

Jana Hoymann, Roland Goetzke

Flächenmanagement

S. 675 bis 686

URN: urn:nbn:de: 0156-5599604



CC-Lizenz: BY-ND 3.0 Deutschland

In:

ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.):
Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung

Hannover 2018

ISBN 978-3-88838-559-9 (PDF-Version)

URN: <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0156-55993>

Flächenmanagement

Gliederung

- 1 Handlungsbedarf
 - 2 Begriff
 - 3 Rechtlicher Rahmen
 - 4 Instrumente und Handlungsansätze
 - 5 Umsetzung
- Literatur

Flächenmanagement bedeutet eine aktive bedarfsorientierte Steuerung der Flächenentwicklung im Siedlungsraum mit dem Ziel einer ressourcenschonenden und qualitätvollen Bodennutzung. Durch die Kombination von hoheitlichen und konsensualen Instrumenten unter Einbeziehung unterschiedlicher Akteure können Flächenbereitstellungen optimiert und konkurrierende Nutzungsansprüche ausgeglichen werden.

1 Handlungsbedarf

Durch sein Handeln nutzt und gestaltet der Mensch seine Umwelt – die Flächennutzung ist der sichtbare Ausdruck dieser Aktivitäten. Durch technologischen Fortschritt, steigende Bevölkerungszahlen und veränderte Lebensweisen sind in den vergangenen Jahrzehnten immer stärkere Flächennutzungskonkurrenzen entstanden. Insbesondere die Zunahme der Siedlungs- und Verkehrsfläche bewirkt eine Verknappung der begrenzten Ressource Boden. Aktuell beanspruchen Siedlungs-, Verkehrs- und Erholungsflächen in Deutschland 4,9 Mio. Hektar oder 13,7 % der Landesfläche. Im Zeitraum 2012 bis 2015 lag der Zuwachs dieser Flächen bei 66 Hektar pro Tag und damit weit über dem 30-Hektar-Reduktionsziel der Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung für das Jahr 2020 (Destatis 2016: 6 f.). Dies ist insofern bemerkenswert, da die Bevölkerung langfristig abnimmt. Gleichwohl geht der tägliche Siedlungsflächenzuwachs seit Jahren zurück. Dies ist nicht allein mit einer geringeren Bautätigkeit zu erklären, sondern liegt auch an einer ausgeprägteren flächenhaushaltspolitischen Steuerung. Ein wichtiges Instrument dieser Steuerung ist das Flächenmanagement.

Neben Nutzungskonkurrenzen vor allem gegenüber der *Landwirtschaft* führen auch andere Probleme der Kommunen zu einem vermehrten öffentlichen Interesse an Themen der Flächennutzung und zu entsprechenden Handlungsnotwendigkeiten. Hierzu zählen die Abnahme der Bevölkerungszahl, ein hoher Brachflächenanteil durch Strukturwandel und Konversion (*Brachfläche, Konversionsfläche*), steigende Infrastrukturkosten (*Infrastruktur*) oder der Werteverlust von Immobilien in Schrumpfungsräumen (*Schrumpfung*). Leerstände sind in vielen Städten und Dörfern bereits ortsbildprägend. In Wachstumsregionen ist es dagegen die steigende Nachfrage nach innerstädtischem Wohnraum bei geringen Baulandreserven, der die Kommunen vor große Herausforderungen stellt. Diese Kommunen befinden sich im Konflikt zwischen den Notwendigkeiten, Umweltprobleme durch weitere Flächenneuanspruchnahmen gering zu halten und gleichzeitig bezahlbaren Wohnraum zu schaffen.

Die klassische Angebotsplanung und aktive Baulandentwicklung sind für viele Gemeinden nach wie vor probate Mittel, um in der interkommunalen Konkurrenzsituation um Wohn- und Gewerbeansiedlungen bestehen zu können. Das an Bevölkerungszahlen orientierte kommunale Einnahmesystem und das Gewerbesteuersystem in Deutschland führen somit zu entsprechenden Fehlallokationen (Bock/Hinzen 2011; Jörissen/Coenen 2005: 75 ff.). Das herkömmliche System der Baulandbereitstellung wird zudem durch eine Reihe weiterer Faktoren begünstigt wie Standortpräferenzen von Haushalten und Unternehmen und kostengünstigere Entwicklungsmöglichkeiten auf der „grünen Wiese“.

Auf der anderen Seite gibt es in Deutschland schätzungsweise 120.000 bis 165.000 Hektar Brachflächen und Baulücken, von denen lediglich 30 % als nicht aktivierbar und 20 % als kurzfristig aktivierbar eingeschätzt werden (BBSR 2013). Gleichwohl erfordert die Wiedernutzung von Brachflächen im Innenbereich oft erhebliche und kostspielige Altlastensanierungen (*Altlasten*). Teilweise bestehen stadträumliche Nachteile des Standortes und – je nach Vornutzung – ein schlechtes Image. Auch eine fehlende Handhabe der Kommunen beim Zugriff auf vorhandene Baulücken oder leer stehende und im Verfall befindliche Gebäude erschwert die Nutzung von Potenzialen im Innenbereich. Denn ob bestehende Nachverdichtungspotenziale im Bestand genutzt werden, obliegt in hohem Maße dem Grundstückseigentümer. Für viele Gemeinden ergibt sich

aus dieser Gemengelage ein „Baulandparadoxon“: Baulandknappheit rührt nicht von tatsächlich fehlenden Bauflächen her, vielmehr sind die vorhandenen Bauflächen nicht dem Bedarf angemessen und in der Folge werden neue Baugebiete ausgewiesen. Das deutsche Bauplanungsrecht befördert diese Entwicklung, indem es Baurechte verteilt und damit die Umsetzung der Planung den Grundstückseigentümern überlässt, ohne diese Rechte mit entsprechenden Baupflichten zu verbinden.

