

Strategisches Flächenmanagement und Bodenwirtschaft

Positionspapier des Deutschen Städtetages

Strategisches Flächenmanagement und Bodenwirtschaft

Herausgeber:
Deutscher Städtetag

unter Mitarbeit von:

Manfred Bottmeyer, Regionalverband Ruhr (FK Liegenschaften)
Wolf-Dietrich Gierth, Karlsruhe (FK Liegenschaften)
Ulrich Jonas, Heidelberg (FK Wirtschaftsförderung)
Peter Kreisl, Frankfurt am Main (FK Stadtentwicklungsplanung)
Maria Kröger, Köln (Leitung) (FK Stadtentwicklungsplanung)
Ralf Meurer, Duisburg (Ausschuss für Wirtschaft und Europäischen Binnenmarkt, FK Wirtschaftsförderung)
Timo Munzinger, Deutscher Städtetag
Eva Maria Niemeyer, Deutscher Städtetag
Dr. Hermann-Lambert Oediger, Stuttgart (FK Stadtentwicklungsplanung)
Vera Rottes, Leverkusen (FK Stadtentwicklungsplanung)
Annette Willmann-Hohmann, Erlangen (FK Stadtplanung)

Hauptgeschäftsstelle:

Timo Munzinger (Wiss. Mitarbeiter)

Stand: Februar 2014

ISBN 978-3-88082-269-6

© Deutscher Städtetag, Berlin und Köln 2014

Druck Deutscher Städtetag

Printed in Germany Imprimé en Allemagne

Inhaltsverzeichnis

	Seite
Vorbemerkungen	5
1. Aktuelle Herausforderungen	6
2. Ziele des strategischen Flächenmanagements und der Bodenwirtschaft	9
3. Lösungsansätze	10
3.1 Flächeninformationssystem und Monitoring	10
3.2 Flächenentwicklungsmanagement	10
3.3 Stadtwirtschaftliche Bewertung von Baulandpotenziale	12
3.4 Baulandbeschluss	14
3.5 Kommunale Bodenwirtschaft	15
3.6 Freiraumentwicklung durch Flächenpools, Ökokonten und Bodenfonds	17
3.7 Management großer Liegenschaften und Brachflächen	18
3.8 Stadtregionale Kooperation und Steuerung	21
3.9 Instrumente des Besonderen Städtebaurechts	22
3.10 Bürgerbeteiligung bei der Entwicklung von Flächen	24
3.11 Prozessmanagement	25
4. Handlungsempfehlungen und Forderungen	26
4.1 Handlungsempfehlungen an die Städte	26
4.2 Forderungen an EU, Bund und Länder	28
4.3 Erwartungen an private Kooperationspartner	30
Best Practice Beispiele	31
Städte mit Baulandbeschlüssen	33
Quellenangaben	34

Vorbemerkungen

Integrierte, an strategischen Zielen ausgerichtete Stadtentwicklung findet ihren Niederschlag in den unterschiedlichsten Ansprüchen an Fläche. Die Konkurrenz der Nutzungsansprüche hat sich verschärft. So stehen zum Beispiel Wohnen oder soziale Infrastruktur als Nutzungsart oft mit gewerblicher Nutzung im Wettbewerb um die Fläche. Wohnen und Gewerbe wiederum rivalisieren mit dem ebenfalls erforderlichen Freiraum. Diese konkurrierenden Nutzungsansprüche setzen zwingend voraus, dass Städte sich über die strategischen Ziele der Stadtentwicklung verständigen und ihr Handeln daran orientieren. Strategisches Flächenmanagement und strategische Stadtentwicklung bedingen sich wechselseitig¹. Nur in dieser Verbindung können die Städte Zielkonflikte lösen und den vielfältigen und wachsenden Anforderungen gerecht werden, die an sie gestellt werden.

Flächenkreislaufwirtschaft steht in diesem Positionspapier im Fokus der Betrachtung. Darunter wird ein integraler strategischer Steuerungsansatz zur Reduzierung des Flächenverbrauchs und zur nachhaltigen erneuten Nutzung von Brachflächen verstanden². In diesem Ansatz werden alle unterschiedlichen Flächenarten betrachtet und die Anforderungen, die aus den Zielen der Stadtentwicklung resultieren, berücksichtigt. Strategisches Flächenmanagement im Sinne der Flächenkreislaufwirtschaft³ ist ein umfassender Handlungsansatz. Kosten-Nutzen-Betrachtungen gehören auf kommunaler Ebene ebenso dazu wie moderne Steuerungsmethoden innerhalb der Verwaltung.

Fläche ist ein zunehmend knappes Gut. Um ihren zentralen Aufgaben der Daseinsvorsorge nachzukommen und Stadtentwicklung nachhaltig zu betreiben, brauchen Städte auch künftig eine angemessene strategische Grundstücksreserve. Strategisches Flächenmanagement und aktive Liegenschaftspolitik sind trotz angespannter Haushaltslage und zahlreichen weiteren Herausforderungen mehr denn je Kernaufgaben der kommunalen Zukunftssicherung. Das fiskalische Ziel von Liegenschaftspolitik darf dabei nicht im Vordergrund stehen. Vielmehr sollte auch die Liegenschaftspolitik als ein Instrument strategischen Flächenmanagements darauf ausgerichtet sein, die Steuerungs- und Strategiefähigkeit der Städte zu bewahren.

Schlagworte, wie Globalisierung und Internationalisierung, Klimawandel und Umweltkonflikte, Demografischer Wandel sowie Heterogenisierung und soziale Polarisierung der Gesellschaft, enge Vorgaben zur Nachhaltigkeit bei der Flächeninanspruchnahme (30-Hektar-Ziel) – und damit der Vorrang der Innen- vor der Außenentwicklung – skizzieren neben immer enger werdenden finanziellen Spielräumen die aktuellen Herausforderungen, vor denen die Städte heute stehen.

Vor diesem Hintergrund hat der Deutsche Städtetag in seinen mit dem Thema befassten Fachkommissionen beschlossen, das 2002 vorgelegte Positionspapier „Strategisches Flächenmanagement und Bodenwirtschaft“ den aktuellen Herausforderungen anzupassen, neue Entwicklungen und Lösungsansätze aufzuzeigen und eine überarbeitete Fassung des Positionspapiers vorzulegen. Vertreter der Fachkommissionen Stadtentwicklungsplanung, Liegenschaften, Wirtschaftsförderung und Stadtplanung haben an dieser Neufassung mitgewirkt.

¹ Aspekte der strategischen, integrierten Stadtentwicklung werden ausführlich im DST-Positionspapier „Integrierte Stadtentwicklungsplanung und Stadtentwicklungsmanagement“ vom März 2011 betrachtet und deshalb in diesem Text nicht weiter vertieft.

² Die Definition erfolgt in Anlehnung an das gemeinsame Forschungsvorhaben des Experimentellen Wohnungs- und Städtebaus (ExWoSt) vom Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR), dem Deutschen Institut für Urbanistik (Difu) und anderen aus den Jahren 2003 bis 2006.

³ Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung: Perspektive Flächenkreislaufwirtschaft, Kreislaufnutzung in der städtischen/stadtregionalen Flächennutzung – Fläche im Kreis, ExWoSt-Forschungsvorhaben 2003 – 2007.

Dieses Positionspapier gibt keine Patentrezepte für strategisches Flächenmanagement. Strategische Ziele, Finanzierung und Organisationsform sind jeweils vor Ort zu entscheiden. Das Papier spiegelt jedoch den reichen Schatz an Erfahrungen⁴ mit Instrumenten und Lösungsansätzen des strategischen Flächenmanagements wider, den die Städte mittlerweile aufweisen. Es verdichtet diese Erfahrungen zu Handlungsempfehlungen für die Mitgliedsstädte des Deutschen Städtetages und leitet daraus Forderungen an die EU, den Bund und die Länder ab. Darüber hinaus soll mit diesem Positionspapier der Dialog mit der privaten Bau- und Immobilienwirtschaft, den Bauherren, Projektentwicklern, Planern und Architekten sowie deren Kammern und Verbänden gefördert werden.

1. Aktuelle Herausforderungen

Die im Folgenden dargestellten Trends, aus denen Herausforderungen für die Städte resultieren, sind notgedrungen allgemein gehalten. Gemeinsam ist ihnen, dass sie ihren Niederschlag in Flächenbedarf haben. Die jeweiligen lokalen Verhältnisse können von Stadt zu Stadt sehr unterschiedlich sein. Die Zielvorgaben für Flächenpolitik auf Basis eines politisch legitimierten Zielsystems der strategischen Stadtentwicklung werden vor Ort unterschiedlich definiert. Nahezu allen Städten gemeinsam sind jedoch die schrumpfenden finanziellen Spielräume.

Strategisches Flächenmanagement ist eine methodische Vorgehensweise, die Bereitstellung und Verteilung der Flächen zu optimieren. Es ist keine Methode, Zielkonflikte zu lösen. Die dargestellten Herausforderungen skizzieren das Spannungsfeld, in dem Stadtentwicklung sich bewegt. Teilweise führen unterschiedliche Merkmalsausprägungen innerhalb eines Trends bereits zu Zielkonflikten.

- Wachsende Haushaltsdefizite bei gleichzeitig steigenden Sozialausgaben kennzeichnen die **Finanzsituation** der meisten Städte. Die Handlungsfähigkeit einzelner Kommunen ist dadurch bereits stark eingeschränkt. In Einzelfällen kann dies zur Folge haben, dass anspruchsvolle Flächen mit hohem Entwicklungsaufwand nicht im Sinne einer nachhaltigen und integrierten Stadtentwicklung aufbereitet und einer neuen Nutzung zugeführt werden können.
- **Flächenknappheit** in zahlreichen Städten sowie das erklärte Ziel der Bundesregierung, den Flächenverbrauch bis 2020 auf 30 Hektar pro Tag zu begrenzen, lassen sich nur durch effiziente Nutzung der vorhandenen Flächen und wirksames Flächenmanagement begegnen. Selbst Städte mit rechnerischem Flächenüberschuss aufgrund von (altindustriellen) Brachen können dennoch ebenfalls von faktischer Flächenknappheit betroffen sein, da die Finanzen zur Revitalisierung der Brachen nicht vorhanden sind, un geplante Flächen jedoch nicht zur Verfügung stehen.
- **Globalisierung der Märkte und Internationalisierung der Wirtschaft** führen nicht nur unmittelbar zu Mehrbedarf an Gewerbe- oder Industrieflächen oder zur Aufgabe bisher gewerblich/industriell genutzter Flächen als Folge des strukturellen Wandels in der Wirtschaft. Sie führen auch zu einem neuen Arbeitertypus mit hohen Ansprüchen an ein urbanes Arbeits- und Wohnumfeld. Im Wettbewerb der Städte um Unternehmen müssen sich die Kommunen nicht nur als Wirtschaftsstandort, sondern auch als attraktiver Wohnstandort mit einer Vielzahl von kulturellen und sozialen Einrichtungen profilieren. Wohnbauflächen konkurrieren mit Gewerbeflächen, Grünflächen und Sondergebieten für Versorgung und Einrichtungen für Bildung, Soziales und Gesundheit.
- Dieser Trend korrespondiert mit Aspekten des **Demografischen Wandels**, der mit alternder Gesellschaft und wachsender oder schrumpfender Bevölkerung nur unzu-

⁴ Nicht alle Erfahrungen können in diesem Text ausgeführt werden. Best-Practice-Beispiele mit Angaben zu den entsprechenden Internet-Seiten sind deshalb im Anhang benannt.

reichend beschrieben ist. Vielmehr sind vor allem die großen Städte von einer heterogenen Bevölkerungsstruktur mit einer Vielzahl von Lebensweisen gekennzeichnet, die Anhaltspunkte für zukünftige Flächenbedarfe gibt. In manchen Großstädten ist schon heute jeder zweite Haushalt ein Einpersonenhaushalt. Gleichzeitig ist eine Vielfalt anderer Wohnformen nicht nur modellhaft zu beobachten: So entstehen z.B. Wohnprojekte wie Mehrgenerationenwohnen, Wohnen für Hilfe oder altersgerechte Wohngemeinschaften. Außerdem ist zu beobachten, dass Familien in größerem Umfang als in der Vergangenheit in zentrumsnahen Wohngebieten mit guter Versorgung verbleiben.

- Veränderte Lebenswirklichkeiten haben Konsequenzen im **Mobilitätsverhalten** der Bewohner der Städte. Vor allem in der Gruppe der 18- bis 34-jährigen, meist urbanen Bevölkerung, die in den kommenden Jahren in besonderem Maße zum Bevölkerungswachstum einzelner Städte beitragen wird, ist seit einigen Jahren ein deutlicher Rückgang des Pkw-Besitzes und auch der Pkw-Nutzung zu beobachten⁵. Die Ansprüche an einen gut ausgebauten ÖPNV, an attraktive Fuß- und Radwegeverbindungen und an ein vernetztes, verkehrsträgerübergreifendes Mobilitätsangebot steigen in der Folge – mit Konsequenzen für die Flächenverteilung. Außerdem sind bei der Ausweisung von Wohnbauflächen neben Parkplätzen Flächen für gemeinschaftliche Pkw-Nutzungen zu berücksichtigen. In den Innenstädten werden öffentliche und private Abstellflächen für Car- und Bike-Sharing-Angebote benötigt, gegebenenfalls ausgerüstet als Ladestationen für Elektroautos und Pedelecs.
- **Multilokalität** als soziale Praxis und spezielle Version von Mobilität lässt sich zunehmend beobachten. Bedingt durch das Auseinanderfallen von Wohn- und Arbeitsort, von Studienort und weiterhin bewohntem Elternhaus oder einfach durch die persönliche Präferenz für verschiedene Orte entsteht eine neue Kombination von Wohnen und Mobilität. Ein erhöhter Flächenverbrauch pro Kopf und veränderte Raumanprüche sind die Folge dieser neuen Mobilität, erhöhte Anforderungen an die raumzeitliche Überbrückung von Distanzen sind weitere Konsequenzen, die Stadtentwicklung und Planung in Zukunft berücksichtigen müssen⁶.
- **Rückläufige Bevölkerungszahlen** und ein steigender Altersdurchschnitt in einer größer werdenden Gruppe von Städten und Regionen sind ebenso zu beobachten wie **steigende Bevölkerungszahlen** in einer kleineren Gruppe von Städten. Die Trennlinie läuft dabei nicht einheitlich zwischen Ost und West oder zwischen Nord und Süd. Einerseits profitieren süd- und westdeutsche Städte von Wanderungsbewegungen aus dem Osten Deutschlands. Zum anderen sind aber auch die Kernstädte des Ruhrgebietes von Bevölkerungsrückgang betroffen, während ostdeutsche Städte mit hoher Lebensqualität vom Zuzug zahlungskräftiger Senioren, von Studenten oder anderen Bevölkerungsgruppen berichten können. Ein weiterer Faktor sind **innereuropäische Wanderungen**: Spanier, Italiener, Griechen oder Menschen aus dem Osten Europas nutzen die Arbeitsmarktchancen in Deutschland, da ihnen in ihren Heimatländern die berufliche Perspektive fehlt.

