



Flächennutzungsmonitoring XII

mit Beiträgen zum Monitoring von Ökosystemleistungen und SDGs

IÖR Schriften Band 78 · 2020

ISBN: 978-3-944101-78-1

Herausforderungen eines strategischen Flächenmanagements aus Sicht der Kommunen

Timo Munzinger

Munzinger, T. (2020): Herausforderungen eines strategischen Flächenmanagements aus Sicht der Kommunen. In: Meinel, G.; Schumacher, U.; Behnisch, M.; Krüger, T. (Hrsg.): Flächennutzungsmonitoring XII mit Beiträgen zum Monitoring von Ökosystemleistungen und SDGs. Berlin: Rhombos, IÖR Schriften 78, S. 33-40.

DOI: <https://doi.org/10.26084/12dfns-p005>

Herausforderungen eines strategischen Flächenmanagements aus Sicht der Kommunen

Timo Munzinger

Zusammenfassung

Integrierte Stadtentwicklung findet ihren Niederschlag in den unterschiedlichsten Ansprüchen an Fläche. Die Konkurrenz der Nutzungsansprüche hat sich in den letzten Jahren deutlich verschärft. So stehen zum Beispiel Wohnen oder soziale Infrastruktur als Nutzungsarten oft mit gewerblicher Nutzung im Wettbewerb um die Flächen. 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 wechselseitig. Nur in dieser Verbindung können die Städte Zielkonflikte lösen und den vielfältigen und wachsenden Anforderungen gerecht werden, die an sie gestellt werden.

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), skizzieren neben immer weniger werdenden finanziellen Spielräumen die aktuellen Herausforderungen, vor denen die Städte heute stehen.

Der Deutsche Städtetag beschäftigt sich daher kontinuierlich mit dem Thema „Strategisches Flächenmanagement“ und veröffentlicht regelmäßig Handlungsempfehlungen, Positionspapiere und Beschlüsse. Die nachstehenden Textbausteine sind aus den jeweiligen Veröffentlichungen entnommen (DST 2014; DST 2017).

Schlagworte: Flächenmanagement, Kommune, Bodenpolitik, Instrumente, Handlungsempfehlungen

1 Aktuelle Herausforderungen

Eine Vielzahl von Trends wirken auf die Gesellschaft, die Wirtschaft, die Umwelt und jeden Einzelnen. Aus den Auswirkungen dieser Trends resultieren Herausforderungen für den urbanen Raum als Lebens- und Wirtschaftsraum, mit denen die Stadtplaner adäquat umgehen müssen. Die im Folgenden dargestellten Trends sind notgedrungen allgemein gehalten. Gemeinsam ist ihnen, dass sie ihren Niederschlag im Flächenbedarf haben. Die jeweiligen lokalen Verhältnisse können von Stadt zu Stadt sehr unterschiedlich sein.

- Die Auswirkungen der **Corona-Pandemie** sind noch weitgehend offen. Es zeichnet sich allerdings schon jetzt ab, dass die Veränderungen des Mobilitäts-, Freizeit- und Konsumverhaltens deutliche Auswirkungen auf die Flächennutzung haben werden. Ebenso werden die ökonomischen Folgen – trotz Konjunkturpaket des Bundes – die Handlungsfähigkeit der Städte stark einschränken.
- Die **Haushaltssituation** ist je nach Stadt sehr unterschiedlich. Nicht nur aufgrund der Corona-Pandemie ist insgesamt aber mit keiner Entspannung zu rechnen. Die Handlungsfähigkeit einzelner Kommunen ist bereits jetzt 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.
- Der **Flächenknappheit** in zahlreichen Städten lässt sich nur durch effiziente Nutzung der vorhandenen Flächen und wirksames Flächenmanagement begegnen. Selbst Städte mit rechnerischem Flächenüberschuss aufgrund von (altindustriellen) Brachen können ebenfalls von faktischer Flächenknappheit betroffen sein, da die Finanzen zur Revitalisierung der Brachen nicht vorhanden sind, unbeplante Flächen jedoch nicht zur Verfügung stehen.
- Die **Globalisierung** der Märkte und Internationalisierung der Wirtschaft führen nicht nur unmittelbar zu Mehrbedarf an Gewerbe- oder Industrieflächen, sondern auch zu einem neuen Arbeitertypus mit hohen Ansprüchen an ein urbanes Arbeits- und Wohnumfeld. Wohnbauflächen konkurrieren daher mit Gewerbeflächen, Grünflächen und Sondergebieten für Versorgung und Einrichtungen für Bildung, Soziales und Gesundheit.
- Die **Multilokalität** als Lebensmodell wird durch die Corona-Pandemie in Frage gestellt. Ob die derzeitige räumliche Beschränkung dauerhaft zu einer anderen Flächennutzung führt, ist derzeit noch nicht absehbar. Denkbar wäre sowohl eine Stärkung des lokalen Bezuges (des Quartiers) als auch eine neue Multilokalität, die sich auf weniger Standorte fokussiert. Eine Umkehr der veränderten Raumansprüche sowie der erhöhten Anforderungen an die raum-zeitliche Überbrückung von Distanzen ist derzeit noch nicht zu erwarten.
- Der **Klimawandel** betrifft die Städte in allen Bereichen. Zielkonflikte hinsichtlich der Inanspruchnahme von Flächen werden bei dieser Herausforderung unmittelbar erkennbar. So steht die kompakte Innenentwicklung mit ihrem geringeren Flächenverbrauch im Widerspruch zum ebenfalls erforderlichen Freiraumschutz (Frischluftschneisen). Die räumlichen Beschränkungen durch die Corona-Pandemie haben die Nachfrage nach wohnortnahen Grün- und Erholungsflächen verstärkt. Kompakte Innenentwicklung (gegenüber großflächiger Außenentwicklung), angemessene Begrünung und Vorrang für den Fahrrad-, Fuß- und öffentlichen Verkehr sind daher planerische Ansätze, die schwierig miteinander in Einklang zu bringen sind.

