SSOAR

Open Access Repository
www.ssoar.info

Herausforderungen eines strategischen Flächenmanagements und Konsequenzen für ein Flächeninformations- und Monitoringsystem

Munzinger, Timo

Veröffentlichungsversion / Published Version
Zeitschriftenartikel / journal article

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:
Munzinger, T. (2018). Herausforderungen eines strategischen Flächenmanagements und Konsequenzen für ein Flächeninformations- und Monitoringsystem. *Stadtforschung und Statistik : Zeitschrift des Verbandes Deutscher Städtestatistiker*, *31*(2), 2-6. https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-60129-1

Nutzungsbedingungen:
Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:
https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de

Terms of use:
This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Comercial-NoDerivatives). For more Information see:
https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0

gesis
Leibniz-Institut
für Sozialwissenschaften

Mitglied der
Leibniz-Gemeinschaft

Timo Munzinger

Herausforderungen eines strategischen Flächenmanagements und Konsequenzen für ein Flächeninformations- und Monitoringsystem

Das strategische Flächenmanagement nimmt vielfältige Funktionen im Rahmen einer nachhaltigen Stadtentwicklung wahr. Gleichzeitig ist es abhängig von gesetzlichen Regelungen und sich ständig änderten Rahmenbedingungen. Der Artikel versucht die Herausforderungen für ein strategisches Flächenmanagement aufzuzeigen und die Bedeutung bei bodenpolitischen Fragestellungen zu verdeutlichen. Zudem wird die Notwendigkeit für ein kontinuierliches Monitoring und die weitere Vernetzung der Informationen thematisiert.

Dr. Ing. Timo Munzinger
Architekt und Stadtplaner, seit 2012 Referent für integrierte Stadtentwicklung und Städtebau beim Deutschen Städtetag
timo.munzinger@staedtetag.de

Schlüsselwörter:
Bodenpolitik – Flächenmanagement – integriertes Flächeninformationssystem

1 Rahmenbedingungen und Herausforderungen

Städte und Gemeinden in Deutschland agieren in einem komplexen Spannungsfeld aus weltweiten Megatrends und regional unterschiedlichen Rahmenbedingungen. Viele dieser Entwicklungen wirken sich auf die Quantität und Qualität der Flächennutzung vor Ort aus. Hinzu kommen politische Zielsysteme und Vorgaben für die Flächenpolitik sowie eingeschränkte finanzielle Möglichkeiten, welche die Kommunen zusätzlich vor Herausforderungen stellen.

Die im Folgenden dargestellten Trends sind notgedrungen allgemein gehalten. Gemeinsam ist ihnen, dass sie ihren Niederschlag in Flächenbedarf haben.

- Wachsende Haushaltsdefizite bei gleichzeitig steigenden Sozialausgaben kennzeichnen die Finanzsituation der meisten Städte. Die Handlungsfähigkeit einzelner Kommunen ist dadurch bereits stark eingeschränkt. In Einzelfällen kann dies zur Folge haben, dass anspruchsvolle Flächen mit hohem Entwicklungsaufwand nicht im Sinne einer nachhaltigen und integrierten Stadtentwicklung aufbereitet und einer neuen Nutzung zugeführt werden können.
- Flächenknappheit in zahlreichen Städten sowie das erklärte Ziel der Bundesregierung, den Flächenverbrauch bis 2020 auf 30 Hektar pro Tag zu begrenzen, lassen sich nur durch effiziente Nutzung der vorhandenen Flächen und wirksames Flächenmanagement begegnen. Selbst Städte mit rechnerischem Flächenüberschuss aufgrund von (altindustriellen) Brachen können dennoch ebenfalls von faktischer Flächenknappheit betroffen sein, da die Finanzen zur Revitalisierung der Brachen nicht vorhanden sind.
- Globalisierung der Märkte und Internationalisierung der Wirtschaft führen nicht nur unmittelbar zu Mehrbedarf an Gewerbe- oder Industrieflächen, sie führen auch zu einem neuen Mitarbeitertypus mit hohen Ansprüchen an ein urbanes Arbeits- und Wohnumfeld. Im Wettbewerb der Städte um Unternehmen müssen sich die Kommunen nicht nur als Wirtschaftsstandort, sondern auch als attraktiver Wohnstandort mit einer Vielzahl von kulturellen und sozialen Einrichtungen profilieren. Wohnbauflächen konkurrieren mit Gewerbeflächen, Grünflächen und Sondergebieten für Versorgung und Einrichtungen für Bildung, Soziales und Gesundheit.

