

Nachhaltige Ressourcennutzung durch Entwicklung von brachliegenden Flächen und Gebäuden durch Redevelopment

Forderungen an die Politik

In Deutschland existieren zahlreiche ungenutzte Brachflächen sowie leerstehende und sanierungsbedürftige Gebäudebestände selbst in Städten und Metropolregionen mit Wachstumsdruck. Der Brachflächenbestand wird insgesamt auf mehr als 150.000 ha geschätzt.¹ Selbst auf der Basis des derzeitigen Flächenverbrauches deckt diese Fläche den Bedarf von über acht Jahren.

Die Reaktivierung dieser Potenzialflächen hilft, den Flächenfraß einzudämmen². Nur wenn sich der Umgang mit den Flächen grundlegend ändert, könnten durch die Nutzung und Entseglung bereits gebauter Strukturen und die Weiternutzung von bereits vorhandenen Baumaterialien die Klimaschutzziele erreicht, der Gewässerschutz verbessert und der dramatische Verlust der biologischen Vielfalt abgewendet werden.

Ressourcennutzung durch Entwicklung von brachliegenden und mindergenutzten Flächen und Gebäuden kann dazu beitragen, dass die Klimaziele von Paris erreicht und die Umsetzung des New Green Deal der EU sowie der Ziele der Bundesregierung (täglich Flächenverbrauch „30 minus x“ Hektar bis 2030, „netto null“ Hektar bis 2050 als EU-Ziel im Rahmen der Flächenkreislaufwirtschaft) unterstützt werden.

Mit diesem Papier tragen wir unsere Forderungen nach einer stärkeren Flächenreaktivierung in den politischen Raum. Die unterzeichnenden Verbände betrachten die Reaktivierung von Brach- und Potenzialflächen als eine gemeinsame Aufgabe von Politik, Kommunen, Immobilienwirtschaft und Stadtentwicklern. Beteiligt sind die Bürgerinnen und Bürger sowie die Zivilgesellschaft.

Forderungen an den Bund zur Flächenreaktivierung und zur Förderung des Bauens im Bestand

1. 150-Millionen-Euro-Programm pro Jahr zur Reaktivierung brachliegender und mindergenutzter Flächen

Bei der Aufstellung des Bundeshaushalts für das Jahr 2020 war bereits über ein Brachflächenprogramm mit einem Rahmen von 150 Mio. Euro pro Jahr diskutiert worden. Es hat

¹ Bestandsaufnahme aus 2010

² Vgl. Stadtentwicklungsberichts der Bundesregierung 2020

aber bisher keinen Eingang in den Bundeshaushalt gefunden. Ein solches Programm ist notwendig, um die Potenziale der Brachflächenentwicklung nutzen zu können und zu einem Interessenausgleich zwischen Flächenneuausweisung und Flächenreaktivierung zu kommen.

Aus den Mitteln finanziert werden sollten:

- Brachflächenankaufprogramme für Kommunen und Privateigentümer
- Auf Flächenreaktivierung ausgerichtete Bildungs- und Schulungsmaßnahmen für alle kommunale Akteure und Akteure der Immobilienwirtschaft – von den finanzierenden Banken bis zu den Projektentwicklern und Bauunternehmen. in der Immobilienwirtschaft, von den Banken über die Städte bis zu Projektentwicklern und Bauunternehmen
- Finanzierung von Ankaufberatern für Potenzialflächen, die ein einheitlich aufgebautes Gutachten (Red Flag Report) für die Flächen erstellen.

Ein zusätzliches Programm ist gegebenenfalls, nicht erforderlich, wenn die Städtebauförderung entsprechend aufgestockt wird.³

2. Bundesweite Kartierung von Potenzialflächen

Das Beispiel der Schweiz (LINK) zeigt, dass eine gesamtstaatliche Kartierung hilft, brachliegende bzw. mindergenutzte Flächen und Gebäude zu identifizieren und umfangreicher als bisher zu entwickeln. Ein für berechnete Interessenten offenes digitales Baulandkataster schafft Transparenz und kann die Entwicklung der Liegenschaften beschleunigen. Enthalten sein muss eine Darstellung von Ausnutzungsmöglichkeiten und die Darstellung des Stadiums des Planungsrechts.

