

Projekt Nr.: 941/09

HANDLUNGSKONZEPT FÜR EIN STRATEGISCHES FLÄCHENMA- NAGEMENT IN DER STADT KÖLN

- ZUSAMMENFASSUNG -

im Auftrag
der Stadt Köln

erarbeitet vom

**Institut für Bodenmanagement (IBoMa)
Stadtforschung, Planung, Bodenordnung, Wertermittlung
Dr.-Ing. Egbert Dransfeld**

Bearbeiter:

Dr.-Ing. Egbert Dransfeld

Dipl.-Ing. Daniel Lehmann

Dortmund, im Juli 2011

INHALTSVERZEICHNIS

1. Strategisches Flächenmanagement - Definition	2
2. Empirische Vorgehensweise	3
3. Stärken/Schwächen des bisherigen Flächenmanagements.....	4
3.1 Stärken des Kölner Flächenmanagements.....	4
3.2 Schwächen des Kölner Flächenmanagements.....	4
4. Ergebnis: Ableitung von Empfehlungen/ Bausteinen für ein Strategisches Flächenmanagement.....	6
4.1 Strategische Stadtentwicklung	6
4.2 Liegenschaftspolitik	9
4.3 Organisation innerhalb der Verwaltung.....	10
4.4 Innerstädtische Grünflächen.....	11
4.5 Kommunaler Grundsatzbeschluss zum Flächenmanagement.....	12

ABBILDUNGSVERZEICHNIS

Abbildung 1: Schaubild „Strategisches Flächenmanagement“	3
Abbildung 2: Planungssystem in Köln	7
Abbildung 3: Abstimmungen zwischen Liegenschaften und anderen Fachämtern	10
Abbildung 4: Neuorganisation des Verfahrens zur Flächenbereitstellung und Steuerung	11

1. Strategisches Flächenmanagement - Definition

Boden ist nicht reproduzierbar; er ist ein knappes Gut!

Wird einer Fläche über die Bauleitplanung eine Nutzung zugewiesen und diese auch realisiert, ist die Fläche somit mindestens für die Dauer der zugewiesenen Nutzung nicht anderweitig verwendbar. Aufgrund der nur begrenzt vorhandenen Fläche treten somit zwangsläufig, insbesondere bei zunächst fortschreitendem Wachstum, Nutzungs- und Zielkonflikte auf. Die vorhandene Fläche muss daher im Hinblick auf die Ziele der Stadtentwicklung, der Bürger, der Wirtschaft und der Umwelt optimal genutzt werden. Eine optimale Flächenallokation ist anzustreben.

Unter Berücksichtigung der zudem überwiegend schwierigen Haushaltssituation und den daraus resultierenden knappen finanziellen und personellen Ressourcen der kommunalen Verwaltung muss auch der Prozess der Flächenentwicklung effizient gestaltet werden. Dies beinhaltet zum Einen die Kosten der Flächenbereitstellung und zum Anderen deren Dauer. Insbesondere die Dauer von Flächenbereitstellungen als maßgeblicher Faktor für deren Wirtschaftlichkeit wird oft vernachlässigt.

Hier setzt das Strategische Flächenmanagement an. Strategisches Flächenmanagement meint den gesamten Prozess – von der aus strategischen, operationalisierbaren Zielen abgeleiteten Stadtentwicklungsplanung, über die verbindliche Bauleitplanung bis hin zu der konkreten Planumsetzung.

„Durch nachhaltiges, strategisches Flächenmanagement wird die Flächennutzung – insbesondere Produktion und Inanspruchnahme von Bauland mit den zugehörigen Infrastruktur- und Ausgleichsflächen – hinsichtlich Menge, Qualität und Lage nach stadtwirtschaftlichen, städtebaulichen, sozialen und ökologischen Kriterien bedarfsgerecht optimiert. Dazu kann auch die Rücknahme oder räumliche Verlagerung von Baurechten gehören.“

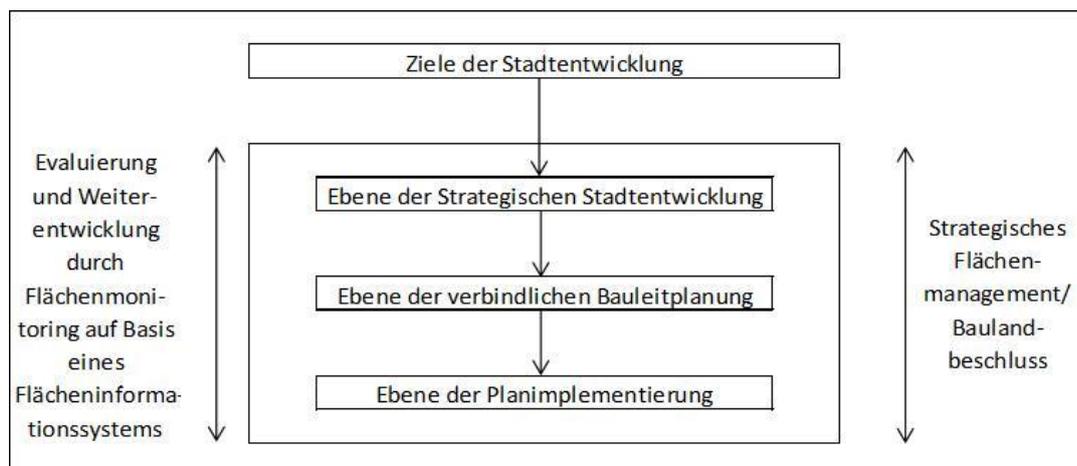
Deutscher Städtetag (Hrsg.): Strategisches Flächenmanagement und Bodenwirtschaft – Aktuelle Herausforderungen und Handlungsempfehlungen – Positionspapier des Deutschen Städtetages, Köln und Berlin, Juni 2002.

