

**Untersuchung von volkswirtschaftlichen Folgewirkungen nach Durchführung
einer Brachflächenrevitalisierung im Stadtbereich
Förderkennzeichen BWW24009**

Kilian Bizer, Frank Burchardi, Georg Cichorowski, Anja Demny, Sven Heilmann,
Birgit Memminger

Vortrag im Rahmen der Tagung des Umweltministeriums Baden-Württemberg und des Regierungspräsidiums Stuttgart: „Neue Siedlungsflächen – Boom oder Bürde für unsere Gemeinden?“ am 17. April 2008 in Fellbach gehalten.

Fazit

Brachflächenrevitalisierung – weder Boom noch Bürde sondern einfach eine städtebauliche Notwendigkeit, die erfolgreich gestaltet werden kann. Erstmals konnten kommunal-fiskalische Bilanzen für durchgeführte Brachflächenrevitalisierungen in Baden-Württemberg aufgestellt werden. In 17 untersuchten Revitalisierungsprojekten in 14 Kommunen in Baden-Württemberg konnte bei rund 75 % der Projekte ein bilanzieller Gewinn ermittelt oder prognostiziert werden. In Einzelfällen konnte bei den Revitalisierungsprojekten ein Verhältnis von investierten Mitteln zu Rendite von bis zu 1:10 erreicht werden. Die vorliegende Untersuchung hat eindeutig gezeigt, dass die Revitalisierung von Brachflächen für die Kommunen wirtschaftlich und sozial ein Erfolg ist. Auf der Website www.envirosustain.com sind ausführliche Informationen zum Forschungsprojekt einsehbar.

1. Einführung

Frau Ministerin Gönner (Fellbach 17.04.2008) wies darauf hin, dass im Jahr 2006 der Flächenverbrauch in Baden-Württemberg täglich rund 14 Fußballfelder (ca. 9,4 ha) betrug. Diese Zahl verdeutlichte nochmals den immer noch fortschreitenden Flächenverbrauch. Durch den anhaltenden Flächenverbrauch hat die Brachflächenrevitalisierung im Stadtbereich in den vergangenen Jahren erheblich an Bedeutung für eine nachhaltige Stadtentwicklung gewonnen.

Um die volkswirtschaftlichen Folgewirkungen von innerstädtischen Brachflächenrevitalisierungen aufzuzeigen, wurden in 14 baden-württembergischen Kommunen (**Abbildung 1**) 17 Areale hinsichtlich der Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt und auf die Bevölkerung untersucht. Im Fokus stand dabei, welche wirtschaftlichen Vor- und Nachteile („harte“ Faktoren) für den Kommunalhaushalt aus den Projekten entstehen und wie sich die umgesetzten Maßnahmen auf die Wohn- und Lebensqualität der Nutzer, Bewohner und Anrainer auswirken („weiche“ Faktoren).