Unterschiede sind oft in enger Nachbarschaft zu beobachten. So besteht in den Metropolen an Rhein und Ruhr ein **konkurrierendes Nebeneinander von wachsenden und schrumpfenden Städten**. Aber auch innerhalb einzelner Städte und Stadtteile lassen sich kleinräumig gegenläufige Trends in der Bevölkerungsentwicklung beobachten. Dies gilt besonders für Wohnsiedlungen mit relativ homogener Altersstruktur. Der **Trend hin zum Wohnen in urbanen Lagen** erzeugt in wachsenden Städten zusätzlichen Druck auf die Fläche – für den Wohnungsbau und die entsprechende

⁵ Verschiedene Untersuchungen kommen zu diesem Ergebnis. Hier: Institut für Mobilitätsforschung, Mobilität junger Menschen im Wandel – multimodaler und weiblicher, München 2011.

⁶ Siehe dazu ausführlich: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, Informationen zur Raumentwicklung Heft 1 / 2, 2009.

Infrastruktur. Bei den Lösungsansätzen und den Handlungsempfehlungen für strategisches Flächenmanagement gilt es, diese unterschiedlichen Tendenzen zu berücksichtigen.

- **Soziale Herausforderungen** korrespondieren mit den Aufgaben der Kommunen im Rahmen der **Daseinsvorsorge**. Investitionen in Bildungseinrichtungen, Kindertagesstätten oder Familienzentren – mit den daraus resultierenden Flächenansprüchen – führen zu steigenden Belastungen der kommunalen Haushalte. Auch die kommunale Wohnungspolitik ist gefordert. Mit Hilfe der ihr innewohnenden Steuerungsfunktion lässt sich der Polarisierung der Stadtgesellschaft zumindest in Ansätzen entgegenwirken. Aktive Wohnungspolitik setzt jedoch geeignete und bezahlbare Flächen voraus.
- Der **Klimawandel** betrifft die Städte auf verschiedenen Ebenen: Zum einen gilt es einer **weiteren Verschärfung** auch auf kommunaler Ebene entgegen zu wirken. Stichworte hierbei sind Energieverbrauch und klimaschädliche Emissionen durch Gebäude, Produktion und Verkehr. Kompakte Innenentwicklung (gegenüber großflächiger Außenentwicklung), angemessene Begrünung und Vorrang für den Fahrrad-, Fuß- und öffentlichen Verkehr sind planerische Ansätze mit Konsequenzen für die Fläche.

Zum anderen sind die Städte unmittelbar von den **Folgen des Klimawandels** betroffen. Ein Temperaturanstieg kann z.B. durch Frischluftschneisen und Grünflächen (Kaltluft) abgemildert werden. Zielkonflikte hinsichtlich der Inanspruchnahme von Fläche werden bei dieser Herausforderung unmittelbar erkennbar. So steht die kompakte Innenentwicklung mit ihrem geringeren Flächenverbrauch im Widerspruch zum ebenfalls erforderlichen Freiraumschutz (Frischluftschneisen).

Flächenrelevant ist der Klimawandel zudem mit Blick auf Sonderflächen, die für **Anlagen für erneuerbare Energien** ausgewiesen werden müssen. Gerade Anlagen zur Stromerzeugung aus Windenergie sind flächenintensiv, werden aber in der Regel nicht auf dem Gebiet großer Städte errichtet werden. Beides gilt gleichermaßen für Bioenergie – hoher Flächenbrauch bei geringer Betroffenheit der Städte.

- Brachfallende **Großliegenschaften bzw. Großimmobilien** sind eine weitere Herausforderung unter dem Aspekt des strategischen Flächenmanagements. Standen in der Vergangenheit vor allem Bahnflächen oder ehemals militärisch genutzte Flächen im Fokus, kommen heute auch innerstädtische Liegenschaften des Landes oder des Bundes hinzu, die für neue Nutzungen zur Verfügung stehen. Dazu zählen aufgegebene Schulstandorte ebenso wie ehemalige Krankenhäuser oder Landesbehörden.

Auch Unternehmen trennen sich von Flächen, die mittel- bis langfristig nicht mehr für die Produktion gebraucht werden, bzw. nicht mehr geeignet sind. Zum Teil handelt es sich bei diesen Brachflächen um sehr große Areale, die für neue Entwicklungen zur Verfügung stehen oder das Stadtbild auf lange Zeit negativ beeinflussen können, sofern keine interessanten Zwischennutzungen in Betracht kommen. Stehen diese Flächen in privatem Eigentum, stellt sich für die Kommune die Frage nach der Einflussmöglichkeit auf die weitere Entwicklung. Ein Ankauf mit den damit verbundenen Kosten für den Grundstückskauf, die oft erforderliche Beseitigung von Altlasten und die Aufbereitung der Fläche scheidet angesichts der Haushaltslage der meisten Kommunen in der Regel aus – sollte aber dennoch Ziel sein.

- Wachsende Ansprüche der Bevölkerung, über **Bürgerbeteiligung** oder andere Formen an der Entwicklung ihrer Stadt beteiligt zu werden, zeigen sich auch im Zusammenhang mit der (Um-/Neu-)Nutzung von Flächen. Flächenbedeutsame Großvorhaben sind ohne die Beteiligung der Bevölkerung nicht mehr zu realisieren. Zielkonflikte können so im Planungsprozess bereits gelöst oder zumindest verringert werden. Auch beim Thema Innenentwicklung sind die Betroffenen einzubinden. Beteiligungsprozesse sollten dabei frühzeitig beginnen und – soweit es möglich und sinnvoll erscheint – ergebnisoffen geführt werden. Das DST-Positionspapier „Beteiligungskultur

in der integrierten Stadtentwicklung“ vom August 2012 beschäftigt sich ausführlich mit diesen Fragestellungen.

Die im folgenden Kapitel skizzierten Ziele von strategischem Flächenmanagement und der Bodenwirtschaft sind unter dem Blickwinkel auf diese Herausforderungen für die Städte zu sehen. Entscheidend für den Erfolg wird in jedem Fall ein strategischer und nachhaltiger Umgang mit dem knappen Gut Fläche sein, der sich auf integrierte und abgestimmte Ziele der Stadtentwicklung berufen kann.

2. Ziele des strategischen Flächenmanagements und der Bodenwirtschaft

"Wer nicht weiß, wo er hin will, wird sich wundern, dass er ganz woanders ankommt"

(Mark Twain)

Der Begriff Flächenmanagement wird derzeit sowohl von der Begrifflichkeit als auch vom Bezug sehr unterschiedlich belegt. Sehr oft wird Flächenmanagement ähnlich wie der Begriff Flächenverbrauch reduziert auf die Nutzung oder Wiedernutzung als Siedlungs- und Verkehrsflächen.

Angesichts der unausweichlichen Tatsache, dass es sich bei Grund und Boden um eine begrenzte und nicht vermehrbare Ressource handelt (wenn man von küstennahen Sondereffekten absieht) ist die Definition weiter zu fassen.

Flächenmanagement ist ein integraler strategischer Handlungs- und Steuerungsansatz für sämtliche Flächen und Flächenarten in einer Stadt zur Optimierung der Bereitstellung und Verteilung der Flächen im Sinne der Daseinsvorsorge und der Flächenkreislaufwirtschaft. Es berücksichtigt die Anforderungen, die aus den Zielen der Stadt- und Freiraumentwicklung resultieren, innerhalb der Leitplanken begrenzter Ressourcen.

Der ganzheitliche Ansatz bedeutet, den Ausgleich zwischen konkurrierenden Ansprüchen an die Gesamtheit vorhandener Flächen zu schaffen, die sich aus der Realisierung sowohl städtebaulicher wie auch natur- und freiräumlicher Planungsabsichten zur Umsetzung sozialer, ökologischer und wirtschaftlicher Ziele ergeben. Die einleitend bereits genannten Herausforderungen wie z.B. Demografischer Wandel, Klimaveränderung oder Globalisierung der Märkte sind dabei ausdrücklich berücksichtigt.

Erfolgte in der Vergangenheit die Entwicklung von Siedlungs- und Verkehrsflächen durch Inanspruchnahme von Freiraumflächen zumeist der Landwirtschaft oder "ungenutzter" Flächen – die Überführung in eine "höherwertige" Nutzung – hat mittlerweile ein auch vom Gesetzgeber nachdrücklich unterstützter Bewusstseinswandel stattgefunden. Dies manifestiert sich unter anderem im Primat der Innenentwicklung oder der Verpflichtung zu Kompensationen, idealerweise bis hin zu einer strategischen, umfassenden Flächenkreislaufwirtschaft.

Strategien, Lösungsansätze und Instrumente werden im Folgenden unter verschiedenen Aspekten vertieft.

3. Lösungsansätze

3.1 Flächeninformationssystem und Monitoring

Flächeninformationssysteme geben Antworten auf Fragen wie „Wie verändert sich die Raum- und Flächennutzung?“ und „Wo gibt es welche Flächenreserven in welchem Umfang?“. Sie stellen damit eine der grundlegenden **Informationsquellen für die strategische Ausrichtung zukünftiger Flächennutzungen** dar. Generell ist unter einem Flächeninformationssystem die systematische Aufbereitung und Bereitstellung von Planungsdaten auf der Basis von Sekundärnutzungen vorhandener Verwaltungsdaten (ergänzt um sozio-ökonomische Daten) zu verstehen.

Ein Informationssystem sollte z. B. Aussagen ermöglichen über die

- tatsächliche Nutzung von Flächen
- geplante zukünftige Nutzung von Flächen
- Veränderungen in den Flächennutzungen
- Belastungen von Flächen (z.B. Altlasten, Lärm)
- Konversionsflächen, Baulandpotentiale, Baulücken
- Fehlentwicklungen bei der Flächeninanspruchnahme

Ein Flächeninformationssystem kann zusätzlich Daten über sektorale Strukturen und Entwicklungen sowie Daten über die zu erwartenden Wirkungen der verschiedenen in Frage kommenden Nutzungen aufnehmen. Es können außerdem empirische Daten eingepflegt werden, um die Wahrnehmung und Bewertung von Stadträumen durch die Bewohnerinnen und Bewohner zu berücksichtigen. Die erforderliche Informationsarchitektur erfordert dann ein Datenkonzept sowohl für flächenbezogene als auch für sachbezogene Informationen. So verstanden kann ein Flächeninformationssystem Teil eines gesamtstädtischen Informationssystems bzw. eines **Monitorings Stadtentwicklung** sein, auf dessen Basis den Entscheidungsträgern in Rat und Verwaltung die für strategische Entscheidungen notwendigen Informationen bereitgestellt werden.

Bei der Abwägung alternativer Inanspruchnahme von Flächen handelt es sich in aller Regel um klein- bzw. teilräumliche Fragestellungen. Dies bedeutet, dass die Daten in solchen räumlichen Zuschnitten zusammengeführt werden, die sowohl die einzelnen Fläche als auch die natürlichen oder sozioökonomischen Ein- und Auswirkungsräume darstellen können. Voraussetzung dafür ist, dass adressbezogene Daten vorliegen. Um die für die Nutzung von einzelfall- bzw. personenbezogenen Daten erforderlichen rechtlichen Voraussetzungen sicherstellen zu können, müssen **abgeschottete Statistikstellen** eingerichtet werden. Nur sie dürfen Einzeldaten aus Verwaltungsprozessen nutzen und als Historien speichern. Dies ist eine wichtige organisatorische Voraussetzung für ein Flächenmonitoring, und – im größeren Zusammenhang betrachtet – für ein Monitoring von Stadtentwicklungsprozessen.

3.2 Flächenentwicklungsmanagement

In der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie wird eine Reduzierung der Flächeninanspruchnahme für Siedlungszwecke durch eine **verstärkte Innenentwicklung** angestrebt. Dabei kommt **innovativen Lösungsansätzen** und Strategien⁷ eine besondere Bedeutung zu. Eine aktive Flächenentwicklung im Bestand bedeutet, regelmäßig die Verlagerung von Nutzungen an einen neuen Standort, die dafür erforderliche Entwicklung und Aufbereitung von Flächen am Neustandort, die städtebauliche Vorbereitung der gewünschten Nachnutzung, die Freilegung des Grundstücks bzw. Umbau der bestehenden Bausubstanz, veränderte Bodenordnung und Erschließung der Grundstücke am Altstandort zu organisieren.

⁷ Diese wurden als Beitrag zur nationalen Nachhaltigkeitsstrategie im Rahmen des Förderschwerpunkts „Forschung für die Reduzierung der Flächeninanspruchnahme und ein nachhaltiges Flächenmanagement (REFINA)“ des Bundesministeriums für Bildung und Forschung im Zeitraum von 2006 bis 2012 untersucht.

Insbesondere **komplexe Stadtumbauprozesse** erfordern dafür eine enge Verzahnung von privaten und öffentlichen Leistungsbestandteilen durch ein geeignetes **Prozessmanagement**, um einen Projekterfolg für alle Beteiligten sicherzustellen. Öffentliche und private Partner arbeiten dabei die vielfältigen städtebaulichen, rechtlichen, wirtschaftlichen und terminlichen Abhängigkeiten von Stadtumbauprozessen und den damit verbundenen Regelungsbedarf häufig in städtebaulichen Verträgen auf oder gehen öffentlich-private Partnerschaften ein. Können städtebauliche Zielvorstellungen auf diese Weise nicht realisiert werden und sind die rechtlichen Voraussetzungen gegeben, kann auf die Instrumente des Besonderen Städtebaurechts zurückgegriffen werden (siehe 3.9: Instrumente des Besonderen Städtebaurechts).

Auch unterhalb der Schwelle von Großvorhaben – die in der Regel in öffentlich-privaten Partnerschaften durch eine Projektgesellschaft oder durch einen Entwicklungs- oder Sanierungsträger gesteuert werden - wird mit dem Vorrang der Innenentwicklung zunehmend ein **operatives Flächenentwicklungsmanagement** als gute Verwaltungspraxis erforderlich, das vermehrt Elemente aus der o. g. Praxis aufnimmt. Durch diese aktive Form der städtebaulichen Projektentwicklung soll die Mitwirkungsbereitschaft von privaten Akteuren auch ohne den Einsatz des Besonderen Städtebaurechts gefördert und der Komplexität von Stadtumbauprozessen mit ihren vielfältigen Abhängigkeiten in einem Projekt besser entsprochen werden.

Operatives Flächenmanagement stellt somit einen adäquaten Ansatz für beabsichtigte städtebauliche Neuordnung in komplexen Lagen dar – beispielsweise für das Ziel der Realisierung eines neuen gemischt genutzten Quartiers auf einer bisherigen Gewerbefläche mit teilweise aufgelassener Nutzung – und ist eine wichtige Voraussetzung, um die im Rahmen eines strategischen Flächenmanagements für die Siedlungsentwicklung programmierten Flächenpotenziale für die Innenentwicklung auch tatsächlich erfolgreich zu aktivieren.

Für diese deutlich über die klassische Baulandentwicklung hinausgehenden Anforderungen haben Kommunen bereits vielfältige Erfahrungen mit einzelnen Komponenten eines operativen Flächenmanagements projektbezogen gesammelt. Seltener sind jedoch bislang stadtweite, **systemische Ansätze eines operativen Flächenentwicklungsmanagements**, die geeignet sind, das volle Potenzial des kommunalen Leistungssystems zu erschließen.

