

# **Strategisches Flächenmanagement und Bodenwirtschaft**

Aktuelle Herausforderungen und Handlungsempfehlungen

# Strategisches Flächenmanagement und Bodenwirtschaft

Aktuelle Herausforderungen und Handlungsempfehlungen

Positionspapier des Deutschen Städtetages

## Leitung der Arbeitsgruppe und Redaktion:

**Stephan Reiß-Schmidt** (München), Vorsitzender der FK Stadtentwicklungsplanung

## Mitglieder der Arbeitsgruppe:

- aus dem Bau- und Verkehrsausschuss:

**Ulrich Paßlick** (Bocholt), **Prof. Dr. Klaus Rosenzweig** (Langenhagen)

- aus der Fachkommission Kommunales Vermessungs- und Liegenschaftswesen:

**Gerold Stahr** (Krefeld), **Hans-Ulrich Uehlecke** (Essen)

- aus der Fachkommission Stadtentwicklungsplanung:

**Dr. Sunke Herlyn** (Bremen), **Hartmut Kölmel** (Köln), **Dr. Dieter von Löhöffel** (Nürnberg),  
**Walter Richter** (Hannover), **Bruno Schmaus** (Heidelberg), **Reinhard Wölpert** (Leipzig)

- aus der Fachkommission Stadtplanung:

**Franz Meyer** (München), **Hans Peine** (Hamburg), **Prof. Julian Wékel** und  
**Wolfgang Nickel** (Berlin), **Dirk Zimmermann** (Frankfurt am Main)

- aus der Fachkommission Wirtschaftsförderung:

**Dr. Utz Ingo Küpper** (Dortmund), **Dr. Horst Zajonc** (Karlsruhe)

- von der Hauptgeschäftsstelle des Deutschen Städtetages:

**Klaus-Dieter Baer**, **Hartmut Thielen**

Köln und Berlin, Juni 2002

## **Strategisches Flächenmanagement und Bodenwirtschaft**

### **Vorbemerkung**

Wachsende Flächenansprüche, ein beschleunigter Nutzungswandel, neue Herausforderungen des Stadtumbaus (bei in den meisten Städten abnehmender Einwohnerzahl) und eine größere Bedeutung privater Investoren und ihrer Projekte für die Stadtentwicklung haben die knappe Ressource "Fläche" wieder in den Mittelpunkt des kommunalpolitischen Interesses gerückt.

Strategisches Flächenmanagement und aktive Liegenschaftspolitik sind trotz angespannter kommunaler Haushalte bei zunehmenden räumlichen Nutzungskonflikten und sozialen Ungleichgewichten in Städten und Stadtregionen Kernaufgaben der kommunalen Zukunftssicherung.

Eine nachhaltige, wirtschaftlich, sozial und ökologisch tragfähige Stadtentwicklung muss vor allem die endogenen Potenziale in den Blick nehmen und aktivieren. "Innenentwicklung" und "Stadtumbau" sind komplizierte und anspruchsvolle Aufgaben, die vor allem Kommunikation, Kooperation und wirksame Steuerung erfordern. Auch wenn die planungs- und steuerrechtlichen Rahmenbedingungen für eine aktive, umsetzungsorientierte Steuerung von Flächennutzung und Baulandbereitstellung noch in vielen Punkten unzureichend sind, gibt es bei den deutschen Städten mittlerweile einen beachtlichen Erfahrungsschatz in der geschickten und wirksamen Kombination vorhandener Instrumente und Methoden zu einem strategischen Flächenmanagement und einer nachhaltigen Bodenwirtschaft.

Das vorliegende Positionspapier verdichtet diese Erfahrungen zu Handlungsempfehlungen an die Mitgliedsstädte des Deutschen Städtetages und formuliert zur Verbesserung der Rahmenbedingungen Forderungen an die EU, den Bund und die Länder.

Das Papier soll darüber hinaus den Dialog mit der privaten Bau- und Immobilienwirtschaft, den Bauherren, Projektentwicklern, Planern und Architekten sowie deren Kammern und Verbänden anstoßen und vertiefen.

Der Bau- und Verkehrsausschuss des Deutschen Städtetages hat in seiner 141. Sitzung am 09./10.11.2000 – ausgehend von einem Arbeitspapier der Fachkommission Stadtplanung zu den "Erwartungen der Stadtplanung an die Liegenschaftspolitik" – eine fachübergreifende Arbeitsgruppe aus den Fachkommissionen Stadtentwicklungsplanung, Stadtplanung, Kommunales Vermessungs- und Liegenschaftswesen sowie Wirtschaftsförderung beauftragt, eine Position zum Thema "Strategisches Flächenmanagement und Bodenwirtschaft" zu erarbeiten. Nach mehreren Arbeitsgruppensitzungen und eingehenden Beratungen in den beteiligten Fachkommissionen hat der Bau- und Verkehrsausschuss in seiner 143. Sitzung am 22./23.11.2001 in Mannheim einen Entwurf des Positionspapiers nach eingehender Diskussion gebilligt. Die Empfehlungen und Hinweise aus der Diskussion wurden in die vorliegende Fassung eingearbeitet.

