

Umweltforschungsplan
des Bundesministeriums für Umwelt,
Naturschutz und Reaktorsicherheit

Schnittstellen und Akteursstrukturen beim kommunalen Flächenmanagement und Flächenrecycling –
Identifizierung von Defiziten und Entwicklung von Ansätzen für behördliche und private
Organisationsanpassungen im Hinblick auf ein strategisches Flächenressourcenmanagement

Forschungskennzahl FKZ 3710 16 107

Effiziente Organisations- und
Verwaltungsstrukturen im
Flächenressourcenmanagement

von

Hans-Peter Koschitzky, Alexandra Denner (VEGAS, Uni Stuttgart),
Stephan Tomerius (Hochschule Trier), Uwe Ferber (STADT+, Leipzig), Volker Schrenk (CDM Smith)

Koordination
VEGAS - Institut für Wasser- und Umweltsystemmodellierung
Universität Stuttgart, Pfaffenwaldring 61, 70569 Stuttgart

IM AUFTRAG
DES UMWELTBUNDESAMTES

Abschlussdatum September 2012

Berichtskennblatt

Berichtsnummer	UBA-FB Z 6 – 91 054/85
Titel des Berichts	Effiziente Organisations- und Verwaltungsstrukturen im Flächenressourcenmanagement
Autor(en)	Hans-Peter Koschitzky, Alexandra Denner (VEGAS) Stephan Tomerius (Hochschule Trier) Uwe Ferber (PSE Leipzig) Volker Schrenk (CDM Smith)
Durchführende Institution	Koordination VEGAS - Institut für Wasser- und Umweltsystemmodellierung Universität Stuttgart, Pfaffenwaldring 61, 70569 Stuttgart
Fördernde Institution	Umweltbundesamt Postfach 14 06 06813 Dessau-Roßlau
Abschlussdatum	September 2012
Forschungskennzahl	FKZ 3710 16 107
Seitenzahl des Berichts	204 (Inhalt mit Anhang)
Zusätzliche Angaben	Das Vorhaben wurde von einem Konsortium bearbeitet: VEGAS- Institut für Wasser- und Umweltsystemmodellierung Universität Stuttgart, Pfaffenwaldring 61, 70569 Stuttgart Dr.-Ing. Hans-Peter Koschitzky, Dipl.-Geogr. Alexandra Denner Hochschule Trier - Umwelt-Campus Birkenfeld, Zentrum für Bodenschutz und Flächenhaushaltspolitik (ZBF-UCB), Postfach 1380, 55761 Birkenfeld, Prof. Dr. Stephan Tomerius Projektgruppe Stadt und Entwicklung, Stieglitzstrasse 84, 04229 Leipzig, Dr.-Ing. Uwe Ferber CDM Smith, Neue Bergstr. 9-13, 64665 Alsbach, Dr.-Ing. Volker Schrenk
Schlagwörter	AöR, Baugesetzbuch, Brachfläche, Brachflächenmanagement, Checkliste, Flächenrecycling, Flächenressourcenmanagement, Genossenschaft, Innenentwicklung, interkommunal, kommunal, Projektentwicklungsgesellschaft, ÖPP, Organisation, Organisationsstruktur, Regelverwaltung, Regionalverband, Vergaberecht, Verwaltungsstruktur, Zweckverband

Report Cover Sheet

Report No.	UBA-FB Z 6 – 91 054/85
Report Title	Efficient organizational and administrative structures for the redevelopment and management of brownfields
Author(s)	Hans-Peter Koschitzky, Alexandra Denner (VEGAS) Stephan Tomerius (Hochschule Trier) Uwe Ferber (PSE Leipzig) Volker Schrenk (CDM Smith)
Performing Organisation	Coordination VEGAS - Institut für Wasser- und Umweltsystemmodellierung Universität Stuttgart, Pfaffenwaldring 61, 70569 Stuttgart
Funding Agency	Umweltbundesamt Postfach 14 06 06813 Dessau-Roßlau
Report Date	September 2012
Project No.	FKZ 3710 16 107
No. of Pages	204 (Content incl. Appendix)
Supplementary Notes	Project consortium: VEGAS- Institut für Wasser- und Umweltsystemmodellierung Universität Stuttgart, Pfaffenwaldring 61, 70569 Stuttgart Dr.-Ing. Hans-Peter Koschitzky, Dipl.-Geogr. Alexandra Denner Hochschule Trier - Umwelt-Campus Birkenfeld, Zentrum für Bodenschutz und Flächenhaushaltspolitik (ZBF-UCB), Postfach 1380, 55761 Birkenfeld, Prof. Dr. Stephan Tomerius Projektgruppe Stadt und Entwicklung, Stieglitzstrasse 84, 04229 Leipzig, Dr.-Ing. Uwe Ferber CDM Smith, Neue Bergstr. 9-13, 64665 Alsbach, Dr.-Ing. Volker Schrenk
Keywords	brownfield, brownfield-management, checklist, redevelopment of brownfields, derelict land, land management, cooperative, urban areas, inter-communal, municipal, project development company, organization, organizational structure, administrative structure

Kurzbeschreibung

Zentraler Untersuchungsgegenstand des Vorhabens waren die Schnittstellen, Akteurs- und Kommunikationsstrukturen beim kommunalen Flächenressourcenmanagement - insbesondere mit Blick auf das Flächenrecycling. Der Schwerpunkt der Untersuchungen umfasst den öffentlichen Bereich, betrachtet aber auch Schnittstellen zu privaten Akteuren. Gemeinsam mit einem Expertengremium ausgewählte Beispiele aus der Praxis des Flächenressourcenmanagement bildeten die Grundlage für die Untersuchungen der verschiedenen Organisationsstrukturen. Sie wurden so ausgewählt, dass die gängigen öffentlichen wie privaten Organisationsstrukturen des kommunalen und interkommunalen Flächenressourcenmanagements abgedeckt werden. Die Bandbreite erstreckt sich vom reinen Verwaltungshandeln in amtlichen, kommunalen (Organisations-)Strukturen über kommunale wie interkommunale öffentlich-rechtlich verselbständigte Formen bis hin zur Wahl einer privatrechtlichen Unternehmensform. Bei den Organisationsstrukturen wurde hinterfragt, ob sie geeignet sind den Anforderungen der Stadtentwicklung und dem notwendigen Zusammenspiel der Akteure beim kommunalen Flächenressourcenmanagement gerecht zu werden. Der Abschlussbericht dokumentiert die Datengewinnung, Ergebnisse und Folgerungen des Forschungsvorhabens und spiegelt die Vorgehensweise im Projekt wider. Im Ergebnis werden übergeordnete Prüffragen für kommunale Organisationsstrukturen entwickelt und in Form einer Checkliste für ein effizientes Flächenressourcenmanagement dargestellt. Diese Checkliste ist wesentlicher Bestandteil eines Ratgebers „Innenentwicklung organisieren - Kommunale Organisationsstrukturen für ein effizientes Flächenressourcenmanagement im Praxistest. Ein Ratgeber für Kommunen“, der als separate Schrift veröffentlicht werden soll. Er gibt Empfehlungen für die Gestaltung effizienter kommunaler und interkommunaler Organisationsstrukturen für das Flächenressourcenmanagement. Mit Hilfe des Ratgebers kann kommunalen Entscheidungsträgern aufgezeigt werden, wie Organisationsstrukturen des Flächenressourcenmanagements im Verwaltungsvollzug aufgebaut werden können.

Abstract

The project investigated the interfaces and structures for cooperation and communication in local municipal land management - particularly with respect to the redevelopment of derelict areas. The study focuses on the public sector, but also considers interfaces to private actors. The study is based on examples of management structures for land redevelopment by established public and private organizational structures for land resource management and brownfield redevelopment, selected in cooperation with an expert panel. The examples studied included public and private

organizational structures and ranged from purely administrative cases in official, local (organizational) structures, through municipal and inter-municipal public organizations to judicially independent structures as for example employed by a private company. The structures of the organizations were analyzed with respect of their ability to meet the complex requirements and stakeholder interests of an efficient land resources management. This concluding report depicts the procedures, data collection, results and conclusions of the research project. As a main result a checklist of organizational questions was developed for the implementation of appropriate organizational structures in municipalities willing to establish an efficient land resource management including brownfield redevelopment in practice. This checklist is an essential part of the guideline (in German) „Innenentwicklung organisieren - Kommunale Organisationsstrukturen für ein effizientes Flächenressourcenmanagement im Praxistest. Ein Ratgeber für Kommunen“, to be published as separate booklet. It gives recommendations for the design of efficient municipal and inter-municipal organizational structures for land resource management. The guideline is to assist local decision-makers in establishing organizational structures for land resources management and to improve the administrative performance of existing ones.

Danksagung

Das Projekt wurde von einem Expertengremium begleitet. Im Rahmen zweier Expertenmeetings in Stuttgart wurden die Vorgehensweise und Zwischenergebnisse vorgestellt und diskutiert, nachfolgende Schritte beraten und abgestimmt. Die Experten gaben wertvolle Hinweise und Anregungen insbesondere bei der Auswahl der Beispiele für die Organisationsstrukturen und der Endabstimmung der erarbeiteten Checkliste. Ergänzend erfolgte der Austausch bilateral via E-Mail und Telefon. Unser Dank für die Unterstützung des Vorhabens gilt den Mitgliedern des Expertengremiums:

- Dr. Fabian Dosch, Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung, Referat I 5 - Verkehr und Umwelt, 53179 Bonn
- Herr Stefan Frey, Ministerium für Umwelt, Naturschutz und Verkehr Baden-Württemberg, Ref. 24 Forschung, Umwelttechnik, Ökologie, 70182 Stuttgart
- Prof. Dr. Rolf Heyer, Geschäftsführer NRW URBAN Service GmbH, 44263 Dortmund
- Frau Ulrike May-Schorb, Bauamtsleiterin Gemeinde Sulzfeld, 75056 Sulzfeld
- Herr Gernot Pohl, Leiter des Amtes für Stadtentwicklung, 73230 Kirchheim unter Teck
- Herr Thomas Preuss, Deutsches Institut für Urbanistik, Arbeitsbereich Umwelt, 10969 Berlin
- Frau Grit Puchan, Regierungsvizepräsidentin Regierungspräsidium Tübingen, 72072 Tübingen

Unser Dank gilt besonders auch den von uns befragten Vertretern der untersuchten Organisationseinheiten, die die Bearbeitung des Vorhabens durch ihr Engagement und die investierte Zeit erst möglich gemacht haben.

- Gemeinde Bischweier, Herr Bürgermeister Wein
- Stadt Ludwigsburg, Herr Geiger, Herr Fazekas, Herr Großmann
- Freie und Hansestadt Hamburg, Herr Prof. Sanden, Herr Hilbers
- Stadt Offenbach, Frau Hollerbach, Herr Teichmann-Kucharskis
- Offenbacher Projektentwicklungsgesellschaft mbH, Frau Pruß
- Stadt Meerane, Herr Bürgermeister Ungerer, Frau Lau
- Stadt Kassel, Frau Spielmeyer, Herr Flore
- Regionalverband Mittlerer Oberrhein; Herr Wilske, Frau Rubio Lorenzo

- Zweckverband Raum Kassel, Herr Krieger, Herr Klute
- Zweckverband Rheingau; Herr Bürgermeister Weimann
- Wir4 AÖR, Herr Kaiser, Herr Lück
- Entwicklungsgesellschaft Petrisberg GmbH, Herr Eitel, Herr Dr. Koch
- Wohnbau Genossenschaft Gießen e.G., Herr Dölle

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis	I
Abbildungsverzeichnis	V
Tabellenverzeichnis	VI
1 Einleitung	7
2 Methodische Vorgehensweise	12
3 Planungs- und Entscheidungsprozesse beim Flächenressourcenmanagement	17
4 Flächenressourcenmanagement in der Praxis	21
4.1 Organisationsstrukturen	21
4.2 Städte / Gemeinden	22
4.2.1 Freie und Hansestadt Hamburg, Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt, Amt für Umweltschutz: Referat „Flächenrecycling, Vorhaben“ in der Abteilung Boden und Altlasten	22
4.2.2 Stadt Kassel, Umwelt- und Planungsdezernat	22
4.2.3 Stadt Offenbach, Amt für Umwelt, Energie und Mobilität	23
4.2.4 Stadt Ludwigsburg, Referat Nachhaltige Stadtentwicklung	23
4.2.5 Stadt Meerane	25
4.2.6 Gemeinde Bischweier	25
4.3 Interkommunale und regionale Organisationsformen - Regionalverband und Zweckverband	25
4.3.1 Regionalverband Mittlerer Oberrhein	27
4.3.2 Zweckverband Rheingau	27
4.3.3 Zweckverband Raum Kassel	28
4.4 Unternehmensform Projektentwicklungsgesellschaft, Genossenschaft	28
4.4.1 Anstalt des öffentlichen Rechts - AÖR	28
4.4.2 wir4 AÖR	29
4.4.3 Public Private Partnership in Unternehmensform - PPP- Modell	30
4.4.4 EGP Gesellschaft für urbane Projektentwicklung	31
4.4.5 Genossenschaft	32
4.4.6 Wohnbau Genossenschaft Gießen e.G.	32

5	Zusammenfassende Auswertung der untersuchten kommunalen Organisationsstrukturen und der entsprechenden Interviews	34
5.1	Darstellung der ausgewerteten Projektbeispiele	34
5.2	Charakterisierung und Analyse der untersuchten Organisationsstrukturen	37
5.2.1	Einleitung	37
5.2.2	Erläuterung der Charakterisierungspunkte	37
6	Folgerungen und Empfehlungen aus den Untersuchungsergebnissen für Organisationsformen effizienten Flächenressourcenmanagements	57
6.1	Empfehlungen für Effizienzsteigerung kommunaler oder interkommunaler Organisationsstrukturen	57
6.2	Personeller Bedarf und Anforderungsprofil- vom Projektmanager zum „Flächenressourcenmanager“	61
7	Prüffragen als Checkliste: Ist die bestehende Organisationsstruktur geeignet, um ein nachhaltig Flächen sparendes kommunales Flächenressourcenmanagement zu gewährleisten?	66
Anhang 1:	Standortbezogene Rechtsfragen und vergaberechtliche Fragestellungen beim Flächenressourcenmanagement	75
	Standortbezogene Rechtsfragen beim Flächenressourcenmanagement	75
	Hinweis auf die Novellierung des BauGB (Regierungsentwurf Juli 2012)	76
	Ausschreibungsfragen nach dem Vergaberecht bei der Flächenentwicklung in öffentlich-privater Partnerschaft (ÖPP)	77
	Kommunale Flächenentwicklung in öffentlich-privater Partnerschaft und Vergaberecht: Entwicklungslinien in Literatur und Rechtsprechung zwei Jahre nach dem EuGH-Urteil „Helmut Müller“	77
I.	Ist die Suche nach einem privaten Partner für eine ÖPP-Gesellschaft ausschreibungspflichtig?	79
II.	Sind der Verkauf von Grundstücken und die daran gekoppelte Vergabe eines Auftrags zur Entwicklung eines Standorts (etwa Entwicklung eines städtebaulichen Konzepts, Abwicklung, Management und Marketing der städtebaulichen Maßnahmen) insgesamt ein ausschreibungspflichtiger „Auftrag“ im Sinne des § 99 GWB?	81

III. Sind sonstige Aufträge, die die Kommune an die ÖPP-Gesellschaft vergibt, ausschreibungspflichtig oder bestehen Ausnahmen von der Ausschreibungspflicht?	97
IV. Ist die ÖPP-Gesellschaft ihrerseits verpflichtet, Folge-Aufträge an andere Unternehmen auszuschreiben?	99
Anhang 2: Öffentliche finanzielle Förderung und Förderpolitik – Kritische Anmerkungen aus den untersuchten kommunalen Organisationsstrukturen	100
Anhang 3: Erfassungsbogen für die Ersterfassung von möglichen zu untersuchenden Beispielen für die Organisationsstrukturen	103
(3.1) Für Behörden	103
(3.2) Für Organisationen	104
Anhang 4: Interviewleitfaden / Fragenkatalog für Projekt-Interviews	105
Interviewleitfaden	105
Allgemeine Informationen zur Region/Raum	105
Akteure, Strategien	105
Verfahren (allgemein)	106
Organisationformen und Verfahrensmanagement	106
Planungsverfahren und Baurecht	109
Finanzierung, Fördermittel, Risiko- und Kostenfragen	110
Anhang 5: Zusammenstellung und Kurzcharakterisierung der zur Verfügung stehenden Beispiele aus der Ersterfassung und die mit dem Expertengremium ausgewählten Beispiele für die Untersuchung der Organisationsstrukturen	112
Anhang 6: Dokumentation der ausgewählten Projektbeispiele, Abgestimmte Protokolle und Zusammenfassungen	115
I. Städte / Gemeinden	116
(1) Gemeinde Bischweier	116
(2) Stadt Ludwigsburg NSE	121
(3) Freie und Hansestadt Hamburg	127
(4) Stadt Offenbach	133
(5) Stadt Meerane	137
(6) Stadt Kassel	142
II. Interkommunale und regionale Organisationsstrukturen	147
(7) Regionalverband Mittlerer Oberrhein	147
(8) Zweckverband Raum Kassel	153

(9) Zweckverband Rheingau	157
III. Unternehmensform Projektentwicklungsgesellschaft, Genossenschaft	162
(10) Wir4	162
(11) EGP Entwicklungsgesellschaft Petrisberg GmbH	168
(12) Wohnbau Genossenschaft Gießen e.G.	181
Anhang 7: Ratgeber	185
Inhalt	187
1 Alte Probleme - neue Herausforderungen	188
2 Lösungsansatz Flächenressourcenmanagement	189
3 Anforderungen an und Kriterien für kommunale Organisationsstrukturen	190
3.1 Dauerhafte Organisationsstruktur	191
3.2 Kommunale, flächenhaushaltspolitische Zielvorgaben	192
3.3 Fachliche Kompetenzen in der Organisation	193
3.4 Verfahrenseffizienz	194
3.5 Einsatz und Erfahrungen mit formellen und informellen Instrumenten	195
3.6 Einbindung privater Akteure	197
3.7 Strategie zur Einbindung privater Grundstückseigentümer	197
3.8 Breitenwirkung, Marketing und Öffentlichkeitsarbeit	198
3.9 Zusammenarbeit mit Kommunalpolitik und Bürgerschaft	198
4 Das Personaltableau	200
5 Organisationsstrukturen im Praxistest – Prüffragen für ein effizientes Flächenressourcenmanagement	200
6 Zusammenfassung	208
Weiterführende Literatur und Links	209

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Grafische Darstellung der Vorgehensweise im Projekt	15
Abbildung 2: Struktur der Stadtverwaltung Ludwigsburg (Quelle Stadt Ludwigsburg)	24
Abbildung 3: Aufbau und Aufgaben des Referates „Nachhaltige Stadtentwicklung“ (Quelle Stadt Ludwigsburg)	24
Abbildung 4: Organisationsdiagramm eines Zweckverbandes (Quelle: wir4 AÖR)	26
Abbildung 5: Organisationsstruktur des Zweckverbands Kassel	28
Abbildung 6: Allgemeine Struktur einer Anstalt des öffentlichen Rechts (AÖR), (Quelle: wir4 AÖR)	29
Abbildung 7: Struktur der wir4 AÖR (Quelle: wir4 AÖR)	30
Abbildung 8: Allgemeine Struktur einer GmbH (Quelle: wir4 AÖR)	31

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Aufgabenverteilung wir4 und Mitgliedskommunen	30
Tabelle 2: Untersuchte Organisationsstrukturen und Charakterisierungskriterien	35
Tabelle 3: Übersicht zu Zweckverband, Kommunalunternehmen (AÖR / gemeinsames Kommunalunternehmen) und GmbH	38

1 Einleitung

Im Lichte der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie, die u.a. eine Rückführung der Flächeninanspruchnahme für Siedlungs- und Verkehrszwecke (Flächenverbrauch) auf 30 ha pro Tag bis zum Jahre 2020 (30 ha Ziel)¹ vorsieht, sind in den vergangenen Jahren von Bund, Ländern und Gemeinden erhebliche Anstrengungen unternommen worden, Instrumente der Innenentwicklung stärker in kommunale Planungsprozesse zu integrieren. Nach wie vor ist jedoch die tägliche Flächenneuanspruchnahme von Siedlungs- und Verkehrsflächen in Höhe von durchschnittlich 87 ha/Tag² (im Jahr 2010) weit von dem formulierten Ziel der Bundesregierung entfernt. Im Koalitionsvertrag der Regierungsparteien für die 17. Legislaturperiode³ vom 26. Oktober 2009 wurde deshalb das Ziel der Reduzierung der Flächeninanspruchnahme, insbesondere durch Innenentwicklung bekräftigt: Die Wiederverwendung bereits genutzter Flächen und die Verdichtung im Innenbereich müssen Vorrang vor der Flächenneuanspruchnahme bzw. vor der Entwicklung im Außenbereich haben.

Diese Zielsetzung wurde auch auf gesetzgeberischer Ebene aufgegriffen: Die Neufassung der Bodenschutzklausel aus dem Jahr 2007 nach § 1 a Abs. 2 BauGB stellte erstmals ausdrücklich Instrumente der Innenentwicklung wie etwa das Flächenrecycling in den Vordergrund. Darüber hinaus hat das Bundeskabinett am 4. Juli 2012 einen Regierungsentwurf zur Novellierung des Bauplanungsrechts - Entwurf eines „Gesetzes zur Stärkung der Innenentwicklung in den Städten und Gemeinden und weiteren Fortentwicklung des Städtebaurechts“ - verabschiedet⁴. Hierin wird der Vorrang einer Flächen sparenden Innenentwicklung erneut dezidiert in den Vordergrund gestellt und - dies ist neu - in den Grundsätzen der Bauleitplanung als prioritäre Zielvorgabe verankert: Die

¹ Bundesregierung der Bundesrepublik Deutschland (2002-I): Perspektiven für Deutschland. Unsere Strategie für eine nachhaltige Entwicklung. Berlin.

²<https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesamtwirtschaftUmwelt/Umwelt/Umweltoekonomie/Gesamtrechnungen/Flaechennutzung/Aktuell.html>

³ WACHSTUM, BILDUNG, ZUSAMMENHALT, Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP 17. Legislaturperiode

⁴<http://www.bmvbs.de/cae/servlet/contentblob/86970/publicationFile/59664/baugesetzbuch-regierungsentwurf-2012.pdf>;

zur Motivation für einen erneuten gesetzgeberischen Anlauf vgl. ferner:

http://www.bmvbs.de/DE/StadtUndLand/Staedtebaurecht/Baugesetzbuch/baugesetzbuch_node.html?view=renderDruckansicht

städtebauliche Entwicklung soll vorrangig durch Maßnahmen der Innenentwicklung erfolgen.

Ein von der Länderarbeitsgemeinschaft Bodenschutz (LABO) gefertigter Erfahrungsbericht des Bundes und der Länder vom 30. März 2010 konstatiert, dass sich in der Praxis nach wie vor eine Diskrepanz zwischen den bestehenden, z.T. erheblichen innerörtlichen Potenzialen an Brachflächen und deren begrenzter Verfügbarkeit bzw. deren tatsächlicher Nutzung zeigt⁵. Um das Flächenrecycling noch stärker voran zu treiben, sind nach Auffassung der LABO starke, kenntnisreiche und proaktive Akteure – gerade auch in den Kommunalverwaltungen – erforderlich. Die LABO konstatiert, dass ein erhebliches Maß an Fachkompetenz und Personal erforderlich ist, um die vorhandenen Methoden in ihrer Breite anwenden und Prozesse des Flächenrecyclings positiv unterstützen und vorantreiben zu können.

Das mit dem vorliegenden Abschlussbericht dokumentierte Forschungsvorhaben steht in der Linie wichtiger Ergebnisse diverser früherer Forschungsvorhaben und politischer Initiativen, die sich mit der Thematik nachhaltig Flächen sparender Siedlungsentwicklung befassten. Insbesondere sind hier zu nennen:

- Das ExWoSt-Forschungsfeld des Bundesamts für Bau-, Stadt- und Raumforschung "Fläche im Kreis – Kreislaufwirtschaft in der städtischen/stadtregionalen Flächennutzung" (FLIK), in dem von Ende 2003 – 2007 Instrumente des Flächenressourcenmanagements vor allem über Planspiele erforscht und in der kommunalen Praxis getestet wurden⁶.
- Der Förderschwerpunkt REFINA „Forschung für die Reduzierung der Flächeninanspruchnahme und ein nachhaltiges Flächenressourcenmanagement“, in dem insgesamt 45 Forschungsvorhaben im Bereich Flächenmanagement und Flächenrecycling finanziert wurden⁷. Die dabei entstandenen Ergebnisse sind über www.refina-info.de abrufbar.

