

## **Flächenkreislaufwirtschaft im Spannungsfeld der Interessen**

### **Podiumsdiskussion: Perspektive Flächenkreislaufwirtschaft!**

#### **Zusammenfassung**

Teilnehmer:

Markus Amon, IREBS Immobilienakademie, Oestrich-Winkel; Prof. Harald Burmeier, Universität Lüneburg; Norbert Portz, Beigeordneter, Deutscher Städte- und Gemeindebund; Karin Sandeck, ARGE Bau, Fachkommission Städtebau; MinDirig Prof. Dr. Wilhelm Söfker, Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) sowie Diskussionsbeiträge aus dem Auditorium

Moderation:

Dr. Günther Bachmann, Geschäftsführer Rat für Nachhaltige Entwicklung

Im Folgenden werden auf der Grundlage der Diskussionsbeiträge die Kernergebnisse in strukturierter Form zusammengefasst dargestellt.

#### **Flächenkreislaufwirtschaft vor dem Hintergrund des demografischen Wandels sowie vom Wachstum und Schrumpfung**

Aus dem Blickwinkel eines *Bundeslandes* sind im Umgang mit den demografischen Herausforderungen für Städtebau, Infrastruktur und Wanderungsprozesse neue Ideen gefragt. Das gilt für Wachstums- als auch für Schrumpfungregionen. In Gebieten mit Ansiedlungsdruck sind brach gefallene Flächen eine willkommene Entwicklungsoption. Sie können strategisch genutzt werden, um fehlende Funktionen zu ergänzen, eine breite Nutzungsvielfalt mit unterschiedlichen Angeboten in den Innenstädten zu entwickeln und um Standorte aufzuwerten. Trotz Bevölkerungsrückgang entstehen auch in schrumpfenden Regionen an den Rändern der Städte neue Siedlungsflächen, weil sich gewerbliche Ansiedlungsbedarfe und bestimmte Wohnwünsche nur zum Teil auf vormals genutzten Flächen innerhalb des städtischen Kontexts verwirklichen lassen und ihre Lenkung auf Recyclingflächen oft äußerst mühsam ist. Gerade in Gebieten mit rückläufigen Entwicklungen ist aber die Innenentwicklung durch Flächenrecycling als Regelfall erforderlich, um stadtstrukturelle und flächenpolitische Ziele sowohl durch eine hochwertige bauliche Nachfolgenutzung, aber auch durch Begrünung und Standortaufwertung zu erreichen. Damit ist das Flächenrecycling als ein Ausschnitt der Flächenkreislaufwirtschaft ein herausragendes Thema für wachsende wie für schrumpfende Kommunen.

Aus der *Sicht des Deutschen Städte- und Gemeindebunds* sind in Bezug auf das Ziel, die Instrumente und die Verfahrensweisen der Flächenkreislaufwirtschaft unterschiedliche Herangehensweisen erforderlich. Wachsende Städte sehen eher den Bedarf für Neuausweisungen, wissen aber auch um notwendige Entwicklungen im Innenbereich. In schrumpfenden Städten liegen die Erfordernisse eher in der Revitalisierung von Brachen im Innenbereich. Sowohl bei wachsenden als auch bei schrumpfenden Städten muss das Bewusstsein für die Thematik geschärft werden, was der Deutsche Städte- und Gemeindebund auch unterstützt. In der Vergangenheit wurde mit kommunalen Baulandbeschlüssen und einem effizienten Baulandmanagement bereits vieles erreicht. Für die Bewusst-

seinsbildung ist u.a. die Kosten-Nutzen-Betrachtung hilfreich, auch wenn hier in einigen Fragen noch Klärungsbedarf besteht. Auf jeden Fall wird dieses Instrument in Anbetracht der Finanzsituation der Kommunen an Bedeutung gewinnen. Das muss nicht bedeuten, dass die Genehmigungsfähigkeit eines Bebauungsplans an die verpflichtende Durchführung einer Kosten-Nutzen-Betrachtung gekoppelt werden muss. Notwendig ist aber eine stärkere Förderung des Bestands, denn Innenentwicklung ist auch eine Chance für bestimmte Bevölkerungsschichten, für Familien mit Kindern und für ältere Bewohner, für die ein attraktives Umfeld geschaffen werden muss. Gleichwohl ist zu konstatieren, dass Grundstücke für Familien mit Kindern in den Innenstädten oft nicht verfügbar oder zu teuer sind. Hierfür gibt es keine rechtliche Lösung. Zwar könnten Orientierungsgrößen im Sinne der Flächenkreislaufwirtschaft vorgegeben werden, praktisch sind aber Differenzierungen der Entwicklungsmöglichkeiten und einzelfallbezogene Lösungsmöglichkeiten unter den Bedingungen von Wachstum und Schrumpfung erforderlich.

