

**Thomas Bleier**

## **Die fiskalische Betrachtung aus Sicht eines Projektentwicklers zur Raumentwicklung**

In den letzten Jahrzehnten unterlag die Aufsiedlung neuer Wohn- und Gewerbestandorte dem Dogma der Rentabilität auf Kosten bereits vorhandener, erschließungsfähiger und brachgefallener Innenstadtfächen. Zu groß war die Euphorie, dass jede auch noch so peripher gelegene neue Erschließungsfläche einen Nutzer oder Erwerber findet. Mit dem klassischen Modell der Aufrechnung tatsächlicher Grunderwerbs- und Erschließungskosten gegen die Vermarktungserlöse konnte in vielen Kommunen der Entscheidungsprozess zugunsten einer neuen Entwicklungsfläche schnell und unbürokratisch entgegen der Entwicklung alter, brachgefallener Flächen vollzogen werden.

Das Modell der ‚Abtretung‘ von Flächen an Dritte zur Entwicklung und Veräußerung bestimmte viele Jahrzehnte das Bild der Siedlungsentwicklung. Das hat in vielen Kommunen dazu geführt, dass der Prozess der Revitalisierung von Flächen innerhalb des Stadtkörpers kaum oder nicht in ausreichendem Maß zugunsten scheinbar „billigerer“ Flächen ohne Erschließungsvorlauf am Rand der Kommune stattgefunden hat. Lange „Laufzeiten“ von Flächennutzungsplänen oder die nicht mehr ohne wirtschaftliche Einbußen rückabzuwickelnden und im Wohlstandswachstum ausgehandelten Bebauungsplanbereiche verstärken den Druck auf die Entwicklung bereits ausgewiesener, aber nicht mehr benötigter Flächen am Siedlungsrand.

Insbesondere in den letzten 10 Jahren intensivierte sich dieser Umstand durch den regional sehr unterschiedlich ausgeprägten Bevölkerungsrückgang u.a. durch hohe innerdeutsche Wanderungssaldi, fehlende Nachfrager auf dem Wohnungsmarkt oder tendenziell höhere Erfordernisse an Mobilität im Bereich des Arbeitsmarktes. Diese Faktoren haben nicht unerhebliche Einflüsse auf Investitionen im Siedlungskörper einer Stadt. Städte mit positivem Bevölkerungswachstum stoßen bisweilen an ihre Flächengrenzen, Regionen und Gemeinden mit Schrumpfungstendenzen erleben eine nie da gewesene Ausdifferenzierung des Stadtraumes mit dem Effekt der Verödung ganzer Siedlungsteile, im „Inneren“ und „Äußeren“ der Stadt unter fortlaufender Erschließung neuer Flächen.

Dabei liegen die Steuerungsmechanismen eindeutig in der Hand der Kommunen: Planungshoheit und strategische Planungen von Flächenbedürfnissen anhand demografischer und wohnungswirtschaftlicher Grundlagen sind seit Jahrzehnten in Gemeinde- oder Stadtentwicklungskonzepten verankerbar. Regionale, kommunale und stadtraumbezogene Bevölkerungsprognosen erlauben einen tiefen Blick in zukünftige Flächenbedarfe sowie in die Nachfrage nach Wohnbauland. Ebenso die Auseinandersetzung mit den wirtschaftlichen Parametern einer Region (Arbeitsplatzbesatz, Ein- und Auspendlerverhalten, Kaufkraftindex oder Wirtschaftsförderung) geben ein hohes Aufmaß an Informationen mittel- und langfristiger Siedlungsentwicklung. Inwieweit Kommunen diese Prozesse selbständig steuern (können), hängt im Wesentlichen davon ab, wie sehr wirtschaftliches Denken im Bereich der Stadtentwicklung in den kommunalen Gremien und Ämtern etabliert ist und die Folgen der Kostenentwicklung einer nachhaltigen oder falsch ausgerichteten Siedlungsentwicklung tatsächlich bekannt sind.

