

■ Editorial

In der Ausgabe 01/2010 von **isu aktuell** wurde das Thema Innenentwicklung ausgehend von der Identifizierung von Baulandpotenzialen hin zur Erstellung eines Innenentwicklungskatasters behandelt. Durch ein solches Kataster werden zwar sinnvolle Kenntnisse über Entwicklungspotenziale gesammelt, eine Aktivierung stellt sich aber selbst bei gleichzeitiger Verknappung der Außenentwicklungsflächen nicht

automatisch ein. Vielmehr können erst im Zusammenwirken mit geeigneten Mobilisierungs- und Managementinstrumenten spürbare Effekte für die Innenentwicklung erreicht werden. Wir möchten Ihnen in dieser Ausgabe von **isu aktuell** daher planerische Handlungsansätze aufzeigen, mit denen sich ein erfolgreiches Flächenressourcenmanagement unterstützen lässt.

■ Thema

INNENENTWICKLUNG 2 – AKTIVIERUNG VON FLÄCHENPOTENZIALEN

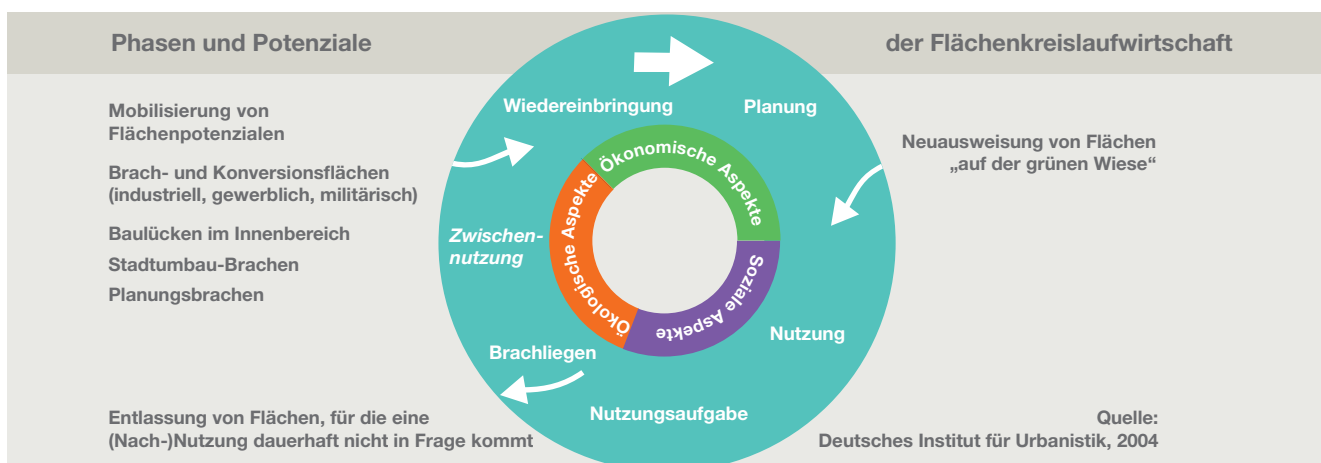
FLÄCHENKREISLAUFWIRTSCHAFT ALS STRATEGIE

Die Problematik des zunehmenden Flächenverbrauchs wird auf Bundesebene unter anderem in der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie behandelt, wo auch das Ziel verankert ist, die Flächeninanspruchnahme bis zum Jahr 2020 auf 30 ha pro Tag zu reduzieren. Dieses Ziel soll durch die Flächenkreislaufwirtschaft erreicht werden. Sie ist ein Politikansatz, der auf drei Säulen steht:

- dem Leitbild einer nachhaltigen und ressourcenschonenden Entwicklung des Raums,
- der Etablierung des Kreislaufgedankens als handlungsleitendes Prinzip der Flächennutzung und -entwicklung,
- der Entwicklung und dem Einsatz von integrierten Strategien und Instrumenten einer dauerhaft umweltgerechten kommunalen und stadtreionalen Bodenpolitik.

