

**„Strategisches Flächenmanagement und Bodenwirtschaft“
Kurzfassung**

Stand: Februar 2014

Mitglieder der Arbeitsgruppe

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)

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.

Die vorliegende **Kurzfassung** gibt in Stichworten die Herausforderungen (siehe Kapitel 1 der Langfassung) wieder, vor denen kommunales Handeln generell und strategisches Flächenmanagement insbesondere steht. Nach einer kurzen Definition des strategischen Flächenmanagements (siehe Kapitel 2 der Langfassung) werden die Handlungsempfehlungen an die Städte dargestellt. Diese wurden aus den Lösungsansätzen abgeleitet, die in der Langfassung in Kapitel 3 ausführlich behandelt werden. Zu den Forderungen an Bund, Länder, die EU und private Kooperationspartner wird auf Kapitel 4 der Langfassung verwiesen.

Aktuelle Herausforderungen

Die folgenden Herausforderungen skizzieren stichwortartig das Spannungsfeld, in dem sich die Städte und damit Stadtentwicklung und strategisches Flächenmanagement bewegen:

- Wachsende Haushaltsdefizite bei gleichzeitig steigenden Sozialausgaben kennzeichnen die **Finanzsituation** der meisten Städte.
- **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.
- **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 Mitarbeitertypus mit hohen Ansprüchen an ein urbanes Arbeits- und Wohnumfeld.
- Dieser Trend korrespondiert mit Aspekten des **Demografischen Wandels**, der mit alternder Gesellschaft und wachsender oder schrumpfender Bevölkerung nur unzureichend 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.
- Veränderte Lebenswirklichkeiten haben Konsequenzen im **Mobilitätsverhalten** der Bewohner der Städte – mit Konsequenzen für die Flächenverteilung.
- **Multilokalität** als soziale Praxis und spezielle Version von Mobilität lässt sich zunehmend beobachten. Ein erhöhter Flächenverbrauch pro Kopf und veränderte Raumansprüche sind die Folge.
- **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. Standortpräferenzen von Unternehmen und Einwohnern quer durch Deutschland tragen zu dieser Entwicklung ebenso bei wie **innereuropäische Wanderungen** von Arbeitnehmern.
- **Soziale Herausforderungen** korrespondieren mit den Aufgaben der Kommunen im Rahmen der **Daseinsvorsorge** und setzen für die Umsetzung 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. Zum anderen sind die Städte unmittelbar von den **Folgen des Klimawandels** betroffen.
- Brachfallende **Großliegenschaften bzw. Großimmobilien** sind eine weitere Herausforderung unter dem Aspekt des Strategischen Flächenmanagements.
- 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.

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.

Handlungsempfehlungen an die Städte

Kapitel 3 der Langfassung (Lösungsansätze) beschreibt ausführlich, welche Wege die Städte bereits gehen, um mit innovativen Ansätzen strategisches Flächenmanagement zu betreiben. Die folgenden Handlungsempfehlungen sind als eine Essenz aus den ausführlichen Lösungsansätzen zu verstehen, die kurz und knapp die wesentlichen Elemente von strategischem Flächenmanagement und Bodenwirtschaft skizzieren. Die Nummerierung korrespondiert mit den Gliederungspunkten der Langfassung.

- 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 diesen 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.
- 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 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 „koooperatives Baulandmodell“ bekannt. Über einen Baulandbeschluss lassen sich darüber hinaus weitere **baulandpolitische Grundsätze** der Städte darstellen.

5. Trotz sinkender finanzieller Spielräume müssen die Städte in der **kommunalen Bodenwirtschaft** 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 zielführend 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 Bodenwirtschaft 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.

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.

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.