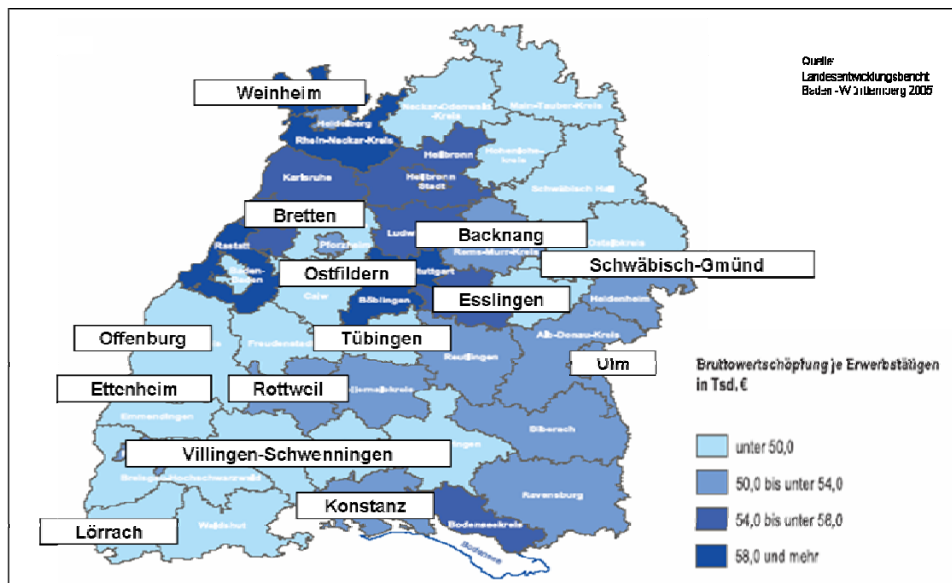


Abbildung 1: Beteiligte Kommunen in Baden-Württemberg

2. Methodik und Flächen

Ein interdisziplinäres Team der Sonderforschungsgruppe Institutionenanalyse (sofia) der Hochschule Darmstadt, der Fakultät Wirtschaftspolitik und Mittelstandsforschung der Georg-August-Universität Göttingen sowie der ES EnviroSustain GmbH, Ingenieure für Immobilien und Umwelt, Kirchheim unter Teck untersuchte anhand von Fragebögen und Objektbegehungen die ausgewählten Standorte. Dabei wurden auf kommunaler Ebene Daten zur Projektgenese, zu städtebaulichen Auswirkungen und ökonomischen Aspekten betrachtet sowie die sozialen Auswirkungen auf dem Areal und in der Umgebung erhoben.

Insgesamt wurden 17 Flächen von 0,2 bis 150 ha mit militärischer oder gewerblich-industrieller Vornutzung untersucht (**Abbildung 2**). Die Flächen sollten dabei seit mindestens zwei Jahren erfolgreich revitalisiert sein.

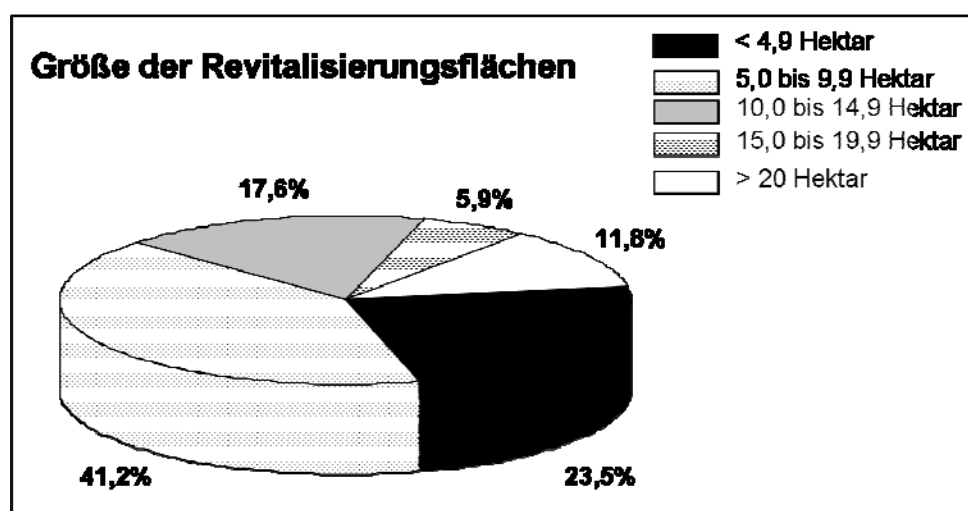


Abbildung 2: Flächengrößen

Die anhand des ökonomischen Fragebogens erhobenen Daten lieferten die Grundlage zur Berechnung der fiskalischen Bilanz für das Jahr 2006. Dazu wurden

zunächst Einmalausgaben und -einnahmen der Revitalisierungsmaßnahmen (z.B. Kosten für Grundstückserwerb, Herrichtung des Areals und Erschließung bzw. Erlöse aus Grundstücksverkäufen, Fördermittel) berücksichtigt. Des Weiteren wurden die jährlichen Folgekosten (z.B. Kosten für Straßenreinigung und Beleuchtung) und Einnahmen (zusätzliche Grund- und Gewerbesteuererinnahmen, zusätzliche Einnahmen aus dem Kommunalen Finanzausgleich pro hinzugegewonnenen Einwohner) erfasst. Die sich aus diesen Daten ergebende fiskalische Bilanz gibt die entstehenden jährlichen Belastungen oder Einnahmen für den kommunalen Haushalt an. Die soziale Auswertung erfolgte anhand eines aggregierten Ratings der abgefragten Kategorien zur Änderung des Wohnumfeldes, der Verkehrsverbindung und entstandenen Einrichtungen und der daraus resultierenden Nutzungsänderung.