Entsprechend lautet die dieser Arbeit zu Grunde gelegte Definition – aufbauend auf der Definition des Deutschen Städtetages - folgendermaßen:

„Strategisches Flächenmanagement ist die Umsetzung und stetige Weiterentwicklung von Strategien zur Steuerung von Flächennutzungen im Hinblick auf spezifische, damit umzusetzende städtebauliche, ökonomische, ökologische und soziale Ziele unter Berücksichtigung von knappen Ressourcen (Fläche, Finanzen, Personal) und konkurrierenden Nutzungen.“

Grafisch lässt sich das Strategische Flächenmanagement entsprechend folgendermaßen darstellen:

Abbildung 1: Schaubild „Strategisches Flächenmanagement“



IBoMa

Die Stadt Köln – wie auch alle anderen Städte - betreibt bereits ein Flächenmanagement. So gibt es Flächeninformationssysteme, Stadtentwicklungskonzepte und Handlungsprogramme für den Wohnungsbau und die Gewerbeentwicklung, Entwicklungskonzepte für einzelne Stadtteile sowie eine ressortübergreifende Projektentwicklung. In Verbindung mit einer ebenfalls traditionell geführten langfristigen Bodenvorratspolitik ist bereits ein grundlegendes Fundament für ein Strategisches Flächenmanagement gelegt. Woran es jedoch fehlt, ist die strategische Ausrichtung und eine verbesserte Effizienz bei der Flächenbereitstellung. Empfehlungen, dies zu erreichen, bzw. zu beheben, ist das Ziel der vorliegenden Arbeit.

Ziel ist es daher, das bisherige Flächenmanagement zu evaluieren, Optimierungspotentiale aufzuzeigen und Empfehlungen zu erarbeiten, wie die Vorgehensweise bei der Flächenbereitstellung bedarfs- und zielgerecht zu einem erkennbaren „Strategischen Flächenmanagement“ weiterentwickelt werden kann.

2. Empirische Vorgehensweise

Um die Stärken und Schwächen des Kölner Flächenmanagements eruieren zu können, wurde - neben der Aufbereitung von Fallbeispielen Kölner Flächenentwicklungen sowie der Untersuchung interessanter Aspekte des Flächenmanagements anderer Großstädte - eine Umfrage bei den Ratsfraktionen und den Ämtern, die mit Flächenentwicklungen zu tun haben, durchgeführt und ergänzend mit vom Auftraggeber ausgewählten Ämtern Expertengespräche geführt.

Der wichtigste Bestandteil der empirischen Arbeit bestand in der Beteiligung der Verwaltung und der Politik. Beide Akteure wurden über Fragebögen, Experteninterviews sowie einen ganztägigen Workshop in den Arbeitsprozess eingebunden.

Die Beteiligung von Verwaltung und Politik hatte im Wesentlichen zwei Ziele:

- die Stärken und Schwächen des bisherige Kölner Flächenmanagements zu eruieren, um hieraus Verbesserungsvorschläge/ Handlungsempfehlungen ableiten zu können und
- die Evaluierung der ersten gutachterlichen Empfehlungen durch Politik und Verwaltung (den Akteuren wurde in einem „rückgekoppelten“ Prozess eine intensive Beteiligung ermöglicht).

3. Stärken/Schwächen des bisherigen Flächenmanagements

Das Kölner Flächenmanagement hat bereits gute Grundlagen. Auf jeder Ebene des Flächenmanagements existieren bereits gut erprobte Bausteine, Instrumente und Verfahrenswege. Die tiefergehende Analyse über Fallstudien, Umfrage und Interviews hat aber auch Schwächen offenbart.

Diese beziehen sich jedoch weniger auf die grundlegende Struktur des praktizierten Flächenmanagements, sondern weitestgehend auf die Vernetzung der einzelnen bereits vorhandenen Bausteine, Instrumente und Verfahrenswege.

3.1 Stärken des Kölner Flächenmanagements

- Die Strategische Stadtentwicklung weist große Parallelen zu anderen Großstädten auf. Es hat sich gezeigt, dass das System der Kölner Pläne und Programme mit dem der anderen untersuchten Großstädte nahezu identisch ist. Auch in Köln reicht der FNP als Instrument der vorbereitenden Bauleitplanung nicht mehr aus. Entsprechend wurden bereits sektorale und räumliche Stadtentwicklungskonzepte und Programme erarbeitet, die u. a. auch Grundlage für eine Fortschreibung des FNP sind.
- Beim Amt für Stadtentwicklung und Statistik ist ein Flächeninformationssystem vorhanden, das auf die meisten verfügbaren flächenbezogenen Daten automatisiert zugreift und sich so hervorragend für die spätere Evaluation des Flächenmanagements eignet.
- Die Stadt Köln betreibt seit über 100 Jahren eine Bodenvorratspolitik. Je nach Quelle stehen ein bis zwei Drittel der städtischen Flächen auch im Eigentum der Stadt. Es werden kurz- und langfristige Zwischenerwerbe durchgeführt. Durch deren Kombination ist die Liegenschaftspolitik besonders flexibel.
- Die Vorgabe, Flächenentwicklungen auf städtischen Liegenschaften mit Priorität voranzutreiben, erhebt die Bodenvorratspolitik zum Instrument der Flächenbereitstellung. Die Stadt Köln refinanziert so bereits seit vielen Jahren die Kosten der Baulandentwicklung.
- Die Stadt Köln hat seit längerem Erfahrung mit ressortübergreifender Projektentwicklung. Mit dem Lenkungskreis Fläche und dem Arbeitskreis Wohnen und Gewerbe wurden bereits in der Vergangenheit Strukturen für ämterübergreifende Projektentwicklungen gebildet.