Hier kommt die Rolle eines Projektentwicklers vollständig zum Tragen. Sollte man zunächst annehmen, dass bei einem Projekt- oder Stadtentwickler hauptsächlich die Kernkompetenz des (Re-) Finanzierens einer Stadtentwicklungsmaßnahme vorhanden ist, so ergibt sich erst aus der Betrachtung der Zusammenarbeit des Projektentwicklers mit den Entscheidungsträgern in der Kommune ein ganzheitliches Bild. Alle Systemzusammenhänge, die das Entwickeln einer Fläche, eines Areals oder Stadtteils prägen und bedingen, werden analytisch betrachtet und in Form von Szenarien aufgearbeitet. Wie dies im Einzelnen geschehen kann, wird in diesem Essay beschrieben.

### **1. Finanzielle Effekte der Raumentwicklung bei Flächenprojekten**

In der Rolle als Projektentwickler ist es unabdingbar, Aufsiedlungsprozesse nicht nur aus der Sicht von Verfügbarkeiten von Flächenressourcen zu betrachten (Eigentumsverhältnisse, Planungsrecht, äußere und innere Erschließungsparameter, Nachfrage etc.), sondern die Systemzusammenhänge wie Herstellungskosten der Erschließung, Folgekosten der Aufsiedlung, Aufsiedlungsgeschwindigkeit oder Benötigung weiterer Infrastruktureinrichtungen (technisch und sozial) im Gesamten zu analysieren. Dies sollte allerdings nicht auf einen Entwicklungsbereich begrenzt, sondern vergleichend auf mehrere in Frage kommende Standorte möglich sein. Nur eine solche Betrachtungsweise ermöglicht einer Kommune Fehlentwicklungen zu vermeiden und Folgekosten der Aufsiedlung nicht oder nur bedingt in die mittel- und langfristige Haushaltsplanung zu integrieren.

Ausgehend von der Tatsache, möglichst flächenneutral die Weiterentwicklung von Städten und Gemeinden zu forcieren und vor dem Hintergrund der politisch geforderten „Flächennull“ mit der Revitalisierung brachgefallener Areale in den Kernbereichen der Kommunen zugunsten der permanenten Neuausweisung standen Überlegungen an, dies in ein Forschungsvorhaben zu implementieren. Die finanziellen Effekte einer unterschiedlich ausgerichteten Siedlungsentwicklung sollten dabei aufgezeigt und mittels eines Steuerungstools handhabbar gemacht werden. Dieses Tool kann nach erfolgreich beendeter Testphase den Gemeinden in Baden-Württemberg als Arbeitsinstrument an die Hand gegeben werden, um eine gezielte, auf Nachhaltigkeit sowie Finanzierbarkeit ausgerichtete Siedlungsentwicklung zu gewährleisten. Dieses Tool ist der "fokos bw". Mit dessen Hilfe werden die tatsächlichen finanziellen Auswirkungen der Siedlungsentwicklung vergleichend dargestellt werden können. Das Institut für Angewandte Forschung (IAF) der Hochschule für Wirtschaft und Umwelt Nürtingen-Geislingen (HfWU) und die STEG Stadtentwicklung GmbH Stuttgart entwickelten in Zusammenarbeit mit acht Baden-Württembergischen Modellkommunen ein praxisnahes EDV-Tool zur Abschätzung der Wirtschaftlichkeit von Wohnsiedlungsprojekten.

Die untersuchten Modellgemeinden haben, was die Strukturen, Einwohnergrößen und Lagesituationen im regionalen Raumordnungskontext entspricht, sehr unterschiedliche Ausprägungen. Grund für diese Streuung ist, eine möglichst hohe Übertragbarkeit der Projekterkenntnisse auf die Gesamtheit der Kommunen sowie eine ausreichende Sicherheit, die für die fiskalische Betrachtung der Siedlungsentwicklung notwendigen Plausibilitäten herzustellen.

