

Alexandra Weitkamp

Ökonomische Rahmenbedingungen in Klein- und Mittelstädten – Chancen und Grenzen der Stadtentwicklung

1. Motivation

Stadtentwicklung – eine Aufgabe, vor der viele Klein- und Mittelstädte stehen –, beinhaltet unterschiedlichste Aufgabenfelder von einer eher kleinteiligen Stadterneuerung bis hin zur interkommunalen Zusammenarbeit in den verschiedensten Bereichen der Kommunen. In der Regel sind diesbezüglich finanzielle Mittelaufwendungen notwendig, die sich nicht zwingend aus der Maßnahme selbst refinanzieren lassen.

Die Kommunen stehen immer wieder vor der Herausforderung, ihr Handeln ökonomisch abzusichern. In Zeiten knapper kommunaler Kassen wird diese Anforderung zunehmend steigen. Die Kenntnis der Wertveränderungen ist insbesondere für die Kalkulation von unterschiedlichen Szenarien im Planungsstadium, aber auch z. B. für die Moderation des Lasten- und Vorteilsausgleichs im Stadtumbau wichtig. Damit erhöhen sich die Chancen für die Realisierung, da die Grenzen durch unrentable Kosten (Ausgaben größer als Einnahmen) transparent werden. Somit wird veranschaulicht, welche städtebaulichen Maßnahmen privatwirtschaftlich nicht zu finanzieren sind.

2. Bodenwerte

Stadtentwicklung ist zumeist auf investive Mittel angewiesen – sowohl im privaten als auch im öffentlichen Bereich. Egal, ob eine Baugebietsentwicklung erfolgt oder im Rahmen der Stadterneuerung im Bestand entwickelt wird. Die Refinanzierung erfolgt aus der Maßnahme. Private Investitionen refinanzieren sich aus dem Verkauf oder der Vermietung der Objekte. Aber auch die Schaffung öffentlicher Infrastrukturen, wie Erschließung, Folgekosten u. ä. werden per städtebaulichem Vertrag auf Developer bzw. Investoren übertragen und deren Finanzierung regelmäßig zu 100 % aus den Projekten realisiert. Während sich eine klassische Baugebietsentwicklung auf der ›Grünen Wiese‹ aus der Wertschöpfung der Flächenentwicklung finanzieren lässt, ist dies in der

Bestandsentwicklung nicht immer möglich. Speziell in Maßnahmen des besonderen Städtebaurechts, wie der städtebaulichen Sanierungsmaßnahme oder dem Stadtbau, werden zusätzlich staatliche Subventionen für den Ausgleich unrentabler Kosten benötigt.

Die Wertschöpfung aus der Baulandentwicklung ist in Abb. 1 dargestellt. Durch die Veränderung der Nutzbarkeit und der damit verbundenen höheren Qualität werden Wertsteigerungen erlangt.¹

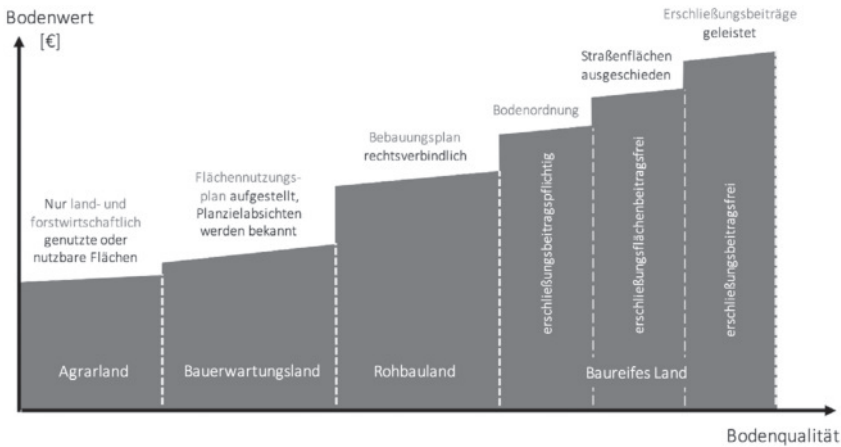


Abb. 1: Entwicklungsstufen des Baulands.²

Die Entwicklung in Deutschland ist allerdings heterogen: Während im Südwesten die Agglomerationen auf Wachstum ihrer Städte und damit verbunden insbesondere den Druck auf den Wohnungsmarkt reagieren müssen, gibt es viele andere Kommunen, die trotz der derzeitigen Zuwanderungen aus dem Ausland dem Bevölkerungsrückgang und Leerständen begegnen müssen.³ Die ökonomischen Rahmenbedingungen der deutschen Städte variieren stark. Während vor allem im Süden Deutschlands durch das hohe Bodenpreisniveau große Wertveränderungen durch eine Nutzungsänderung erreicht werden können, sind in vielen Regionen, bspw. in ländlichen Räumen, aber auch im Osten Deutschlands, die Bodenpreisniveaus eher gering (vgl. Abb. 2).