Wie **Abbildung 3** darstellt, hat sich die Nutzungsvielfalt auf den jeweiligen Arealen deutlich erhöht. Etwa die Hälfte der untersuchten Flächen sind Wohn- und Mischgebiete mit verschiedenen Einrichtungen, z.B. Dienstleistungen, kulturellen, sozialen und öffentlichen Institutionen oder nicht störendem Kleingewerbe. Auf ca. 30% der Flächen wurden reine Wohngebiete realisiert, die nur über familienorientierte Einrichtungen (z.B. Spielplatz, KITA) verfügen. 24% der Flächen wurden als Gewerbeflächen umgenutzt. In zwei Fällen wurde die gewerbliche Nutzung durch Wohnfunktion ergänzt. Somit weisen 94% der Flächen eine – wenn auch verschieden stark ausgeprägte - Wohnnutzung auf.

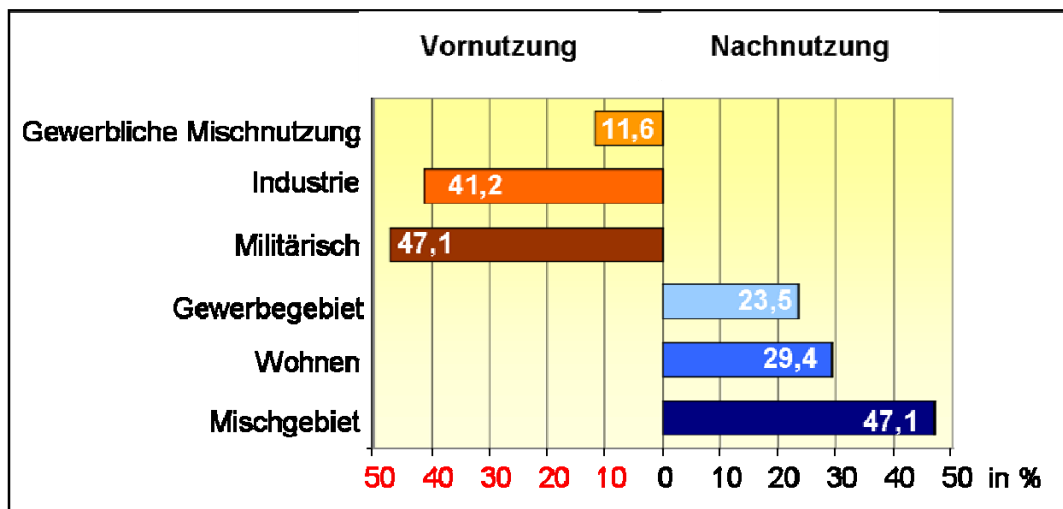


Abbildung 3: Nutzungswandel

3. Ergebnisse der fiskalischen Untersuchungen

Die Kosten für die Herrichtung („Baureifmachung“) des jeweiligen Areals sind häufig ein entscheidender Faktor für die fiskalische Bilanz der Projekte. In sehr unterschiedlicher Höhe fielen Kosten für den Rückbau von Gebäuden und Infrastruktureinrichtungen an. In 13 Projekten waren teils punktuell, teils in erheblichem Umfang Altlasten zu beseitigen. Wo nicht der Verursacher (oder der Bund als Vorbesitzer der militärischen Liegenschaften) zur Altlastensanierung herangezogen werden konnte, kamen auf die Kommunen zusätzliche Kosten in sehr unterschiedlicher Höhe zu (**Abbildung 4**): In drei Fällen trug die Kommune die gesamten Kosten, in zwei Projekten 40%, in drei Projekten 10%, und in neun Fällen belastete die Altlastensanierung den städtischen Haushalt (53%) nicht.