- Eine heterogene Bevölkerungsstruktur mit einer Vielzahl von Lebensweisen. In manchen Großstädten ist schon heute jeder zweite Haushalt ein Einpersonenhaushalt. Gleichzeitig ist eine Vielfalt anderer Wohnformen nicht nur modellhaft zu beobachten: So entstehen z. B. Wohnprojekte wie Mehrgenerationenwohnen, Wohnen für Hilfe oder altersgerechte Wohngemeinschaften.
- Veränderte Lebenswirklichkeiten haben Konsequenzen im Mobilitätsverhalten der Bewohner der Städte. Die Ansprüche an einen gut ausgebauten ÖPNV, an attraktive Fuß- und Radwegeverbindungen und an ein vernetztes, verkehrsträgerübergreifendes Mobilitätsangebot steigen. In den Innenstädten werden öffentliche und private Abstellflächen für Car- und Bike-Sharing-Angebote benötigt, ggf. ausgerüstet als Ladestationen für Elektroautos und Pedelecs.
- Multilokalität als soziale Praxis und spezielle Version von Mobilität lässt sich zunehmend beobachten. Bedingt durch das Auseinanderfallen von Wohn- und Arbeitsort, von Studienort und weiterhin bewohntem Elternhaus entsteht eine neue Kombination von Wohnen und Mobilität. Ein erhöhter Flächenverbrauch pro Kopf und veränderte Raumansprüche sind die Folge dieser neuen Mobilität.
- Städte sind unmittelbar von den Folgen des Klimawandels betroffen. Zielkonflikte hinsichtlich der Inanspruchnahme von Fläche werden bei dieser Herausforderung unmittelbar erkennbar. So steht die kompakte Innenentwicklung mit ihrem geringeren Flächenverbrauch im Widerspruch zum ebenfalls erforderlichen Freiraumschutz (Frischluftschneisen).
- Wachsende Ansprüche der Bevölkerung, über Bürgerbeteiligung oder andere Formen an der Entwicklung ihrer Stadt beteiligt zu werden, zeigen sich insbesondere im Zusammenhang mit der (Um-/Neu-)Nutzung von Flächen. Flächenbedeutsame Großvorhaben sind ohne die Beteiligung der Bevölkerung nicht mehr zu realisieren.

Die nachfolgenden Ziele sind unter dem Blickwinkel auf diese Herausforderungen für die Städte zu sehen. Entscheidend für den Erfolg wird in jedem Fall ein strategischer und nachhaltiger Umgang mit dem knappen Gut Fläche sein, der sich auf integrierte und abgestimmte Ziele der Stadtentwicklung berufen kann (DST 2014).

2 Stadtpolitische Zielsetzungen

In der Leipzig Charta zur nachhaltigen europäischen Stadt wird gefordert, „dass alle Dimensionen einer nachhaltigen Entwicklung gleichzeitig und gleichgewichtig zu berücksichtigen sind. Hierzu zählen wirtschaftliche Prosperität, sozialer Ausgleich und eine gesunde Umwelt". In der Leipzig Charta haben sich die für Stadtentwicklung zuständigen Ministerinnen und Minister der Mitgliedstaaten auf gemeinsame Grundsätze und Strategien für die Stadtentwicklung geeinigt. Richtigerweise stellt das Leitbild der Europäischen Stadt alle Bedürfnisse – ökonomisch, sozial und ökologisch – nebeneinander und spricht sich ausdrücklich für eine lokale Abwägung aus. Zielsetzung ist die soziale, urbane, dichte und gemischte Stadt (BMVBS 2012).

Was sich vermeintlich einfach darstellt, ist in der Realität eine enorme Herausforderung. Leistungen zur Daseinsvorsorge, die Versorgung mit angemessenem Wohnraum, Maßnahmen zur Klimaanpassung und der Freiraumsicherung sowie die Entwicklung bedarfsgerechter Gewerbeflächen konkurrieren um Flächen und Finanzierungsquellen. Die Definition einer „lebenswerten Stadt" muss in jeder Stadt unter den Akteuren ausgehandelt und regelmäßig überprüft werden. Dies ist Grundlage für eine politische Prioritätensetzung im Hinblick auf die unterschiedlichen Flächenansprüche.