Auch auf der Ebene der Bundesländer sind diverse Vorhaben durchgeführt und Initiativen zum Thema „Flächenressourcenmanagement“ ergriffen worden, so etwa:

⁵ http://www.labo-deutschland.de/documents/UMK-Bericht_98a.pdf

⁶ Näheres unter:

http://www.bbsr.bund.de/nn_187666/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/BMVBS/Sonderveroeffentlichungen/2006/flaechenkreislaufwirtschaft.html

⁷ Vgl. Bock, S., Hinzen, A., Libbe, J., Preuß, T. & Zwicker-Schwarm, D. (2012): SCHLUSSBERICHT: Projektübergreifende Begleitung REFINA. FKZ: 0330795, Laufzeit des Vorhabens: 1. Dezember 2006 bis 31. März 2012, difu. Berlin, 51 S.

- Initiativen der Brachflächenrevitalisierung in den Bundesländern seit den 80er Jahren, wie z.B. der Grundstücksfonds in Nordrhein-Westfalen⁸,
- in den 90er Jahren das Bodenbündnis Bayern und der Förderschwerpunkt BWPLUS im Land Baden-Württemberg im Rahmen des umweltpolitischen Schwerpunkts „Kommunales Flächenmanagement“,
- Programme des Flächenrecyclings der EU und des Freistaates Sachsen⁹,
- „Kommunale Flächenmanagementsysteme“ zum Datenmanagement in zahlreichen Bundesländern wie Bayern, Baden-Württemberg, Niedersachsen, Hessen, Sachsen, Sachsen-Anhalt werden den Kommunen angeboten^{10, 11, 12, 13, 14}.

Eine spezifische Untersuchung zu Verwaltungsstrukturen in Baden-Württemberg hat zudem gezeigt, dass das Flächenressourcenmanagement speziell in den Kommunen erfolgreich ist, in denen es klar festgelegte Strukturen und Zuständigkeiten bei diesem Thema gibt¹⁵.

⁸ FERBER, Uwe, GRIMSKI, Detlef; GLÖCKNER, Susanne; DOSCH, Fabian.

Stadtbrachenpotenziale: Von Leuchttürmen und Patchwork, in: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 1.2010

⁹ FERBER, Uwe, GRIMSKI, Detlef; GLÖCKNER, Susanne; DOSCH, Fabian.

Stadtbrachenpotenziale: Von Leuchttürmen und Patchwork, in: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 1.2010

¹⁰ Ferber, U.; Rogge, P.; Guber, Ch. - Auftraggeber: Landesamt für Umwelt und Geologie, Freistaat Sachsen (2004): Reduzierung des Flächenverbrauchs. Studie Kommunales Flächenmanagement in sächsischen Verdichtungsregionen.

¹¹ Landesanstalt für Umweltschutz Baden-Württemberg (Hg.) (2003): Kommunales Flächenmanagement. Arbeitshilfe. Karlsruhe, 2. Auflage.

¹² Müller-Herbers, Sabine, Frank Molder (2004): Aktionsprogramme zur Reduzierung des Flächenverbrauchs. Flächen-Ressourcenmanagement in Klein- und Mittelstädten Bayerns und Baden-Württembergs. IN: RaumPlanung 114/115. Dortmund.

¹³ www.brachflaechenrevitalisierung-sachsen.de www.forum-bauland.nrw.de
www.ms.niedersachsen.de
www.thueringen.de/de/landentwicklung/aufgaben/flaechenhaushaltspolitik/
www.stuttgart-bauflaechen.de <http://www.flaeche-im-kreis.de>

¹⁴ Juckenack, Christian u.a. - Auftraggeber: Thüringische Staatskanzlei (2002-I): Brachflächenmanagement und Flächenrecycling. Kurzfassung. Nordhausen.

¹⁵ Schrenk, V., Großmann, T., Fahle, B., Burg, S., Sahrbacher, B., Hoinkis, A. & Schmücker, B. (2008): Bausteine erfolgreicher Innenentwicklung - Empfehlungen

Das Thema „Organisationsstruktur und Verfahrensablauf“ ist damit ein zentrales Kriterium für ein erfolgreiches Flächenressourcenmanagement (Flächenmanagement/Flächenrecycling).

Vor diesem Hintergrund hat das Umweltbundesamt das in dem vorliegenden Abschlussbericht dokumentierte Forschungsvorhaben „Schnittstellen und Akteursstrukturen beim kommunalen Flächenressourcenmanagement“ beauftragt. Grundthese für die Arbeiten ist, dass sich insbesondere die vom Flächenrecycling tangierten Behörden so organisieren sollten, dass planerische, wirtschaftliche und umwelttechnische Einzelaspekte optimal miteinander vernetzt werden. Brachflächenpotenziale sowie eventuelle Risiken und Hemmnisse für deren Reaktivierung sollten möglichst schon im Prozess der Bauleitplanung berücksichtigt und durch planerische Maßnahmen oder geeignete Voruntersuchungen vermindert werden. Zu berücksichtigen ist weiter, dass private Akteure zunehmenden Einfluss auf die Stadtentwicklung nehmen.

Die Anforderungen und öffentlichen wie privaten Akteursinteressen sind beim kommunalen Flächenressourcenmanagement allerdings äußerst komplex und vielfach heterogen. Zentraler Untersuchungsgegenstand des Vorhabens sind daher die Schnittstellen, Akteurs- und Kommunikationsstrukturen beim kommunalen Flächenressourcenmanagement, insbesondere mit Blick auf das Flächenrecycling. Hierfür wurden die in der Praxis gängigen Organisationsstrukturen in Kommunen – kommunale Regelverwaltung, interkommunale organisatorische Ansätze und (öffentlich- wie privatrechtliche) kommunalunternehmerische Organisationsformen – dahingehend analysiert, inwieweit sie den Anforderungen eines effizienten kommunalen Flächenressourcenmanagements gerecht werden können. Neben der organisatorischen Komponente wurden aber auch Ansätze des Verfahrensmanagements in die Untersuchung einbezogen, die an den Schnittstellen unterschiedlicher Behördenzuständigkeiten und bei unterschiedlichen Akteursinteressen eine essenzielle Rolle beim Flächenressourcenmanagement in Kommunen spielen.

Der Abschlussbericht dokumentiert die Vorgehensweise, Datengewinnung, Ergebnisse und Folgerungen dieses Forschungsvorhabens. Er spiegelt in seinem Aufbau die Vorgehensweise im Vorhaben wider. Im Ergebnis werden, über eine an Effizienzkriterien ausgerichteten Auswertung der konkret untersuchten Organisationsstrukturen, übergeordnete Prüffragen für die Tauglichkeit bestehender oder zu entwickelnder kommunaler Organisationsstrukturen erarbeitet (s. Kapitel 7). Diese Prüffragen

sollen als Checkliste für ein effizientes Flächenressourcenmanagement in der Kommune dienen und kommunalen Entscheidungsträgern Hinweise geben, durch welche Maßnahmen ihre Organisationsstruktur besser auf die Belange des Flächenressourcenmanagements ausgerichtet werden kann.

Effizientes Flächenressourcenmanagement in Kommunen ist letztendlich das Ziel, das über taugliche Organisationsstrukturen in Kommunen und Regionen erreicht werden soll. Es stellt den für dieses Vorhaben zentralen Bezugspunkt und schon im Titel dieses Forschungsvorhabens zentralen Begriff dar. Hierfür bedarf es daher zunächst Klarheit darüber, was unter Flächenressourcenmanagement zu verstehen ist. Aus der Perspektive der kommunalen Praxis der Stadtentwicklung verstehen wir (Verfasser des Abschlussberichts) unter **Flächenressourcenmanagement** als zentralem Handlungsfeld der Stadtentwicklung ein Instrument zur nachhaltigen Entwicklung von Flächen in einem übergreifenden räumlichen Kontext. Es beinhaltet die Analyse der potenziellen Nutzungsmöglichkeiten von Innenentwicklungspotenzialen unter ökonomischen, ökologischen und sozialen Aspekten. Damit verbunden ist die Senkung vermeidbarer Flächenneuanspruchnahme.

Hierfür müssen jedoch geeignete verfahrensmäßige und organisatorische Ansätze bestehen oder geschaffen werden, die für den Fall des Entstehens von Brachflächen eine schnelle „Wiederbesetzung“ der Fläche ermöglichen. Im Vergleich zum Flächenrecycling ist das Flächenressourcenmanagement also eine vorsorgende kommunale Strategie, die es ermöglicht, das nachfolgende Flächenrecycling, welches dann die tatsächlichen Voraussetzungen für eine konkrete nachfolgende Nutzung schafft, unter möglichst geringen zeitlichen Verzögerungen auf der Brachfläche einsetzen zu können.

Weichenstellende Entscheidungsprozesse eines nachhaltigen Flächenressourcenmanagements sind:

- Eine strategische, flächenhaushaltspolitisch flankierte Ausrichtung der kommunalen Bauleitplanung auf Potenziale der Innenentwicklung,
- die Unterstützung dieser Strategie durch kommunalpolitische Beschlüsse und informelle städtebauliche Konzepte,
- die Verständigung über die Erhebung von flächenbezogenen Informationen, Daten und deren Pflege,
- die Verzahnung des Siedlungskonzepts mit der Regional- und Bauleitplanung,
- die gezielte Bündelung von planerischen, ökonomischen und informatorischen Instrumenten.

Organisationsstrukturen und Verfahrensweisen in Kommunen müssen sich, wie die in diesem Vorhaben untersuchten

Organisationsstrukturen, an diesem Verständnis des Flächenressourcenmanagements messen lassen.

2 Methodische Vorgehensweise

Die Methodik folgte dem Ziel des Vorhabens, zu untersuchen, inwieweit kommunale - öffentliche - oder auch privatrechtliche - Organisationsstrukturen - ein nachhaltig Flächen sparendes Flächenressourcenmanagement in Organisation und Verfahren optimieren können. Hierzu wurden in Abstimmung mit einem interdisziplinär aus Wissenschaftlern und Praktikern besetzten Expertengremium zunächst 32 beispielhafte Vorhaben und Verfahrensansätze des kommunalen und regionalen Flächenmanagements und -recyclings ausgewählt und diskutiert. Auf der Basis dieser Diskussion wurden 12 dieser beispielhaften Vorhaben für die nähere Analyse ihrer Organisationsstrukturen ausgewählt. Hierbei wurden die bundesweit gängigen, öffentlichen wie privaten Organisationsformen des Flächenressourcenmanagements auf kommunaler und interkommunaler Ebene abgedeckt. Die Bandbreite der so untersuchten Organisationsstrukturen erstreckte sich vom Verwaltungshandeln in behördlichen Strukturen über kommunale wie interkommunale, öffentlich-rechtlich verselbständigte Formen bis hin zu privatrechtlichen Unternehmensformen (zu den Organisationsstrukturen im Einzelnen siehe unter Kap. 4). Da die Organisationsstrukturen mit den ausgewählten konkreten Projekten des Flächenmanagements /-recyclings verbunden sind, konnten aus den Befragungen der Praktiker (Projektbeteiligte, Projektverantwortliche) deren Erfahrungen mit den jeweiligen Organisationsformen und Verfahren abgeleitet werden. Für das Forschungsvorhaben zählte unter Effizienzgesichtspunkten - d.h. inwieweit kann eine rasche und erfolgreiche Umsetzung von Aufgaben des Flächenressourcenmanagements erreicht werden - allerdings die hiervon abstrahierte, übergreifende kommunale Organisationsstruktur, nicht das einzelne Projekt.

Aufgabe der Untersuchung war es ferner, die für ein Flächenressourcenmanagement relevanten Entscheidungsträger zu identifizieren, die jeweiligen Aufgaben, Interessen und Kommunikationsstrukturen zu beschreiben sowie Besonderheiten in der Organisation, sachlicher Zuständigkeit, Art der Entscheidungsabläufe und im Hierarchiegefüge zu berücksichtigen. Dies ist, soweit es für alle genannten Punkte möglich war, für jede untersuchte Organisationsstruktur näher in den Gesprächsprotokollen im Anhang 6 dokumentiert worden.

Zudem wurden formelle wie informelle Planungs- und Managementprozesse im Bereich der Bauleitplanung erfasst, bis hin zur Abstimmung und Koordinierung unterschiedlicher sektoraler

Planungs- und Genehmigungsverfahren bei der Durchführung konkreter Flächenrecyclingprojekte.

Basierend auf den positiven Erfahrungen eines BWPLUS-Vorhabens „Bausteine erfolgreicher Innentwicklung in Baden-Württemberg“, folgte das Vorhaben einer gestuften Vorgehensweise: Für die Informationsgewinnung „vor Ort“ wurden in den zuvor ausgewählten 12 Organisationsstrukturen (konkrete Projekte des Flächenmanagements /-recyclings) Interviews mit den jeweiligen Entscheidungsträgern durchgeführt. Diese Interviews ließen konkrete Erfahrungswerte aus den jeweiligen Organisationsstrukturen in das Vorhaben einfließen. Die Interviews orientierten sich an einem themengeleiteten Fragenkatalog (Anhang 4), der vorab als Grundlage für die Gespräche erarbeitet wurde. Im Mittelpunkt der Befragung standen Belange des Verfahrensmanagements, der Kompetenzverteilung innerhalb der Organisation, der Öffentlichkeitsarbeit und Vermarktung, der formellen und informellen Planungsinstrumente sowie der Finanzierung und des Managements von Kostenrisiken. Allerdings muss erwähnt werden, dass bei einigen Interviews die Gespräche nur bedingt entsprechend des Fragekataloges geführt werden konnten, da die Gesprächspartner eigene Akzente setzten und die uns eingeräumten Gesprächszeiten limitiert waren.

Die Ergebnisse der empirischen Untersuchung flossen in eine Matrix ein, in der die prägenden Charakteristika der untersuchten Organisationsbeispiele nach Charakterisierungskriterien verdeutlicht und festgehalten wurden. Im Hinblick auf die Organisation, aber auch im Hinblick auf Verfahrensaspekte des Flächenressourcenmanagements, fungierten diese Kriterien zugleich als Effizienzkriterien für die nachfolgende Auswertung der untersuchten Organisationsstrukturen (hierzu s. näher Tabelle 3 unter 5.1).

Auf der Grundlage der Auswertung dieser Matrix wurden die spezifischen Stärken und Schwächen der jeweiligen Organisationsstruktur, unter besonderer Berücksichtigung der Erfahrungen der Interviewpartner zusammengefasst (hierzu Kap. 5). Ihre Erfahrungen bei konkreten Vorhaben (rechtliche Fragestellungen, Finanzierung, Projekt- und Verfahrensmanagement, Öffentlichkeitsarbeit usw.), sind zusammengefasst in eine Liste von Prüffragen eingearbeitet worden. Sie enthält die aus unserer Sicht essenziellen Kriterien und Anforderungen, die an die Organisationsstruktur einer mit dem Thema Flächenressourcenmanagement befassten Organisation zu stellen sind, um die Voraussetzungen zur Umsetzung einer effizienten Bearbeitung dieses Themas zu schaffen (hierzu s. näher Kap. 7 und den Ratgeber in Anhang 7). Hierbei richten sich die Fragen im Sinne einer Checkliste direkt an Entscheidungsträger, mit dem Fokus auf Kommunen. Sie stellen damit einen Anforderungskatalog für eine bestehende oder auch neu zu gründende Organisationsstruktur auf, an der sich die kommunale

Praxis kritisch orientieren kann, um je nach Lage vor Ort - allein oder auch interkommunal, öffentlich- oder auch privatrechtlich - effiziente Strukturen für ein Flächenressourcenmanagement anpassen bzw. aufbauen zu können. Durch die Anwendung dieser Liste kritischer Prüffragen wird das Ergebnis des Vorhabens in der Praxis direkt nutzbar.

Vom methodischen Ansatz her ist es für das Gesamtverständnis des Vorhabens wichtig, klarzustellen, dass es sich bei der Auswahl der untersuchten Organisationsstrukturen nicht zwingend um „Best practice“-Beispiele handelte. Vielmehr ging es für den Untersuchungsrahmen und -zweck projektübergreifend zunächst um einen Überblick über die wesentlichen verfügbaren Organisationsstrukturen, die für ein Flächenressourcenmanagement auf kommunaler bzw. interkommunaler Ebene schon gewählt wurden oder derzeit gewählt werden können. In diesem Rahmen wurde nach Ansatzpunkten erkennbarer Optimierungsmöglichkeiten in Organisation und Verfahren gesucht. Entscheidend ist es hierfür, praxistaugliche, handhabbare Kriterien für kommunale Entscheidungsträger zu entwickeln. Diese Kriterien sollen - über einzelne Projekte hinaus - für die bestehende oder zu wählende kommunale oder interkommunale Organisationsstruktur insgesamt eine Analyse und Beurteilung ermöglichen, ob die Zukunftsaufgabe „nachhaltiges Flächenressourcenmanagement“ erfolgreich bewältigt werden kann. Insofern lassen sich anhand der untersuchten Organisationsstrukturen und aus den langjährigen Kenntnissen und Erfahrungen der kontaktierten Ansprechpartner typischerweise Rückschlüsse für die Wahl einer jeweils „nach Lage vor Ort“ geeigneten Organisationsstruktur ziehen und darüber hinaus auch hilfreiche Hinweise für eine taugliche Verfahrenspraxis ableiten.

Im Überblick umfasste das gestufte Vorgehen im Forschungsvorhaben die in Abbildung 1 dargestellten Arbeitsschritte:

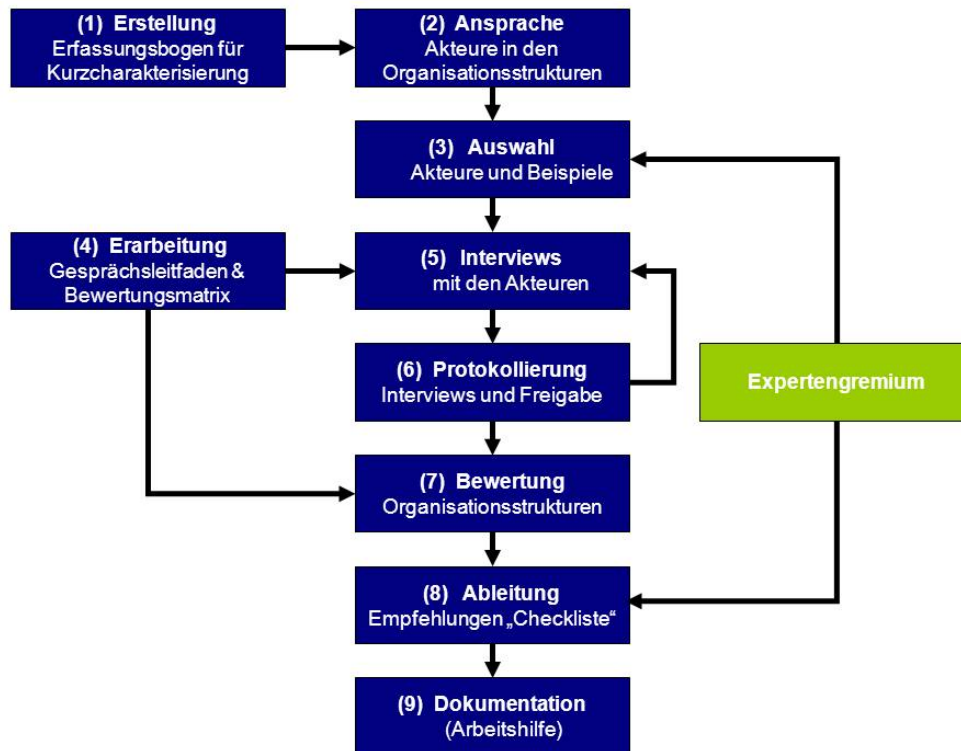


Abbildung 1: Grafische Darstellung der Vorgehensweise im Projekt

Im Anhang 1 finden sich, u.a. aus aktuellem Anlass der Novellierung des BauGB, Ausführungen zum Thema „Standortbezogene Rechtsfragen und vergaberechtliche Fragestellungen beim Flächenressourcenmanagement“ – Letzteres ist eine rechtliche Thematik von hoher aktueller Praxisrelevanz bei der städtebaulichen Standort- und Innenentwicklung in Kommunen, vor allem in Kooperation mit privaten Partnern.

Im Anhang 2 werden zum Thema „Öffentliche finanzielle Förderung und Förderpolitik“ kritische Anmerkungen aus den Praktiker-Interviews wiedergegeben, die die Bearbeiter dieses Vorhabens nicht unerwähnt lassen wollten.

Anhang 3 enthält den Erfassungsbogen für die Ersterfassung (als Grundlage für die spätere Auswahl der Beispiele).

Anhang 4 zeigt den Interviewleitfaden / Fragenkatalog, der Grundlage für die durchgeführten Interviews in den 12 ausgewählten kommunalen Organisationsstrukturen war.

Anhang 5 beinhaltet alle 32 ersterfassten und kurz charakterisierten Projektbeispiele, aus welchen die 12 näher betrachteten Organisationsstrukturen (grün hinterlegt) gemeinsam mit dem Expertengremium ausgewählt wurden.

Im Anhang 6 - „Dokumentation der ausgewählten Projektbeispiele“ - sind die geführten und abgestimmten Ergebnisse der Gespräche (Interviews) mit den Akteuren vor Ort dokumentiert.

Im Anhang 7 „Innenentwicklung organisieren - Kommunale Organisationsstrukturen für ein effizientes Flächenressourcenmanagement im Praxistest - Ein Ratgeber für Kommunen“, werden die Ergebnisse des Vorhabens kondensiert in einem Ratgeber zusammengefasst. Dieser soll nach Abschluss des Vorhabens als separate Schrift veröffentlicht werden. Er gibt Empfehlungen für die Gestaltung effizienter kommunaler und interkommunaler Organisationsstrukturen für das Flächenressourcenmanagement. Die Bandbreite erstreckt sich vom reinen Verwaltungshandeln in amtlichen, kommunalen (Organisations-)Strukturen über kommunale wie interkommunale öffentlich-rechtlich verselbständigte Formen bis hin zur Wahl einer privatrechtlichen Unternehmensform. Der Leitfaden beinhaltet auch die Prüffragen (Kap. 7 des Abschlussberichts) mit deren Hilfe kommunalen Entscheidungsträgern aufgezeigt wird, wie Organisationsstrukturen des Flächenressourcenmanagements im Verwaltungsvollzug aufgebaut werden können.

3 Planungs- und Entscheidungsprozesse beim Flächenressourcenmanagement

Planungs- und Entscheidungsprozesse vollziehen sich in der Stadtentwicklung durch das Ineinandergreifen öffentlicher und privater Akteure. So stehen den öffentlichen Akteuren umfangreiche regulative Instrumente des Bau-, Planungs-, Naturschutz- und Umweltrechts zur Verfügung. Gerade mit Blick auf die Innenentwicklung gewinnen ergänzende Instrumente wie Kommunikation, Förderanreize bis hin zur aktiven Marktteilnahme der öffentlichen Hand an Bedeutung. Eine Untersuchung von Selle zu Planungs- und Entscheidungsprozessen in der Stadtentwicklung hat auf Grundlage umfangreicher empirischer Untersuchungen von Projektbeispielen, zumeist auf Recyclingflächen, prinzipielle Grundstrukturen aufgezeigt¹⁶. Die im Rahmen dieses universitären Forschungsvorhabens untersuchten Fallstudien wurden untergliedert in:

- Förmliche Planungs- und Genehmigungsverfahren, in der Regel im Zusammenhang mit der Realisierung von Einzelmaßnahmen. Hierbei handelt es sich im Wesentlichen um regulativ gesteuerte Prozesse.
- Informelle Prozesse zu Einzelmaßnahmen sowie standortübergreifende Konzepte des Flächenressourcenmanagements im Sinne stark diskursiv dominierter Prozesse.

Bei der Auswahl und Auswertung der o.g. Projektbeispiele wurde daher auch auf eine adäquate Abbildung von förmlichen Regelverfahren und innovative informelle Vorgehensweisen im Sinne eines übergreifenden "Governance"-Ansatzes mit Blick auf Kommunikation und Schnittstellenmanagement geachtet. Im Flächenressourcenmanagement finden sich diese Grundstrukturen wieder. Jedoch ist bei der Betrachtung von Planungs- und Entscheidungsprozessen das projektbezogene "Flächenrecycling" vom portfoliobezogenen "Flächenmanagement" zu unterscheiden.

Nach dem Verständnis von **Flächenressourcenmanagement** (siehe Kapitel 1) sind fachübergreifende Planungs- und Entscheidungsprozesse zentraler Dreh- und Angelpunkt aller sich hieraus ergebenden Teilschritte. Dabei spannt sich der thematische Bogen über die planerische Festlegung von Projektzielen, die Bestandsaufnahme, die Ausarbeitung des Konzeptes und deren technische Umsetzung bis hin zur Vermarktung. Erfolgsfaktoren sind nach übereinstimmender Auskunft der befragten Organisationsstrukturen die Fähigkeit, wesentliche Akteure zum richtigen Zeitpunkt einzubeziehen, planerische und technische Hindernisse, die zu bearbeiten sind,

¹⁶ vgl. Selle, Klaus, Planen. Steuern, Entwickeln, s. 309, Dortmund, 2005

rechtzeitig zu erkennen und zu antizipieren und das Projekt in zeitlicher Hinsicht realistisch zu planen.

