

RATGEBER

Innenentwicklung

organisieren - Kommunale Organisationsstrukturen für ein effizientes Flächenressourcenmanagement im Praxistest.

Für Mensch & Umwelt

Umwelt 
Bundesamt

Inhalt

4	Einleitung	////////////////////////////////////
6	Handlungsansatz Flächenressourcenmanagement	////////////////////////////////////
8	Kommunale Organisationsstrukturen - Anforderungen und Erfolgsfaktoren	//////////////////////////////////// ////////////////////////////////////
10	Erfolgsfaktoren im Praxischeck	////////////////////////////////////
23	Grundsätze für die Bewertung von Organisationsstrukturen: Empfehlungen und Prüffragen für Kommunen	//////////////////////////////////// ////////////////////////////////////
31	Schlussbemerkung	////////////////////////////////////
32	Weiterführende Literatur und Links	////////////////////////////////////

Einleitung

Die Kommunen stehen vor der Herausforderung, ihre räumliche Entwicklung zukunftsfähig auszugestalten. Die effiziente Nutzung vorhandener innerörtlicher Flächenressourcen und die Aufbereitung und Wiedernutzung von Brachflächen (Flächenrecycling) sind dabei zentrale Erfolgsfaktoren. Dies stärkt und fördert die Innenentwicklung in den Städten und Gemeinden und erfüllt damit ein wichtiges Ziel des Baugesetzbuches.

Darüber hinaus ist in der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung festgelegt, den Außenbereich zu schonen und die Flächeninanspruchnahme für Siedlung und Verkehr bis zum Jahr 2020 auf 30 ha pro Tag zu reduzieren. Grundsätzlich gilt: Flächenressourcen auf der „grünen Wiese“, die in der Vergangenheit oft im Mittelpunkt der kommunalen Flächenpolitik standen, sollen nicht mehr uneingeschränkt verfügbar sein. Als Leitbild zur kommunalen Flächenentwicklung hat sich der Slogan „Innenentwicklung vor Außenentwicklung“ weitgehend durchgesetzt.

Dennoch bleiben immer noch Innentwicklungspotenziale ungenutzt, während auf der „grünen Wiese“ neue Wohn- oder Gewerbegebiete entstehen. Dies kann verschiedene Gründe haben. Dieser Ratgeber befasst sich in diesem Zusammenhang mit der Frage, inwieweit der Verwaltungsaufbau und damit die durch Zuständigkeitsorganisation vorgegebene Zusammenarbeit der Ressorts Planung, Umwelt und Wirtschaft kommunales Flächenressourcenmanagement und das Flächenrecycling beeinflussen kann. D. h., welche Auswirkungen hat es beispielsweise, wenn die Zuständigkeiten zersplittert sind und/oder Interessenskonflikte die Zusammenarbeit beeinträchtigen? Gerade um das Flächenrecycling stärker voran zu treiben, sind nach Auffassung zahlreicher Experten starke, kenntnisreiche, proaktive und gut vernetzte Akteure in den Kommunalverwaltungen erforderlich. Sie müssen dafür in Strukturen eingebunden sein, die es ihnen ermöglichen, Planungsprozesse optimal zu steuern und Brachflächen mit ihrem Nutzungspotenzial frühzeitig in die Planung einzubringen.

Beim Flächenressourcenmanagement sind eine Reihe von rechtlichen, technischen, planerischen und kommunalwirtschaftlichen Belangen tangiert, für die in den Verwaltungen mehrere Akteure in unterschiedlichen Verwaltungseinheiten und teilweise auf mehreren Verwaltungsebenen verantwortlich sind.

Deshalb sind effiziente Schnittstellen, Akteurs- und Kommunikationsstrukturen ein wesentlicher Dreh- und Angelpunkt. Dieser Ratgeber enthält Anregungen für Kommunen, die Querschnittsaufgabe Flächenressourcenmanagement durch inhaltliche und organisatorische Maßnahmen effektiver zu bewältigen. Die Kommunen sollen dadurch ermuntert werden, durch Anpassungen im Verwaltungsaufbau Planungs- und Genehmigungsprozesse so zu bündeln, dass sie bereits frühzeitig auf die vorrangige Innenentwicklung ausgerichtet werden können. Die Empfehlungen in diesem Ratgeber basieren auf den Ergebnissen des Projektes „Effiziente Organisations- und Verwaltungsstrukturen im Flächenressourcenmanagement“

(FKZ 3710 16 107). In diesem Forschungsvorhaben wurde untersucht, wie Kommunen in Deutschland derzeit ihr Flächenressourcenmanagement organisieren und welche Organisationsstrukturen dafür implementiert wurden.

Die Untersuchung berücksichtigte schwerpunktmäßig Kommunalverwaltungen, aber auch verselbständigte, kommunal-unternehmerische Strukturen (zum einen öffentlich-rechtlich in Form der Anstalt des öffentlichen Rechts und zum anderen privatrechtlich, in der Form einer GmbH als öffentlich-private Partnerschaft sowie als genossenschaftliches Modell). Desweiteren wurden ergänzend noch interkommunale Organisationsstrukturen (hierbei als interkommunale Anstalt des öffentlichen Rechts und in der Form des Zweck- sowie Regionalverbands) betrachtet.

Im Ergebnis dieser Analyse wurden Grundsätze abgeleitet, nach denen die Gemeinden ihre Organisationsstrukturen auf das Flächenressourcenmanagement und die Innenentwicklung ausrichten können. Diesen Grundsätzen zugeordnete Prüffragen unterstützen die Kommunen dann dabei, Ansätze für organisatorische Maßnahmen besser zu erkennen. Sie werden am Ende dieses Ratgebers vorgestellt.



Wohngebiet auf der „grünen Wiese“ (Quelle: Detlef Grimski/UBA)

Handlungsansatz Flächenressourcenmanagement

Unter „Flächenressourcenmanagement“ bzw. dem synonym gebrauchten Begriff „Flächenmanagement“ wird ein übergeordneter strategischer Handlungs- und Steuerungsansatz zum Umgang mit dem Thema Fläche verstanden. Die Kommune soll bei ihrer Flächenentwicklung soweit wie möglich auf den Vorrang einer Flächen sparenden und Boden schützenden Innenentwicklung setzen. Sie wird in der organisatorischen und administrativen Binnenstruktur ihres Flächenressourcenmanagements fachübergreifend und interdisziplinär tätig und ist offen für zielführende Kooperationen mit privaten Dritten sowie für

interkommunale Ansätze, die in effizienter Weise zur Reduzierung der Flächenneuinanspruchnahme in der Region beitragen.

Flächenressourcenmanagement ist in den Kommunen regelmäßig in unterschiedliche Verfahren der Baulandentwicklung eingebettet. Dabei wählt oder kombiniert die Kommune überwiegend Verfahrenstypen, die nachfolgend übersichtsartig dargestellt und erläutert sind.



Querschnittsaufgabe Flächenmanagement (Quelle: Kurhan/Fotolia.com)

Verfahrenstypen

Flächenressourcenmanagement im Rahmen der regulären Bauleitplanung

Ein überwiegend regulativ gesteuertes Kommunikations- und Schnittstellenmanagement unterliegt in diesem Fall weitgehend dem gesetzlich geregelten Verfahrensablauf.

Flächenressourcenmanagement im Rahmen der regulären Bauleit- planung unter Einbeziehung eines Sanierungsplans nach BBodSchG

Dieser neuere regulative Verfahrenstyp setzt verstärkt auf eine enge Verzahnung des Bauleitplanverfahrens nach BauGB mit der Sanierungsplanung nach § 13 des Bundes-Bodenschutzgesetzes (BBodSchG) im Falle vorhandener Bodenkontaminationen und/oder Grundwasserschäden.

Realisierung von Einzelprojekten im Rahmen von § 34 BauGB

Dieses Verfahren, das aufgrund der gesetzgeberischen Unbestimmtheit und der großen Ermessensspielräume auf Seiten der Verwaltung im Grenzbereich zu diskursiven Planungs- und Entscheidungsprozessen liegt, wird im Regelfall bei kleineren Flächenrecyclingprojekten gewählt.

Flächenressourcenmanagement in kommunaler Regie, einschließlich Standortentwicklung mit privaten Partnern (ÖPP)

Dieser Verfahrenstyp setzt auf eine starke informelle Komponente zur Vorbereitung und Initiierung von Flächenressourcenmanagementprojekten, auf eine Bündelung von Planungs- und Genehmigungsverfahren und auf gezielte Kommunikation bis hin zur aktiven Umsetzung von Projekten mit privaten Partnern.