3. Novellierung des Bau- und Umweltrechts

Das Baugesetzbuch sollte novelliert werden, um reaktivierbare Flächen leichter für Wohnungsbau und Gewerbeansiedlung nutzen zu können. Hierzu zählen u.a.:

- Erleichterte Befreiung von den Regeln des Baurechts - § 34 Absatz 3a BauGB sollte um eine Regelung erweitert werden, wonach bei der Errichtung von baulichen Anlagen zu Wohnzwecken vom Erfordernis des Einfügens in die Eigenart der näheren Umgebung nicht nur im Einzelfall abgewichen werden kann.
- Weitere Flexibilisierung der Obergrenzen der Flächenausnutzung der BauNVO sowie die Flexibilisierung der zulässigen Bebauungen in den Bebauungsgebieten. Darüber hinaus sollte insbesondere zur Schaffung von weiterem Wohnraum zumindest für das Urbane Gebiet und das Kerngebiet eine höhere Geschossflächenzahl (GFZ) als 3,0 vorgesehen werden.
- Anpassung der TA Lärm. (Details einfügen)

³ Sinnvoll ist in diesem Zusammenhang eine Entbürokratisierung der Städtebauförderung. Die Mittel können dann über die Städtebauförderung ausgereicht werden, hier gibt es bereits ein funktionierendes System für die Ausschreibung, Bewilligung, Abrechnung der Mittel. Zur Umsetzung können die bereits bestehenden Städtebauförderrichtlinien der Länder herangezogen werden und im Rahmen der Experimentierklausel die Grenzen der Förderkulisse überschritten werden.

- Ermöglichung von Ausgleichszahlungen statt Schaffung von Ausgleichsflächen. Auch eine alternative Verpflichtung zu klimabedeutsamen Maßnahmen wie Photovoltaikflächen, Dachflächenbegrünung oder Grünflächen in Außenanlagen, die der Förderung der Biodiversität dienen, wäre denkbar.
- Ebenso sollte es eine Anrechnung von Ausgleichszahlungen bei Verbesserungen des Landschaftsbildes bzw. Verringerungen der Eingriffe in die Natur geben. Da bei der Flächenreaktivierung meist auch Ausgleichs- und Grünflächen geschaffen werden, sollte eine Anrechnung und Verrechnung zum Beispiel bei anderen Bauprojekten des gleichen Investors möglich sein.
- Die Einführung des Instruments der Innenentwicklungsmaßnahme ist für die Flächenreaktivierung sinnvoll, da hierdurch eine Gesamtplanung für das Areal, eine geordnete Sanierung wie auch eine Beteiligung der künftigen Eigentümer möglich ist.
- Einführung des Konzeptes der „Natur auf Zeit“ (Begrünung unbebauter Flächen) nach dem Vorbild Nordrhein-Westfalen⁴ für das ganze Bundesgebiet.
- Eine Vorrangregelung für die Wiedernutzung von Brachflächen in der Landes-, Regional- und Bauleitplanung ist mit vorzusehen.

4. Ressourcenschon- und Bestandsnutzungs-AfA

Bauen im Bestand schont wertvolle Ressourcen. Durch steuerliche Förderung kann ein großer Beitrag zum Bestandserhalt geleistet werden. In der Wirkung ähnlich wie bei der Denkmalschutz-AfA sollte deshalb eine Abschreibungsmöglichkeit geschaffen werden, um Branchen schneller zu reaktivieren und die Ökobilanz von Bauprojekten zu verbessern.

Mit einer degressiven AfA für Gebäude könnte auch der ressourcenschonende Bau im Bestand gefördert werden. Damit würde sich der Gesetzgeber auch eines Instruments bedienen, auf das er bereits mit der Wiedereinführung der degressiven AfA für bewegliche Wirtschaftsgüter im Jahr 2020 mit der Verabschiedung des zweiten Corona-Steuerhilfegesetzes zurückgegriffen hat. Die degressive AfA bietet den Vorteil der Inanspruchnahme höherer Abschreibungsbeträge in der Anfangsphase des Abschreibungszeitraums, ohne dass es in Summe zu einer Erhöhung des Abschreibungsvolumens und somit zu einer Verminderung des Steuersubstrats zu Lasten des Fiskus kommt.

Auch die Erhöhung des linearen Abschreibungssatzes um mindestens einen Prozentpunkt wäre ein wirksames Instrument. Denn mit Blick auf die steigenden Anforderungen bei der Energieeffizienz wird sich der Anteil kurzlebiger Gebäudebestandteile an den Gesamtinvestitionskosten tendenziell immer weiter erhöhen, so dass schon jetzt der tatsächlichen Werteverzehr im Gebäudebereich steuerrechtlich nicht mehr gerecht abgebildet wird.