## 1. Aktuelle Herausforderungen - kommunale Kompetenz

Fläche ist die zentrale Ressource der Stadtentwicklung. Für jede Stadt ist sie begrenzt und wegen ihrer standortgebundenen ökonomischen und ökologischen Qualitäten zumeist auch knapp.

Die Potenziale von nicht bzw. untergenutzten Flächen innerhalb der Siedlungsbereiche für eine **Stadtentwicklung durch Stadtumbau** stehen in den meisten Städten heute im Mittelpunkt strategischer Überlegungen.

Grund und Boden ist aber auch ein nicht substituierbares Wirtschaftsgut. Bodenmärkte erscheinen trotz guter Marktberichte zum Grundstücksmarkt oft wenig transparent.

Wesentliche **Rahmenbedingungen** der kommunalen Flächenpolitik und Bodenwirtschaft haben sich in den letzten Jahren verändert:

- Wirtschaftlich-technologischer **Strukturwandel und Globalisierung** haben den Stadtumbau beschleunigt und Immobilienmärkte internationalisiert. Stadtentwicklung wird mehr denn je von großen privaten Projekten und kürzeren Nutzungszyklen bestimmt.
- Die europaweite Standortkonkurrenz ist zunehmend nur im **stadtreionalen Verbund** erfolgreich zu bestehen.
- Arbeitslosigkeit, Migration, soziale und kulturelle Polarisierung und mittel- bis langfristig deutlich rückläufige Einwohnerzahlen verbunden mit der Alterung der Gesellschaft stellen die Städte vor zusätzliche **soziale Herausforderungen**.
- Um ihre Leistungsfähigkeit dauerhaft zu sichern, sind die Städte zu effizienzsteigernden **Reformen und Haushaltskonsolidierung** gezwungen. Eine **Privatisierung** klassischer kommunaler Leistungen oder die Veräußerung von Vermögenswerten (z.B. Grundstücke) erscheint vielfach als Ausweg aus dem Dilemma sinkender Einnahmen und wachsender Anforderungen.
- **Post und Bahn** mobilisieren ihre nicht mehr betriebsnotwendigen Immobilien. Hinzu kommen **Kasernenareale** und andere Bundesliegenschaften. Damit sind große **Chancen** für eine Innenentwicklung in oft zentralen Lagen verbunden, aber auch erhebliche **Risiken** für die Städte und den Immobilienmarkt.

Daraus ergeben sich **veränderte Anforderungen** an Stadtplanung, Planrealisierung und Bodenwirtschaft in den Städten. Effizienz, Flexibilität und Finanzierbarkeit lassen sich durch ein **nachhaltiges, strategisches Flächenmanagement** in kommunaler Verantwortung verbessern.

Die **Entwicklungsbedingungen** der Städte wie auch ihre **Handlungsspielräume** sind allerdings unterschiedlich. Städte mit hoher Arbeitslosigkeit und negativem

Wanderungssaldo stehen vor anderen Herausforderungen als Städte mit einem hohen Anteil moderner Dienstleistungsarbeitsplätze und weiterem Zuwanderungsdruck. Städte mit traditionell umfangreichem kommunalen Grundbesitz und ausgeglichenem Haushalt haben größere Handlungsspielräume für eine aktive kommunale Bodenwirtschaft als Städte mit geringem Grundeigentum und hohem Konsolidierungsbedarf.

Deshalb kann es auch für ein strategisches Flächenmanagement **keine Patentrezepte** geben. Organisationsformen, Finanzierung und strategische Ziele sind jeweils vor Ort zu entscheiden. Unabhängig von spezifischen Bedingungen gelten folgende generelle Leitlinien:

- Integrierte, langfristig orientierte **strategische Planung** ist Voraussetzung für zukunftsfähige Projekte.
- **Kooperation** mit Bürgerinnen und Bürgern, mit Unternehmen und Investoren sowie mit Partnern in der Region ist unverzichtbar.
- Städte brauchen für eine nachhaltige Stadtentwicklung auch künftig eine angemessene **strategische Grundstücksreserve**.

Zahlreiche **beispielhafte Projekte** haben bewiesen, dass Städte die Kompetenz und Innovationskraft für ein strategisches Flächenmanagement und für eine Weiterentwicklung der kommunalen Bodenwirtschaft haben. Die Dokumentation des LBS-Stadtwappen-Wettbewerbs 1998 zum Thema "Baulandmobilisierung im Ballungsraum" enthält dafür anschauliche Beispiele aus Städten unterschiedlicher Größenordnung.