Bezogen auf konkrete Handlungsfelder der Innenentwicklung bedeutet dies, dass:

- gewidmetes aber unbebautes Bauland tatsächlich mobilisiert werden soll,
- innerstädtische Brachen wieder nutzbar gemacht werden sollen (durch Flächenrecycling, Revitalisierung, Konversion),
- eine maßvolle Nachverdichtung von Siedlungsfreiraum vorgenommen werden soll,
- Instrumente der Bodenordnung zur Mobilisierung genutzt werden sollen (Teilung überlanger Grundstücke, Neuordnung gering genutzter Flächen),
- eine Intensivierung bestehender und Neunutzung leer stehender Gebäude stattfinden soll (Bestandsentwicklung z.B. durch Dachgeschossnutzung, Aufstockung, Nutzungsmischung),



- sowie generell flächensparende oder mehrgeschossige Bauformen verwendet werden sollen.

Bei der Innenentwicklung ist stets auch die Sicherung der städtebaulichen Qualität ein zentrales Ziel, denn verdichtete Siedlungsformen als Alternative zur „grünen Wiese“ werden meist nur dann akzeptiert, wenn sie in ein hochwertiges ökologisches und soziales Umfeld eingebettet sind. Daher unterstützt eine Attraktivitätssteigerung der Kommune durch städtebauliche Aufwertung, unter anderem der innerörtlichen Grün- und Freibereiche, die Flächenmobilisierung.

FLÄCHENMANAGEMENT ALS ORGANISATORISCHER RAHMEN

Ein zentraler Schritt auf dem Weg zur Flächenkreislaufwirtschaft ist die Einführung eines Flächenmanagements, welches als Instrument zur Steuerung künftiger Nutzungen und Flächeninanspruchnahmen zu sehen ist. Unter einem kommunalen Flächenmanagement wird allgemein die Kombination hoheitlicher und konsensualer, d.h. auf Übereinstimmung bauender Instrumente zur Realisierung einer ressourcenschonenden und bedarfsgerechten Bodennutzung verstanden. Dabei umfasst ein kommunales Flächenmanagement in der Regel folgende Bestandteile:

- eine aktive und bedarfsorientierte strategische Steuerung der Flächennutzung auf der Grundlage von Informationssystemen, z. B. Geoinformationssystem (GIS) mit Baulückenkataster,
- die angemessene Beteiligung der durch neu ausgewiesene Baurechte begünstigten Eigentümer im Sinne einer sozial gerechten Bodenordnung sowie
- eine dynamische kommunale Bodenwirtschaft zur Umsetzung der kommunalen Ziele.

Die Voraussetzungen für den Start eines strategischen Flächenmanagements variieren je nach Größe der Gemeinde, in der Mehrzahl der Fälle sind sie jedoch:

- ein bodenpolitischer Grundsatzbeschluss des Gemeinderates,
- der Aufbau eines Flächeninformationssystems,
- die Einsetzung einer Arbeitsgruppe FM (Flächenmanagement) und Bodenwirtschaft, in der alle zuständigen Ressorts vertreten sind,
- die frühzeitige verwaltungs- bzw. gemeindeweite Abstimmung zwischen Planung, Bodenordnung, Bodenwirtschaft sowie Wohnungs-, Städtebau und Wirtschaftsförderung,
- die Entwicklung und Steuerung von Kooperationsmodellen zur sozial gerechten Bodennutzung,
- die Entwicklung von Kriterien und Instrumenten für eine dynamische strategische Bodenreserve einschließlich der Flächenpools für besondere öffentliche Zwecke (Gemeinbedarfsflächen, Ökokonto, Gründerzentren o. Ä.) sowie
- die Standardisierung von Kriterien und Methoden für stadtwirtschaftliche Analysen und bodenwirtschaftliche Kalkulationen als Entscheidungsgrundlage.