Im Ergebnis muss daher festgehalten werden, dass das Ringen um die stadtpolitischen Zielsetzungen immer einen Kompromiss darstellt. Nicht alles ist für jeden überall zu realisieren. Entsprechend können manche Zielkonflikte zwar abgemildert werden, eine hundertprozentige Auflösung aller Interessenskonflikte wird aber nur selten erreichbar sein (DST 2013).

3 Ziele eines strategischen Flächenmanagements und der Bodenwirtschaft

Strategisches Flächenmanagement ist eine methodische Vorgehensweise, die Bereitstellung und Verteilung der Flächen zu optimieren. Es ist keine Methode, Zielkonflikte zu lösen. Entsprechend müssen diese im Rahmen von Beteiligungs- und Aushandlungsprozessen erkannt und abgewogen werden. Der Begriff Flächenmanagement wird sowohl von der Begrifflichkeit als auch vom Bezug sehr unterschiedlich belegt. Sehr oft wird Flächenmanagement ähnlich wie der Begriff Flächenverbrauch reduziert auf die Nutzung oder Wiedernutzung als Siedlungs- und Verkehrsflächen. Angesichts der unausweichlichen Tatsache, dass es sich bei Grund und Boden um eine begrenzte und nicht vermehrbare Ressource handelt ist die Definition weiter zu fassen.

Flächenmanagement ist ein integraler strategischer Handlungs- und Steuerungsansatz für sämtliche Flächen und Flächenarten in einer Stadt zur Optimierung der Bereitstellung und Verteilung der Flächen im Sinne der Daseinsvorsorge und der Flächenkreislaufwirtschaft. Es berücksichtigt die Anforderungen, die aus den Zielen der Stadt- und Freiraumentwicklung resultieren, innerhalb der Leitplanken begrenzter Ressourcen. Der ganzheitliche Ansatz bedeutet, den Ausgleich zwischen konkurrierenden Ansprüchen an die Gesamtheit vorhandener Flächen zu schaffen, die sich aus der Realisierung sowohl städebaulicher wie auch natur- und freiräumlicher Planungsabsichten zur Umsetzung sozialer, ökologischer und wirtschaftlicher Ziele ergeben (DST 2014).

4 Instrumente des Flächenmanagements und der Bodenpolitik

Die städtebauliche Erneuerung ist eine strukturelle Daueraufgabe, die sich in vielen Städten und Gemeinden zu einer kommunalen Schwerpunktaufgabe entwickelt hat. Sie hat das Ziel, unter Einsatz der formellen und informellen Instrumentarien zur Erhaltung, Erneuerung und Entwicklung von

Städten und Gemeinden beizutragen. Damit ist die städtebauliche Erneuerung ein wichtiger Baustein im Prozess des strategischen Flächenmanagements und kommunaler Liegenschaftspolitik.

Über Novellierungen des Baugesetzbuches, der Baunutzungsverordnung und diverse untergesetzlicher Regelungen wurde in den letzten Jahren versucht die Handlungsmöglichkeiten der Kommunen den geänderten Rahmenbedingungen anzupassen. Aus Sicht des Deutschen Städtetages ist dies nur teilweise gelungen. Es besteht weiterer Handlungsbedarf, insbesondere im Hinblick auf den einfacheren Zugriff auf Flächenpotenziale, der Verbesserung der Rechtssicherheit von Planungen sowie einer Stärkung der kommunalen Abwägungsmöglichkeiten. Selbstkritisch ist allerdings auch anzumerken, dass die derzeit bereits bestehenden rechtlichen Möglichkeiten auch vollumfänglich ausgeschöpft werden sollten. Im Nachfolgenden werden daher ausgewählte Instrumentarien näher beleuchtet.