Auf der Grundlage dieser Erfahrungen werden **Empfehlungen an die Mitgliedsstädte des Deutschen Städtetages** formuliert. Die Optimierung des eigengenutzten Grund- und Gebäudevermögens bleibt dabei allerdings in diesem Positionspapier weitgehend ausgeklammert (hierzu vgl. aktuell: KGSt-Bericht 2/2000). Zu den notwendigen Rahmenbedingungen durch Gesetze und Förderprogramme werden **Forderungen an EU, Bund und Länder** formuliert. Synergien privat-öffentlicher Zusammenarbeit sind für eine nachhaltige Stadtentwicklung verstärkt zu nutzen. **Qualitätsanforderungen, aber auch Dienstleistungsangebote an private Partner** werden deshalb hier ebenfalls angesprochen.

## 2. Ziele und Lösungsansätze

### 2.1 Strategisches Flächenmanagement, Informationssystem

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

An die Stelle der heute noch weit verbreiteten klassischen "passiven" Angebotsplanung tritt künftig zunehmend eine **"aktive" bedarfsorientierte strategische Steuerung**. Sie ist ein kommunikativer Prozess zwischen den an der Produktion von Bauland beteiligten Akteuren und umfasst zeitliche und räumliche **Prioritätensetzung, Finanzierung** sowie die begleitende **Qualitätssicherung**. Wesentliche Ziele sind die Verstetigung des Baulandangebotes, die auch die Abwägung mit Freiraumbelangen einschließt, die **Mobilisierung** von Flächenpotenzialen für die **Innenentwicklung** und der Abbau von flächenbezogenen Mobilisierungshemmnissen.

**Öffentlich-rechtliche** bzw. hoheitliche Instrumente der Planung und Planrealisierung und die **privatrechtlichen** bzw. marktorientierten Instrumente ergänzen sich dabei. Voraussetzung ist eine intensive Kooperation der berührten kommunalen Fachressorts (Stadtentwicklung, Stadtplanung, Umwelt, Vermessungs- und Liegenschaftswesen, Wirtschaftsförderung, Kämmerei, Stadtsanierung und Wohnungsbauförderung).

Eine Grundlage dafür ist ein **digitales Flächeninformationssystem**, in dem die Informationen der Fachressorts auf einer einheitlichen Plattform zusammengeführt werden. Zusätzlich sind stadtteilbezogen ggf. flächenrelevante Veränderungen der Nutzungsstruktur o.ä. gesondert zu erheben. **Regionale Planungs- und Bodenmarktinformationen** sind nach Möglichkeit einzubeziehen. Dabei sind die datenschutzrechtlichen Anforderungen zu beachten.

Aus stadtstrukturellen, stadtwirtschaftlichen und ökologischen Gründen hat die **Wiedernutzung brachgefallener oder untergenutzter Verkehrs- und Bauflächen** Vorrang vor der Neuinanspruchnahme von Außenbereichsflächen. Diese Strategie der **Innenentwicklung** ist vielfach nur mit erheblichem Einsatz öffentlicher Mittel umsetzbar und birgt zeitliche und wirtschaftliche Risiken. Die umfangreichen **Planungs- und Steuerungsleistungen** für die Aufbereitung von Recyclingflächen erfordern deshalb ein **integriertes Flächenmanagement** auf allen Ebenen.

Ohne deutliche Verbesserungen der **Finanzierungs- und Förderungsbedingungen** wird eine verstärkte Innenentwicklung allerdings vor allem in Städten mit geringer Baulandnachfrage und niedrigen Wertsteigerungspotenzialen nicht im angestrebten Umfang realisierbar sein. Um speziell in Stadtregionen mit Wohnungsüberschüssen den verbleibenden Wohnungsneubau gezielt auf innerstädtische Recyclingflächen zu lenken, müssten außerdem **standortscharf einsetzbare Investitionszulagen** an die Stelle räumlich undifferenziert wirkender Steuererleichterungen (wie z.B. die Eigenheimzulage) treten.

## 2.2 Sozialgerechte Bodennutzung

Die von zusätzlich geschaffenem Baurecht begünstigten Eigentümer sind an den **ursächlich dadurch ausgelösten Kosten und Lasten** (Erschließung, Infrastruktur, Ausgleichsflächen, sozialer Wohnungsbau ...) unbeschadet bestehender gesetzlicher Verpflichtungen (z.B. Erschließungsbeitragsrecht) angemessen zu beteiligen. Dadurch können 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.

Die Verknüpfung von Bebauungsplänen mit **städtebaulichen Verträgen** und ggf. (freiwilligen) **Umlegungsverfahren** hat sich hierfür bewährt. Zusätzliche planungsrechtliche und vertragliche Gestaltungsmöglichkeiten bietet bei konkreten Projekten der **vorhabenbezogene Bebauungsplan** gem. § 12 BauGB in Verbindung mit einem Vorhaben- und Erschließungsplan und einem Durchführungsvertrag.