Einen weitgehenden Ansatz stellt hier das **gebietsbezogene Projektmanagement** der Landeshauptstadt Stuttgart dar. Operatives Flächenentwicklungsmanagement umfasst danach:

- **kooperative Planungsverfahren** mit einer extern unterstützten Kommunikation und Moderation mit allen Verfahrensbeteiligten, die von einer **gemeinsamen Potenzialanalyse des Standortes** ausgehen,
- kommunale **Beratungs- und Fördermöglichkeiten** z.B. für eine erforderliche Betriebsverlagerung oder Investitionen am neuen Standort,
- konkrete **Beratungsleistungen für den Gebäuderück- und -umbau**,
- eine **fiskalische Wirkungsanalyse**,
- ein **Marketingkonzept** für den Standort sowie
- die **Bewertung der Umwelt- und Altlastensituation**.

Integraler Bestandteil eines operativen Flächenmanagements sind zudem Aspekte der **Qualitätssicherung**, die u. a. die Durchführung von Wettbewerbsverfahren und die Definition ökologischer Mindeststandards umfassen.

Einflüsse und **Dynamiken auf den Immobilienmärkten** – die neben der Angebots- und Nachfragesituation auf dem lokalen Grundstücks- und Immobilienmarkt auch die Lage auf den internationalen Finanzmärkten spiegeln – führen zu sich häufig verschiebenden Renditeerwartungen von Investoren und Finanzierungsmöglichkeiten von Immobilien – seien es Büroimmobilien, Einzelhandelsobjekte oder der Wohnungsbau. Demgegenüber ist die Schaffung von Baurechten durch die Kommune ein vergleichsweise langwieriger Prozess, deren

Gewährung auf Dauer angelegt ist, um letztlich Rechtssicherheit und Rechtsfrieden zu schaffen.

In einer Situation angespannter Wohnungsmärkte in vielen Großstädten der westlichen Bundesländer kann eine **systematische Betrachtung des aktuellen Ertragspotentials geschaffener, aber noch nicht ausgeschöpfter Baurechte** – beispielsweise für Büronutzungen in gemischten Bauflächen in innerstädtischen Lagen – eine Chance zur Aktivierung zusätzlicher Wohnungsbaupotenziale durch eine Verschiebung der Nutzungsanteile zugunsten des Wohnens leisten. Dabei kann u. U. auch eine Nachjustierung der zumutbaren Beiträge für die Erstellung sozialer Infrastruktur sowie für die Realisierung von preisgünstigen Wohnraum auf der Basis der erwarteten Planungswertsteigerungen im Sinne einer sozialgerechten Bodenordnung erfolgen (siehe 3.4: Baulandbeschluss).

Eine eventuell damit einhergehende **Verdichtung** in Geltungsbereichen älterer Bebauungspläne sowie im unbeplanten Innenbereich findet ihre Grenzen in einer kritischen Reflexion eines vertretbaren Maßes der baulichen Nutzung unter aktuellen Bedingungen, das angesichts der **besonderen Bedeutung von klimaproduktiven Flächen und kleinklimatisch bedeutsamen Baumbeständen in Innenstadtlagen** auch zu einer Rücknahme von Baurechten im Einzelfall führen kann.

Andererseits führt eine **qualifizierte Verdichtung** des Bestandes zu erhöhten Anforderungen an die bauliche-räumliche Gestaltung und birgt oftmals die Chance, die Wohn- und Freiraumqualität zu erhöhen. Eine erhöhte Einwohnerdichte kann zu erhöhter sozialer Interaktionsdichte in einem Stadtquartier mit urbanen Qualitäten führen. Letztlich trägt „**mehr Stadt in der Stadt**“ auch zur dauerhaften Tragfähigkeit von öffentlicher sozialer und technischer Infrastruktur sowie von privaten Versorgungsangeboten bei.

Neben den daraus erwachsenden Möglichkeiten in Verhandlungen mit Grundstückseigentümern, Investoren und Immobilienprojektentwicklern im konkreten städtebaulichen Projekt zeigt dies, dass von einer **systematischen und qualifizierten immobilienwirtschaftlichen Betrachtung von Baurechten** und der aktuellen Dynamik auf dem Grundstücks- und Immobilienmarkt wichtige Beiträge für ein strategisches Flächenmanagement erwartet werden können.

Dafür ist ein Perspektivwechsel zu einer nachhaltigeren, „**bewirtschaftenden Sichtweise auf die aktuelle Bodennutzung und den Siedlungsbestand**“ angezeigt. Dies kann einerseits zu einer stärkeren Berücksichtigung der immobilienwirtschaftlichen Realisierbarkeit vorgesehener baulicher Nutzungen in städtebaulichen Konzepten beitragen, andererseits strategisch die Nutzung von Markttrends für Ziele der Stadtentwicklung unterstützen.

Eine **stärkere Berücksichtigung der Lebenszyklen von Immobilien** und des immobilienwirtschaftlichen Umfelds kann zudem dazu beitragen, einen realistischen Blick für den **geeigneten Zeitpunkt von Interventionen** der Kommune in ein Quartier und den Immobilienbestand zu bestimmen.

Um dies realisieren zu können, ist die **immobilienwirtschaftliche und stadtwirtschaftliche Expertise auf Seiten der Kommunen** zu stärken und diese Kompetenz systemisch bereits in die Stadtentwicklungsplanung einzubringen.

3.3 Stadtwirtschaftliche Bewertung von Baulandpotenzialen

In der Stadterneuerung und bei städtebaulichen Entwicklungsmaßnahmen in Sinne des Besonderen Städtebaurechts sind **Kosten- und Finanzierungsübersichten** nach §149 BauGB zu erstellen. Bereits in den vorbereitenden Untersuchungen wird mit vertretbarem Aufwand geprüft, ob eine intendierte Maßnahme durchführbar ist.

In einer Kosten- und Finanzierungsübersicht werden alle erkennbaren Kostenpositionen zusammengestellt, die einer Kommune aus der Durchführung der **Gesamtmaßnahme** entstehen. Erwartete Einnahmen werden den Kosten gegenüber gestellt und eine Finanzierung wird aufgezeigt. Ergänzend wird dargestellt, welche Maßnahmen andere Träger öffentlicher

Belange im Zusammenhang mit dem Projekt durchführen werden (z. B. der Bau eines S-Bahn-Haltespunktes oder eines Autobahnanschlusses). Die städtebaulichen Qualitäten entziehen sich in der Regel ökonomischen Bewertungskriterien. Deshalb müssen diese in einem besonderen Qualifizierungsverfahren berücksichtigt und in die Gesamtbewertung mit eingestellt werden. Hierfür sind geeignete Modelle und Verfahren zu entwickeln.

In eine **Kosten- und Finanzierungsübersicht** fließen folgende Kostenpositionen ein:

- Projektvorbereitung (Planungs- und Beratungsleistungen, Öffentlichkeitsarbeit),
- Ordnungsmaßnahmen (Bodenordnung, Grunderwerb, evtl. Betriebsverlagerungen, Freilegung von Grundstücken, Herstellung oder Änderung von Erschließungsmaßnahmen),
- vorgesehene Baumaßnahmen (Modernisierung, Instandsetzung, Neubau und Errichtung von Gemeinbedarfseinrichtungen).

Einnahmeseitig werden Ausgleichs- und Erschließungsbeiträge sowie evtl. Fördermittel dargestellt.

Über die Notwendigkeit, die zügige und einheitliche Durchführbarkeit der Maßnahme aufzuzeigen und auch die Finanzierungskosten einzustellen, ist es erforderlich, die Ansätze zu dynamisieren – d.h. Annahmen über den zeitlichen Projektverlauf zu machen und Zinsbelastungen darzustellen. Damit werden die **wechselseitigen Abhängigkeiten von Projektkosten, der gewünschten städtebaulichen Qualität der Entwicklung und die Laufzeit der Maßnahme** thematisiert und transparent – und im Fall der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahmen damit auch das **Entwicklungsrisiko** der Kommune.

Vergleichbare Anforderungen einer **Projektentwicklungsrechnung** ergeben sich regelmäßig auch bei komplexen städtebaulichen Projekten, die nicht nach dem Besonderen Städtebaurecht gehandhabt werden. Öffentlich-private Partnerschaften für die Realisierung von Großprojekten und städtebauliche Verträge über die Konversion aufgegebener Bahn-, Post- und Industrieareale erfordern ein analoges Vorgehen.

Demgegenüber gehen im **klassischen Modell der Baulandentwicklung** mit einer Angebotsplanung, anschließendem Bodenordnungsverfahren und der Herstellung der öffentlichen Erschließung die Kosten nicht in eine Gesamtrechnung ein – und werden nicht in vergleichbarem Umfang transparent. Dies führt zu einer systematischen Verzerrung im Kostenvergleich zwischen der Innen- zur Außenentwicklung – dem sogenannten **Kostenparadoxon der Baulandentwicklung** – zu Lasten der Innenentwicklung.⁸

Bereits in einer Phase der Ziel- und Strategiebildung für ein strategisches Flächenmanagement könnte eine **Wirtschaftlichkeitsanalyse** der Entwicklung von Baulandpotenzialen **aus stadtwirtschaftlicher Perspektive** einen Beitrag leisten, um Einschätzungen zu ökonomischen Randbedingungen und zur Realisierbarkeit von Zielen der künftigen Siedlungsentwicklung vorzunehmen. Dem erwarteten Nutzen der Entwicklung können die Kosten gegenübergestellt werden. Auf dieser Basis wären auch Szenarien einer künftigen Stadtentwicklung transparent diskutierbar.

Derartige ausführliche Analysen der stadt- und volkswirtschaftlichen Effekte der beabsichtigten Siedlungsentwicklung finden heute – in Erweiterung von Projektentwicklungsrechnungen – i. d. R. immer dann statt, wenn die ökonomischen Ergebnisse von städtebaulichen Entwicklungsmaßnahmen aufgrund erheblicher finanzieller Defizite akut in der Kritik stehen oder aus anderen Gründen erläuterungsbedürftig werden.⁹ Stadtwirtschaftliche Berechnungen

⁸ Umweltbundesamt 2009: Von der Außen- zur Innenentwicklung in Städten und Gemeinden. Das Kostenparadoxon der Baulandentwicklung. Dessau. Verfügbar unter:

http://www.umweltbundesamt.de/uba-info-medien/mysql_medien.php?anfrage=Kennnummer&Suchwort=3858

⁹ Stadtwirtschaftliche Analysen wurden z. B. zu den Berliner Entwicklungsbereichen Wasserstadt Spandau und Rummelsburger Bucht und dem Bornstedter Feld in Potsdam erstellt.

sind jedoch nur sinnvoll, wenn sie methodisch auch die gewünschte städtebauliche Qualität berücksichtigen.

3.4 Baulandbeschluss

Städtebau und Wohnungsbaupolitik kosten Geld. Die Stadt kann hier als Initiatorin einer vorsorgenden Baulandpolitik auftreten und eine Strategie zur Baulandpolitik entwickeln. Ein Baulandbeschluss bietet die Möglichkeit, die von zusätzlich geschaffenem Baurecht begünstigten Eigentümer bzw. Investoren im Rahmen von städtebaulichen Verträgen an den **Kosten und Aufwendungen zu beteiligen**, die der Stadt für städtebauliche Maßnahmen entstehen oder entstanden sind und die Voraussetzung oder Folge der geplanten Maßnahmen sind (z. B. Einrichtungen der öffentlichen Infrastruktur im weiteren Sinne, aber auch Erschließungsmaßnahmen, Straßenausbaumaßnahmen etc). Auch die Übernahme von bereits entstandenen Kosten der Stadt ist möglich. Zu beachten ist aber stets das **Koppelungsverbot** sowie das Erfordernis der **Kausalität**. Auch müssen vereinbarte Leistung und Gegenleistung **angemessen** sein. Dadurch können finanzielle Lasten zwischen Kommune und Planungsbegünstigten gerecht verteilt, die kommunalen Haushalte vor untragbaren (Vor-)Finanzierungslasten bewahrt und eine zügige Umsetzung von privaten Stadtentwicklungsprojekten gewährleistet werden. Die Verfahrensgrundsätze hierfür sind **transparent** und **verbindlich** für alle Beteiligten festzulegen.

Eine Vielzahl von Städten hat ihre baulandpolitischen Grundsätze in einem **Baulandbeschluss** verbindlich festgelegt und einheitliche politische Maßgaben insbesondere zur Baulandbereitstellung und -umwidmung, zur Finanzierung der durch die Schaffung von Baurecht ausgelösten Kosten, zur Sicherstellung von Kontingenten für den geförderten Wohnungsbau sowie zur Qualitätssicherung gefasst.

Die Stadt München gehörte zu den ersten Städten, die 1994 einen solchen Grundsatzbeschluss zur „Sozialgerechten Bodennutzung“ getroffen hat. Voraussetzung für die Anwendung des Münchener Modells ist, dass einerseits ein Grundstück durch einen neuen Bebauungsplan eine nicht unerhebliche Bodenwertsteigerung erfährt und andererseits bei der Stadt ursächliche Kosten und Lasten i. S. d. § 11 BauGB entstehen. Eine Verfahrenseinleitung erfolgt nur, wenn sich der Planungsbegünstigte vor Einleitung des Bebauungsplanverfahrens mit der Anwendung der Verfahrensgrundsätze zur sozialgerechten Bodennutzung einverstanden erklärt. Das Münchener Modell gewährleistet Transparenz, Gleichbehandlung und Kalkulierbarkeit. Es schafft im Interesse einer sozial ausgewogenen und stabilen Zusammensetzung der Bevölkerung **Wohnraum für Personen mit geringem und mittlerem Einkommen** – und zwar nicht konzentriert an wenigen Stellen der Stadt, sondern breit verteilt im jeweiligen Bebauungsplangebiet oder in unmittelbarer Nachbarschaft mit einer einheitlichen Quote von 30 % der neu entstehenden Wohnungen. Darüber hinaus ist sichergestellt, dass die erforderliche Infrastruktur realisiert werden kann. Das Münchener Modell gewährleistet zudem, dass den Planungsbegünstigten mindestens ein Drittel des planungsbedingten Wertzuwachses verbleibt und damit die von den Planungsbegünstigten zu erbringenden Leistungen angemessen sind.

Einzelne Städte haben in ihrem Baulandbeschluss auch **städtebauliche, grünordnerische und energetische Mindeststandards** im Sinne einer guten planerischen Praxis bestimmt. Sie umfassen beispielsweise die Sicherstellung einer Wohnungsquote von mindestens 20 % insbesondere bei innerstädtischen Bauprojekten, die Entrichtung einer Ersatzzahlung für umgewidmete Gewerbeflächen zugunsten der Anlage von Gewerbehöfen, die Sicherstellung einer Bauträgervielfalt bei größeren Wohnungsbauprojekten z.B. ab 200 WE oder die Berücksichtigung von Baugemeinschaften. Darüber hinaus werden verbindliche ökologische Standards zur Grünausstattung und Begrünung, zur Höhe der Erdüberdeckung von Tiefgaragen (z.B. mindestens 100 cm), zur Breite von Gewässerrandstreifen ab Böschungsoberkante (z.B. mindestens 5 m) oder zur Unterschreitung der Energieeinsparverordnung festgelegt.

Die Umsetzung von Baulandbeschlüssen kann sowohl über städtebauliche Verträge als auch – bei mehreren Eigentümern – über eine freiwillige Umlegung erfolgen.