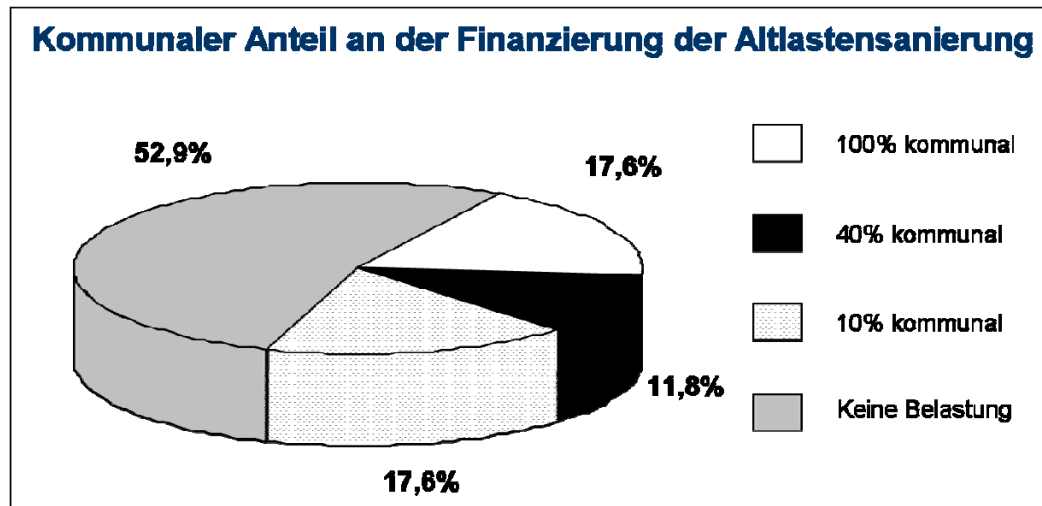


Abbildung 4: Kommunaler Anteil an der Altlastensanierung

Bei 10 Projekten erwarben die Kommunen zunächst die Brachflächen, um diese nach der Herrichtung ganz oder teilweise an Investoren zu veräußern. Nur in einem Fall verblieb das gesamte Areal im Besitz der Stadt. Mit den Verkaufserlösen konnten häufig große Teile der Projektkosten gedeckt werden.

Städtebauliche Verträge haben bei entsprechender Ausgestaltung, bei welcher der Erwerb, die Entwicklung und Vermarktung der Fläche an einen Projektentwickler übergeben werden, die fiskalische Bilanz positiv beeinflusst.

Konnten die Konzepte zum verdichteten Wohnungsbau aufgrund mangelnder Nachfrage nicht realisiert werden, erwiesen sich Reihen- und Stadthäuserbebauung als erfolgreiche Alternative. Dadurch verringern sich jedoch die Einnahmen aus Grundsteuer und zusätzlichen Zuweisungen aus dem kommunalen Finanzausgleich. Die Realsteuereinnahmen und die zusätzlichen Ausgaben für infrastrukturelle Einrichtungen beeinflussen zwar die fiskalische Bilanz, entscheiden diese jedoch nicht signifikant. Folgende Einflussfaktoren sind für den Gemeindehaushalt von maßgeblicher Bedeutung:

- Stimmiges städtebauliches und nachfrageorientiertes Konzept,
- Akquisition von Investoren,
- Abschöpfung der Planungsgewinne (Ankauf → Baureifmachung → Verkauf),
- Ansiedelung von zusätzlichen Einwohnern,
- Ansiedelung von zusätzlichen gewerbesteuerpflichtigen Betrieben,
- Fördermittel für besondere Aufwendungen.

Die für das Jahr 2006 betrachtete fiskalische Bilanz für die 17 ausgewerteten Projekte fällt sehr unterschiedlich aus (**Abbildung 5**). In neun Projekten erhöhten sich die Einnahmen für den städtischen Haushalt rechnerisch zwischen 100.000 und 850.000 Euro jährlich. In diesen Fällen waren die Erfolgsfaktoren:

- geringe Projektkosten oder/und hohe Verkaufserlöse für die Grundstücke,

- Beteiligung der Vorbesitzer, der Investoren oder/und der öffentlichen Hand an den Kosten,
- Realisierung von Bevölkerungswachstum und damit Steigerung der einwohnerbezogenen Zuweisungen aus dem kommunalen Finanzausgleich.