Auch ein **Zwischenerwerb** durch die Kommune vor Baurechtsschaffung oder **städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen** können zur Sicherung der Durchführbarkeit und Finanzierbarkeit städtebaulicher Projekte in Betracht kommen. Auch hierfür ist die Voraussetzung, dass die Kosten für Zwischenerwerb und Infrastruktur aus den Erträgen des Projektes refinanziert werden können.

Durch eine vollständige oder teilweise **Befreiung der Kommunen von der Grunderwerbssteuer** könnten die Handlungsmöglichkeiten der kommunalen Bodenvirtschaft insbesondere beim Zwischenerwerb von Grundstücken für den Wohnungsbau und für die gewerbliche Entwicklung erheblich verbessert werden. Bei einem treuhänderischen Zwischenerwerb in Sanierungs- und Entwicklungsgebieten muss eine Mehrfachbesteuerung ausgeschlossen werden.

### **2.3 Kommunale Bodenvirtschaft**

Neben "Information", "Planung", sowie "Bodenordnung und Städtebauliche Verträge" ist vor allem eine **dynamische Bodenvirtschaft** zur Umsetzung der Ziele des strategischen Flächenmanagements notwendig. Nur durch eine aktive An- und Verkaufspolitik können langfristige Ziele der Stadtentwicklung flexibel umgesetzt werden.

In vielen Städten bestehen allerdings angesichts der angespannten Situation der kommunalen Haushalte keine oder nur noch sehr geringe finanzielle Spielräume, um die für eine gestaltende Bodenvirtschaft erforderlichen Vorleistungen erbringen zu können. Dies wird mittel- und langfristig zu erheblichen Einschränkungen der kommunalen Gestaltungsmöglichkeiten führen, wenn nicht in absehbarer Zeit durch eine **kommunale Finanzreform** grundsätzlich verbesserte Rahmenbedingungen geschaffen werden.

In Städten mit hoher Baulandnachfrage, knappem Angebot und hohem Preisniveau sind Wohn- und Gewerbeflächen für strukturell bedeutsame und z.T. weniger zahlungskräftige Zielgruppen (z.B. sozialer Wohnungsbau, Wohnprojekte, Existenzgründer) oder Flächen für selbstorganisierte soziale, kulturelle oder ökologische Zwecke (z.B. Jugendkultur, Künstlerateliers u.ä.) häufig nur durch die **Bereitstellung kommunaler Flächen zu besonderen Konditionen** – ggf. auch mit Erbbaurechtsverträgen - realisierbar.

Soweit geeignete Grundstücke im städtischen Liegenschaftsvermögen nicht vorhanden sind, kommt neben dem Erwerb hierfür auch eine langfristige Anpachtung und Weitervermietung von Grundstücken oder Gebäuden in Betracht.

Eine gezielte Bodenwirtschaft kann bei angespanntem Bodenmarkt auch dem Ziel dienen, im Interesse einer ausgewogenen Stadtentwicklung insbesondere für Wohnbauland **preisdämpfend** zu wirken, die Eigentumsbildung und den Bau öffentlich geförderter Wohnungen zu fördern sowie zyklische Schwankungen auszugleichen.

Auch die **Wiedernutzung brachgefallener oder untergenutzter Verkehrs- oder Bauflächen** lässt sich in Fällen, in denen die Verursacher-Haftung nicht greift, derzeit oft nur durch einen kommunalen Zwischenerwerb und die Aufbereitung belasteter Flächen in kommunaler Regie zügig umsetzen. In einigen Ländern wird dies durch **landesweite Bodenfonds** unterstützt, so z.B. durch den zunächst 1980 zur Förderung des Strukturwandels im Ruhrgebiet eingerichteten Grundstücksfonds NRW.

Leerstehende Büroflächen und Wohnungen sowie **verfallende Bodenwerte** stellen die kommunale Bodenwirtschaft nicht nur in Städten der neuen Bundesländer vor besonders schwierige Aufgaben. Hierfür müssen nachhaltige Strategien unter Berücksichtigung der jeweiligen Haushaltssituation entwickelt werden. Effizienzsteigerung und Nutzung positiver Synergien durch ein integriertes strategisches Flächenmanagement können hierzu Beiträge liefern.

Eine strategisch orientierte Bodenwirtschaft kann bei entsprechenden budgetären Anreizen für die Nutzerressorts auch zur **Mobilisierung nicht mehr für eigene Zwecke benötigter Grundstücke und Gebäude des Verwaltungsvermögens** beitragen. Sie ist aber in keinem Fall unter kurzfristigen fiskalischen Kriterien zu betreiben. Langfristig soll sie sich selbstverständlich unter Berücksichtigung der direkten und indirekten stadtwirtschaftlichen Effekte (Steuereinnahmen, Einkommenseffekte usw.) selbst tragen.