Flächenressourcenmanagement in interkommunaler Flächennut- zungs- und Regionalplanung

Interkommunal und regional angelegte Verfahren zum Flächenressourcenmanagement streben – zum Teil im Verband organisatorisch verfestigt, zum Teil in informellen Strukturen – einen übergemeindlichen Interessensausgleich an und zielen oftmals auf die informelle Ansprache von Flächenakteuren mit dem Ziel der Flächenmobilisierung. Die untersuchten Beispiele sind im Abschlussbericht des Vorhabens dokumentiert.

Kommunale Organisationsstrukturen – Anforderungen und Erfolgsfaktoren

Kommunale Verwaltungen und die darin eingebetteten Planungsstrukturen orientieren sich vielfach noch an traditionellen Rahmenbedingungen der kommunalen Baulandpolitik. Flächenintensives Wachstum der Kommune „auf der grünen Wiese“ war lange Zeit prägend und akzeptiert. Städtebauliche Sanierungsmaßnahmen beschränkten sich auf die Siedlungskerne. Fortschrittliches Flächenressourcenmanagement, dass Flächensparen, Innenentwicklung und Brachflächenrecycling in den Mittelpunkt stellt, erfordert im Gegensatz dazu neue, integrierte Ansätze.

Erste Städte und Gemeinden haben damit begonnen, Innenentwicklung und Flächenrecycling als Querschnittsaufgabe in ihrem

Verwaltungsaufbau zu verankern und Einzelaspekte im Organisationsaufbau enger miteinander zu verknüpfen. Verwaltungsabläufe und kommunalpolitische Kommunikationsprozesse lassen sich dadurch effektiver abwickeln, planerische und rechtliche Instrumente zielgerichtet bündeln und beschleunigen, fachliche Kompetenzen synergetisch optimieren und Strategien zur Innenentwicklung und zum Flächenrecycling besser organisieren. Dies sind elementare Voraussetzungen und zugleich wichtige Erfolgsfaktoren, um ein an den aktuellen Herausforderungen orientiertes Flächenressourcenmanagement zu organisieren – sowohl im öffentlichen als auch im privaten Bereich.

Querschnittsaufgabe Flächenressourcenmanagement

Ziele

Planerische, wirtschaftliche und umwelttechnische Einzelaspekte im Organisationsaufbau miteinander vernetzen,

Innenentwicklungs- und Brachflächenpotenziale sowie eventuelle Hemmnisse für deren Reaktivierung möglichst schon im Prozess der Bauleitplanung berücksichtigen,

Entwicklungsrisiken durch planerische Maßnahmen oder geeignete Voruntersuchungen minimieren.

Erfolgsfaktoren berücksichtigen!

Ein definiertes flächenhaushaltspolitisches Ziel

Dauerhaftigkeit der Organisationsstruktur

Interdisziplinäre Kompetenzen im Flächenmanagement

Verfahrenseffizienz in der Organisationsstruktur

Erfahrungen mit dem Einsatz bündelnder und beschleunigender rechtliche Instrumente

Know-how beim Einbinden privater Akteure in die Projektabwicklung

Gezielte Strategien zur Einbindung privater Eigentümer

Kompetenzen in Marketing, Kommunikation und Öffentlichkeitsarbeit

Zusammenarbeit mit Kommunalpolitik und Bürgerschaft



Ehemaliges Militärgelände in Kassel - vor und nach der Konversion (Quelle: Stadtverwaltung Kassel)



Erfolgsfaktoren im Praxiseck

Keine Strukturen „auf Zeit“ – die Organisation dauerhaft implementieren!

Trotz zunehmender Aktivitäten in der Innenentwicklung sind in vielen Kommunen die damit befassten Organisationsstrukturen oft an Einzelvorhaben ausgerichtet. Der Schritt zur Einrichtung einer dauerhaften Organisationseinheit, welche Verwaltungsabläufe des Flächenressourcenmanagements als „Routineaufgabe“ übernimmt, wird meist nicht konsequent gemacht.

Oft fehlen den Kommunen die Ressourcen, um dauerhaft, kontinuierlich und strategisch eine flächensparende Baulandpolitik, die auf Innenentwicklung und Flächenrecycling ausgerichtet ist, zu betreiben. Nach Ende einer projektbezogenen Finanzierung endet vielfach auch die Initiative für ein strategisches

Flächenressourcenmanagement. Viele Träger von Entwicklungsmaßnahmen versuchen, projektbezogenes Drittmittel einzuwerben, um so die eigene finanzielle Ausstattung zu verbessern und ggf. temporäres Personal zu finanzieren.

Diese grundsätzliche Abhängigkeit des eigenen kommunalen Handelns von Förderprogrammen ist oftmals nicht zielführend und kann den Entwicklungsprozess insgesamt belasten:

- ▶ Flächenentwicklung wird in der Regel über längere Zeiträume in mehreren Phasen realisiert, die über Förderperioden hinausgehen.



Empfehlungen

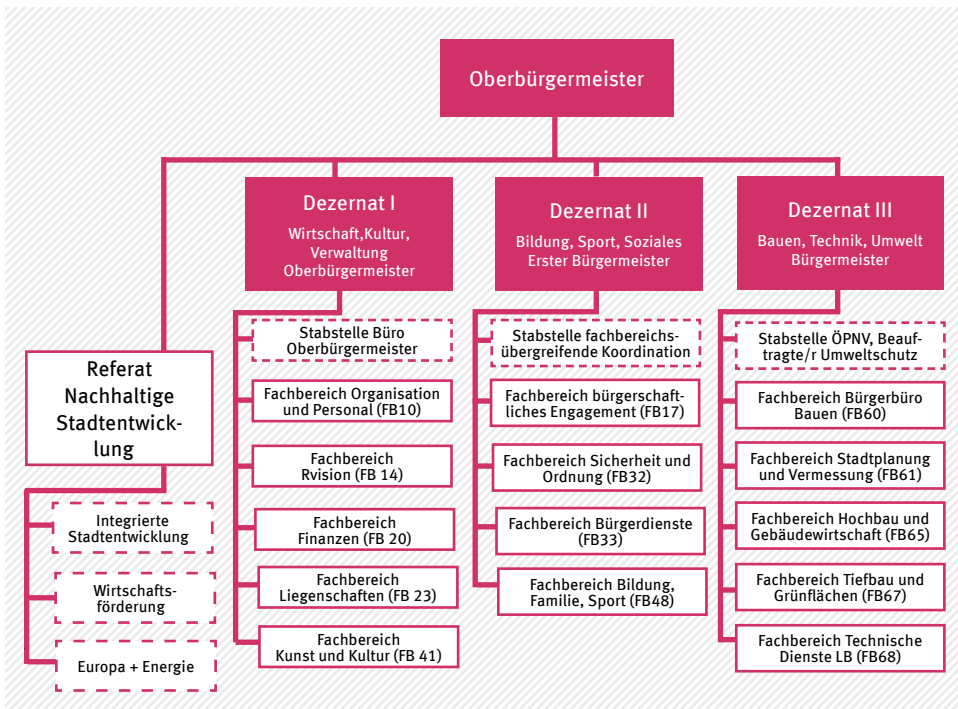
- ▶ Dauerhafte Strukturveränderungen sollten in die Regelverwaltung Eingang finden.
- ▶ Einsatz von geschultem Personal für das Flächenmanagement als dauerhafte Stelle in der kommunalen Verwaltung, u.U. auch für räumliche Teilgebiete.
- ▶ Schaffung einer dauerhaften Finanzierung für Flächenressourcenmanagement als ämterübergreifendes Budget.
- ▶ Einrichtung revolvingierender kommunaler Stadtentwicklungsfonds, die zinsvergünstigte Kredite für Flächenrecyclingprojekte zur Verfügung stellen.

- ▶ Bei Rentabilität des Entwicklungsprojekts – auch schon während der Projektentwicklung – wird die Förderung in der Regel eingestellt.
- ▶ Bleibt die Förderung für die abschließende Projektrealisierung aus, ist auch meist kein Geld für Marketing oder Ähnliches vorhanden.

Neue Aufgaben erfordern zusätzliche Kapazitäten in der Verwaltung. Positive Effekte sind zu erwarten, wenn Verwaltungsabläufe des Flächenressourcenmanagements nicht nur auf Einzelvorhaben bezogen sind sondern einen „Routinevorgang“ darstellen. Ein Beispiel hierfür ist die Stadt Ludwigsburg (Baden-Württemberg). Diese ehemalige

Garnisonsstadt ist eine von der Konversion sehr stark betroffene Kommune in Deutschland, die frühzeitig auf Innenentwicklung und eine starke Bürgerbeteiligung bei der Stadtentwicklung gesetzt hat. Für eine effektive Bearbeitung des Themas Stadtentwicklung wurde das Querschnittsreferat „Nachhaltige Stadtentwicklung“ geschaffen. Dies ist ein gutes Beispiel für eine moderne, an die Aufgaben der Zukunft angepasste Verwaltungseinheit. Zu dem ist die Kontinuität der Aufgabe „Flächenressourcenmanagement“ gewährleistet. Das Referat ist als dauerhafte Einrichtung in die Stadtverwaltung integriert. Die Finanzierung ist damit über Haushaltsmittel dauerhaft gesichert.