Weichenstellende Entscheidungsprozesse sind die:

- Einigung über die Eigentumsverhältnisse,
- Entscheidung über den Einsatz städtebaulicher Instrumente,
- kooperative Zusammenarbeit mit lokalen Entscheidungsträgern, um das Projekt in die lokalen politischen Prioritätensetzungen einzupassen,
- kontinuierliche Information der involvierten Verwaltungen und der Öffentlichkeit über die politische Bedeutung und den Nutzen des Projektes und Unterstützung bei der Überwindung auftretender Schwierigkeiten.

Verfahrenstyp 1: Flächenressourcenmanagement im Rahmen der regulären Bauleitplanung

Ein überwiegend regulativ gesteuertes Kommunikations- und Schnittstellenmanagement unterliegt in diesem Fall weitgehend dem gesetzlich geregelten Verfahrensablauf. Schnittstellen sind zur politischen Entscheidungsebene beim Aufstellungsbeschluss und dem Beschluss des Bauleitplanes gegeben. Im Mittelpunkt der Kommunikation steht das Beteiligungsverfahren für die Träger öffentlicher Belange, welches hierarchisch im Sinne Antragsteller/regulierende Fachbehörde organisiert ist. Interaktive Herangehensweisen sind nur im geringen Spielraum des vorliegenden Planentwurfes möglich.

Bauleitplanverfahren wurden unter anderem im Projektbeispiel der Wohnungsgenossenschaft Gießen sowie als Teil eines weiter ausgreifenden Kommunikations- und Schnittstellenmanagements im Falle der Entwicklungsgesellschaft Petrisberg (EGP Trier) einbezogen.

Verfahrenstyp 2: Flächenressourcenmanagement im Rahmen der regulären Bauleitplanung unter Einbeziehung eines Sanierungsplans nach BBodSchG

Dieser neue regulative Verfahrenstyp verstärkt eine enge Verzahnung des Bauleitplanverfahrens nach BauGB mit § 13 des Bundes-Bodenschutzgesetzes (BBodSchG) im Falle vorhandener Bodenkontaminationen und/oder Grundwasserschäden. Dabei kann die Bodenschutzbehörde als zentraler Ansprechpartner die Funktion eines Verfahrensmanagers übernehmen. Eine vom Umweltbundesamt veröffentlichte Untersuchung¹⁷ zeigt, dass die Qualität der

¹⁷ Sanierungspläne im Flächenrecycling, Integration, Vorteile, Beispiele:
Umweltbundesamt, Oktober 2010, S. 12

Konzentrationswirkung dabei von der Qualifikation und Motivation der Bodenschutzbehörde als Projektmanager abhängt: "In dem Maß, wie sie die zu beteiligenden Fachbehörden koordinieren kann, wird sich das Verfahren beschleunigen. Effizienz, Motivation und Kommunikationsfähigkeit der Bodenschutzbehörde, die in diesem kooperativen Prozess mehr als Dienstleister denn als Gegenspieler des Sanierungsverantwortlichen auftritt, bestimmen den Grad der Verfahrensvereinfachung."

Dieser Ansatz wurde bisher in Einzelprojekten erfolgreich zur Anwendung gebracht, spiegelt sich jedoch bisher nicht in dauerhaft veränderten Organisationsstrukturen wider. Dieser Verfahrenstyp spielte bei den im Rahmen dieses Vorhabens untersuchten Projektbeispielen keine Rolle.

Verfahrenstyp 3: Realisierung von Einzelprojekten im Rahmen von § 34 BauGB

Dieses aufgrund der gesetzgeberischen Unbestimmtheit und der großen Ermessensspielräume auf Seiten der Verwaltung im Grenzbereich zu diskursiven Planungs- und Entscheidungsprozessen gelegene Verfahren wird im Regelfall bei kleineren Flächenrecyclingprojekten gewählt. Es geht hierbei um die Zulässigkeit von Bauvorhaben durch die Baugenehmigungsbehörde im unbeplanten Innenbereich, so dass kein Bebauungsplanverfahren erforderlich ist. Dies wird oftmals als flexibler und als zeitlicher Vorteil für die Projektrealisierung angesehen. Das Verfahren organisiert Schnittstellen und Kommunikation im direkten Austausch zwischen genehmigender Bauverwaltung, Eigentümer / Investor und beauftragenden Fachbehörden. Im Rahmen der Projektbeispiele wurden am Projektbeispiel Meerane informelle Beteiligungsverfahren zur Schaffung temporärer und dauerhafter Begrünung von Brachflächen in die Untersuchung einbezogen.

Verfahrenstyp 4: Flächenressourcenmanagement in kommunaler Regie, einschließlich Standortentwicklung mit privaten Partnern (ÖPP)

Dieser in der Fachdiskussion häufig geforderte Verfahrenstyp setzt auf eine starke informelle Komponente zur Vorbereitung und Initiierung von Flächenressourcenmanagementprojekten, der Bündelung von Planungs- und Genehmigungsverfahren, Kommunikation bis hin zur aktiven Umsetzung von Projekten. Als innovatives Beispiel für einen übergreifenden Ansatz in der städtischen Verwaltungsstruktur wurde die Stadt Ludwigsburg mit ihrem Referat „Nachhaltige Stadtentwicklung“ untersucht. Für die Entwicklung städtischer Innenpotenziale durch eine kommunalunternehmerische Standortentwicklung mit privaten Partnern (ÖPP) wurde die EGP Trier in das Projekt einbezogen.

Verfahrenstyp 5: Flächenressourcenmanagement in interkommunaler Flächennutzungs- und Regionalplanung

Interkommunal und regional angelegte Verfahren zum Flächenressourcenmanagement zielen auf die informelle Ansprache von Flächenakteuren mit dem Ziel der Flächenmobilisierung. Unter dem Verfahrensaspekt wurden nicht nur Lösungsansätze zur Innenentwicklung, sondern auch interkommunale Ansätze zur Gewerbeflächenausweisung im Außenbereich mit einbezogen.

Hierunter fallen Zweckverbandslösungen in Kassel und dem Rheingau, die gemeinsame Wirtschaftsförderorganisation "wir4" als Beispiel für eine Anstalt öffentlichen Rechts, die von vier Kommunen getragen wird.

Im Falle des Regionalverbandes Mittlerer Oberrhein, wurde das Flächenressourcenmanagement auch für Brachflächen im Innenbereich durch die Regionalplanung übernommen. Die Untersuchung bildet daher auch regionale Kommunikationsprozesse in formellen und informellen Verfahren der Regionalplanung als denkbare organisatorische Varianten des Flächenressourcenmanagements ab.

Die in o.g. Verfahrenstypen enthaltenen Planungs- und Entscheidungsprozesse wurden in den, für das mit diesem Abschlussbericht dokumentierten UBA Vorgaben, vorausgewählten Organisationsstrukturen analysiert. Hierbei wurden sie in den Zusammenhang mit verfahrensbezogenen Aspekten wie etwa der Bündelung von Verfahrenskompetenzen, effizienter Kommunikationsstrukturen u.a. mehr gestellt und schließlich nach der Zielsetzung effektiverer prozesssteuernder Entscheidungen ausgewertet (s. Kap 5.2.2).

4 Flächenressourcenmanagement in der Praxis

4.1 Organisationsstrukturen

Im Folgenden werden die im Vorhaben ausgewählten kommunalen und interkommunalen Organisationsstrukturen in ihren Charakteristika vorgestellt. Gemäß der in Kap. 2 beschriebenen Methodik wurden Deutschlandweit Organisationsstrukturen auf verschiedenen räumlichen Ebenen (kommunal bis interkommunal agierend) untersucht, in denen Aufgaben des Flächenressourcenmanagements bearbeitet werden. Diese Organisationsstrukturen lassen sich systematisch in drei übergeordnete Gruppen einteilen:

1. Flächenressourcenmanagement in Kommunen:
Hier finden sich die Darstellungen der Gemeinde Bischweier und der Städte Ludwigsburg, Freie und Hansestadt Hamburg, Offenbach, Meerane und Kassel.
2. Flächenressourcenmanagement in interkommunalen Organisationsstrukturen:
Hier sind der Regionalverband Mittlerer Oberrhein und die Zweckverbände Zweckverband Raum Kassel sowie Zweckverband Rheingau zu beschreiben.
3. Flächenressourcenmanagement in kommunalunternehmerischen Organisationsstrukturen:
Unter diesem Punkt finden sich die Darstellungen der Anstalt des öffentlichen Rechts „Wir 4“ (Städte Kamp-Lintfort, Neukirchen-Vluyn, Rheinberg und Moers), der „Entwicklungsgesellschaft Petrisberg (EGP) GmbH“ (in Trier) als öffentlich-private Partnerschaft in Gesellschaftsform und der „Wohnbaugenossenschaft Gießen e.G.“ .

Nachfolgend werden in Kurzform einige Informationen zu den untersuchten Organisationsstrukturen gegeben. Allgemeine Darstellungen von Organisationsstrukturen werden z.T. am konkret untersuchten Beispiel abgeleitet.

Die Dokumentation der vor Ort geführten und von den Beteiligten autorisierten Versionen der Gespräche finden sich in Anhang 6. Neben den Gesprächen dienten auch Internetauftritte bzw. Veröffentlichungen als Informationsquellen, die in dieser Dokumentation nicht näher aufgeführt werden.

4.2 Städte / Gemeinden

4.2.1 Freie und Hansestadt Hamburg, Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt, Amt für Umweltschutz: Referat „Flächenrecycling, Vorhaben“ in der Abteilung Boden und Altlasten

Die Freie und Hansestadt Hamburg mit über 1,734 Mio Einwohner (Dez. 2012) ist eine Wachstumsregion mit einer großen Nachfrage nach noch verfügbaren Grundstücken.

Im Referat „Flächenrecycling, Vorhaben“ wird anlässlich öffentlicher und privater Anfragen auf der Grundlage des Bundes-Bodenschutzgesetzes die Schadstoff-/Altlastsituation von Grundstücken untersucht und bewertet. Falls notwendig, werden Auflagen und Bedingungen für die künftige Nutzung festgelegt. Ziel dieser fachlichen Unterstützung ist die Schaffung von Planungs- und Investitionssicherheit auf den entsprechenden Flächen und damit insgesamt eine möglichst hohe Wiedernutzbarkeit vorgenutzter Flächen in der Freien und Hansestadt Hamburg zu erreichen.

Eventuell erforderliche Maßnahmen zur Gefahrenbeseitigung bzw. Gefahrenreduzierung werden im Einzelfall veranlasst. Ferner werden Sanierungs-/Entsorgungskosten abgeschätzt.

Die Hansestadt Hamburg erwirbt aus städtebaulich-strategischen Gründen selbst auch aktiv Konversionsflächen und andere Areale, insbesondere wenn neue Erschließungsmaßnahmen für die Fläche erstellt werden müssen.

4.2.2 Stadt Kassel, Umwelt- und Planungsdezernat

Das Oberzentrum Kassel mit rund 196.000 Einwohnern hat mit dem Wiederaufbau der "Unterneustadt" und erfolgreichen Konversionsprojekten bundesweite Aufmerksamkeit erlangt.

Die Zusammenfassung von Umwelt- und Planungsdezernat führt zu einer Optimierung der Aufgaben im Bereich des Flächenrecyclings und der Bündelung von Kompetenzen bei der Durchführung strategisch bedeutsamer Stadtentwicklungsprojekte.

Es gibt in Kassel Stadtteilplaner, die jeweils ein bis zwei Stadtteile betreuen und darüber hinaus aber noch Sonderprojekte betreuen.

Für jeden Stadtteil sind Gebietsmanager benannt. Diese sorgen im Hinblick auf Flächenressourcenmanagement, insbesondere für die Mobilisierung von Brachflächen, für einen kurzen Informationsfluss und initiieren gegebenenfalls Aktivitäten zur Wiedernutzung von Flächen, insbesondere durch private Eigentümer.

Eine aktive Suche nach Investoren wird zwar von Seiten der Wirtschaftsförderung, jedoch nicht im Rahmen der Routineaufgaben der

Stadtplanung vorgenommen. Die Rolle des Stadtplanungsamts ist koordinierend und bündelnd in den Flächenrecyclingprojekten.

4.2.3 Stadt Offenbach, Amt für Umwelt, Energie und Mobilität

Die Stadt Offenbach mit rund 123.000 Einwohnern gehört im Rhein-Main-Gebiet zu einer Wachstumsregion.

Das Amt wirkt bei Projekten der Innenentwicklung mit, auch im Hinblick auf die Altlastenbearbeitung und Belange des Naturschutzes.

Die Verwaltungshierarchie im Amt für Umwelt ist flach ausgebildet. Neben der Leiterin und ihrem Stellvertreter gibt es die jeweiligen Fachreferenten, die für ihre Bezirke eigenverantwortlich in Projekten agieren. Aufgrund dieser Struktur können schnell und zielorientiert Umweltfragestellungen gelöst werden. Das Amt ist in frühen Projektphasen in Planungen für einen Standort eingebunden. Das Amt arbeitet eng projektbezogen mit der Stadtplanung zusammen. Es wird bei gemeinsamen Vorhaben u.a. eruiert, über welche Rechtsnormen man besser Einfluss auf eine Maßnahme nehmen kann (Baugesetzgebung / Umweltgesetzgebung). Damit ist eine effektive Steuerung von Maßnahmen möglich.

Die OPG Offenbacher Projektentwicklungsgesellschaft mbH unterstützt als Partnerin der Stadt Offenbach die Stadt- und Standortentwicklung. Im Auftrag der Stadt setzt sie strategisch bedeutsame Projekte um. Hierzu zählt zum Beispiel auch die Entwicklung des Hafensareals hin zu einem neuen Wohnquartier.

4.2.4 Stadt Ludwigsburg, Referat Nachhaltige Stadtentwicklung

Die in der Wachstumsregion Stuttgart gelegene Stadt Ludwigsburg mit rund 89.000 Einwohnern ist eine von der militärischen Konversion sehr stark betroffene Kommune. Die Stadt hat bereits frühzeitig auf Innenentwicklung und eine starke Bürgerbeteiligung im Stadtumbauprozess gesetzt. Für eine effiziente Bearbeitung des Themas Flächenressourcenmanagement wurde 2009 das Referat „Nachhaltige Stadtentwicklung“ als Querschnittsaufgabe in der Verwaltung, außerhalb der Dezernatsstruktur, geschaffen (s. Abbildung 2).

Die Stadt Ludwigsburg ist seit 2010 dabei die Ablaufprozesse innerhalb der Verwaltung so weiterzuentwickeln, dass vorhandene Masterpläne der nachhaltigen Stadtentwicklung als zentrales Steuerungsinstrument gelten. Damit will man eine langfristige Verankerung der Ziele des Stadtentwicklungskonzeptes in der Verwaltungsstruktur gewährleisten.



Abbildung 2: Struktur der Stadtverwaltung Ludwigsburg (Quelle Stadt Ludwigsburg)

Einen Überblick über die Aufgaben des Referates gibt Abbildung 3.

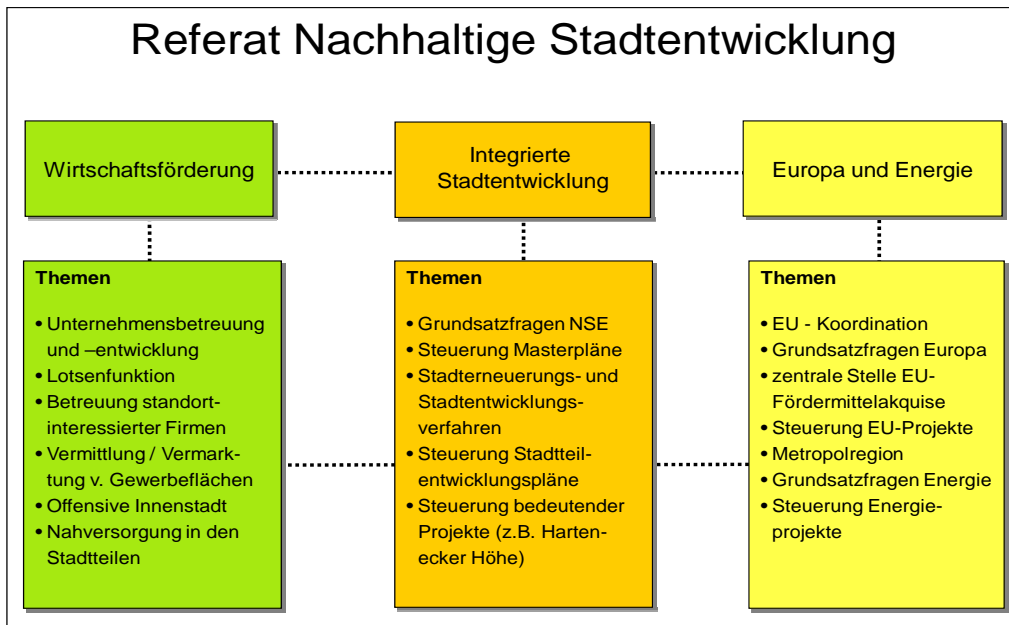


Abbildung 3: Aufbau und Aufgaben des Referates „Nachhaltige Stadtentwicklung“ (Quelle Stadt Ludwigsburg)

4.2.5 Stadt Meerane

Die Stadt Meerane mit aktuell rund 16.000 Einwohnern ist ein Beispiel für eine ostdeutsche Kommune, die durch Bevölkerungsrückgang und den Niedergang der Textilindustrie geprägt ist. Trotz dieser Randbedingungen wurden seit 2007 sechs Flächenrecyclingvorhaben realisiert.

Die Verwaltung verfügt über eine sehr flache Hierarchie (Bürgermeister und danach sofort die Fachbereiche, keine mittlere Managementebene, keine Beigeordneten, keine Dezernate). Für den Bereich der Brachflächenrevitalisierung wurde eine fachbereichsübergreifende Arbeitsgruppe eingerichtet. Die Entscheidungen dieser Gruppe sind am Ende verwaltungsintern bindend. In der Arbeitsgruppe sind Bau- und Umweltingenieure sowie Verwaltungs- Controllingexperten vertreten. Kernkompetenzen der Organisation liegen in verwaltungsfachlichen und fördertechischen Verfahren, Umwelt- und Abfallrecht sowie Ausschreibungsverfahren.

4.2.6 Gemeinde Bischweier

Die Gemeinde Bischweier gehört zur Region Mittlerer Oberrhein und hat 3.100 Einwohner. In der Nähe von Rastatt gelegen gehört sie einer Wachstumsregion an. Bischweier verfügt über eine sehr schlanke Verwaltungsstruktur mit wenigen Personen, die handlungsbefugt sind: der Bürgermeister und der büroleitende Beamte (Kämmerer u. Hauptamtsleiter in einer Person). Durch die schlanke Verwaltung liegen die Zuständigkeiten für das Flächenressourcenmanagement gebündelt bei beiden genannten Personen (s.o.). Nach Bedarf wird mit ausgesuchten externen Partnern zusammengearbeitet wie z.B. Tiefbau-/Hochbauplaner, Stadt- und Raumplaner, Kommunalentwickler/-berater, Rechtsanwälte, Bodengutachter, Statiker, Denkmalschutz-Experten.

4.3 Interkommunale und regionale Organisationsformen - Regionalverband und Zweckverband

Der Regionalverband (in Baden-Württemberg) ist eine Körperschaft des öffentlichen Rechts, dessen Aufgabe die Umsetzung der Regionalplanung nach dem Landesplanungsgesetz ist. Gemeinsam mit dem Regionalverband Mittlerer Oberrhein wurden in Baden-Württemberg zum 1. Januar 1973 insgesamt 12 Regionalverbände eingerichtet. Die Regionalverbände haben als "Organe" jeweils eine Verbandsversammlung bzw. eine Regionalversammlung und einen Verbandsvorsitzenden bzw. Regionaldirektor, der von der Verbandsversammlung gewählt wird. Die Mitglieder der Verbandsversammlung werden von den Kreisräten und den Landräten der Landkreise sowie von den Gemeinderäten und den Oberbürgermeistern der Stadtkreise gewählt. Aus der Verbandsversammlung geht der Planungsausschuss und der Finanz- und Verwaltungsausschuss hervor. Die Verbandsversammlung ist das Hauptorgan des Regionalverbands. Sie entscheidet über alle

Angelegenheiten des Regionalverbands, soweit nicht der Verbandsvorsitzende kraft Gesetzes zuständig ist.

Die Organisationsstruktur „Zweckverband“, dessen Binnen-Organisation und Entscheidungsstrukturen in allen Bundesländern in den jeweiligen Zweckverbandsgesetzen im Wesentlichen gleich geregelt sind, steht für interkommunale Lösungsansätze auch im Bereich des Flächenressourcenmanagements zur Verfügung (Abbildung 4). Der Zweckverband ist eine eigene öffentlich-rechtliche Gebietskörperschaft und selbständiger Träger von Rechten und Pflichten. Er ist – geleitet durch die kommunalen Entscheidungsträger in den Organen – auch wirtschaftlich selbständig tätig. Im Rahmen eines Zweckverbands können strategische wie projektbezogene Entscheidungs- und Aushandlungsprozesse zwischen den legitimierten kommunalen Repräsentanten mit interkommunaler / regionaler Tragweite erfolgen.

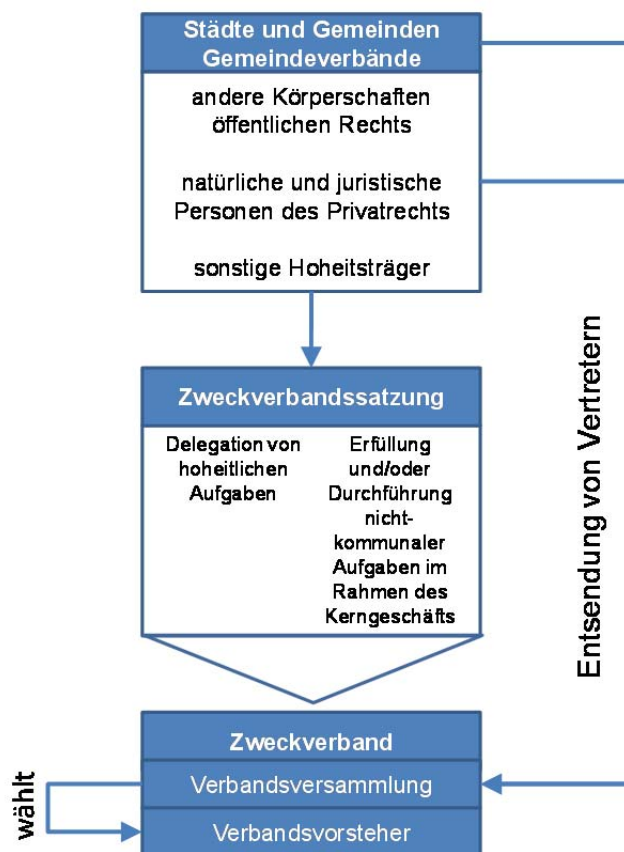


Abbildung 4: Organisationsdiagramm eines Zweckverbandes (Quelle: wir4 AöR)

Im Rahmen der Untersuchungen wurden der Regionalverband Mittlerer Oberrhein, der Zweckverband Raum Kassel und der Zweckverband Rheingau betrachtet.

4.3.1 Regionalverband Mittlerer Oberrhein

Das Gebiet des Regionalverbandes Mittlerer Oberrhein mit einer Fläche von 2.137 km² und mehr als 1 Million Einwohner liegt in einer wirtschaftlich dynamischen Region, die noch durch Wachstum gekennzeichnet ist. Aufgrund von Fördermitteln war es dem Regionalverband im Rahmen eines Projektes möglich, durch Bündelung von Dienstleistungen kleine und mittlere Gemeinden bei ihren Bemühungen um ein effizientes Flächenressourcenmanagement zu unterstützen. Aufgrund der Bündelung von insgesamt neun Modellkommunen im Rahmen des Projektes Raum+ konnte ein leistungsfähiges, größeres Planungsbüro mit über 100 Mitarbeitern als externer Dienstleister gewonnen werden, das über die erforderlichen Erfahrungen und Qualifikationen in den Bereichen Projektentwicklung, Städtebau, Erschließung, Altlastensanierung etc. verfügt. Die Region bleibt als Partner immer mit beteiligt, moderiert, gibt Hinweise und Hilfestellungen bei der Prüfung der Umsetzungsmöglichkeiten verschiedener Nutzungen. Weiterhin ist in einem Flächenverbund eine gewisse Risikostreuung gewährleistet hinsichtlich der Mobilisierungserfolge. Beide Aspekte sprechen dafür, auch zukünftig kontinuierlich solche Bündelungen bei Flächenentwicklungen vorzunehmen.