1 Nach Willi Bonczek, *Baugrundordnung und Stadtaufbau: Gezeigt am Beispiel Essen*, Essen 1957.

2 Ebd.

3 Alexandra Weitkamp, »Stadt, Land – Management: Aktuelle Herausforderungen und Entwicklungen im Kontext von Grund und Boden«, Vortrag anlässlich des Antrittskolloquiums, Technische Universität Dresden, 24.6.2015.

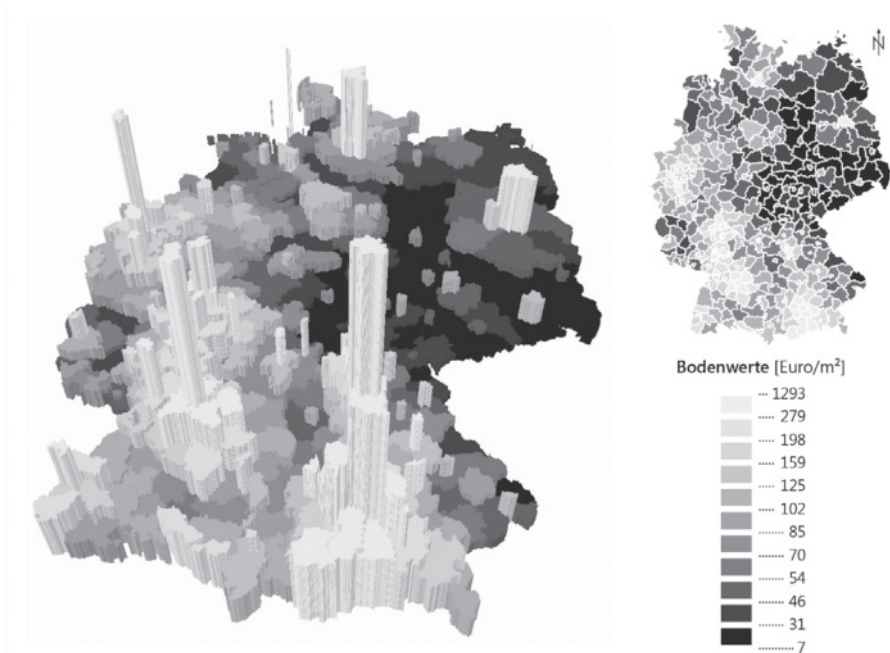


Abb.2: Baulandpreise in Deutschland. (Daten: BBSR 2016⁴ mit Stand 2012; Spanne: 7 – 1.300 EUR/m²).

Die Bodenwerte von werdendem Bauland liegen bei ca. 15–60%. Damit sind in hochpreisigen Regionen größere Wertschöpfungen möglich, aus denen die Entwicklung des Grund und Bodens finanziert werden kann.⁵ In diesen Regionen haben sich daher vielfach Baulandmodelle entwickelt, durch die sich – basierend auf einem Grundsatzbeschluss – Kosten und Verpflichtungen der Gemeinde auf den Developer überwälzen lassen.⁶ In niedrigpreisigen Regionen stellt sich hingegen eher die Frage, ob überhaupt die Erschließungskosten refinanzierbar sind: bei Bodenwerten von 50 EUR/m² oder gar weniger ist zu hinterfragen, wie Kosten in Höhe von 30–50 EUR/m² finanzierbar sind.

4 BBSR (Hg.), *INKAR online*, www.inkar.de, 2016.

5 Theo Gerardy u.a., *Praxis der Grundstücksbewertung*, Loseblattsammlung, München 2015.

6 Erwin Drixler u.a., »Kommunale Bodenpolitik und Baulandmodelle – Strategien für bezahlbaren Wohnraum? Eine vergleichende Analyse in deutschen Städten«, in DVW e. V. (Hg.), *DVW-Schriftenreihe* 76 (2014).