3.5 Kommunale Bodenwirtschaft

Die Städte sind in der Regel die größten Grundeigentümer in ihrem Stadtgebiet. Auch wenn ein Teil davon wie Infrastrukturflächen, Verkehrsflächen, Ver- und Entsorgungsanlagen oder öffentliche Gebäude und Anlagen primär nicht disponibel sind, sind die Städte doch ein einflussreicher Akteur am Grundstücksmarkt. Um diese Rolle wirksam auszufüllen, bedarf es wie in der Vergangenheit einer vorausschauenden Bodenpolitik.

Ein gezielter Erwerb bei bereits konkreten Planungsabsichten heizt den Grundstücksmarkt an und wirkt damit preistreibend. Daher ist ein Grunderwerb im Sinne einer vorausschauenden Bodenbevorratung die langfristig erfolgreichere Strategie. Diese Langfristigkeit erfordert eine generations- und politikzyklen-übergreifende Denk- und Handlungsweise. Städte, die in früheren Jahren und Jahrzehnten eine strategische Bodenbevorratung betrieben haben, profitieren heute von deren Ergebnissen. Dies sollte im Sinne einer liegenschaftspolitischen Nachhaltigkeit im Rahmen der finanziellen Möglichkeiten für kommende Jahre und Jahrzehnte weiter verfolgt werden.

Da jedoch in immer mehr Kommunen die finanziellen Spielräume für Flächenankäufe kaum noch vorhanden sind, wird die kommunale Steuermöglichkeit zunehmend eingeschränkt. Hier sind neue Wege erforderlich, den Kommunen Spielräume für Flächenankäufe zu schaffen und damit unerwünschte Entwicklungen zu verhindern und eine nachhaltige Stadtentwicklungspolitik zu fördern.

Strategische Bodenvorratspolitik kann dabei nicht unter ausschließlich monetären Aspekten betrachtet werden, sie ist Teil der allgemeinen Daseinsvorsorge. Wer handeln will, braucht eine (freie) Hand. Solange das städtische Grundvermögen und dessen Erwerb und Verkauf vornehmlich unter Haushaltsgesichtspunkten abgehandelt werden, ist ein Flächenmanagement mit dem Ziel der Stadtentwicklung und Daseinsvorsorge nur eingeschränkt umsetzbar.

Die Erfahrung vieler Städte zeigt, dass es richtig war, beispielsweise ehemalige Industriebrachen zur Revitalisierung und Attraktivitätssteigerung zu erwerben und unter Beteiligung öffentlicher und privater Investoren zu entwickeln – und dafür Geld in die Hand zu nehmen. Herausforderungen dieser Art werden, wenn man ernsthaft Innenentwicklung betreiben will, zukünftig verstärkt auf die Städte zukommen.

Gezielte Steuerung setzt jedoch voraus, dass Kommunen über Eingriffsmöglichkeiten verfügen. Nur dann können leerstehende, untergenutzte oder verfallende Immobilien privater Eigentümer zielgerichtet einer neuen Nutzung zugeführt werden. Diese sogenannten Problemimmobilien haben negative Auswirkungen auf das Umfeld und verhindern oft städtebauliche Entwicklungen. Kosten für die ggf. notwendige Sicherung sowie die Bereithaltung der Infrastruktur sollten dem Eigentümer auferlegt werden können. Zudem müsste zur Vermeidung von negativen Auswirkungen auf das Umfeld die Bereitstellung für Zwischennutzungen verlangt werden können.

In Städten oder Stadtteilen, in denen historisch bedingt der Anteil disponiblen städtischen Grundeigentums gering ist, erfahren wir dieses Defizit als erhebliches Hindernis für Planung, Wiedernutzung und Bodenordnung. Bei diesen Maßnahmen handelt es sich bei weitem nicht nur um Entwicklung von neuen Siedlungs- und Verkehrsflächen, sondern zunehmend um die Realisierung von naturnahen Planungsabsichten, wie beispielsweise Ausgleichsflächen, Biotopverbund oder Ersatzaufforstungen.

Neben dem Grundstückserwerb steht die Grundstücksverwertung. Hier kann neben dem Verkauf, Verpachtung oder Erbbaurechtsverträgen die Eigentumsfunktion unter strategischen Aspekten oder z.B. bei Altlastenflächen zum Haftungsverbleib beibehalten werden. Mit der Vergabe speziell der städtischen Baugrundstücke verfügen die Städte über ein wichtiges Steuerungsinstrument, mit dem über den Grundstücksmarkt hinaus gesellschafts- und stadtentwicklungspolitische Ziele verfolgt werden können. Als beispielhaft sind die Vergabe von

Wohnbaugrundstücken nach sozialen Vergabekriterien zur Versorgung breiter Bevölkerungsschichten mit Wohneigentum, die Anhandgabe von Grundstücken als Ergebnis eines erfolgreichen Investorenauswahlverfahrens oder Konzeptausschreibung sowie die Vergabe von Grundstücken im Rahmen der Wirtschaftsförderung zu nennen.

Die Einflussnahme der städtischen Liegenschaftspolitik bleibt aber nicht bei der Anhandgabe städtischer Baugrundstücke stehen. Damit die mit der Vergabe dieser Grundstücke verbundenen Ziele auch erreicht werden, können mit der Veräußerung auch Bauverpflichtungen für die Erwerber verbunden werden, innerhalb einer bestimmten Frist (in der Regel 18 Monate) das Grundstück auch zu bebauen, deren Erfüllung mit entsprechenden Rechten zu Gunsten der Städte im Grundbuch gesichert wird. Hierdurch wird Brachen innerhalb bereits ausgewiesener Baugebiete entgegengewirkt.

Neben der Möglichkeit, ein nicht vertragsgemäß bebautes Grundstück zurückzuerwerben, können sich die Städte durch ein im Grundbuch eingetragenes dingliches Vorkaufsrecht absichern, dass dieses ehemals städtische Grundstück nicht im Rahmen von Spekulationsgeschäften weiterveräußert wird. Allerdings kann die in jüngerer Zeit verstärkt zu beobachtende Entwicklung, dass Grundstücke als Sacheinlage in speziell hierfür gegründeten Gesellschaften durch Veräußerung der Gesellschaft den Eigentümer wechseln, diese Möglichkeit aushehlen.

Nicht nur in der Grundstücks politik, sondern auch in der Grundstücksverwaltung ist eine vorausschauende Handlungsweise entsprechend den Zielen der Stadtentwicklung und Daseinsvorsorge notwendig. In Zukunft wird wegen immer kürzer werdenden Nutzungszyklen (vor allem im gewerblichen Bereich) die Vorausplanung von Nutzungsketten an Bedeutung gewinnen. Dabei ist zu beachten, was die bisherige Nutzung hinterlässt. Zur Überbrückung von Lücken können Zwischennutzungen mit geringeren rechtlichen Einschränkungen eingesetzt werden. Der rechtliche Rahmen zur Schaffung von Nutzungszyklen kann durch Kombination zwischen Bauleitplanung (Rahmen), städtebaulichem Vertrag (Detail) und dinglichen Rechten (Sicherung) erreicht werden.

Zur erheblichen Reduzierung des Flächenneuverbrauchs und der Inanspruchnahme von „grüner Wiese“ ist u. a. der Wiedernutzung innerer Flächenpotenziale konsequent Vorrang einzuräumen. Bislang geplante Außenentwicklungsflächen/Neubaugebiete sind zu überprüfen. Steigende Aufbereitungskosten und das meist private Eigentum von ehemaligen industriell genutzten Flächen verhindern die Inwertsetzung von Brachflächen. Solange die Aufbereitungskosten den Marktwert der Fläche bei Neunutzung gemäß stadtplanerischer Vorgaben übersteigen, wird ein privater Eigentümer keine Aufbereitung anstreben. Aufgrund der geringen städtischen Budgets für Ankäufe (und zu erwarteten Verlusten nach Aufbereitung und Verkauf) ist auch die Übernahme durch die Kommune oft faktisch ausgeschlossen

Eine Lösungsmöglichkeit wäre ein (kommunaler) Grundstücksfonds, der bei entsprechender Kapitalausstattung in der Lage ist, Flächen aufzukaufen, aufzubereiten und zu Marktpreisen wieder zu veräußern. Dabei können dann die planerischen Ziele vertraglich festgelegt werden. Voraussetzung ist eine entsprechende Kapitalausstattung. Der Grundstücksfonds NRW ist nach Jahren erfolgreicher Strukturpolitik wegen schrumpfender Kapitalausstattung eingestellt worden.

Wenn eine wirtschaftliche Nachnutzung von Brachflächen in begründeten Einzelfällen nach intensiven Bemühungen und auch absehbar zukünftig nicht darstellbar ist (hoher Erschließungsaufwand, Mehrgründungsaufwand...), sollte den Kommunen nachrangig die Möglichkeit eröffnet werden, diese Flächen zu Grünflächen umzuwidmen und im Gegenzug die planerische GI/GE-Ausweisung auf Frei- bzw. Grünflächen zu übertragen. Über die planerische Ausweisung hinaus ist in diesen Fällen jedoch sicherzustellen, dass die ehemaligen Brachflächen adäquat aufbereitet und saniert werden und dass mit dem Tausch nicht unerwünschte Außenentwicklungen forciert werden. Mit diesem Vorgehen wird kein zusätzlicher Flächenverbrauch begründet, sondern eine sinnvolle Umverteilung von Flächenpotentialen erreicht.

Auch die Rückumwandlung von Planungsbrachen sollte zur Gewinnung von Planungsrecht an anderer Stelle genutzt werden können. Wenn für eine Fläche Planungsrecht geschaffen wurde und die angestrebte Nutzung nach einer Zeit von z.B. fünf Jahren nicht umgesetzt werden, sollte das neue Planungsrecht aufgehoben und ggf. an anderer Stelle geschaffen werden können.

Ein zusätzliches Instrument städtischer Liegenschaftspolitik ist das im Baugesetzbuch verankerte gesetzliche Vorkaufsrecht. Das sog. "Allgemeine Vorkaufsrecht" steht der Kommune im Geltungsbereich eines Bebauungsplans sowohl für bebaute als auch für unbebaute Grundstücke zu, soweit im Bebauungsplan für diese Flächen eine Nutzung für öffentliche Zwecke festgesetzt ist. Das Vorkaufsrecht gilt auch (für alle Grundstücke) in einem Umlegungs-, Entwicklungs- und Stadtumbaugebiet, Sanierungsgebiet sowie im Geltungsbereich einer Erhaltungssatzung. Voraussetzung für die Ausübung des Vorkaufsrechts ist stets, dass das Wohl der Allgemeinheit dies rechtfertigt. Damit können Städte steuernd in Stadtentwicklung und damit in das Flächenmanagement eingreifen, indem sie die entsprechenden Flächen übernehmen. Gerade im Rahmen der vielfach auch von Bundesunternehmen betriebenen Verkäufe an Immobilienfonds kann dieses Mittel greifen.

Auch das Besondere Vorkaufsrecht, das zu seiner Entstehung einer besonderen Satzung der Kommune bedarf ("Satzungsvorkaufsrecht"), ist ein wirksames Instrument zur Steuerung der Stadtentwicklung.

Gute Erfahrungen wurden auch mit dem Instrument der Umlegung (Bodenordnung nach den §§ 45 bis 79 BauGB) gemacht. Das Umlegungsverfahren als gesetzlich geregeltes „Tauschverfahren“ dient dazu, unter Verfahrensherrschaft der Stadt Grundstücke in einem abgegrenzten Gebiet (dem Geltungsbereich eines Bebauungsplanes oder aus Gründen einer geordneten städtebaulichen Entwicklung zur Verwirklichung der innerhalb eines im Zusammenhang bebauten Ortsteils zulässigen Nutzung) so umzugestalten, dass sie entsprechend den jeweils geltenden bauplanungsrechtlichen Vorgaben oder nach der Eigenart der näheren Umgebung genutzt werden können. Der Umlegung kommt eine rein ordnende Funktion auf der Grundlage von vorher getroffenen oder vorgefundenen Verteilungsentscheidungen zu und kann dazu beitragen, Flächen kostensparend zu mobilisieren. Zwar greift die Umlegung in den Eigentumsbestand ein, formt diesen aber im Interesse des Eigentümers um und ist daher gegenüber der Enteignung das wesentlich mildere Mittel, da sie auf Kooperation und Wert- sowie Bestandserhaltung gerichtet ist, statt auf Konfrontation und Wegnahme gegen Geldentschädigung.

Wesentliche Voraussetzung für eine erfolgreiche kommunale Bodenwirtschaft, bei Wirtschaftlichkeitsanalysen, bei der Projektentwicklung, aber auch beim Einsatz der Instrumente des Besonderen Städtebaurechts ist die plausible Ermittlung und Dokumentation der maßgeblichen Immobilienwerte (insbesondere der Bodenwerte).

Hierbei können die Kommunen auf die i. d. R. bei den kreisfreien Städten und Landkreisen ansässigen, selbstständigen und unabhängigen Gutachterausschüsse zurückgreifen (§ 192 BauGB), die u. a. räumlich verdichtete und inhaltlich differenzierte Daten über den regionalen Grundstücksmarkt zur Verfügung stellen und damit wesentlich zur Immobilienmarkttransparenz beitragen. Daneben können die ehrenamtlich und unabhängig besetzten Gutachterausschüsse bei konkreten Bewertungsanlässen zur Ermittlung der benötigten Verkehrswerte herangezogen werden.

3.6 Freiraumentwicklung durch Flächenpools, Ökokonten und Bodenfonds

Flächenpools, Ökokonten und Bodenfonds dienen der zielgerichteten Stärkung der **Freiraumsicherung und -entwicklung** im städtischen und regionalen Kontext. So kann der Bodenfonds zur ökologischen Aufwertung bspw. von Brachflächen sowie zu einem räumlichen Verbund von größeren, zusammenhängenden Flächen beitragen, um großräumige Achsen ökologischer Vorrangflächen wiederherzustellen und Grünzüge miteinander zu vernetzen. Durch die Arrondierung von Kompensationsflächen wird ein

effektives und kostengünstiges Pflege- und Entwicklungsmanagement für Kompensationsmaßnahmen erreicht. In Kooperation mit den Vertragspartnern (Eingreifern) wird ein gemeinsames Flächenmanagement bei Kompensationsmaßnahmen angeboten, das u. a. der Standortsicherung und Erweiterung von Firmen in Städten und Gemeinden, der Baulandentwicklung und der Infrastrukturverbesserung dient.

Eine vielfältige Produktpalette landschaftspflegerischer und forstlicher Aufwertungsmaßnahmen steht in Flächenpools, Ökokonten und Bodenfonds zur eingriffskonformen Nutzung bereit. Hierdurch können Trägern von Vorhaben **Kompensationsmaßnahmen** als Komplettpaket angeboten werden. Diese Komplettleistung beinhaltet die Flächensicherung sowie alle ingenieurtechnischen Leistungen der Planung, Vorbereitung, Überwachung, Abrechnung und Qualitätskontrolle.

Die Durchführung von **Kompensationsmaßnahmen** sowie die Einrichtung von Ökokonten und Flächenpools erfolgen je nach Ausprägung des Poolbetreibers auf kommunaler, regionaler oder auch landesweiter Ebene. Die hierfür bereitgestellten Flächen werden durch oder in Absprache mit den unteren Landschaftsbehörden ökologisch entwickelt. Beispiele dafür sind:

- Ersatzaufforstungen,
- Anlage von Waldrändern,
- Umbau von Waldbeständen in einen naturnäheren Zustand,
- Erhalt von Beständen aus Alt- und Totholz,
- Pflanzung von Bäumen, Hecken und Feldgehölzen,
- Anlage von Streuobstwiesen,
- Extensivierung von landwirtschaftlichen Flächen,
- produktionsintegrierte Maßnahmen in der Landwirtschaft,
- Maßnahmen zur Entwicklung von Saumstrukturen,
- Entsiegelung von Flächen,
- Anlage oder Renaturierung von Gewässern sowie
- Maßnahmen zur dauerhaften Verbesserung des Biotop- und Artenschutzes.