Beispiel: Verwaltungsgliederungsplan Ludwigsburg



Quelle: Stadtverwaltung Ludwigsburg

Kommunale und flächenhaushaltspolitische Zielvorgaben für das Flächenressourcenmanagement

Flächenhaushaltspolitische Zielsetzungen sind Handlungsauftrag und Aktionsrahmen für öffentliche und private Akteure des Flächenressourcenmanagements. Ausdrückliche politische Bekenntnisse zu einer nachhaltigen Flächenhaushaltspolitik wirken positiv auf die Handlungsfähigkeit der öffentlichen Hand. Entsprechende Vorgaben in politischen Beschlüssen, vor allem aber in kommunalen Siedlungs- und Stadtentwicklungskonzepten oder in der Unternehmenssatzung von Anstalten des öffentlichen Rechts oder auch öffentlich-privaten Entwick-

lungsgesellschaften, haben steuernde und fokussierende Wirkung. Sie verleihen dem Flächenressourcenmanagement Rückenwind und konkreten Projekten der Innenentwicklung gegenüber konkurrierenden Vorhaben im Außenbereich eine höhere Priorität. In der kommunalen Praxis sind solche Zielvorgaben aber nur in Ausnahmefällen als proaktives Handlungsfeld politisch verankert. Viele durchaus positiv zu beurteilende Maßnahmen sind nicht aus langfristigen Strategien, sondern in der Regel „aus der Not heraus geboren“.

Ein Beispiel für durch kommunalpolitische Zielvorgaben ausgelöstes proaktives und flächensparendes Flächenressourcenmanagement ist der Zweckverband Rheingau: Die Kommunen des Rheingaus haben sich gemeinsam das Ziel der Förderung von Weinbau und Tourismus gegeben. Ein wichtiger Baustein zur Erreichung dieses Ziels ist der Verzicht auf neue Entwicklungen im Außenbereich, eine Stärkung der Zentren durch Innenentwicklung und Stadtumbau. Durch Gründung des Zweckverbandes wurde die interkommunale Zusammenarbeit intensiviert und auf die Grundlagen einer von allen Kommunen mitgetragenen Zweckverbandsatzung gestellt.



Abbruch der Rheingauhalle in Eltville im Rahmen eines Stadtumbauprojekts des Zweckverbandes (Quelle: Nassauische Heimstätte Wohnungs- und Entwicklungsgesellschaft)



Empfehlungen

- ▶ Organisationsstrukturen über politische Beschlüsse oder in der Binnenstruktur der Organisation (z.B. in Satzungen) zielgenau auf Flächenressourcenmanagement ausrichten.
- ▶ Planerische Ziele durch bindende Vorgaben, z.B. über kommunal politische Beschlüsse, kommunale Leitbilder und flächenhaushaltspolitische Ziele im Regionalplan absichern.

Interdisziplinäre Kompetenzen im Flächenmanagement

Besonders bei Flächenrecyclingprojekten müssen Kommunen ggf. Planungen und Ausschreibungen, Vertragsmanagement und Baubegleitung selbst durchführen. In großen Städten kommen ämterübergreifende Koordinationsaufgaben dazu. Gebündeltes interdisziplinäres Fachwissen sowie Managementfähigkeiten für komplexe Projekte sind deshalb ein wichtiges Element für die kommunale Handlungsfähigkeit.

Das Anforderungsprofil für eine qualifizierte Person, die in einer Kommune für Flächenressourcenmanagement verantwortlich sein soll, muss deshalb über das eines reinen „Projektmanagers“ hinausgehen. Herkömmliche Ausbildungen der Ingenieur-, Planungs- und Verwaltungswissenschaften decken die Bandbreite der Anforderungen für das Thema „Flächenressourcenmanagement“ in der Regel nicht vollständig ab.

Qualifikationen für das Flächenressourcenmanagement erfordern mindestens:

Kompetenzen des Projekt- und Verfahrensmanagements, die neben dem Grundverständnis für planerische, wirtschaftlich-finanzielle und rechtlich relevante Vorgänge des Flächenressourcenmanagements auch ausgeprägte Fähigkeiten in Verfahrenskoordination und Kommunikation zwischen den beteiligten öffentlichen und privaten Akteuren verlangen.

Kompetenzen für den projektübergreifenden, strategischen Umgang mit Flächen-Portfolio und für die Koordination der Regional- und Bauleitplanung, etwa auch in der Wirtschaftsförderung, der Liegenschaftsverwaltung oder auch in Fragen des kommunalen Ressourcen- und Klimaschutzes.

Fachkenntnis unterschiedlicher Disziplinen sollte – soweit nicht vorhanden - aufgebaut, koordiniert und zusammengeführt werden. Der Aufbau und die Koordination dieser Kompetenzen können auf vielfältige Weise erfolgen. So kann eine Kooperation von Fachämtern und externen Experten ebenso für die erforderlichen Kompetenzen sorgen wie die Arbeitsteilung in interkommunalen oder öffentlichen-privaten Partnerschaft-

ten (ÖPP-Strukturen). Hierbei müssen die Kompetenzen aber weit über die beim Flächenrecycling oftmals noch im Vordergrund stehende Altlastenproblematik hinausgehen. Interdisziplinäres Fachwissen trägt letztendlich auch dazu bei, dass Flächenrecyclingprojekte zielgenauer auf städtebauliche Belange abgestellt werden können und somit höhere städtebauliche Qualitäten zu erwarten sind.



(Quelle: Peggy König/UBA)



Empfehlungen

- ▶ Teilnahme an interdisziplinären Qualifizierungs- und Weiterbildungsmaßnahmen.
- ▶ Einsatz von Personal mit übergreifenden Fach- und Managementkompetenzen, ggf. nachgewiesen durch Teilnahme an entsprechenden Fortbildungslehrgängen.
- ▶ Gezielte - „eingekaufte“ oder auch institutionalisierte - Kooperationen mit privaten Experten (z.B. Planungsbüros).
- ▶ Herausbildung des Berufsbildes eines „Flächenressourcenmanagers“ mit entsprechenden Ausbildungsgängen über die IHK / Architektenkammern.

Verfahrenseffizienz

Ein wesentliches Kriterium für effizientes Flächenressourcenmanagement in kommunalen Verwaltungen ist die Fähigkeit, unterschiedliche, parallele Verfahren zu bündeln. Dies gilt beispielsweise für die Bauleitplanung im Verhältnis zu begleitenden fachrechtlichen Verfahren, z.B. abfall- oder bodenschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren für das Flächenrecycling. In den Kommunen sind jedoch oft verschiedene Ansprechpartner für Projekte der Flächenentwicklung in unterschiedlichen Fachämtern oder Fachabteilungen zuständig. Darüber hinaus können für Einzelaspekte mehrere Verwaltungsebenen zuständig sein. Dieses zersplitterte Verfahrensmanagement

erschwert die Kommunikation unter den Projektbeteiligten und damit das verwaltungsinterne Prozessmanagement. Der erhöhte Koordinationsaufwand bei komplexen Verfahrenssträngen und -entscheidungen ist oftmals Ursache für zeitliche Verzögerungen. Um reibungslosere Genehmigungsverfahren und ein effektiveres Schnittstellenmanagement zu erreichen sollten prozesssteuernde Entscheidungen in einer leitenden Verwaltungsstelle konzentriert werden. Dort sollte auch die Koordinierung und Beteiligung der relevanten öffentlichen und privaten Akteure erfolgen.



Empfehlungen

- ▶ Schaffung einer koordinierenden, verfahrensleitenden Organisationseinheit als zentraler Ansprechpartner.
- ▶ Bildung von amts- und fachübergreifenden Arbeitsgruppen unter Einbindung aller entscheidungsrelevanten öffentlichen und privaten Partnern.