4.1 Städtebauliche Sanierungsmaßnahmen

Soweit drohender Flächenverfall und Mindernutzung in einzelnen Stadtteilen den Zustand des städtebaulichen Missstands erreicht hat, kann dem durch Festlegung einer förmlichen Sanierungsmaßnahme entgegengewirkt werden. Die zur Aufwertung der Sanierungsgebiete i. d. R. durchgeführten Maßnahmen (Gebäudesanierung, Umfeldgestaltung, Gemeinbedarf) können anteilig durch Städtebaufördermittel finanziert werden. Innerhalb der Sanierungsgebiete bestehen besondere gesetzliche Regularien für die Bautätigkeit und die Veräußerung von Grundstücken. Wichtige Ziele der städtebaulichen Erneuerung sind:

- sensible, denkmalschutzgerechte, umweltverträgliche und damit nachhaltige Sanierung der Gebäude unter Beachtung der Interessen der Bewohner,
- Verbesserung der Wohnumfeldqualität durch umfassende Umgestaltung, Sanierung und Begrünung von öffentlichen Straßen und Plätzen,
- Neuanlage und Förderung von Grünbereichen und Spielplätzen in öffentlichen wie privaten Bereichen,
- Bau und Finanzierung von Gemeinbedarfseinrichtungen wie z. B. Jugendhäuser und -treffs, Bibliotheken u. a.

Die erfolgreiche Behebung städtebaulicher Missstände und die damit einhergehende Aufwertung von Stadtquartieren steigert die Attraktivität dieses Standorts sowohl für die vorhandenen Bewohner als auch für neu Hinzuziehende. Eine gesteigerte Wohn- und Lebensqualität in bereits vorhandener Bausubstanz kann somit auch ein Beitrag zum effektiven Flächeneinsatz sein (DST 2014).

4.2 Flächeninformationssysteme und Monitoring

Flächeninformationssysteme stellen eine der grundlegenden Informationsquellen für die strategische Ausrichtung zukünftiger Flächennutzungen dar. Generell ist unter einem Flächeninformationssystem die systematische Aufbereitung und Bereitstellung von Planungsdaten auf der Basis von Sekundärnutzungen vorhandener Verwaltungsdaten zu verstehen. Diese sollten um sozioökonomische Daten ergänzt werden. Ein Informationssystem sollte beispielsweise Aussagen ermöglichen über die

- tatsächliche Nutzung von Flächen,
- geplante zukünftige Nutzung von Flächen,
- Veränderungen in den Flächennutzungen,
- Belastungen von Flächen (z. B. Altlasten, Lärm),
- Konversionsflächen, Baulandpotentiale, Baulücken,
- Fehlentwicklungen bei der Flächeninanspruchnahme.

Ein umfassendes Flächeninformationssystem erfordert ein Datenkonzept sowohl für flächenbezogene als auch für sachbezogene Informationen. So verstanden kann ein Flächeninformationssystem Teil eines gesamtstädtischen Informationssystems bzw. eines Monitorings Stadtentwicklung sein, auf dessen Basis den Entscheidungsträgern in Rat und Verwaltung die für strategische Entscheidungen notwendigen Informationen bereitgestellt werden. Die Anbindung an ein stadtweites Informationssystem ist wichtig, um den Wissenstand in Zeiten der Digitalisierung auch anderen Fachressorts zugänglich machen zu können (DST 2014).

4.3 Bodenpolitischer Baulandbeschluss

Städtebau und Wohnungsbaupolitik kosten Geld. Die Stadt kann hier als Initiatorin einer vorsorgenden Baulandpolitik auftreten und eine Strategie zur Baulandpolitik entwickeln. Ein Baulandbeschluss bietet die Möglichkeit, die von zusätzlich geschaffenem Baurecht begünstigten Eigentümer bzw. Investoren im Rahmen von städtebaulichen Verträgen an den Kosten und Aufwendungen zu beteiligen, die der Stadt für städtebauliche Maßnahmen entstehen oder entstanden sind und die Voraussetzung oder Folge der geplanten Maßnahmen sind. Auch die Übernahme von bereits entstandenen Kosten der Stadt ist möglich.

Zu beachten ist aber stets das Koppelungsverbot sowie das Erfordernis der Kausalität. Auch müssen vereinbarte Leistung und Gegenleistung angemessen sein. Dadurch können finanzielle Lasten zwischen Kommune und Planungsbegünstigten gerecht verteilt, die kommunalen Haushalte vor untragbaren (Vor-)Finanzierungslasten bewahrt und eine zügige Umsetzung von privaten Stadtentwicklungsprojekten gewährleistet werden. Die Verfahrensgrundsätze hierfür sind transparent und verbindlich für alle Beteiligten festzulegen (DST 2014).