Über einen langfristigen Zeitraum (bis 30 Jahre) schließt sich eine vertraglich abgesicherte und auf Dauer angelegte Pflege an.

Ein solches Angebot bietet sowohl für den Projektträger als auch für die Stadt bzw. die Region etliche Vorteile: Bauverfahren werden beschleunigt, da für den Projektträger zeitintensive Recherche-, Verhandlungs- und Planungstätigkeiten entfallen. Die Kompensationsmaßnahmen werden auf geeigneten Flächen umgesetzt. Die dauerhafte Sicherung der Flächen ist durch effektive und langfristige Pflege, Sicherung der Funktionsfähigkeit und Flächenmonitoring gewährleistet. Für den Projektträger entfällt die selbständige Konzeptionierung von Kompensationsmaßnahmen. Der Freiraum der Stadt bzw. der Region kann durch räumliche Bündelung und Konzentration der Kompensationsmaßnahmen auf Schwerpunkträume zielgerichtet gestärkt und entwickelt werden. Gestörte Ökosysteme können wiederhergestellt und das Landschaftsbild aufgewertet werden. Die Naturschutzwirkung wird durch sinnvolle gesamtstädtische oder regionale Einbindung und gezielte großräumige Vernetzung von naturnahen Flächen gestärkt.

3.7 Management großer Liegenschaften und Brachflächen

Es ist keine Seltenheit: Entscheidungen auf höchster Ebene zu Bahn-, Post- und Bundeswehrreformen, Standortentwicklungen im Rahmen einer globalisierten Wirtschaft, hinterlassen große räumliche, für die ursprünglichen Zwecke nicht mehr benötigte Areale. Flächen zwischen 40 und 600 ha, geeignet, um nachhaltig die zukünftige Stadtentwicklung einer Kommune oder Region auf Jahre zu prägen, im besten wie im schlechtesten Sinne, werden auf den Markt geworfen.

Zurzeit gibt es rund 139.000 ha Brachflächen in Deutschland – im Gros resultierend aus Altindustrieflächen, ehemaligen Bahn- und Militärflächen.¹⁰

Die Größen der Flächen und die Lagen bieten nachhaltige **Chancen für die Stadtentwicklung**:

- Nicht selten befinden sich brach gefallene Flächen in innenstadtnahen Lagen (z. B. Bahnflächen, aufgegebene Post- oder Gewerbestandorte).
- Vorhandene, gut ausgebaute Infrastruktur (z. B. im Verkehrsbereich) markiert häufig die besondere Eignung des Standorts.
- Große Flächenpotentiale ermöglichen es, die langfristigen Bedarfe an neuen Wohnungen und Gewerbeflächen zu erfüllen. Gerade die bedarfsgerechte Beschaffung von Wohnen für die Menschen in der Stadt, aber auch für Neubürger, eröffnet neue Zukunftsperspektiven.
- Die Realisierung von neuen innovativen Konzepten mit einer urbanen Mischnutzung aus Wohnen und Arbeiten ist planbar.
- Die Bewahrung von Orten der Identifikation mit Bestandsgebäuden und Schaffung neuer Architekturqualität können das Gesamtimage einer Stadt und Region nachhaltig positiv prägen.
- Kreative Planungsprozesse bieten die Chance für die Einbeziehung von allen Akteuren sowie Bürgerinnen und Bürgern.

Kurzum: Die Chancen für die Stadtentwicklung erfordern ein zielgerichtetes und mutiges Handeln der Städte. Denn zugleich liegen auch die **Gefahren** auf der Hand (denen die Kommunen in manchen Fällen durch Instrumente des Besonderen Städtebaurechts begegnen können; siehe 3.9):

- Die Flächengröße übersteigt mancherorts den städtischen Flächenbedarf für Wohnen, Gewerbe und Infrastruktur und kann zu Verwerfungen auf dem Grundstücksmarkt führen.
- Die lange Zeit brach liegenden Flächen schädigen das Image einer Stadt, insbesondere auch dann, wenn diese einen wahrnehmbaren Siedlungsbereich im Stadtgefüge einnehmen.
- Die Wertigkeit der Immobilie ist durch lange Leerstände negativ betroffen.
- Die Hoffnung, dass der Markt früher oder später die „Brachflächenproblematik“ löst, ist trügerisch. Erfahrene Entwickler weisen darauf hin, dass sich in der Regel ein Großteil der Brachflächen nur mit einer Defizitförderung durch Land und Bund sowie durch einen erheblichen Zeit- und Personalaufwand entwickeln lassen. Hinzu kommt, dass die Größe der Brache auch nicht dazu geeignet ist, en passant von den städtischen Verwaltungen neben dem Alltagsgeschäft bearbeitet zu werden.

Große Brachflächenentwicklungen stellen die Stadtverwaltungen vor **neue Managementaufgaben** und erfordern neue Managementstrukturen. Der Start liegt bei der Kommune. In ihrem Interesse sind bei der Wiedernutzung der Brachen zunächst die gesamtstädtischen Ziele zu definieren, mit der Bürgerschaft zu erörtern und in einer gemeinsamen Vision festzuhalten. In Perspektivenwerkstätten, Wettbewerben oder anderen dialogorientierten Verfahren wird das grundlegende Fundament für die zukünftige Entwicklung und die Akzeptanz des Geländes gelegt.

Hierauf basierend sind unterschiedliche Modelle der Projektentwicklung denkbar. Entscheidend wird in jedem Fall sein, wie die Kommune ihre städtebaulichen Ziele im Rahmen des jeweiligen Entwicklungsmodells durch direkte Beteiligung, städtebauliche Vorgaben im Rah-

¹⁰ Regionale Agentur GmbH (Hrsg.): Dokumentation der Regionale 2010 in der Region Köln/Bonn, Köln 2012

men von städtebaulichen Verträgen oder Wahrnehmung von hoheitlichen Aufgaben sichert. Die Wahrnehmung von Sicherungsinstrumenten gemäß BauGB, wie der Einleitungsbeschluss für den städtebaulichen Entwicklungsbereich, ist grundlegend.

Klassischerweise werden folgende inhaltliche und methodische **Aufgabenfelder** definiert:

- Projektentwicklung (Analysen, Strategien, Wirtschaftlichkeitsabschätzung),
- Städtebauliche Planung (Wettbewerbe, Rahmenplanung, Bauleitplanung, Fachplanung),
- Grundstücksmanagement (Ankauf/Bodenordnung),
- Realisierung (Herrichtung, Erschließung, Vermarktung).

Ein begleitendes Zeit-, Kosten- und Qualitätsmanagement durchläuft alle Phasen. Ein fertiges Rezept aus dem Lehrbuch wird es jedoch nicht geben. Erfahrungen aus vielen Jahren der Brachflächenentwicklung belegen, dass die betroffenen Städte auf ihre Situation angepasste Strukturen und Konzepte finden müssen. Der lokale und regionale Erfahrungsfundus dient dabei allen als ideenreiche Basis für die Umsetzung. Gerade die innerstädtischen Entwicklungen – da immer von divergierenden Interessenslagen geprägt – erfordern ein kluges Informations- und Öffentlichkeitsmanagement. Gerade bei größeren Brachflächen kommt der zeitlichen Staffelung der Projektentwicklung und Realisierung eine große Bedeutung zu, um bedarfsangepasste Entwicklungen zu gewährleisten.

Umso wichtiger ist, dass im ersten Schritt Politik und Verwaltung im Rahmen der Projektentwicklung, von Experten unterstützt, gemeinsam mit der Bürgerschaft im umfassenden Sinne das Leitbild der zukünftigen Entwicklung erörtern und festlegen. Der spätere Erfolg in der Realisierung baulicher Vorhaben wird häufig am Grad der Umsetzung des gefundenen städtebaulichen Leitbildes gemessen.

Für die Umsetzung stehen verschiedene Organisationsformen zur Verfügung. Bei der Entwicklung großer innerstädtischer Brachflächen wird sehr schnell deutlich, dass für das Management eigenständige Arbeitsstrukturen mit den erforderlichen Kompetenzen für die Brachflächenentwicklung zu installieren sind. Diese können auch durch verwaltungsinterne Projektstrukturen oder städtische Gesellschaftsstrukturen mit externen Kooperationspartnern geordnet werden. Der städtische Einfluss auf Eigengesellschaften ist in einem Dienstleistungs- oder Treuhändervertrag sicher zu stellen.

Bei den Überlegungen zur Implementierung neuer **Organisationsformen** lassen sich drei Modelltypen unterscheiden:

- Das **Treuhändermodell**: Ein Treuhänder arbeitet im eigenen Namen und auf Rechnung der Kommunen. Ein Entwicklungsträgervertrag regelt die Aufgabenwahrnehmung. Die hoheitliche Aufgabe verbleibt bei der Kommune.
- Das **Public-Private-Partnership-Modell**: Dies ist eine Form der Zusammenarbeit zwischen privaten Eigentümern/Investoren mit Kommunen. In der dafür gegründeten Gesellschaft mit den beteiligten Akteuren werden vertraglich die Anteile, Aufgaben, Zuständigkeiten und Kostenübernahmen geregelt.
- Das **Developer-Modell**: Hier wird ein privater Eigentümer/Investor durch Grundstückserwerb über die rechtliche und wirtschaftliche Verfügungsgewalt der Brachfläche. Über städtebauliche Verträge und die hoheitliche Aufgabenwahrnehmung ist die städtische Zielsetzung abzusichern.

In aller Regel werden die Organisationseinheiten folgende Aufgaben wahrnehmen:

- Durchführung von Wettbewerben, Mehrfachbeauftragungen, Ausstellungen, Projekttagen, Baustellenführungen,
- Grunderwerb der gesamten Flächen,
- Herrichtung, Erschließung und Vermarktung der Flächen.

Unbestritten ist, dass angesichts der finanziellen Situation der Kommunen mehr denn je über kooperative Modelle zur Stadtentwicklung nachgedacht werden muss. Gradmesser für die Eignung der Organisationsmodelle ist die Fragestellung, inwieweit es gelingt, die städtebaulichen Zielsetzungen mit den hinterlegten Bürgerwünschen in dem zukünftigen Planungs- und Umsetzungsprozess einzubringen und abzusichern. Eine intensive Arbeitskooperation mit städtischen Dienststellen ist dabei unerlässlich.

3.8 Stadtregionale Kooperation und Steuerung

Flächenknappheit in den Kernstädten, Bodenpreisgefälle zum Umland, Wohnpräferenzen der Bürger und Standortwahl von Unternehmen und öffentlichen Einrichtungen, aber auch eine gut ausgebaute Verkehrsinfrastruktur und die zu Fehlallokationen führenden steuerlichen Anreize (z.B. Entfernungspauschale, standortunabhängige Abschreibungsmöglichkeiten) haben zu Suburbanisierung und engen funktionalen Verflechtungen in den Stadtregionen geführt. Auch wenn der Trend "Zurück in die Stadt" in der Wohnortwahl deutlich zu beobachten ist, ist die Außenwanderung von Produktions- und Logistikbetrieben ungebrochen. Es besteht ein hochkomplexes Mehrebenengeflecht in einer Stadtregion, das **interkommunaler Problemlösungen** sowie Abstimmung und Steuerung bedarf.

Regionalplanung allein reicht zu einer wirksamen Koordination der Flächenpolitik in Stadtregionen nicht aus. Sie muss durch ein **regionales Flächenmanagement** für regionalbedeutende Siedlungs- und Freiraumnutzungen flankiert werden. Dies setzt voraus, dass alle beteiligten Partner daraus Nutzen erwarten können und ein fairer **Ausgleich von Vorteilen und Lasten** erfolgt.

Bislang sind nur wenige erfolgreiche Beispiele bekannt, die über ein allgemeines Regionalmarketing hinausgehen und auf freiwilliger Basis **operative Aufgaben** regional organisieren. Als positives Beispiel kann der in einzelnen Regionen wie dem Regionalverband Ruhr und der Region Stuttgart erfolgte Aufbau eines **regionalen Flächeninformationssystems** als Voraussetzung für ein regionales Flächenmanagement genannt werden.

In mehreren Regionen, beispielsweise in Hannover und Stuttgart sowie im grenzüberschreitenden Stadtentwicklungsverband Ulm/Neu-Ulm, besteht darüber hinaus eine **regionale Wirtschaftsförderungseinrichtung**. Wesentliches Merkmal des Stadtentwicklungsverbandes Ulm/Neu-Ulm ist außerdem die gemeinsame Vermarktung der Gewerbeflächen und der Gewerbesteuerausgleich zwischen beiden Städten.

Ein sehr guter Ansatz wäre die in mehreren Regionen Deutschlands vorüberlegte bzw. vorbereitete Einrichtung eines **Gewerbeflächenpools**. Bei diesem Pool würden die teilnehmenden Kommunen ihre Gewerbeflächen je nach ihrem monetären Wert und unter Berücksichtigung städtebaulicher, wirtschaftlicher und ökologischer Kriterien einbringen und die Kosten und Erlöse (z.B. Gewerbesteuer, Grundsteuer, Grundstückserlöse) entsprechend ihrem Anteil am Gewerbeflächenpool aufteilen. Auch Kommunen ohne eigene gewerbliche Flächenpotenziale könnten, wie in der Region Neckar-Alb vorgesehen, Anteile am Pool zu kaufen. Bislang scheitert die Einrichtung von Gewerbeflächenpools insbesondere an engen rechtlichen Vorgaben für Zweckverbandslösungen sowie an der schwierigen Definition des gerechten Ausgleichs von Pflichten und Lasten.

Für die bedarfsgerechte **Versorgung mit Wohnraum** und die angemessene Verteilung des sozialen Wohnungsbaus ist ebenso eine stadtregionale Kooperation vonnöten. Regionale Wohnbaukonferenzen, wie sie in Frankfurt und München existieren, leisten hierfür einen Beitrag.

Weitergehende stadtregionale Kooperations- und Steuerungsformen setzen **Verbandsmodelle** wie der Verband Region Stuttgart, die Region Hannover oder der Regionalverband Ruhr bzw. landesrechtliche Regelungen voraus, die die Kompetenzen zwischen Staat, Landkreisen und Städten bzw. Gemeinden neu ordnen.

Seit mehreren Jahren befindet sich zur stadtreionalen Steuerung der Siedlungsflächenentwicklung und wirksamen Begrenzung der Flächeninanspruchnahme das **Instrument der handelbaren Flächenausweisungsrechte** im politischen Diskussionsprozess. Danach sollen neue Siedlungsflächen dort ausgewiesen werden, wo dies unter Einhaltung der Umwelt- und Raumordnungsziele aus ökonomischer Sicht am sinnvollsten ist. Es ist inzwischen unstrittig, dass ein solches Instrumentarium nur ergänzend zur bestehenden Regionalplanung zum Einsatz kommen kann. Zur stadtreionalen Steuerung der Flächeninanspruchnahme wird eine restriktive und der Nachhaltigkeit verpflichtete Regionalplanung, die auch qualitative und räumliche Anforderungen berücksichtigt, als wesentlich zielgenauer angesehen.