Formelle und informelle Instrumente – Einsatzmöglichkeiten ausschöpfen

Formelle Instrumente: Flächennutzungsplan und städtebaulicher Vertrag

Der vorhabenbezogene Bebauungsplan ist als klassisches formelles Instrument der Bauleitplanung für viele Kommunen das zentrale Werkzeug, um Baurecht für Flächenentwicklungsvorhaben zu schaffen. Darüber hinaus existieren weitere formelle Instrumente, die auf die spezifischen kommunalen Gegebenheiten ausgerichtet werden können. Der Flächennutzungsplan (FNP) eignet sich z. B. als strategisches Instrument zur

Reduzierung überschüssiger Baulandreserven und zur Fokussierung der Entwicklung auf den Innenbereich. Bei Flächenrecyclingprojekten sollte das Instrument der städtebaulichen Verträge stärker genutzt werden. Bereits im Vorfeld lässt sich hiermit unter den Beteiligten schon grundsätzlicher Konsens über die Zielrichtung eines Gesamtvorhabens erreichen. Zudem kann bei kooperativen Projekten die konkrete Kostenaufteilung zwischen Kommune und Privaten geregelt werden.



Empfehlungen

- ▶ Systematische und periodische Überprüfung, Aktualisierung und ggf. Reduzierung des dargestellten Flächenbedarfs im Flächennutzungsplan.
- ▶ Zwingende Nachweispflichten, verbunden mit Ermittlungspflichten bzgl. vorhandener Innenentwicklungspotenziale und für die kommunale Entwicklung auf der „grünen Wiese“.
- ▶ Stärkerer Einsatz des Instruments des städtebaulichen Vertrags zur konsensuellen Standortentwicklung im Innenbereich, insbesondere auch zur Etablierung nachhaltiger Ver- und Entsorgungsstrukturen in neuen Baugebieten (etwa Verwendungsverbote für stark CO₂-emittierende Brennstoffe, verpflichtende Nutzung erneuerbarer Energien etc., vgl. § 9 BauGB).

Informelle Planungen und Instrumente, Marktorientierung und Flexibilität

Schon im Vorfeld förmlicher Bauplanungsprozesse können wichtige Weichenstellungen für die Innenentwicklung getroffen werden. Hierbei kommt informellen Instrumenten eine wichtige Bedeutung zu. Zu den informellen Instrumenten gehören beispielsweise frühzeitige Marktforschungen und Bedarfsprognosen für die Flächennachfrage. Die Planungen können dann darauf abgestellt werden. Auch städtebauliche Konzepte und

interkommunal / regional abgestimmte Nutzungskonzepte sind wichtige dem förmlichen Planungsprozess informell vorgeschaltete Instrumente, um zielgerichtet kommunale Baulandpolitik zu betreiben. Mit Hilfe informeller Vorabstimmungen der Akteure lassen sich auch Brachflächen schneller mobilisieren. Die Möglichkeiten vorgeschalteter informeller Planungen im Interesse der Realisierung von Projekten der Innenentwicklung werden derzeit nicht überall ausgeschöpft.



Empfehlungen

- ▶ Flächenressourcenmanagement in Stadtentwicklungskonzepte einbinden: Hierbei sollte das Flächenressourcenmanagement möglichst mit Aufgaben des kommunalen Klimaschutzes, insbesondere mit den Chancen regenerativer Energieerzeugung und dezentralen Energieversorgungsoptionen kombiniert und verzahnt werden
- ▶ Marktforschung und Produktorientierung bei der Planung rechtzeitig berücksichtigen:
 - Wie ist die immobilienwirtschaftliche Nachfrage in der Region?
 - Welche Projekte haben Entwicklungschancen?
 - Wer sind die wichtigen Mitspieler und Multiplikatoren in Kommune und Region, die das Projekt von Anfang an unterstützen können?



„Auf dem städtebaulich attraktiven Areal der ehemaligen Wittich- und der Hindenburgkaserne im Stadtteil Bad Wilhelmshöhe in Kassel erfolgte die Umnutzung einer militärischen Liegenschaft für zivile Zwecke. Geplant wurde ein neues Stadtquartier mit dem Namen ‚Marbachshöhe‘, das vier Kilometer westlich der Kasseler Innenstadt und in einem Kilometer Entfernung zum Stadtteilzentrum ‚Bad Wilhelmshöhe‘ und dem ICE-Bahnhof liegt.“

Straßenzug und Luftbildaufnahme Kassel „Marbachshöhe
(Quelle: Stadtverwaltung Kassel)



Grundlage dieser Konversionsmaßnahme war ein neuartiger, zwischen der Stadt Kassel, der Bundesrepublik Deutschland und der ARGE Marbachshöhe abgeschlossener Städtebaulicher Vertrag, in dem sich die Vertragspartnerinnen darauf verständigten, gemeinsam alle Maßnahmen durchzuführen. Das neue Quartier umfasst eine Siedlungsfläche von etwa 28 Hektar. Auf den ca. 180 Grundstücken entstanden etwa 850 Wohneinheiten. Zudem sind ca. 1000 neue Arbeitsplätze vor Ort entstanden.“

Private Akteure einbinden und privates Kapital mobilisieren

Gemeinden, die über geringe personelle und geringe finanzielle Ressourcen verfügen, können durch Kooperation und Einbindung privater Partner und Experten ihr Flächenressourcenmanagement maßgeblich unterstützen. Die Kooperationskultur zwischen öffentlicher Hand und privaten Akteuren ist in der Praxis allerdings noch ausbaufähig. Vielfach mangelt es an zuständigen An-

sprechpartnern in der Verwaltung, die „auf gleicher Augenhöhe“ mit privaten Partnern in komplexen Projekten adäquate Verfahrenswege organisieren können. Dabei bietet die Kooperation mit Privaten durchaus Vorteile. Privates Kapital kann beispielsweise für Investitionen und Unterhaltung mobilisiert werden und eine selbsttragende Entwicklung von Projekten ermöglichen. In kleineren



(Quelle: ccvision.de)

Gemeinden wird oft Expertise außerhalb der Verwaltungseinheiten eingekauft, also etwa Dienstleistungen von Maklern, Finanzinstituten, Projektentwicklern usw. Auch können Private institutionalisiert als gemeinsame - sog. gemischtwirtschaftliche - GmbH eingebunden werden. Wichtig ist dabei, dass Zielsetzungen und Aufgabenverteilungen klar definiert werden, damit privates Know-how effizient eingebunden und genutzt werden kann.

! Empfehlungen

- ▶ Prüfung der Kooperationsmöglichkeiten mit privaten Partnern in der Kommune bei der Projektentwicklung.
- ▶ Verfügbare und bewährte, weil erfolgreiche Modelle von PPP bei der Flächenentwicklung sollten besser genutzt werden.

Private Grundstückseigentümer einbinden

Zu den entscheidenden Hemmnissen für die Aktivierung von Innenentwicklungspotenzialen (Baulücken, geringfügig bebaute Grundstücke, Althofstellen, Brachflächen, etc.) ist die manchmal mangelnde Motivation der Grundstückseigentümer, ihre Grundstücke zu veräußern oder zu entwickeln. Die Kommunen haben jedoch nur vereinzelt konkrete Strategien, um private Grundstückseigentümer dazu zu ermutigen und

die Flächenentwicklung einzubinden. Die Vorgehensweisen sind hier von Kommune zu Kommune verschieden und orientieren sich in der Regel nicht an den unterschiedlichen Eigentümerstrukturen. Manchmal wird die Kommune aktiv, z. B. in Kassel, wo die kommunale Verwaltung Projekte initiiert. Manchmal kommen private Grundstücksbesitzer selbst auf die Kommune zu, wenn es zu einem Brachfallen von größeren Liegenschaf-

ten kommen sollte. Kommunale Baulandkataster können einen hilfreichen Beitrag leisten. Hierbei werden die privaten Eigentümer indirekt eingebunden, in dem z. B. ein Baulückenkataster im Internet veröffentlicht wird und die betroffenen Grundstückseigentümer dann Widerspruch gegen eine Veröffentlichung einlegen können. Im Rahmen von ÖPP-Gesellschaften wird es als sinnvoll erachtet, auch die privaten Grundstückseigentümer in vorgeschaltete Marktrecherchen einzubinden, um die geeignete Nachnutzung und das

geeignete Produkt für die Flächenentwicklung zu finden. Generell ist auch hier auf die Bedeutung einer kooperationsfähigen Kommunikationskultur „auf unternehmerischer Augenhöhe“ hinzuweisen (s. a. die Ausführungen zu „Informellen Instrumenten“).