3. Kommunale Einnahmen und Ausgaben in der Stadtentwicklung

Mit der Siedlungsentwicklung sind für die Kommunen sowohl Einnahmen als auch Ausgaben verbunden. Werden neue Baugebiete entwickelt, so können Kommunen u. a. von hinzukommenden Einkommensteuererlösen profitieren. Sie erhalten spezielle Zuweisungen, z. B. für Grundschulen oder Kindertageseinrichtungen. Auch mit weiteren Steuereinnahmen kann gerechnet werden: Im Falle der Gewerbeentwicklung umfassen diese die Gewerbesteuer und Anteile der Umsatzsteuer bzw. die Grundsteuer. Daneben profitiert die Kommune von den Grundstückserlösen, sofern sie selbst der Developer ist. Mit den neuen Baugebieten verbunden sind allerdings auch Ausgaben. Diese umfassen Umlagen, ggf. Kostenanteile (z. B. für die Erschließung), Planungskosten und zusätzliche investive Kosten sowie laufende Kosten für die soziale und technische Infrastruktur.

Speziell die Folgekosten für die Infrastrukturen werden bei der Ausweisung neuer Baugebiete vielfach nicht kalkuliert. Allerdings ist nur mit Kenntnis aller Kosten und Nutzen sowie der Kenntnis über die zeitliche Abfolge von Maßnahmen in der Entwicklung eine fundierte Planungsentscheidung möglich.

Im Kontext der Baulandentwicklung ist die Erschließungseffizienz (Kosten- und Flächenaufwand der Erschließung im Verhältnis zum Nettobauland) von Bedeutung. Drei Parameter stellen die Infrastrukturkosten:

- bauliche Dichte (Geschossflächenzahl, Wohnungsdichte),
- Anordnung der bebauten Flächen im Gemeindegebiet und
- Maß der Konzentration von Siedlungsflächen im regionalen Kontext.

Die Kosten der inneren Erschließung werden daneben durch Topografie, Art der Erschließungsnetze sowie Grundstückseinteilung beeinflusst.⁷

Hier gilt es, die Bevölkerungs- und Wirtschaftsentwicklung der Kommune korrekt abzuschätzen, da im Falle einer Unterauslastung insbesondere der technischen Infrastrukturen mit steigenden Pro-Kopf-Kosten, die sich auf die Eigentümer des Gebiets auswirken werden oder durch den Steuerzahler auszugleichen sind, zu rechnen ist.

Schrumpfbedingte Rückgänge der Einwohnerdichte führen zu Kostenremanenzen, da die Fixkosten der Infrastruktur nicht in dem Maße der

⁷ Thomas Preuß und Holger, »Kosten der Flächeninanspruchnahme«, in Stephanie Bock u. a. (Hg.), *Nachhaltiges Flächenmanagement – Ein Handbuch für die Praxis: Ergebnisse aus der REFINA-Forschung*, Berlin 2011, S. 313–318.

Schrumpfung reduzierbar sind und dementsprechend auf immer weniger Nutzer verteilt werden.⁸

Bei technischen Infrastrukturen ist mit langfristigen Folgekosten zu rechnen, da diese nur mit großem Aufwand an die demographische Entwicklung anpassungsfähig sind: Siedentop schätzt das Einsparpotential auf rund 30%. Die soziale Infrastruktur hingegen ist (technisch betrachtet) einfacher anpassungsfähig, aber politisch schwer umsetzbar (vgl. Thematik KiTa- und Schulschließungen). Das Einsparpotential schätzt Siedentop auf 20–25%.⁹

Für die Baulandentwicklung ist daher zu empfehlen, dass Kommunen sich kalkulatorischer Werkzeuge bedienen, die die Abschätzung der Kosten der Baugebietsentwicklung (Vollkostenrechnung durch die städtebauliche Kalkulation) einschließlich der Kalkulation der Folgekosten erlauben. Daneben ist es die Aufgabe der Kommune, im Vorfeld der Baugebietsentwicklung einen realistischen Bedarf zu prognostizieren, der im Kontext der Region verankert werden sollte.

Dennoch ist die Entwicklung von Baugebieten zumeist rein privatwirtschaftlich möglich. Die damit verbundenen Bodenwertsteigerungen erlauben zudem das Umwälzen von Kosten, die die Gemeinde zu tragen hat (Erschließungsbeiträge, investive Kosten für die Erweiterung von sozialen Infrastrukturen). Die Gemeinde muss allerdings die für sie entstehenden Folgekosten im Blick behalten: Eine Weitergabe dieser an den Developer wird in den seltensten Fällen vereinbart.