## 2.4 Umgang mit (früheren) Bundesliegenschaften

Der große Bestand an Liegenschaften des Bundes, die nicht mehr ihrer ursprünglichen z.B. militärischen Funktion dienen, und die durch die Privatisierung von Post, Telekom und Bahn zur Verwertung anstehenden Flächen müssen in ein strategisches Flächenmanagement einbezogen werden. Der zunehmende Vorrang **fiskalischer Erwägungen des Bundes** beim Umgang mit nicht mehr für eigene Zwecke benötigten Grundstücken führt zu erheblichen zusätzlichen **Lasten für die Städte**.

Wesentliche Hemmnisse sind etwa **fehlende Rückstellungen** für die Altlastensanierung und Freimachung, z.T. überhöhte Erlöserwartungen, der **Wegfall von Verbilligungstatbeständen** und Vorrangregelungen für gemeindliche Bedarfe sowie unvollständige bzw. nicht zeitgerechte Information über beabsichtigte Nutzungsänderungen.

Unklarheiten über den mittel- und langfristigen bahnbetrieblichen Flächenbedarf und damit **fehlende Grundlagen für eine Entwidmung** erschweren oder verzögern insbesondere bei Bahnflächen eine sinnvolle städtebauliche Nutzung. Eine höhere Transparenz der von der Deutschen Bahn AG durchzuführenden

Entbehrlichkeitsprüfung und des vom Eisenbahn-Bundesamt (EBA) durchzuführenden Entwidmungsverfahrens sind aus kommunaler Sicht dringend erforderlich.

Für Flächen mit besonderer strategischer Bedeutung für die Stadtentwicklung sollte ein **kommunales Antragsrecht zur Entwidmung** von offensichtlich entbehrlichen planfestgestellten Bahnflächen ermöglicht werden, um Flächenblockaden durch verzögerte Entwidmung zu vermeiden.

## 2.5 Regionale Kooperation als Perspektive

Flächenknappheit in den Kernstädten, Bodenpreisgefälle zum Umland, Wohnpräferenzen der Bürger und Standortwahl von Unternehmen, aber auch eine gut ausgebaute Verkehrsinfrastruktur und die zu **Fehlallokationen** führenden **steuerlichen Anreize** (z.B. Entfernungspauschale, Eigenheimzulage) haben zu Suburbanisierung und engen funktionalen Verflechtungen in den Stadtregionen geführt.

Regionalplanung allein reicht zu einer wirksamen Koordination der Flächenpolitik in Stadtregionen nicht aus. Sie muss durch ein **regionales Flächenmanagement** für regionalbedeutsame 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 Ansätze in dieser Richtung können z.B. genannt werden: grenzüberschreitende Gewerbegebiete (Moers / Kamp-Lintfort / Neukirchen-Vluyn, Nürnberg-Feucht), der Stadtentwicklungsverband Ulm/Neu-Ulm, die Wirtschaftsförderungsgesellschaft der Region Stuttgart oder die gemeinsamen Kooperationsverträge der Stadt Karlsruhe zur Vermarktung kommunaler Gewerbeflächen mit Umlandgemeinden.

Weitergehende Modelle wie der Verband Region Stuttgart oder die Region Hannover setzen landesrechtliche Regelungen voraus, die die Kompetenzen zwischen Staat, Landkreisen und Städten bzw. Gemeinden neu ordnen.

## 3. Handlungsempfehlungen und Forderungen

### 3.1 Handlungsempfehlungen an die Städte

1. Die für räumliche Planung, Planrealisierung/Bodenordnung, Liegenschaften, Finanzen, Wohnungsbau, Wirtschaftsförderung und Umwelt/Naturschutz zuständigen Ressorts sollten auf der strategischen wie auf der operativen (projektbezogenen) Ebene in geeigneten Kooperationsstrukturen stärker miteinander vernetzt werden. Dies kann durch eine (weitgehend) entscheidungsbefugte ressortübergreifende **Arbeitsgruppe** bzw. einen "**Lenkungskreis Flächenmanagement und Bodenvirtschaft**" erfolgen. Solche Organisationsformen eines

umsetzungsorientierten Prozess- und Projektmanagements haben sich bereits in zahlreichen Städten unterschiedlicher Größenordnung bewährt. Sie gewährleisten für Investoren und Projektentwickler auf der Grundlage verbindlicher Leitlinien der Stadtentwicklung längerfristige **Planungssicherheit**, ermöglichen eine sachgerechte Koordination von Einzelprojekten und garantieren die notwendige **Transparenz und Einheitlichkeit** des Verwaltungshandelns gegenüber den privaten Partnern.