Ehemaliger Militärstandort Trier - Petrisberg
(Quelle: Ministerium für Finanzen RLP)



Ein **Beispiel** für eine Standortentwicklung in öffentlich-privater Partnerschaft (ÖPP) ist die Entwicklungsmaßnahme Trier – Petrisberg. Bei der Entwicklung dieser Konversionsfläche am Petrisberg wurde ein hochwertiges neues Stadtquartier in der Stadt Trier geschaffen. Private Partner haben ihr Know-how vor allem im Bereich der Wirtschaftlichkeitsberechnung und der laufenden Wirtschaftlichkeitskontrolle der Entwicklungsmaßnahme eingebracht und dadurch existenzielle Beiträge für den Erfolg des Projekts geliefert. Darüber hinaus spielten die privaten Partner eine tragende Rolle bei der fachübergreifenden Moderation, Umsetzung und Dokumentation des komplexen Verfahrensprozesses des Flächenrecyclings. Die Inhalte und die Prozessstrukturierung insgesamt wurden vom Projektentwickler vorgegeben, die Umsetzung und Dokumentation im Verfahrensprozess waren jedoch Aufgaben der privaten Partner.



Empfehlungen

- ▶ Systematische Kontaktpflege zu den Grundstückseigentümern, direkte Ansprache und Beratung zu Entwicklungs- und Fördermöglichkeiten.
- ▶ Mehr Transparenz und Entwicklungschancen durch Informationen über Flächenpotenziale im Bestand der Kommune schaffen, z. B. über Flächen-Informationenplattformen, auch internetbasiert¹.
- ▶ Kontaktaufnahme zu den Eigentümern auf hoher kommunalpolitischer Ebene (bei kleineren Gemeinden die Bürgermeister, bei Städten die Dezernenten oder Beigeordneten) gebündelt werden.
- ▶ Grundsätzlich ist es bei den Verhandlungen mit den Grundstückseigentümern vorteilhaft, wenn die Kommune nachweislich die Option zum Erwerb des Eigentums der Flächen hat (etwa über gesetzlich bestehende Vorkaufsrechte)

¹ Vgl. etwa auch den internetbasierten Ansatz eines „Nachhaltigen Bauflächenmanagements“ in der Stadt Stuttgart: <http://gis.stuttgart.de/nbs/stplnbs.html>

Marketing und Öffentlichkeitsarbeit

Nur wenige Kommunen betreiben bzw. koordinieren ein frühzeitiges Marketing ihrer Entwicklungsflächen, um den Realisierungserfolg voranzutreiben. Öffentlichkeitsarbeit und Marketing kann jedoch schon frühzeitig Transparenz über die Nutzungsmöglichkeiten der Fläche schaffen und Interesse bei Bürgern und möglichen Investoren wecken. Eine ggf. zunächst nicht vorhandene Nachfrage für bestimmte Entwicklungsflächen kann durch Marketingaktivitäten erzeugt und die Dynamik der Standortentwicklung

dadurch aufrecht erhalten werden. Zudem ist es möglich, dass Image ehemaliger „Schmuddelflächen“ durch ein gezieltes Marketing deutlich zu verbessern.

Bei interkommunalen Marketingaktivitäten kann die Vermarktung der Flächen im inhaltlichen Zusammenhang mit den Entwicklungszielen der Region dargestellt werden und einen zweckgerichteten Mehrwert bei Werbung und eine gesteigerte Breitenwirkung schaffen.



Empfehlungen

- ▶ Gezielte, frühe und vor allem dauerhafte Maßnahmen des Standortmarketings müssen ebenfalls als wesentlicher Teil im Projektbudget enthalten sein.
- ▶ Transparenz und Bürgerbeteiligung sollten mit Strategien des Marketings kombiniert und abgestimmt sein.
- ▶ Bei der Beantragung von Förderungen, insbesondere bei Städtebaufördermitteln, sollten standortbezogenes Marketing und die Öffentlichkeitsarbeit von Beginn an mit eingeplant werden.

Kommunalpolitik und Bürgerschaft einbinden

Kommunalpolitik

„Ohne den Rückhalt der Kommunalpolitik geht nichts!“ Dies ist nach wie vor die Devise für die meisten flächenpolitischen Entscheidungen auf kommunaler Ebene. Dennoch werden kommunalpolitische Entscheidungsträger in der Regel nur in die formellen Planungsverfahren oder in konkrete Einzelprojekte aktiv eingebunden. Ein strategisch angelegtes „flächen-politisches Denken“ in den Zusammenhängen von Innen- und Außenentwicklung ist wenig ausgeprägt und als freiwillige Leistung der Verwaltung wenig verbreitet. Die politische Anbindung, Rückkopplung und Absicherung der jeweiligen Planungen und Vorhaben können oft schon durch organisatorische Maßnahmen gewährleistet werden z.B. administrative, ggf. sogar projektbezogene Entscheidungseinheiten in der Verwaltungsspitze, wie Stabsstellen, „Task Forces“ und Ähnliches beim Bürger-/Oberbürgermeister. Auch ist die Verzahnung der beabsichtigten Entwicklung mit politisch getragenen Leitbildern, Initiativen und Stadtentwicklungskonzepten hilfreich, die definitiv auf die Innenentwicklung setzen.

(Quelle: Peggy König/UBA)





Empfehlungen

- ▶ Regelmäßige flächenpolitische Berichterstattung in den kommunalen Fachgremien.
- ▶ Feste und verbindliche Verankerung der Ziele und Strategien des Flächenressourcenmanagements in kommunalpolitischen Grundsatzbeschlüssen, in Stadtentwicklungskonzepten und in Bauleitplänen.

Bürgerschaft

Bürgerbeteiligung ist integraler Bestandteil für effizientes Flächenrecycling. Dies ist unstrittig. Darüber hinaus werden Themen wie die Zersiedelung der Landschaft oder Brachflächen und Leerstand in der Stadt mittlerweile zunehmend öffentlich diskutiert. Trotz dokumentierter Projektbeispiele, die die Bedeutung von frühzeitiger Transparenz und Partizipation der Bürgerschaft für die Realisierungschancen, die Beschleunigung des Verfahrens und das Image des Projektes belegen, findet die Zusammenarbeit mit der Bürgerschaft oft nur halbherzig statt.

Die Bürgerbeteiligung fällt grundsätzlich in den Aufgabenbereich der Regelverwaltung. Hierbei können allerdings auch Dritte nach § 4b BauGB eingeschaltet werden, vor allem, um als Mediator zwischen unterschiedlichen Interessensgruppen vermitteln zu können. Diese Funktion des neutralen Mediators ist gerade auch in komplexen und konfliktbeladenen Verfahren und Projekten des Flächenressourcenmanagements geeignet, Blockaden für die Innenentwicklung frühzeitig überwinden zu helfen und die Akzeptanz zu steigern.



Empfehlungen

- ▶ Schaffung von frühzeitiger Transparenz und Teilnahmemöglichkeiten im Hinblick auf die Planungsvorstellungen der Kommune schon im informellen Stadium der Planung.
- ▶ Schulung von kommunalen Mitarbeitern im Bereich der Konfliktmediation beim Flächenressourcenmanagement.
- ▶ Frühzeitige Einschaltung von Mediatoren in komplexen und absehbar konfliktreichen Verfahren, nicht erst zum Zeitpunkt der Projektrealisierung.

Grundsätze für die Bewertung von Organisationsstrukturen: Empfehlungen und Prüffragen für Kommunen

Die aufgezeigten Beispiele zeigen, dass es bundesweit nicht an geeigneten Ansätzen für Organisationsmodelle mangelt, um das Thema in der kommunalen Praxis voranzutreiben. Die „Erfindung“ neuer Organisationsstrukturen ist nicht notwendig. Entscheidend ist, dass sich die Kommunen dieser Aufgabe strategisch stellen und ihre Ausgangslage nach ihren bestehenden Strukturen, Kompetenzen und Ressourcen vor Ort sowie ihrer Stellung in der Region analysieren. Dafür bedarf es sachlicher Kriterien, die

darauf abzielen, organisatorische Ansätze zur Verbesserung bzw. Optimierung des Flächenressourcenmanagements besser zu erkennen. Auf der Grundlage der zuvor skizzierten Erfolgsfaktoren und Beispiele wurden dafür Grundsätze abgeleitet und jeweils mit Prüffragen untersetzt. Sie werden nachfolgend vorgestellt und können als Instrument (Checkliste) zur kritischen Hinterfragung und Optimierung von Verwaltungsstrukturen und -abläufen genutzt werden.