Diese modellhafte Herangehensweise könnte zukunftsweisend sein hinsichtlich der Einrichtung einer überörtlichen Instanz auf regionaler Ebene, die eine solche Bündelungsfunktion übernehmen könnte.

4.3.2 Zweckverband Rheingau

Der "Zweckverband Rheingau" wird gebildet von den Rheingau-Kommunen Stadt Eltville am Rhein, Stadt Geisenheim, Gemeinde Kiedrich, Stadt Lorch am Rhein, Stadt Oestrich-Winkel, Stadt Rüdesheim am Rhein und der Gemeinde Walluf. Dazu gehören ebenfalls der Rheingau-Taunus-Kreis und der Verein Regionalentwicklung im Rheingau e.V.

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. Hierfür wurde im Februar 2007 ein Zweckverband gegründet durch den die interkommunale Zusammenarbeit intensiviert und auf die Grundlage einer von allen Kommunen mitgetragenen Zweckverbandsatzung gestellt wurde.

Der "Zweckverband Rheingau" hat in seiner Satzung die drei Aufgabenfelder Entwicklung des Regionalparks im Rheingau, die Vorbereitung und die Durchführung des Stadtumbaus sowie die Förderung der Regionalentwicklung im Rheingau festgeschrieben.

4.3.3 Zweckverband Raum Kassel

Der Zweckverband Raum Kassel (ZRK) nimmt für die Stadt Kassel und 10 Umlandkommunen (379 km², ca. 324 Tsd Einwohner) die Aufgaben eines städtebaulichen Planungsverbandes wahr (s. Abbildung 5). Der Landkreis Kassel ist ebenfalls Mitglied des Zweckverbandes.

Im Rahmen der Zuständigkeit für die Flächennutzungsplanung hat der ZRK ein Baulückenkataster aufgebaut und ein Siedlungsrahmenkonzept (SRK) als kommunaler Entwicklungsplan für die Siedlungsentwicklung im Verbandsgebiet mit einem Planungshorizont von 15 Jahren erarbeitet. Der Zweckverband hält seit den 80er Jahren ein Baulandinformationssystem vor. Es ermöglicht ein permanentes Monitoring der Innenentwicklungspotenziale. Es wird jährlich entweder durch studentische Praktikanten oder Mitarbeiter des Zweckverbandes aktualisiert. Der Zeitaufwand liegt bei ca. zwei Personen jeweils zwei Wochen im Jahr.

Daneben hat der Zweckverband für die Verbandskommune Baunatal ein Baulückenkataster erstellt, das im Internet verfügbar ist. Der Zweckverband Kassel hat operativ das Güterverkehrszentrum Kassel erfolgreich entwickelt. Die insgesamt derzeit 75 Hektar große Fläche liegt auf dem Gebiet von 3 Kommunen.



Abbildung 5: Organisationsstruktur des Zweckverbands Kassel

4.4 Unternehmensform Projektentwicklungsgesellschaft, Genossenschaft

4.4.1 Anstalt des öffentlichen Rechts - AöR

Die AöR ist mittlerweile in fast allen Gemeindeordnungen der Bundesländer als öffentlich-rechtliches Gegenstück zur kommunalen

GmbH verankert. Diese öffentlich-rechtlich verselbständigte Organisationsstruktur wird mitunter auch als „Kommunalunternehmen“ bezeichnet (s. Abbildung 6).

Die AÖR wird – hier in der besonderen Variante einer interkommunalen Organisation – anhand der Struktur der wir4 AÖR vorgestellt. Die AÖR ist mittlerweile in fast allen Gemeindeordnungen der Bundesländer als öffentlich-rechtliches Gegenstück zur kommunalen GmbH verankert.

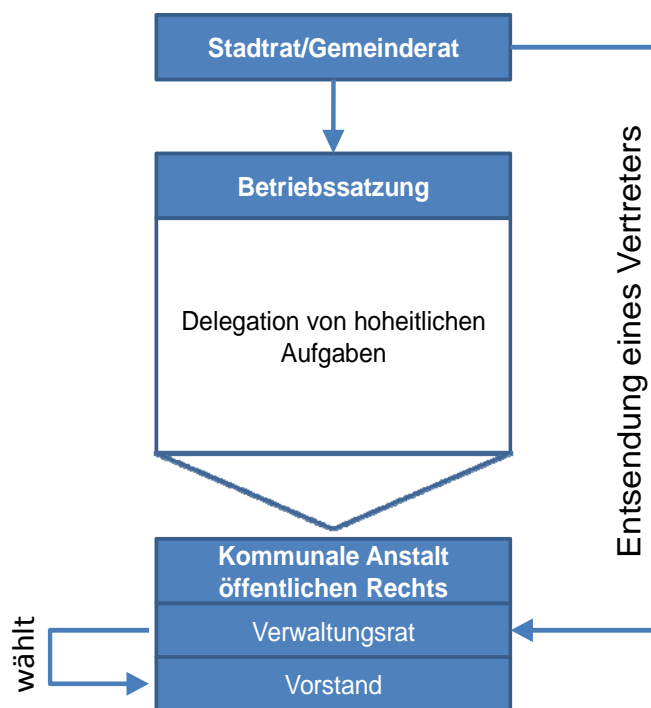


Abbildung 6: Allgemeine Struktur einer Anstalt des öffentlichen Rechts (AÖR), (Quelle: wir4 AÖR)

4.4.2 wir4 AÖR

Auslöser für die Gründung von wir4 war der Niedergang der Steinkohleförderung in dieser Region in den 1990er Jahren. Dies führte zu einer interkommunalen Zusammenarbeit unter Federführung der Stadt Moers zur Entwicklung eines interkommunalen Gewerbeparks. Von Seiten des Landes wurde in NRW ein Kohlerückzugs-Förderprogramm aufgelegt, bei dem Kommunen Fördermittel bei interkommunaler Zusammenarbeit zur Verfügung gestellt wurden.

Die Kommunen Moers, Kamp-Lintfort, Neukirchen-Vluyn und Rheinberg arbeiten im Bereich Wirtschaftsförderung in der wir4 Anstalt des öffentlichen Rechts zusammen (s. Abbildung 7).

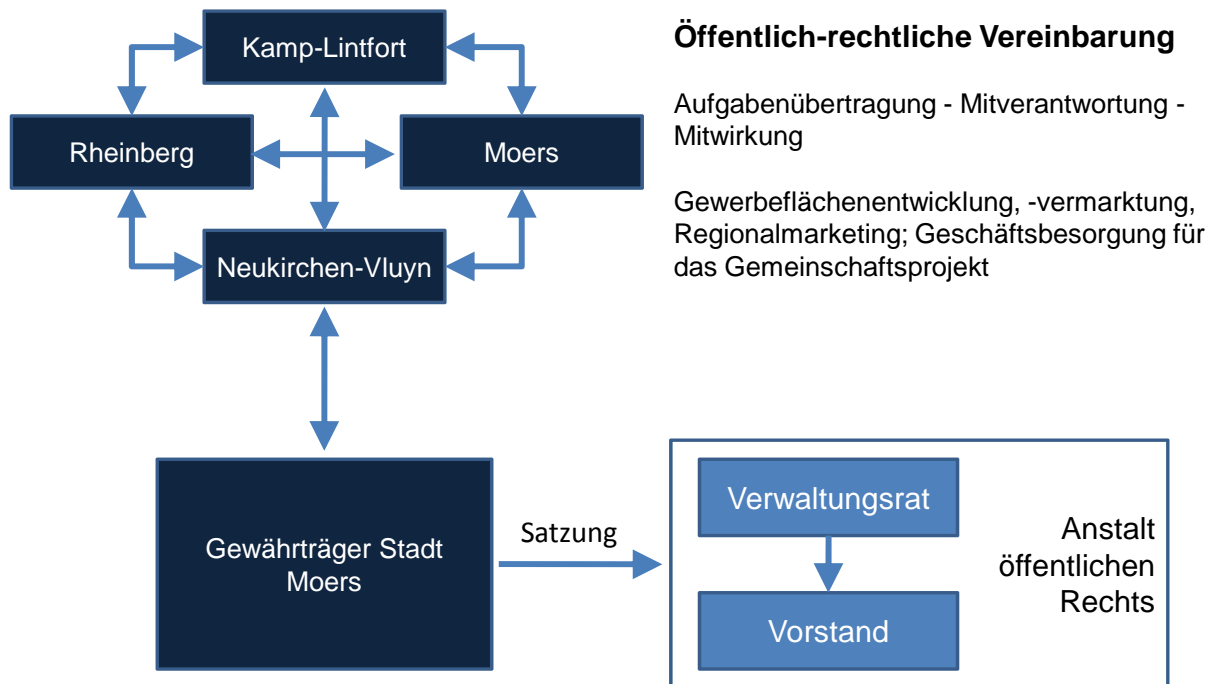


Abbildung 7: Struktur der wir4 AöR (Quelle: wir4 AöR)

Hierfür wurden Kompetenzen der Kommunen auf die wir4 AöR übertragen. Einen Überblick gibt nachfolgende Tabelle .

Tabelle 1: Aufgabenverteilung wir4 und Mitgliedskommunen

wir4	Mitgliedskommunen
Erwerb und Entwicklung neuer Gewerbeflächen	Bestandspflege und -entwicklung
Vermarktung aller Gewerbeflächen	Einzelhandel und Zentrenentwicklung
Regionalmarketing	Stadtmarketing
Förderberatung	

Die Zusammenarbeit ist über die gegründete Anstalt des öffentlichen Rechts institutionalisiert. Wir4 betreut ein gemeinsames Gewerbegebiet und kümmert sich um die Ansiedlung von Unternehmen in der vom Strukturwandel (Kohle) betroffenen Region. Der Ansatz einer interkommunalen Zusammenarbeit über eine AöR zu realisieren kann zukünftig auch beim Thema Flächenressourcenmanagement an Bedeutung gewinnen.

4.4.3 Public Private Partnership in Unternehmensform - PPP-Modell

In der Praxis existieren eine ganze Reihe unterschiedlicher Ansätze von PPP oder - synonym - ÖPP (öffentlich-privaten Partnerschaften).

Für die Thematik des Flächenressourcenmanagements wurde im Projekt die Variante einer PPP in Unternehmensform – Entwicklungsgesellschaft als gemischtwirtschaftliche GmbH – untersucht. Die hierfür einschlägigen organisationsrechtlichen Regelungen finden sich in den jeweiligen Gemeindeordnungen der Bundesländer. Konkret handelt es sich um die Abschnitte des Gemeindefinanzrechts / wirtschaftliche Betätigung der Kommunen, in denen Vorgaben für die Bildung kommunaler juristischer Personen des Privatrechts, vor allem der GmbH, zu finden sind (s. Abbildung 8). Vor allem die öffentliche Zwecksetzung in der Unternehmenssatzung, eine Haftungsbegrenzung der Kommune und die Sicherung der kommunalen Einflussnahme sowie Steuerungsmöglichkeiten über die Organe der GmbH sind die wesentlichen Vorgaben, die der Landesgesetzgeber den Kommunen für die Gründung selbständiger Unternehmen macht.

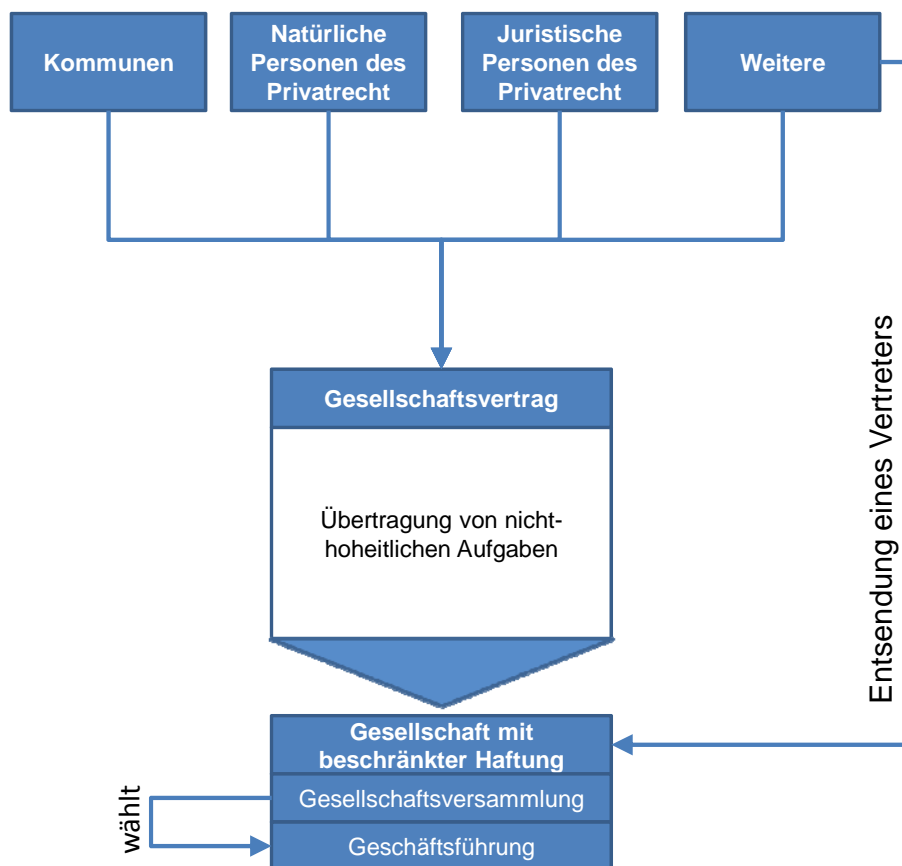


Abbildung 8: Allgemeine Struktur einer GmbH (Quelle: wir4 AöR)

4.4.4 EGP Gesellschaft für urbane Projektentwicklung

Die Variante einer ÖPP-Entwicklungs-GmbH wurde am Beispiel der „EGP Gesellschaft für urbane Projektentwicklung“ in Trier untersucht. Trier selbst umfasst rund 100.000 Einwohner und ist durch eine große

Nachfrage nach Miet- und Eigentumswohnungen gekennzeichnet. Von Bedeutung ist dabei die Nähe zu Luxemburg.

Die EGP stellt eine öffentlich-private Partnerschaft in Form einer gemischtwirtschaftlichen GmbH dar.

Das ursprüngliche Gesellschaftsziel der EGP war die Entwicklung und Vermarktung des Areals Trier-Petrisberg. Seit dem Jahr 2011 ist die Gesellschaft standortübergreifend im Bereich Standortentwicklung, Marketing und Flächenrecycling tätig.

Die Vorteile einer PPP liegen in der Unabhängigkeit eines selbständig organisierten Projektentwicklers außerhalb verwaltungsinterner Strukturen: Infolge der Struktur sind private Partner beteiligt, die Know-How und Kompetenz einbringen. Ein entscheidender Punkt ist hierbei die Risikoteilung mit den Partnern und damit eine Risikominimierung auf kommunaler Seite. Die Organisationsform als PPP sorgt für eine gewisse Disziplinierung der Politik im Hinblick auf zeitliche und wirtschaftliche Notwendigkeiten bei der Standortentwicklung durch den faktischen Zwang zur Kooperation mit den privaten Gesellschaftspartnern.

4.4.5 Genossenschaft

Eine Genossenschaft ist ein Zusammenschluss von natürlichen beziehungsweise juristischen Personen, deren Ziel der Erwerb oder die wirtschaftliche beziehungsweise soziale Förderung ihrer Mitglieder durch einen gemeinschaftlichen Geschäftsbetrieb ist. In Deutschland haben Baugenossenschaften in der Wohnungswirtschaft eine lange Tradition.

Eine Durchführung von Flächenrevitalisierungen durch Genossenschaften ist bisher auf Einzelfälle beschränkt. Allerdings bieten sich große Vorteile insbesondere bei der Revitalisierung brachgefallener Gebäude und Flächen fürs Wohnen durch die Möglichkeit zur Kapitalbeschaffung und der Organisation gemeinschaftlicher Wohnprojekte.

4.4.6 Wohnbau Genossenschaft Gießen e.G.

Das Organisationsmodell „Genossenschaft“ wird anhand der Wohnbau-Genossenschaft in Gießen beschrieben. Gießen umfasst rund 78.000 Einwohner und war vom Abzug der amerikanischen Streitkräfte stark betroffen.

Die Wohnbau Genossenschaft Gießen e.G. wurde unter Federführung der Wohnbau Gießen GmbH gegründet. Sie wird von den Mitgliedern getragen und verfügt über Vorstand und Aufsichtsrat. Die Genossenschaft hat insgesamt ca. 300 Mitglieder. Vertreter der Stadt Gießen und der Muttergenossenschaft waren zunächst indirekt über den Gründungsvorstand eingebunden.

Die Genossenschaft wurde durch einen Anteilskauf von Seiten der Wohnbau Gießen GmbH im Umfang von 6,75 Mio. Euro grundfinanziert. Für die Organisationsstruktur innerhalb der Genossenschaft ist keine gesonderte Finanzierung erforderlich, da verwaltungstechnische Leistungen von der „Mutter“ übernommen werden.

Die Genossenschaft hat in enger Abstimmung mit der Kommune ein Konversionsvorhaben in Gießen erfolgreich durchgeführt. Dies gelang auch außerhalb eines hochpreisigen Ballungsraums durch organisatorische Maßnahmen und ohne Inanspruchnahme von Fördermitteln.

Die Vorteile eines Genossenschaftsmodells liegen in einer hohen kommunalpolitischen Akzeptanz, einer stabilen Nachnutzung im Sinne des genossenschaftlichen Grundgedankens und einer Finanzierung über den Kapitalmarkt.

5 Zusammenfassende Auswertung der untersuchten kommunalen Organisationsstrukturen und der entsprechenden Interviews

5.1 Darstellung der ausgewerteten Projektbeispiele

Die im Rahmen der Interviews vor Ort untersuchten Organisationsstrukturen wurden strukturiert ausgewertet und in Form der nachfolgenden Matrix im Überblick charakterisiert (Tabelle 3).

Die Matrix orientiert sich hierbei an Kriterien, die sich allgemeiner Erfahrung nach, insbesondere aber auch aus den vor Ort geführten Interviews als entscheidende Elemente und Erfolgsfaktoren für effizientes Flächenressourcenmanagement herauskristallisiert haben. Hierzu zählen die Dauerhaftigkeit der Organisationsstruktur, ein für sie definiertes flächenhaushaltspolitisches Ziel, spezifische fachliche Kompetenzen und Verfahrenseffizienz in der Organisationsstruktur, Erfahrungen mit dem Einsatz bündelnder und beschleunigender rechtlicher Instrumente, Know-how im Einbinden privater Akteure in die Projektabwicklung, gezielte Strategien zur Einbindung privater Eigentümer, die möglichst dauerhafte Finanzierung der Organisationsstruktur, Kompetenzen in Marketing, Kommunikation und Öffentlichkeitsarbeit sowie – hier liegen teilweise thematische Überschneidungen zum vorherigen Punkt – bei der Zusammenarbeit mit Kommunalpolitik und Bürgerschaft.

Die untersuchten Organisationsstrukturen sind dabei nach Städten bzw. Gemeinden, interkommunalen bzw. regionalen Organisationsstrukturen und Unternehmensformen gruppiert.

Anhand der einzelnen Charakterisierungspunkte in der Matrix werden die Vor- und Nachteile der untersuchten Organisationsstrukturen übergreifend und im Überblick zusammengefasst deutlich.

Tabelle 2: Untersuchte Organisationsstrukturen und Charakterisierungskriterien

Matrix zur Analyse und Charakterisierung der untersuchten Organisationsstrukturen (Stand 25.01.2012)													
ursprüngliche Kennung	Städte / Gemeinden						Interkommunale / regionale Organisationsform			Unternehmensform			
	K-BW-2	K-BW-7	K-HH-1	K-HE-2	K-SN-1	K-HF-6	R-BW-2	Z-HF-1	Z-HF-2	K-NRW-2	F-RP-1	G-HF-1	
Charakterisierungskriterien	Gemeinde Bischweier	Stadt Ludwigsburg	Stadt Hamburg	Stadt Offenbach	Stadt Meerane	Stadt Kassel	Regionalverband Mittlerer Oberrhein	Zweckverband Raum Kassel	Zweckverband Rheingau	Wir4	Entwicklungsgesellschaft Petrisberg GmbH	Wohnbaugenossenschaft Gießen	
1 Dauerhafte Organisationsstruktur	nein, Verankerung in Regelverwaltung	ja, als Referat "Nachhaltige Stadtentwicklung"	ja, Verankerung in der Regelverwaltung	nein, Verankerung in der Regelverwaltung	bedingt, längerfristige Verankerung als Arbeitsgruppe in der Regelverwaltung	teilweise, Verankerung in Regelverwaltung, Bündelung Planung und Umwelt	nein, zeitlich begrenzt im Bezug auf Raum + AKTIV-Ziele	nein, Aufgabenwahrnehmung im Zweckverband mit Zuständigkeit für Flächennutzungsplanung	ja, Satzung Zweckverband	ja, Satzung - Gewährträger ist auf Grundlage einer öffentlich-rechtlichen Vereinbarung Stadt Moers, wird ist eine Anstalt des öffentlichen Rechts mit Satzung	ja, zur Entwicklung von Standorten, insbesondere im Bereich der Konversion	nicht in Bezug auf Flächenressourcenmanagement	
2 Definiertes flächenhaushaltspolitisches Ziel der Organisationsform (z.B. gemeinsame Wirtschaftsförderung, Projektentwicklung, interkommunale Abstimmung etc.)	ja, Beschluss per Leitbild	ja, im Rahmen des Stadtentwicklungskonzeptes	ja, frühe Festlegung dass durch Alllasten keine Entwicklung erschwert werden darf	nein, Flächen werden unter verschiedenen Aspekten betrachtet (Klima, Nachverdichtung). Flächenmanagement ist ein Strategieziel des Amtes	Teilziel Flächenressourcenmanagement innerhalb des Stadtentwicklungskonzeptes	nein	ja, im Rahmen des Regionalplans	bedingt bzgl. Flächensicherung für Entwicklungsprojekte	ja, gemeinsames Leitbild Entwicklung von Weinbau und Tourismus. Dadurch Selbstverpflichtung keine Flächen im großen Maße im Außenbereich mehr in Anspruch zu nehmen.	nein, gemeinsame Flächenneueausweisung der Wirtschaftsförderung steht im Vordergrund	ja, Projektentwicklung, insbesondere Flächenressourcenmanagement und Nachverdichtung, in Untermehmensatzung definiert	nein	
3 Spezifische Flächenressourcenmanagement-Kompetenzen in der Organisation	ja, Leistungen werden extern zugekauft	ja, Referat ist interdisziplinär zusammengesetzt	Bearbeitung von Alllastenfragen	Fragestellungen um Alllasten, Natur- und Klimaschutz	ja, Bündelung bau-, umwelt- und verwaltungstechnischer Kompetenzen	nein	ja, zusätzlich werden externe Leistungen für Projekte im Rahmen von Raum- AKTIV zugekauft	nein	Projektsteuerung, Leistungen werden extern zugekauft, Fördermittel werden eingeworben und darüber Personal finanziert	Projektsteuerung, Vermittlung und Verkauf von Flächen	ja, diverse Standortentwicklungen der Mitarbeiter	bzgl. immobilienwirtschaftlicher Aspekte und genossenschaftlicher Modelle	
4 Verfahrenseffizienz/ Reduktion von Komplexität	schlanke Verwaltungsstruktur, Funktionen beim Bürgermeister und Hauptamtsleiter gebündelt	enge Abstimmung und Verflechtung mit beteiligten Ämtern	eingespielte Zusammenarbeit mit Planungsämtern. Bearbeiter in den einzelnen Bezirken vor Ort, koordinierende Funktion für öffentliche und private Beteiligte	enge Abstimmung mit weiteren Ämtern, regelmäßige Abstimmungsgespräche beim OB, Mitarbeiter arbeiten bezirks- und themenorientiert	Bündelung und Federführung aller Aktivitäten innerhalb der Arbeitsgruppe, direkte Anbindung an BM	Bündelung in Planungsdezernat	Region selbst führt keine Verfahren durch	möglich, allerdings bisher nur für Außenentwicklung	finanziert Projekte mit intensiver Kommunikation zwischen den Bürgermeistern und damit Koordination auf Führungsebene	kümmert sich um alle Belange der Ansiedlung (one-stop-agency), stellt Ansiedlungswilligen Unternehmen mehrere Standorte zur Verfügung	ja, durch privaten Partner und interdisziplinäre Arbeitsgruppen	Verlagerung in Genossenschaft als spezifischer Lösung für Bestandsimmobilien	
5 Einsatz, Erfahrungen mit rechtlichen Instrumenten	ja, Einsatz von § 13 a, § 34	ja, Einsatz von § 34	ja, Einsatz von § 33 BauGB, § 165 BauGB	nein	nein, da durchgehend § 34	städtebauliche Verträge	Region selbst führt keine Verfahren durch, Kommunen in der Region arbeiten mit § 13a und normalen B-Plan-Verfahren	nein	nein	nein	ja, städtebauliche Rahmenverträge	nein	
6 Einbindung privater Akteure in die Organisationsstruktur und Projektentwicklung	nein	nein, da starke interdisziplinäre Zusammenarbeit verwaltungsintern im Referat vorhanden	ja, Leistungen werden extern zugekauft	ja, es gibt eine stadt-eigene Projektentwicklungsgesellschaft (Stadtwerke Offenbach Holding)	bedingt bzgl. des (nicht konfliktfreien) Erwerbs brachgefallener Grundstücke	Wohnungsbau-gesellschaften	nein	nein	ja, der Verein Regionalentwicklung im Rheingau e.V. ist Mitglied des Zweckverbandes, Leistungen werden extern zugekauft	ja, arbeiten mit Modern zusammen	ja, über GmbH (OPP-Modell) und in der Projektentwicklung	ja, Banken und Dienstleister	