**Aufgaben** dieses Lenkungskreises sind z.B.:

- Entwicklung und Steuerung eines **Flächeninformationssystems** (GIS-Plattform, Datenbankverknüpfung),
  - Entscheidung über die zu veröffentlichenden Informationen (z.B. Baulücken- und
  - Baulandkataster, nutzungsbezogene Flächenpotentialkarten)
- **Frühzeitige Abstimmung** von Planung, Bodenordnung, Förderungsprogrammen und Bodenwirtschaft auf kommunalen und privaten Flächen (Prioritätensetzung,
  - Realisierungschancen, Optimierung von
  - Wertschöpfungspotenzialen, Koordinierung mit
  - Wohnungs- und Städtebauförderung)
  - Entwicklung und Steuerung von **Kooperationsmodellen** u.a. zur
  - **sozialgerechten Bodennutzung** (Städtebauliche Verträge)
- Entwicklung von Kriterien und Instrumenten für eine dynamische
  - **strategische Bodenreserve** (revolvierender Bodenfonds)
  - einschließlich der **Flächen-Pools** für besondere öffentliche
  - Zwecke (Gemeinbedarfsflächen-Pool, Ökokonto, Technologie- und Gründerparks)
- Weiterentwicklung bzw. Standardisierung von Kriterien und
  - Methoden für **stadtwirtschaftliche Analysen** und
  - bodenwirtschaftliche Kalkulationen als Entscheidungsgrundlagen.

Bei komplexen und umfangreichen Aufgaben kann sich in großen Städten eine **Mehrebenen-Organisation** mit thematischen Arbeitsgruppen und einem Lenkungskreis empfehlen.

Die Binnen- und Außenwirkung sowie die **Verbindlichkeit** von Grundsatzorientierungen des strategischen Flächenmanagements und der Bodenwirtschaft sollten durch einen entsprechenden **Stadtratsbeschluss** verstärkt und politisch legitimiert werden.

**2.** Auf der operativen Ebene empfiehlt sich für größere Projekte die Einrichtung einer ressortübergreifenden **Projektsteuerung**. Bei Kooperationsprojekten sollten die **privaten Partner** in die Projektstruktur eingebunden werden.

Fallweise kann sich auch die Gründung öffentlicher oder öffentlich-privater **Projektgesellschaften** anbieten. Als Alternative dazu kommt auch die Einschaltung eines (ggf. treuhänderisch tätigen) **Entwicklungs- oder Maßnahmenträgers** in Betracht.

In zahlreichen Städten bestehen traditionell **Wohnungsbau-, Stadtentwicklungs- oder Stadterneuerungsgesellschaften** in (mehrheitlich) städtischem Eigentum. Die Potenziale dieser bestehenden Gesellschaften für eine zielorientierte Umsetzung des strategischen Flächenmanagements auf der Projektebene sollten in organisatorische Überlegungen einbezogen werden.

**3.** Als zentrales Instrument eines nachhaltigen Flächenmanagements wird die Einrichtung eines **revolvierenden Bodenfonds** als wirtschaftlich selbständiges Sondervermögen empfohlen. Dieser Bodenfonds stärkt das kommunale Liegenschaftswesen in seiner strategischen Ausrichtung an der **Schnittstelle von Planung und Realisierung**. In den Bodenfonds sollen alle nicht unmittelbar der eigenen Aufgabenerfüllung dienenden kommunalen Grundstücke eingebracht werden (Vorratsgrundstücke). Freigaben und Neubedarfe von Grundstücken werden zwischen dem Bodenfonds und den städtischen Nutzerressorts am Verkehrswert orientiert verrechnet.

**Flächenpools** für besondere Zweckbestimmungen können - soweit sie nicht einzelnen Bedarfsträgern budgetmäßig zugeordnet werden - in diesen Fonds einbezogen werden.

Die Tätigkeit des Bodenfonds (An- und Verkauf von Grundstücken, ggf. Projektentwicklung) muss in Anbindung an den "Lenkungsreis Flächenmanagement und Bodenwirtschaft" von einem "**Aufsichtsrat**" so gesteuert werden, dass ein Ausgleich der stadtentwicklungspolitischen, strategischen Ziele und der fiskalischen Interessen sowie ein Abgleich mit den Interessen der Fachressorts erfolgt. Ein unkoordiniertes Neben- oder gar Gegeneinander von Bodenfonds und Grundstücks- / Gebäudemanagement der Fachressorts für ihre eigengenutzten Immobilien muss vermieden werden.

Der Bodenfonds kann wegen seiner strategischen Orientierung **nicht zur kurzfristigen Erlösoptimierung** dienen. Er muss vielmehr in der Lage sein, auch Vorleistungen für künftige Erträge zu übernehmen, wie z.B. Vorratskäufe, Aufbereitung und Freimachung von Flächen, ggf. auch Projektentwicklung.

