ausgaben im Wesentlichen aus Abgaben für Umlagen und Ausgleichsfonds. Dieses 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.“

#### Handelbare Ausweisungsrechte

Handelbare Ausweisungsrechte funktionieren nach dem Vorbild der Emissionszertifikate für Kohlendioxid: Auf der Basis eines Kontingents für eine Planungsperiode erfolgt eine Zuteilung der Ausweisungsrechte an die Gemeinden und Städte. Diese erhalten einen gewissen Teil frei, der Rest der Ausweisungsrechte wird frei gehandelt. Es bildet sich ein Marktpreis, der Knappheit für die Umwandlung von Freiflächen signalisiert. Die Kommunen, die auf eine Ausweisung verzichten, erhalten durch das Instrument einen Interessenausgleich von denen, die mehr Rechte erwerben. Die Einnahmen des Landes aus dem Verkauf der nicht frei zugeleiteten Rechte fließen in den kommunalen Finanzausgleich.

#### Zu Rückbauverpflichtung, S. 17

Stimme aus dem Planspiel in Rheinhesen-Nahe: „Durch das Instrument könnte Einfluss auf so genannte ‚Schandflecke‘ – leer stehende und verfallene Gebäude – genommen werden.“

## Rückbau- verpflichtung und Haftpflicht- versicherung

Manuela Rottmann, Uwe Ferber

### Rückbauverpflichtung und Haftpflichtversicherung für Eigentümer von Innenbereichsgrundstücken

#### Bestehende Hindernisse der Mobilisierung von Grundstücken

Eigentümer von Innenentwicklungsflächen und Flächen mit Nachnutzungspotenzial sind in vielen Fällen gar nicht bereit, die Grundstücke wieder dem Flächenkreislauf zur Verfügung zu stellen. Dies kann unterschiedliche Gründe haben: Grundstücksspekulation, Nachfragemangel, überzogene Preisvorstellungen, finanzielle oder praktische Überforderung mit der Aufbereitung und Vermarktung etc. Auch zur Zulassung von Zwischennutzungen oder zur dauerhaften Aufgabe einer baulichen Nutzung fehlt es oft an der Bereitschaft der Eigentümer.

#### Rückbaupflicht im Innenbereich

Bei der möglichen Einführung einer **Rückbauverpflichtung im Innenbereich** werden Baugenehmigungen in Zukunft mit einer Verpflichtung zum späteren Rückbau verknüpft, wie sie jetzt für Neuerschließungen im Außenbereich (§ 35 Abs. 1 Nr. 2–6 BauGB) vorgesehen ist. Voraussetzung für die Verpflichtung zum Rückbau bzw. einer Ersatzvornahme soll sein, dass über einen angemessenen Zeitraum keine adäquate Nutzung stattgefunden hat, der Besitzer diese auch für die nahe Zukunft nicht glaubhaft machen kann und wenn keine Verkaufsbereitschaft zu einem angemessenen Preis (z.B. an einen Grundstücksfonds) besteht.

Außerdem wurde als Vorschlag diskutiert, diese **Rückbaupflicht mit einer obligatorischen Haftpflichtversicherung oder Rücklagenbildung zu ver-**

**binden**, weil die Nutzungsaufgabe nicht selten mit Liquiditätsproblemen der Eigentümer einhergeht. Bei der Variante einer Pflichtversicherung wird der Eigentümer mit Pflichtbeiträgen zu einer Versicherung belastet, die bei Eingreifen der Rückbauverpflichtung alle Kosten des Rückbaus zur Ermöglichung von Nachnutzungen oder einer Renaturierung übernimmt, soweit der Eigentümer dazu nicht in der Lage ist. Bei der Pflicht zur Rücklagenbildung müssen Bauherren/Liegenschaftsbesitzer hingegen selbst eine Rücklage bilden, die die konkreten Rückbaukosten abdecken kann. Diese Rücklage kann über 15 Jahre aufgebaut werden und soll alle fünf Jahre an den neuen baulichen Stand sowie die Preisentwicklung für Rückbauten angepasst werden. Die Rücklage darf ggf. nicht in die Konkursmasse übernommen werden und wird an den Akteur der Ersatzvornahme abgeführt, soweit der Besitzer den Rückbau nicht in eigener Regie realisiert.