(Quelle: Alphaspirt / Fotolia.com)

Grundsätze:

- G 1** Die Organisation kann sich auf eine Strategie zur nachhaltigen kommunalen Entwicklung bei Bauleitplanung und Flächenhaushaltspolitik stützen. Sie verfolgt Innenentwicklung vor Außenentwicklung sowie flächenbezogene Anforderungen des Klimaschutzes und des demografischen Wandels. Die Organisation ist offen für interkommunale und regionale Kooperationen.
- G 2** Die Organisation zum Flächenressourcenmanagement ist dauerhaft verankert. Die eingerichteten Verfahrensabläufe sind nicht nur auf ein Einzelvorhaben bezogen und können als Routinevorgang angesehen werden.
- G 3** Die Organisation hat Zugang zu aktuellen Flächeninformationen, wie etwa Flächen-, Bauland-, Altlasten- und Baulückenkataster.
- G 4** Alle prozesssteuernden Entscheidungen und rechtlichen Weichenstellungen (Umwelt-, Planungs-, Vergabe- und Organisationsrecht) sind in einer leitenden Stelle der Organisation gebündelt.
- G 5.** Die Schnittstellen zu anderen Fachbehörden (Umwelt, Denkmalpflege, ggf. Fachplanungsträger etc.) sind festgelegt und somit die Grundlage für eine funktionierende Zusammenarbeit.
- G 6** Die Organisation ist in der Lage, die Federführung bei der Durchführung von Flächenrecyclingmaßnahmen (einschließlich Flächenerwerb) zu übernehmen und die Wirtschaftlichkeit sicherzustellen.
- G 7** Die Organisation hat intern oder extern Zugriff auf die erforderlichen technischen, verwaltungsfachlichen und rechtlichen Kompetenzen bei der Durchführung von Flächenrecyclingmaßnahmen.
- G 8** Grundstückseigentümer, Projektentwickler, Banken und andere projektrelevante private Akteure haben in der Organisation einen zentralen Ansprechpartner.
- G 9** Die Öffentlichkeit wird aktiv über Kommunikationsverfahren in ein Flächenmanagement eingebunden.
- G 10** Die Organisation ist in der Lage, kreative Ideen zu entwickeln, die Marktsituation zu analysieren und auf dieser Grundlage innovative Produkte der Standortentwicklung zu erarbeiten und zu vermarkten.

Prüffragen zu G 1

- ▶ Besteht eine kommunalpolitische Strategie in der Stadt oder Gemeinde, die den Vorrang der Innenentwicklung vor der Außenentwicklung als Leitlinie zukunftsfähiger Stadt- oder Gemeindeentwicklung beinhaltet und wird diese bei planerischen und sonstigen Standortentscheidungen berücksichtigt?
- ▶ Gibt es einen Beschluss im Gemeinderat zum Flächensparen und zu einer Stärkung der Innenentwicklung?
- ▶ Sind die in der Gemeinde zu erwartenden demografischen Veränderungen (z.B. Bevölkerungsabnahme, -zunahme, Altersstruktur) z.B. in Form einer Bevölkerungsprognose bekannt und wurden diese bereits im Gemeinderat erörtert? Gibt es einen kleinräumigen, auf Ortsteile bezogenen Überblick hierzu?
- ▶ Werden bei flächenbezogenen Entscheidungen der Kommune Aspekte des demografischen Wandels (etwa im Hinblick auf zukünftige Grundstückswerte oder finanzielle Belastungen aus der Finanzierung technischer und sozialer Infrastrukturen bei schrumpfender Bevölkerung) berücksichtigt? Werden die mittel- und langfristigen Folgekosten von Flächenausweisungsentscheidungen ermittelt und wie werden diese berücksichtigt?
- ▶ Orientieren sich Flächen(neu)ausweisungen für Wohnzwecke am tatsächlichen zukünftigen Bedarf der Gemeinde?
- ▶ Finden bei flächenbezogenen Entscheidungen der Kommune die Aspekte des Klimaschutzes (etwa im Hinblick auf zusätzliche, verkehrsbedingte CO₂-Emissionen bei Neuausweisungen „auf der grünen Wiese“) tatsächlich ihren Niederschlag im Verfahren der kommunalen Entscheidung?
- ▶ Ist die ins Auge gefasste Organisationsstruktur in der Lage, zusammen mit anderen kommunalen Partnern in der Region zu kooperieren, um interkommunal Strategien für ein effizientes Flächenressourcenmanagement zu entwickeln und umzusetzen?
- ▶ Kann die Organisationsstruktur hierbei „Interkommunale Raumpartnerschaften“ mit abgestimmter Flächenhaushaltspolitik und Beiträgen insbesondere auch zum Klimaschutz in der Region eingehen oder zumindest sicherstellen, dass deren Inhalte in der Kommune umgesetzt werden?
- ▶ Existiert ein Klimaschutzkonzept für die Kommune bzw. wurden hier entsprechende Ziele vereinbart? Gibt es einen konkreten Maßnahmenkatalog mit Empfehlungen für die Umsetzung eines Klimaschutzkonzeptes?

Prüffragen zu G 2

- ▶ Ist die Organisationsstruktur nicht nur für einzelne Projekte installiert worden, sondern gehört Flächenressourcenmanagement zu ihrer Daueraufgabe?
- ▶ Hat die Organisation alle Flächen im Blick und denkt/handelt sie in „Flächenportfolios“?
- ▶ Können die Aufgaben eines an vorrangiger Innenentwicklung ausgerichteten Flächenmanagements als verwaltungs-technische Routinemaßnahmen durchgeführt werden oder werden organisatorische Einheiten – personell und sachlich - aus Anlass von Einzelprojekten immer wieder neu zusammengestellt?
- ▶ Gibt es klare Zuständigkeiten und festgelegte Verfahrensabläufe?

Prüffragen zu G 3

- ▶ Hat die Organisation unproblematisch Zugriff auf die o.g. für das Flächenressourcenmanagement relevanten Datenbanken?²
- ▶ Kann intern auf ein mit liegenschaftsbezogenen Flächeninformationen verbunden- es Flächenmanagementsystem zugegriffen werden?
- ▶ Kann die Organisation auf ein aktuelles Baulandkataster zugreifen oder ggf. dieses in Eigenregie aufbauen und pflegen?

Prüffragen zu G 4

- ▶ Besteht in der Organisationsstruktur eine zentrale Einheit, bei der die unterschiedlichen Stränge komplexer Verfahrensentscheidungen bei konkreten flächenbezogenen Strategien und Projekten zusammengeführt und koordiniert werden?
- ▶ Hat man mit dieser Organisationsstruktur bereits Erfahrung gesammelt?
- ▶ Ist diese Einheit in der Lage, bei unvorhergesehenen Problemen unter den Beteiligten oder bei der Realisierung von wichtigen Vorhaben des Flächenressourcenmanagements, schnell und flexibel reagieren sowie vermitteln zu können?
- ▶ Ist die Organisation ggf. in enger Kooperation mit dem Rechtsamt und/oder externen Beratern in der Lage, die kommunal-, umwelt- und planungsrechtlichen Rahmenbedingungen von Projekten frühzeitig abzuschätzen oder abschätzen zu lassen sowie etwaige Vergabe- und Zuwendungsfragen oder auch steuerrechtliche Fragen zu klären?

² Zur Vorgehensweise der systematischen Erfassung, Typisierung und Bewertung von Baulücken und Brachflächen sowie zur Entsiegelung von Flächen: Bayerisches Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen, Arbeitshilfe „Kommunales Flächenressourcen-Management“, Anhang Handlungshilfen, 2. Aufl. 2003; Internet: http://www.lfu.bayern.de/umweltkommunal/flaechenmanagement/kommunales_frm/index.htm Definitionen, Datenerhebung, weitere Vorgehensweise: S. 1 ff. Zur Integrierung von GIS-Systemen: S. 46 ff. Zur Integration einer qualitativen Bodenfunktionsbewertung in die Strategie der Flächenwiedernutzung: S.51 ff. Zur Beratung und Förderung: S. 24 f.