3.2 Schwächen des Kölner Flächenmanagements

- Es gibt kein konsistentes Zielsystem. Die bestehenden Zielaussagen sind nicht alle operationalisierbar. Es gibt neben dem Leitbild Köln 2020 zwar eine Reihe weiterer Zielaussagen für die Stadtentwicklung. Diese finden sich aber in den untergeordneten Planwerken und wurden allesamt politisch ratifiziert. Diese – für sich genommen - oftmals sinnvollen Zielaussagen stehen aber in keinem zusammenhängenden, konsistenten Zielsystem. Sie sind nicht untereinander abgestimmt und führen im konkreten Planungsfall unweigerlich zu Zielkonflikten.
- Weiter fehlen auf der Ebene der sektoralen Stadtentwicklungskonzepte Aussagen zu Grün- und Erholungsflächen. Ein solches Konzept sollte kurzfristig ergänzend erarbeitet werden.
- Es hat sich zudem gezeigt, dass das derzeitige System der Planwerke für die meisten Beteiligten zu undurchsichtig ist. Die einzelnen Pläne und Programme sind nicht immer aufei-

inander abgestimmt. Es fehlt daher insbesondere auf der strategischen Planungsebene ein zusammenhängendes Konzept einer Strategischen Stadtentwicklungsplanung.

- Die häufigen projektbezogenen Änderungen des FNP aufgrund von investorengesteuerten Projekten können ein konsistentes Flächenmanagement konterkarieren.
- Die Bodenvorratspolitik ist nicht immer transparent. Es ist für Dritte kaum nachvollziehbar, welche Fläche, warum gekauft wurde. Dies betrifft neben der Ankaufsstrategie auch die Kosten der Ankäufe. Es wird darüber geklagt, dass weniger vorausschauende Ankäufe als früher stattfänden. Der vorausschauende Ankauf strategisch wichtiger Flächen kann verbessert werden. Hier fehlt entsprechend eine regelmäßige intensive und vor allem auch vertrauensvolle Abstimmung zwischen Stadtentwicklung, Stadtplanung und Liegenschaften.
- Der Vorwurf der Gewinnerzielungsabsicht (innerhalb der Verwaltung) lässt vermuten, dass dieser Eindruck auch für die Privateigentümer entstehen kann. Dies würde die Bodenvorratspolitik nachhaltig erschweren, da so auch die Preisforderungen der Privateigentümer steigen. Bereits jetzt klagt man über die zunehmende Schwierigkeit, Flächen zu angemessenen Preisen ankaufen zu können.
- Eine Praxis, die darauf abzielt, mehr Erlöse aus Grundstücksverkäufen zu erzielen als für Ankäufe ausgegeben wird, ist langfristig als kontraproduktiv für eine nachhaltige Stadtentwicklung und Liegenschaftspolitik zu werten. Diese Vorgehensweise erzeugt einen Mangel an Transparenz und Vertrauen, der sich in einer unterstellten Gewinnerzielungsabsicht sowie ggf. auch steigenden Grundstückspreisen bei städtischen Ankäufen auswirken kann.
- Es fehlt eine Richtlinie für private Flächenentwicklungen auf der Grundlage von städtebaulichen Verträgen, die einheitliche Vorgaben für die Vorhabenträger zur Übernahme von Leistungen/Kosten/Verpflichtungen u.a. zur sozialgerechten Bodennutzung enthält.
- Aufgrund der derzeitigen Ämterorganisation sind die informellen strategischen Konzepte und Programme der Stadtentwicklung einerseits und der FNP andererseits bei unterschiedlichen Ämtern in zwei verschiedenen Dezernaten angesiedelt, obwohl es sich bei all diesen Planwerken um Stadtentwicklungsplanungen handelt. Dies hat zur Folge, dass die Abstimmung der einzelnen Planwerke der Stadtentwicklung erschwert wird.
- Insgesamt bemängeln alle Befragten, dass die Absprachen und Vereinbarungen auf der Umsetzungsebene (ressortübergreifende Projektentwicklung) nicht verbindlich genug sind. Abweichungen von den Absprachen durch einzelne Fachämter ziehen keine Konsequenzen nach sich. Es handelt sich bei der ressortübergreifenden Projektentwicklung in Köln daher auch nicht um eine Projektsteuerung, sondern lediglich um eine „koordinierende Begleitung“. Die Ergiebigkeit des AK Wohnen und Gewerbe wurde von den beteiligten Fachämtern bemängelt. Darüber hinaus ist der LK Fläche derzeit ausgesetzt.

4. Ergebnis: Ableitung von Empfehlungen/ Bausteinen für ein Strategisches Flächenmanagement

4.1 Strategische Stadtentwicklung

Konsistentes Zielsystem:

Die Grundlage für eine Strategische Stadtentwicklungsplanung ist ein klar strukturiertes, konsistentes Zielsystem.