Vor dem Hintergrund einer dauerhaft angespannten Finanzsituation der Kommunen (▷ *Kommunal Finanzen*) gewinnt Flächenmanagement auch im Hinblick auf die Investitions- und Folgekosten von Baugebieten an Bedeutung. In der Vergangenheit sind diese vielfach stark vernachlässigt worden (Reuter/Schulte/Fels 2010), dies gilt insbesondere für die Kosten der sozialen und technischen Infrastruktur bei schrumpfender Bevölkerung. Aber auch die Anpassung an den Klimawandel (▷ *Klimaanpassung*), die Bereitstellung von Flächen für die Erzeugung erneuerbarer Energien (▷ *Erneuerbare Energien*) sowie die Aufrechterhaltung des gesellschaftlichen Zusammenhalts angesichts des demografischen Wandels (▷ *Demografischer Wandel*) erfordern gezieltes Management von Flächen.

2 Begriff

In einem umfassenden Begriffsverständnis bedeutet Flächenmanagement ein Handlungsprinzip, welches der aktiven bedarfsorientierten Steuerung der Flächenentwicklung im Siedlungsraum (▷ *Siedlung/Siedlungsstruktur*) dient, um eine ressourcenschonende und qualitätsvolle Bodennutzung zu erzielen. Im Rahmen eines integrierten Planungs-, Ordnungs- und Entwicklungsprozesses soll die Bereitstellung und Verteilung von Flächen optimiert und ein Ausgleich zwischen konkurrierenden Ansprüchen erreicht werden. Flächenmanagement nimmt dabei Einfluss auf die Bodennutzung, die Bodenordnung und den Bodenmarkt (▷ *Bodenmarkt/Bodenpolitik*). Dieser Prozess erfolgt mithilfe hoheitlicher und konsensualer Instrumente; er schließt zahlreiche Akteure, auch der Privatwirtschaft, mit ein.

Flächenmanagement gehört zu den Maßnahmen und Instrumenten, mit denen die Ziele der Nachhaltigkeitsstrategie erreicht werden können. Die Ziele des Flächenmanagements sind das Erfassen und Mobilisieren von Baulandpotenzialen, die Wiedernutzung von städtebaulichen Brachen und leer stehenden Gebäuden sowie eine maßvolle Nachverdichtung (Schließung von Baulücken), um die Flächeninanspruchnahme zu reduzieren und der ▷ *Innenentwicklung* einen Vorrang gegenüber der Außenentwicklung einzuräumen. Weitere Ziele bestehen in der qualitativen Aufwertung des Siedlungsbestands und in der Erhaltung und Entwicklung qualitativ hochwertiger klimawirksamer Freiflächen (▷ *Klimaschutz*; ▷ *Klimaanpassung*). Darüber hinaus geht es um:

- einen effizienten Umgang mit Fläche und Boden
- eine quantitative und qualitative Optimierung der Flächennutzung
- die kosteneffiziente Nutzung kommunaler Infrastrukturen
- die Bewältigung von Schrumpfung und demografischem Wandel
- die Förderung von flächensparender Bauweise und Nutzungsmischung

- die Revitalisierung von Konversionsflächen sowie Brachen aus dem Strukturwandel
- die Förderung interkommunaler Abstimmung von Baulandpolitik und Freiraumsicherung (▷ *Freiraum*)

Der Begriff *Flächenmanagement* wird häufig in Verbindung mit den Attributen *strategisch* oder *nachhaltig* verwendet. Beide sind bereits in der Definition des Begriffs enthalten. Während strategisches Flächenmanagement auf eine aktiv koordinierte Prozessfolge abzielt, richtet sich ein nachhaltiges Flächenmanagement auf die verfolgten Ziele der nachhaltigen Entwicklung aus (Dietrichs 2006). Beide Spezifizierungen schließen sich nicht aus, sondern ergänzen sich.