- ▶ Hat die Organisation mit Blick auf die umwelt- und planungsrechtlichen Spezifika im Flächenressourcenmanagement Zugriff auf interne und externe Kompetenzen bei rechtlichen Fragen?
- ▶ Sind bei der Wahl einer unternehmerischen Organisationsstruktur die langfristigen Vor- und Nachteile einer öffentlich- oder privatrechtlichen Organisationsstruktur unter Vergleichskriterien (wirtschaftlich, politisch, hierbei insbesondere Entscheidungs- und Steuerungseinflüsse der Kommune) analysiert und transparent diskutiert worden?
- ▶ Sind bei der Wahl einer unternehmerischen Organisationsstruktur die Vorgaben des Gemeindefachrechts (GemO der Bundesländer) beachtet worden?
 - z.B. öffentliche Zweckbindung in der Satzung und Sicherung des kommunalen Entscheidungseinflusses im Rahmen einer GmbH?
- ▶ Gibt es bei der Wahl einer unternehmerischen Organisationsstruktur und vor allem bei öffentlich-privaten Partnerschaften Vor- oder Nachteile aus dem Blickwinkel des Vergaberechts?³
 - z.B. Voraussetzungen für die Ausschreibungsfreiheit der Kommune bei der Wahl einer „Inhouse-fähigen“ Organisationsstruktur (Vergleich vor allem zwischen der öffentlich-rechtlichen Anstalt des öffentlichen Rechts – AöR – und der GmbH)?
 - Vorliegen eines ausschreibungspflichtigen Bauauftrags oder einer Baukonzession bei Flächenentwicklungen?
 - Ausschreibungspflichten bei interkommunalen Modellen des Flächenressourcenmanagements im Fall von hiermit verbundenen Aufträgen?
 - Ausschreibungspflichten von kommunalen Entwicklungsgesellschaften oder ÖPP-Gesellschaften?
- ▶ Gibt es bei der Wahl einer unternehmerischen Organisationsstruktur – vor allem im Vergleich zwischen Anstalt des öffentlichen Rechts (Kommunalunternehmen) und GmbH - Vor- oder Nachteile aus dem Blickwinkel des Steuerrechts?
 - Bzgl. der Umsatz- und Körperschaftsteuer?
 - Möglichkeiten und Vorteile des Vorsteuerabzugs, insbesondere bei hohen anfänglichen Investitionen?
 - Körperschaftsteuerrechtliche Befreiungen nach § 5 Abs. 1 KStG (z.B. nach § 5 Abs. 1 Nr. 18 KStG bei öffentlicher Mehrheitsbeteiligung, ausschließlicher Wirtschaftsförderung und ausschließlicher Gewinnverwendung für diesen Zweck)?

³ Zu den komplexen vergaberechtlichen Fragestellungen vgl. im Einzelnen Tomerius, Kommunale Flächenentwicklung in öffentlich-privater Partnerschaft und Vergaberecht: Entwicklungslinien in Literatur und Rechtsprechung zwei Jahre nach dem EuGH-Urteil „Helmut Müller“, ZfBR 2012, 332 ff.

Prüffragen zu G 5

- ▶ Existieren in der Kommune klare Aufgabenverteilungen, Zuständigkeiten und eine personelle Ausstattung, die für ein Flächenressourcenmanagement erforderlich sind?
- ▶ Sind die Schnittstellen in den unterschiedlichen zuständigen Ämtern und sonstigen Entscheidungseinheiten der Kommune, der Landkreise und erforderliche Fachämter identifiziert und benannt, um schnell und verlässlich Ansprech- und Kooperationspartner für entsprechende Strategien und Projekte beisammen zu haben?

Prüffragen zu G 6

- ▶ Hat die Organisation die personelle Qualität und das sonstige fachliche Know-how, um Maßnahmen des Flächenmanagements zu steuern, zu koordinieren und zu moderieren?
- ▶ Hat die Organisation das notwendige Gewicht und die finanzielle Ausstattung innerhalb der kommunalen Entscheidungsstruktur und/oder ausreichend kommunale Legitimation, um wichtige Vorhaben des Flächenressourcenmanagements durchsetzen zu können?
- ▶ Ist die Organisation in der Lage notfalls selbst die Flächen zu erwerben, um die beabsichtigte Nachnutzung zu realisieren?
- ▶ Kann die Organisation auf das fachliche Know-how zugreifen, das erforderlich ist, um eine laufende Wirtschaftlichkeitskontrolle für Vorhaben des Flächenressourcenmanagements gewährleisten zu können?
- ▶ Sind hinreichende Kompetenzen vorhanden oder realisierbar, um eine fundierte Finanzplanung einschließlich des Einwerbens sämtlicher verfügbarer Fördergelder sicherzustellen?
- ▶ Verfügt die Organisation über alle Informationen zu Unterstützungs- und Förderprogrammen für das Flächenressourcenmanagement und verfügt sie über Erfahrungen in der Beantragung, Umsetzung und Bewirtschaftung solcher Fördermittel?
- ▶ Kann die Organisation auch die Projektsteuerung im Einzelfall durchführen?

Prüffragen zu G 7

- ▶ Ist in der Kommune administrativ sichergestellt, dass der Organisation die erforderlichen technischen, verwaltungsfachlichen und rechtlichen Kompetenzen bei Maßnahmen des Flächenmanagements zur Verfügung stehen?
- ▶ Sind – formelle oder auch informelle – fach- und dezernatsübergreifende Arbeitsgruppen und Arbeitsabläufe im Interesse eines kommunalen Flächenressourcenmanagements vorhanden, die Verwaltungsabläufe zu beschleunigen vermögen? Oder können diese zumindest installiert bzw. entwickelt werden?

- ▶ Vergibt die Organisation in geordneten Vergabeverfahren Leistungen nach außen und beauftragt fachkundige, leistungsfähige und zuverlässige private Firmen?
- ▶ Gibt es in der jeweiligen Region Unternehmen auf dem Markt, die die Organisation bei der Umsetzung der Projekte unterstützen können (Träger, Treuhänder, Planungsbüros)?

Prüffragen zu G 8

- ▶ Besteht ein zentraler Ansprechpartner für öffentliche wie private Partner in Projekten des Flächenressourcenmanagements, der die Zeit- und Maßnahmenplanung des Gesamtvorhabens und die Einzelbeiträge der Partner abstimmt und transparent kommuniziert?
- ▶ Ist in der Organisationsstruktur (nach Absprachen und vom Verfahren her) dafür gesorgt, dass die zuständigen Ansprechpartner in den einzelnen Fachgebieten des Flächenressourcenmanagements auf Anfrage der öffentlichen oder privaten Partner mit Informationen und Expertise ohne Zeitverlust zur Verfügung stehen?
- ▶ Ist die Kooperation mit den Akteuren der Wirtschaftsförderung sichergestellt?
- ▶ Versteht sich die Organisation als One-Stop-Shop (d.h. als hauptzuständiger Ansprechpartner für Investoren bei einem Flächenentwicklungsprojekt, der sie in allen Belangen ihres Projektes betreut und sich innerhalb der Verwaltung um die entsprechenden Verfahrensabläufe kümmert) und ist sie somit die zentrale Ansprechpartnerin in allen Fragen des Flächenmanagements?

Prüffragen zu G 9

- ▶ Kann Flächenressourcenmanagement in ein bestehendes oder zukünftiges Stadtentwicklungskonzept, in dessen Erarbeitung die Bürgerschaft involviert wurde, eingebracht werden?
- ▶ Wurden wichtige – politische wie gesellschaftliche - Meinungsführer und „Promotoren“ vor Ort in eine Strategie und ein Konzept des Flächenressourcenmanagements eingebunden?
- ▶ Sind die gemeinsamen Vorteile eines Flächenressourcenmanagements für unterschiedliche Interessensgruppen oder gesellschaftliche Gruppierungen (etwa Grundstückseigentümer, IHK, HWK, Einzelhandel, Immobilienwirtschaft, Architektenkammer, Tourismusverbände, Naturschutzverbände und Kirchen) öffentlichkeitswirksam benannt und im öffentlichen Raum diskutiert worden?
- ▶ Sind aus den o.g. gemeinsamen Vorteilen eines Flächenmanagements Argumente gesammelt worden, die das Flächenressourcenmanagement zu einem interessanten Thema der Kommunalpolitik machen könnten?

- ▶ Ist insbesondere im ländlichen/dörflichen Bereich der Bezug von Flächenressourcenmanagement zu den Grundstückswerten, zur Altersvorsorge, zur zukünftigen Vitalität des Ortes und zum Erhalt dörflicher Kultur verdeutlicht worden?
- ▶ Ist die Bürgerschaft aktiv über Bekanntmachungen in der örtlichen Presse, auf der kommunalen Homepage, in Foren u.Ä. sowie in Diskussionsveranstaltungen, Bürgerversammlungen etc. an die Thematik herangeführt worden?⁴
- ▶ Sind die Bürger auch aktiv, etwa über einen Arbeitskreis u.ä., in Aspekte des Flächenmanagements eingebunden worden?
- ▶ Kann sich die Organisation z.B. in Kooperation mit der Wirtschaftsförderung an regionalen, ggf. überregionalen Messen/Ausstellungen beteiligen?
- ▶ Ist geplant, einen Gebietsmanager zu verankern, der für interdisziplinäre Aspekte in der Kommunikation (gestalterisch, planerisch, sozial und technisch) verantwortlich ist?