An- und Verkauf sollen auf der Basis der **Verkehrswerte** erfolgen. Dabei sind Höchstgebotsverfahren nur ein Weg unter anderen. Insbesondere zur Wirtschafts- oder Wohnungsbauförderung oder bei besonderen Stadtentwicklungsprojekten sollte anhand **zielorientierter Kriterien** über Kaufbewerbungen entschieden werden. Der Fonds sollte zudem **preisdämpfend** auf den Bodenmarkt wirken. Mittel- bis langfristig kann der Bodenfonds sich jedoch aus Erlösen **refinanzieren** und ggf. sogar Beiträge zur Haushaltskonsolidierung erwirtschaften. Ob und inwieweit das möglich ist, hängt wesentlich von der Flächen- und Finanzausstattung des Bodenfonds und von der Dynamik des örtlichen Bodenmarktes ab.

Bei der erstmaligen Einrichtung eines Bodenfonds sollten **steuerrechtliche Fragen** sorgfältig geprüft werden, damit die erhofften Vorteile eines wirtschaftlich selbständigen Sondervermögens nicht durch steuerliche Mehrbelastungen aufgezehrt werden.

Der Bodenfonds sollte so angelegt sein, dass er auch zu einem **Instrument stadtreionaler Kooperation** beim Flächenmanagement weiterentwickelt werden kann.

### 3.2 Forderungen an EU, Bund und Länder

1. Die Deregulierungs- und Wettbewerbspolitik der EU muss künftig die Rolle der Städte als Garanten der Daseinsvorsorge stärker beachten. Dazu gehört vor allem die **Sicherung der wirtschaftlichen Betätigung der Kommunen**, auch im Bereich der Bodenwirtschaft und der Projektentwicklung. Der Spielraum der Städte zur Definition ihrer **öffentlichen Kernaufgaben** darf nicht weiter eingeschränkt werden.

Eine grundlegende **Reform der kommunalen Finanzverfassung** muss den Städten den finanziellen Spielraum für eine langfristig orientierte gestaltende Bodenwirtschaft zurückgeben, die Konjunkturanfälligkeit der kommunalen Haushalte vermindern und einen **fairen Vorteils- und Lastenausgleich** zwischen den Städten, Kreisen und Gemeinden in Stadtregionen gewährleisten.

2. Der Bund soll bei der Fortentwicklung des Planungsrechts die **entschädigungslose Rücknahme von Baurechten** erleichtern und die verfassungsmäßigen Spielräume dazu voll ausschöpfen. Gerade für die strukturschwachen Städte in den alten und neuen Bundesländern würde sich damit die Chance erhöhen, strukturelle Fehlentwicklungen und Flächenblockaden zu vermeiden.

3. Die aus stadtstrukturellen, städtebaulichen und ökologischen Gründen angestrebte vorrangige **Wiedernutzung brachgefallener Bau- und Verkehrsflächen** (Innenentwicklung durch Flächenrecycling und Stadtumbau) muss bundesweit nicht nur durch entsprechende Ziele und Grundsätze in der Landes-, Regional- und Bauleitplanung propagiert, 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.

In Betracht kommen hierfür ergänzend zur Verursacherhaftung ein **”Versicherungs-Modell”** oder erweiterte **steuerliche Abschreibungsmöglichkeiten** für die aus Altlasten und nicht weiter nutzbarer Altbebauung resultierenden ”negativen Bodenwerte”.

Derartige Instrumente, die die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen der Innenentwicklung gegenüber der Nutzung bislang un bebauter Flächen verbessern, sind insbesondere für **Regionen mit geringer Baulandnachfrage** und entsprechend geringen Wertsteigerungspotenzialen erforderlich, um Fehlallokationen (Zersiedlung am Stadtrand bei gleichzeitigem Zuwachs brachliegender Flächen in integrierten Lagen) zu vermeiden. Gerade für ”schrumpfende Städte” muss darüber hinaus das Steuerungsinstrumentarium durch **gezielte Investitionszulagen** für innerstädtische Brachflächen erheblich verfeinert werden, um ein nachhaltiges kommunales

Flächenmanagement zur **Erhaltung und Stärkung innerstädtischer Quartiere** zu ermöglichen.

4. 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 Einführung einer **Baulandsteuer** im Rahmen der Grundsteuerreform, sowie die Revision der für Baulandmobilisierung und Flächenmanagement kontraproduktiven Vorschriften des **Einkommenssteuerrechts**: Verkürzung der auf 10 Jahre verlängerten Spekulationsfrist, Lockerung der Kriterien für gewerblichen Grundstückshandel, Begünstigung der Wiederanlage zur Erhöhung der Verkaufsbereitschaft von Bodeneigentümern, ersatzlose Streichung oder zumindest degressive Gestaltung der Entfernungspauschale ("Zersiedelungsprämie").

Die **Eigenheimzulage** muss **regional differenziert** werden. Sie sollte dabei die unterschiedlichen Bau- und Bodenpreise angemessen berücksichtigen. In Städten mit entspanntem Wohnungsmarkt oder Leerstandsproblemen sollte sie auf den Erwerb und die Sanierung bestehender Gebäude bzw. den Neubau auf innerstädtischen Recyclingflächen konzentriert werden.