Das konsistente Zielsystem klärt die Grundsatzfragen der Stadtentwicklung, d.h. bspw. welchen Nutzungen und städtebaulichen Leitbildern Köln zukünftig Vorrang gibt. Es bedeutet unter Umständen, dass einige Nutzungen bewusst vernachlässigt werden, um andere bewusst zu fördern und bestimmt somit klare Schwerpunkte der Stadtentwicklung, die Lebensqualität, Natur und Wirtschaft auf lange Zeit prägen werden.

Ein konsistentes strategisches Zielsystem für die Stadtentwicklung sollte erarbeitet werden.

Die Erarbeitung des konsistenten Zielsystems wird voraussichtlich aufgrund der notwendigen Diskussionen viel Zeit in Anspruch nehmen. Zur Vorbereitung eines kohärenten strategischen Zielsystems wird derzeit eine Studie zur Erlangung eines Konzeptes „Strategische Stadtentwicklung Köln“ erarbeitet. Darauf aufbauend ist ein strategisches Zielsystem für die Stadtentwicklung in Köln zu erarbeiten. Die Ausführungen zum Planungssystem enthalten einen Vorschlag, wie in der Übergangszeit bis zur Vorlage des Konzeptes „Strategische Stadtentwicklung Köln“ vorgegangen werden kann.

Flächeninformationssystem:

Das im Amt für Stadtentwicklung und Statistik angesiedelte Beobachtungs- und Berichtssystem Fläche beinhaltet bereits eine Flächenberichterstattung über Indikatoren. Die hierfür erforderliche Kopplung mit einem Datawarehouse ist vorhanden. Sollte eine Zusammenführung der einzelnen Flächeninformationssysteme erfolgen, wäre eine Zusammenführung in die Geoinfrastruktur beim Amt für Stadtentwicklung und Statistik sinnvoll. Sensible Daten bspw. bezüglich der Liegenschaften könnten über exklusive Zugänge geschützt werden.

Das Flächeninformationssystem beim Amt für Stadtentwicklung und Statistik sollte als digitale Basis für Planungen und Flächenentwicklungen im Rahmen des Strategischen Flächenmanagements beibehalten werden und soweit ausgebaut werden, so dass es auch der Evaluation des Strategischen Flächenmanagements dienen kann.

Um dies zu gewährleisten sollten:

- a. *die verfügbaren relevanten Datensätze aus den anderen Fachämtern regelmäßig integriert werden, dies betrifft momentan insbesondere die Verfügbarkeit von Gewerbeflächen und die Veränderungen im Baulückenkataster und*
- b. *geeignete Indikatoren zur Evaluierung des Strategischen Flächenmanagements entwickelt werden.*

Planungssystem:

Die Strategische Stadtentwicklungsplanung muss aus einem für Politik und Verwaltung klar erkennbaren Konzept bestehen, welches das Zielsystem der Stadtentwicklung unter Berücksichtigung der zur Verfügung stehenden Ressourcen planerisch umsetzt. Dieses Planungssystem beinhaltet das Zusammenspiel zwischen strategischer Planung und verbindlicher Bauleitplanung.

Bis die Ziele für Köln über das Konzept „Strategische Stadtentwicklung“ vorliegen, müssen die derzeit vorliegenden Planungen der informellen Planungsebene (Stadtentwicklungskonzepte, Integrierte Raumanalysen, sonstige Zielpläne mit Flächenbezug) zusammengestellt und darauf überprüft werden, welche Zielaussagen sich überschneiden und welche Planungen mit welcher Intensität in der Planungspraxis angehalten und umgesetzt werden. Mögliche Prüfkriterien könnten bspw. sein:

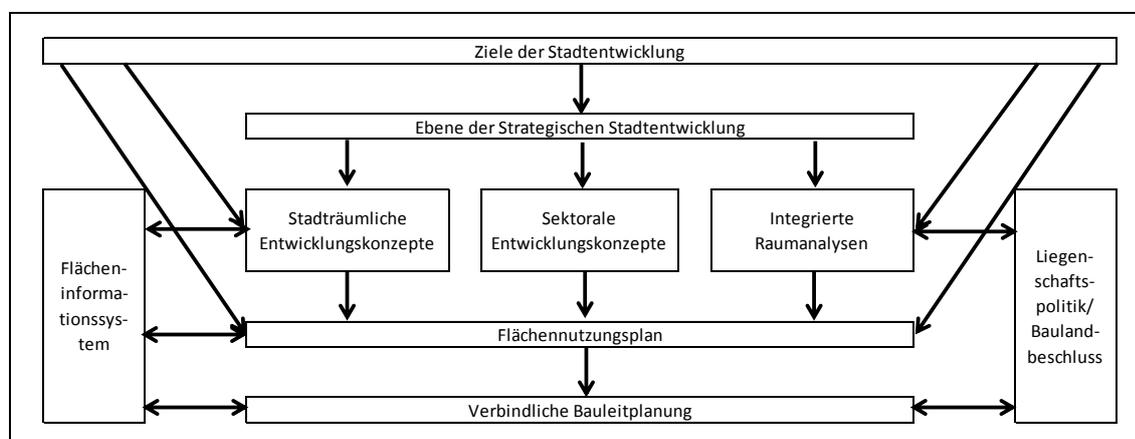
- Aktualität der Zielaussagen / Berücksichtigung veränderter Rahmenbedingungen der Stadtentwicklung (z.B. aus Anlass der demografischen Veränderungen oder des Klimawandels)
- Vereinbarkeit von Zielaussagen unterschiedlicher Konzepte
- Einhaltung von Vorgaben strategischer Entwicklungskonzepte in der Umsetzung

Die vorhandenen Konzepte der strategischen Planungsebene sind in dem Übergangszeitraum bis zur Beschlussfassung zum Konzept „Strategische Stadtentwicklung Köln“ neu zu bewerten und es sind Prioritäten festzulegen, die auf den nachgeordneten Ebenen dann auch tatsächlich angegangen werden. Die Steuerung sollte über einen neu einzurichtenden Lenkungsreis erfolgen.