4. Wertveränderungen durch Stadtumbau

Neben wachsenden Städten befinden sich in Deutschland viele Regionen, die von Schrumpfung betroffen sind. Demographischer und wirtschaftlicher Strukturwandel führt zur Funktionsentleerung vieler Innenbereiche. Diese Städte und Regionen bedürfen daher des Umbaus.¹⁰ Der Stadtumbau hat das Ziel, die Kommune umfassend funktional an heutige Bedürfnisse und zukünftige Erfordernisse anzupassen. Je nach Gebietskulisse werden Quartiere modernisiert und aufgewertet oder aber es wird durch Rück- und Teilrückbau auf den geringer

8 Ebd.

9 Stefan Siedentop u. a., *Siedlungsentwicklung und Infrastrukturfolgekosten – Bilanzierung und Strategieentwicklung*, www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/BBSROnline/2002_2006/DL_ON032006.pdf (26.6.2017).

10 Theo Kötter, »Der Umbau der Städte als Prozess: Handlungsfelder, Strategien und Instrumente«, in *Flächenmanagement und Bodenordnung* 4 (2006), S. 175–183.

werdenden Bedarf für die Nutzung reagiert.¹¹ Dies erfolgt durch Aufwertung und Anpassung der weiter bestehenden Quartiere und durch Umnutzung bzw. Wiedernutzung nicht mehr zukunftsfähiger Stadtteile aber auch durch Abriss oder Teilrückbau von Baubestand. Die freigezogenen Flächen werden wieder- bzw. zwischengenutzt oder aber renaturiert. Insgesamt soll die Schrumpfung geordnet vollzogen werden, um Infrastrukturkosten einsparen zu können und nicht auf die »perforierte« Stadt reagieren zu müssen. Der Gemeinde stehen zur Steuerung sowohl hoheitliche als auch finanzielle Instrumente zur Verfügung – insbesondere förderlich sind hierbei die Städtebaufördermittel.¹² Insgesamt ist der Stadtumbau aber konsensual ausgerichtet: Im Vordergrund stehen vertragliche Einigungen – sowohl zwischen den Eigentümern zur Erarbeitung und Durchsetzung gemeinsamer Umbaukonzepte als auch zwischen den Gemeinden und den Eigentümern.¹³

Mit dem rückläufigen Bedarf verbunden ist ein (Boden-)Wertverlust, der ggf. durch den Stadtumbau gedämpft, stabilisiert und sogar aufgehoben werden kann. Diesbezüglich unterscheidet Dransfeld drei Szenarien (vgl. Abb. 3).

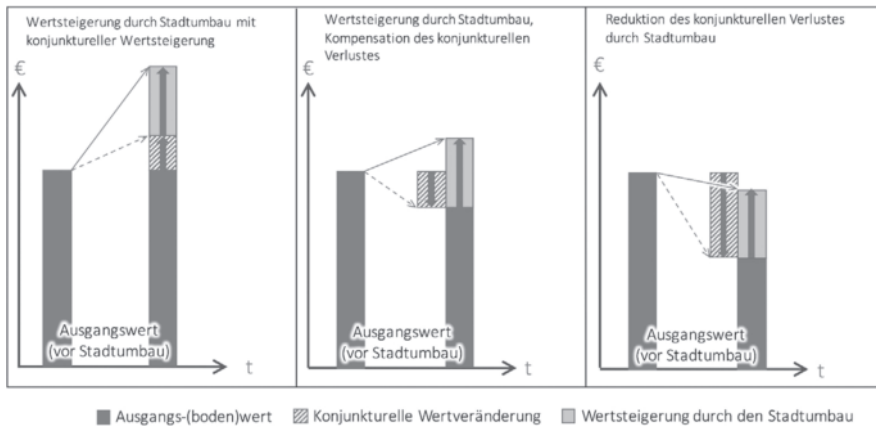


Abb. 3: Bodenwertveränderungen durch den Stadtumbau.¹⁴

11 Frank Friesecke, *Stadtumbau im Konsens!? – Zur Leistungsfähigkeit und Fortentwicklung des städtebaulichen Instrumentariums unter Schrumpfungsbedingungen*, Bonn 2008.

12 Weitkamp, Stadt, Land – Management (Fn. 3).

13 Werner Ernst u. a., *Baugesetzbuch Kommentar*, München 2013.

14 Egbert Dransfeld, *Grundstückswertermittlung im Stadtumbau: Verkehrswertermittlung bei Schrumpfung und Leerstand*, Bonn 2007 (= Forschungen / Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung 127), S. 29.