4.4 Konzeptvergabe von Bauflächen

Für den Wohnungsneubau bei angespannten (Teil-)Marktverhältnissen kommen insbesondere die konsequente Anwendung des Instrumentes der Konzeptvergabe und die bedingte Vergabe von Grundstücken in Betracht. Interessant ist dieses Vergabeformat vor allem für Genossenschaften, Baugemeinschaften aber auch private Investoren, welche die vorgegebenen konzeptionellen Anforderungen erfüllen. Vorgegeben werden können beispielsweise, fixe Endverkaufspreise, gebundene Mieten, soziale Mischungen und Formen der Quersubventionierung zwischen Wohnungen mit höherer und geringerer Lagegunst (DST 2014).

Anstelle einer Veräußerung des Grundstückes kommt als weitere Option die Vergabe von Erbbaurecht in Betracht.

Der Boden bleibt im Besitz der öffentlichen Hand und die Nutzungsart kann vertraglich ausgestaltet und im Bedarfsfall angepasst werden (Difu/vhw 2017). Des Weiteren haben sich auch Festsetzungen in Bebauungsplänen, flankiert von städtebaulichen Verträgen zur sozialgerechten Bodennutzung, bewährt. Die Mehrheit der erwähnten Instrumente entfaltet erst im Zusammenspiel ihre steuernde Wirkung. Entsprechend sollte die Anwendung der jeweiligen Instrumente in eine gesamtstädtische und strategische Bodenpolitik eingebettet sein.

4.5 Strategische Bodenpolitik

Die Ausübung von Vorkaufsrechten, Ausweisung von städtebaulichen Sanierungsgebieten und die Vergabe von Grundstücken bedarf eines politisch legitimierten Konzeptes und bedingt eine personell und finanziell handlungsfähige Kommune. Insbesondere Kommunen mit Haushaltssicherungskonzepten sind im Hinblick auf ihre strategischen Handlungsmöglichkeiten eingeschränkt. Durch Vorgaben der Kommunalaufsichtsbehörden werden Grundstücke zur Sanierung des kommunalen Haushalts tendenziell eher veräußert als zur strategischen Bodenbevorratung im Bestand gehalten. Dies mindert das langfristige gebundene Vermögen der Kommune und schränkt die Steuerungsmöglichkeiten auf dem Bodenmarkt ein. Denn die Steuerungsfähigkeit ist als Eigentümer deutlich höher, als durch planungsrechtliche Instrumente (Difu/vhw 2017).

Entsprechend gilt es die Städte und Gemeinden wieder in die Lage zu versetzen, eine effektive Liegenschaftspolitik zu betreiben. Der Deutsche Städtetag hat daher den Bund ersucht, die Einrichtung eines angemessen ausgestatteten Wohnbaulandfonds (auf Bundes- oder Landesebene) zu prüfen. Dies wäre ein Instrument mit preisdämpfender Wirkung, das es Kommunen oder kommunalen Gesellschaften gestatten würde, Wohnbauflächen zu erwerben und an Direktnutzer zu den Bedingungen der jeweiligen Baulandbeschlüsse zu vergeben (DST 2017).

4.6 Bürgerbeteiligung und Stadtregionale Kooperationen

Die Qualität von Bürgerbeteiligung kann vor allem an der Transparenz und der Ernsthaftigkeit, mit der sie durchgeführt wird, gemessen werden. Die verbindliche Vereinbarung von Spielregeln im Vorfeld, die Einbindung in das Entscheidungssystem der Verwaltung, Rückkopplung von Beteiligungsergebnissen und die Nachvollziehbarkeit von Entscheidungen in den Gremien sind wesentliche Qualitätskriterien. Hierzu bedarf es nicht nur eines respektvollen und sachlichen Umgangs, sondern auch eines Rollen- und Selbstverständniswandels bei Politik und Verwaltung. Eine Intensivierung der Bürgerbeteiligung ist nicht gleichbedeutend mit einem Machtverlust der repräsentativ gewählten Vertreter. Vielmehr trägt das Wissen der Bürgerschaft zu einer qualitativen Verbesserung der Entscheidungsgrundlage bei und stärkt somit die Legitimation der Repräsentanten (DST 2013).