Alternativ zum Instrument der handelbaren Flächenausweisungsrechte sollte **in der Regionalplanung eine verstärkte Kontingentsteuerung erfolgen**. Eine solche Steuerung erhält die kommunale Planungshoheit und wird gleichzeitig dem Freiraum- und Ressourcenschutz gerecht. Schon heute erfolgt in mehreren Regionalplänen die Begrenzung von Wohnbauflächen durch die Definition von konkreten Obergrenzen für die Flächeninanspruchnahme oder die Entwicklung neuer Wohneinheiten. Beispielsweise legt der Regionalplan Stuttgart als Orientierungswert für den Wohnflächenbedarf einen Zuwachs von 1,5% der Wohneinheiten für je 5 Jahre für alle Siedlungsbereiche und von 1% der Wohneinheiten für je 5 Jahre für die Bereiche mit Eigenentwicklung fest. Bislang sind die Wohneinheiten- oder Flächenkontingente in der Regel jedoch zu hoch bemessen, so dass sie in ihrer gegenwärtigen Ausprägung nur stellenweise eine Verringerung der Flächeninanspruchnahme bewirken. Die Kontingentsteuerung sollte von daher enger gefasst und verfeinert werden.

3.9 Instrumente des Besonderen Städtebaurechts

Hoheitliche Instrumente

Die **städtebauliche Erneuerung** ist eine strukturelle Daueraufgabe, die sich in vielen Städten und Gemeinden zu einer kommunalen Schwerpunktaufgabe entwickelt hat. Sie hat das Ziel, unter Einsatz der Instrumentarien des BauGB die Erhaltung, Erneuerung und Entwicklung von Städten und Gemeinden zu gewährleisten. Damit ist die städtebauliche Erneuerung vor dem Hintergrund ihrer Zielsetzung, die Wohn-, Arbeits- und Umweltqualität ganzer Stadtquartiere zu verbessern, ein wichtiger Baustein im Prozess des strategischen Flächenmanagements und kommunaler Liegenschaftspolitik. Gerade die zunehmend stringenter werdende Ausrichtung der Stadtentwicklung auf die Innenentwicklung lässt sich mit dem Instrumentarium des Besonderen Städtebaurechts gut flankieren.

Soweit drohender Flächenverfall und Mindernutzung in einzelnen Stadtteilen den Zustand des städtebaulichen Missstands erreicht hat, kann dem durch Festlegung einer **förmlichen Sanierungsmaßnahme** entgegengewirkt werden. Die zur Aufwertung der Sanierungsgebiete i.d.R. durchgeführten Maßnahmen (Gebäudesanierung, Umfeldgestaltung, Gemeinbedarf) können anteilig durch Städtebaufördermittel finanziert werden. Innerhalb der Sanierungsgebiete bestehen besondere gesetzliche Regularien für die Bautätigkeit und die Veräußerung von Grundstücken. Wichtige Ziele der städtebaulichen Erneuerung sind:

- sensible, denkmalschutzgerechte, umweltverträgliche und damit nachhaltige Sanierung der Gebäude unter Beachtung der Interessen der Bewohner,
- Verbesserung der Wohnumfeldqualität durch umfassende Umgestaltung, Sanierung und Begrünung von öffentlichen Straßen und Plätzen,
- Neuanlage und Förderung von Grünbereichen und Spielplätzen in öffentlichen wie privaten Bereichen,
- Bau und Finanzierung von Gemeinbedarfseinrichtungen wie z.B. Jugendhäuser und -treffs, Bibliotheken u. a.

Die erfolgreiche Behebung städtebaulicher Missstände und die damit einhergehende Aufwertung von Stadtquartieren steigert die Attraktivität dieses Standorts sowohl für die vorhandenen Bewohner als auch für neu Hinzuziehende. Eine gesteigerte Wohn- und Lebensqualität

in bereits vorhandener Bausubstanz kann somit auch ein Beitrag zum effektiven Flächeneinsatz sein.

Der Eigentümer eines im Sanierungsgebiet gelegenen Grundstücks hat zur Finanzierung der Sanierung an die Kommune einen Ausgleichsbetrag in Höhe der durch die Sanierung bedingten Bodenwertsteigerung seines Grundstücks zu leisten. Neben dem Aufwand auf Seiten der Kommune, die sanierungsbedingte Wertsteigerung (rechtssicher) feststellen zu müssen, fehlt auch vielfach die Akzeptanz der Grundstückseigentümer, sich an den Kosten der Sanierung zu beteiligen. Dies ist auch auf die notwendige längere Laufzeit von Sanierungsvorhaben zurückzuführen, wo nach Abschluss der Maßnahmen die Zustände des Quartiers zu deren Beginn bereits in Vergessenheit geraten sind. Unter bestimmten Voraussetzungen haben die Kommunen daher die Möglichkeit, durch Satzung eine alternative Ermittlung für den Ausgleichsbetrag festzulegen (§ 154 Abs. 2a) BauGB). Soweit es die städtebauliche Situation und das beabsichtigte Sanierungskonzept nicht erfordern, sämtliche Instrumente des Sanierungsrechts zur Anwendung kommen zu lassen, kann die Stadt auch das sog. „vereinfachte Sanierungsverfahren“ beschließen (§ 142 Abs. 4 BauGB) und insbesondere auch die Erhebung von Ausgleichbeträgen ausschließen.

Auch **Entwicklungsmaßnahmen** stellen ein städtebauliches Instrument der Kommunalentwicklung dar. Über die Aufschließung großer, bis dahin unbebauter Areale hinausgehend tragen Entwicklungsmaßnahmen heute auch zur Wiedernutzung brachliegender Flächen oder zur Neuordnung minder- oder fehlgenutzter Bereiche bei. Die Entwicklungsbereiche können heute erheblich kleinteiliger sein als nach altem Recht. Zudem ist der Kooperationsgedanke deutlich gestärkt worden: zwar ist vorgesehen, dass die Kommune die Grundstücke im städtebaulichen Entwicklungsbereich erwerben "soll", aber es gibt weitreichende Ausnahmen von diesem Grundsatz, insbesondere dann, wenn der Eigentümer bereit und in der Lage ist, die mit der Entwicklung verfolgten Ziele auf seinem Grundstück zu verwirklichen.

Mit der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme steht den Kommunen ein Vorbereitungs- und Durchführungsinstrument zur Verfügung, mit dem bedeutende und komplexe städtebauliche Aufgaben einheitlich und in einem von den Städten gesteuerten Prozess bewältigt werden können. Die städtebauliche Entwicklungsmaßnahme ist aber nicht beliebig einsetzbar, da sie einen Eingriff in verfassungsrechtlich geschützte Eigentumsrechte darstellt. Insofern ist die Maßnahme an gesetzlich definierte, sorgfältig zu begründende Anwendungs- und Festlegungsvoraussetzungen gebunden, deren Erfüllung oder Nicht-Erfüllung über den Einsatz des Instruments entscheiden. Die wichtigste Festlegungsvoraussetzung stellt der Nachweis des Allgemeinwohlerfordernisses dar.

Die beispielhafte Aufführung von Maßnahmen in § 165 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 engt die Bandbreite der in Betracht kommenden Ziele städtebaulicher Entwicklungsmaßnahmen nicht ein. Neben den ausdrücklich genannten Gründen kommt eine Vielzahl anderer öffentlicher Interessen in Betracht – inzwischen auch durch die Rechtsprechung bestätigt – aufgrund derer die Durchführung zum Wohl der Allgemeinheit erforderlich werden kann. Eine sorgfältige Vorbereitung zahlt sich auch nach Abschluss der Entwicklungsmaßnahme bei der Erhebung der Ausgleichsbeträge (einschlägig in den Fällen, in denen die Kommune vom Grunderwerb absieht) oder auch bei erforderlichen Abrechnungen gegenüber dem Fördermittelgeber aus.

Konsensuale Instrumente „Stadtumbau, Soziale Stadt“

Die Regelungen über den Stadtumbau (§§ 171 a – 171 d BauGB) wurden durch das EAG Bau 2004¹¹ eingeführt. Damit sollte der besonderen und in Zukunft zunehmenden Bedeutung von Stadtumbaua Maßnahmen in Reaktion auf die Strukturveränderungen (in diesem Fall: Schrumpfungen) vor allem in Demographie und Wirtschaft und den damit einhergehenden Auswirkungen auf die städtebauliche Entwicklung Rechnung getragen werden. Hierzu stehen den Kommunen zwar schon mit dem allgemeinen und Besonderen Städtebaurecht um-

¹¹ Europarechtsanpassungsgesetz-Bau (EAG Bau) vom 24.06.2004, BGBl. I, S. 1359.

fangreiche Instrumente zur Verfügung. Oftmals bedarf es des Einsatzes dieser Instrumente jedoch nicht bzw. nicht in vollem Umfang.

Die Vorschriften zum Stadtumbau bezwecken deshalb, den Kommunen die rechtlichen Grundlagen für die Durchführung solcher Stadtumbaumaßnahmen auch in solchen Gebieten zu geben, in denen es des Einsatzes der bisherigen städtebaurechtlichen Instrumente nicht oder nicht flächendeckend bedarf und der Stadtumbau besonders auch aufgrund konsensueller Regelungen – vor allem mit den betroffenen Eigentümern – durchgeführt werden kann. Die Vorschriften schaffen vor allem einen rechtlichen Rahmen für die durchzuführenden Stadtumbaumaßnahmen – einschließlich der dafür erforderlichen Gebietsfestlegung – für die Städtebauförderung¹² sowie für die Regelungsgegenstände städtebaulicher Verträge. Die Möglichkeit, durch städtebauliche Satzung ergänzend die Durchführung von Stadtumbaumaßnahmen vor gegenläufigen Entwicklungen zu sichern, ist dabei zusätzlich eröffnet. Damit leisten die Stadtumbau-Instrumente auch für die kommunale Flächen- und Liegenschaftspolitik einen wichtigen Beitrag.

Im engen Zusammenhang damit zu sehen ist die Vorschrift des § 171 e BauGB "Soziale Stadt". Das im Jahr 1999 eingeleitete Bund-Länder-Programm "Soziale Stadt" soll Städten, Orts- und Stadtteilen helfen, in denen sich soziale, wirtschaftliche und städtebauliche Probleme verschärfen. Diese Stadtteile sind durch hohe Arbeitslosigkeit, wirtschaftliche Probleme des mittelständischen Gewerbes, Defizite bei der Integration ausländischer Mitbürger, Vernachlässigung von Gebäuden und der öffentlichen Räume, Vandalismus und ähnlichen Erscheinungen belastet. Um die Programmziele wirkungsvoll zu unterstützen, ist ihre Aufnahme in das Baugesetzbuch erfolgt. Ziel ist dabei insbesondere die Verankerung geeigneter Beteiligungs- und vor allem Mitwirkungsmöglichkeiten und eine bessere Bündelung des Mitteleinsatzes.

Zwar mag diesem Instrument auf den ersten Blick ein unmittelbarer „Bodenbezug“, der es auch in das Blickfeld der geeigneten Maßnahmen für ein strategisches Flächenmanagement rücken würde, fehlen. Aber die Leitidee des Instruments ist es, vorhandene Kräfte zu mobilisieren, um in den Quartieren stabilisierende Entwicklungen und selbsttragende Prozesse in Gang zu bringen und damit zu einer Aufwertung der Quartiere beizutragen. Die damit einhergehende Schaffung (und der Erhalt) von attraktivem Wohn-, Arbeits- und Lebensraum für die Bürgerinnen und Bürger im Quartier kann daher auch für die Ziele des strategischen Flächenmanagements und der Bodenwirtschaft nutzbar gemacht werden. Die für das Programm „Soziale Stadt“ zu Verfügung stehenden Mittel wurden von Seiten des Bundes jedoch drastisch gekürzt.

3.10 Bürgerbeteiligung bei der Entwicklung von Flächen

Integrierte Stadtentwicklung basiert immer auf einer Abwägung zwischen konkurrierenden Partikularinteressen und Interessen des Gemeinwohls. Strategisches Flächenmanagement als Voraussetzung für eine integrierte Stadtentwicklungsplanung hat sich somit auch immer mit den vorhandenen Nutzungsansprüchen auseinanderzusetzen um zu einer nachhaltigen, integrierten Lösung beizutragen. Neben den öffentlichen und wirtschaftlichen Akteuren fordern nun zunehmend die Bürger als dritte Akteursgruppe die unmittelbare Berücksichtigung ihrer Interessen bei der Entwicklung ihres Lebensumfelds ein. Laut einer Studie der Bertelsmann-Stiftung gaben über 80 % der Befragten an, dass sie sich mehr Beteiligungs- und Mitsprachemöglichkeiten im politischen Prozess wünschen. Immerhin 60 % dieser Befragten äußerten zudem ihre Bereitschaft, sich in Form von Bürgerbegehren, Diskussionsforen oder Anhörungen aktiv zu beteiligen¹³.

¹² Im Entwurf der neuen VV Städtebauförderung ist eine Aufstockung der Fördermittel für den Stadtumbau-West vorgesehen, allerdings wird in gleichem Umfang das Programm Soziale Stadt gekürzt.

¹³ Bertelsmann Change (2011): Das Magazin der Bertelsmann Stiftung. Heft 2. S 18 Gütersloh.

Zeitpunkt, Inhalt, zu beteiligende Akteursgruppen sowie Verfahrensart und -ablauf sind wiederkehrende Themen, die es gilt im Vorfeld zu prüfen und zu entscheiden. Der allseits bekannte Grundsatz, dass Bürgerbeteiligung „so früh wie möglich und so spät als nötig“ durchzuführen ist, erleichtert die Abwägung nur geringfügig¹⁴. Mit Blick auf das strategische Flächenmanagement und insbesondere bei der Realisierung von Großprojekten empfiehlt es sich, bereits zu einem frühen Zeitpunkt eine öffentliche Beteiligung durchzuführen, da eine strategische Entscheidung ohne Bürgerbeteiligung nur bedingt nachhaltig ist. Leitvorstellungen bedürfen, insbesondere bei größeren und komplexeren Vorhaben, zunächst der Klärung der Interessen- und Bedarfslage der am Projekt beteiligten¹⁵. Insofern ist auch eine Beteiligung der Akteure im Zuge einer nachhaltigen Flächenkreislaufwirtschaft zu prüfen.

Einen beispielhaften Weg geht in diesem Zusammenhang die Stadt Duisburg mit dem Projekt Duisburg2027. Der dialog- und beteiligungsorientierte Ansatz verbindet das informelle Planungsinstrument einer Stadtentwicklungsstrategie mit dem formalen Verfahren der Neuaufstellung des Flächennutzungsplans. Die Beteiligung der Öffentlichkeit und von Fachakturen steht dabei neben der fachlichen Arbeit im Fokus. Die intensive öffentliche Diskussion von übergeordneten Zukunftsbildern sowie abstrakt strategischen und konkret räumlichen Zielen zu einer zukünftigen Nutzungsstruktur der Stadt Duisburg im informellen Prozessteil ermöglicht einen frühzeitigen Interessensausgleich zwischen langfristigen Zielen der Stadtentwicklung und Einzelinteressen o. g. Gruppen. In dieser Hinsicht ist das Projekt Duisburg2027 bereits jetzt eine wesentliche Grundlage für eine erfolgreiche, zukünftige Flächenentwicklung.¹⁶

Die Qualität von Bürgerbeteiligung kann vor allem an der Transparenz und der Ernsthaftigkeit, mit der sie durchgeführt wird, gemessen werden. Die verbindliche Vereinbarung von Spielregeln im Vorfeld, die Einbindung in das Entscheidungssystem der Verwaltung, Rückkopplung von Beteiligungsergebnissen und die Nachvollziehbarkeit von Entscheidungen in den Gremien sind wesentliche Qualitätskriterien. Hierzu bedarf es nicht nur eines respektvollen und sachlichen Umgangs, sondern auch eines Rollen- und Selbstverständniswandels bei Politik und Verwaltung. Eine Intensivierung der Bürgerbeteiligung ist nicht gleichbedeutend mit einem Machtverlust der repräsentativ gewählten Vertreter. Vielmehr trägt das Wissen der Bürgerschaft zu einer qualitativen Verbesserung der Entscheidungsgrundlage bei und stärkt somit die Legitimation der Repräsentanten.