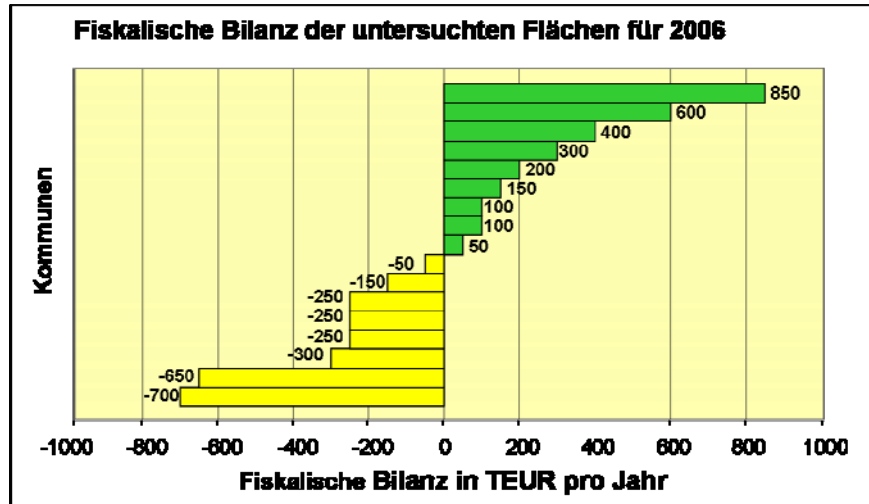


Abbildung 5: Fiskalische Bilanz 2006

In über 50% der untersuchten Fälle ergab die Revitalisierungsmaßnahme für den kommunalen Haushalt einen bilanziellen Gewinn. In Einzelfällen konnte bei den Revitalisierungsprojekten ein Verhältnis von investierten Mitteln zu Rendite von bis zu 1:10 erreicht werden. Ausschlaggebend hierfür waren eine sehr starke Nachfrage nach innerstädtischem Bauland und das Wachstum der Kommune auf hohem Niveau verbunden mit restriktiver Ausweisung von neuem Bauland.

Aus verschiedenen Gründen weist die fiskalische Bilanz einiger Projekte noch deutliche Folgekosten aus:

- Die Verbesserung der Versorgungsinfrastruktur mit öffentlichen, sozialen und kulturellen Einrichtungen stand im Vordergrund. Durch diese Maßnahmen stehen hohe Baukosten geringen Grundstücksverkaufserlösen gegenüber.
- Maßnahmen zum Erhalt oder zur Neuansiedlung von Arbeitsplätzen standen im Vordergrund und wurden als städtische Investition eingesetzt. Restrukturierungen von Gewerbeansiedlungen und Produktionsstätten wurden zum Erhalt eines Unternehmens im Ort durchgeführt.
- Die Projektrealisierung und die Vermarktung waren in einigen Fällen noch nicht abgeschlossen, sodass die Erfolgsfaktoren für eine positive Bilanz noch nicht in vollem Umfang zum Tragen gekommen sind.

Aufgrund der Rahmenbedingungen kann aber prognostiziert werden, dass weitere Revitalisierungsprojekte (rund 25%), die 2006 noch einen bilanziellen Verlust aufwiesen, mittelfristig auch in die Gewinnzone kommen.

4. Ergebnisse der sozialen Untersuchungen

Sämtliche untersuchten Brachflächenrevitalisierungen weisen bei den Bewohnern, Anrainern und Nutzern eine sehr hohe Akzeptanz auf. Die Veränderung der visuellen Attraktivität wird auf allen untersuchten Flächen als deutliche Verbesserung der Wohnqualität und damit als Nutzensteigerung wahrgenommen. Vor allem in den neu entstandenen Wohngebieten und Mischgebieten wird die Familienfreundlichkeit positiv bewertet. Aufgrund der Untersuchung können dabei folgende Ergebnisse festgehalten werden:

- Insgesamt werden Mischgebiete hinsichtlich der Einrichtungen und visuellen Attraktivität besonders positiv wahrgenommen. Die Synergien der Verdichtung von privaten, sozialen und öffentlichen Einrichtungen können sich in Mischgebieten sehr gut entfalten.
- Für den Bereich der Einrichtungen sowie der visuellen Attraktivität war die Einschätzung auf den verschiedenen Flächen positiv. Ausnahmslos wird Geschäften des täglichen Bedarfs eine hohe Bedeutung, verbunden mit einer hohen Nutzungshäufigkeit zugemessen. Kinder-, Jugend- und Bildungseinrichtungen werden ebenfalls als wichtig eingestuft, auch wenn die Nutzungshäufigkeit hier geringer ausfällt.
- In Mischgebieten, in denen tendenziell die Anzahl der Kinder pro Haushalt geringer ist, weisen Geschäfte, öffentliche sowie gastronomische Einrichtungen einen hohen Nutzenzugewinn auf. Der Optionswert von Einrichtungen kultureller Art, von Sport- und Wellness-Einrichtungen liegt deutlich über der Nutzungshäufigkeit.
- Öffentliche Einrichtungen erfahren eine hohe Bewertung. Vor allem Stadtbibliotheken werden dabei als sehr wichtig eingeschätzt und weisen hohe Nutzungsfrequenzen auf.
- Im Bereich der Lärmbelästigung und des Verkehrsaufkommens wurden Nutzeneinbußen wahrgenommen. Diese Ergebnisse sind jedoch zu relativieren, weil ein gestiegenes Verkehrsaufkommen kein auf die Revitalisierungsprojekte beschränktes Phänomen ist und weil jede Belegung oder Neuansiedlung auf einer Fläche zwangsläufig zu einem erhöhten subjektiven Lärmaufkommen führt. Diesen Nutzeneinbußen stehen die Nutzensteigerungen, z.B. durch neu entstandene Einrichtungen gegenüber.
- Die Verkehrsanbindung wird auf den meisten Flächen als gut bewertet, die Parkraumsituation wird dagegen in gut einem Drittel der untersuchten Flächen bemängelt.
- Die Aufwertung und Attraktivitätssteigerung der Flächen werden von den Befragten begrüßt. In Einzelfällen wird auf steigende Mieten oder Mangel an entstandenen Mietwohnungen hingewiesen, die eine sozial selektierende Wirkung haben können.

Insgesamt gibt die soziale Untersuchung wichtige Hinweise auf einen Erfolg von Brachflächenrevitalisierungsprojekten. Deutlich wurde, dass „weiche“ Faktoren, wie die Veränderung der visuellen Attraktivität, die wahrgenommene Verkehrs- und Lärmbelastung aber auch die alleinige Option der Nutzung neuer Einrichtungen erheblichen Einfluss auf die wahrgenommene Qualität der Revitalisierungsmaßnahme haben.

5. Gesamtfazit

Die vorliegende Untersuchung hat eindeutig gezeigt, dass sich die Revitalisierung von Brachflächen für die Kommunen ökonomisch und sozial erfolgreich gestaltet. Die Revitalisierungen wurden zur Erreichung von vielfältigen Zielen umgesetzt.

1. Erstmals konnten kommunal-fiskalische Bilanzen für durchgeführte Brachflächenrevitalisierungen in Baden-Württemberg aufgestellt werden. Hierbei konnten die Auswirkungen von maßgeblich auf den Kommunalhaushalt wirkenden relevanten Einflussfaktoren bilanztechnisch erfasst und bewertet werden.
2. In über 50% der untersuchten Fälle ergab die Revitalisierungsmaßnahme für den kommunalen Haushalt einen bilanziellen Gewinn.
3. Aufgrund der Rahmenbedingungen kann aber prognostiziert werden, dass weitere Revitalisierungsprojekte (ca. 25 %), die 2006 noch einen bilanziellen Verlust aufwiesen, mittelfristig auch in die Gewinnzone kommen.
4. Häufig lag ein städtebaulicher Misstand vor, der beseitigt werden konnte.
5. Die Attraktivität von Innenstädten und der Umgebung der Revitalisierungsflächen hat sich erhöht.
6. Es wurden Flächen für Wohnen, Dienstleistungen und kleinflächigen Einzelhandel geschaffen. Flächen für Gewerbeansiedlungen zur Schaffung bzw. Erhaltung von Arbeitsplätzen konnten angeboten werden.
7. Benötigte Flächen und Bauten für Verwaltung sowie für soziale und kulturelle Einrichtungen konnten zentral platziert („bürgernah“) werden.
8. Ein Zusammenhang zwischen ökonomischen Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt mit den Auswirkungen im sozialen Bereich der Wohn- und Lebensqualität konnte aufgezeigt werden. Deutlich herausgestellt hat sich dabei, dass der ökonomische Erfolg einer Revitalisierungsmaßnahme nicht ausschlaggebend für den Gesamterfolg einer Brachflächenrevitalisierung ist, sondern vielmehr „weiche Faktoren“ gleichberechtigt zum Erfolg beitragen. Der Erhalt bzw. die Schaffung neuer Arbeitsplätze oder die Verbesserung der sozialen Infrastruktur (Kindertagesstätte) und des kulturellen Angebotes (Stadtbibliothek) wirken sich zwar meist negativ auf die fiskalische Bilanz aus, die (nonmonetäre) Wirkung auf die Gesamtstadt ist jedoch positiv. Ökonomische und soziale Aspekte sind gleichrangig zu betrachten.
9. Die Ermittlung der bei Brachflächenrevitalisierungen die fiskalische Bilanz und damit den Kommunalhaushalt maßgeblich beeinflussenden Faktoren stellt eine erste Datenbasis dar. Diese bildet eine signifikante Grundlage für ein zukünftiges Hilfswerkzeug zur Kosten-Nutzen-Betrachtung mit dessen Hilfe das Informationsdefizit der Kommunen hinsichtlich der Projekt- und Folgekosten sowie planbarer Einnahmen und Nutzenzugewinnen beseitigt werden kann. Somit könnten die Ergebnisse dieses Forschungsprojektes den Ausgangspunkt für weitere Untersuchungen zur Verdichtung der Datenbestände darstellen.
10. Die gewonnenen Erkenntnisse der ökonomischen und sozialen Auswirkungen einer Brachflächenrevitalisierung sind eine wesentliche Voraussetzung für ökologische wie auch für eine tragfähige städtebauliche Entwicklung. Sie können in grundlegende strategische Entwicklungsentscheidungen ebenso wie in operativen Planungen berücksichtigt werden.