Die gleiche Erkenntnis trifft auch auf stadtregionale Kooperationen zu. Bevölkerungswachstum oder -schrumpfung lassen sich ebenso wenig auf die Gemarkungsgrenzen einer Stadt beschränken, wie die Ansiedlung von international agierenden Unternehmen. Vielfältige Pendler-, Handels- und Lebensbeziehungen kennzeichnen das Stadt-Umland-Geflecht. Entsprechend gilt es diese Verbindungen bei bodenpolitischen Fragestellungen immer mit zu denken. Kooperationen zwischen den Kommunen in einem räumlichen Zusammenhang unterstützen nicht nur eine nachhaltige Entwicklung, sondern stärken auch die Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit der Politik vor Ort. Ein Ausspielen der Kommunen untereinander durch Dritte wird bei einer engen Zusammenarbeit bei Fragen der Flächenentwicklung erheblich erschwert.

5 Lösungsansätze und Handlungsempfehlungen

Die Herausforderungen eines strategischen Flächenmanagements lassen sich nicht ohne weiteres von den strategischen Ansätzen der Bodenpolitik trennen. Beides ist nur zusammen denkbar. Lösungsansätze zur Stärkung des Flächenmanagements sind daher auch in einer Neuausrichtung der Bodenpolitik zu suchen.

5.1 Rücknahme von Baurecht

Der Bund soll bei der Fortentwicklung des Planungsrechts die entschädigungslose Rücknahme von Baurechten erleichtern und die verfassungsmäßigen Spielräume dazu voll ausschöpfen. Die mit dem Gesetz zur Stärkung der Innenentwicklung und weiteren Fortentwicklung des Städtebaurechts vom 11.06.2013 beschlossenen Erweiterungen der Handlungsspielräume der Städte und Gemeinden zur Bewältigung der „Schrottimmobilienproblematik“ sollten hinsichtlich ihrer Wirksamkeit beobachtet und entsprechend zeitnah weiter angepasst werden (DST 2017).

5.2 Veräußerungspolitik des Bundes und der Länder

Eine aktive, dem Gemeinwohl verpflichtete Baulandpolitik ist der Schlüssel für eine sozial ausgewogene Stadtentwicklung. Hierzu liegt ein Gesetzentwurf zur Neuregelung der Liegenschaftspolitik des Bundes (Drucksache 19/260 vom 13.12.2017) vor. Der Entwurf sieht vor, dass Bundesliegenschaften unter bestimmten Voraussetzungen ohne Bieterverfahren zum gutachterlich festgesetzten Verkehrswert veräußert werden dürfen. Liegenschaften für den sozialen Wohnungsbau und den studentischen Wohnungsbau sollen verbilligt abgegeben werden. Aus Sicht des Deutschen Städtetags ist es wichtig, dass bei der Verwertung von Bundes- und Landesliegenschaften die Ziele der Kommunen im Sinne einer nachhaltigen Stadtentwicklung berücksichtigt werden (DST 2017).

5.3 Anpassung der Grundsteuer

Die Notwendigkeit einer Grundsteuerreform ist unbestritten. Mit Urteil vom 10. April 2018 hat das Bundesverfassungsgericht festgestellt, dass die Regelungen des Bewertungsgesetzes zur Einheitsbewertung von Grundvermögen in den „alten“ Bundesländern mit dem allgemeinen Gleichheitssatz unvereinbar sind. Zudem hat das Gericht bestimmt, dass der Gesetzgeber spätestens bis zum 31. Dezember 2019 eine Neuregelung zu treffen hat. Bis zu diesem Zeitpunkt dürfen

die nicht verfassungskonformen Regeln weiter angewandt werden. Nach Verkündung einer Neuregelung dürfen sie für weitere fünf Jahre ab der Verkündung, längstens aber bis zum 31. Dezember 2024 angewandt werden. Der Deutsche Städtetag hatte sich bereits im Jahr 2010 dafür ausgesprochen, in die Reformüberlegungen auch eine bodenpolitische Komponente einzubeziehen: „Zur Unterstützung der bodenpolitischen Ziele der Städte – insbesondere zur Förderung der Innenentwicklung – muss eine Tarifoption zur Mobilisierung erschlossener aber unbebauter Grundstücke eingeführt werden" (DST 2017). Dieses Ziel wird bei der nun zwingend erforderlichen Grundsteuerreform auch weiterhin verfolgt werden.