### **Hemmnisse für das Flächenrecycling und Bedarf nach ergänzenden Instrumenten**

Aus der *Sicht eines Projektentwicklers* sind verschiedene brachflächenbezogene Aspekte zu differenzieren. Bei den Baulücken spielen die Verkaufsbereitschaft und die Preisvorstellungen oder andere Blockaden der Eigentümer eine Rolle. Bei Baulücken und Brachen bestehen in vielen Kommunen Flächenpotenziale für die weitere Entwicklung auf mehrere Jahre, so dass neue Ausweisungen auch unter Berücksichtigung der demografischen Entwicklung oft nicht erforderlich wären. Hier können planungsrechtliche Instrumente angewendet werden.

Aus *Sicht eines Altlastenspezialisten* wird deutlich, dass Brachflächen zu städtebaulichen Missständen werden, wenn Nachnutzungen ausbleiben und der Flächenkreislauf ins Stocken gerät. Derartige Flächen fallen oftmals den Kommunen zu, die die damit verbundenen Probleme nur schwer lösen können. Sie verfügen häufig nicht über die finanziellen Ressourcen, eine Erstbewertung durchzuführen, um eventuelle Schadstoffbelastungen abzuklären. Es sind insbesondere bei B- und C-Flächen Förderinstrumente für Anschubmaßnahmen notwendig, sowohl für eine Erstbewertung als auch für die Entwicklung eines städtebaulichen Leitbilds für derartige Flächen.

Aus *immobilienwirtschaftlicher Sicht* erscheint zunächst die Informationsbasis bezüglich der Flächenpotenziale problematisch. Um diese zu verbessern muss auch finanzielle Unterstützung gewährt werden. Zum anderen ist die öffentliche Hand der größte Immobilieneigentümer Deutschlands, Immobilien sind ein enormes Kapital der Kommunen und der Länder. Die Vermögenswerte sind jedoch nicht hinreichend bekannt bzw. bewertet. Daher ist eine realistische Bewertung des Marktwerts notwendig, um den Umgang mit Immobilien vor dem Hintergrund möglicher Wertentwicklungen steuern zu können. Weiterhin mangelt es in vielen Kommunen, aber auch auf den übergeordneten staatlichen Ebenen, an einer Immobilienstrategie. Nur bei Vorliegen einer derartigen Strategie wäre es möglich, bei einzelnen Entscheidungen zu beurteilen, ob sich ein Instrument zur Erreichung von Zielen eignet.

Aus der *Sicht von Architekten* wird eine stärkere Beteiligung der Immobilienwirtschaft an der Entwicklung der Flächenkreislaufwirtschaft eingefordert.

Die Kosten-Nutzen-Betrachtung aus den Planspielen „Fläche im Kreis“ knüpft in vielen Aspekten an die vor einigen Jahren in einem UBA-Forschungsvorhaben intensiv untersuchte Boden-Wert-Bilanz für vormals genutzte Fläche und für „Grüne-Wiese-Flächen“ an. Aus der *Sicht eines Projektentwicklers* geht es im Kern um die Bilanzierung von Ausweisungen von Siedlungsflächen am Stadtrand. Einerseits sind hierbei neben vielen anderen z.B. Aspekte der äußeren Erschließung und der ÖPNV-Bedienung einzubeziehen. Zur Einschätzung der Wirtschaftlichkeit sollten die verschiedenen kostenwirksamen Faktoren monetarisiert werden, damit die Kosten-Nutzen-Betrachtung auch tatsächlich als steuerndes Instrument eingesetzt werden kann und subjektive Einschätzungen in den Hintergrund treten können. Andererseits können Kosten-Nutzen-Betrachtungen oder die Boden-Wert-Bilanz sehr gut genutzt werden, um Flächen zu bewerten. Hieraus lassen sich auf der Basis einer volkswirtschaftlichen Betrachtung Prioritäten für die Entwicklung von Flächen ableiten. Eine zentrale Bedeutung in der Betrachtung von Brachflächenentwicklungen hat jedoch darüber hinaus die realistische Bedarfsanalyse. Resultat einer Potenzialbetrachtung und einer Bedarfsanalyse kann auch die Zurücknahme bereits ausgewiesenen Baulands sein, wie es in einigen Kommunen bereits praktiziert wurde.