Für den **kommunalen Zwischenerwerb** von Grundstücken für den Wohnungsbau oder die gewerbliche Entwicklung und die zugehörigen Infrastruktur- und Ausgleichsflächen sollte eine **Befreiung von der Grunderwerbssteuer** eingeführt werden. Eine Mehrfachbesteuerung im Falle des treuhänderischen Zwischenerwerbs in Sanierungs- und Entwicklungsgebieten muss ausgeschlossen werden.

5. Der Bund wird aufgefordert, die Rahmenbedingungen für eine **Nutzung von Telekom-, Post-, Bahn- und Kasernenflächen** für die Stadtentwicklung zu verbessern. Dazu zählen die (Vor-) Finanzierung von **Entwidmungs- und Aufbereitungskosten** aus dem Bundeshaushalt bzw. Einrichtung eines besonderen Fonds hierfür, eine verlässliche langfristige Infrastrukturplanung der Bahn sowie die Erleichterung und **Beschleunigung der Entwidmung** nicht mehr benötigter Bahnflächen, um sie der kommunalen Planungshoheit so frühzeitig wie möglich zu unterstellen.

Kriterien und Prioritäten für die Nutzung von Bahnflächen sollten in **kommunalen bzw. regionalen Arbeitskreisen** zwischen dem Land, den Kommunen, der Bahn und ihren Immobiliengesellschaften erörtert und möglichst in **Rahmenvereinbarungen** geregelt werden. Dabei sind die Ziele der Stadtentwicklung und einer angemessenen wirtschaftlichen Verwertung der Bahnliegenschaften projektübergreifend auszugleichen. **Entbehrlichkeitsprüfungen** und **Entwidmungsverfahren** müssen auf der Grundlage von Rahmenvereinbarungen für die Städte **transparenter** werden. Für solche Flächen, die für die Stadtentwicklung strategische Bedeutung haben und die offensichtlich nicht mehr für Bahnzwecke benötigt werden, sollte der Träger der Bauleitplanung ein eigenständiges **Antragsrecht für die Entwidmung** gegenüber dem EBA bekommen.

Der Vorrang kurzfristiger fiskalischer Erläsoptimierung bei Kasernen- und anderen Bundesliegenschaften ist durch sachgerechte, **transparente Verfahren** und problemadäquate **Verbilligungsgrundsätze** insbesondere zugunsten des Baus von **Mietwohnungen** in Städten mit angespanntem Wohnungsmarkt abzulösen.

Jede beabsichtigte Veräußerung einer Bundesliegenschaft ist vor Aufnahme von Verhandlungen mit Dritten der Belegenheitsgemeinde mitzuteilen, damit diese selbst prüfen kann, ob das Grundstück für die Erfüllung kommunaler Aufgaben geeignet ist.

6. Die Länder werden aufgefordert, die **Spielräume für eine wirtschaftliche Betätigung der Gemeinden** nicht im vorausseilenden Gehorsam gegenüber der EU weiter einzuengen und jüngst erfolgte Beschränkungen wieder zurückzunehmen. Im **Gemeindehaushaltsrecht** müssen ausreichende Spielräume für eine gestaltende Bodenwirtschaft der Städte gesichert werden. Die Funktion der kommunalen Bodenwirtschaft als Instrument einer nachhaltigen Stadtentwicklung und der **Daseinsvorsorge** muss stärker Beachtung finden.

Die **kommunale Bodenwirtschaft** sollte insbesondere in Regionen mit einem erheblichen Umfang brachgefallener 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 können solche Fonds die stadtstrukturell und ökologisch erwünschte Innenentwicklung erheblich erleichtern und beschleunigen.

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

### 3.3 Erwartungen an die privaten Kooperationspartner

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

Neben den klassischen Verfahren der Bodenordnung und der Bauleitplanung bieten insbesondere **vorhabenbezogene Bebauungspläne** und **städtebauliche Verträge** rechtssichere und für beide Seiten verbindliche Gestaltungsmöglichkeiten für Kooperationen. Auch im Rahmen **städtebaulicher Entwicklungsmaßnahmen** bestehen neben der hoheitlichen Verfahrensweise verstärkt zu nutzende Möglichkeiten einer konsensualen bzw. kooperativen Projektentwicklung.

Durch frühzeitige Gespräche und **Offenlegung der Ziele und Konditionen** soll eine **Vertrauenskultur** entwickelt werden. Dazu kann auch die Bereitschaft der privaten Partner beitragen, im Rahmen ihrer wirtschaftlichen Betätigung langfristige Ziele der Stadtentwicklung zu fördern, die sich auch auf die **nachhaltige Wertentwicklung** ihrer Immobilien positiv auswirken.

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.