Folgende Kommunen beteiligten sich an diesem Forschungsvorhaben:

- Gemeinde Hardthausen am Kocher; 4.100 EW; 35,2 km<sup>2</sup> Siedlungsfläche (SF)
- Stadt Horb am Neckar; 26.100 EW; 119 km<sup>2</sup> SF

- Stadt Konstanz; 81.000 EW; 54,1 km<sup>2</sup> SF
- Stadt Nagold; 22.800 EW; 63,1 km<sup>2</sup> SF
- Stadt Öhringen; 22.800 EW; 67,8 km<sup>2</sup> SF
- Gemeinde Pliezhausen; 9.500 EW; 17,3 km<sup>2</sup> SF
- Stadt Renchen; 7.300 EW; 32,8 km<sup>2</sup>
- Stadt Rottenburg am Neckar; 42.800 EW; 142,3 km<sup>2</sup> SF

Verglichen werden können Kosten der Innenentwicklung anhand von vier Lagetypen / Entwicklungsbereichen im Innen- und Außenbereich:



Mit der Einbeziehung verschiedener Fachdisziplinen in den Kommunen (Bau-, Planungs- und Tiefbauämter, Kämmerei, Liegenschaften) wurde es ermöglicht, dem interdisziplinären Ansatz der Betrachtung gerecht zu werden. Dem im Regelfall zeitlich nacheinander ablaufenden Prozess der Planung, Herstellung, Übergabe, kostenseitiger Abrechnung sowie haushalterischer Nacherfassung einer Flächenmaßnahme kann somit eine Dimension der Gleichzeitigkeit gegeben und die fiskalischen Auswirkungen verschiedener Entwicklungen vor Beginn einer Maßnahme aufgezeigt werden. Diese Überschneidung ermöglicht den Gemeinden konkret die Kosten der Aufsiedlung mit gleichen Strukturdaten zu vergleichen und Entscheidungen zugunsten der Entwicklung einer Flächenressource nicht ausschließlich mit den Parametern der Verfügbarkeit, der „kurzen“ Rentabilität oder der aktuellen Planungssicherheit zu treffen.

Der „fokus bw“ arbeitet dabei mit folgenden, vergleichenden Parametern:

- allgemeine Gebietsdaten
- sämtliche Kostenarten der Herstellung
- Bevölkerungsentwicklung
- Bildung und Betreuung (Kapazitätenanalyse)
- Aufsiedlungsdauer
- Flächenbilanz
- spätere Instandsetzungs- und Instandhaltungskosten
- Dichte im Aufsiedlungsgebiet

Aus der Ermittlung dieser Strukturdaten ist es möglich, den gesamten Entwicklungs- und Nutzungszeitraum einer Aufsiedlung finanziell zu beleuchten und transparent zu machen. Vorweggenommen lässt sich festhalten, dass die ganzheitliche Betrachtung der Siedlungsentwicklung althergebrachte Rentabilitätsrechnungen von Flächenprojekten auf den Kopf stellen kann und die Diskussion um die Entwicklung innerstädtischer Potentialflächen auch kommunalpolitisch wieder Gewicht erhält wird.

Die empirische Erhebung von entwicklungsbezogenen Parametern zu insgesamt 25 Beispielgebieten in den acht Kommunen diente auch der Ermittlung investiver und laufender Aufwendungen, die in den teilnehmenden Kommunen in den letzten

Jahren katalogisiert wurden. Die Ergebnisse konnten vorhergehenden Untersuchungen gegenübergestellt werden. Die dabei gewonnenen Erkenntnisse über Differenzen und Gemeinsamkeiten trugen dazu bei, übertragbare Kennwerte abzuleiten und das Programm für ortsspezifische Bedingungen variabel zu gestalten (vgl. Jochen Hauerken, Frieder Hartung, Alfred Ruther-Mehlis und Saskia Wiedemann, 2008, fokus bw: eine Software zur Berechnung der Wirtschaftlichkeit von Wohngebieten im Praxistest)