Weitere Begriffe sind gegenüber dem Flächenmanagement abzugrenzen. Das Flächenrecycling kann als Teil des Flächenmanagements verstanden werden. Es konzentriert sich vor allem auf die technische Ermöglichung einer neuen Nutzung, z. B. durch Altlastensanierung nach Beendigung einer Vornutzung. Das Flächenmanagement hingegen behält auch während einer Nutzung den Lebenszyklus der Fläche im Blick und kann ggf. frühzeitig steuernd eingreifen. Die Flächenkreislaufwirtschaft beschreibt den idealtypischen Nutzungszyklus von Flächen (Planung, Nutzung, Nutzungsaufgabe, Brachliegen, Wiedereinbringen in die Nutzung). Sie orientiert sich dabei an dem z. B. aus der Abfallwirtschaft bekannten Kreislaufprinzip (▷ *Abfallwirtschaft, Kreislaufwirtschaft*) und überträgt dieses auf die Ressource Fläche (Preuß 2006). Das Flächenmanagement nutzt diesen Ablauf und konzentriert sich in erster Linie auf die Organisation des Prozesses. Der Begriff *Landmanagement* schließt über die städtischen Nutzungsformen hinaus auch die Nutzung land- und forstwirtschaftlicher Flächen sowie Themen des Rohstoffabbaus mit ein. Der Begriff tritt im Kontext des Boden- und Umweltschutzes beim Erhalt von ▷ *Ökosystemdienstleistungen* auf.

3 Rechtlicher Rahmen

Das ausdifferenzierte System räumlicher Planung (▷ *Raumplanung*) hat in Deutschland eine lange Tradition und ist weitgehend durch das Baugesetzbuch (BauGB) und das Raumordnungsgesetz (ROG) geregelt. Die Planungshoheit für die Ausweisung von Bauland haben nach Art. 28 Abs. 2 des Grundgesetzes (GG) die Kommunen (▷ *Kommunale Selbstverwaltung*). Das deutsche Grundgesetz schreibt den verantwortungsvollen Umgang mit den natürlichen Lebensgrundlagen vor (Art. 20a). Zugleich soll Eigentum auch dem Wohle der Gemeinheit dienen (Art. 14 Abs. 2 GG). Hieraus lässt sich für die räumlich orientierte Planung und insbesondere für das Flächenmanagement der schonende, verantwortungsvolle und an den Prinzipien der ▷ *Nachhaltigkeit* ausgerichtete Umgang mit Grund und Boden (▷ *Bodenschutz*) ableiten. Dies ist in § 2 Abs. 2 Nr. 6 ROG und § 1a Abs. 2 BauGB explizit festgelegt. Durch die Novellierung des Baugesetzbuches im Jahr 2013 erfolgte eine Verstärkung dieser Vorgaben, indem in den allgemeinen Planungsgrundsätzen Maßnahmen der Innenentwicklung Vorrang eingeräumt wurde (§ 1 Abs. 5 BauGB). Die bestehende Bodenschutzklausel wurde verschärft, da nun die Umwandlung land- oder forstwirtschaftlich genutzter Flächen einer Begründung bedarf (§ 1a Abs. 2 BauGB). Das Flächenmanagement wurde des Weiteren dahingehend gestärkt, als dass die Anwendung des Rückbau- und Entsiegelungsgebotes nun auch außerhalb des Geltungsbereichs von Bebauungsplänen (▷ *Bebauungsplan*; § 179 BauGB) gilt. Die das Bauplanungsrecht ergänzende Baunutzungsverordnung (BauNVO) setzt Art und Maß der baulichen Nutzung von Grundstücken fest. Seit der BauGB-Novelle dürfen,

nach § 17 Abs. 2 BauNVO, die festgesetzten Obergrenzen der baulichen Nutzung in begründeten Fällen bei entsprechendem Ausgleich überschritten werden, was die Handlungsspielräume für das Flächenmanagement nochmals erhöht (Die Bundesregierung hat am 30. November 2016 einen Gesetzentwurf zur Anpassung des Baugesetzbuchs beschlossen. Darin soll die Innenentwicklung weiter gestärkt werden. Durch die Einführung einer neuen Baugebietskategorie in der BauNVO („Urbane Gebiete“) soll zudem das Bauen in stark verdichteten städtischen Gebieten erleichtert werden). Relevanz für das Flächenmanagement besitzt zudem § 11 BauGB, der die Zusammenarbeit der öffentlichen Hand mit privaten Investoren im Rahmen städtebaulicher Verträge (▷ *Städtebaulicher Vertrag*) regelt. Eine über die in § 2 Abs. 2 BauGB festgeschriebene übergemeindliche Abstimmungspflicht hinausgehende interkommunale Zusammenarbeit ist durch die Aufstellung eines gemeinsamen Flächennutzungsplans (▷ *Flächennutzungsplan*) in § 204 Abs. 1, § 205 Abs. 1 BauGB und § 8 Abs. 4 ROG geregelt.

Neben dem Bauplanungsrecht und dem Bauordnungsrecht, das insbesondere durch die Abbruch- und Beseitigungsanordnung zum Einsatz kommt, existieren mehrere ergänzende Fachgesetze, die für das Flächenmanagement relevant sind. Das Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG) bezieht sich in § 1 Abs. 3 Nr. 2 auf den Schutz des Bodens und die Renaturierung versiegelter Flächen und unterstreicht in § 1 Abs. 5 den Vorrang der Innenentwicklung gegenüber der Außenentwicklung. In den §§ 14-18 BNatSchG sind zudem die Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen geregelt, die zusätzlich zu den Regelungen der ▷ *Bauleitplanung* berücksichtigt werden müssen. Das Bundesbodenschutzgesetz (BBodSchG) ergänzt in Bezug auf die Entsiegelung nach § 5 das ▷ *Baurecht*. Gerade im ländlichen Raum (▷ *Ländliche Räume*) spielen das Flurbereinigungsgesetz (FlurbG) und in den ostdeutschen Ländern das Landwirtschaftsanpassungsgesetz (LwAnpG) eine wichtige Rolle, wenn es um die Neuordnung ländlichen Grundbesitzes oder die Landbereitstellung für große Verkehrsprojekte geht (vgl. Bertling/Lütke-meier 2011).