- **Brachfallende Großliegenschaften bzw. Großimmobilien** sind eine weitere Herausforderung unter dem Aspekt des strategischen Flächenmanagements. Aus aktuellem Anlass stehen innerstädtische Liegenschaften besonders im Fokus. Zum Teil handelt es sich bei diesen Immobilien um sehr große und monofunktionale bauliche Strukturen, die nur schwer einer neuen Nutzung zuzuführen sind. 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 scheidet angesichts der Haushaltslage der meisten Kommunen in der Regel aus – sollte aber dennoch Ziel sein.

2 Instrumente und Lösungsansätze

Flächenmanagement ist ein integraler strategischer Handlungs- und Steuerungsansatz für sämtliche Flächen und Flächenarten in einer Stadt zur Optimierung der Bereitstellung und Verteilung der verfügbaren 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 strebt den Ausgleich zwischen konkurrierenden Ansprüchen an die Gesamtheit vorhandener Flächen an, die sich aus der Realisierung sowohl städtebaulicher wie auch naturschutzfachlicher und freiräumlicher Planungsabsichten zur Umsetzung sozialer, ökologischer und wirtschaftlicher Ziele ergeben.

Nachstehend folgen einige ausgewählte Instrumente und Lösungsansätze, um ein strategisches Flächenmanagement umzusetzen.

2.1 Flächeninformationssystem und Monitoring

Flächeninformationssysteme geben Antworten auf Fragen wie „Wo gibt es welche Flächenreserven in welchem Umfang?“ und „Wie verändert sich die Raum- und Flächennutzung?“. Solche Systeme stellen damit grundlegende 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 sozioökonomische 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, Baulandpotenziale, Baulücken,
- Fehlentwicklungen bei der Flächeninanspruchnahme.

Das Flächeninformationssystem sollte Teil eines gesamtstädtischen Informationssystems bzw. eines Monitorings zur Stadtentwicklung sein, auf dessen Basis den Entscheidungsträgern in Rat und Verwaltung die für strategische Entscheidungen notwendigen Informationen bereitgestellt werden.

2.2 Flächenentwicklungsmanagement

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.

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.

Operatives Flächenmanagement stellt somit einen adäquaten Ansatz für beabsichtigte städtebauliche Neuordnung in komplexen Lagen dar. Allerdings ist hierfür 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. Dafür ist die immobilienwirtschaftliche und stadtwirtschaftliche Expertise auf Seiten der Kommunen zu stärken und diese Kompetenz systemisch bereits in die Stadtentwicklungsplanung einzubringen.

2.3 Baulandbeschlüsse

Ein Baulandbeschluss bietet die Möglichkeit, die von zusätzlich geschaffenen Baurecht begünstigten Eigentümer bzw. Investoren im Rahmen von städtebaulichen Verträgen an den Kosten und Aufwendungen zu beteiligen. Auch die Übernahme von bereits entstandenen Kosten der Stadt ist möglich. Zu beachten ist aber stets das Koppelungsverbot sowie das Erfordernis der Kausalität. Außerdem 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.

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.

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 insbesondere bei innerstädtischen Bauprojekten, die Entrichtung einer Ersatzzahlung für umgewidmete Gewerbeflächen, die Sicherstellung einer Bauträgervielfalt bei größeren Wohnungsbauprojekten oder die Berücksichtigung von Baugemeinschaften. Darüber hinaus werden verbindliche ökologische Standards zur Grünausstattung und Begrünung, zur Höhe der Erdüberdeckung von Tiefgaragen, zur Breite von Gewässerrandstreifen ab Böschungsoberkante oder zur Unterschreitung der Energieeinsparverordnung festgelegt.