Die empirische Arbeit hat ergeben, dass das Zusammenspiel insbesondere der Strategischen Stadtentwicklung mit dem Flächennutzungsplan nicht eindeutig ist.

Die Strategische Stadtentwicklung besteht aus den sektoralen und stadträumlichen Stadtentwicklungskonzepten, den integrierten Raumanalysen sowie dem FNP gemeinsam. Zudem sind auch die für die Erstellung dieser Pläne und Konzepte erforderlichen Analysen und statistischen Grundlagen im Wesentlichen gleich. Strategische Stadtentwicklungsplanung sollte – wie jedes andere einheitliche Handlungsfeld auch - aus „einer Hand heraus“ betrieben werden. Auch wenn natürlich eine ämterübergreifende Abstimmung innerhalb einer Verwaltung immer erfolgt, wird diese durch die Ansiedlung in unterschiedlichen Dezernaten erschwert.

Abbildung 2: Planungssystem in Köln



IBoMa

Die Strategische Stadtentwicklung sollte –einschließlich des Aufgabenbereiches des FNP - in einem Amt angesiedelt sein.

Die räumlichen und sektoralen Entwicklungskonzepte sind neben den integrierten Raumanalysen die entscheidenden Bausteine der informellen Planungsebene zur Vorbereitung der FNP-Fortschreibung. Die Entwicklungskonzepte und Planungsinstrumente sollten insbesondere im Hinblick auf Ziel- und Nutzungskonflikte soweit wie möglich aufeinander abgestimmt werden und einschließlich der Handlungs- und Flächenbereitstellungsprogramme (integrierter Konzeptansatz) organisatorisch in einer Hand liegen.

Innen- und Außenentwicklung/ Umgang mit Investoren

Planung funktioniert heutzutage im Innen- und Außenbereich unterschiedlich. Während im Außenbereich das oben skizzierte Planungssystem funktioniert, wird die Entwicklung im Innenbereich sehr stark durch private Akteure dominiert. Durch die Einführung des § 13a BauGB hat hier der FNP seine Steuerungsfunktion weitestgehend verloren.

Es handelt sich hierbei dann überwiegend um (Gewerbe-)Brachflächen, die von Developern aufgekauft werden und die so (eigentumsrechtliche) Realitäten schaffen. Diese Flächen werden mit rentablen Nutzungskonzepten beplant, d.h. i.d.R. mit Konzepten für Wohnnutzungen. Bebauungspläne mit einer zulässigen Grundfläche von weniger als 20.000 m² bzw. weniger als 70.000 m² können auf Basis des § 13a BauGB in diesen Fällen aufgestellt werden, auch wenn sie den Darstellungen des FNP widersprechen. Voraussetzung ist, dass die geordnete städtebauliche Entwicklung nicht beeinträchtigt wird. Der FNP ist dann im Nachhinein anzupassen. Die Prüfung beschränkt sich im Wesentlichen auf die Klärung der Frage, ob die Konzepte für die Umgebungsnutzungen verträglich sind. Ist das der Fall, wird Baurecht geschaffen, ohne dass die Einbettung in eine übergeordnete Entwicklungsplanung vorliegt.

Diese Praxis führt somit einerseits zu einer Entlastung der Stadtplanung, aber andererseits wird die Strategische Stadtentwicklung und in der Folge auch das Strategische Flächenmanagement erschwert. Dies ist insbesondere bei den für die Stadtentwicklung immens wichtigen (und seltenen) Potentialflächen der Innenentwicklung nicht wünschenswert.

Die teilräumlichen Stadtentwicklungsplanungen sollten auch im Innenbereich als maßgebliche Grundlage für von Privaten initiierte Planungen gelten, um die kommunale Steuerungshoheit auch im Innenbereich behalten zu können.

Darüber hinaus braucht die Verwaltung einheitliche Maßstäbe für den Umgang mit privaten Entwicklern (Richtlinie für Vorhabenträger).

Flächenentwicklung auf städtischen Flächen:

Die Erfahrungen mit investoreninitiierten Planungen haben gezeigt, dass diese i.d.R. effizienter arbeiten. Aufgrund des hohen Anteils städtischen Grundeigentums kann sich die Stadt Köln dies zu Nutze machen, um die Verwaltung zu entlasten und wichtige Flächenentwicklungen zu beschleunigen. Die Stadt Köln darf aber ihre Steuerungsmöglichkeiten hierbei nicht aufgeben. Auch bei der Beteiligung Privater sollte sie die Steuerungshoheit weiter behalten.