5. Grundstücks- und Immobilienerwerb durch die öffentliche Hand zur Unterstützung von Unternehmen

Viele Unternehmen werden durch die Corona-Pandemie in wirtschaftliche Schwierigkeiten geraten. Für diese Unternehmen sollte ein Hilfsprogramm, finanziert durch den Bund und die

⁴ https://www.rheinische-kulturlandschaft.de/wp-content/uploads/2018/10/Natur-auf-Zeit_Kurzfassung.pdf

Länder, organisiert auf regionaler Ebene, geschaffen werden, mit dem Immobilien und Liegenschaften von Unternehmen erworben, die betriebsnotwendigen Flächen an die Unternehmen zurück vermietet und die nicht betriebsnotwendigen Flächen dem Markt zugeführt werden können. Ein ähnliches Modell gibt es mit dem Grundstücksfonds Sachsen-Anhalt bereits. Ziel sollte es sein, einen Anreiz zu schaffen, Betriebsgelände/-stätten auf das erforderliche Maß zu reduzieren und die nicht benötigten Flächen einer neuen Entwicklung zuzuführen.

6. Aktivierung von ehemaligen Eisenbahnflächen

Der Bund verfügt als Eigentümer über große Flächen. In erster Linie sind dies ehemals für den Eisenbahnverkehr genutzte Flächen, die oft in innenstadtnahen Lagen liegen, aber nicht ohne weiteres nutzbar sind. Die BImA-Richtlinie sollte auch für die Flächen der DB AG sowie das Bundeseisenbahnvermögen angewendet werden. Ebenso sollten die Kommunen bei der Umwidmung und bei der Schaffung von Planungs- und Baurecht von den Ländern unterstützt werden. Die BahnflächenEntwicklungsGesellschaft in Nordrhein-Westfalen zeigt, dass lange Wartezeiten vermieden werden können und sich ein Erfolgsmodell ergeben kann, wenn Regionalplaner, Städteplaner, Deutsche Bahn und Investoren an einen Tisch geholt werden.

Forderungen an die Länder zur Flächenreaktivierung und zur Förderung des Bauens im Bestand

7. Aufbau und Ausbau der Landesförderinstitute zur Aufbereitung nicht marktgängiger Flächen

Gebäude und Untergrund von Brachflächen sind häufig stark kontaminiert. Die Kosten für den Abbruch und die Altlastensanierung sind dann so hoch, dass die notwendigen Grundstückspreise am Markt nicht erzielt werden können. Die Flächenreaktivierung und das Redevlopment sind komplex und erfordern Erfahrung und Expertenwissen sowie ausreichende personelle Kapazitäten. Dazu benötigen die betroffenen Kommunen, aber auch private Investoren, personelle und finanzielle Unterstützung durch Landesförderinstitute als neutrale Partner für Moderation und Umsetzung. In Nordrhein-Westfalen geschieht dies beispielsweise durch den AAV – Verband für Flächenrecycling und Altlastensanierung sowie Bau.Land.Partner. Kommunen können auch durch kompetente Dienstleister wie Stadtentwicklungsunternehmen unterstützt werden.

8. Kofinanzierung des 150-Millionen-Euro-Bundesprogramms durch die Länder

Ähnlich wie in der Städtebauförderung sollte das Bundesprogramm zur Reaktivierung von brachliegenden und mindergenutzten Flächen (siehe Forderung Nr. 1) durch die Bundesländer zu 50 Prozent kofinanziert werden. Auch hier ist eine Verbindung zur Städtebauförderung denkbar.

9. Belohnungs- und Bepreisungssystem zur Flächenreaktivierung und Verhinderung von Versiegelung

Bei der Bewilligung von Fördermitteln und bei der Bearbeitung von Bauanträgen sollten Entsiegelungen sowie Verbesserungen der Bodenfunktionen und der Bodenqualität berücksichtigt werden, z.B. durch höhere Ausnutzungsziffern etc.

10. Steuerliche Geltendmachung von Flächenreaktivierungen bei der Grunderwerbsteuer

Zur Verbesserung der Bereitstellung von Brachflächen muss eine Reduzierung der Grunderwerbsteuer insbesondere für die Wiedernutzung ehemals bebauter Flächen erfolgen. Seitdem die Bundesländer den Grunderwerbsteuersatz eigenständig festlegen, kam es fast ausnahmslos zu drastischen Steuersatzerhöhungen auf bis zu 6,5 Prozent. Die hohe Grunderwerbsteuer stellt mittlerweile einen erheblichen Anteil der Erwerbsnebenkosten dar und senkt die infolge der Auswirkungen der Corona-Krise ohnehin geringe Investitionsbereitschaft.