Effiziente Organisations- und Verwaltungsstrukturen im Flächenressourcenmanagement

ursprüngliche Kennung	Städte / Gemeinden						Interkommunale / regionale Organisationsform			Unternehmensform			
	K-BW-2	K-BW-7	K-HH-1	K-HE-2	K-SN-1	K-HE-6	R-BW-2	Z-HE-1	Z-HE-2	K-NRW-2	E-RP-1	G-HE-1	
Charakterisierungskriterien	Gemeinde Bischweier	Stadt Ludwigsburg	Stadt Hamburg	Stadt Offenbach	Stadt Meerane	Stadt Kassel	Regionalverband Mittlerer Oberrhein	Zweckverband Raum Kassel	Zweckverband Rheingau	Wir4	Entwicklungsgesellschaft Petrisberg GmbH	Wohnbaugenossenschaft Gießen	
7	Strategie zur Einbindung privater Grundstückseigentümer	persönliche Kontaktaufnahmen durch Bürgermeister	nein, da überwiegend Konversionsflächen	keine Angaben, FFH erwirbt aktiv Grundstücke	Grundstücksbesitzer kommen auf die Kommune zu	Angebot zu geringen Erlösen belastete Grundstücke zu kaufen	nein	ja, Beispielflächen bei Raum + AKT/IV sind privat, Eigentümer werden einbezogen	Ansätze zu Baulandkatastern	keine Angaben	keine Angaben	Flächenwerb der EGP, Einbindung aber bei Marktforschung zur Entwicklung eines marktgerechten Produkts	Dialog und Erwerb vom Bund
8	Finanzierung der Organisation (temporär über Fördermittel / dauerhaft über Haushalt)	dauerhafte Verwaltungsstruktur über Haushalt finanziert	Referat als Teil der Verwaltung dauerhaft über Haushalt	Referat in der Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt dauerhaft über Haushalt	Amt, dauerhaft über Haushalt	EU - EFRE - Brachflächenrevitalisierung in Sachsen	Amt, dauerhaft über Haushalt	Regionalverband dauerhaft, Finanzierung von Raum + AKT/IV temporär	über Zweckverband und Einnahmen aus Grundstücksverkäufen	Zweckverband dauerhaft über Verbandsumlage	AöR über dauerhafte Umlage entsprechend nach Beteiligungsanteilen	Anfangsliquidität der GmbH, z.T. Fördermittel	über Genossenschaft und Überbrückungskredit
9	Breitenwirkung/ Marketing/ Öffentlichkeitsarbeit	Bürgerversammlungen, Pressearbeit, direkter Kontakt zum Bürger	Zukunftskonferenzen, Veröffentlichungen, umfangreiche Informationen im Internet	im Internet verfügbare Best-Practice-Sammlung, private Grundstücksbesitzer kommen auf Behörde zu	arbeiten sehr öffentlichkeitswirksam, mit eigens ausgebildeten Moderatoren	Kunstevents, lokale Aktivitäten im Rahmen des Stadumbaues	projektbezogen	nein	nein	umfangreiches Marketing um Rheingau entsprechend der Verbandsziele zu etablieren, Einbindung der Bevölkerung	wir4 ist als Marke etabliert, intensive Öffentlichkeitsarbeit	ja, ausgefeilte Marketingstrategie	Bürgerversammlungen, Flyer, erfolgreiches Marketing
10	Art der Zusammenarbeit mit der Kommunalpolitik	ja, laufend über Programm Bischweier 2020, Gemeinderatsklausur	ja, laufend über Stadtentwicklungskonzept	ja	ja	indirekt über Bürgermeister	ja, innerhalb Regelverfahren der Bauleitplanung	Zusammenarbeit mit Regionalparlament	über Zweckverbandversammlung	ja, Bürgermeister tauschen sich intensiv aus, politische Gremien sind eingebunden	ja, über Aufsichtsgremien	ja, laufende Rückkopplung an kommunale Politik und administrative Entscheidungen	Parlamentsentscheidung über Zusammenarbeit mit Genossenschaft, planische Absicherung
11	Zusammenarbeit mit der Bürgerschaft	Bürgerbefragung zu Zukunftsthemen, Bürgerversammlungen	ja, laufend über Zukunftskonferenzen	ja, über Regelverfahren	ja, über Veranstaltungen (geht über vorgeschriebenes Verfahren hinaus)	Bürgerversammlungen	Projektbezogene Aktivitäten	nein	nein	ja, Veranstaltungen	keine Angaben	ja, in der Öffentlichkeitsarbeit	Bürgerversammlungen
12	Besonders hervorzuhebende Vorteile für effizientes Flächenmanagement/-recycling	Entscheidungen durch Bürgerbefragung unterstützt, Zielsetzungen werden von Bürgermeister und Verwaltung durch persönliches Engagement verfolgt	Stadt selbst übernimmt bei Flächenressourcenmanagementprojekten das Projektmanagement und kann Ziele des SEK umsetzen, eigenes Finanzierungsmodell	feste Struktur, gute Zusammenarbeit mit Stadtplanung	festgelegte, frühzeitige Regeltbeteiligung bei Flächenressourcenmanagementprojekten	kostenneutrale Bündelung des Flächenressourcenmanagement in kleiner Kommunalverwaltung	Modellfall für die Zusammenarbeit von Bund, Kommune, Wohnungsbaugesellschaft	aus Raum + AKT/IV abgeleitete, evtl. zukünftige Organisationsstruktur könnte kleine und mittlere Gemeinden bei FR-Aktivitäten durch Bündelung von FR-Aktivitäten unterstützen	Öffentliche Trägerschaft über große und langfristige Entwicklungsvorhaben	regionaler, funktionierender interkommunaler Ansatz, mit einer breiten Zielstellung	interkommunale Zusammenarbeit zwischen vier Kommunen, hat sich als Marke etabliert	Eigenständigkeit in der Entscheidung, Nutzung privaten Know-hows bei laufenden Wirtschaftlichkeitsberechnungen, Marketingstrategien (dynamisch)	kostenneutrale und zielkonforme Revitalisierung und Externalisierung aus Kommunalverwaltung
13	Nachteile					starker Bezug zu EU-Programmen	starker Bezug zu Einzelprojekten		geringes Interesse an Innenentwicklung			Steuerpflichtigkeit der Leistungen der ÖPP-GmbH, evtl. vergaberechtliche Probleme bei der Beauftragung der ÖPP-GmbH durch die Kommune	schwerfällige Struktur von Genossenschaften

Legende
zu 2 "Flächenhaushaltspolitisches Ziel" bedeutet eine Zielsetzung, die auf effiziente und bestenfalls auch flächensparende Siedlungs- und Verkehrsentwicklung ausgerichtet ist.
zu 3 "Spezifische Flächenmanagement/-recycling-Kompetenzen" meinen interdisziplinäre (planische, technische, ökonomische, finanzielle und rechtliche) Managementkompetenzen, die effektives Flächenmanagement/-recycling ermöglichen.
zu 4 Beschleunigender und bündelnder Einsatz von Verfahrensinstrumenten: z.B. rechtliche Instrumente (nach BauGB und oder BBodSchG); Integration fachrechtlicher Genehmigungen und Verfahren (z.B. Abfall/Altlasten, Naturschutz, UVP, Denkmalschutz)

5.2 Charakterisierung und Analyse der untersuchten Organisationsstrukturen

5.2.1 Einleitung

Die folgenden Gliederungspunkte entsprechen den übergreifenden, charakterisierenden Kriterien für ein effizientes Flächenressourcenmanagement (Flächenmanagement / Flächenrecycling), nach denen die Matrix aufgebaut ist. In diesen Punkten werden im Folgenden eine zusammenfassende Querauswertung über die untersuchten Organisationsstrukturen hinweg vorgenommen und die Kernaussagen aus den geführten Gesprächen in den Kommunen herausgearbeitet. Ebenso werden das Interessensgefüge analysiert, Defizite in den jeweiligen Themenfeldern benannt und hieraus themenspezifische Verbesserungsvorschläge abgeleitet.

5.2.2 Erläuterung der Charakterisierungspunkte

Dauerhafte Organisationsstruktur

Nur ein Teil der untersuchten Organisationsstrukturen stellt *dauerhafte* Einrichtungen im Bereich des Flächenressourcenmanagements dar. Hierunter verstehen wir Organisationsstrukturen, in denen die Verwaltungsabläufe des Flächenressourcenmanagements nicht nur auf ein Einzelvorhaben bezogen, sondern als Routinevorgang zu bezeichnen sind. Letzteres ist in der Regelverwaltung der Fall, wenn Flächenressourcenmanagement als eigene Verwaltungsaufgabe in organisatorisch verfestigten Formen betrieben wird (Stadt Ludwigsburg, Freie und Hansestadt Hamburg). Ferner können dauerhafte Organisationsstrukturen vorliegen, wenn Flächenressourcenmanagement als thematische Daueraufgabe mit beauftragten privaten Dienstleistern oder im Rahmen dauerhafter interkommunaler Organisationsstrukturen betrieben wird. Diese Varianten dürften vor allem in kleineren Kommunen mit weniger personellen und sachlichen Ressourcen anzutreffen sein.

Einige der untersuchten Organisationsstrukturen (Tabelle 3) nahmen die Aufgabe des Flächenressourcenmanagements nicht unbedingt dauerhaft, sondern abhängig von Fördermitteln, Förder- oder Forschungsprogrammen wahr. Dies zeigt auf, dass viele Kommunen trotz ihrer unmittelbaren Betroffenheit erst bei Vorhandensein finanzieller Anreize aktiv werden. Neue Organisationsstrukturen werden nicht dauerhaft verankert und stehen mit weiterhin bestehenden Regelstrukturen im Interessenskonflikt um finanzielle und personelle Ressourcen. Hiermit ist die Gefahr verbunden, dass die Aufgabenwahrnehmung dann ebenfalls mit Ablauf der entsprechenden Programme oder Fördermittel endet (Städte Meerane und Kassel, Gemeinde Bischweier). In den Strukturen der Kommunalverwaltung stellte es sich deshalb als entscheidend heraus, dass das Thema

Flächenressourcenmanagement als dauerhaftes Thema einer Verwaltungseinheit bearbeitet wird. Besondere Durchschlagskraft kann die Thematik dann entfalten, wenn sie im Rahmen einer übergreifenden, nachhaltigen Stadtentwicklungsstrategie mit flächenpolitischer Komponente verankert und auch organisatorisch verfestigt wird (Beispiel Stadt Ludwigsburg, Referat „Nachhaltige Stadtentwicklung“).

Tabelle 3: Übersicht zu Zweckverband, Kommunalunternehmen (AöR / gemeinsames Kommunalunternehmen) und GmbH

Rechtsform	Zweckverband	Kommunalunternehmen (AöR / gemeinsames Kommunalunternehmen)	GmbH
Rechtspersönlichkeit	Körperschaft des öffentlichen Rechts	Juristische Person des öffentlichen Rechts	Juristische Person des privaten Rechts
Organe	Verbandsversammlung, Verbandsvorsteher (Hauptgemeindebeamter)	Gewährträger = Gemeinde Verwaltungsrat Vorstand	Gesellschafterversammlung, Geschäftsführer (Aufsichtsrat fakultativ)
Aufgabenübertragung	Alle Aufgaben, die die Gemeinde wahrnehmen kann oder wahrnehmen muss.	gemeindliche (auch hoheitliche Aufgaben)	nicht hoheitliche Aufgaben (hoheitliche Aufgaben nur bei „Beleihung“ durch den Hoheitsträger)
Steuerliche Behandlung	Steuerpflichtig nur im Rahmen der Betriebe gewerblicher Art	Steuerpflichtig nur im Rahmen der Betriebe gewerblicher Art	unterliegt allen Steuern kraft Rechtsform
Finanzierung	Kreditbeschaffung durch Vorschriften der kommunalen Haushaltswirtschaft eingeeengt.	Erleichterte Kreditbeschaffung	Erleichterte Kreditbeschaffung
Kommunalrechtliche Grundlagen	Zweckverbandsgesetze oder Gesetze über kommunale Gemeinschaftsarbeit der Länder	Gründungsvoraussetzungen nach den Gemeindeordnungen der Länder	Gründungsvoraussetzungen nach den Gemeindeordnungen der Länder, insbesondere öffentliche Zwecksetzung, Haftungsbeschränkung und Steuerungsmöglichkeiten der Kommune
Vergaberecht (Ausschreibungspflichten)	Ausschreibungspflicht als öffentlicher Auftraggeber (national wie europaweit); interkommunale Beauftragung unter bestimmten Voraussetzungen ausschreibungsfrei, vgl. näher im Anhang 1.	Ausschreibungspflicht als öffentlicher Auftraggeber (national wie europaweit); Beauftragung durch Kommune als „Inhouse-Geschäft“ leichter ausschreibungsfrei als bei der GmbH, vgl. näher im Anhang 1.	Ausschreibungspflicht als öffentlicher Auftraggeber i.d.R. nur ab EU-Schwellenwert; Beauftragung durch Kommune als „Inhouse-Geschäft“ nur, wenn keine private Beteiligung besteht, vgl. näher im Anhang 1.

Fehlt es an einer solchen organisatorisch und thematisch verfestigten Verwaltungseinheit, so kann es indes in eingespielten Verfahren behördenübergreifender Kooperation ebenfalls gelingen, Flächenressourcenmanagement – wenn auch nicht als verfestigte Daueraufgabe, so aber über eine Reihe von Projekten – in der Praxis zu etablieren. Insofern sind gemeinsame Arbeitsgruppen

unterschiedlicher Ämter (vor allem Planungs- und Umweltamt), die sich über konkrete Projekte zusammenfinden, von Bedeutung (Beispiele Stadt Meerane, Stadt Kassel, Freie und Hansestadt Hamburg). Kritisch anzumerken ist jedoch bei allen untersuchten Organisationsstrukturen (der ausgewählten 12 beispielhaften Vorhaben), dass eine strategische Herangehensweise an Flächenpotenziale und eine gezielte Mobilisierung auch schwieriger Standorte in privatem Eigentum nicht angegangen wurde. Dies hing oftmals mit unterschiedlichen Vorstellungen von Kommune und Privateigentümer über die beabsichtigte Nachnutzung und den Kaufpreis von Flächen zusammen. Ferner liegt es nahe, dass die begrenzt verfügbaren kommunalen Ressourcen dann oftmals bevorzugt für Projekte mit weniger Konflikten und größeren Realisierungschancen eingesetzt werden.

Hilfreich ist es, wenn zur Ergänzung förmlicher Planungs- und Genehmigungsprozesse spezifische Zuständigkeiten in der Verwaltung für bestimmte Bezirke oder Teilgebiete bestehen (Bezirks-, Gebietsmanager oder Ähnliches), da dann eine stärkere Verbindlichkeit, Motivation und persönliche Bindung sowie erforderliche personelle Kontinuität des Mitarbeiters für die Realisierung bestimmter Projekte begründet wird (Beispiele Städte Kassel, Offenbach, Freie und Hansestadt Hamburg). Die für einen Bezirk zuständigen Mitarbeiter verfügen auch über die erforderlichen Ortskenntnisse und kennen die Ansprechpartner in den Bezirken.

Bei den interkommunalen und regionalen Organisationsstrukturen ist es vorteilhaft, wenn die Thematik des Flächenressourcenmanagements dauerhaft in die Zielsetzungen der Aufgabenträger integriert ist (etwa als Teilziele nachhaltiger Regionalplanung, in der Satzung, durch Beschlüsse eines Regional- oder Zweckverbands oder in der Satzung einer interkommunalen Anstalt des öffentlichen Rechts oder auch einer interkommunalen GmbH).

Bei ÖPP-Gesellschaften ist es definitiv von Vorteil, wenn eine GmbH zur Flächenentwicklung möglichst auch dauerhaft (speziell oder zumindest auch) für Aufgaben des Flächenressourcenmanagements gegründet wurde, weil die längerfristige Perspektive des Geschäftsfelds substantiellere strategische Planungen und Investitionen ermöglicht und sich auch operativ die Chancen für das Unternehmen erhöhen, Defizite aus problematischeren Vorhaben mit wirtschaftlich erfolgreichen Projekten kompensieren zu können.

Das generelle Problem stellen Strukturen dar, die allein über Drittmittel (aus Förderprogrammen heraus) finanziert werden. Hier sind nur die Verwaltungseinheiten dauerhaft, nicht aber unbedingt das Thema des Flächenressourcenmanagements. Mit einem Auslaufen der Förderung werden diese Strukturen in der Regel nicht mehr aufrechterhalten und auch das entsprechende Personal ist meist projektbezogen beschäftigt. Aufgebaute Kompetenzen und Know-how gehen dann nach Ablauf des Projekts wieder verloren.

Defizite:

Insgesamt sind nur wenig dauerhafte Organisationsstrukturen eingerichtet worden.

Vorschläge:

- Dauerhafte Strukturveränderungen sind in der Regelverwaltung erforderlich.
- Einsatz von Flächenressourcenmanagern für räumliche Teilgebiete mit sachlich übergreifender, koordinierender Kompetenz.

Definiertes flächenhaushaltspolitisches Ziel für die Organisationsstruktur

Finden sich ausdrückliche Zielsetzungen nachhaltig flächensparender Siedlungsentwicklung oder nachhaltiger Flächenhaushaltspolitik in Organisationsstrukturen der öffentlichen Hand, so schlägt sich dies in der Wirkungsanalyse positiv nieder. Entsprechende Vorgaben in politischen Beschlüssen, vor allem aber in kommunalen Siedlungs- und Stadtentwicklungskonzepten oder in der Unternehmenssatzung von Anstalten des öffentlichen Rechts oder auch ÖPP-Entwicklungsgesellschaften, haben steuernde und fokussierende Effekte, die dem Flächenressourcenmanagement Rückenwind verleihen und konkreten Projekten der Innenentwicklung gegenüber konkurrierenden Vorhaben im Außenbereich höhere Priorität einzuräumen vermögen. Beispiele hierfür sind die Stadt Ludwigsburg oder auch der Zweckverband Rheingau – wobei bei Letzterem das Thema „Flächenressourcenmanagement“ indirekt durch das Satzungsziel: „Stärkung von Weinbau und Tourismus“ verfolgt wird. Eine Integration flächenhaushaltspolitischer Ziele findet sich z. B. auch in der Satzung der AöR „wir4“.

Defizite:

Flächenhaushaltspolitische Zielsetzungen sind nur in Ausnahmefällen als proaktives Handlungsfeld politisch verankert. Viele durchaus positiv zu beurteilenden Maßnahmen sind nicht aus langfristigen Strategien sondern in der Regel "aus der Not heraus geboren". Ursachen und Anlass sind Konversionsprozesse, Flächenknappheit, nicht mehr zu kaschierende städtebauliche Missstände oder akute Nutzungs- und Eigentümerkonflikte.

Vorschläge:

- Organisationsstrukturen über Beschlüsse oder in der Binnenstruktur der Organisation (z.B. in Satzungen) zielgenauer auf Flächenressourcenmanagement ausrichten.
- Absichern der genannten Zielstellung durch bindende Vorgaben, z.B. über kommunalpolitische Beschlüsse und flächenhaushaltspolitische Ziele im Regionalplan.

Spezifische Kompetenzen im Flächenressourcenmanagement in der Organisation

Es liegt auf der Hand, dass die Effizienz des Flächenressourcenmanagements in Kommunen umso größer ist, je mehr spezifische Kompetenzen in dieser komplexen Aufgabenstellung vorhanden sind. Allerdings bestehen in der Bandbreite der untersuchten Strukturen unterschiedliche Möglichkeiten die notwendige Kompetenz und Erfahrung sicherzustellen. So kann ein effizientes Verfahren der Kooperation von Fachämtern und externen Experten in Verwaltungsstrukturen einer Stadt ebenso für die erforderlichen Kompetenzen sorgen wie in interkommunalen Strukturen. Hierbei müssen die Kompetenzen aber weit über die Altlastenproblematik hinausgehen, die in vielen Projekten nur noch ein Aspekt der Projektentwicklung unter vielen anderen darstellt.

In Formen von ÖPP sind Qualität und Erfahrung der Mitarbeiter sowie Verfahrens- und Managementkompetenz entscheidende Garantien für erfolgreiches Flächenressourcenmanagement.

Erfolgreiche Projekte weisen in der Organisationsstruktur interdisziplinäre Kompetenzen auf, die über rein planerische und / oder umwelttechnische Qualifikationen hinausgehen. Diese Kompetenzen sind zum richtigen Zeitpunkt in das Verfahren einzubinden.

In den Kommunen werden bei Projekten zum Flächenressourcenmanagement je nach Bedarf in allen Bearbeitungsstufen Leistungen bei Ingenieurbüros eingekauft (Beispiele u.a. in Hamburg, Kassel, Bischweier). Es wurde dabei auch die Erfahrung gemacht, dass ein Planungsbüro gegenüber einem Grundstückseigentümer neutraler auftreten kann als z. B. die öffentliche Verwaltung.

Defizite:

Vielerorts dürften gebündelte, interdisziplinäre Kompetenzen, die für effizientes Flächenressourcenmanagement erforderlich sind, in den Verwaltungseinheiten der Kommunen noch fehlen. Dies gilt weniger für die Städte, die regelmäßig in besserer Personalausstattung größere Erfahrungen mit komplexeren Vorhaben aufweisen, als für kleinere Gemeinden, die insofern Kompetenzen einkaufen müssen. Auch hierfür ist aber eine fachliche Mindestkompetenz erforderlich, um die Qualität der Dienstleister, regelmäßig über Ausschreibungsverfahren, einschätzen und später auch kontrollieren zu können.

Vorschläge:

- Schaffung von interdisziplinären Qualifizierungs- und Weiterbildungsmöglichkeiten für Aufgaben des Verfahrensmanagements.

- Herausbildung des Berufsbildes eines „Flächenressourcenmanagers“ mit entsprechenden Ausbildungsgängen über die IHK / Architektenkammern.

Verfahrenseffizienz bei förmlichen Planungs- und Genehmigungsverfahren und informellen Prozessen; Reduktion von Komplexität

In den Organisationsstrukturen wurden untersucht:

- Förmliche Planungs- und Genehmigungsverfahren, in der Regel im Zusammenhang mit der Realisierung von Einzelmaßnahmen.
- Informelle Prozesse zu Einzelmaßnahmen sowie standortübergreifende Konzepte des Flächenressourcenmanagements.