Für die Beteiligung privater Akteure bei städtischen Flächen sollte die Stadt eine Vorgehensweise in Anlehnung an das „Hamburger Modell“ einschlagen. Die Stadt schreibt hierbei Flächen aus, die entwickelt werden sollen. Die Vergabe erfolgt jedoch nicht zum Höchstgebot, sondern anhand der Konzeptqualität. Die stadtentwicklungspolitischen und städtebaulichen Ziele und Wünsche der Stadt Köln sind Bestandteil der Ausschreibung.

Möglich ist auch die Einschaltung einer städtischen Entwicklungsgesellschaft, die wie ein Privater die von der Stadt eigentumsrechtlich übertragenen Bauflächen entwickeln und vermarkten soll. Die Möglichkeiten zur Optimierung städtischer Flächenentwicklungen durch Gründung und Beauftragung kommunaler Eigengesellschaften haben allerdings durch das kürzlich ergangene Urteil des Bundesverwaltungsgerichts zur Nichtigkeit von Erschließungsverträgen zwischen Kommunen und in ihrem Eigentum stehenden Eigengesellschaften eine deutliche Einschränkung erfahren (BVerwG 9 C 8.09 Urteil vom 01.12.2010). Die Erschließung kann somit nicht mehr mit dem Ziel der Zeit- und Kostenoptimierung (wie sonst bei privaten Entwicklern möglich) übertragen werden.

Die Gründung städtischer Entwicklungsgesellschaften kann daher zum jetzigen Zeitpunkt nicht empfohlen werden.

4.2 Liegenschaftspolitik

Stadtentwicklung ist Flächenentwicklung. Der „städtische Gewinn“ besteht in einer den Zielen der Stadtentwicklung entsprechenden Grundstücksentwicklung.

Auch wenn die Stadt Köln in den letzten Jahren höhere Einnahmen als Ausgaben mit ihrer Liegenschaftspolitik erwirtschaftet hat, ist dies nicht automatisch mit einer Gewinnerzielungsabsicht gleichzusetzen. Der Eindruck einer Gewinnerzielungsabsicht bleibt jedoch bei einigen Beteiligten hängen und kann auch dazu führen, dass die Bodenvorratspolitik nachhaltig erschwert wird. Dies ist in jedem Fall zu vermeiden. Aus gutachterlicher Sicht reicht ein höherer Grad an Transparenz.

Die Liegenschaftspolitik der Stadt Köln sollte hinsichtlich ihrer Ziele transparenter werden. Es sollte deutlich gemacht werden, dass für die Stadt Köln die Gewinnerzielungsabsicht nicht im Vordergrund steht. Eine kostenneutrale Entwicklung und Transparenz bei Flächenentwicklungen sind unabdingbare Voraussetzungen für eine erfolgreiche Bodenbevorratung.

Weiterhin sollte die Förderung der Umsetzung städtischer Ziele durch die Liegenschaftspolitik forciert werden. Hierzu gehört bspw. die Übernahme von Restrisiken bei Konversionen und Brachflächenentwicklungen, die Übernahme von Risiken bei pauschaler Abrechnung der Erschließungskosten oder die vergünstigte Vergabe von Baugrundstücken zur Förderung bestimmter Bevölkerungsgruppen.

Das Liegenschaftsgeschäft sollte ein Instrument der Stadtentwicklung sein.

Die Organisation der Bodenbevorratung innerhalb der Verwaltung mit eigenem Haushaltsansatz ist traditionell verankert. Dies birgt jedoch das Risiko, dass bei sich weiter verschlechternder Haushaltslage die Finanzierung gefährdet sein kann. Die zukünftige Abwicklung des Liegenschaftsgeschäfts über einen revolvingierenden Bodenfonds – wie im Ratsbeschluss vom 24.06.2004 gefordert – ist aber derzeit nicht erforderlich. Der revolvingierende Bodenfonds würde die Finanzierung zukünftiger Ankäufe zwar sicherer gestalten, jedoch nicht absolut sichern. Zudem ist eine Gefährdung zukünftiger Ankäufe derzeit nicht gegeben. Selbst unter dem Haushaltssicherungs-

cherungskonzept standen den Liegenschaften immer mehr Finanzmittel für Ankäufe zur Verfügung als ausgegeben werden konnten. Die Sicherung würde daher derzeit die Kosten einer Umstrukturierung nicht rechtfertigen.

Die Einrichtung eines revolvingen Bodenfonds kann zum momentanen Zeitpunkt nicht empfohlen werden.

Ein weiterer Aspekt der Liegenschaftspolitik ist die Vergabe von Erbbaurechten. Das Erbbaurecht ist ein hervorragendes Instrument der städtischen Liegenschaftspolitik, welches Steuerungsfunktionen bei der Stadt behält und die Liegenschaften („Tafelsilber“) sichert.

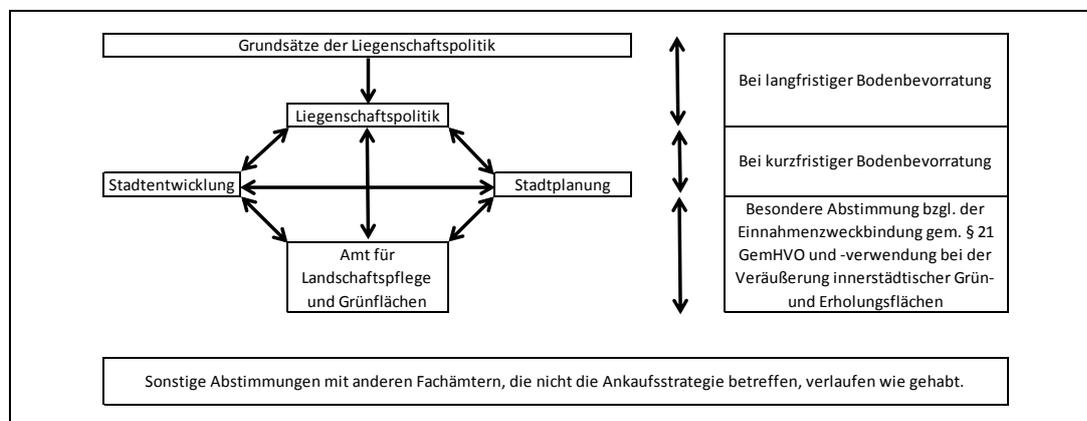
Eine erweiterte Vergabe von Erbbaurechten, insbesondere bei Schlüsselgrundstücken der Stadtentwicklung, sollte geprüft werden.