Aus dem rechtlichen Rahmen leitet sich die Notwendigkeit des Handelns sowohl für die Kommunen ab als auch für alle mit dem Flächenmanagement befassten Akteure, von den Grundstückseigentümern über private Investoren bis hin zu den Planungsregionen.

4 Instrumente und Handlungsansätze

Kommunales Flächenmanagement kann objektbezogen sein, wie auch alle Potenzialflächen und folglich städtebaulichen Aspekte mit einbeziehen. Dabei gelingt ein nachhaltiges und strategisches Flächenmanagement nur durch eine Kombination von Instrumenten, die auf Kommunikation, Kooperation und aktive Steuerung ausgerichtet sind. Welche der zur Verfügung stehenden formellen und informellen Instrumente in welchem Umfang genutzt werden, hängt von den Bedingungen in den entsprechenden Kommunen und Regionen ab (Deutscher Städtetag 2014).

Flächenmanagement wird entweder innerhalb einer Kommune betrieben oder in stadtre-gionalem Kontext als interkommunale Kooperation. Da die Planungshoheit das „Herzstück kommunaler Selbstverwaltung“ (Melzer 2011: 21) ist, verhindern begründete Konkurrenzen zwischen Kommunen sowie ausgeprägte emotionale Gegensätze, gerade bei ▷ *Stadt-Umland-Beziehungen*, häufig, dass Kommunen im regionalen Kontext beim Flächenmanagement zusammenarbeiten. Dennoch wird die regionale Koordination als Ergänzung des kommunalen Flächenmanagements zunehmend wichtiger, weil Stadtregionen (▷ *Stadtregion*) in vielfältiger Weise funktional

verflochten sind und Stadt und Umland teils sehr unterschiedliche Probleme hinsichtlich ihrer Flächenentwicklung aufweisen. Konsensuale Instrumente haben daher beim interkommunalen Flächenmanagement eine noch größere Bedeutung als beim innergemeindlichen Flächenmanagement. Die Komplexität des Prozesses ist bei einer interkommunalen Kooperation höher, weil die Rahmenbedingungen ungleich schwieriger sind; die Handlungsspielräume und damit die Effektivität sind jedoch deutlich größer.

Die Instrumente des Flächenmanagements sind vergleichbar mit den Handlungsfeldern der Flächenkreislaufwirtschaft und lassen sich grob in die folgenden Kategorien einteilen (Hinzen/Preuß 2009; Deutscher Städtetag 2014; Dosch/Preuß 2006).

4.1 Informationen

Flächenmanagement setzt die genaue Kenntnis von Umfang und Eigenschaften sowohl der verfügbaren Flächenpotenziale im Innenbereich als auch der planerisch ausgewiesenen Erweiterungspotenziale voraus. Dafür stehen grundstücksbezogene Instrumente wie Brachflächen-, Baulücken-, Baulandkataster oder Grundstückspässe zur Verfügung. Darüber hinaus sind Informationen zur Bodenqualität, zu Bodenrichtwerten oder zu Eigentumsverhältnissen, aber auch aktuelle Planungen, Verwaltungs- und sozioökonomische Daten wie Prognosen des Wohnbau- und Gewerbeflächenbedarfs relevant. Für eine Beurteilung der Effizienz sind zudem ökonomische Daten zum Immobilienmarkt, Folgekostenrechner für Baulandausweisungen oder Kosten-Nutzen-Analysen (z. B. hinsichtlich Infrastrukturbereitstellung und -unterhaltung) zu verwenden (Dosch/Preuß 2006; Preuß 2010). Durch die Gewinnung und Strukturierung von Informationen werden sowohl die Darstellung des Ist-Zustands als auch Lagebeurteilungen und Analysen zu Chancen und Risiken entsprechender Maßnahmen erst möglich. Auf dieser Grundlage können in der Umsetzungsphase die konkrete Projektentwicklung (inklusive Wirtschaftlichkeitsabschätzungen) und die städtebauliche Planung (Bauleitplanung, Fachplanungen etc.) erfolgen.

4.2 Kooperation

Die Beteiligung zahlreicher Akteure ist Voraussetzung, um eine ausreichende Informationsgrundlage zu schaffen, eine bedarfsgerechte Planung zu erstellen und den Umsetzungsprozess zu organisieren und zu steuern. Zu den Akteuren zählen neben den Kommunen und Regionalvertretern die Grundstückseigentümer und die Nachfrager nach Grundstücken (professionelle Investoren und Private).