Um Brachflächen wieder nutzbar zu machen, sollte der Grunderwerbsteuersatz daher grundsätzlich auf ein angemessenes Maß von bundeseinheitlich 3,5 Prozent zurückgeführt werden. Gleichzeitig verpflichtet sich die Entwickler oder Eigentümer die Grundstücke zügig zu bebauen. Diese Verpflichtung soll mit einem städtebaulichen Vertrag geregelt werden. Im Rahmen der Entwicklung von Immobilien sollte die Grunderwerbsteuerbelastung, die insbesondere durch eine Doppel- oder Mehrfachbelastung entsteht bei Flächenreaktivierungen und Redvelopments, reduziert werden.

Forderungen an die Kommunen zur Flächenreaktivierung und zur Förderung des Bauens im Bestand

Das Baugesetzbuch regelt den Vorrang der Innen- vor der Außenentwicklung und damit die Brachflächenreaktivierung und das Redevlopment vor der Inanspruchnahme von neuen Flächen. Die Kommunen sind auf diesen Grundsatz in ihrer Planung verpflichtet und haben ihn anzuwenden. Als weitere Devise und auch zur schnelleren Umsetzung solcher Entwicklungen sollte zudem Brownfield vor Greenfield gelten.

11. Klare ämterübergreifende Projektorganisation bei den Kommunen

Neben der Ermittlung aller Brach- und Potenzialflächen sowie der umnutzungsfähigen Gebäudebestände ist eine klare Projektorganisation mit einem zentralen Ansprechpartner erforderlich. Insbesondere zwingend ist die Zusammenarbeit zwischen Umweltamt, Stadtplanungsamt und Wirtschaftsförderung.

12. Aktive und strategische Bodenpolitik durch die Kommunen

Häufig ist in der Brachflächenreaktivierung über lange Zeit kein Markthandeln festzustellen. Daher kommt den Kommunen gerade bei Reaktivierung von Flächen für neue wirtschaftliche Nutzungen eine aktive und strategische Rolle zu. Idealerweise findet die Reaktivierung im Hinblick auf die Marktgegebenheiten vor Ort statt, dies bedeutet gemeinsam mit der Immobilienwirtschaft.

13. Konzeptvergabe zur Stimulierung von Flächenreaktivierungen

Liegenschaften im Sinne der genannten Potenzialflächen sollten durch Konzeptvergaben vergünstigt für bezahlbaren Wohnungsbau und aber auch für die Entwicklung von neuen vermarktungsfähigen Wirtschaftsimmobilien bereitgestellt werden. Die Konzeptvergabe zum reduzierten Preis kann dabei den Entwicklern ermöglichen, auskömmlich die Flächen zu reaktivieren und zu bebauen. Für die Kommunen ist von Vorteil, dass hier ein Projektentwickler eine vormals nicht bebaubare Fläche nun in eine fertige, den Markt entlastende Immobilie umwandelt.

14. Immobilienwirtschaft und Kommunen

Viele Kommunen bedienen sich bei der Reaktivierung von Flächen und Gebäuden der Hilfe von privaten Planungsbüros, Stadtentwicklern und Architekturfirmen. Dies sorgt für eine Entlastung der Kommunen. So ist es häufig nicht nötig, dass sich die öffentliche Hand mit der Flächenreaktivierung befasst – dies kann von der Immobilienwirtschaft geleistet werden. Allerdings ist in Teilen der Republik immer noch ein Marktversagen bei der Reaktivierung von Brachflächen, Schrottimmobilen und ähnlichen schwierigen Objekten festzustellen. Hier können die Kommunen im Rahmen der Flächenreaktivierung eine wichtige Rolle spielen und Flächen für die Wirtschaft und den Wohnungsbau bereitstellen. Die Reaktivierung der Opel-Flächen in Bochum ist dafür ein gutes Beispiel.

15. Flächentausch im Rahmen der Flächennutzungsplanung

Eine Reihe von Brachflächen und Altstandorten, die im bebauten Zusammenhang liegen, sind wirtschaftlich nicht sinnvoll nutzbar. Hier kommt nur eine Nutzung als Grün-, Freizeit- und/oder Ausgleichsfläche in Betracht. Im Rahmen der Flächennutzungsplanung sollten diese Flächen dann mit Flächen am Rand getauscht und so sinnvoll arrondiertes Bauland geschaffen werden können.

16. Zusammenführung von schnellen Planungsprozessen und Bürgerbeteiligung

Wir brauchen gemeinsame, verpflichtende und auch digital durchführbare Bewilligungskonferenzen (Scoping-Termine), Sternverfahren (gleichzeitige Versendung von Unterlagen an alle notwendigen Entscheidungsträger) und Genehmigungsfiktionen bei nicht fristgerechter Entscheidung, um Verfahren mit der notwendigen Bürgerbeteiligung auch zügig durchführen zu können.