Vor allem in den stagnierenden oder schrumpfenden Planspielregionen Nordthüringen und dem Westen der Region Rheinhessen-Nahe stellen verfallende, aufgegebene Bauten im Innenbereich schon heute ein städtebauliches Problem dar. Auch in Duisburg wird die gegenwärtig fehlende Handhabe gegen Eigentümer, die ihre Grundstücke und Immobilien vernachlässigen, als strukturelles Problem gesehen. Im Zuge des demografischen und wirtschaftsstrukturellen Wandels gehen jedoch auch die übrigen Regionen davon aus, dass der Bedarf nach einem wirksamen ordnungsrechtlichen Instrument zur

Beseitigung solcher Missstände im Innenbereich und zur Rückführung von Flächen in den Flächenkreislauf sowohl im Bereich der Gewerbe- als auch der Wohn- und Handelsimmobilien spürbar zunehmen wird.

Bei der Alternative zwischen einer Haftpflichtversicherung und einer Pflicht zur Bildung einer Rückbauverpflichtung wurde in allen Regionen klar die Versicherungslösung vorgezogen. Untersuchungsbedürftig gleichwohl auch bei der Versicherungslösung erscheinen folgende Aspekte:

- Überwälzung der Kosten der Grundstücksberäumung von der Kommune auf den Eigentümer
- Verpflichtung für alle Immobilien-eigentümer oder nur für Neubauten?
- Bildung von Gebäudeklassen (Wohnen, Gewerbe etc.)
- Bildung von Regionalklassen
- Gesamtzahl der in Betracht kommenden Fälle
- Definition und Eingrenzung des Schadenfalls
- Gesamtaufkommen und Belastung für die einzelnen Versicherten.

#### Fazit

Im Ergebnis hat sich gezeigt, dass neue Instrumente erforderlich sind, um den Markt für brachliegende, untergenutzte oder gebrauchte Immobilien im Innenbereich in Gang zu bringen. Auch wenn hier noch viele Details zu klären sind, erscheint die Einführung einer Rückbaupflicht im Innenbereich für Extremfälle, gekoppelt mit einer Haftpflichtversicherung, ein verfolgenswerter Weg, um dieses zu bewerkstelligen.

## Kredite und Subventionen

Manuela Rottmann, Uwe Ferber

### Ökonomische Anreize zur Ansiedlung im Innenbereich

#### Bestehende ökonomische Anreize

Die Eigentümer von nachnutzbaren Innenbereichsgrundstücken beeinflussen maßgeblich das Angebot von dem Markt tatsächlich zur Verfügung stehenden Grundstücken. Starke Anreize für Grundstücksnachfrager im Wohnbereich (z.B. niedrige Grundstückspreise in Randlagen, Lebensstil, Wohnformen) und im Gewerbebereich (z.B. Erweiterungsmöglichkeiten, Vermeiden von Nutzungskonflikten, Zeitspanne bis zur Flächenbereitstellung, Anbindung an überörtliche Infrastruktur) begünstigen derzeit immer noch die vorrangige Inanspruchnahme bislang ungenutzter, neu bebauten Flächen auf der grünen Wiese.

#### Instrumente für veränderte ökonomische Anreize

In der zweiten Planspielphase wurde untersucht, welche neuen Instrumente es gibt, die die **Anreizsituation** bei den Grundstücksnachfragern zugunsten des Innenbereichs und vorge nutzter Flächen verändern können. Geprüft wurde der Vorschlag, dass die KfW-Bankengruppe folgende neue Programmstruktur einführt: Im Wohnungsmodernisierungsprogramm wird der Bereich der Kredite für Rückbaumaßnahmen erweitert auf alle brachliegenden Liegenschaften. Demnach werden 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. Verbilligte Kredite sind nur noch für den Erwerb von bestehendem Wohneigentum einschließlich der Renovierung und Modernisierung zu erhalten. Diese werden um einen weiteren Prozentpunkt verbilligt.