6. Empfehlungen

Aus den Ergebnissen der Forschungsstudie lassen sich folgende Empfehlungen ableiten:

1. Bei der Planung und Entwicklung von Revitalisierungsprojekten sollten ökonomische Aspekte eine gleichberechtigte Rolle neben den städtischen, sozialen und städtebaulichen Aspekten spielen, um eine direkte Abwägung der entstehenden budgetären Belastung mit den multiplen Zielen der kommunalen Entscheidungsträger zu ermöglichen.
2. Folgende Faktoren sollten bei einer Revitalisierungsplanung stärker betrachtet werden:
 - Die aus einer Revitalisierungsmaßnahme entstehenden Folgekosten sind zu quantifizieren und monetär zu erfassen. Zum Beispiel der Betrieb von neuen oder ausgebauten Kinderbetreuungseinrichtungen und Schulen, Pflege und Beleuchtung von Straßen, Parks und anderen öffentlichen Plätzen sowie die Folgenutzen, wie erhöhte Realsteuereinnahmen und erhöhte Zuweisungen aus dem Kommunalen Finanzausgleich.
 - Die Finanzierungskosten (Kreditkosten bzw. blockierte Haushaltsmittel) sowie die Kosten der Planung (z.B. B-Plan, städtebaulicher Entwurf, Kosten-Nutzenbetrachtungen, Investoren-Akquisition) und der projektgebundene Verwaltungsaufwand sollten berücksichtigt werden. Diese Kosten werden in der derzeit noch kameralistisch geprägten Kommunalverwaltung in der Regel nicht berücksichtigt. Diese Verwaltungskosten sind bei einer Prognostizierung ebenso zu beachten wie in einer nachträglichen Evaluation der Revitalisierungsmaßnahme.
 - Insbesondere vor dem Hintergrund des demographischen Wandels muss der Zeithorizont bei der Berücksichtigung von Folgekosten und -nutzen ausreichend lang gewählt werden.
3. Eine Verdichtung des jetzt vorhandenen Datenbestandes durch weitere Erhebungen zur Evaluierung der Ergebnisse der Forschungsstudie sollte umgesetzt werden.
4. Von Seiten der Kommunen wurde immer wieder hervorgehoben, dass ein Planungsinstrument mit der Möglichkeit einer Kosten-Nutzen-Betrachtung, die sowohl Finanzierungskosten als auch Folgekosten und -nutzen berücksichtigt, bei den Projektentwicklungen im Vorfeld sehr hilfreich gewesen wäre. Deshalb wird die Entwicklung eines Webportals für die Kommunen zur Prognostizierung der Wirtschaftlichkeit und Nachhaltigkeit vorgeschlagen. Damit könnten Kommunen dann ihre kommunale Verhandlungsposition und die Entscheidungsgrundlagen deutlich verbessern und gegenüber Investoren Informationsdefizite reduzieren.
5. Das Land Baden-Württemberg könnte durch die Förderung der Entwicklung eines solchen internetgestützten Web-Portals beitragen, die Kommunen in der Aufgabe der Brachflächenrevitalisierung zu unterstützen.
6. Wenn nennenswerte innerstädtische Brachflächen vorhanden sind, sollte die Neuausweisung von Baugrundstücken unbedingt restriktiv gehandhabt werden, um Investitionen in die Brachflächen relativ zu erleichtern und mögliche langfristige Folgekosten zu vermeiden (**Abbildung 6**).