Das Ziel einer aktiven Flächenkreislaufwirtschaft mit Fokus auf die Berücksichtigung von Nutzungsketten, die Wiedernutzung von minder genutzten und brachliegenden Flächen, einer Nachverdichtung im Innenbereich sowie parallel hierzu der Entsiegelung und Renaturierung von baulich nicht mehr benötigten Flächen ist nur unter Einbeziehung aller beteiligten Akteursgruppen zu erreichen. Die unterschiedlichen Zielsetzungen und Rahmenbedingungen vor Ort schließen ein standardisiertes Vorgehen aus. Bereits bestehende Best-Practice-Beispiele können allerdings eine erste Orientierung zu in der Praxis bereits angewendeten Methoden und Instrumenten geben¹⁷.

3.11 Prozessmanagement

Nachhaltiges und strategisches Flächenmanagement erfordert in hohem Maße Kommunikation, Kooperation und wirksame Steuerung. Patentrezepte gibt es dafür nicht. Organisationsform, Finanzierung und strategische Ziele sind jeweils vor Ort zu entscheiden. Eine aktive,

¹⁴ Handbuch zur Partizipation der Stadt Berlin

¹⁵ Stadt Heidelberg (2012): Leitlinien für mit gestaltende Bürgerbeteiligung in der Stadt Heidelberg. Gemeinderatsbeschluss vom 25. Juli 2012.

¹⁶ weitere Informationen: www.duisburg2027.de

¹⁷ Deutscher Städtetag (2013): Arbeitspapier „Beteiligungskultur in der integrierten Stadtentwicklung“, Köln.

bedarfsorientierte Steuerung ist ein ressortübergreifender kommunikativer Prozess mit allen Beteiligten und umfasst zeitliche und räumliche Prioritätensetzung, Finanzierung und begleitende Qualitätssicherung ebenso wie den Abbau von Mobilisierungshemmnissen. Ausführungen zum Prozessmanagement bzw. zum operativen Flächenmanagement bei komplexen Stadtumbauprozessen sind bereits in Kapitel 3.2 (Flächenentwicklungsmanagement) und in Kapitel 3.7 (Management großer Liegenschaften) enthalten. Die folgenden Ausführungen beziehen sich deshalb auf die sonstigen Fälle des strategischen Flächenmanagements.

Entsprechend der strategischen Bedeutung der Aufgabe sollten alle beteiligten Fachämter/Dezernate auf der strategischen wie auf der operativen Ebene durch geeignete Kooperationsstrukturen vernetzt werden. Zahlreiche Städte unterschiedlicher Größenordnung haben bereits gute Erfahrungen mit der Etablierung eines ressortübergreifenden, hochrangig besetzten und entscheidungsbefugten **Lenkungskreises "Flächenmanagement und Bodenwirtschaft"** gemacht. Zentrale Aufgaben dieses Lenkungskreises können sein:

- Prioritätensetzung bei der Flächenentwicklung
- Identifikation von Konflikten und Abstimmung von Lösungen
- Entscheidung über Kriterien zur Abwägung von Prioritäten und bei Nutzungskonflikten
- Beschluss von Zeit-Maßnahmen-Plänen
- Entscheidungen über die Aufstellung und operative Umsetzung eines Baulandbeschlusses bzw. einer sozialgerechten Bodennutzung.

Ein zentraler Erfolgsfaktor für die Arbeit des Lenkungskreises ist die Verbindlichkeit der getroffenen Entscheidungen für alle Beteiligten. Das operative Geschäft der Flächenbereitstellung sollte zentral von einem Ressort (Amt, Stabsstelle o. ä.) koordiniert werden. Dort sollte auch die Umsetzung der Beschlüsse des Lenkungskreises nachgehalten werden. Die konstruktive und zielgerichtete Zusammenarbeit aller am Prozess Beteiligten ist dabei unerlässlich.

4. Handlungsempfehlungen und Forderungen

4.1. Handlungsempfehlungen an die Städte

Ein in jeglicher Hinsicht ressourcenschonender Umgang mit dem knappen Gut Fläche entwickelt sich in den Städten immer mehr zu einem kommunikativen Prozess, der die rein planerischen und liegenschaftlichen Aktivitäten begleitet und unterstützt. Die im vorhergehenden Kapitel ausgearbeiteten Lösungsansätze beschreiben ausführlich, welche – zum Teil sehr innovativen – Wege die Städte bereits gehen. Handlungsempfehlungen an die Städte lassen sich aus jedem einzelnen Punkt ableiten. Die folgenden Ausführungen sind deshalb als eine Essenz aus den ausführlichen Lösungsansätzen zu verstehen, die kurz und knapp die wesentlichen Elemente von strategischem Flächenmanagement und Bodenwirtschaft skizzieren, ohne alle Lösungsansätze zu wiederholen.

1. **Strategischer Umgang mit Fläche** setzt vielfältige Informationen voraus. Ein **Flächeninformationssystem** bündelt alle relevanten Daten auf einer geeigneten Plattform. Idealerweise ist das Flächeninformationssystem Bestandteil eines gesamtstädtischen Monitorings zur Stadtentwicklung.

2. **Konsequente Innenentwicklung** verlangt ein strategisches und operatives Flächenentwicklungsmanagement. Innenentwicklung ist vielfach kein Selbstläufer. **Systematische Ansätze eines operativen Flächenmanagements** im Sinne einer Kreislaufwirtschaft umfassen alle Ebenen des Prozesses bis hin zu Qualitätssicherung und einer stärker bewirtschaftenden Sichtweise auf Bodennutzung und Siedlungsentwicklung.

3. **Kosten- und Finanzierungsübersichten** sieht der Gesetzgeber zwingend bei städtebaulichen Entwicklungsmaßnahmen und in der Stadterneuerung vor. Auch unabhängig von die-

sen Vorgaben sollten betriebs- und volkswirtschaftliche Kosten in Form einer **Wirtschaftlichkeitsanalyse** bei der Diskussion von Szenarien der Stadt- und Flächenentwicklung transparent unter Berücksichtigung der gewünschten städtebaulichen Qualität dargestellt und den Entscheidungen zugrunde gelegt werden. Mit den Gutachterausschüssen steht den Kommunen dabei eine kompetente Institution zur Verfügung, die durch ihre Wertermittlungen und Veröffentlichungen wesentlich zur örtlichen Immobilienmarkttransparenz beiträgt. Baulandpotenziale können so hinsichtlich ihrer Wirkung für das Quartier bewertet und Entscheidungen zur weiteren Nutzung qualifiziert getroffen werden. Die immobilienwirtschaftliche Expertise der Städte ist dazu auszubauen.

4. Ein **Baulandbeschluss** bietet die Möglichkeit, die von zusätzlich geschaffenem Baurecht begünstigten Eigentümer an den ursächlich dadurch ausgelösten Kosten und Lasten zu beteiligen und zugleich z.B. wohnungs- und sozialpolitische Ziele der Städte (z.B. zur Schaffung von Wohnraum für Personen mit geringem Einkommen) umzusetzen. Dieser Bestandteil eines Baulandbeschlusses ist auch unter dem Begriff „Sozialgerechte Bodennutzung“ oder „kooperatives Baulandmodell“ bekannt. Über einen Baulandbeschluss lassen sich darüber hinaus weitere **baulandpolitische Grundsätze** der Städte darstellen. Ein Baulandbeschluss schafft innerhalb der Städte und auch für Dritte Transparenz, Gleichbehandlung und Kalkulierbarkeit.

5. Trotz sinkender finanzieller Spielräume müssen die Städte in der **kommunalen Bodenvirtschaft** handlungsfähig bleiben. Dies betrifft sowohl den Ankauf als auch den Verkauf von Flächen. Strategische Bodenvorratspolitik sollte dabei möglichst nicht nur unter fiskalischen Aspekten gesehen werden. Vielmehr ist sie Bestandteil von Daseinsvorsorge und aktiver Stadtentwicklung. Wichtige Instrumente für die Städte sind in diesem Kontext: Vorausplanung von (Flächen-)Nutzungsketten, Vorrang von Brachflächenentwicklung vor neuem Flächenverbrauch, Nutzung des gesetzlichen Vorkaufsrechts und die Einrichtung eines kommunalen Grundstücksfonds.

6. **Freiraumsicherung und -entwicklung** durch Flächenpools, Ökokonten und Bodenfonds bietet die Chance, im städtischen und auch im regionalen Kontext Grünzüge oder großräumige Achsen ökologischer Vorrangflächen miteinander zu vernetzen. Abgestimmtes und vertraglich festgelegtes Flächenmanagement mit der Arrondierung von Kompensationsflächen dient nicht nur dem Grün- und Freiraumerhalt, sondern auch der Infrastrukturverbesserung und der Standortsicherung für Unternehmen. Die Grunderwerbs-, Herstellungs- und Folgekosten sind jedoch auch für die Freiflächen frühzeitig darzustellen und durch intelligente Konzepte in einem angemessenen Rahmen zu halten.

7. Standortentscheidungen großer Unternehmen oder von Bahn, Post oder Bundeswehr hinterlassen **Flächen in einer Größenordnung zwischen 40 und 600 ha** und bieten aufgrund ihrer Größe und ihrer Lage nachhaltige Chancen für die Stadtentwicklung. Das Management von Flächen in dieser Größenordnung stellt die Städte jedoch auch vor erhebliche **Steuerungs- und Managementaufgaben**. Neben der Möglichkeit, innerhalb einer Stadtverwaltung befristete Projekteinheiten einzurichten, können auch verschiedene Kooperationsmodelle mit Externen zur Bewältigung dieser komplexen Aufgaben Ziel führend sein: z.B. Treuhändermodell, PPP-Modell, Developer-Modell.

8. Angesichts von Flächenknappheit in den Kernstädten, Wohnpräferenzen der Bürger und Standortentscheidungen von Unternehmen wird deutlich, dass Flächenmanagement und Bodenvirtschaft in vielen Fällen nicht auf eine Kommune begrenzt werden kann. Vielmehr ist eine **stadregionale Kooperation und Steuerung** notwendig, um das knappe Gut Fläche im regionalen Ausgleich effizient zu nutzen. Regionales Flächenmanagement, das über die Regionalplanung hinausgeht und (Gewerbe-)Flächenpools werden als wichtig angesehen, ebenso regionale Wohnungsbaukonferenzen. Anstatt dem politisch diskutierten Instrument der handelbaren Flächenausweisungsrechte sollte in der Regionalplanung eine verstärkte und restriktivere Kontingentsteuerung erfolgen.

9. **Instrumente des Besonderen Städtebaurechts** lassen sich nach hoheitlichen und konsensualen Instrumenten unterscheiden. Die **städtebauliche Erneuerung** ist bereits in vielen

Städten zu einer Schwerpunktaufgabe geworden. Die **förmliche Sanierungsmaßnahme** zählt ebenso zu den hoheitlichen Instrumenten, mit denen Städte dem Flächenverfall und der Mindernutzung entgegen wirken können. Die städtebauliche **Entwicklungsmaßnahme** ist ein Instrument, das nur nach sorgfältiger Abwägung eingesetzt werden sollte, da sie einen Eingriff in Eigentumsrechte darstellt. Zu den konsensualen Instrumenten des Baugesetzbuches zählen der **Stadtumbau** und das Bund-Länder-Programm „**Soziale Stadt**“.

10. Bei der Entwicklung von Flächen – und das nicht nur bei Großprojekten – kann die frühzeitige **Beteiligung der Bevölkerung** zu Akzeptanz und Nachhaltigkeit der getroffenen Entscheidungen führen. Insofern bietet das wachsende Selbstbewusstsein der Bevölkerung als dritte Akteursgruppe neben den öffentlichen und den ökonomischen Interessen auch eine Chance, konkurrierende Interessen (Gemeinwohl versus Partikularinteressen) zu einem Ausgleich zu führen und nachhaltige und integrierte Lösungen zu erzielen. Ein standardisiertes Verfahren scheidet dabei aus. Methoden und Instrumente richten sich nach den Zielgruppen und den anstehenden Aufgaben.

11. Nachhaltiges und strategisches Flächenmanagement erfordert abgestimmtes Vorgehen und effiziente Steuerung. Erfolgsrezepte für ein wirksames **Prozessmanagement**, die für alle Städte gleichermaßen gelten, gibt es nicht. Hier muss jede Stadt entscheiden, wie eine aktive und bedarfsorientierte Steuerung organisiert, finanziert und strategisch ausgerichtet wird. Die Einrichtung eines ressortübergreifenden und mit entscheidungsbefugten Mitarbeitenden ausgestatteten Lenkungskreises hat sich in verschiedenen Städten bewährt. Zentraler Erfolgsfaktor für dessen Arbeit ist die Verbindlichkeit der dort getroffenen Entscheidungen.

4.2 Forderungen an EU, Bund und Länder

1. Der Deutsche Städtetag appelliert an die Bundesregierung, sich gegenüber der EU für die **Gestaltungsfreiheit der Städte im Bereich Bodenvirtschaft und der Projektentwicklung** einzusetzen und keine weitere Einschränkung der bestehenden Spielräume zuzulassen. Dies betrifft nicht die Regelungen der EU-Bodenschutzrichtlinie. Eine grundlegende Reform der kommunalen Finanzverfassung muss den Städten den finanziellen Spielraum für eine langfristig orientierte gestaltende Bodenvirtschaft zurückgeben, die Konjunkturanfälligkeit der kommunalen Haushalte vermindern und einen fairen Vorteils- und Lastenausgleich zwischen den Städten, Kreisen und Gemeinden in Stadtregionen gewährleisten.

2. Die aus stadtstrukturellen, städtebaulichen und ökologischen Gründen angestrebte vorrangige Wiedernutzung brach gefallener Bau- und Verkehrsflächen (Innenentwicklung durch Flächenrecycling und Stadtumbau) muss bundesweit nicht nur durch entsprechende **Ziele und Grundsätze in der Landes-, Regional- und Bauleitplanung** verankert, sondern durch eine Verbesserung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen konkret erleichtert werden. Vorrangig muss das Problem der Finanzierung von Altlastensanierungs-, Abbruch- und Aufbereitungskosten als notwendige Vorleistungen eines Flächenrecyclings in wirtschaftlicher und rechtlicher Hinsicht wirksamer als in den bisherigen Vorschriften des Planungs- und Bodenschutzrechts gelöst werden. Es wird der verpflichtende Abschluss einer entsprechenden betrieblichen Versicherung angeregt, da die Verursacherhaftung bei Insolvenz und Konkurs nicht ausreichend greift.