Innerhalb der Kommunen ist eine enge Zusammenarbeit der zuständigen Ämter erforderlich, die Ausdruck in einer Funktions- und Verantwortungsbündelung für das Thema *Flächenmanagement* (z. B. in Form eines Lenkungsausschusses) findet. Das erleichtert auch die enge Verzahnung von Verfahrensabläufen und die Benennung von Zuständigkeiten, wie sie vor allem für Investoren von großer Bedeutung ist.

Auf stadtreionaler und interkommunaler Ebene sind freiwillige, aber verbindliche Strukturen der Zusammenarbeit zu schaffen (▷ *Kooperation, interkommunale und regionale*), die sich vorrangig an den zu verfolgenden Zielen orientieren. Eine solche Zusammenarbeit wird allerdings nach wie vor häufig von interkommunaler Konkurrenz und fehlenden Mechanismen für einen Lasten-Nutzen-Ausgleich geprägt.

Insbesondere bei der Umnutzung von Flächen und bei flächenrelevanten Großprojekten ist darüber hinaus eine frühzeitige, transparente, ernsthaft und respektvoll geführte Bürgerbeteiligung unerlässlich, um rechtzeitig Zielkonflikte zu erkennen, Nutzungsansprüche abzuwägen und in die Planungen mit einzubeziehen.

4.3 Organisation/Management

Zentraler Aspekt des Flächenmanagements ist die Organisation des Prozesses mit dem Ziel einer kooperativen Planung, dem Angebot von Beratungs- und Fördermöglichkeiten, einer effizienten Vermarktung und einer fiskalischen Wirkungsanalyse. Dafür ist der Aufbau fester und verbindlicher Organisationsstrukturen wichtig, in denen freiwillig und kooperativ zusammengearbeitet wird (Kooperationsvereinbarung; vgl. Kooperation). In ressortübergreifenden Gremien (Arbeitsgruppen, Lenkungsgruppen) werden gemeinsame Ziele definiert, Konflikte identifiziert, Aushandlungsprozesse geführt, Strategien beschlossen, Zeit- und Maßnahmenpläne erarbeitet, Projekte initiiert und Abstimmungsverfahren für die Realisierung von Projekten festgelegt. Eine zusätzliche Steuerungsgruppe, an der neben der Arbeitsgruppe Flächenmanagement auch Vertreter der Ratsfraktionen, der Bürgerschaft, der Vereine, Verbände und der Wirtschaft teilnehmen können, wirkt unterstützend bei der Erarbeitung eines Handlungsprogramms (Reuter/Schulte/Fels 2010).

Den Einstieg in ein strategisches kommunales Flächenmanagement kann ein bodenpolitischer Grundsatzbeschluss des Gemeinderates bilden. Er garantiert Verbindlichkeit über die Grundsatzorientierung des Flächenmanagements und bietet privaten Investoren Planungssicherheit. Neben Zielsetzungen und Prozessorganisation kann ein solcher Beschluss auch instrumentelle und fiskalische Aspekte (z. B. Kostenbeteiligung von Investoren oder Eigentümern) oder städtebauliche, grünordnerische und energetische Mindeststandards beinhalten (Deutscher Städtetag 2014).

Unter Nutzung öffentlicher und privatrechtlicher Instrumente erfolgen das konkrete Grundstücksmanagement unter Ausschöpfung von Finanzierungs- und Fördermöglichkeiten (Erwerb/Bodenordnung) und die Realisierung inklusive Erschließung und Vermarktung. Hierfür stehen unterschiedliche Organisationsformen zur Verfügung, die vor allem bei der Entwicklung großer innerstädtischer Brachflächen von Belang sind und vor dem Hintergrund der oft schwierigen finanziellen Situation der Kommunen zunehmend an Bedeutung gewinnen (Deutscher Städtetag 2014):

- Treuhänder: Die Realisierung von Projekten wird an einen Treuhänder übergeben, der im Auftrag der Kommune handelt.
- ▷ *Public Private Partnership*: Durch die vertraglich festgelegte Zusammenarbeit zwischen Eigentümern/Investoren und Kommunen wird öffentliches Planungshandeln mit privatwirtschaftlichen Entwicklungszielen synchronisiert (Baumgart/Noll/Retetzki et al. 2011; Piwek/Trocha 2010).
- Developer: Private Eigentümer/Investoren erhalten durch Grundstückserwerb die Verfügungsgewalt über Brachflächen. Städtebauliche Verträge sichern die im baulandpolitischen Grundsatzbeschluss festgelegten Ziele ab.