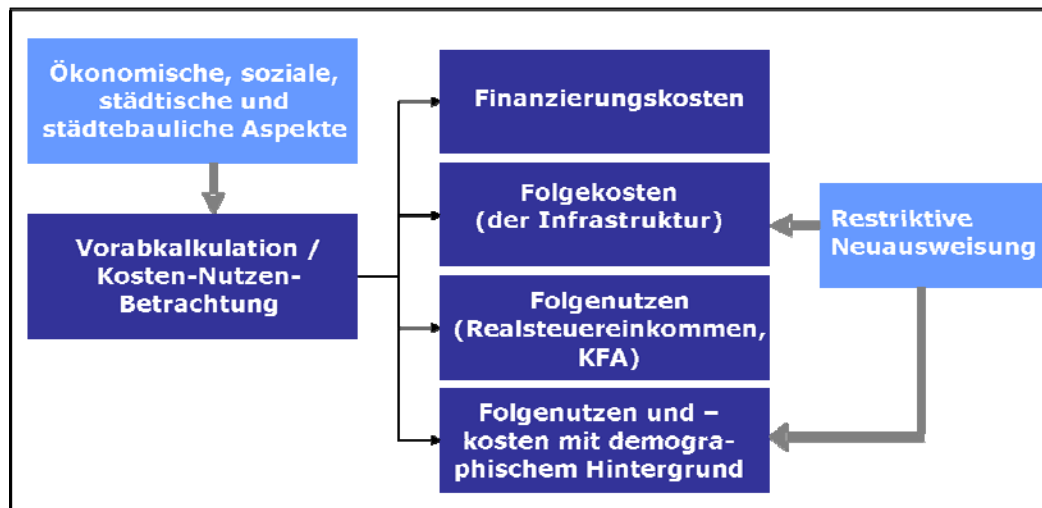


Abbildung 6: Wirkungsgefüge

7. Um die Kommunen anzuregen, die Neuausweisungen von Bauland restriktiver zu handhaben, sollten finanzielle Anreize seitens des Landes gesetzt werden. Damit stiege auch die Attraktivität der Brachflächenrevitalisierung gegenüber einer Außenentwicklung. Mit Blick auf die demographische Entwicklung ist eine Stärkung der Brachflächenentwicklung im Stadtbereich eine hervorragende Chance, die Attraktivität und Funktionsfähigkeit der Städte auch zukünftig zu erhalten und weiter zu entwickeln.
8. Die frühzeitige Einbindung aller Planungsbetroffenen wird zur Erhöhung der Transparenz und der Akzeptanz der Revitalisierungsmaßnahmen empfohlen. Für die Planungs- und Umsetzungsphase sollte ein zentraler Projektverantwortlicher seitens der Kommune benannt werden.
9. Großprojekte sollten in Teilabschnitte untergliedert werden. Im Zusammenspiel von Kommune und Investoren sind diese Teilabschnitte sorgfältig vertraglich abzusichern, um den Gesamterfolg der Maßnahmen nicht zu gefährden.
10. Für vorhandene Fördermöglichkeiten (Landesmittel) sollte eine explizite Förderkulisse für die Kommunen strukturiert werden. Diese Fördermittel müssen intensiv kommuniziert werden.

7. Dank

Dieses Forschungsprojekt wurde vom Land Baden-Württemberg im Rahmen des Forschungsprogramms „BWPLUS – Baden-Württemberg Programm Lebensgrundlage Umwelt und ihre Sicherung“ gefördert. Für diese Förderung und das entgegengebrachte Vertrauen bedanken sich alle Projektpartner beim Land Baden-Württemberg. Unser Dank geht auch insbesondere an alle beteiligten Kommunen, die sehr hilfsbereit und kooperativ mitgearbeitet haben. Ohne das Engagement und die tragende Unterstützung der Kommunen wäre das Forschungsprojekt nicht zu realisieren gewesen.