Die Wirkung solcher **Kreditvergünstigungen** auf gewerbliche Nachfrager wurde insgesamt als gering eingeschätzt, da hier andere Kriterien bei der Standortentscheidung dominieren. Im Bereich privater Nachfrager nach Wohneigentum halten die Planspielregionen Mölln, Duisburg und Nordthüringen ein Kreditprogramm für besonders relevant. In Rheinhessen-Nahe und in der StadtRegion Stuttgart wird die Relevanz eines derartigen Programms für private Immobilienkäufer eher nachrangig gesehen. In Rheinhessen-Nahe ergab die Diskussion jedoch, dass dieses Instrument einen ergänzenden Anreiz zugunsten einer Entscheidung für eine vorge nutzte Immobilie setzen kann. Dieses sollte mit anderen Instrumenten kombiniert werden, die ebenfalls die Rendite im Innen-

bereich erhöhen, z.B. eine Verknappung des Außenbereichsangebots. Ergänzende Anreize für den Erwerb von Bestandsimmobilien könnten nach Einschätzung der Planspielregionen Mölln und Stuttgart von einer Wiedereinführung einer Eigenheimzulage ausgehen, die ausschließlich der Erwerb im Bestand gefördert werden sollte. Von einer solchen direkten Zuwendung wird zum Teil eine höhere Anreizwirkung als von einem bloßen Zinsvorteil erwartet.

#### Fazit

Im Ergebnis hat sich gezeigt, dass neue Instrumente erforderlich sind, um den Markt für brachliegende, untergenutzte oder gebrauchte Immobilien im Innenbereich in Gang zu bringen. Ökonomische Anreize in Form von Kreditvergabeprogrammen oder sogar direkten Subventionen des Immobilienerwerbs im Bestand können zumindest für die Gruppe der privaten Immobilienkäufer eine wichtige, ergänzende Funktion in der Flächenkreislaufstrategie erfüllen.

Stimme aus dem Planspiel in 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 können allein durch diese Instrumente nicht revitalisiert werden ...“

Stimme aus dem Planspiel in Rheinhessen-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 allein ausschlaggebend für eine Nachfragebelebung ausreicht.“

## Grundsteuerreform

Kilian Bizer, Georg Cichorowski

### Beeinflussung der Grundstückspreise durch eine Grundsteuerreform

#### Reformmodelle und Wirkmechanismen

Ausgangspunkt für diesen Teil des Planspieles war die These, dass die niedrigeren Grundstückspreise wesentlich zu der Bevorzugung von Neubauflächen beitragen. Daher wurden mehrere Instrumente getestet, die auf unterschiedliche Weise die relativen Preise zwischen Innen- und Außenbereich bzw. bebauten und unbebauten Flächen verändern. In der seit vielen Jahren andauernden Diskussion um die Grundsteuerreform sind verschiedene Modelle vorgestellt worden, die dazu einen Beitrag leisten könnten. In den Planspielen wurden die Modelle „Bodenwertsteuer“, „Flächensteuer“ und „Flächennutzungssteuer“ getestet.

Das Modell der **Bodenwertsteuer** orientiert sich ausschließlich am Wert des Grundstückes und lässt die Gebäude außer Acht. Für diese Steuer ist es also unerheblich, ob und in welcher Intensität ein Grundstück baulich genutzt wird: Für ein unbebautes Grundstück ist derselbe Betrag zu entrichten wie für ein bebautes, wenn sie denselben Grundstückswert haben. Bei gleich bleibendem Steueraufkommen belastet die Bodenwertsteuer unbebaute Grundstücke stärker und entlastet tendenziell bebaute Grundstücke.

Die **Flächensteuer** nutzt ausschließlich die Größe eines Grundstückes als Bemessungsgrundlage und ist unabhängig vom Wert des Grundstückes und der darauf befindlichen Gebäu-

de. Jeder Quadratmeter Fläche kostet den Eigentümer also denselben Steuerbetrag. Mit der Flächensteuer werden nicht nur bebaute Grundstücke steuerlich entlastet, sondern auch die teuren Grundstücke im Vergleich zu den preiswerteren Flächen. Von diesem Modell werden Anreize für eine stärkere Nutzung der Kernbereiche zu Ungunsten „der grünen Wiese“ erwartet.