Bei vorbereitenden Planungen/ der Ideenfindung für Flächen im Privatbesitz besteht grundsätzlich die Gefahr, dass ein Bekanntwerden der Absichten einen etwaigen Flächenerwerb erschwert.

Es wird empfohlen, eine ständige Abstimmungsrunde zwischen Liegenschaften, Stadtplanung und Stadtentwicklung einzurichten. Hierbei sollten die Vertreter der jeweiligen Fachämter im Vorfeld feststehen und nicht beliebig austauschbar sein, um eine weitreichende Diskretion und Kontinuität zu gewährleisten.

Für die Abstimmungen zwischen Liegenschaften und den sonstigen Fachämtern ist folgendes Organisationsmodell zu empfehlen:

Abbildung 3: Abstimmungen zwischen Liegenschaften und anderen Fachämtern



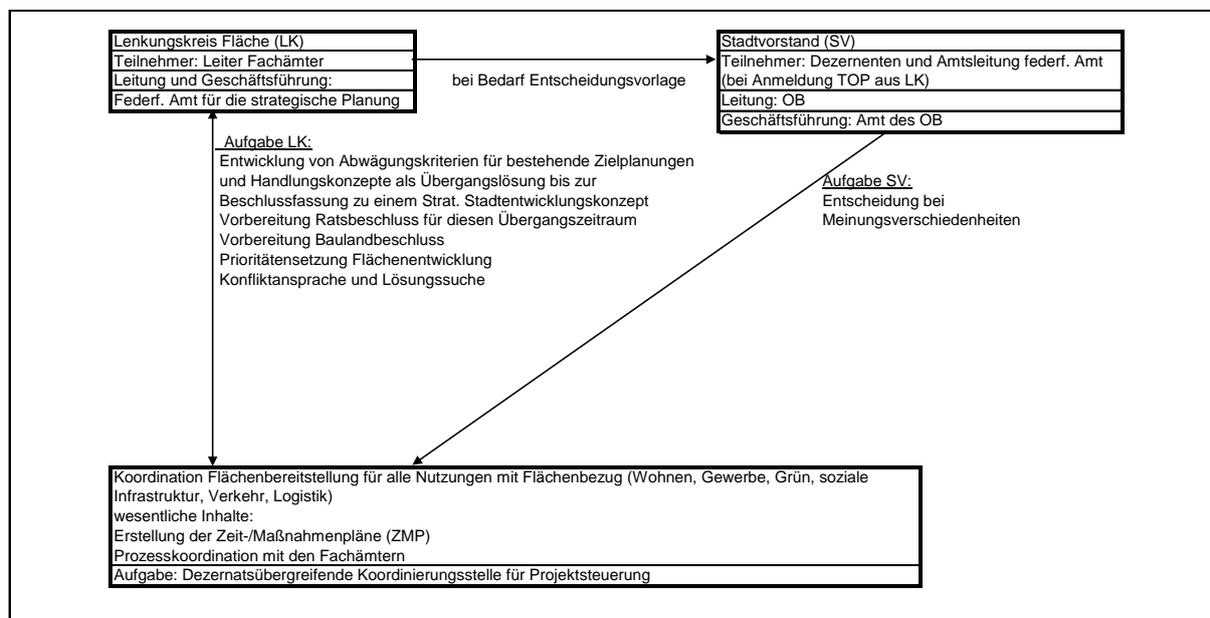
4.3 Organisation innerhalb der Verwaltung

Der Prozess der Flächenentwicklung innerhalb der Verwaltung dauert länger als bei privaten Developern. Dies liegt vor allem an der fehlenden Steuerung und weiteren, ausschließlich in der Kommunalverwaltung existierenden Hürden.

Hinsichtlich der Verbindlichkeit der festgelegten Prioritäten und der vereinbarten Zeit- und Maßnahmenpläne sollte ein Prozessablauf installiert werden, der eine Steuerung erlaubt und so über drohende Konsequenzen eine Verbindlichkeit erzeugen kann. Dieser sollte zudem innerhalb der Verwaltung klar kommuniziert werden.

Die Steuerung ist eine dezernatsübergreifende Aufgabe. Hierzu ist eine Organisation mit klaren Strukturen zu entwickeln, die Flächenentwicklung als ganzheitlichen Ansatz mit Einbindung der jeweiligen Fachämter versteht. Die nachfolgende Grafik ist als Empfehlung für eine verwaltungsinterne Neuorganisation zu verstehen, die den o.g. Forderungen gerecht wird:

Abbildung 4: Neuorganisation des Verfahrens zur Flächenbereitstellung und Steuerung



Um die Verfahrensdauer bei Flächenentwicklungen zu verkürzen, muss die Verwaltung in der Lage sein, zeitnah reagieren zu können. Dies betrifft die zeitnahe Durchführung von Leistungen, die intern vorgenommen werden können, wie auch die zeitnahe Ausschreibung und Vergabe von Bau- und Planungsleistungen.