2.4 Kommunale Bodenwirtschaft

Die Städte sind in der Regel die größten Grundeigentümer in ihrem Stadtgebiet. Auch wenn Infrastrukturflächen, Verkehrsflächen, Ver- und Entsorgungsanlagen oder öffentliche Gebäude und Anlagen primär nicht disponibel sind, besitzen städtische Akteure doch Einfluss am Grundstücksmarkt. Um diese Rolle wirksam auszufüllen, bedarf es einer vorausschauenden Bodenpolitik. Ein 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 über Generationen und Politikzyklen hinausreichende Denk- und Handlungsweise.

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. Solange das städtische Grundvermögen sowie dessen Erwerb und Verkauf vornehmlich unter Haushaltsgesichtspunkten abgehandelt werden, ist ein Flächenmanagement mit dem Ziel der Stadtentwicklung und Daseinsvorsorge

nur eingeschränkt umsetzbar. 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 die planerischen Ziele vertraglich festgelegt werden.

Gezielte Steuerung setzt voraus, dass Kommunen über Eingriffsmöglichkeiten verfügen. Nur dann können leerstehende, untergenutzte oder verfallende Immobilien privater Eigentümer zielgerichtet einer neuen Nutzung zugeführt werden. Beispielsweise könnte der Bund bei der Fortentwicklung des Planungsrechts die entschädigungslose Rücknahme von Baurechten erleichtern sowie das Vorkaufsrecht der Städte stärken.

3 Handlungsempfehlungen an die Städte

Die zuvor dargestellten Lösungsansätze deuten an, welche Wege die Städte bereits gehen. Die folgenden Ausführungen skizzieren daher die wesentlichen Elemente von strategischem Flächenmanagement und Bodenwirtschaft, 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 diesen Vorgaben sollten betriebs- und volkswirtschaftliche Kosten in Form von Wirtschaftlichkeitsanalysen bei der Diskussion von Szenarien der Stadt- und Flächenentwicklung transparent unter Berücksichtigung der gewünschten städtebaulichen Qualität dargestellt und den Entscheidungen zugrunde gelegt werden. Die immobilienwirtschaftliche Expertise der Städte ist dazu auszubauen.
4. Ein Baulandbeschluss bietet die Möglichkeit, die von zusätzlich geschaffenem Bau-recht begünstigten Eigentümer an den ursächlich dadurch ausgelösten Kosten und Lasten zu beteiligen und zugleich z. B. wohnungs- und sozialpolitische Ziele der Städte umzusetzen. 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 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.
 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.
 7. Standortentscheidungen großer Unternehmen 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 können. Vielmehr sind 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. 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 Interesse 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.

4 Fazit

Eine nachhaltige Bodenpolitik ist nur mit einem strategischen Flächenmanagement denkbar. Um dieses wirksam werden zu lassen, bedarf es der politischen Unterstützung auf lokaler, Landes- und Bundesebene. Zudem müssen flächenpolitische Zielsetzungen kontinuierlich mit den Akteuren aus Bürgerschaft und Wirtschaft diskutiert werden, um so eine breite Basis für zukünftige Entwicklungen zu haben. Die derzeit bestehenden Instrumentarien ermöglichen die Erarbeitung und Umsetzung eines strategischen Flächenmanagements, sofern sie konsequent angewendet werden. Gleichwohl sollte die Wirkung der bestehenden Instrumente durch weitere Anpassungen an die geänderten Rahmenbedingungen nachjustiert werden. Ein eindeutiges politisches Bekenntnis zur gemeinwohlorientierten Bodenentwicklung muss die Grundlage hierfür bilden.

Eine aktive, dem Gemeinwohl verpflichtete Baulandpolitik ist der Schlüssel für eine sozial ausgewogene Stadtentwicklung. Entsprechend sollte das Gemeinwohlprinzip stärker im Bodenrecht verankert werden. Wenn auch in der Praxis unzureichend angewendet, ist die Intention des Art. 161, Abs. 2 der Bayerischen Verfassung vorbildlich. Demnach sollen „Steigerungen des Bodenwertes, die ohne besonderen Arbeits- oder Kapitalaufwand des Eigentümers entstehen, ... für die Allgemeinheit nutzbar ...“ gemacht werden (Munzinger 2018).

5 Literatur

DST – Deutscher Städtetag (2014): Strategisches Flächenmanagement und Bodenwirtschaft, Köln.

DST – Deutscher Städtetag (2017): Neuausrichtung der Wohnungs- und Baulandpolitik, Köln.

Munzinger, T. (2018): Herausforderungen eines strategischen Flächenmanagements und Konsequenzen für ein Flächeninformations- und Monitoringsystem. In: Stadtforschung und Statistik, Heft 2/2018, VDSt, Stuttgart.