## 2. Tatsächliche Kosten der Raumentwicklung im Vergleich

Für die Gegenüberstellung einer typischen Innenpotentialfläche mit einer Neubaufäche im Außenbereich ist es zunächst notwendig, die Untersuchung auf eine veränderte Form der Kosten-Nutzen-Analyse, der so genannten fiskalischen Wirkungsanalyse, zu transformieren. Dabei werden die Ausgaben und Einnahmen der öffentlichen Hand über einen Zeitraum von 25 Jahren bilanziert. Die Bewertung der Entwicklungsmaßnahme erfolgt über die Eingabe von planerischen Eckdaten zum Untersuchungsgebiet und kommunalspezifischen Angaben. Die eingegebenen Daten zum Untersuchungsgebiet werden mit variabel hinterlegten Normkosten in Beziehung gesetzt und somit die Investitions- und Folgekosten abgeschätzt. Die für die Berechnung hinterlegten Kennwerte wurden in Primär- und Sekundärerhebungen empirisch ermittelt und validiert. (vgl. Jochen Hauerken, Frieder Hartung, Alfred Ruther-Mehlis und Saskia Wiedemann, 2008, fokus bw: eine Software zur Berechnung der Wirtschaftlichkeit von Wohngebieten im Praxistest)

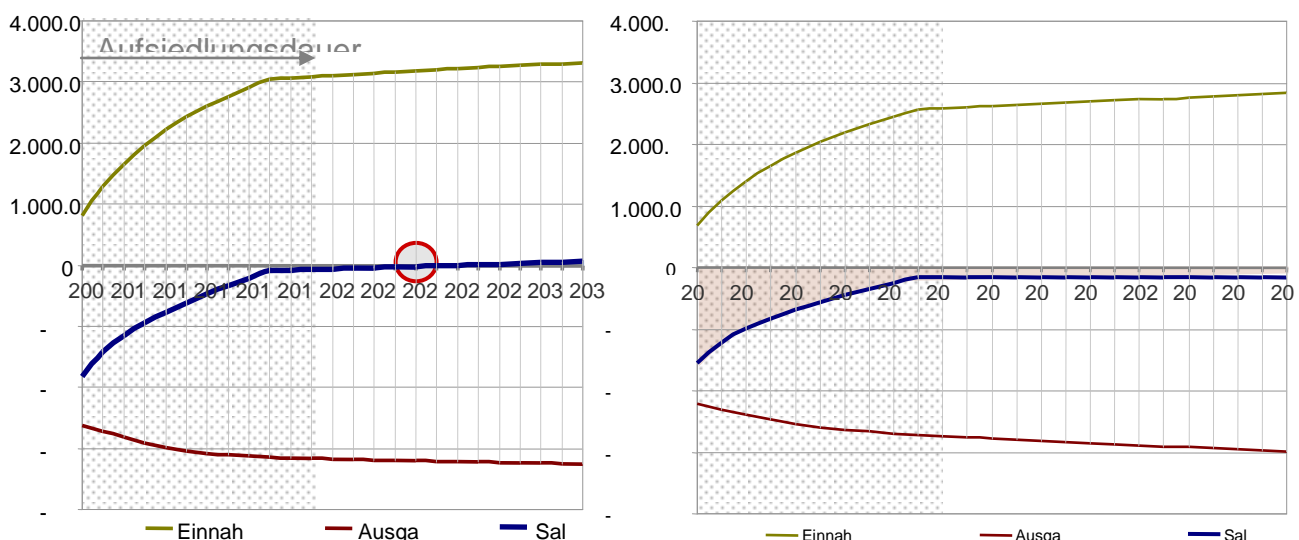
Bei der Umsetzung in die Praxis zeigen sich zunächst sehr deutlich die erwarteten „Schwächen der Innenentwicklung“. Aus der Betrachtungsebene der Kommune endet in der Regel die weitere Ausdifferenzierung der Kostenbetrachtung nach der Berechnung der Gesteungskosten einer Wohnbaulanderschließung. Entscheidungen zur Umsetzung und Realisierung von Siedlungserweiterungen werden auf der Basis normierter Kostenansätze der Vorbereitung und Herstellung der Aufsiedlung getroffen. Für das hier nachfolgend dargestellte, typische Beispiel einer Aufsiedlung liegen die ermittelten Herstellungskosten je m<sup>2</sup> Nettobauland bei der Außenfläche um 10% niedriger als bei der Innenfläche, verglichen mit den Kosten je WE sogar um 25%.