Im Mittelpunkt der förmlichen Verfahren für Flächenrecyclingprojekte standen:

- Verfahrenstyp 1: Flächenressourcenmanagement im Rahmen der regulären Bauleitplanung
- Verfahrenstyp 2: Flächenressourcenmanagement im Rahmen der regulären Bauleitplanung unter Einbeziehung eines Sanierungsplanes nach BBodSchG
- Verfahrenstyp 3: Realisierung von Einzelprojekten im Rahmen von §34 BauGB

Informelle Ansätze wurden ebenfalls auf unterschiedlicher Maßstabsebene mit einbezogen:

- Verfahrenstyp 4: Flächenressourcenmanagement in kommunaler Regie, einschließlich Standortentwicklung mit privaten Partner (ÖPP)
- Verfahrenstyp 5: Flächenressourcenmanagement in interkommunaler Flächennutzungs- und Regionalplanung

Ein ganz wesentlicher Aspekt für effizientes Flächenressourcenmanagement zieht sich bei Organisation und Verfahren wie ein roter Faden durch fast alle der untersuchten kommunalen Organisationsstrukturen: die Bündelung von Verfahrenskompetenzen. Dies umfasst die Konzentrierung der wichtigen und prozesssteuernden Entscheidungen in einer leitenden Verwaltungsstelle, einschließlich der Koordinierung und Beteiligung der relevanten öffentlichen und privaten Akteure, die für die jeweilige flächenhaushaltspolitische Strategie, Initiative oder das jeweilige konkrete Projekt von entscheidender Bedeutung sind. Bei den untersuchten Organisationsstrukturen fand sich diese Bündelungsfunktion vor allem in der Verwaltungsspitze (Oberbürgermeister, Bürgermeister) oder auch im Planungsdezernat / Planungsamt der Kommune. Eine entscheidende Rolle für ein

effizientes Flächenressourcenmanagement spielt die funktionierende Zusammenarbeit mit anderen Fachämtern (vor allem Umweltamt, ggf. Denkmalschutzamt und anderen kommunalen oder auch übergeordneten staatlichen Behörden). Hierbei sind klar definierte Verfahrensabläufe von Vorteil (z.B. die Beteiligung des Umweltamtes bei Innenentwicklungsmaßnahmen zu einem frühen Zeitpunkt, so bei der Stadt Offenbach). Organisation und Verfahren müssen eine gebündelte, aber auch für Kooperationen flexible Struktur aufweisen, um in komplexen, unter Umständen auch unvorhergesehenen Situationen adäquat und entsprechend abgestimmt handeln zu können. Ämterübergreifende Arbeitsgruppen, in die auch die privaten Akteure wie Eigentümer, Projektentwickler, Banken etc. eingebunden worden sind, fungieren hierbei nicht nur bei kommunal organisierten Projekten sondern auch bei ÖPP-Vorhaben oder auch genossenschaftlichen Organisationsstrukturen des Flächenressourcenmanagements - letztere insbesondere als spezifisches Modell für Bestandsimmobilien - als „Schmiermittel“ im komplexen Verfahrensablauf.

Komplexität wird zudem reduziert durch den Einsatz von sogenannten Gebietsmanagern (z.B. in der Stadt Kassel, wo Gebietsmanager für einen Stadtteil und ein Sonderprojekt zuständig sind). Ein weiteres Beispiel ist die AÖR „wir4“, wo Interessenten für Flächen von zuständigen Mitarbeitern intensiv betreut werden.

Eine intensive und offene Kommunikation zwischen den Beteiligten ist auch bei den interkommunalen Organisationsstrukturen nicht nur eine Verfahrensfrage, sondern muss ebenfalls praktisch organisiert werden. Sie wird als elementarer Bestandteil für das Gelingen effizienten Flächenressourcenmanagements angesehen. Gute Beispiele hierfür sind der Zweckverband Rheingau, bei dem sich die Bürgermeister der beteiligten Kommunen regelmäßig austauschen oder auch die interkommunal organisierte wir4 - AÖR.

Defizite:

Es existieren oft verschiedene Ansprechpartner für Projekte der Flächenentwicklung in unterschiedlichen Zuständigkeiten.

Das Verfahrensmanagement ist vielfach zersplittert, daraus resultiert in der Regel eine nur mangelnde Kommunikation unter den Projektbeteiligten.

Die vielfach komplexen Verfahrensstränge und -entscheidungen sind oftmals unkoordiniert, was regelmäßig zu zeitlichen Friktionen und Risiken für Kommune und Vorhabenträger führt.

Vorschläge:

- Frühzeitige Bildung von amts- und fachübergreifenden Arbeitsgruppen unter Einbindung aller entscheidungsrelevanten öffentlichen und privaten Partner.

- Frühzeitig abgestimmter Zeit-, Wirtschafts- und Maßnahmenplan mit klarer Aufgabenverteilung.
- Schaffung einer koordinierenden, verfahrensleitenden Organisationseinheit als zentraler Ansprechpartner.
- Laufende Kontrolle der Einhaltung des Zeit-, Wirtschafts- und Maßnahmenplans.

Einsatz und Erfahrungen mit formellen bauplanungsrechtlichen und informellen Instrumenten

(1) Formelle städtebauliche Planungen und Instrumente

Nach wie vor werden einige Strategien und dann auch Projekte des Flächenressourcenmanagements mit Instrumenten der klassischen Bauleitplanung (hierbei vor allem Bebauungsplan, vorhabenbezogener Bebauungsplan) angegangen. Der Flächennutzungsplan (FNP) scheint bislang nur selten als strategisches Instrument eingesetzt zu werden, um etwa überschüssige Baulandreserven zu reduzieren und dadurch die Entwicklung auf den Innenbereich zu fokussieren¹⁸. Er fungiert damit bislang weniger als strategisches Gestaltungsinstrument für das kommunale Flächenressourcenmanagement insgesamt. So geht die kommunale Planungshoheit z.B. auch in der Stadt Trier nicht so weit, dass bestehende Wohnflächen zugunsten eines stärkeren Flächenrecyclings zurückgenommen werden. Eine FNP-Änderung zur Neuausweisung wohnwirtschaftlicher Flächen wurde allerdings zumindest in einem bedeutsamen Fall gestoppt, und dies auch mit Blick auf vorhandene Potenziale der Konversion.

Im Bereich des Zweckverbandes Rheingau nahmen die einzelnen Kommunen geplante Neuausweisungen von Flächen für Wohnen und Gewerbe im Flächennutzungsplan zurück: Waren im FNP bereits neue Wohn- und Gewerbe-Flächen ausgewiesen, diese aber seit 20 Jahre nicht umgesetzt, so wurden diese Ausweisungen rückgängig gemacht. Die Kommunen setzen auf die Innenentwicklung mit dem Schließen von Baulücken und Flächenarrondierungen an den Rändern der Siedlungsbereiche.

Unter den diversen rechtlichen Instrumentarien, die das BauGB zur Entwicklung von Flächen bereit hält, spielt aus planerischer Sicht die Variante der Zulassung von Vorhaben im unbeplanten Innenbereich, also in Gebieten im Bebauungszusammenhang aber ohne Bebauungsplan gem. § 34 BauGB, eine große Rolle. Hierbei entstehen allerdings immer wieder praktische Probleme im Bereich der gesetzlichen

¹⁸Vgl. die Ansätze im untersuchten Organisationsform des Zweckverbands Rheingau; vgl. ferner die Ansätze in der Stadt Stuttgart unter <http://www.stuttgart.de/bauflaechen>

Voraussetzung des „Einfügens in die nähere Umgebung“. Der Gesetzgeber hat zuletzt in einem Regierungsentwurf zur Novellierung des Bauplanungsrechts vom 4.7.2012 – Entwurf eines „Gesetzes zur Stärkung der Innenentwicklung in den Städten und Gemeinden und weiteren Fortentwicklung des Städtebaurechts“¹⁹ – auch Veränderungen im Rahmen des § 34 BauGB im Interesse einer leichteren Vorhabenrealisierung im unbeplanten Innenbereich vorgeschlagen (hierzu näher im Anhang 1 „Standortbezogene Rechtsfragen ...“).

Der vom Gesetzgeber in der Novelle von 2007 geschaffene Bebauungsplan der Innenentwicklung nach § 13a BauGB scheint – jedenfalls bei den hier untersuchten kommunalen Beispielen und vor allem im Hinblick auf größere Areale – (noch?) nicht die Impulswirkung für eine prioritäre Innenentwicklung entfaltet zu haben. Die jüngste einschlägige empirische Untersuchung belegt diese Annahme: Sie weist zwar darauf hin, dass der B-Plan der Innenentwicklung u.a. auch zu Zwecken der Nachverdichtung mittlerweile Akzeptanz in der kommunalen Planungspraxis gefunden hat. Die durchgeführte Untersuchung verdeutlicht allerdings seinen Einsatz in hoher %-Zahl bis hin zu 90 % für Flächen unter 2 ha (Fallgruppe 1 des § 13a BauGB)²⁰. Die interviewten Fachleute aus den hier untersuchten kommunalen Organisationsstrukturen erwähnten dieses Instrument ebenfalls nur bei der Entwicklung kleinerer innerstädtischer Flächen (z.B. Regionalverband Mittler Oberrhein). Ferner lassen die durchgeführten Interviews darauf schließen, dass der in § 13a BauGB angelegte Zeitgewinn durch möglichen Verzicht auf naturschutzrechtliche Eingriffsregelung und Umweltprüfung im Vergleich zur klassischen Entwicklung über B-Pläne überwiegend nicht als entscheidender Anreiz für die Wahl dieses Weges wahrgenommen wird. Realer Hintergrund hierfür ist bei umfangreicheren Projekten oftmals auch das Erfordernis zeitintensiver artenschutzrechtlicher Stellungnahmen und Befreiungen, die aufgrund der Regelungen des europäischen Naturschutz- und Artenschutzrechts (Flora-Fauna-Habitat-(FFH) / Vogelschutzrichtlinie) erforderlich werden. Es wird zudem angemerkt, dass das herkömmliche Bebauungsplanverfahren

19

<http://www.bmvbs.de/cae/servlet/contentblob/86970/publicationFile/59664/baugesetzbuch-regierungsentwurf-2012.pdf>;

²⁰ Vgl. *Siedentop/Krause-Junk/Junesch/Fina*, Nachhaltige Innenentwicklung durch beschleunigte Planung? Analyse der Anwendung von § 13 a BauGB in baden-württembergischen Kommunen, Mai 2010, S. 12 f. und in Bezug auf Baden-Württemberg S. 27; im Internet abrufbar unter

<http://www.fachdokumente.lubw.baden-wuerttemberg.de/servlet/is/98405/BWR28002-Siedentop.pdf?command=downloadContent&filename=BWR28002-Siedentop.pdf&FIS=203>

oftmals auch sehr rasch verlaufen kann. Von Investorensseite her scheint es ferner immer wieder den Bedarf nach Planungssicherheit über das Regelverfahren der Bebauungsplanung zu geben.

Aus diversen, in diesem Vorhaben untersuchten kommunalen Organisationsstrukturen wurde auf ein wichtiges Instrument des Städtebaurechts hingewiesen, dass im Verfahren eine bündelnde und konsensuale Wirkung entfalten kann: Gemeint ist der städtebauliche Vertrag nach § 11 BauGB, der in seinem Anwendungsbereich in der BauGB-Novelle von 2011 im Hinblick auf Ziele des Klimaschutzes und auf regenerative Energien konkretisiert worden ist. Der städtebauliche Vertrag kann vor allem bei den in der Praxis sehr häufigen ÖPP-Projekten auf sog. B-Flächen mit privater Co-Finanzierung in der Variante als sog. städtebaulicher Rahmenvertrag schon im Vorfeld dazu dienen, eine grundsätzliche Übereinstimmung über Ziele und Inhalte der Flächenentwicklung zu erzielen. Aus mehreren der untersuchten Organisationsstrukturen wurde auf die damit verbundene Bedeutung und die Vorteile hingewiesen, die der Einsatz dieses vertraglichen Instruments für den späteren Ablauf von Projekten haben kann. Insbesondere bei ÖPP-Projekten können Rahmenverträge im Zuge des späteren Verfahrens durch konkretere Vereinbarungen zwischen den öffentlichen und privaten Partnern, etwa über Arbeitsabläufe und Arbeitsteilungen, Kostenaspekte etc. ergänzt werden, was eine weitere bündelnde und koordinierende Wirkung im komplexen Verfahren hat und die Realisierungschancen für das Gesamtvorhaben deutlich steigert.

Defizite:

Der FNP wird als strategisches Steuerungsinstrument zur stärkeren Förderung der Innenentwicklung nur unzureichend genutzt.

Die Akzeptanz und Anwendung des § 13a BauGB bezieht sich wie oben ausgeführt in sehr hohem Maße auf Flächen unter 2 ha. Für größere Flächenentwicklungen im Innenbereich scheint die verfahrensbezogene Anreizwirkung zur prioritären Innenentwicklung (noch?) nicht zu greifen.

Vorschläge:

- Begründungspflichten, verbunden mit Ermittlungspflichten bzgl. vorhandener Innenpotenziale, für die kommunale Entwicklung auf der „grünen Wiese“ (nunmehr auch im Regierungsentwurf zur Änderung des BauGB zur Stärkung der kommunalen Innenentwicklung vom 4.7.2012 enthalten, (hierzu näher im Anhang 1 „Standortbezogene Rechtsfragen ...“).
- Stärkerer Einsatz des Instruments des städtebaulichen Vertrags zur konsensualen Standortentwicklung im Innenbereich, insbesondere auch zur Etablierung nachhaltiger Ver- und Entsorgungsstrukturen in neuen Baugebieten.

(2) Bedeutung informeller Planungen und Instrumente,
Marktorientierung und Flexibilität

Die Querauswertung der untersuchten Organisationsstrukturen zeigt auf, dass eine strategische Standortplanung und -entwicklung schon im Vorfeld der formellen Planungen nach dem BauGB ein wichtiger Schlüssel für die erfolgreiche Realisierung von Projekten des Flächenressourcenmanagements ist. Hierbei kommt informellen Instrumenten wie der Entwicklung städtebaulicher Konzepte und interkommunal / regional abgestimmter Nutzungskonzepte eine weichenstellende Bedeutung von Anfang an zu.

Die übergreifende Auswertung der untersuchten Organisationsstrukturen verdeutlicht ferner, dass es im Hinblick auf die konkrete Standortentwicklung für größere Projekte im Innenbereich erfolgsversprechender sein kann, weniger auf eine klassische städtebauliche Planung, sondern dezidiert auf frühe Marktforschung und Produktorientierung abzustellen. Dies bedeutet eine Kombination von planerischer und marktorientierter Vorgehensweise, wobei Vorfragen zu beantworten sind wie etwa:

- 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?

Aus der Praxis der Standortentwicklung in öffentlich-privater Partnerschaft (ÖPP, Beispiel EGP, Trier-Petrisberg) wird darauf hingewiesen, dass das Planungsmodell der 70er Jahre - eher -aus der Perspektive einer „planbaren“ Flächenentwicklung und nach mehr oder weniger überkommenen Nutzungs-Clustern - angesichts von beschleunigten Nutzungszyklen und veränderten Bedarfsstrukturen als zu wenig bedürfnisorientiert abzulehnen ist. Im Vorfeld und auch während formeller Planungen sind Flexibilität in der Gesamtentwicklung, eine der Planung vorgeschaltete intensive Marktanalyse und -forschung sowie laufende Wirtschaftlichkeitsberechnungen essenzielle Instrumente, um vor allem großflächige Projekte der Innenentwicklung erfolgsversprechend realisieren zu können.

Defizite:

Es scheinen Potenziale brach zu liegen, um die Steuerungsmöglichkeiten vorgeschalteter informeller Planungen im Interesse der Realisierung von Projekten der Innenentwicklung besser zu nutzen.

Vorschläge:

- Schon informelle städtebauliche Planungen wie städtebauliche Konzepte, informelle Vorplanungen, interkommunale Abstimmungen u. Ä. sollten im Hinblick auf konkrete Standortentwicklungen frühzeitig mit markt-, akteurs- und nutzerorientierten Ansätzen sowie Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen kombiniert werden.
- (3) Einbindung privater Akteure in die Organisationsstruktur und Projektabwicklung

Nicht nur bei institutionalisierten Modellen von ÖPP (etwa in GmbH-Form), sondern vor allem auch bei Vorhaben in kleineren Gemeinden, die über weniger personelle und sachliche Ressourcen verfügen, spielen die Kooperation und die Einbindung privater Partner und Experten eine entscheidende Rolle für effizientes Flächenressourcenmanagement. Ob der Input Privater fruchtbare Wirkungen hat, ist ebenfalls eine Frage der Organisation und des Verfahrens in den jeweiligen Strukturen und Projekten.

An geeigneten, speziell auf die Kooperation mit Privaten zugeschnittenen Modellen fehlt es nicht. So ist in der Querauswertung der untersuchten Modelle zunächst die oben schon erwähnte institutionalisierte Einbindung Privater in eine gemeinsame - sog. gemischtwirtschaftliche - GmbH zu beleuchten. Hierbei kommt es vor allem auf klare Zielsetzungen und Aufgabenverteilungen an, um privates Know-how effizient einbinden und nutzen zu können. In der Mehrzahl der untersuchten kommunalen Modelle, vor allem in den kleineren Gemeinden, wird Expertise außerhalb der Verwaltungseinheiten eingekauft, also etwa Dienstleistungen von Maklern, Finanzinstituten, Projektentwicklern usw. In beiden Varianten stellt die Kooperation mit den privaten Grundstückseigentümern eine zentrale Herausforderung für das Flächenressourcenmanagement dar, denn hierbei sind oftmals schon von Anfang an Konflikte über Grundstückspreise und unterschiedliche Nutzungsideen auszuräumen. Eine offene und akzeptable Kooperationskultur „auf Augenhöhe“ mit dem privaten Sektor ist daher eine wichtige Erfolgsbedingung für ein funktionierendes kommunales Flächenressourcenmanagement, bei dem die öffentliche Hand auf Ressourcen und Know-how privater Experten angewiesen ist.

Der ideale Kooperationspartner für die Kommune wäre ein Dienstleistungsunternehmen, das das Flächenressourcenmanagement dauerhaft und zukunftsgerichtet in sein Portfolio einbezieht. An einem solchen Unternehmen könnten, je nach Typik der Region, kommunale oder auch interkommunale Anteile variabler Größenordnungen gehalten werden. Allerdings ist auf die vergaberechtlich brisante und noch nicht endgültig geklärte Problematik hinzuweisen, dass eine kommunale oder interkommunale ÖPP-Entwicklungsgesellschaft nicht in jedem Fall damit rechnen kann, von den an ihr beteiligten

öffentlichen Körperschaften Aufträge zu erhalten, die an sie ohne Ausschreibung und damit ohne Wettbewerb mit privaten Konkurrenzunternehmen vergeben werden (hierzu näher die vergaberechtlichen Ausführungen im Anhang 1).

Defizite:

Teilweise fehlt es an einer Kooperationskultur zwischen öffentlicher Hand und Privaten, die ein effizientes Flächenressourcenmanagement durch geeignete Kommunikationsstrukturen und ein zeit- und maßnahmenorientiertes Prozedere ermöglichen. Hierbei wird kritisiert, dass es insbesondere in Strukturen der Regelverwaltung an zuständigen Ansprechpartnern mangelt, die „auf gleicher Augenhöhe“ mit privaten Partnern in komplexen Projekten adäquate Verfahrenswege zu organisieren wissen. Dies ist weniger eine Organisations- sondern vor allem eine Verfahrensfrage.

Vorschläge:

- Schaffung von interdisziplinären Qualifizierungs- und Weiterbildungsmöglichkeiten für Aufgaben des Verfahrensmanagements.
- Herausbildung des Berufsbildes eines „Flächenressourcenmanagers“ mit Kompetenzen an den inhaltlichen Schnittstellen von örtlicher und überörtlicher Planung, Finanzierung, Wirtschaftsförderung, Recht und nicht zuletzt Umwelt-, Ressourcen- und Klimaschutz; Aufbau entsprechender Ausbildungsgänge über die IHK / Architektenkammern (s. auch vorangegangener Punkt „Spezifische Kompetenzen im Flächenressourcenmanagement“).

(4) Strategie zur Einbindung privater Grundstückseigentümer

In der Querauswertung der kommunalen Organisationsstrukturen lassen sich keine spezifischen Strategien erkennen, wie die privaten Grundstückseigentümer am wirkungsvollsten in die Flächenentwicklung eingebunden werden können. Die Anbahnung von Kontakten scheint in der Praxis sehr vielfältig zu sein, teils über die Kommune (z. B. in Kassel, wo die kommunale Verwaltung Projekte initiiert teils auf Initiative der privaten Eigentümer selbst). Stellenweise kommen private Grundstücksbesitzer selbst auf die Kommune zu, wenn es zu einem Bruchfallen von größeren Liegenschaften kommen sollte (Stadt Offenbach). Es zeigt sich in den Befragungen, dass insgesamt eher selektive, nicht an den unterschiedlichen Eigentümerstrukturen orientierte Herangehensweisen existieren.

Vorteilhaft ist es, wenn die Kontakte zu den Eigentümern vor allem auf hoher kommunalpolitischer Ebene (bei kleineren Gemeinden die Bürgermeister, bei Städten die Dezernenten oder Beigeordneten) gebündelt werden.

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 (so die Erfahrung der EGP Trier). Generell ist auch hier auf die Bedeutung einer kooperationsfähigen Kommunikationskultur „auf unternehmerischer Augenhöhe“ hinzuweisen (s.o. vorheriger Punkt).

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).

Defizite:

In der kommunalen Praxis scheint es oftmals an einer gezielten strategischen Einbindung der privaten Grundstückseigentümer zu mangeln. Die Ansätze sind äußerst verschieden und vorwiegend einzelprojektbezogen.

Vorschläge:

- Einrichtung eines dauerhaften Systems gezielter Kontaktpflege zu den Grundstückseigentümern in zentraler Zuständigkeit der Verwaltungseinheit, die koordinierend für das Flächenressourcenmanagement zuständig ist (etwa auch informelle Meetings mit immobilienwirtschaftlichen Akteuren, Veranstaltungen im Themenbereich „Flächenressourcenmanagement / Flächenpotenziale“).
 - Schaffung von mehr Transparenz und Entwicklungschancen durch Informationen über Flächenpotenziale im Bestand der Kommune (etwa über Flächen-Informations-Plattformen, auch internetbasiert²¹).
- (5) Finanzierung der Organisationsstruktur (temporär über Fördermittel / dauerhaft über Haushalt)

Für die Kontinuität der Aufgabe „Flächenmanagement / Flächenrecycling“ ist die thematische Einbindung in eine dauerhafte

²¹ Vgl. etwa auch den internetbasierten Ansatz eines „Nachhaltigen Bauflächenmanagements“ in der Stadt Stuttgart:
<http://gis.stuttgart.de/nbs/stplnbs.html>

kommunale Organisationseinheit wie etwa das Planungsamt oder auch ein Amt für nachhaltige Stadtentwicklung (Stadt Ludwigsburg) vorteilhaft. Hiermit sind dann auch dauerhaft Haushaltsmittel gebunden, die – so kommunalpolitisch gewollt – eine Fortführung dieser wichtigen Stadtentwicklungsaufgabe ermöglichen. In interkommunalen Strukturen wie z.B. Zweckverbänden oder gemeinsamen Anstalten des öffentlichen Rechts können Umlagen und auch Grundstücksverkäufe die Aufgabenfortführung finanziell sichern. Es liegt auf der Hand, dass temporäre Finanzierungen keine längerfristige oder gar dauerhafte Aufgabenwahrnehmung des Flächenressourcenmanagements garantieren können. Der Großteil der untersuchten Organisationsstrukturen versucht projektbezogen Drittmittel einzuwerben, um so die eigene finanzielle Ausstattung zu verbessern und sich dadurch ggf. mit temporärem Personal zu verstärken.

Fördermittel sind für die untersuchten Organisationsstrukturen von großer Bedeutung. Hierzu gibt es in den kommunalen Verwaltungen z.T. Zuständigkeiten einzelner Personen, die sich nur mit dem Thema Fördermittel beschäftigen. Die Stadt Offenbach unterhält z.B. eine Fördermittelstelle, im Projektbeispiel Meerane kümmert sich eine Person gezielt um die Bündelungsmöglichkeit bei Fördermitteln.

Für die Organisationsstruktur einer ÖPP-GmbH wird darauf hingewiesen, dass es weniger das Ausschöpfen einer temporären Förderkulisse ist, die eine finanziell tragfähige Basis für die Flächenentwicklung schafft, sondern die anfängliche Ausstattung mit hinreichender Liquidität der Gesellschaft. Dies ist gerade in den Anfangsjahren essenziell, da die Gesellschaft in dieser Phase erhebliche Vorab-Finanzierungen und Belastungen zu tragen hat.

Defizite:

Es mangelt vielfach an dauerhaften Finanzierungsquellen für die Thematik des Flächenressourcenmanagements. Nach Ende einer projektbezogenen Finanzierung endet vielfach auch die Initiative, Flächenressourcenmanagement konzeptionell weiter zu betreiben. Flächenressourcenmanagement ist aber eine Daueraufgabe nachhaltiger Stadtentwicklung.

Zudem nimmt die Frage der Finanzierung sehr komplexe Formen an, nicht zuletzt wegen der Vielzahl unterschiedlicher nationaler und europäischer Fördertöpfe, was spezifische Kenntnisse erfordert.

Vorschläge:

- Schaffung einer dauerhaften Stelle in der Organisation für Finanzierungsfragen und -verfahren.
- Herausbildung des Berufsbildes eines „Flächenressourcenmanagers“ mit entsprechenden Ausbildungsgängen über die IHK / Architektenkammern (s. auch

vorangegangener Punkt „Spezifische Kompetenzen - auch hinsichtlich Finanzierungsfragen - im Flächenressourcenmanagement“).

- Aktuell gehaltene Informationsplattformen von übergeordneten Stellen (am besten Landesministerien) mit Finanzierungshinweisen, Informationen über Förderprogramme etc.; hiermit verbunden: zentrale Informations- und Ansprechstellen bei den kommunalen Spitzenverbänden. Das Umweltbundesamt hatte hierzu schon im Jahr 2000 einen „Leitfaden über Finanzierungsmöglichkeiten und -hilfen in der Altlastenbearbeitung und im Brachflächenrecycling“ erarbeitet²².