Aus der *Sicht des Naturschutzbundes* wird die Grundsteuer als wichtiges neues Instrument einer Flächenkreislaufwirtschaft thematisiert, insbesondere mit Bezug auf die Vereinbarung im Koalitionsvertrag, wonach die Grundsteuer in dieser Legislaturperiode novelliert werden soll. In diesem Zusammenhang wird der gegenwärtig diskutierte Reformvorschlag der Länder Bayern und Rheinland-Pfalz als nicht zielführend für eine Flächenkreislaufwirtschaft betrachtet. Jedoch existiert eine Reihe von Reformansätzen, die unter der Prämisse einer generellen Aufkommenserhöhung der Grundsteuer näher geprüft werden sollten. Mehr kommunale Finanzautonomie durch höheren Grundsteuerertrag sollte gerade bei den Kommunen auf Interesse stoßen. Hierfür erscheint es außerdem erforderlich, die Grundsteuerreform in einen größeren Zusammenhang mit einer umfangreicheren Steuerreform zu stellen. Somit wäre eine Grundsteuererhöhung durchaus vertretbar, denn dadurch würden Spielräume für Steuersenkungen bei anderen Steuerarten geschaffen werden. Beispielhaft stünden hierfür Staaten wie die USA, Großbritannien, Neuseeland, Dänemark, die traditionell eine hohe und durchaus angemessene Bewertung und Besteuerung des Grundvermögens haben. Unter diesen Voraussetzungen könnte die Grundsteuerdiskussion tatsächlich auch unter ökologischen Gesichtspunkten geführt werden. Als am besten geeigneter Reformansatz käme am ehesten eine kombinierte Bodenwert- und Bodenflächensteuer in Betracht.

### **Bedeutung der Immobilienwirtschaft für die Flächenkreislaufwirtschaft**

Die Einschätzung der Planspielregionen, immobilienwirtschaftliche Vermarktungsaktivitäten hätten für die Flächenkreislaufwirtschaft eine eher nachgeordnete Bedeutung, wird aus der *Sicht der immobilienwirtschaftlichen Forschung und Lehre* nicht geteilt. Erforderlich ist auf Seiten der Kommunen, unabhängig von der instrumentellen Ausgestaltung der Flächenkreislaufwirtschaft, die stärkere Betrachtung von bebauten oder unbebauten Immobilien als interdisziplinäres Wirtschaftsgut. Zum einen ist zu konstatieren, dass die öffentliche Hand der größte Immobilieneigentümer in Deutschland ist. Andererseits partizipiert die öffentliche Hand zu wenig an den Weiterbildungsstudiengängen der Immobilienwirtschaft. Insgesamt erscheint die technische Kompetenz der Kommunen sehr viel

stärker verankert als ökonomische Sichtweisen. Dieses ändert sich jedoch, worauf das breite kommunale Interesse für Belange des Flächenmanagements schließen lässt. Sehr viel stärker muss das nachfrageabhängige Kalkül von Investoren berücksichtigt werden, d.h. hier muss eine mit dem Flächenmanagement verzahnte Stadtentwicklung ansetzen. Eine in dieser Weise notwendige integrative Herangehensweise sollte nicht durch eine vorrangig auf das Flächenrecycling fokussierte Diskussion überlagert werden.

Die Immobilienökonomie setzt auf die Entscheidungsträger, die in Profit- oder Non-Profit-Unternehmen Immobilienbestände halten. Dazu zählt auch die öffentliche Hand. Die Immobilienökonomie bindet strategische, phasenübergreifende und funktionale Aspekte zusammen. Gemeinden müssen Investitionen und Finanzierungen unter Rahmenbedingungen berücksichtigen, die eine Stadt zur Erfüllung ihrer hoheitlichen Aufgaben erfüllen muss. Die Immobilienwirtschaft ist aber in der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung nicht abgebildet. Hierfür bedarf es beim Bund zukünftig abgestimmter Aktivitäten des Bauressorts mit den Ressorts für Finanzen, Justiz und Wirtschaft.