Gesamtheit der Herstellungskosten	außen		innen	
	Kosten	Anteil	Kosten	Anteil
Städtebauliche Planung	12.000 €	1%	12.000 €	1%
Fachplanung	45.000 €	4%	64.000 €	4%
Verfahren	50.000 €	4%	60.000 €	4%
Vorbereitung	10.000 €	1%	740.000 €	48%
Innere verkehrl. Erschl.	297.000 €	26%	243.000 €	16%
Sonstiges Innere Erschl.	0 €	0%	0 €	0%
Äußere verkehrl. Erschl.	159.500 €	14%	0 €	0%
Straßenbeleuchtung	23.100 €	2%	18.900 €	1%
Wasserversorgung	68.500 €	6%	56.100 €	4%
Abwasserentsorgung	177.700 €	16%	145.400 €	9%
Entw. öffentl. Flächen	115.500 €	10%	94.500 €	6%
Öffentl. Grünflächen	25.500 €	2%	4.500 €	0%
Kinderspielplatz	25.000 €	2%	0 €	0%
Sonderbauwerke	25.000 €	2%	25.000 €	2%
Kompensationsmaßnahmen	57.500 €	5%	0 €	0%
Unvorhergesehenes	53.400 €	5%	73.200 €	5%
<b>Summe</b>	<b>1.144.800 €</b>	<b>100%</b>	<b>1.536.600 €</b>	<b>100%</b>
Kosten je m <sup>2</sup> NBL	114 €	0%	128 €	0%
Kosten je WE	30.500 €	3%	41.000 €	3%

Die Eingangs beschriebene traditionelle Betrachtungsweise lässt außer Acht, dass bei der nachfolgenden Aufsiedlung und unter Berücksichtigung des Einsatzes von Fördermöglichkeiten der Innenentwicklung (Abschöpfen der Unrentierlichkeit bei Vorbereitungsmaßnahmen wie Abbruch, Entsiegelung etc. über die Instrumente der Städtebauförderung in Fördergebieten nach BauGB §136ff, §171a-e) der Gesamtetat der jährlich wiederkehrenden Folgekosten und den notwendigen jährlich zu bildenden Rücklagen bei Außenmaßnahmen sehr häufig über dem der Innenmaßnahmen liegt. Häufig liegen Außenbereichsentwicklungen fiskalisch betrachtet generell unterhalb der Rentabilitätsschwelle.

Stellt man die Entwicklungsflächen im langjährigen Betrachtungshorizont gegenüber, so wird schnell deutlich, wie sich die Gesamtheit der jährlichen Folgekosten auf die Rentabilität von Wohnbaulandentwicklungen auswirkt. Eine nicht unerhebliche Rolle spielt dabei der Grunderwerb sowie die Veräußerung der Flächen nach der erfolgten Entwicklung. Innenflächen haben einen deutlich höheren und stabileren Bodenwert als Außenflächen. Die Entwicklung der Bodenrichtwerte in von demografischen Veränderungsprozessen geprägten Kommunen zeigt eine deutliche Rückkopplung negativer städtebaulicher Auswirkungen auf den Wert von Grund und Boden, insbesondere in den Rand- oder Außenbereichen.