Die **Flächennutzungssteuer** bemisst die Höhe der Steuer an der Umweltbelastung der darauf stattfindenden Nutzung. Damit bestünde die Möglichkeit, eine Lenkungsfunction anhand verschiedener Umweltkriterien ausüben zu können. Zugunsten der Handhabbarkeit wurde im Planspiel ein vereinfachtes Modell geprüft, das nur die versiegelten und unversiegelten Flächen der Grundstücke unterschiedlich besteuert.

Das von der großen Koalition favorisierte Modell der kombinierten Bodenwert- und pauschalierten Gebäudesteuer hat gegenüber der bisherigen Grundsteuer kaum Auswirkungen auf die Flächenkreislaufwirtschaft. Sie ist deshalb nicht als eigenständiges Modell in die Planspiele aufgenommen worden.

Die Auswirkungen der verschiedenen Reformmodelle wurden anhand **konkreter Beispiele** geprüft. Die Planspielteilnehmer wählten unterschiedliche Grundstücke in ihrer Region aus, für die sie die derzeitige Steuerbelastung und die Belastung nach dem jeweiligen Reformmodell

berechneten. Um diese untereinander vergleichbar zu machen, wurde in allen Varianten von einem gleich bleibenden Steueraufkommen (**Aufkommensneutralität**) ausgegangen.

#### Ergebnisse des Planspiels

Die Diskussion der Reformmodelle erfolgte in den Planspiel-Workshops teilweise in einem kommunalpolitischen Kontext, in dem Nachteile für konkrete Vorhaben bzw. Entwicklungen oder einzelne Gruppierungen befürchtet wurden. Je nach Ausprägung dieser Randbedingungen wurden im Vergleich der Reformmodelle die Bodenwertsteuer (1x), die Flächensteuer (1x), die Flächennutzungssteuer (2x) oder keines (1x) bevorzugt.

Die berechneten Differenzen zur heutigen Besteuerung zeigten, dass sich im Wesentlichen die prognostizierten Preis-Effekte einstellen. Ob damit auch die Lenkungsziele erreicht werden, hängt in hohem Maß von den Alternativen ab: Die Innenentwicklung ist mangels Potenzial (prosperierende Regionen) nicht in allen Orten eine Alternative zur Außenentwicklung: Häufig werden dann Abwanderungen befürchtet. Auch bei vielen anderen Standortentscheidungen z.B. in ländlichen Regionen werden weniger innerörtliche als regionale Verschiebungen vermutet.

Weitgehend einig waren sich alle Akteure in den Planspielregionen, dass die Grundsteuer nicht geeignet ist, deutliche Verschiebungen in der



Südkreuz Berlin



Kulturfabrik Pankow



Scharnhäuser Park, Ostfildern

Grundstücksnachfrage zu bewirken, weil

- die Kaufentscheidung bei vergleichbarem Preisniveau ganz wesentlich von Standortbedingungen und persönlichen Präferenzen abhängen,
- die Steuerlast (im Gegensatz zum Kaufpreis) in der Regel gar nicht in das Kalkül der Kaufentscheidung einbezogen werden,
- die Differenzen in der Steuerlast bei neutralem Steueraufkommen zu gering sind.

Nennenswerte Lenkungsfunktion auf die Grundstücksnachfrage erwarten die Planspielteilnehmer erst, wenn die Hebesätze verdoppelt bzw. ver-

zehnfacht würden. Als Kriterium für die Wirksamkeit wurde das Aufzehren der Wertsteigerung der Grundstücke genannt. Dadurch werden aber auch soziale Härten bzw. wirtschaftliche Hemmnisse befürchtet, die eine politische Umsetzbarkeit in Frage stellen. Bei Neubauten erscheint den Planspielteilnehmern eine Beeinflussung der Nutzungsintensität möglich. Verdichtetes Bauen wird aber in den ländlichen Regionen eher als nicht angemessen angesehen.

Grundsätzlich wird einer Grundsteuerreform zugestimmt, die die veralteten Bemessungsgrundlagen ersetzt. Der Gebäudewert sollte da-

bei keine Rolle mehr spielen. Für eine deutliche Einflussnahme auf die Standortwahl halten die überwiegend planerisch geprägten Planspielteilnehmer die Grundsteuer jedoch nicht geeignet. Dagegen werden Potenziale für die Setzung finanzieller Anreize für eine adäquate Grundstücksnutzung gesehen. Zum Beispiel wird eine Dynamisierung der Grundsteuer mit der Dauer der Nicht-Nutzung bzw. eine gezielte Besteuerung nicht adäquat genutzter Grundstücke vorgeschlagen. Allerdings wird Gewerbebetrieben auch die Vorhaltung von Erweiterungsflächen konzidiert.