### **Erwartungen an zukünftige Initiativen zur Flächenkreislaufwirtschaft**

Aus der *Sicht des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS)* werden die Ergebnisse und Diskussionen zum ExWoSt-Forschungsfeld „Fläche im Kreis“ sorgfältig analysiert, um weitere notwendige Initiativen zu sondieren. Im Rahmen der Zuständigkeit des BMVBS wird u.a. an der Gesetzgebung gearbeitet. So wurde im Jahr 2004 das Thema Innenentwicklung als Planungsgrundsatz formuliert. In der 2006 im Bundestag beschlossenen Novelle zum BauGB werden die Planungsverfahren für die Innenentwicklung deutlich erleichtert (Inkrafttreten am 1. Januar 2007). Die vom Bauressort betreuten Förderprogramme sind ebenfalls auf die Innenentwicklung konzentriert. Außerdem bestehen zahlreiche Forschungsaktivitäten, wovon die Planspiele zur Flächenkreislaufwirtschaft einen Ausschnitt darstellen. Gerade die Planspiele haben gezeigt, dass zunächst die bestehenden Instrumente konsequent angewendet werden müssen. Zudem sollten in den Kommunen und Regionen verschiedene Aufgabenbereiche integriert werden, um gemeinsame Konzepte wie z.B. Baulandkonzepte zu entwickeln. In diesem Zusammenhang sind langfristig wirkende ökonomische und finanzpolitische Aspekte stärker zu beachten. So lässt sich besser abwägen, ob eine Bebauung einer „grünen Wiese“ wirklich sinnvoll ist. Gerade darin könnte die Stärke der kommunalen Planungszuständigkeit liegen. Bestehende Instrumente sollten vorrangig in den Blick genommen werden. Beispielhaft wird der Stadtumbau genannt, in dessen Rahmen vor Ort konsensual Konzepte entwickelt und durchgeführt werden. Hier sind zuerst ein breiter Konsens in der Kommune und die Mitwirkungsbereitschaft der Investoren gefragt. Derartige Prozesse können mit Förderanreizen begleitet werden. Ähnliches gilt für das Flächenrecycling, wo es primär des Engagements aller Beteiligten bedarf. Für interkommunale Kooperationen unterhalb der Ebene der rechtlichen Verbindlichkeit der Regionalplanung gibt es zahlreiche positive Beispiele. Hier kann die interkommunale Konkurrenz etwas abgebaut werden. Mit dem Wegfall der Eigenheimzulage und der Reduzierung der Entfernungspauschale hat der Bund bereits zum Abbau von Fehlanreizen beigetragen.

Auch Förderanreize, wie z.B. Stadtsanierungsmaßnahmen können Anreize schaffen, in zentralen Lagen zu investieren und zu wohnen.

Auch aus *Sicht der Länder* geht es weniger um neue Instrumente sondern viel mehr um den konsequenten Einsatz bestehender Instrumente. Ein weiterer wichtiger Ansatzpunkt

ist es, durch die Entwicklung eines anderen Flächenbewusstseins an der Nachfrageschraube anzusetzen. Das betrifft u.a. Fragen der Wohnstandortwahl vor dem Hintergrund der Alterung der Bevölkerung und damit zumeist geringerer Mobilität oder Aspekte des zunehmend autoorientierten Einkaufsverhaltens trotz steigender Treibstoffpreise. Die Vorteile von integrierten Wohnlagen auf vormals genutzten Flächen innerhalb gewachsener Ortsbereiche sollten stärker in der Öffentlichkeit herausgestellt und breit kommuniziert werden.

Auch aus der *Sicht des Deutschen Städte- und Gemeindebunds* ist stärker als bisher der Boden als nicht vermehrbare Ressource in der öffentlichen Debatte darzustellen, auch wenn das im Vergleich zu anderen Themen wie Luft, Feinstaub, Lärm oder Gesundheit schwieriger erscheint. Das Thema Flächenverbrauch muss in Politik und Öffentlichkeit zum Allgemeingut werden. Es sollte verstärkt auf Kooperationen eingegangen werden, auch im Rahmen von Modellprojekten. Neue finanzielle Belastungen durch neue Instrumente erscheinen nicht zeitgemäß. Hilfreich könnten die Darstellung von Best Practice in den Kommunen oder ein Wettbewerb für innovatives Flächenressourcenmanagement auf kommunaler Ebene sein, die auch das Zusammenwirken der kommunalen Akteure, von Bürgern, Investoren, Bauunternehmern usw. darstellen. Auch Baulandbeschlüsse stellen einen guten instrumentellen Ansatz dar. Generell sollten auf instrumenteller Ebene einfache und unkomplizierte Ansätze gewählt werden. Denkbar ist weiterhin die finanzielle Förderung oder Verfahrenserleichterungen bei interkommunalen Kooperationen. Strikte Vorgaben etwa von Seiten der Regionalplanung erscheinen dagegen weniger zweckmäßig.