Der fehlende Ausgleich der Herstellungskosten aufgrund von Mindereinnahmen durch das kommunale Abgabenrecht (die Gemeinde trägt in der Regel einen nicht unerheblichen Anteil der Herstellungskosten selbst) trägt ebenfalls dazu bei, dass eine echte Rendite für die Kommune aus einer Siedlungsentwicklung nur bei genauester vorheriger Analyse und Betrachtung zu erzielen ist. Aus der Gegenüberstellung der Gesamtheit aller Einnahmen und Ausgaben wird deutlich, dass die Entwicklung von Innenpotentialflächen fiskalisch betrachtet trotz höherer Herstellungskosten echte Rentabilität zugunsten der Entwicklung unverbrauchter Siedlungslandschaft im Außenbereich hergibt. Dies liegt im wesentlichen in der höheren Bodenpreisbewertung der Innenflächen begründet.



### 3. Schlußfolgerungen für die Betrachtung zukünftiger Entwicklungen

Mit dem beschriebenen Instrumentarium werden völlig neue Möglichkeiten der Beratung, Vorbereitung und Durchführung städtebaulicher Strukturierungsprozesse ermöglicht. Liegt die Rolle eines Projektentwicklers zunächst „nur“ darin begründet, mit dem geübten Blick von „außen“ Siedlungsflächenpotentiale auf die klassischen

Parameter wie Lage, Verfügbarkeit und Planungsrecht zu überprüfen, so wird es doch durch die sehr heterogen ablaufenden Prozesse der Ausdifferenzierung von Stadtlandschaften oder Stadtteilen immer wichtiger, neben einer geordneten städtebaulich sinnvollen Umstrukturierung oder Erweiterung die Gesamtheit wichtigster - auch fiskalischer - Beurteilungsgrundlagen mit in diesen Prozess einzuweben. Kommunen haben im Konkurrenzkampf untereinander in der Region, aber auch im überregionalen Kontext, immer wieder die scheinbare Notwendigkeit der Zurverfügungstellung sämtlicher nachfragerrelevanter Stadtkomponenten - hier im wesentlichen Wohnbauland.

Um dieser Entwicklung neben der Steuerungsmöglichkeit über die Planungshoheit eine weit gewichtigere Entscheidungshilfe zu geben, kann mit einer fiskalischen Wirkungsbetrachtung jede gedachte Erweiterung der Siedlungsfläche über einen langen Betrachtungszeitraum (bis zu 25 Jahre) gerechnet und in die langfristige Haushaltsplanung der Kommune übertragen werden. Entscheidungen für oder gegen eine Aufsiedlung können damit unabhängiger von rein stadtplanerischen, eigentümergeprägten oder rein auf Herstellungskosten basierenden Argumentationen getroffen werden. Der Rolle der Projektentwicklung kommt dabei ein hoher Verantwortungsgrad zu, da raumentwicklungsrelevante Entscheidungsprozesse in der Kommune ausreichend vorab analysiert werden müssen, um klassische Fehlentwicklungen, wie sie in den letzten Jahrzehnten allorten entstanden sind, zu vermeiden.

Die hoch aktuelle Thematik einer vergleichenden Betrachtung der Einnahmen- und Ausgabenseite der Siedlungsentwicklung ist für den planerischen Arbeitsalltag eines Projektentwicklers sowie für alle Entscheidungsträger innerhalb der Kommune bestens geeignet, diese ganzheitlich zu betrachten. Die frühzeitige Prüfung der Effekte der fiskalischen Auswirkung der Siedlungsentwicklung gewinnt seit wenigen Jahren zunehmend an Relevanz und bildet hier einen erheblichen Beitrag für Entscheidungsfindungsprozesse in Zusammenhang mit der Siedlungsentwicklung. Neben der Betrachtung der Besonderheiten im Grundstücksverkehr können unterschiedliche Finanzierungsansätze (Erwerb durch die Kommune, Vorfinanzierung durch Dritte, Vollerwerb durch Dritte auf eigene Rechnung und im eigenen Namen) vergleichend betrachtet und dadurch zusätzliche Erkenntnisse gewonnen werden.