Prüffragen zu G 10

- ▶ Ist die Organisation fachlich in der Lage, die Marktsituation an kommunalen Standorten in gewerblicher wie privater Hinsicht bedarfsgerecht zu analysieren, um die wirtschaftlichen Chancen für ein Flächenressourcenmanagement, das auf Innenentwicklung setzt, zu bewerten?
- ▶ Kann die Organisation auf bestehende Nachfrage nach Flächen durch kundenorientierte Angebote reagieren und diese mit entsprechenden Marketing-Strategien untersetzen? Bestehen zumindest Ressourcen, um diese Aufgabe zu erfüllen?
- ▶ Ist die Organisation in der Lage, durch positiv besetzte, innovative und gezielte Marketing-Strategien frühzeitiges Interesse an den jeweiligen Flächen neu zu wecken und dadurch notfalls sogar eine anfänglich nicht bestehende Nachfrage im Nachhinein zu generieren?

⁴ Einige weitere Vorschläge zu den Themenfeldern „Kommunalpolitik, Information und Kommunikation“ sind zu finden unter: Bayerisches Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen, Arbeitshilfe „Kommunales Flächenressourcen-Management“, 2. Aufl. 2003; S. 16 ff.; im Internet: http://www.lfu.bayern.de/umweltkommunal/flaechenmanagement/kommunales_frm/index.htm

Schlussbemerkung

Angesichts zwar verlangsamer, aber immer noch anhaltender Flächenneuanspruchnahme und angesichts der wachsenden Bedeutung von Flächenmanagement bei Stadtbau, Energiewende und demographischem Wandel gilt es als „Gebot der Stunde“, effizientes Flächenressourcenmanagement als Daueraufgabe in der Regelverwaltung zu verankern. Der hier vorgestellte Ratgeber gibt Anregungen zur Optimierung bestehender kommunaler oder interkommunaler Organisationsstrukturen im Hinblick auf das Flächenressourcenmanagement der Gemeinden. Die Vorschläge skizzieren mögliche Ansatzpunkte, um durch organisatorische Maßnahmen zu einer effektiveren Bündelung und Koordinierung der Prozesse zum Flächenmanagement und -recycling beizutragen und damit Innenentwicklung und Flächenrecycling voranzutreiben. Letztendlich zielen die Vorschläge darauf ab, dass sich insbe-

sondere die vom Flächenrecycling tangierten Behörden so organisieren, dass planerische, wirtschaftliche und umwelttechnische Einzelaspekte optimal miteinander vernetzt werden. Brachflächenpotentiale sowie evtl. Risiken und Hemmnisse für deren Reaktivierung sollten möglichst schon im Prozess der Bauleitplanung berücksichtigt und durch planerische Maßnahmen oder geeignete Voruntersuchungen vermindert werden. Die Transparenz behördlicher Zuständigkeiten, Verantwortlichkeiten, Schnittstellen und Entscheidungsabläufe soll für Investoren, Projektentwickler, Grundstückseigentümer, etc. dazu beitragen, dass Private mit ihren Entwicklungsvorstellungen leichterem behördlichen Zugang finden, den richtigen Ansprechpartner identifizieren und sich ein konstruktiver Dialog der beteiligten Akteure entfalten kann.

Weiterführende Literatur und Links

Bayerisches Staatsministerium für Umwelt und Gesundheit, Kommunales Flächenmanagement, Arbeitshilfe, 2. Aufl. 2011

www.bestellen.bayern.de/shoplink/flaeche.htm
<http://www.bestellen.bayern.de/shoplink/flaeche.htm>

Ferber, Uwe; Grimski, Detlef; Glöckner, Susanne; Dosch, Fabian;

Stadtbrachenpotenziale: Von Leuchttürmen und Patchwork, in: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 1/2010 Flächenmanagement.

Plattform Baden-Württemberg: www.flaechenmanagement.baden-wuerttemberg.de

Forschung für die Reduzierung der Flächeninanspruchnahme und ein nachhaltiges Flächenmanagement (REFINA): www.refina-info.de

Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung 2012:

Platz da. - Umbau. Modernisierung. Neubau. Räume nutzen. Lebensqualität schaffen. Broschüre, Wiesbaden.

Landesanstalt für Umwelt, Messungen und Naturschutz Baden-Württemberg (Hrsg.): Kommunales Flächenmanagement. Arbeitshilfe. Karlsruhe, 2. Auflage, 2003.

Landesanstalt für Umwelt, Messungen und Naturschutz Baden-Württemberg (Hrsg.), Nachhaltiges Bauflächenmanagement, Karlsruhe, 2003.

<http://www.fachdokumente.lubw.baden-wuerttemberg.de/servlet/is/40146/BWC20022S-Ber.pdf?command=downloadContent&filename=BWC20022S-Ber.pdf&FIS=203>

Langer, Kerstin; Oppermann, Bettina; Humborg, Christiane: Win-Win-Lösungen im Flächenmanagement. Kooperatives Flächenmanagement zwischen Wirtschaft, Verwaltung und Bürgerschaft: Problemtypologien, Einigungspotenziale und Akteurskonstellationen in Baden-Württemberg, Band 1: Forschungsbericht, März 2003.

<http://www.fachdokumente.lubw.baden-wuerttemberg.de/servlet/is/40138/BWC20023S-Ber.pdf?command=downloadContent&filename=BWC20023S-Ber.pdf&FIS=161>

Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume des Landes Schleswig-Holstein: Kommunales Flächenmanagement. Erhebung von Potenzialflächen. Arbeitshilfe, Kiel, 2011.

Müller-Herbers, Sabine; Molder, Frank: Aktionsprogramme zur Reduzierung des Flächenverbrauchs. Flächen-Ressourcenmanagement in Klein- und Mittelstädten Bayerns und Baden-Württembergs. In: RaumPlanung 114/115, Dortmund, 2004.

Sanierungspläne im Flächenrecycling, Integration, Vorteile, Beispiele:
Umweltbundesamt, Oktober 2010.

Schrenk, V., Großmann, T., Fahle, B., Burg, S., Sahrbacher, B., Hoinkis, A. & Schmücker, B.: Bausteine erfolgreicher Innenentwicklung - Empfehlungen aus der kommunalen Praxis. Abschlussbericht, BWPLUS Förderkennziffer L75 27003, Stuttgart 2008.

Thüringische Staatskanzlei (Hrsg.): Brachflächenmanagement und Flächenrecycling.
Kurzfassung. Nordhausen, 2002.

Tomerius, Stephan, Kommunale Flächenentwicklung in öffentlich-privater Partnerschaft und Vergaberecht: Entwicklungslinien in Literatur und Rechtsprechung zwei Jahre nach dem EuGH-Urteil „Helmut Müller“, Zeitschrift für deutsches und internationales Baurecht (ZfBR) 2012, 332 ff.

Umweltbundesamt, Die Zukunft liegt auf Brachflächen, Reaktivierung urbaner Flächenreserven – Nutzungspotenziale und Praxisempfehlungen, Dessau, 2006.



Vorher-Nachher-Vergleich: Stadtplan Marbachshöhe (Quelle: Stadtverwaltung Kassel)

Impressum

Herausgeber:

Umweltbundesamt
Fachgebiet I 3.5
Postfach 14 06
06844 Dessau-Roßlau
Tel: +49 340-2103-0
info@umweltbundesamt.de
Internet: www.umweltbundesamt.de

 /umweltbundesamt.de

 /umweltbundesamt

Autoren:

Ferber, Uwe (Stadt+, Leipzig)
Tomerius, Stephan (Hochschule Trier)
Schrenk, Volker (CDM Smith Consult GmbH)
Koschitzky, Hans Peter (VEGAS)
Denner, Alexandra (VEGAS)

Redaktion:

Grimski, Detlef (Umweltbundesamt)

Gestaltung :

König, Peggy (Umweltbundesamt)

Broschüren bestellen (optional):

Umweltbundesamt
c/o GVP
Postfach 30 03 61 | 53183 Bonn
Service-Telefon: 0340 2103-6688
Service-Fax: 0340 2104-6688
E-Mail: uba@broschuerenversand.de
Internet: www.umweltbundesamt.de

Publikationen als pdf:

<https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/innenentwicklung-organisieren-kommunale>

Dieses Publikation ist kostenfrei zu beziehen beim Umweltbundesamt. Der Weiterverkauf ist untersagt. Bei Zuwiderhandlung wird eine Schutzgebühr von 15 Euro/Stück erhoben.

Bildquellen:

Titelbild: Jürgen Fälchle/Fotolia.com
S. 7, Hintergrundbild: ccvision.de

Stand: Januar 2015



► **Diese Broschüre als Download**
[http://www.umweltbundesamt.de/
innenentwicklung](http://www.umweltbundesamt.de/innenentwicklung)

 www.facebook.com/umweltbundesamt.de

 www.twitter.com/umweltbundesamt