Stimme aus dem Planspiel in Nordthüringen: „Die Steuerlast ist bisher noch nie als Grund für die Entscheidung zum oder gegen den Kauf einer Immobilie in Erscheinung getreten. Damit das geschieht, müsste sich beim ‚Denken‘ der Menschen etwas ändern. Bisher sind der Preis und die Nebenkosten (Notar, Grunderwerbsteuer etc.), also Kosten die unmittelbar mit dem Kauf zu tun haben, sowie Lage und Nachbarschaft etc. wichtigere Gründe.“

Stimme aus dem Planspiel in 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.“

Stimme aus dem Planspiel in 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 Grundstückmarktes führen würde. Dennoch sanktioniert die Bodenwertsteuer das spekulative Liegenlassen von Flächen, was im Hinblick auf die Ziele der Flächenkreislaufwirtschaft insgesamt als positiv einzuschätzen ist.“

#### Grundsteuer

Die Grundsteuer in ihrer derzeitigen Form ist eine Realsteuer, die sich auf 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.

## Der BMBF- Förderschwer- punkt REFINA

Uwe Wittmann, Maike Hauschild, Dr. Reiner Enders\*

### Der BMBF-Förderschwerpunkt REFINA – Stand und Ausblick



Am 26.10.2004 hat das Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) den Förderschwerpunkt „Forschung für die Reduzierung der Flächeninanspruchnahme und ein nachhaltiges Flächenmanagement (REFINA)“ im Bundesanzeiger und Internet bekannt gemacht.

REFINA ist darauf gerichtet, in den kommenden fünf Jahren innovative Konzepte für die Reduzierung der Flächeninanspruchnahme zu entwickeln und zu erproben, mit deren Hilfe unterschiedliche Ziele, wie Umwelt- und Naturschutz, wirtschaftliches Wachstum aber auch sozialgerechte Wohnungsversorgung, städtebauliche Qualität und Mobilität besser in Einklang gebracht werden können.

Diese sollen auch die im Rahmen der Ressortforschungs-Programme ExWoSt und MORO des BMVBS sowie Umweltforschungsplan des BMU aufgeworfenen wesentlichen Fragen der Grundlagenforschung und des Transfers von Forschungsergebnissen aufgreifen, weitergehend vertiefen sowie praktikable Methoden einer hierfür unabdingbaren Zusammenarbeit der am Flächenmanagement beteiligten Akteuren nachweisen.

#### REFINA-Schwerpunkte

Mit den Bundesressorts wurde unter Einbeziehung externer Fachleute die Ausrichtung von REFINA auf die nachfolgend dargestellten drei Schwerpunktbereiche abgestimmt:

\*

Forschungszentrum Jülich GmbH, Projektträger Jülich, Abt. UMW, Wallstraße 18, 10179 Berlin

#### I. Beispielhafte Modellkonzepte eines innovativen Flächenmanagements für ausgewählte Regionen unter unterschiedlichen Entwicklungsbedingungen

Die Modellkonzepte sind für einzelne Standorte, Kommunen oder Regionen zu entwickeln: Praxisorientierte Beispiele mit Beteiligung der relevanten Akteure und Entscheidungsträger sowie mit wissenschaftlicher Begleitforschung.

Die Innovation und der FuE-Charakter der Modellkonzepte müssen klar erkennbar sein. Die Modellkonzepte sollen verschiedene Flächentypen, Bodennutzungen und spezifische regionale Randbedingungen abdecken.