Es gelingt, durch den Stadtumbau eine Bodenwertsteigerung zu erzielen. Im ersten Szenario ist diese mit einer konjunkturellen Wertsteigerung verbunden. Für die Kommune stellt dieses Szenario sicherlich die beste Perspektive dar, da die Bodenwerte eine größtmögliche Wertsteigerung erfahren. Im zweiten Fall kann die durch den Stadtumbau bedingte Wertsteigerung den konjunkturellen Bodenwertverlust kompensieren. Die Bodenwerte werden stabilisiert. Im dritten Szenario wird der konjunkturelle Verlust durch die Bodenwertsteigerung des Stadtumbaus lediglich reduziert; es gelingt allerdings keine positive Entwicklung der Bodenwerte.¹⁵

Erschwerend kommt im Stadtumbau hinzu, dass der Lasten- und Vorteilsausgleich zwischen den Eigentümern konsensual geregelt ist. Im Fall des Abrisses trägt der Eigentümer die Kosten der Außerbetriebsetzung bzw. die Abrisskosten (ggf. höher als Grundstückswert) und verzichtet auf Mieteinnahmen bei rentierlicher Weiternutzung. Daneben hat er ggf. die Restschulden bzw. Hypotheken zu tragen und muss ggf. einen geringeren Bodenwert (durch Planänderung/Herabzonung oder im Fall des Szenario 3) hinnehmen. Allerdings verbessert sich die Liquidität, da der strukturelle Leerstand nicht umlagefähige Bewirtschaftungskosten erzeugt.¹⁶ Im Fall der Erhaltung trägt der Eigentümer die Kosten der Gebäudemodernisierung/ des Teilrückbaus, kann aber externe Mitnahmeeffekte für sich verbuchen wie Mietmehreinnahmen als Folge anderer Abrissmaßnahmen oder auch die Stabilisierung bzw. ggf. den Anstieg der Bodenwerte.

Diese Lasten und Vorteile sollen die Eigentümer im Stadtumbau konsensual ausgleichen, z. B. mit städtebaulichen Verträgen (Stadtumbauvertrag nach § 171 c BauGB¹⁷). Dies erweist sich immer wieder als schwierig, speziell wenn es mehrere Eigentümer betrifft. Interaktionen des Handelns beeinflussen oftmals eine sachliche Entscheidung.¹⁸

Stadtumbau lässt sich in der Regel daher nicht rein privatwirtschaftlich finanzieren: Es fehlen Bodenwertsteigerungen, die die Kosten ausgleichen. Den Eigentümern würden unrentable Kosten entstehen, sodass sie nicht motiviert werden, den Stadtumbau eigenständig zu finanzieren. Es bedarf regelmäßig der Unterstützung durch Fördermittel (Städtebauförderung).

15 Ebd.

16 Theo Kötter, »Stadtumbau – Handlungsfelder, Strategien und Instrumente«, in DVW e. V. (Hg.), *DVW-Schriftenreihe* 52 (2007), S. 23–46.

17 Baugesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. September 2004 (BGBl. I S. 2414), zuletzt geändert durch Artikel 4 des Gesetzes vom 31.7.2009 (BGBl. I S. 2585).

18 Anja Jeschke, Alexandra Weitkamp und Tine Köhler, »Akteure im Landmanagement – Ein Ansatz zur spieltheoretischen Modellierung«, in *AVN Allgemeine Vermessungsnachrichten* 02 (2016), S. 39–49.

5. Fazit

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass sich Planung und Realisierung von Stadtentwicklungsprojekten auf Bodenwerte auswirken. Die Folgekosten einer Entwicklung sind abhängig von der baulichen Dichte (Geschossflächenzahl, Wohnungsdichte), der Anordnung der bebauten Flächen innerhalb des Gemeindegebiets und dem Maß der Konzentration von Siedlungsflächen in regionalem Maßstab. Im Stadtumbau können Bodenwerte oft nur stabilisiert bzw. die konjunkturelle Wertminderung verringert werden.

Daher bedarf es Kenntnis hinsichtlich der Wertveränderungen. Dies ist insbesondere für die Kalkulation von unterschiedlichen Szenarien im Planungsstadium notwendig. Aber auch Anderes, z. B. die Moderation des Lasten- und Vorteilsausgleichs ist wichtig, denn damit erhöhen sich die Chancen für die Realisierung. Grenzen sind dem Stadtumbau durch unrentable Kosten gesetzt (Ausgaben > Einnahmen): Diese sind privatwirtschaftlich nicht zu finanzieren. Insgesamt sind die Bodenwertsteigerungen in Klein- und Mittelstädten tendenziell geringer als in Großstädten.

Während sich somit die Siedlungserweiterung privatwirtschaftlich finanzieren lässt, müssen für schrumpfende Regionen regelmäßig Fördermittel unterstützend eingesetzt werden.