Das Ziel ist, einerseits bedarfsadäquat Bauland bereitzustellen und andererseits zugleich die Neuinanspruchnahme von

Freiflächen zu reduzieren. Insofern gehören zum kommunalen Flächenmanagement im traditionellen Sinne die Instrumente der Bauleitplanung, Bodenordnung und Erschließungsmaßnahmen. Neuere Ansätze des Flächenmanagements zielen stärker darauf ab, hierarchische und konsensuale Steuerungsinstrumente in einem integrierten Planungsprozess miteinander zu verbinden. Die moderneren Ansätze unterscheiden sich in erster Linie organisatorisch von den traditionellen, sie gewinnen in letzter Zeit stärker an Bedeutung. Zu ihnen sind leistungsfähige Managementstrukturen mit verbessertem Informationswesen und der Organisation der Kooperation, eine breite Einbeziehung von privaten Investoren, Eigentümern und Nutzern, die verstärkte und frühzeitige Mitwirkung von Bürgerinnen und Bürgern, Bodenvorratspolitik und privatrechtliche Bodenordnung sowie interkommunale Kooperation zu zählen.

Interessantes Beispiel für ein gesamtheitlich orientiertes kommunales Flächenmanagement (KFM) ist das Vorgehen der Stadt Neustadt/Weinstraße. Wesentliche Handlungsträger sind vier Arbeitsgruppen, anhand derer sich auch die Zielrichtungen verdeutlichen lassen: AG 1 ist hauptsächlich mit Maklern sowie Finanzdienstleistern besetzt und betreibt das Marketing. AG 2 umfasst Architekten, Handwerker, Investoren und Grundstückseigentümer. Hier werden Impulsprojekte organisiert. AG 3 zielt auf den Aufbau eines Beratungsdienstes bestehend aus dem Haus- und Grundeigentümerversammlung, Finanzdienstleistern und Architekten. AG 4 hat als Aufgabe das Monitoring, worunter das internetbasierte Baulandkataster zu verstehen ist, das hauptsächlich von der Verwaltung bearbeitet wird.

PLANERISCHE ASPEKTE DER BAULAND-MOBILISIERUNG

Die Mobilisierung von Bauland kann durch den Aufbau eines Brachflächen-, Baulücken- und Nachverdichtungskatasters (vgl. **isu aktuell** 1/2010) wesentlich unterstützt werden. Zur weiteren Vorbereitung der Flächenmobilisierung wird die Aufstellung eines informellen städtebaulichen Rahmenplans empfohlen, dessen Aussagedichte vom allgemeinen Nutzungskonzept bis zu konkreten Bebauungsvorschlägen reichen kann.

Bei der Mobilisierung von Bauland sind planerisch und planungsrechtlich zwei Flächenarten hinsichtlich ihrer Entwicklung bzw. Vermarktung zu unterscheiden:

- Die Bebauung einer Fläche ist ohne bauplanungsrechtliche Vorarbeiten möglich und planerisch erwünscht. Dabei konzentrieren sich die Aktivitäten auf Mobilisierung und Vermarktung. Eine Vermarktungshilfe ist das Baulandkataster. Dieses sollte öffentlich zugänglich sein.
- Die Bebauung einer Fläche muss planerisch vorbereitet werden. Die Entwicklungsziele lassen sich aus dem idealerweise vorliegenden städtebaulichen Rahmenplan ableiten. Sie sind nach Erfordernis zu präzisieren oder auch fortzuschreiben. In Regel ist zur Vorbereitung der Umsetzung eine Anpassung bzw. Neuaufstellung von Bauleitplänen gemäß Baugesetzbuch (BauGB) erforderlich.

INSTRUMENTE DER BAULANDBEREBITUNG

Verwaltungen begnügen sich in Anbetracht der veränderten Rahmenbedingungen bei der Baulandbereitstellung nicht mehr mit Rahmensetzungen und Ordnungsvorgaben für die Flächennutzung, die von den Begünstigten freiwillig umgesetzt werden oder eben nicht, sondern sie stellen unter Einsatz hoheitlicher wie konsensualer Instrumente die Realisierung der geplanten Flächennutzung sicher. Nachfolgend werden die gängigsten Instrumente beleuchtet, mit denen die Baulandmobilisierung in einem kommunalen Flächenmanagement planerisch unterstützt bzw. abgesichert werden kann.

Die traditionelle Angebotsplanung

Hierbei führt die Gemeinde die Baulandbereitstellung auf der Basis eines angenommenen oder prognostizierten Bedarfs an Wohnungen durch. Eine Durchsetzbarkeit in den kommunalen Gremien ist in der Regel gewährleistet. Nachteile der Angebotsplanung sind die hohe kommunale Kostenbelastung und die ungesicherte Planverwirklichung, da die Zielerreichung nur auf abstrakten Nachfrageeinschätzungen beruht.