#### II. Analysen, Methoden, und Bewertungsansätze für ein nachhaltiges Flächenmanagement und Flächenrecycling

Ziel dieses Schwerpunktbereiches ist die Weiterentwicklung des vorhandenen Instrumentariums für ein nachhaltiges Flächenmanagement in Hinblick auf folgende Themen:

A. Weiterentwicklung von Lösungen für die Wiedernutzbarmachung brachliegender ehemals genutzter und zum Teil belasteter Flächen und Altablagerungen (Flächenrecycling) sowie Strategien zur Sicherung und Verbesserung der Umweltqualität in Städten und Gemeinden, z. B. im Rahmen kompakter Siedlungsformen

B. Schaffung der Voraussetzungen für Bewertungskonzepte mit ver-

gleichbaren Maßstäben zur Bewertung der Schutzbedürftigkeit ausgewählter Flächen und Beurteilung von Bodenqualitäten im Rahmen von detaillierten Boden- und Flächenschutzkonzeptionen

C. Verfahren für differenziertere regionale und überregionale Analysen der nachhaltigen Siedlungsflächenentwicklung und deren Bewertung (Datengrundlagen, Datenmanagement, Trends und Szenarien)

D. Weiterentwicklung der Methoden und Instrumente eines nachhaltigen Flächenmanagements unter Berücksichtigung rechtlicher, städtebaulicher, sozialer, ökologischer, ökonomischer sowie organisatorischer Aspekte aus der Perspektive der beteiligten Akteure und Institutionen

#### III. Entwicklung neuer Informations- und Kommunikationsstrukturen

Dieser Schwerpunktbereich zielt auf eine Verbesserung des Problembewusstseins und des Wissens in der Öffentlichkeit ab. Er soll aber auch die Kommunikation der mit dem Flächenmanagement befassten Akteure erleichtern. Gefördert werden z.B. neue Methoden und Konzepte für Beratung und Öffentlichkeitsarbeit sowie für Bildung und Ausbildung, die Verbreitung guter Beispiele nachhaltiger Flächennutzung, die Weiterentwicklung vorhandener Datenbanken, Umweltinformations-, Experten- oder Entscheidungshilfesysteme für eine detaillierte Berücksichtigung des Flächenrecyclings, des Flächenma-



Konversionsstandort Barnsdorf b. Diepholz

Quelle: © Geo Content / Endoxon

nagements sowie der differenzierten Erfassung von Bodennutzungen und -qualitäten. Darüber hinaus werden auch Maßnahmen zum internationalen Wissensaustausch mit anderen Ländern als Beitrag zum globalen, vorsorgenden Boden- und nachhaltigen Flächenschutz und der Aufbau von inter- und transdisziplinären Kompetenznetzwerken unterstützt.

**Stand der Durchführung von REFINA**

Im Ergebnis der Bekanntmachung wurden von Forschergruppen an Hochschulen, in Kommunen und der Wirtschaft über 200 Projektskizzen (141 für REFINA I und II sowie 60 zu REFINA III) eingereicht, an denen sich mehr als 1 000 Einrichtungen beteiligten. Die Begutachtung erfolgte im April 2005 (REFINA I und II) und Oktober 2005 (REFINA III) durch eine Jury aus renommierten Fachleuten der Bundes- und Länderressorts sowie wissenschaftlicher Einrichtungen und NGOs.

29 Projektverbünde und sieben Projekte mit hohem Innovations- und Nutzungspotenzial wurden für eine Förderung durch das BMBF ausgewählt. Insgesamt wurden bis Mitte August 2006 Anträge für 98 Einzelprojekte eingereicht, über 20 weitere sind in Vorbereitung.

Die ersten Forschungsverbünde konnten bereits im Dezember 2005 bewilligt werden. Insgesamt stehen für die Förderung in REFINA ca. 20 Mio. € zur Verfügung. Bis Mitte August 2006 haben sieben Projektverbünde und insgesamt 33 Einzelprojekte (einschließlich Verbundpartner)

ihre Forschungsarbeiten aufgenommen. Bis zum Ende des Jahres 2006 sollen möglichst alle beantragten Forschungsvorhaben bewilligt werden. Die Antragsteller kommen zu rd. 15 % aus den Kommunen, 30 % aus Unternehmen, 10 % aus wissenschaftlich arbeitenden Vereinen und zu 45 % aus Hochschulen und Universitäten. Darunter sind auch Organisationen wie der NABU und BUND vertreten. In über 90 % der Vorhaben werden Kommunen oder private Grundstückseigentümer aktiv oder informell in die Vorhaben einbezogen.