5.4 Gemeinwohlprinzip bei der Flächenentwicklung

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

6. Schlussfolgerungen

Eine nachhaltige Bodenpolitik ist nur mit einem strategischen Flächenmanagement denkbar. Um dieses wirksam werden zu lassen bedarf es der politischen Unterstützung auf lokaler, Landes- und Bundesebene. Zudem müssen flächenpolitische Zielsetzungen kontinuierlich mit den Akteuren aus Bürgerschaft und Wirtschaft diskutiert werden, um so eine breite Basis für zukünftige Entwicklungen zu haben.

Die derzeit bestehenden Instrumentarien ermöglichen die Erarbeitung und Umsetzung eines strategischen Flächenmanagements, sofern sie konsequent angewendet werden. Gleichwohl sollte die Wirkung der bestehenden Instrumente durch weitere Anpassungen an die geänderten Rahmenbedingungen nachjustiert werden. Ein eindeutiges politisches Bekenntnis zur gemeinwohlorientierten Bodenentwicklung muss die Grundlage hierfür bilden.

Zuverlässige Informationen über die Flächennutzung, Nutzungsänderungen, Leerstände, Preis- und Bevölkerungsentwicklungen sowie Sozialstrukturen sind die Basis für eine zielgenaue Steuerung. Sie dienen aber auch umgekehrt als Gradmesser, ob vorgenommene gesetzliche Änderungen auch wirksam waren. Insofern kommt dem Flächenmanagement eine doppelte Bedeutung zu. Zum einen als „Umsetzungsinstrument" und zum anderen als „Kontrollinstrument". Folglich ist das Instrument des Flächenmanagements immer auch mit einem Monitoring zu konzipieren.

Als drittes sollte das Flächenmanagement die Funktion eines „Informationsinstruments" für Bürger und Politik erfüllen. Transparente und nachvollziehbare Informationen über kleinräumliche Entwicklungen sind für die öffentliche Diskussion, die Prioritätensetzung und die Entscheidungsfindung wichtig. Um diese in den Gesamtkontext einordnen zu können, sollte das Flächeninformationssystem mit einem gesamtstädtischen Informationssystem verknüpft sein.

Das Flächenmanagement übernimmt je nach Adressat eine Vielzahl von Funktionen. Gleich ob als „Umsetzungsinstrument" für die Verwaltung, als „Informationsinstrument" für die Bürger oder als „Kontrollinstrument" für die Politik, es ist immer eng mit den aktuellen Rahmenbedingungen und geltenden gesetzlichen Regelungen verbunden. Das Flächenmanagement kann somit nicht losgelöst ohne den örtlichen Zusammenhang betrachtet werden. Dies schließt allgemeine Empfehlungen zur lokalen Umsetzung aus. Festzuhalten ist aber, „wer nicht weiß, wohin er will, darf sich nicht wundern, wenn er wo anders ankommt!" (Mark Twain) In diesem Sinne ist immer ein möglichst umfassender Ansatz des Flächenmanagements zu empfehlen, gleich wie er vor Ort ausgestaltet wird.

Literaturverzeichnis

Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (2012): 5 Jahre LEIPZIG CHARTA – Integrierte Stadtentwicklung als Erfolgsbedingung einer nachhaltigen Stadt, Berlin.

Deutscher Städtetag (2011): Integrierte Stadtentwicklungsplanung und Stadtentwicklungsmanagement – Strategien und Instrumente nachhaltiger Stadtentwicklung, Köln.

Deutscher Städtetag (2013): Beteiligungskultur in der integrierten Stadtentwicklung, Köln.

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

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

Deutsches Institut für Urbanistik (Difu), Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung e.V. (vhw) (2017): Bodenpolitische Agenda 2020-2030, Berlin.

http://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Nationale_Stadtentwicklung/leipzig_charta_de_bf.pdf