Eine Angebotsplanung kann durchaus sinnvoll sein, wenn z. B. aufgrund der konkreten Rahmenbedingungen wie einer hohen Attraktivität der Fläche und gesicherter Nachfrage von einer zügigen Realisierung ausgegangen werden kann.

Bodenbevorratung

Bei der Bodenbevorratung findet ein frühzeitiger Ankauf des (Innenbereichs-) Baulands und ggf. eine erforderliche Überplanung und Entwicklung der Flächen sowie anschließend ein Verkauf an Bauwillige statt (Durchgangserwerb). Finanziert wird sie vorzugsweise mittels revolvingender Fonds durch die Differenz des relativ geringen Ankaufspreis und dem durch die Planung und Entwicklung des Baulands gestiegenen Verkaufspreis. Kritisch ist die finanzielle Belastung der Kommune zu sehen, da keine externen Finanzmittel für den Durchgangserwerb zur Verfügung gestellt werden, und das Entwicklungsrisiko bei der Kommune liegt.

Städtebauliche Verträge

Städtebauliche Verträge (§§ 11 und 12 BauGB) beteiligen Eigentümer sowie Investoren (teilweise) an den Maßnahmen und Kosten der Planerstellung und Planverwirklichung. Vereinbarung von Bau- und Veräußerungspflichten bieten hierbei die Gewähr für eine Realisierung. Die Städtebaulichen Verträge bieten eine hohe Effektivität und Steuerungsmöglichkeit, besonders bei einer Bau- und Nutzungsverpflichtung. Sie haben eine gute rechtliche und politische Akzeptanz in den Kommunen, dies erklärt die wachsende Anwendung. Häufig werden Bebauungspläne, die den Grundstückseigentümern erweiterte Nutzungsrechte einräumen, mit städtebaulichen Verträgen kombiniert.

Städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen und Stadtumbaumaßnahmen

Für Ortsteile mit einer besonderen Bedeutung für die städtebauliche Entwicklung (§§ 165 ff. BauGB) sind Städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen, für Gebiete, die von erheblichen städtebaulichen Funktionsverlusten betroffen sind, sind Stadtumbaumaßnahmen (§§ 171a ff. BauGB) zulässig. Vorrangig bei hohem Entwicklungsdruck und angespanntem Bodenmarkt eignet sich das Instrument der Städtebaulichen

Entwicklungsmaßnahme, welches schon seit 1971 besteht und große Steuerungsmöglichkeiten bietet. Dies geht einher mit einem stark hoheitlichen Charakter, bis hin zur Enteignungsmöglichkeit, und einem entsprechend hohen formalen und rechtlichen Aufwand. Städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen werden auf Fälle von größeren Flächen mit besonderem Gewicht begrenzt bleiben. Für Gebieten, in denen einfache Instrumente ausreichen, kommt die Stadtumbaumaßnahme in Betracht. Sie wurde 2004 eingeführt und zielt insbesondere auf Anpassungs-, Aufwertungs- und Nachnutzungsfragen. Die gesetzlichen Regelungen schaffen den rechtlichen Rahmen für die Gebietsfestlegung, für die durchzuführenden Stadtumbaumaßnahmen sowie den Regelungsgehalt der städtebaulichen Verträge.

Baugebote und zeitliche Bauvorgaben

Baugebote im Sinne des § 176 Baugesetzbuches sind die Verpflichtung der Eigentümer, innerhalb einer bestimmten Frist ihre Grundstücke bebauungsplangemäß zu bebauen oder Gebäude an Festsetzungen des Bebauungsplans anzupassen. Voraussetzung dafür ist insbesondere die wirtschaftliche Zumutbarkeit für den Eigentümer, sein Grundstück zu bebauen. Baugebote dieser Art haben bisher in der Praxis keine Bedeutung. Die Gründe dürften in der Eigenschaft als Zwangsinstrument und damit in der rechtlichen und politischen Konfliktrichtigkeit liegen.