4.4 Innerstädtische Grünflächen

Nach dem Ratsbeschluss der Stadt Köln vom 18.12.2008 ist ein Konzept zu entwickeln, welches zum Ziel hat, die Erlöse aus dem Verkauf städtischer Grundstücke, die von Grün in Gewerbe bzw. Wohnen umgewandelt wurden, zum Erwerb von Flächen zu verwenden, die zur Herstellung und zur Vervollständigung von Grünvernetzungen und Grünzügen im Stadtgebiet notwendig sind.

Es geht entsprechend um eine zweckgebundene Verwendung der Erlöse aus der Baureifmachung vorher nicht als Bauflächen vorgesehener Grundstücke.

Diese Vorgehensweise sollte für alle Grün- und sonstigen Erholungsflächen im Innenbereich gelten, die im FNP dargestellt, im B-Plan festgesetzt sind oder – sofern sie planungsrechtlich nicht abgesichert sind – tatsächlich so genutzt werden. Im Rahmen des Modells sollten die Erlöse für die Veräußerung/ Umwandlung innerstädtischer Grünflächen zweckgerichtet als Investitionsmittel in bestehende Grünanlagen bzw. zum Ausbau von Grünanlagen im Innenbereich verwendet werden.

Hierzu sollte eine Zweckbindung der Erlöse aus den oben definierten Grundstücksverkäufen politisch beschlossen werden. Die Auszahlung/ Verwendung dieser Mittel kann über das Grünflächenamt bzw. nach Weisung des Grünflächenamtes durch das Liegenschaftsamt vorgenommen werden.

Das Modell sollte nicht für das historische Grünsystem und andere vernetzte Grünflächen gelten. Diese Flächen sollen grundsätzlich keiner anderen Nutzung zugeführt werden.

4.5 Kommunalen Grundsatzbeschluss zum Flächenmanagement

Bei einem Grundsatzbeschluss zum kommunalen Bodenmanagement - auch Baulandbeschluss genannt – handelt es sich um eine klare Willensbekundung durch die politischen Gremien (z.B. durch einen Ratsbeschluss) bezüglich der zukünftigen Vorgehensweise bei Flächenentwicklungen. Hiermit ist in der Regel Bauland gemeint. Diese Willensbekundung ist für die Verwaltung bindend und wirkt nach Beschluss als Grundlage für das zukünftige Verwaltungshandeln.

Grundsatzbeschlüsse dienen i.d.R. der Umsetzung einer Baulandstrategie, die nicht mit der bisherigen traditionellen Vorgehensweise übereinstimmt bzw. diese optimiert. Dadurch wird der Verwaltung die nötige „Rückendeckung“ für die praktische Umsetzung der Strategie gegeben.

Die Stadt Köln hat bereits eine Baulandstrategie, deren Kern aus langfristigem und kurzfristigem Zwischenerwerb, kommunaler Baureifmachung einschl. amtlicher Umlegung und Städtebaulichen Verträgen besteht. Diese Wege der Baulandbereitstellung werden traditionell angewendet und sind bewährt.

Derzeit hingegen nicht geregelt ist bspw. der Umgang mit investoreninitiierten Flächenentwicklungen. Ein Grundsatzbeschluss zum kommunalen Bodenmanagement wäre dementsprechend auch in Köln sinnvoll.

Die Stadt sollte deutlich machen, unter welchen Bedingungen Flächenentwicklungen in Köln zukünftig ausschließlich erfolgen sollen, bspw. in Form eines Grundsatzbeschlusses zum Baulandmanagement:

Im Rahmen der Untersuchung ist eine Reihe von Aspekten aufgetaucht, die ein solcher Grundsatzbeschluss regeln könnte:

- Notwendigkeit, Ziele und Prozessorganisation des Flächenmanagements,
- Ausrichtung an den strategischen Zielen für die Stadtentwicklung
- Instrumente/ Wege der Baulandbereitstellung,
- Beteiligung der Alteigentümer an den Kosten der Baulandbereitstellung unter Teilverzicht auf Bodenwertsteigerungen,
- Vergabe von Erbbaurechten,
- Einheitliche Regelungen für investorengesteuerte Planungen auch im Innenbereich
- Zweckgebundene Verwendung von Erlösen bei Umwandlung von innerstädtischen Grün- und Erholungsflächen in Bauland,
- Umsetzung sonstiger Ziele (bspw. Vorhalten bestimmter Flächenanteile für den öffentlichen Wohnungsbau, Vergünstigte Vergabe von Grundstücken...).

Eine abschließende Aufzählung möglicher Inhalte ist derzeit noch nicht möglich. Diese kann erst nach Aufstellung des konsistenten Zielsystems für die Stadtentwicklung vorgenommen werden.

Für die Dauer bis zur Umsetzung müsste man dann allerdings von zwei bis drei Jahren ausgehen. Es wäre daher durchaus möglich zeitnah einen Grundsatzbeschluss zu den dringendsten Punkten zu beschließen und diesen nach Vorlage des konsistenten Zielsystems für die Stadtentwicklung ggf. noch einmal anzupassen/ neu aufzustellen.