Vgl. ferner die kritischen Hinweise und Vorschläge aus unternehmerischer Sicht der Flächenentwicklung im Anhang 2.

(6) Breitenwirkung, Marketing und Öffentlichkeitsarbeit

Über alle untersuchten Organisationsstrukturen hinweg hat sich herausgestellt, dass der Themenkomplex des Marketings und der Öffentlichkeitsarbeit eine der wesentlichen Erfolgsfaktoren für effizientes Flächenressourcenmanagement ist. Hierbei kommt es weniger auf die Organisationsstruktur an. Vielmehr sind Initiativen - ggf. auch unter Einbindung privater Experten - gefragt, die schon möglichst früh Transparenz über die Nutzung der Flächen schaffen und Interesse bei Bürgerschaft und potenziellen Investoren wecken. Dies kann beispielsweise durch umfangreiche und gezielte Informationen über das Internet geschehen. Ganz bewusst wird aber auch über Bürgerversammlungen oder Zukunftskonferenzen, teilweise auch mit professioneller Moderation, auf eine aktive Einbindung der Bürgerschaft gesetzt. In der Stadt Offenbach z.B. wurden Mitarbeiter gezielt geschult, um Bürgerversammlungen moderieren zu können.

Aus Sicht des Flächenressourcenmanagements sind allerdings die Aufgabenfelder der Bürgerbeteiligung im Planungsverfahren (hierzu unten Punkt (7)) und der Öffentlichkeitsarbeit / des Marketings in Bezug auf das konkrete Projekt zu unterscheiden. Bürgerbeteiligung im Vorfeld und innerhalb des Planungsverfahrens ist eine Aufgabe der Kommune, das standortbezogene Marketing bzgl. der zu entwickelnden Flächen fällt in den Bereich des Flächenentwicklers. Beide Bereiche müssen allerdings so gut wie möglich aufeinander abgestimmt und eventuell auch miteinander verzahnt werden. Die größte

²² G. Süßkraut; W. Visser; A. W. Burgers (2003): Ökonomische Aspekte der Altlastensanierung. Leitfaden über Finanzierungsmöglichkeiten und -hilfen in der Altlastenbearbeitung und im Brachflächenrecycling. Vorhaben im Rahmen des Umweltforschungsplanes des BMU, FKZ: 298 77 750

Herausforderung für ein standortbezogenes Marketing kann ggf. darin bestehen, zunächst eine nicht vorhandene Nachfrage für die Flächen überhaupt erst zu erzeugen und die Entwicklung des Standorts in ihrer Dynamik aufrecht zu erhalten (vgl. hierzu näher die ausführlichere Beschreibung des Projektbeispiels Trier Petrisberg im Anhang 6).

Bei den interkommunalen Modellen steht die Vermarktung der Flächen im besten Fall integriert im inhaltlichen Zusammenhang mit den Entwicklungszielen der Region (etwa Tourismus, vgl. Zweckverband Rheingau) und schafft auf diese Weise einen zweckgerichteten Mehrwert bei Werbung und eine gesteigerte Breitenwirkung.

Die untersuchten unternehmensbezogenen Organisationsstrukturen wie die kommunale AöR oder die GmbH erkennen und etablieren die Bedeutung des Marketings für die zu entwickelnden Flächen als Unternehmensaufgabe. Sie sehen darüber hinaus aber durchaus auch das Erfordernis und den Effekt sich hierbei selbst als „Marke“ in Szene zu setzen und bekannt zu machen (AöR „wir 4“, EGP Trier). Ein Marketing, das strategisch einen positiven Imagewandel gerade auf industriell oder gewerblich vorgenutzten Flächen einleiten kann, wird zutreffend als unabdingbares Instrument für die Entwicklungsfähigkeit der Flächen erkannt und deshalb auch über die entsprechenden Entwicklungsphasen hinweg produkt- wie kundenorientiert mit entsprechendem Mitteleinsatz durchgeführt (EGP Trier).

Defizite:

Die Bedeutung eines frühzeitigen Marketings der zu entwickelnden Flächen für den Realisierungserfolg des Vorhabens insgesamt scheint in der kommunalen Praxis noch nicht vollständig erkannt worden zu sein.

Vorschläge:

- 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.
- Förderprogramme und insbesondere Städtebaufördermittel sollten nicht nur für Infrastrukturmaßnahmen eingesetzt werden dürfen, sondern auch für gesamtkonzeptionelle Maßnahmen wie etwa das standortbezogene Marketing oder die Öffentlichkeitsarbeit.

(7) Art der Zusammenarbeit mit der Kommunalpolitik

Für effizientes Flächenressourcenmanagement gilt nach wie vor die Devise: „Ohne den Rückhalt der Kommunalpolitik geht nichts!“ Dauerhafte Akzeptanz und Unterstützung der politischen Entscheidungsträger in der Kommune sind elementare Bedingungen für den Erfolg von entsprechenden Strategien, Initiativen und hieraus folgenden Projekten. Die politische Anbindung, Rückkopplung und Absicherung der jeweiligen Planungen und Vorhaben können teilweise schon organisatorisch gewährleistet sein (etwa administrative, ggf. sogar projektbezogene Entscheidungseinheiten in der Verwaltungsspitze, z.B. Stabsstellen, „Task Forces“ und Ähnliches beim Bürger-/Oberbürgermeister²³).

Hilfreich und sinnvoll ist die Verzahnung der beabsichtigten Entwicklung mit politisch getragenen Leitbildern, Initiativen (Gemeinde Bischweier) oder besser noch Stadtentwicklungskonzepten (Stadt Ludwigsburg), die definitiv auf die prioritäre Innenentwicklung setzen. Bei den interkommunalen Organisationsstrukturen wird die Rückbindung über Beschlüsse der politischen Gremien hergestellt (Regionalparlament, vgl. Regionalverband mittlerer Oberrhein, Zweckverbandsversammlungen ZRK Kassel und ZV Rheingau). Eine funktionierende Zusammenarbeit zwischen Kommunen ist allerdings kein Garant für prioritäre Innenentwicklung: Die Erfahrung zeigt, dass es zwischen mehreren Kommunen schneller zu einem Konsens zu Projekten der Außenentwicklung kommt, weil diese Vorhaben insgesamt weniger Konflikt- und Verteilungsfragen aufwerfen.

Auch für die unternehmerischen Organisationsstrukturen sind die Rückbindung der Flächenentwicklung an die Kommunalpolitik und deren dauerhafte Unterstützung generelle Erfolgsbedingungen für die jeweiligen Projekte. Dies schon aus den Gründen, dass letztendlich das Kommunalparlament die bauplanerischen Satzungsentscheidungen trifft, mit wichtigen städtebaulichen Verträgen einverstanden sein muss und die Projektentwicklung an den Rhythmus der kommunalparlamentarischen Entscheidungszyklen angepasst sein sollte, um Verzögerungen im Verfahrensablauf zu vermeiden.

Defizite:

Zielvereinbarungen des ressourcenschonenden Flächenmanagements sind noch zu selten als verbindliche politische Vorgaben der Kommunen verankert worden.

²³ S. auch oben Punkt - „Verfahrenseffizienz“.

Vorschläge:

- Feste und verbindliche Verankerung der Ziele und Strategien des Flächenressourcenmanagements in kommunalpolitischen Grundsatzbeschlüssen und Stadtentwicklungskonzepten.
- Prioritäre Ausrichtung der Förderkulisse für infrastrukturelle Fördergelder aus Bundes- und Landesprogrammen an nachweisbaren Zielen und Strategien des kommunalen Flächenressourcenmanagements.

(8) Zusammenarbeit mit der Bürgerschaft

Über alle untersuchten Organisationsstrukturen hinweg wird der Zusammenarbeit mit der Bürgerschaft bei den Themen „Flächenmanagement / Flächenrecycling“ eine wichtige praktische Bedeutung beigemessen. Dies geht zum Einen auf einen demokratischen Ansatz der Partizipation an Verwaltungsentscheidungen zurück (etwa über informelle Varianten wie Bürgerversammlungen und Ähnliches, aber auch über die Beteiligung im Bebauungsplanverfahren), steht zum anderen aber auch in deutlichem Zusammenhang mit der Frage der „Breitenwirkung“ und des „Marketing“ für die jeweiligen Vorhaben (vgl. zu diesen Ansätzen und Instrumenten unter Pkt. (5)).

Insbesondere bei der Innenentwicklung werden die relevanten Themenfelder oftmals an die Bürger rückgekoppelt und diese zu einer aktiven Mitgestaltung der zukünftigen Entwicklung ihrer Kommune eingeladen. Dies spiegelt sich dann beispielsweise in von Bürgern und Kommunen gemeinsam erstellten Stadtentwicklungskonzepten wider (Stadt Ludwigsburg). Die Zusammenarbeit mit der Bürgerschaft gewinnt insgesamt für die Realisierungschancen von Vorhaben der Innenentwicklung an Bedeutung (in jüngerer Zeit vor allem im Zusammenhang mit der zunehmenden Lärmproblematik). Bürgerbeteiligung ist daher integraler Bestandteil insbesondere für effizientes Flächenrecycling.

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 können²⁴. Diese Funktion des neutralen Mediators ist gerade auch in komplexen und

²⁴ Hierzu etwa *Langer/Oppermann/Humborg* Win-Win-Lösungen im Flächenmanagement.

Kooperatives Flächenmanagement zwischen Wirtschaft, Verwaltung und Bürgerschaft: Problemtypologien, Einigungspotenziale und Akteurskonstellationen in Baden-Württemberg, Band 1: Forschungsbericht, März 2003; im Netz unter: http://www.fachdokumente.lubw.baden-wuerttemberg.de/servlet/is/40138/BWC20023SBer.pdf?command=downloadContent&file_name=BWC20023SBer.pdf&FIS=161

konfliktbeladenen Verfahren und Projekten des Flächenressourcenmanagements geeignet, Blockaden für die Innenentwicklung frühzeitig überwinden zu helfen und die Akzeptanz zu steigern.

Defizite:

Trotz einer Reihe dokumentierter guter Projektbeispiele scheinen die Bedeutung von frühzeitiger Transparenz und Partizipation der Bürgerschaft für die Realisierungschancen, die Beschleunigung des Verfahrens und das Image des Vorhabens in der kommunalen Praxis insgesamt noch nicht hinreichend genug erkannt worden zu sein.

Vorschläge:

- 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 im Zeitpunkt der Projektrealisierung.

6 Folgerungen und Empfehlungen aus den Untersuchungsergebnissen für Organisationsformen effizienten Flächenressourcenmanagements

Als Quintessenz dieses Vorhabens lässt sich im Ergebnis zunächst festhalten, dass in der kommunalen Praxis des Flächenressourcenmanagements eine Vielzahl projektbezogener Einzelfalllösungen existieren. Diese sind oftmals, angepasst an die spezifischen Gegebenheiten vor Ort, auch effizient, können jedoch nicht als übergreifende „Systemlösung“ hin zu einem Modell der Flächenkreislaufwirtschaft angesehen werden.

Nach Analyse der untersuchten Organisationsstrukturen scheint vor allem die über ein Einzelvorhaben oder Einzelprogramm hinausgehende Dauerhaftigkeit der Organisationsstruktur ein wesentliches Effizienzkriterium zu sein. Erst hierdurch manifestiert sich der politische Wille zu einer eben auch dauerhaft aktiven Flächenhaushaltspolitik.

Die Querauswertung der untersuchten Organisationsstrukturen zeigt, dass - je nach Situation der Kommune vor Ort und je nach ihrer regionalen Einbettung - unterschiedliche organisationsstrukturelle Lösungen wählbar sind. Diese sind abhängig von

- den siedlungsstrukturellen Rahmenbedingungen,
- der wirtschaftlichen Situation (wachsend/schrumpfend),
- der demografischen Entwicklung und
- landespolitischen sowie lokalen Rahmenbedingungen.

Organisationsübergreifend ist die große Bedeutung qualifizierten Personals für die Querschnittsaufgabe "Flächenressourcenmanagement" erkennbar.

6.1 Empfehlungen für Effizienzsteigerung kommunaler oder interkommunaler Organisationsstrukturen

Gemessen an den Zielstellungen kommunalen Flächenressourcenmanagements, die einleitend in Kap.1 beschrieben wurden, nämlich u.a.:

- dem nachhaltigen Umgang mit Boden,
- dem Schutz von Freiflächen und leistungsfähigen Böden,
- der Nutzung von Innenentwicklungspotenzialen durch Nachverdichtung, dem Schließen von Baulücken, dem Recycling von Brachflächen,

- der Optimierung des Nutzwertes von Flächen²⁵

sind zusammenfassend aus den untersuchten Organisationsstrukturen folgende Schlussfolgerungen und Empfehlungen für die kommunale Praxis festzuhalten:

Die Auswertung der in diesem Vorhaben untersuchten Organisationsstrukturen und das Feedback aus dem auch mit Praktikern besetzten Projektbeirat machen zunächst deutlich, dass es grundsätzlich nicht an geeigneten Ansätzen für Organisationsmodelle mangelt. Diese setzen in erster Linie auf der kommunalen Ebene an und binden private Akteure mit ein. Besonders hervorzuheben sind die neuen Strukturen in der Stadtverwaltung Ludwigsburg, die Genossenschaftslösung in Gießen und das ÖPP-Modell der EGP in Trier. Trotz vielfach vorhandener strategischer Leitlinien und politischer Beschlüsse zum Flächenressourcenmanagement ist es bisher nur bei dem ausgewählten Fallbeispiel der Stadt Ludwigsburg gelungen, die klassischen Strukturen der deutschen Bau- und Planungsverwaltung zu überwinden. Flächenressourcenmanagement kann dort schon heute als Bestandteil eines fachübergreifenden Referats „Nachhaltige Stadtentwicklung“ etabliert werden.

Das Referat Nachhaltige Stadtentwicklung in Ludwigsburg will von seinem Selbstverständnis her sicherstellen, dass die Verwaltung der Antrieb für die Weiterentwicklung der nachhaltigen Stadtentwicklung ist. Dies soll durch die Vernetzung über Fach- und Ressortgrenzen mit einer integrierten Arbeitsweise hinaus gewährleistet werden. Dadurch sollen die Beschlüsse des Gemeinderates effizient umgesetzt werden.

Komplementär kann sich eine Kommune je nach Situation auf dem Grundstücksmarkt vor Ort für ein verselbständigtes, stärker kommunalunternehmerisches Flächenressourcenmanagement mit privaten Partnern entscheiden. Hierfür stehen insbesondere die öffentlich-rechtliche Variante einer Anstalt des öffentlichen Rechts (AöR) oder auch die privatrechtliche Option einer kommunaleigenen oder gemischtwirtschaftlichen GmbH - letztere als Form einer PPP/ÖPP unter Einbindung privaten Know-hows und Kapitals - als geeignete Formen zur Verfügung. Beide Organisationsmöglichkeiten eröffnen prinzipiell auch die Kooperation mit anderen Kommunen als unternehmerische Partner und Teilhaber. Ferner sind genossenschaftliche Modelle denkbar, die geeignet sein können, im Sinne des genossenschaftlichen Grundgedankens kommunalpolitische Akzeptanz beim Flächenressourcenmanagement zu erzielen. Diese

²⁵ vgl. <http://www.fachdokumente.lubw.baden-wuerttemberg.de/servlet/is/20081/bs130005.html>

Variante „Kommunales Flächenressourcenmanagement in unternehmerisch organisierter Form“ ist vor allem gefragt, wenn die Kommune aktiv auf dem Markt der Siedlungs- und Standortentwicklung auftreten will.

Ein nach „harten“ wirtschaftlichen Zielstellungen, Vorgaben und Erfolgsbedingungen ausgerichtetes Flächenmanagement verlangt auf dem Markt der Grundstücksentwicklung nach selbständigen, flexiblen Entscheidungskompetenzen und -verfahren außerhalb der klassischen Verwaltungsabläufe und politischen Entscheidungswege. Hohe Bedeutung hat hierbei allerdings die ständige Rückkopplung des kommunalen Unternehmens an die politischen und unterschiedlichen fachbehördlichen Institutionen, um dauerhaft Unterstützung sowie Planungs- und Investitionssicherheit für die Projekte des Flächenressourcenmanagements in der Stadt zu sichern.

Die in diesem Forschungsvorhaben ausführlich geschilderte Organisationsstruktur einer öffentlich-privaten Partnerschaft (ÖPP) in der EGP Trier bietet in ihrer an harten wirtschaftlichen Erfolgskriterien orientierten Verfahrensweise ein hervorragendes Beispiel, wie komplexes Verfahrensmanagement und strategisches Standortmarketing im Interesse der kommunalen Innenentwicklung mit Hilfe privaten Know-hows städtebaulich wie wirtschaftlich erfolgreich bewältigt werden kann.

Erheblichen Rückenwind verleiht allerdings – dies unterstreichen die Praktiker von ÖPP-Ansätzen selbst sehr deutlich – ein dezidiert geäußertes Wille der Kommunalpolitik, Flächenressourcenmanagement im Sinne prioritärer Nutzung verfügbarer Innenpotenziale zu verfolgen und zu fördern. Es macht insofern einen Unterschied, ob man von einer Reihe erfolgreicher Einzelprojekte des Flächenrecyclings oder von erfolgreichen Bausteinen einer gezielten Strategie kommunalen Flächenressourcenmanagements spricht.

Flächenressourcenmanagement ist im Idealfall eine gebietsübergreifende, interkommunale und damit regionale Aufgabe. Denn eine überörtlich abgestimmte Siedlungspolitik wäre am ehesten in der Lage gewerbliche oder wohnliche Entwicklungsbedürfnisse auf Innenpotenzialen zu bündeln und dadurch parallel laufende Flächenneuinsprachnahmen mit Infrastrukturfolgekosten in einzelnen Kommunen zu reduzieren.

Auch in diesem Forschungsvorhaben wurde die Notwendigkeit, kommunale Initiativen interkommunal und regional zu flankieren, deutlich. Klassisches Instrument für die interkommunale Kooperation ist der kommunale Zweckverband. Er verfügt über eine starke kommunale Entscheidungslegitimation und Steuerungskraft in den interkommunalen Organen und ermöglicht operative Tätigkeiten. Dagegen wirken informelle interkommunale Kooperationen und neue Ansätze in der Regionalplanung nur koordinierend. Dennoch sehen viele Kommunen die Delegation von Aufgaben der Innenentwicklung an Zweckverbände immer

noch kritisch, sodass durchgreifende Impulse von Seiten der Kommunen wohl nicht zu erwarten sind.

Hervorzuhebendes organisationsstrukturelles Beispiel ist in diesem Forschungsvorhaben die interkommunale Kooperation im Rheingau. Die Vorteile des Zweckverbandes liegen u.a. in der engen Zusammenarbeit der beteiligten Kommunen und die Wahrnehmung des Zweckverbandes von anderen Kommunen / Organisationen von außen (kleine Kommunen schließen sich zusammen und erfahren dadurch eine andere Wahrnehmung auf überregionaler Ebene). Durch die Zweckverbandssatzung ist auch ein Aussteigen von Kommunen aus dem Verband erschwert und damit eine Kontinuität in der Umsetzung der langfristigen Ziele des Zweckverbandes sicher gestellt. Der Zweckverband kann sich auch um Fördergelder bewerben und die Organisation besitzt dann Vorteile bei der Abwicklung von solchen Förderprogrammen im Hinblick u.a. auf Fragen der Haftung, der Rechnungsprüfung, der Verwendungsnachweise etc.

Über die untersuchten Organisationsstrukturen hinweg ist zur Bedeutung des Flächenressourcenmanagements festzuhalten: Angesichts zwar verlangsamter, aber immer noch anhaltender Flächenneuanspruchnahme und angesichts der wachsenden Bedeutung von Flächenmanagement bei Stadtumbau, Energiewende und demographischem Wandel gilt es zunächst, effizientes Flächenressourcenmanagement als Daueraufgabe der Regelverwaltung zu verankern.

Die „Erfindung“ neuer Organisationsstrukturen erscheint der vorliegenden Analyse nach nicht notwendig, um das Thema in der kommunalen Praxis voranzutreiben. Entscheidend ist aber, dass die Kommune sich dieser Aufgabe strategisch stellt und ihre Ausgangslage

- nach ihren bestehenden Strukturen, Kompetenzen und Ressourcen vor Ort sowie
- nach ihrer Stellung in der Region analysiert und

hiernach die Organisationsfrage für das Ziel der Etablierung oder Weiterentwicklung eines effizienten Flächenressourcenmanagements kritisch hinterfragt und konkret beantwortet.

Für die Entscheidung im Sinne einer neuen oder der Überprüfung der bestehenden Organisationsstruktur im Interesse eines effizienten Flächenressourcenmanagements muss die Kommune danach allerdings eine von sachlichen Effizienzkriterien geleitete Entscheidungsfindung durchlaufen. Hierfür bieten sich die im nachfolgenden Kapitel 7 aufgeführten Prüffragen in der Funktion einer „Checkliste“ an, die in Abstimmung u.a. mit beratenden Experten dieses Forschungsvorhabens als Orientierungs- und Handlungshilfe (Ratgeber) für die kommunale Praxis des Flächenressourcenmanagements erarbeitet wurden.

Hat die Kommune vor allem den politischen Willen dieses Ziel zu erreichen und ergeben sich Defizite, ein Flächenressourcenmanagement in den bestehenden Strukturen umzusetzen, so kann dies auf die komplette Neuorganisation innerhalb der Verwaltung hinauslaufen. Dies könnte etwa die Bildung eines neuen querschnittartig angelegten Referates sein, ähnlich wie es die Stadt Ludwigsburg vorgenommen hat.

Möglicherweise sind es aber auch nur organisatorische Anpassungen im Rahmen der bestehenden Regelverwaltung. Optionen sind die Einrichtung oder Bündelung neuer Verwaltungsstellen innerhalb bestehender Ämter, verbunden mit einer zielgerichteten Qualifizierung des Personals.

Oder es mag nach sorgfältiger Analyse der flächenhaushaltspolitischen Situation der Kommune und angesichts der immobilienwirtschaftlichen Marktbedingungen angeraten und erfolgversprechend sein, eine selbständige Entwicklungsgesellschaft zu gründen, ggf. aber auch nur ein bestehendes kommunales Unternehmen um eine Sparte des „Flächenressourcenmanagements / der Standortentwicklung“ strategisch zu erweitern.

Gelingt dies nicht, kann es unter Umständen auch einfach hilfreich sein, Entscheidungswege und Verantwortlichkeiten klar bzw. klarer zu definieren und dadurch Projektabläufe zu optimieren.

Mitentscheidende Bedeutung – dies zeigt dieses Forschungsvorhaben ebenfalls deutlich – hat neben organisatorischen und personellen Aspekten nach wie vor das Verfahrensmanagement. Dieses muss nicht zuletzt auch in personeller Hinsicht (s.o.) interdisziplinäre, fach- und behördenübergreifende Anforderungen erfüllen und seine Qualität zunächst einmal unabhängig von der jeweiligen Organisationsstruktur unter Beweis stellen. Hierbei ist realistischer Weise davon auszugehen, dass die Verfahrenskomplexität von Planungs- und Genehmigungsprozessen weiter zunehmen wird. Instrumente, die beschleunigend, kooperativ und bündelnd wirken, wie der städtebauliche Vertrag (§ 11 BauGB) oder die Instrumente des § 13 Abs. 4 und 6 BBodSchG (Sanierungsvertrag und verbindlich erklärter Sanierungsplan) werden weiterhin wichtige Einsatzfelder eröffnen. Zudem wachsen die Ansprüche bei Beteiligungsverfahren und der Konfliktmoderation, z.B. mit Blick auf Eigentümerinteressen. Daraus folgt, dass eine Bündelung, Anpassung oder ggf. auch Reorganisation des Flächenressourcenmanagements auf der kommunalen Ebene als Reformaufgabe an Dringlichkeit gewinnt.

6.2 Personeller Bedarf und Anforderungsprofil- vom Projektmanager zum „Flächenressourcenmanager“

Strategisches Flächenressourcenmanagement bedarf nicht nur der dauerhaften Verankerung in der Regelverwaltung, es verändert auch

das personelle Anforderungsprofil an die mit dieser Aufgabe betrauten Mitarbeiter (vgl. auch die Vorschläge zur Etablierung eines „Flächenressourcenmanagers“ in Kap. 5.2). In den untersuchten Projektbeispielen waren die Ausgangsdisziplinen der Interviewpartner weit gestreut und reichten von Architektur/Stadtplanung über Ingenieurwissenschaften bis hin zu Verwaltungsausbildungen.