Jenseits des gesetzlichen Baugebotes haben zeitlich definierte Bauvorgaben auf vertraglicher Basis Eingang in den Städtebau gefunden – z.B. als Verpflichtung zur Durchführung innerhalb einer bestimmten Zeit in vorhabenbezogenen Bebauungsplänen. Bewährt haben sich auch Rückfallklauseln für Baugrundstücke aus gemeindlichem Verkauf, wenn sie nicht innerhalb einer bestimmten Zeit bebaut wurden.

Vorkaufsrechte

Mit dem Vorkaufsrecht nach § 24 Baugesetzbuch hat die Gemeinde unter bestimmten Bedingungen die Möglichkeit des vorrangigen Eintritts in einen zwischen anderen Parteien geschlossenen Kaufvertrag. Der Anwendungsbereich könnte in Bezug auf die Innenentwicklung bei städtebaulich bedeutsamen Vorhaben liegen. Wie bei der Baulandbevorratung ist die finanzielle Belastung der Kommune und das übernommene Entwicklungsrisiko zu sehen.

Ergänzende Instrumente zur Planverwirklichung, Sicherung sowie Aufwertung

Als ergänzendes Planverwirklichungsinstrument zählt die freiwillige und auch die amtliche Umlegung, insbesondere die vereinfachte Form nach §§ 80 ff. BauGB, die eine bessere Nutzbarkeit der Grundstücke fördert. Auch kommt die Veränderungssperre nach § 14 BauGB bzw. die Zurückstellung von Baugesuchen in Anwendung von § 15 BauGB in Betracht, wenn zu befürchten ist, dass die Durchführung der Bauleitplanung durch ein Vorhaben unmöglich gemacht oder wesentlich erschwert würde. Zu den Sicherungsinstrumenten im weiteren Sinne zählt auch die kommunale Erhaltungssatzung zur Verwirklichung von Planungszielen, insbesondere der Ortsbildpflege und der Erhaltung der städtebaulichen Eigenart eines Gebiets, dem Erhalt der (sozialen) Zusammensetzung (Milieuschutz) oder der Unterstützung von städtebaulicher Umstrukturierung.

AUSBLICK

Im Rahmen der Innenentwicklung steht eine breite Palette von bereits erprobten Werkzeugen zur Verfügung, die eine mehr oder minder gute Wirkung bei der Mobilisierung von Baulandpotenzialen haben. In der Wissenschaft werden darüber hinaus neue Instrumente diskutiert, die die Flächenmobilisierung verbessern sollen. So soll z.B. mit dem „zonierte Satzungsrecht“ eine gestaffelte Grundsteuererhebung eingeführt werden. Dadurch erhofft man sich, das Interesse an der Realisierung der Bebauung baurechtlich bebaubarer, aber tatsächlich unbebauter Grundstücke zu erhöhen bei einer gleichzeitigen Reduzierung von Spekulationsanreizen oder Inkaufnahme von Untätigkeit.

Bei der Mobilisierung der vorhandenen Baulandpotenziale stellt sich regelmäßig das Problem, dass einer Brachflächenentwicklung im Innenbereich mit typischerweise hohen Bodenpreisen sowie Kosten der Wiederaufbereitung der Flächen niedrigere Bodenpreise im Außenbereich gegenüberstehen. Von daher ist eine Regelung der Brachflächenproblematik trotz umfangreichen Instrumenteneinsatzes nicht in jedem Fall über den Markt zu erwarten. Eine verbesserte Mittelausstattung der Gemeinden wäre wünschenswert, die sie in die Lage versetzt ihrerseits finanzielle Anreize zu geben.

■ Weitere Informationen

- **„Fläche im Kreis** – Kreislaufwirtschaft in der städtischen/stadtregionalen Flächennutzung“ (FLIK) ist ein Forschungsfeld im Rahmen des Experimentellen Wohnungs- und Städtebaus (ExWoSt). Gegenstand des Projektes war die Diskussion darüber, wie durch ein System von Planung, Nutzung, Nutzungsaufgabe, Brachliegen und Wiedereinbringen von Flächen die Ausschöpfung aller bestehenden Flächenpotenziale im Bestand erreicht und die Inanspruchnahme neuer Flächen reduziert werden kann.
www.flaeche-im-kreis.de – u.a. mit einer dreiteiligen Veröffentlichungsreihe „Perspektive Flächenkreislaufwirtschaft“ und einem Kurzfilm zur Flächenkreislaufwirtschaft’.