17. Änderung und Handhabung von Vorgaben aus dem Brandschutz, dem Denkmalschutz, dem Artenschutz und der Energieeinsparverordnung, die das Redevlopment fördern

Im Laufe der vergangenen Jahre haben sich die Vorgaben und Regelungen aus dem Brandschutz, dem Denkmalschutz, dem Artenschutz und der Energieeinsparverordnung ständig weiter verschärft und sind vielfach geeignet, die Wiedernutzung von Bestandsimmobilien und die Flächenreaktivierung entweder ganz zu verhindern oder aber so zu verteuern, dass die jeweiligen Projekte aufgegeben werden müssen. Nicht selten kommt es auch zu Konflikten zwischen den Vorgaben z.B. aus dem Brandschutz und der Energieeinsparverordnung mit dem Denkmalschutz (so etwa beim geplanten Erhalt von Außenmauern/Fassaden von alten Industriebauten). Der Wegfall der ursprünglichen Zweckbestimmung von Flächen und Gebäuden und die mit dem jeweiligen Redevlopmentprojekt einhergehende Nutzungsänderung führen so oftmals zu unverhältnismäßig teuren Maßnahmen, die eine Wieder- und Neunutzung erschweren. Was bei Neubauten sinnvoll und verständlich sein mag, bedarf beim baulichen Erhalt von Bestandsgebäuden und der Reaktivierung vorge nutzter Flächen sachgerechter Vorgaben (was eine entsprechende Flexibilität bei der Anwendung und die Möglichkeit von Ausnahmen von vorgegebenen Regelungen voraussetzt). Ebenso gefordert ist und von vielen, in diesem Themenfeld tätigen Projektentwicklern und Investoren vermisst wird eine dem jeweiligen Objekt und seinen Spezifika angemessene Handhabung von Vorschriften. Dies betrifft sowohl eine erweiterte Auslegung als auch die für den Bestandserhalt notwendige wirtschaftliche Verprobung der Vorgaben bei Umnutzungen/Umbauten im Bestand. Hier ist nicht nur eine sachgerechte Handhabung der vorhandenen rechtlichen Regelungen gefordert, sondern auch eine generelle Überprüfung der Rechtsvorschriften in den genannten Themenbereichen, um Redevlopments zu unterstützen und ein Weiterbestehen als Branche zu vermeiden. Diese Forderung richtet sich gleichermaßen an alle zuständigen Behörden, auch auf Bundes- und Landesebene.

18. Zwingender Runder Tisch aller beteiligten Fachbehörden zur Vermeidung von gegenseitig konfliktierenden und unverhältnismäßigen Entscheidungen

Generell ist beim Bauen im Bestand und der Flächenreaktivierung die Überprüfung der Verhältnismäßigkeit bei kombinierten Auflagen zu fordern (Beispiel Denkmalgeschützte Fassaden: Denkmalschutz fordert Erhalt der historischen Substanz, EnEV fordert Dämmung und 3-Scheiben-Glas, Brandschutz fordert Entrauchung über Fassade. Im Ergebnis ist das Projekt tot). Deshalb sollte es bei allen derartigen Projekten zu jedem Punkt eine fachämterübergreifende Verprobung der Verhältnismäßigkeit geben. Am besten könnte dies in Form einer im Rahmen von Baugenehmigungsverfahren verbindlich einzurichtenden gemeinsamen Entscheidungskonferenz aller beteiligten Fachbehörden geschehen, in der die Konsequenzen der vorgesehenen Stellungnahmen und Entscheidungen der verschiedenen einzelnen Behörden daraufhin überprüft werden, wie sie sich gegenseitig beeinflussen und inwieweit sie angesichts der mit dem Redevlopment verbundenen Ziele zweckmäßig und verhältnismäßig sind.

Kontakt



ZIA Zentraler Immobilien Ausschuss e.V
Oliver Wittke
Hauptgeschäftsführer
oliver.wittke@zia-deutschland.de

Daniel Förste
Referent für Stadtentwicklung
Daniel.foerste@zia-deutschland.de

Gesellschaft für Immobilienwirtschaftliche Forschung e. V.
Prof. Dr. Thomas Beyerle
Präsident
thomas.beyerle@catella.de

Timm Sassen
Leiter der Kompetenzgruppe Redevelopment
KG-REDEVELOPMENT@GIF-EV.DE

DIE STADTENTWICKLER.BUNDESVERBAND
Eckhard Horwedel
Sprecher des Vorstands
eckhard.horwedel@dsk-gmbh.de

Anna Stratmann
Geschäftsführerin
anna.stratmann@die-stadtentwickler.info