4.4 Planung

Aufbauend auf der erhobenen Informationsgrundlage und den durch die Organisationsstrukturen festgelegten Prioritäten und Zielen kann eine konkrete Planung für ein Areal vorgenommen werden. Dieser sollte eine konkrete Bedarfsermittlung zugrunde liegen, die beispielsweise auch Prognosen über die künftige ökonomische und demografische Entwicklung des Areals bzw. der Kommune berücksichtigt (vgl. Informationen). Die eigentliche *Planung* findet durch formelle und informelle Instrumente (vgl. Kooperation) statt. Im Ergebnis sollte auch eine Wirtschaftlichkeitsanalyse Berücksichtigung finden. Die wesentlichen Planungsinstrumente sind:

- Regionalpläne
- Interkommunale Planungen
- Flächennutzungspläne
- Stadtumbaukonzepte, Quartiers- und Standortplanungen
- Bebauungspläne
- Konzepte für Kompensationsflächen

Der Regionalplanung kommt eine Schlüsselrolle zur Koordination der übergemeindlichen Prozesse zu, da regionalplanerische Festlegungen Bindungswirkung für die kommunale Flächennutzungsplanung entfalten können oder Anreize für eine interkommunale Kooperation gesetzt werden. Es stehen unterschiedliche Steuerungsmodelle zur Verfügung (BMVBS 2012):

- Mengensteuerung (Festlegung maximaler Flächenkontingente mit Dichtevorgaben)
- Positiv-allokative Steuerung (bereichsscharfe Standortplanung)
- Negativ-restriktive Steuerung (Festlegung von Restriktionsräumen für Siedlungsentwicklung)
- Differenzierte Steuerung (abhängig von raumstrukturellen Gegebenheiten, vor allem in verdichteten Landesteilen)

Im Planungsverbund kann durch einen gemeinsamen Flächennutzungsplan ein Ausgleich für verschiedene Belange hergestellt werden (Dosch/Preuß 2007). Bislang werden jedoch die Möglichkeiten der Regionalplanung nicht ausreichend genutzt.

Der Gesamtprozess mündet z. B. in städtebaulichen Verträgen, der Aufstellung von Bebauungsplänen, einem Baulandbeschluss oder einem politischen Grundsatzbeschluss. Durch eine jeweils stringente Anwendung der Instrumente wäre eine Bevorzugung der Innenentwicklung gegenüber der Außenentwicklung möglich. Allerdings fehlen hier nach wie vor die Anreize (Dosch/Preuß 2007).

4.5 Ökonomische Anreize

Zur Stärkung der Innenentwicklung sind für Investoren und Kommunen ökonomische Anreize zu setzen. So sind zur Überwindung des Baulandparadoxons Kosten- und Finanzierungsübersichten sowie eine Wirtschaftlichkeitsanalyse notwendig. Darüber hinaus sind Finanzierungs- und Fördermöglichkeiten für Investoren zu prüfen und eine zielgerichtete Beratung sicherzustellen.

Kommunen müssen Haushaltsmittel für die Mobilisierung und Bewirtschaftung von Flächen bereitstellen, wobei eine vorausschauende Bodenbevorratung auch Steuerungsmöglichkeiten beinhaltet. Mögliche Instrumente sind:

- Grundstücksfonds
- Bauverpflichtungen für Erwerber
- Umlegung von Flächeneigentum
- Vorkaufsrecht der Kommune

Auch die Nutzung von Instrumenten zur dynamischen Bodenreserve in Form von Flächenpools, Ökokonten und Bodenfonds erweitert die Handlungsspielräume im Flächenmanagement, da bei der Planung und Durchführung von Vorhaben Flächen angeboten werden können.

Instrumente zum Anreiz einer gezielten Innenentwicklung werden bereits seit Jahren diskutiert, etwa die Reform des kommunalen Finanzausgleichs, der Grundsteuer mit bodenpolitischer Steuerungswirkung oder Abgaben auf Flächenneuausweisungen. Bisher sind sie aber nicht umgesetzt worden. Auch ist darauf zu achten, Förderprogramme so zu gestalten, dass kontraproduktive Anreize vermieden werden (Dosch/Preuß 2006).

4.6 Vermarktung

Gezielte Vermarktungsaktivitäten werden entweder von öffentlichen Akteuren oder der *Immobilienvirtschaft* durchgeführt (vgl. Organisation/Management). Allerdings hemmt der relativ hohe personelle und finanzielle Aufwand vor allem in Regionen mit geringer Bauflächennachfrage häufig eine effiziente Vermarktungsaktivität.

Darüber hinaus sind die Entwicklung zielgruppenspezifischer Vermarktungskonzepte sowie die Einbindung der Immobilienwirtschaft in die Projektentwicklung und Finanzierungsvermittlung für Investoren von großer Bedeutung. Zur Erstellung eines Vermarktungskonzeptes zählt vor allem die Bereitstellung von Informationen zum Areal (vgl. Informationen) wie z. B. Eigentumsverhältnisse, Schaffung von Baurecht, die Baureifmachung und Klärung von Altlastenfragen.

4.7 Rechtsetzung und Anordnungen

Neben den formellen Planungsinstrumenten (vgl. Rechtlicher Rahmen) können weitere hoheitliche Instrumente des besonderen Städtebaurechts angewendet werden, z. B.:

- städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen
- städtebauliche Sanierungsmaßnahmen
- Befristungen von Nutzungsmöglichkeiten (▷ *Zwischennutzung*)
- Baugebote
- Rückbauverpflichtungen
- die Zuordnung naturschutzrechtlicher Ausgleichsmaßnahmen

Die Instrumente des Stadtumbaus (▷ *Stadtumbau*) und der „Sozialen Stadt“ ermöglichen konsensuale Regelungen mit den Eigentümern, wenn es der Instrumente des allgemeinen und besonderen Städtebaurechts nicht bedarf.