3. Der Bund wird aufgefordert, bei der **Reform des Steuerrechts** verstärkt dessen Auswirkungen auf die Stadtentwicklung und die Möglichkeiten der Baulandmobilisierung zu berücksichtigen. Insbesondere betrifft dies die Berücksichtigung bodenpolitisch erwünschter **Steuerungsmöglichkeiten im Rahmen der Grundsteuerreform**. Zum anderen sollte zur Vermeidung einer Mehrfachbesteuerung der Zwischenerwerb von Grundstücken durch Kommunen zum Zweck der Bereitstellung dieser Grundstücke für den Wohnungsbau oder für die gewerbliche Entwicklung (einschließlich der dazugehörigen Infrastruktur- und Ausgleichsflächen) von der Grunderwerbsteuer befreit werden. Das gilt entsprechend für die Vermeidung einer Mehrfachbesteuerung im Falle des treuhänderischen Zwischenerwerbs in Sanierungs- und Entwicklungsgebieten.

4. Der Bund soll bei der **Fortentwicklung des Planungsrechts** die entschädigungslose Rücknahme von Baurechten erleichtern und die verfassungsmäßigen Spielräume dazu voll ausschöpfen. Die mit dem Gesetz zur Stärkung der Innenentwicklung und weiteren Fortentwicklung des Städtebaurechts vom 11.06.2013 (BGBl. Nr. 29, S. 1548) beschlossenen Erweiterungen der Handlungsspielräume der Städte und Gemeinden zur Bewältigung der "Schrottimmobiliensproblematik" müssen hinsichtlich ihrer Wirksamkeit beobachtet und ggf. zeitnah weiter angepasst werden.

5. Der Bund wird aufgefordert, die Rahmenbedingungen für eine **Nutzung nicht mehr benötigter Bahn- und Konversionsflächen** für die Stadtentwicklung zu verbessern.

a) Im Bereich der **Bahnflächen** wurde ein erster wichtiger Schritt im Zuge des Gesetzgebungsverfahrens für ein 3. Gesetz zur Änderung eisenbahnrechtlicher Vorschriften in Umsetzung einer langjährige Forderung der kommunalen Spitzenverbände getan: Die Kommunen haben seit dem 30.04.2005 ein gesetzlich verankertes eigenes Antragsrecht auf Durchführung eines Entwidmungsverfahrens für nicht mehr benötigte Bahnflächen (§ 23 AEG). Kriterien und Prioritäten für die Nutzung von Bahnflächen sollten in kommunalen bzw. regionalen Arbeitskreisen zwischen den Kommunen, dem Land, der Bahn und ihren Immobiliengesellschaften erörtert und möglichst in Rahmenvereinbarungen geregelt werden¹⁸. Es muss bei den Beteiligten noch eine stärkere Akzeptanz der Rolle der Kommunen erfolgen: Die Standortgemeinde nimmt eine Schlüsselrolle in diesem Prozess ein. Sie stellt als Trägerin der Planungshoheit die Weichen für eine nachhaltige Stadt- und Siedlungsentwicklung.

b) Die **Konversion militärischer Liegenschaften** stellt eine große Herausforderung, aber auch Chance für die Stadtentwicklung dar. Es ist ein transparentes, zügiges Freigabeverfahren zur vollständigen Wiederherstellung der kommunalen Planungshoheit durchzuführen. Darüber hinaus ist jede beabsichtigte Veräußerung oder Nutzung vor Aufnahme von Verhandlungen mit Dritten der Belegenheitsgemeinde mitzuteilen. Von der Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (BImA) als Eigentümerin der zur Freigabe vorgesehenen und bereits freigegebenen militärischen Liegenschaften wird erwartet, dass sie den Beschluss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages vom 21.03.2012 für ein "Erstzugriffsrecht" der Städte und Gemeinden zur Umsetzung der von den Kommunen angestrebten Zielen der Stadtentwicklung weit auslegt.

Es sollte eine Änderung des Gesetzes über die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben dahingehend erfolgen, dass die Verwertung von Bundesliegenschaften nicht ausschließlich den Maßgaben der Bundeshaushaltsordnung unterfällt, sondern bei der Verwaltung und Verwertung ehemals militärisch genutzter Liegenschaften gleichrangig sicherzustellen ist, dass die Ziele der Städte und Gemeinden im Sinne einer nachhaltigen Stadtentwicklung berücksichtigt werden. Erforderlich wäre auch eine Wiedereinführung der inzwischen ausgelaufenen "Verbilligungsrichtlinien" vom 30.04.1997 über die verbilligte Veräußerung / Nutzungsüberlassung und unentgeltliche Veräußerung bundeseigener Grundstücke sowie für die erweiterte Stundungsmöglichkeit.

Der Bund wird aufgefordert, zum Verkauf anstehende Liegenschaften den Kommunen zuerst anzubieten.

6. Die Länder werden aufgefordert, im **Haushaltsrecht** ausreichende Spielräume für eine gestaltende Bodenvirtschaft der Städte zu sichern. Die Funktion der kommunalen Bodenvirtschaft als Instrument einer nachhaltigen Stadtentwicklung und der Daseinsvorsorge muss stärker Beachtung finden. Die kommunale Bodenvirtschaft sollte insbesondere in Regionen mit einem erheblichen Umfang brach gefallener Verkehrs- und Bauflächen und geringer Flächennachfrage durch landesweite bzw. regionale Grundstücksfonds unterstützt werden. Durch Vorfinanzierung bzw. Übernahme der Altlastensanierungs- und Aufbereitungskosten sowie durch Projektmanagementleistungen und Mitwirkung bei der Flächenvermarktung

¹⁸ Beispiel: Bahnforum NRW

können solche Fonds die stadtstrukturell und ökologisch erwünschte Innenentwicklung erheblich erleichtern und beschleunigen¹⁹.

7. Bund und Länder werden aufgefordert, im Rahmen ihrer **Förder- und Forschungsprogramme** (z.B. Soziale Stadt), der allgemeinen **Städtebaupolitik** sowie des **experimentellen Wohnungs- und Städtebaus** die Ziele eines strategischen Flächenmanagements und einer nachhaltigen Bodenwirtschaft durch Modellprojekte auch weiterhin zu unterstützen.

4.3 Erwartungen an private Kooperationspartner (Eigentümer, Investoren, Projektentwickler)

Städtebauliche Projekte auf großflächigen Brachflächen wirken umfänglich auf die Stadtentwicklung: Umfangreiche Gewerbe- und Wohnbauflächen werden geschaffen, die den lokalen Markt nachhaltig prägen. Die enge Kooperation mit den privaten Entwicklern ist eine wichtige Voraussetzung für eine erfolgreiche Realisierung des Gesamtprojektes.

Folgende Erwartungen werden seitens der Kommune an die privaten Entwickler gestellt:

- **Dialog- und Kooperationsbereitschaft** insbesondere hinsichtlich der Umsetzung städtebaulicher Leitbilder,
- **Gesprächs- und Arbeitsstrukturen** mit festen Zeitvorgaben zwischen privaten Projektentwicklern und kommunalen Dienststellen,
- Bereitschaft zur **Übernahme der (Planungs-)Kosten** (jedoch nicht der Auftraggeberschaft) im durch die Rechtsprechung vorgegebenen Rahmen, insbesondere auch für die intensive Kommunikation der Planungsinhalte mit der betroffenen Bürgerschaft (Workshops, Werkstätten, Veranstaltungen),
- Bereitschaft zur **Mitfinanzierung der den Kommunen entstehenden Folgekosten** (Schaffung von Grünanlagen, Bereitstellung zusätzlicher Infrastruktur) im Zusammenhang mit der Durchführung städtebaulicher Maßnahmen .

Mit diesen Festlegungen können die kommunalen Haushalte vor untragbaren Finanzierungslasten bewahrt und eine zügige Umsetzung von privaten Stadtentwicklungsprojekten gewährleistet werden. Die Verfahrensgrundsätze hierfür sind transparent und verbindlich für alle Beteiligten festzulegen.

Die Verknüpfung von Bebauungsplänen mit städtebaulichen Verträgen und gegebenenfalls freiwilligen Umlegungsverfahren hat sich hierfür bewährt. Zusätzliche planungsrechtliche und vertragliche Gestaltungsmöglichkeiten bietet bei konkreten Projekten der Vorhaben bezogene Bebauungsplan in Verbindung mit einem Vorhaben- und Erschließungsplan und einem Durchführungsvertrag (siehe auch 3.4: Baulandbeschluss / Richtlinien zur sozialgerechten Bodennutzung).

Städte bieten privaten Kooperationspartnern im Rahmen des strategischen Flächenmanagements zunehmend eine marktorientierte und flexible Kooperation an. Sie sorgen dabei für klare Zielvorgaben, zügige und transparente Verfahren und faire Verträge. Von den privaten Partnern erwarten sie die Respektierung der demokratisch legitimierten Planungshoheit des Stadtrates sowie der verfahrensbezogenen und materiellen Rechtsnormen.

Eine kooperative Qualitätssicherung sowohl der öffentlichen Räume als auch der privaten Projekte dient nicht nur der Baukultur, sondern fördert die Standortqualität einer Stadt insgesamt und steigert damit auch den lagegeprägten Wert der einzelnen Immobilie.

¹⁹ Beispiel: AAV NRW <http://www.aav-nrw.de>

Best Practice Beispiele

Allgemein

Flächenpolitik München

<http://www.muenchen.de/rathaus/wirtschaft/gewerbeflaechen/flaechenpolitik.html>

Baulandpolitik Ulm

http://www.ulm.de/leben_in_ulm/bauen_wohnen/grundstueckspolitik.4294.3076,3665,4271,3514,3572,4294.htm

Baupolitische Grundsatzbeschlüsse

Sozialgerechte Bodennutzung (SoBoN)

<http://www.muenchen.de/rathaus/Stadtverwaltung/Kommunalreferat/immobilien/sobon.html>

SIM - Stuttgarter Innenentwicklungsmodell

<http://www.stuttgart.de/SIM>

Baulandpolitische Grundsätze

<http://www.freiburg.de/pb/,Lde/435150.html?QUERYSTRING=baulandpolitische+Grunds%C3%A4tze>

Aachen-Strategie-Wohnen

<http://ratsinfo.aachen.de/bi/vo020.asp?VOLFDNR=10110&options=4>

Projekte

NBS - Nachhaltiges Bauflächenmanagement Stuttgart

<http://www.stuttgart.de/bauflaechen>

Projekte der Stadtentwicklung München

<http://www.muenchen.de/rathaus/Stadtverwaltung/Referat-fuer-Stadtplanung-und-Bauordnung/Projekte.html>

EU Projekt COBRAMAN - Manager Coordinating Brownfield Redevelopment Activities (Manager zur Koordinierung von Aktivitäten zur Flächenrevitalisierung)

<http://www.stuttgart.de/cobraman>

KMU entwickeln KMF - kleine und mittlere Unternehmen entwickeln kleine und mittlere Flächen

<http://www.stuttgart.de/refina>

Ökologischer Bodenfonds Regionalverband Ruhr

<http://www.metropol Ruhr.de/regionalverband-ruhr/umwelt-freiraum/freiraumsicherung/oekologischer-bodenfonds.html>

Gewerbepark Brand (ehemals Camp Pirotte)

http://www.aachen.de/DE/wirtschaft_technologie/service/gewerbeflaechen/gewerbeflaechen_aachen_02/gewerbepark_brand/06_Was_bisher_geschah/index.html

Neue Bahnstadt Opladen (Leverkusen)

<http://www.neue-bahnstadt-opladen.de/>

Städte mit Baulandbeschlüssen

Die folgende Liste der Städte mit einem Baulandbeschluss stellt eine den Autorinnen und Autoren des Positionspapiers bekannte Auswahl dar. Sie hat nicht den Anspruch auf Vollständigkeit. Weitere Städte können einen Baulandbeschluss haben. In diesem Fall bittet der Städtetag um Mitteilung, um die Liste zu vervollständigen.

A	Gladbeck Gütersloh	O
Aachen Ahaus Arnsberg		Oberhausen
B	H	P
Bamberg Bergisch Gladbach Bielefeld Bocholt Bochum-Hövel Bonn Bottrop Bürstadt	Hagen Hamburg Hamm Hann. Münden Hattingen Heidelberg Heiligenhaus Hennef Herdecke Herford Herne Hilden	Potsdam
C	K	R
Castrop-Rauxel Coesfeld	Kaarst Krefeld Kreuzau	Rheinbach Rheine
D	L	S
Dortmund Duisburg Dürna Düsseldorf	Landau Leonberg Leverkusen Ludwigsburg	Sankt Augustin Schwerin Schwerte Senftenberg Solingen Stuttgart
E	M	U
Essen Euskirchen	Mettmann München	Unna
F	N	V
Freiburg	Neuberg Neuss Nürnberg	Velbert Viersen
G		W
Gelnhausen Gelsenkirchen Gießen		Wachtendonk Werne Wesel Wetter Wetzlar Wolfsburg Wuppertal

Quellenangaben

AAV NRW <http://www.aav-nrw.de>

Bertelsmann Change (2011): Das Magazin der Bertelsmann Stiftung. Heft 2. Gütersloh.

Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung: Perspektive Flächenkreislaufwirtschaft, Kreislaufnutzung in der städtischen/stadtregionalen Flächennutzung – Fläche im Kreis, ExWoSt-Forschungsvorhaben 2003 – 2007.

Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (2009): Informationen zur Raumentwicklung, Heft 1 / 2.

Bundesministerium für Bildung und Forschung: Forschung für die Reduzierung der Flächeninanspruchnahme und ein nachhaltiges Flächenmanagement 2006 – 2012 (REFINA)

Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Hrsg.) 2011: Stadtentwicklung und Image; Städtebauliche Großprojekte in Metropolräumen - Forschungsheft 150, Berlin.

Deutscher Städtetag (2011): Positionspapier „Integrierte Stadtentwicklungsplanung und Stadtentwicklungsmanagement – Strategien und Instrumente nachhaltiger Stadtentwicklung, Köln.

Dialer, Claudius (2005): Urbane Vitalität durch Konversion; Städtebauliche Projektentwicklung auf Brachflächen als stadtplanerische Herausforderung, Band 1, Dissertation T 11, Wien.

Europarechtsanpassungsgesetz-Bau (EAG Bau) vom 24.06.2004, BGBl. I.

ExWoSt, 2003 – 2006

Handbuch zur Partizipation der Stadt Berlin.

Institut für Bodenmanagement; Institut für alternative Kommunalplanung e.V. (Hrsg.) (2002): Aktivierung von Brachflächen als Nutzungspotential für eine aktive Bauland und Freiflächenpolitik, Dortmund.

Institut für Mobilitätsforschung (2011): Mobilität junger Menschen im Wandel – multimodaler und weiblicher, München.

Landeshauptstadt München, Referat für Stadtplanung und Bauordnung, Kommunalreferat (Hrsg.) (2009): Die Sozialgerechte Bodennutzung – Der Münchener Weg

Regionale Agentur GmbH (Hrsg.) (2012): Dokumentation der Regionale 2010 in der Region Köln/Bonn, Köln.

Stadt Heidelberg (2012): Leitlinien für mitgestaltende Bürgerbeteiligung in der Stadt Heidelberg. Gemeinderatsbeschluss vom 25. Juli 2012.