*Tabelle 1  
Bewilligte REFINA-Vorhaben mit Bezug zur Kreislaufwirtschaft von Flächen  
(Stand: August 2006)*

Forschungsvorhaben	Koordination
Nachfrageorientiertes Nutzungszyklusmanagement – Ein neues Instrument für die flächensparende und kosteneffiziente Entwicklung von Wohnquartieren	TU Hamburg-Harburg
Nachhaltiges Flächenmanagement Hannover	ECOLOG-Institut für sozial-ökologische Forschung und Bildung GmbH
Entwicklung eines partizipativen Bewertungs- und Entscheidungsverfahrens für nachhaltiges Flächenmanagement im ländlichen Raum am Beispiel von Konversionsflächen in ausgewählten Kommunen – „Gläserne Konversion“	Samtgemeinde Barnstorf
Neue Handlungshilfen für eine aktive Innenentwicklung (HAI) – Bausteine für eine erfolgreiche Strategie zur Aktivierung von innerörtlichen Baulandpotenzialen in mittleren und kleinen Kommunen.	Baader Konzept GmbH
Die städtebauliche Optimierung von Standortkonzepten belasteter Grundstücke auf der Grundlage der Identifizierung Monetarisierung behebungspflichtiger und investitionshemmender Risiken OPTIRISK	JENA-GEOS-Ingenieurbüro GmbH
Integrale Sanierungspläne im Flächenrecycling	Ingenieurgesellschaft für Umwelttechnik und Bauwesen Dr. Eisele mbH
Strategien zur nachhaltigen Inwertsetzung nicht-wettbewerbsfähiger Flächen am Beispiel einer ehemaligen Militär-Liegenschaft in Potsdam-Krampnitz	Brandenburgische Boden Gesellschaft für Grundstücksverwaltung und -verwertung mbH



Konversionsstandort  
Potsdam Krampitz

Quelle:  
© Geo Content / Endoxon



Bauland auf Brachfläche in Wellston,  
St. Louis County, Missouri

Foto: T. Preuß 2005

### Ausblick

Für die Sicherstellung einer effektiven Zusammenarbeit der Verbundprojekte und einer zeitnahen Ableitung verallgemeinerungsfähiger Forschungsergebnisse sowie einer intensiven Öffentlichkeitsarbeit wird vom BMBF eine projekt- und fachübergreifende wissenschaftliche Begleitung eingerichtet. Von acht Bewerbern wurde das Deutsche Institut für Urbanistik (Difu) zur Wahrnehmung dieser Aufgaben ausgewählt. Ab 2006 sollen in fachspezifischen sowie fachübergreifenden und allen interessierten Fachleuten offen stehenden Workshops projektübergreifende Querschnittsthemen behandelt werden. Alle Informationen werden über eine spezielle REFINA-Internetplattform (Adresse wird noch veröffentlicht) zugänglich sein.

Darüber hinaus wird die Durchführung des Förderprogrammes von einem REFINA-Begleitkreis unterstützt, dem Fachleute der anderen Bundesressorts aber auch ausgewählter Bundesländer und Verbände angehören. Aufgabe des im Januar 2006 eingerichteten REFINA-Begleitkreises ist es, die Forschungsvorhaben und das Förderprogramm kritisch zu unterstützen. Hierzu werden kontinuierlich ausgewählte Projekte vorgestellt aber auch projektübergreifende Fragestellungen diskutiert. Weiterhin soll auf die bessere Nutzung vorhandener Ergebnisse hingewirkt werden und eine effiziente Abstimmung mit der Ressortforschung unterstützt werden.

Durch eine gemeinsame REFINA-Schriftenreihe soll die Verbreitung von ausgewählten Forschungsergebnissen für die Politikgestaltung sowie die koordinierte, ressortübergreifende Fachöffentlichkeitsarbeit befördert werden. Das erste im Februar 2006 veröffentlichte Exemplar enthält die Materialien des gemeinsamen Workshops „Flächenrecycling in Stadtumbauregionen“, der im September 2005 in Freiberg durchgeführt wurde. Der Erfolg von REFINA soll in den kommenden fünf Jahren an den gewonnenen Erkenntnissen und Erfahrungen sowie den gelungenen Beispielen für die wissenschaftlich begründete Umgestaltung von Bauungsplänen und Flächennutzungsplänen aber auch dem Beitrag zum innerstädtischen Brachflächenrecycling als einen wichtigen Indikator für einen schonenden Umgang mit den vorhandenen Naturflächen bemessen werden.