4.8 Monitoring

Ein fortwährendes ▷ *Monitoring* im Sinne einer ▷ *Raumbbeobachtung* ist unerlässlich, um Prozesse kontinuierlich zu verbessern. Hierfür sind regelmäßige Informationen zu bestehenden Flächenangeboten notwendig. Zu einer Evaluierung zählt auch die Überprüfung der Zielerreichung und der angewandten Instrumente. Aufgrund möglicher struktureller Änderungen oder neuer politischer Zielvorgaben sind hier ggf. Anpassungen vorzunehmen (Hinzen/Preuß 2009).

5 Umsetzung

In vielen Kommunen sind Elemente des Flächenmanagements bereits gängige Praxis. Vor allem Städte und Regionen mit einer hohen Nachfrage nach Wohn- und Gewerbeflächen, die schon heute stark verdichtet sind, setzen strategisches Flächenmanagement gezielt ein. In ländlichen und strukturschwachen Regionen fehlen hingegen oft die finanziellen und damit auch die personellen Ressourcen und Anreize, um im bestehenden Verwaltungsablauf ein Flächenmanagement einzuführen. Am Beispiel der Erfassung von Innenentwicklungspotenzialen lässt sich dies illustrieren: Alle größeren Großstädte und etwa zwei Drittel der kleineren Großstädte erfassen bereits aktiv ihre Innenentwicklungspotenziale. Demgegenüber findet eine solche Erfassung nur in einem Viertel der Landgemeinden statt (BBSR 2013).

Die Bundesländer fördern teilweise aktiv das Flächenmanagement der Kommunen, indem sie entsprechende Informationssysteme und Werkzeuge bereitstellen (z. B. Flächenmanagement-Datenbank in Bayern und Hessen, Baulückenmanagement in Berlin, Baulücken- und Leerstandskataster in Niedersachsen, landesweite Erfassung von Siedlungsflächenpotenzialen in Rheinland-Pfalz). Des Weiteren sind die Länder aktiv, das öffentliche Bewusstsein für die Bedeutung des Flächenmanagements zu erhöhen, etwa durch Berichte zur Flächeninanspruchnahme (Bayern), durch Fortbildungen (Nordrhein-Westfalen) oder durch die Förderung eines regionsübergreifenden Kommunikationsprozesses (Baden-Württemberg, Hessen, Rheinland-Pfalz) (LABO 2012).

Trotz der unbestrittenen Vorteile des Flächenmanagements gibt es vielerorts immer noch zahlreiche Hindernisse, die seiner Umsetzung im Weg stehen. Neuausweisungen auf der „grünen Wiese“ sind gerade für kleinere Kommunalverwaltungen nach wie vor mit geringerem Kosten- und Personalaufwand verbunden als etwa mühsame Wiedernutzung im Rahmen eines gezielten Flächenmanagements. Komplexe Eigentumsverhältnisse (Bodenordnung) und Altlasten erschweren die Mobilisierung und Vermarktung von Flächen; vielerorts korrespondieren die Präferenzen von Haushalten und Unternehmen nicht mit dem Baulandpotenzial.

Der Einführung eines regionalen Flächenmanagements stehen wiederum vergleichsweise geringe Kooperationsanreize für die Kommunen, ein fehlender oder mangelhafter Lasten-Nutzen-Ausgleich und die sich aus dem Gemeindefinanzierungssystem herleitende interkommunale Konkurrenz entgegen.