- **Kommunales Flächenressourcen-Management**

Das Kommunale Flächenressourcen-Management ist ein Forschungsprojekt des Bayerischen Staatsministeriums für Landesentwicklung und Umweltfragen, mit dem Strategien, Instrumente und Handlungshilfen zum nachhaltigen Umgang mit der Ressource Boden und zu einer vorrangigen Nutzung bestehender innerörtlicher Baulandpotenziale für Kommunen entwickelt werden sollen. In diesem Rahmen wurde die Arbeitshilfe ‚Kommunales Flächenressourcen-Management‘ herausgegeben.

www.stmug.bayern.de/umwelt/boden/bodenschutz/doc/arbeitssh.pdf

- **Refina**

Der Förderschwerpunkt „Forschung für die Reduzierung der Flächeninanspruchnahme und ein nachhaltiges Flächenmanagement (REFINA)“ des Bundesministeriums

für Bildung und Forschung ist ein Teil der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung. Hierbei sollen auf bereits vorliegenden Forschungsergebnissen aufbauend und die unterschiedlichen regionalen Rahmenbedingungen berücksichtigend, innovative Lösungsansätze und Strategien für eine Reduzierung der Flächeninanspruchnahme und ein nachhaltiges Flächenmanagement erarbeitet und in Form von Demonstrationsvorhaben geprüft und umgesetzt werden.

www.refina-info.de/

- **Arbeitshilfe kommunales Flächenmanagement**

Umfangreiche Arbeitshilfe für ein kommunales Flächenmanagement der Landesanstalt für Umweltschutz Baden-Württemberg, die die Themen Baulandmobilisierung, Optimierung des Nutzwertes von Flächen, Umgang mit Brachflächen und Altlasten, Umgang mit Bodenmaterial, Minimierung der Versiegelung sowie den Schutz der Böden behandelt.

www.lubw.baden-wuerttemberg.de/servlet/is/11112/kommunales_flaechenmanagement_arbeitshilfe.pdf?command=downloadContent&filename=kommunales_flaechenmanagement_arbeitshilfe.pdf

- **Raum+ 2010 RLP**

Raum+ 2010 RLP stellt den teilnehmenden Gemeinden ein Instrument zur Verfügung, mit dem sie die für die räumliche Entwicklung notwendige Übersicht der Siedlungsflächenpotenziale ohne größeren Aufwand und mit fachlicher Begleitung erstellen und regelmäßig aktualisieren können.

www.mufv.rlp.de/fileadmin/mufv/img/inhalte/boden/Veranstaltungen/2010_02_25_FI%C3%A4chenhaushalt/F_Elgendy_Raum.pdf

- **Kommunales Flächenmanagement Fürstentfeldbruck**

Beschreibung des kommunalen Flächenmanagements von Fürstentfeldbruck in der Best-Practice Datenbank „Flächensparen“ des Bayerischen Staatsministeriums für Umwelt und Gesundheit

www.stmug.bayern.de/umwelt/boden/bestpractice/doc/179_ffb_kfm.pdf

Impressum: isu-aktuell ist eine Veröffentlichung des Planungsbüros isu. Alle Rechte vorbehalten. Vervielfältigungen, auch auszugsweise, Speicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen zu kommerziellen Zwecken nur mit schriftlicher Genehmigung des Büros isu.

Herausgeber: isu – Immissionsschutz, Städtebau, Umweltplanung
Jung-Stilling-Straße 19 · 67663 Kaiserslautern
Tel. (06 31) 31 09 05 90 · Fax (06 31) 31 09 05 92 · E-Mail: mail@isu-kl.de

Redaktion: Dipl.-Ing. Günter Beckermann

DTP-Realisation: BohnFoto&Design, 54636 Trimport, Tel. (0 65 62) 15 93

Copyright: Inhalte, Konzept und Layout unterliegen dem Urheberrecht.