#### Information des BBR:

##### Fachbuch „Flächenrecycling in Stadtumbauregionen“

Flächenrecycling ist eine Gemeinschaftsaufgabe. Dies unterstreicht auch das im Februar 2006 erschienene Fachbuch auf Basis eines BBR-Workshops in Freiberg, an dem erstmals drei Ministerien (BMVBS, BMU, BMBF) und zugeordnete Behörden (BBR, UBA, PT Jülich) unterschiedlicher Ressorts sowie hochrangige Ländervertreter unter Federführung des BBR mitgewirkt haben.

Die mit Mitteln des BMBF aus dem Förderprogramm REFINA kofinanzierte Dokumentation legt die vielfältigen Strategien und konkreten Erfahrungen von Bund, Ländern, Regionen und Kommunen, Forschern, Consultants und Projektentwicklern dar.

In komprimierten Beiträgen werden Aktivitäten von kommunaler bis europäischer Ebene erläutert, praktische Hilfen beim Flächenmanagement aufgezeigt, Innovationen für Zwischennutzung und Renaturierung wie auch zur Altlastenbeseitigung vorgestellt, Finanzierungswege dargelegt und aktorenspezifische Handlungsempfehlungen formuliert. Kapitelzusammenfassungen und ein Gesamtfazit bieten griffige Ergebnisse.



Die Hardcover-Version der Dokumentation ist vergriffen, steht aber beim BBR zum kostenlosen Download zur Verfügung: [www.bbr.bund.de](http://www.bbr.bund.de)

**Begleitforschung**

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

Dr. Fabian Dosch

Tel.: +49(0)228 99.401–23 07

Fax: +49(0)228 99.401–22 60

fabian.dosch@bbr.bund.de

www.bbr.bund.de

Das Bundesamt für Bauwesen und  
Raumordnung ist eine Bundes-  
oberbehörde im Geschäftsbereich  
des Bundesministeriums für Verkehr,  
Bau und Stadtentwicklung (BMVBS).

**Forschungsassistenz**

Deutsches Institut für Urbanistik

Straße des 17. Juni 112

10623 Berlin

Dipl.-Ing. agr. Thomas Preuß

Tel.: +49(0)30.3 90 01–265

Fax: +49(0)30.3 90 01–241

preuss@difu.de

www.difu.de

**Herausgeber, Herstellung,  
Selbstverlag und Vertrieb**  
Bundesamt für Bauwesen und  
Raumordnung

**Schriftleitung**

Prof. Dr. Wendelin Strubelt

Dr. Hans-Peter Gatzweiler

Dr. Robert Kaltenbrunner

**Bearbeitung**

Dr. Fabian Dosch

Dr. Peter Jakobowski

Eckhard Bergmann

Forschungsteam Difu & Partner:

Thomas Preuß

Dr. Stephanie Bock

Christa Böhme

Dr. Arno Bunzel

Manuela Rottmann (bis 30.6.2006)

Dr. Uwe Ferber

Ulrike Meyer

Ariane Ruff

Prof. Dr. Kilian Bizer

Dr.-Ing. Georg Cichorowski

Gastbeitrag PTJ:

Uwe Wittmann

Maike Hauschild

Dr. Reiner Enders

**Gestaltung, Satz und Druck**

Bundesamt für Bauwesen und  
Raumordnung, Bonn

**Bildnachweis**

Alle Fotos und Abbildungen F. Dosch,  
sonst wie angegeben

**Textquellen**

Autorenbeiträge sowie BBR (S. 2 + 4)

**Zitierweise**

Bundesamt für Bauwesen und  
Raumordnung (Hrsg.),  
ExWoSt-Informationen „Fläche im  
Kreis – Kreislaufwirtschaft in der  
Flächennutzung“,  
Nr. 25/4 – 10/2006

Nachdruck nur mit genauer Quellen-  
angabe gestattet. Es wird um Zu-  
sendung von zwei Belegexemplaren  
gebeten.

**Alle Rechte vorbehalten**

© BBR Bonn 2006