Literatur

- Baumgart, S.; Noll, H.-P.; Renetzki, P.; Stottrop, D. (2011): Flächenmanagement auf regionaler Ebene mit PPP. In: RaumPlanung (154), 39-43.
- BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hrsg.) (2013): Innenentwicklungspotenziale in Deutschland. Ergebnisse einer bundesweiten Umfrage und Möglichkeiten einer automatisierten Abschätzung. Bonn.
- Bertling, H.; Lütkeemeier, H. (2011): Reduzierung des Flächenverbrauchs durch nachhaltiges Flächenmanagement – Erfahrungen aus Sachsen-Anhalt. In: zfv – Zeitschrift für Geodäsie, Geoinformation und Landmanagement 136 (5), 281-287.
- BMVBS – Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Hrsg.) (2012): Regionalplanerische Instrumente zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme. = BMVBS-Online-Publikation, Nr. 20/2012. <http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/BMVBS/Online/2012/ON202012.html> (14.10.2015).
- Bock, S.; Hinzen, A. (2011): Späte Einsichten in der Flächenpolitik. Flächeninanspruchnahme in Deutschland: (k)ein Anlass zur Entwarnung. In: Planerin, (2), 5-7.
- Destatis – Statistisches Bundesamt (Hrsg.) (2016): Land- und Forstwirtschaft, Fischerei. Bodenfläche nach Art der tatsächlichen Nutzung 2015. Wiesbaden. = Fachserie 3 Reihe 5.1.
- Deutscher Städtetag (Hrsg.) (2014): Strategisches Flächenmanagement und Bodenwirtschaft. Aktuelle Herausforderungen und Handlungsempfehlungen. Köln/Berlin. = Positionspapier des Deutschen Städtetages.
- Dietrichs, B. (2006): Flächenmanagement in der Regionalplanung. In: Job, H.; Pütz, M. (Hrsg.): Flächenmanagement. Grundlagen für eine nachhaltige Siedlungsentwicklung mit Fallbeispielen aus Bayern. Hannover, 52-66. = Arbeitsmaterial der ARL 322.
- Dosch, F.; Preuß, T. (2006): Perspektive Flächenkreislaufwirtschaft. Kreislaufwirtschaft in der städtischen/stadtregionalen Flächennutzung – Fläche im Kreis. Ein ExWoSt-Forschungsfeld. Band 1: Theoretische Grundlagen und Planspielkonzeption. Berlin. = Sonderveröffentlichungsreihe des ExWoSt Forschungsfeldes „Fläche im Kreis“ 1.
- Dosch, F.; Preuß, T. (2007): Perspektive Flächenkreislaufwirtschaft. Kreislaufwirtschaft in der städtischen/stadtregionalen Flächennutzung – Fläche im Kreis. Ein ExWoSt-Forschungsfeld. Band 2: Was leisten bestehende Instrumente? Berlin. = Sonderveröffentlichungsreihe des ExWoSt Forschungsfeldes „Fläche im Kreis“ 2.
- Jörissen, J.; Coenen, R. (2005): TA Projekt Reduzierung der Flächeninanspruchnahme. Ziele, Maßnahmen, Wirkungen. Berlin. = TAB-Arbeitsbericht Nr. 98.
- Hinzen, A.; Preuß, T. (2009): Reduzierung der Flächeninanspruchnahme und nachhaltiges Flächenmanagement. In: Bock, S.; Hinzen, A.; Libbe, J. (Hrsg.): Nachhaltiges Flächenmanagement – in der Praxis erfolgreich kommunizieren. Ansätze und Beispiele aus dem Förderschwerpunkt REFINA. Berlin, 41-50. = Reihe REFINA 4.

Flächenmanagement

- LABO – Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaft Bodenschutz (Hrsg.) (2012): Reduzierung der Flächeninanspruchnahme. Statusbericht zu den LABO-Berichten vom 21.09.2011 sowie 30.03.2010. Bericht zur Vorlage an die Umweltministerkonferenz. https://www.labo-deutschland.de/documents/1_Anlage_LABO_Reduzierung_der_Flaecheninanspruchnahme_f11.PDF (14.10.2015).
- Melzer, M. (2011): Stadt-Umland-Kooperationen. Reduzierung der Neuflächeninanspruchnahme in Elmshorn/Pinneberg. In: Planerin (2), 21-22.
- Piwek, A.; Trocha, G. (2010): Was leistet regionales Flächenmanagement? In: Der Städtetag (6), 33-35.
- Preuß, T. (2006): Wege zur Flächenkreislaufwirtschaft. ExWoSt-Forschungsfeld „Fläche im Kreis“ präsentiert Ergebnisse. In: Difu-Berichte (4), 12-14.
- Preuß, T. (2010): Flächenmanagement. In: Henckel, D.; Kuczkowski, K.; Lau, P.; Pahl-Weber, E.; Stellmacher, F. (Hrsg.): Planen – Bauen – Umwelt. Ein Handbuch. Wiesbaden, 177-181.
- Reuter, K.; Schulte, M.; Fels, B. (2010): Nachhaltiges kommunales Flächenmanagement. In: Flächenmanagement und Bodenordnung (4), 161-167.

Weiterführende Literatur

- Bovet, J.; Bizer, K.; Henger, R.; Ostertag, K.; Siedentop, S. (2013): Handelbare Flächenzertifikate – vom akademischen Diskurs über einen Modellversuch in die Planungspraxis? In: Raumforschung und Raumordnung 71 (6), 497-507.
- Ferber, U.; Grimski, D.; Glöckner, S.; Dosch, F. (2010): Stadtbrachenpotenziale: Von Leuchttürmen und Patchwork. In: IzR – Informationen zur Raumentwicklung 1.2010, 1-11.
- Iwanow, I.; Schäfer, S. (2013): Wohnungsneubau in Schrumpfungsregionen – Fehlentwicklung oder Notwendigkeit? In: Raumforschung und Raumordnung 71(6), 471-486.
- Penn-Bressel, G. (2003): Reduzierung der Flächeninanspruchnahme durch Siedlung und Verkehr. Materialienband. Berlin. = Texte 9.
- Preuß, T.; Beißwenger, K.-D. (2007): Kreislaufwirtschaft in der städtischen/stadtregionalen Flächennutzung. Das ExWoSt-Forschungsfeld „Fläche im Kreis“. Bonn. = Werkstatt Praxis 51.
- RNE – Rat für Nachhaltige Entwicklung (Hrsg.) (2004): Mehr Wert für die Fläche: Das „Ziel-30-ha“ für die Nachhaltigkeit in Stadt und Land. http://www.nachhaltigkeitsrat.de/uploads/media/Broschuere_Flaechenempfehlung_01.pdf (11.01.2016).

Bearbeitungsstand: 12/2016