Mit Blick auf die Diversität der möglichen Organisationsstrukturen variieren die wahrzunehmenden Aufgaben eines Flächenressourcenmanagers in Breite und Tiefe. In kleinen Kommunen sind ggf. selbst Planungen und Ausschreibungen, Vertragsmanagement und Baubegleitung mit zu übernehmen, großen Städten stehen in der Regel zusätzliche, fachlich qualifizierte Mitarbeiter zur Verfügung. Es wird daher angeregt, in vertiefenden Modulen von Ausbildungsgängen der Ingenieur-, Planungs- und Verwaltungswissenschaften auch das Thema „Flächenressourcenmanagement“ anzubieten.

In der Auswertung der Projektbeispiele und in weiteren Fachdiskussionen, die mit diesem Vorhaben verbunden waren, wurde allerdings klar, dass das Anforderungsprofil für eine qualifizierte Person, die in einer Kommune für effizientes Flächenressourcenmanagement verantwortlich sein soll, über das eines reinen „Projektmanagers“ hinausgehen muss, damit in der Kommune insgesamt effizienteres Flächenressourcenmanagement betrieben werden kann. Hierbei sind zwei Perspektiven zu unterscheiden:

Zum einen die *Perspektive des konkreten Projekt- und Verfahrensmanagements*, die neben dem Grundverständnis für planerische, wirtschaftlich-finanzielle und rechtlich relevante Vorgänge des Flächenressourcenmanagements nach hoher Kompetenz in Verfahrenskoordination und Kommunikation zwischen den beteiligten öffentlichen und privaten Akteuren verlangt. Dies wäre das Profil eines „projektbezogenen Flächenressourcenmanagers“, dessen Bedeutung nach wie vor sehr groß ist und dessen Kompetenz sich aber grundsätzlich mit Mitteln des fachübergreifenden, flächenbezogenen Projektmanagements erlernen lässt. Zum anderen aber geht es um eine von der einzelnen Fläche losgelöste, *kommunal-strategische Perspektive*: Diese erfasst das Flächen-Portfolio der Kommune als Ganzes und behält den sparsamen Umgang mit der „Ressource Fläche“ im Überblick. Hier können die für die Kommune relevanten Stellschrauben und unterschiedliche Zuständigkeiten koordiniert werden. Neben der Regional- und Bauleitplanung sind dies etwa auch in der Wirtschaftsförderung, die Liegenschaftsverwaltung oder auch Fragen des kommunalen Ressourcen- und Klimaschutzes.

Ein solcher „Flächenressourcenmanager“ hätte starke Bezüge zu ämterübergreifenden, koordinierenden Aufgaben. Seine Aufgabe bestünde maßgeblich darin, die für das Flächenressourcenmanagement weichenstellenden Entscheidungen der relevanten kommunalen und

regionalen Entscheidungsträger zu erkennen und eine laufende Kommunikation über geplante Entscheidungen sowie deren Auswirkungen für eine nachhaltige Flächenhaushaltspolitik der Kommune insgesamt zu thematisieren. Die Anforderungen an einen solchen „Flächenressourcenmanager“, als Amtswalter einer nachhaltigen kommunalen Flächenhaushaltspolitik, wären also sehr stark auch ämter- und akteursübergreifend geprägt. In organisatorischer Hinsicht wäre diese Stelle zentral und auf hoher Ebene anzusiedeln, etwa als Stabsstelle oder zumindest auf Dezernatsebene (Städtebau/Wirtschaftsförderung). Als Beitrag für ein effizientes Flächenressourcenmanagement – dieses wiederum als Bindeglied zu einer möglichst dezidiert nachhaltigen Flächenhaushaltspolitik der Kommune – müssten auf Verfahrensebene Abstimmungs- und Koordinierungswege installiert und vereinbart werden, die es dem Flächenressourcenmanager ermöglichen, rechtzeitig ämterübergreifende Initiativen zu identifizieren und über einzelne Projekte hinaus zusammenzuführen, zu moderieren und damit insgesamt effizient im Interesse einer Gesamtstrategie des Flächenressourcenmanagements zu koordinieren.

Letztendlich hängt die Realisierung und Umsetzbarkeit einer solchen Relais-Stelle im Verwaltungsaufbau natürlich vom politischen Willen der Kommune ab, die Themen „Flächenressourcenmanagement“ und „Nachhaltige Flächenhaushaltspolitik“ als wirtschaftliches, ökologisches aber auch soziales Zukunftsthema zu erkennen. Hierfür muss es nicht unbedingt zu organisatorischen Änderungen kommen, auch wenn etwa das Beispiel der Stadt Ludwigsburg zur Bildung eines Referates „Nachhaltige Stadtentwicklung“ als fachübergreifender organisatorischer Ansatz sehr interessant ist und sicherlich integrierende Wirkung entfalten kann. Entscheidend ist letztlich, dass die Stelle grundsätzlich mit weichenstellender und koordinierender Steuerungskompetenz im Hinblick auf Strategien und Projekte des Flächenressourcenmanagements versehen und an eine politische Leitungsebene angegliedert ist (Stabsstelle oder Dezernatsebene)²⁶. Ferner müssen verpflichtende, dezernats- und ämterübergreifende Informations- und Kooperationsabläufe installiert werden. Dies setzt natürlich eine hohe Identifikation mit dem Thema

²⁶ Eine über die einzelnen fachbehördlichen Zuständigkeiten hinweg zentral entscheidende „Super-Instanz“ wird es auf kommunaler Ebene nicht geben können, zum einen aus Gründen spezifisch fachlicher Kompetenz, zum anderen vor allem mit Blick auf die kreisangehörigen Gemeinden aufgrund von fachgesetzlichen Entscheidungszuständigkeiten übergeordneter Behörden im staatlichen Auftrag (etwa untere staatliche Umweltbehörden bei den Landkreisen oder Regierungspräsidien).

„Flächenressourcenmanagement“ und entsprechenden Willen zu transparentem Verwaltungshandeln voraus.

Die inhaltlichen Anforderungen, die an einen „Flächenressourcenmanager“ dieses Ansatzes gestellt werden müssten, sind interdisziplinär, gehen deutlich über rein projektbezogene Kompetenzen des Managements hinaus und bewegen sich an den inhaltlichen Schnittstellen von örtlicher und überörtlicher Planung, Finanzierung, Wirtschaftsförderung, Recht und nicht zuletzt Umwelt-, Ressourcen- und Klimaschutz.

Für einen entsprechenden Ausbildungsgang „Flächenressourcenmanagement“ wären für ein Curriculum einer Hochschule als Kerninhalte folgende Module näher zu beschreiben:

- Grundlagen der räumlichen und sektoralen Planung, insbesondere Regional- und kommunale Bauleitplanung.
- Grundlagen und Instrumente des Ressourcen- und Klimaschutzes mit besonderen Bezügen zur nachhaltigen Stadtentwicklung.
- Grundlagen der Kommunalwirtschaft.
- Grundlagen der Wirtschaftsförderung.
- Finanzierung im Flächenressourcenmanagement.
- flächenbezogene Förderprogramme (national und EU).
- Grundlagen der Immobilienwirtschaft, auch mit Bezügen zur Grundstücksaufbereitung und zum Umgang mit Bodenbelastungen.
- Strategien der Standortentwicklung und des Marketing.
- Management von Querschnittsaufgaben im Flächenressourcenmanagement.
- Akteurskommunikation, Bürgerbeteiligung und Mediation.
- Rechtsgrundlagen des Bauplanungs-, Kommunal(wirtschafts-) und Vergaberechts, Umweltrecht in der Bauleitplanung.

Im Rahmen des EU-Projektes „Cobraman – Manager Coordination Brownfield Redevelopment Activities“ wurde ebenfalls eine Ausarbeitung zum Thema „Job Description Brownfield Manager“ veröffentlicht²⁷. Die Verfasser gelangen im Ergebnis zu einem ähnlichen Anforderungsprofil.

An dieser Stelle soll schließlich noch auf einen eventuell auch für Deutschland diskutablen organisatorischen Ansatz aus Großbritannien hingewiesen werden: So wurde im Vereinigten Königreich als Folge des „National Coalfield Programme“ der frühen 90er Jahre der sogenannte

²⁷ COBRAMAN (2009): Job description Brownfield manager. – WP 4 Output No. 4.1.2.

„Land Trust“ gegründet²⁸. Motivation war es landesweit eine gemeinnützige unternehmerische Organisation zu etablieren, die sich der Aufgabe der Wiedernutzung brachgefallender Flächen der Kohleindustrie dauerhaft und mit Expertise annimmt. Ein weiteres Motiv bestand darin, den mit dieser komplexen Aufgabe überforderten Gemeinden einen kompetenten Partner zur Revitalisierung dieser Flächen zur Seite zu stellen.

Nach nunmehr 10 Jahren wird die Arbeit des „Land Trust“ im Vereinigten Königreich in Fachkreisen als großer Erfolg angesehen, u.a. deshalb, weil das gemeinnützige Unternehmen in Kooperation mit kommunalnahen Organisationen und weiteren öffentlichen wie privaten Partnern Gewinne der Flächenentwicklung in das Thema „Brownfield Redevelopment“ reinvestiert²⁹.

Die Übertragbarkeit eines solchen Ansatzes auf Deutschland, in dem ebenfalls zahlreiche, vor allem kleinere Kommunen mit der komplexen Aufgabe des Flächenressourcenmanagements überfordert sind, kann hier nicht weiter vertieft werden, wäre aber sicherlich einer intensiveren Diskussion Wert (etwa hinsichtlich der Organisationsebene, evtl. als Bund-Länder-Flächenagentur, etwa auch hinsichtlich vergaberechtlicher Fragestellungen im Verhältnis von Kommunen und Agentur etc.). Denn wie auch dieses Vorhaben zeigt, mangelt es vielfach an der Etablierung von Flächenressourcenmanagement als kommunale Daueraufgabe und am Vorhandensein von in einer Organisation gebündelten Kompetenzen zur Unterstützung kommunaler Strategien und Projekte.

²⁸ <http://www.thelandtrust.org.uk/>

²⁹ Interview mit Kerri Farnsworth, langjährige Projektmanagerin im Bereich des „Brownfield Redevelopment“ in UK und Mitglied der EU „Concerted Action on Brownfield Economic Regeneration Network - CABERNET“; Näheres zur Struktur und zu den Aufgaben des Land Trust unter <http://www.thelandtrust.org.uk/>

7 Prüffragen als Checkliste: Ist die bestehende Organisationsstruktur geeignet, um ein nachhaltig Flächen sparendes kommunales Flächenressourcenmanagement zu gewährleisten?

Die Kommunen stehen aktuell und auch in den kommenden Dekaden vor der dauerhaften Herausforderung, ihre räumliche Entwicklung in ökologischer, ökonomischer und auch sozialer Hinsicht zukunftsfähig auszugestalten. Die Aufgabe, Stadtentwicklung und Stadtplanung so auszurichten,

- dass mit den verfügbaren natürlichen Flächenressourcen auf Dauer tragfähig und nachhaltig umgegangen wird und
- Infrastrukturkosten für die Bürgerinnen und Bürger zukünftig in zumutbaren Grenzen gehalten werden,

erhält vor dem demografischen Hintergrund einer in Deutschland insgesamt und in diversen Regionen rapide schrumpfenden und alternden Bevölkerung zusätzliche Brisanz und Komplexität. Zwischen einer ungebremsten Entwicklung von Flächen im Außenbereich und den Anforderungen des Klimaschutzes besteht zudem ein deutlicher Zusammenhang, denn die Ausweisung von – unter Umständen nicht erforderlichen – neuen Wohn- und Gewerbeflächen führt unweigerlich zu zusätzlichen Verkehrs- und Stoffströmen, die die CO₂ Emissionsbilanz verschlechtern.

In dieser Situation wird ein „Flächenressourcenmanagement“³⁰ zu einer dringlichen Aufgabe der Kommunen, die es schon jetzt anzugehen gilt, sollen weit reichende negative Konsequenzen für die Standortentwicklung und Belastungen für die kommunalen und privaten Haushalte vermieden oder zumindest in Grenzen gehalten werden.

Unter „Flächenressourcenmanagement“ bzw. dem synonym gebrauchten Begriff „Flächenmanagement“ verstehen wir vor diesem Hintergrund eine übergeordnete strategische Herangehensweise der Kommune an dieses Thema. Die Kommune setzt bei ihrer Flächenentwicklung soweit wie möglich auf den Vorrang einer Flächen sparenden und Boden schützenden Innenentwicklung. Sie wird dabei in der organisatorischen und administrativen Binnenstruktur ihres Flächenressourcenmanagements fachübergreifend und interdisziplinär tätig und ist offen für zielführende Kooperationen mit privaten

³⁰ Zum Begriff auch *Bayerisches Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen*, Kommunales Flächenressourcen-Management, Arbeitshilfe, 2. Aufl. 2003, S. 5.:

Dritten und für interkommunale Ansätze, die in effizienter Weise zur Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme in der Region beitragen.

Jede Kommune kann für die Aufgabe des Flächenressourcenmanagements die jeweilige, am besten auf ihre spezifische Situation passende Organisationsstruktur (kommunal, interkommunal oder unternehmerisch) im Hinblick auf das Erreichen eines zielgerichteten und erfolgreichen Flächenressourcenmanagements auswählen. Hierfür ist es möglich, wie diese Dokumentation zeigt, auf erprobte Organisationsstrukturen zurückzugreifen. In der Regel werden vor dem jeweiligen lokalen Hintergrund unterschiedliche Varianten zur Diskussion stehen. Die nachfolgenden „Prüffragen“ können der Kommune im Sinne einer „Checkliste“ Kriterien an die Hand geben, die bei der Auswahl einer geeigneten Organisationsstruktur für ein effizientes Flächenressourcenmanagement Orientierungs- und Handlungshilfe sind.

P 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.

- 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“) tatsächlichen 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?

P 2: Die Organisation zum Flächenressourcenmanagement ist dauerhaft verankert. Die eingerichteten Verfahrensabläufe sind nicht nur auf ein Einzelvorhaben bezogen und können als Routinevorgang angesehen werden.

- 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 verwaltungstechnische 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?

P 3: Die Organisation hat Zugang zu aktuellen Flächeninformationen, wie etwa Flächen-, Bauland-, Atlanten- und Baulückenkataster.

- Hat die Organisation unproblematisch Zugriff auf die o.g. für das Flächenressourcenmanagement relevanten Datenbanken?³¹
- Kann intern auf ein mit liegenschaftsbezogenen Flächeninformationen verbundenes Flächenmanagementsystem zugegriffen werden?
- Kann die Organisation auf ein aktuelles Baulandkataster zugreifen oder ggf. dieses in Eigenregie aufbauen und pflegen?

P 4: Alle prozesssteuernden Entscheidungen und rechtlichen Weichenstellungen (Umwelt-, Planungs-, Vergabe- und Organisationsrecht) sind in einer leitenden Stelle der Organisation gebündelt.

- 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?

³¹ 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 Integration 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.

- 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?
- 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 Gemeindefirtschaftsrechts (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?³²
 - 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?

³² Zu den komplexen vergaberechtlichen Fragestellungen vgl. im Einzelnen die Ausarbeitung im Anhang1, Recht

- 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 Körperschaftssteuer?
 - Möglichkeiten und Vorteile des Vorsteuerabzugs, insbesondere bei hohen anfänglichen Investitionen?
 - Körperschaftssteuerrechtliche 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)?

P 5: Die Schnittstellen zu anderen Fachbehörden (Umwelt, Denkmalpflege, ggf. Fachplanungsträger etc.) sind festgelegt und somit die Grundlage für eine funktionierende Zusammenarbeit.

- 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?

P 6: Die Organisation ist in der Lage die Federführung bei der Durchführung von Flächenrecyclingmaßnahmen (einschließlich Flächenerwerb) zu übernehmen und die Wirtschaftlichkeit sicherzustellen.

- 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?

P 7: Die Organisation hat intern oder extern Zugriff auf die erforderlichen technischen, verwaltungsfachlichen und rechtlichen Kompetenzen bei der Durchführung von Flächenrecyclingmaßnahmen.

- 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)?

P 8: Grundstückseigentümer, Projektentwickler, Banken und andere projektrelevante private Akteure haben in der Organisation einen zentralen Ansprechpartner.

- 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?

P 9: Die Öffentlichkeit wird aktiv über Kommunikationsverfahren in ein Flächenmanagement eingebunden.

- 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?³³
- 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?

P 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.

- 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?

³³ 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

Anhang 1: Standortbezogene Rechtsfragen und vergaberechtliche Fragestellungen beim Flächenressourcenmanagement

Standortbezogene Rechtsfragen beim Flächenressourcenmanagement

Neben den oben schon in den „Prüffragen“ aufgeworfenen Fragen zu den rechtlichen Vor- und Nachteilen bestimmter öffentlich- rechtlicher Organisationsstrukturen (Ämter, kommunale Regie- und Eigenbetriebe), insbesondere aber auch die Anstalt des öffentlichen Rechts (AÖR als Kommunalunternehmen) oder privatrechtlicher Organisationsvarianten (vor allem GmbH) werden sich in der Folge des Flächenressourcenmanagements auch konkrete, standortbezogene Rechtsfragen stellen. Diese ergeben sich insbesondere aus dem Bauplanungs- und dem Umweltrecht und sollen hier nur im Überblick dargestellt werden:

- Ist die bauplanungsrechtliche Situation zutreffend analysiert und sind die Instrumente zur Entwicklung des jeweiligen Standorts situationsadäquat geprüft worden?
 - Abwägungsrelevante Vorgaben der Bodenschutzklausel aus § 1a Abs. 2 BauGB
 - ggf. Anwendbarkeit und etwaige Vorteile eines B-Plans der Innenentwicklung aus § 13a BauGB, Entwicklung im unbeplanten Innenbereich (§ 34 BauGB) oder klassischer B-Plan
 - ggf. Anwendbarkeit und Vorteile des städtebaulichen Sanierungsrechts oder des Rechts der Entwicklungsmaßnahme (§§ 136 ff., 165 ff. BauGB)
 - Einsatz des kooperativen Städtebaurechts, insbesondere des städtebaulichen Vertrags nach § 11 BauGB, im Interesse des Konsenses über die grundsätzliche Durchführung von Vorhaben, Arbeits- und Kostenteilung oder auch zur Vereinbarung von sanierungs- oder klimaschutzrelevanten Standards und Maßnahmen.
 - ggf. Integrierung der beschleunigenden und bündelnden Instrumente aus § 13 BBodSchG (Sanierungsplan, Sanierungsvertrag) in das Planungsverfahren.
- Ist die umweltrechtliche Situation zutreffend analysiert und sind die zuständigen Umweltämter beteiligt worden?
 - Etwa bzgl. Fragen des Naturschutzrechts (naturschutzrechtliche Ausgleichsregelung, Rechtsfragen bei möglichen Auswirkungen auf Flora-Fauna-Habitat (FFH)- Gebiete, artenschutzrechtliche Aspekte), ggf. weitere

sanierungs-/bodenschutz-, wasser- und abfallrechtliche
Fragestellungen

Hinweis auf die Novellierung des BauGB (Regierungsentwurf Juli
2012)

Die aktuelle BauGB-Novelle stellt in einem Regierungsentwurf zur Novellierung des Bauplanungsrechts - Entwurf eines „Gesetzes zur Stärkung der Innenentwicklung in den Städten und Gemeinden und weiteren Fortentwicklung des Städtebaurechts“ - vom 4.7.2012³⁴ den Vorrang der Flächen sparenden Innenentwicklung in den Vordergrund.

Hierbei (Stand: September 2012) finden sich interessante Ansätze, die dem Flächenressourcenmanagement mit Fokus auf die Innenentwicklung dienlich sein können. So schreibt § 1 V BauGB-E die Innenentwicklung in den Grundsätzen der Bauleitplanung als prioritäre Zielvorgabe der Stadtentwicklung fest: Um das Ziel einer Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme zu unterstützen, soll ausdrücklich geregelt werden, dass die städtebauliche Entwicklung vorrangig durch Maßnahmen der Innenentwicklung erfolgen soll. Dies wertet die Flächen sparende Innentwicklung im Rahmen der Bauleitplanung erneut auf und dürfte ihr Gewicht als öffentlicher Abwägungsbelang in konkreten Planungsverfahren weiter erhöhen.

Auch die Bodenschutzklausel des § 1 a II BauGB-E soll über ein - lange zuvor schon von Teilen der Literatur gefordertes³⁵ - Begründungserfordernis gestärkt werden: Die Notwendigkeit der Umwandlung landwirtschaftlich oder als Wald genutzter Flächen soll nachvollziehbar begründet werden. Der Begründung sollen Ermittlungen zu Innenentwicklungspotenzialen - etwa über Flächenkataster - zugrunde gelegt werden, d.h. vor allem bezogen auf Brachflächen, Leerstand in Gebäuden, Baulücken und Nachverdichtungspotenziale. Die Entwurfs-Begründung verweist ferner auf die Ermittlung des Neubaubedarfs, basierend auf aktuellen Prognosen der Bevölkerungs- und Wirtschaftsentwicklung.

Des Weiteren finden sich flankierende Regelungen, wie u.a. die Präzisierung der Steuerungsmöglichkeiten für die Ansiedlung von

34

<http://www.bmvbs.de/cae/servlet/contentblob/86970/publicationFile/59664/baugesetzbuch-regierungsentwurf-2012.pdf>; zu den rechtspolitischen Hintergründen näher

http://www.bmvbs.de/DE/StadtUndLand/Staedtebaurecht/Baugesetzbuch/baugesetzbuch_node.html?view=renderDruckansicht

³⁵ Vgl. etwa Tomerius, NuR 2005,14, 19 f.; ders., ZUR 2008, 1, 7; ähnlich Faßbender, ZUR 2010, 81, 84;

Vergnügungsstätten und die Möglichkeit, die Erhaltung und Entwicklung zentraler Versorgungsbereiche gem. § 5 II 2 Nr. 2 BauGB-E ausdrücklich im Flächennutzungsplan darstellen zu können.

Zudem ist eine Erweiterung des § 34 Absatz 3a BauGB geplant, der im Wege einer Ermessensentscheidung zusätzliche bauliche Maßnahmen im Zusammenhang mit vorhandenen Gewerbe- und Handwerksbetrieben und - seit der Novellierung von 2007 - auch für Wohnbauvorhaben im nicht beplanten Innenbereich ermöglicht. Es sollen nunmehr auch Nutzungsänderungen von einem Gewerbe- und Handwerksbetrieb zu einem Wohnzwecken dienenden Gebäude erlaubt werden können.

Auch das Rückbaugesamt (§ 179 BauGB-E) soll über seine bisherige Anwendungsmöglichkeit in Bebauungsplangebieten hinaus auch im nicht beplanten Innenbereich (§ 34 BauGB) anwendbar sein, um der Schrottimmobiliensproblematik besser Herr zu werden.

Ferner soll die Baunutzungsverordnung flexiblere Regelungen zur weiteren Stärkung der Innenentwicklung von Städten und Gemeinden erhalten: Die Obergrenzen für die Bestimmung des Maßes der baulichen Nutzung in § 17 BauNVO sollen flexibilisiert werden, um aus städtebaulichen Gründen eine größere Verdichtung möglich zu machen.

Ausschreibungsfragen nach dem Vergaberecht bei der Flächenentwicklung in öffentlich-privater Partnerschaft (ÖPP)

Zu großer Verunsicherung hat in jüngerer Zeit die Frage geführt, ob bei der Standort- und Flächenentwicklung, bei der die Kommunen mit diversen öffentlichen wie privaten Partnern zusammenarbeiten, das nationale und europäische Vergaberecht greift. Da dies Fragen von etwaigen Ausschreibungspflichten von Planungs-, Entwicklungs- und Erschließungsverträgen sowie sonstigen Leistungen Dritter betrifft, wird im Folgenden ausführlich der Stand von Rechtsprechung und Literatur (Stand: August 2012) dargelegt. Hierbei wird insbesondere die Konstellation, in der eine Kommune eine eigene Entwicklungsgesellschaft mit der Standortentwicklung betrauen möchte, näher beleuchtet.

Kommunale Flächenentwicklung in öffentlich-privater Partnerschaft und Vergaberecht: Entwicklungslinien in Literatur und Rechtsprechung zwei Jahre nach dem EuGH- Urteil „Helmut Müller“

Das Vergaberecht entwickelt mit seinen eventuell sogar EU-weiten Ausschreibungspflichten für die Praxis der öffentlichen Hand zusehends Relevanz. Dies gilt über diverse Bereiche öffentlicher Aufgabenerfüllung hinweg auch für das Verhältnis von Kommunen zu den von ihnen gegründeten Gesellschaften und somit zwangsläufig auch für Modelle von öffentlich-privaten Partnerschaften (ÖPP). Auch im Rahmen des Flächenmanagements und der Standortentwicklung stellen

sich mittlerweile einige vergaberechtliche Fragen, wie etwa, ob Grundstücksverkäufe an Entwicklungsgesellschaften oder Developer, die zugleich oder später - im Auftrag oder auch in gemeinsamer Organisation mit der Kommune - Flächen oder ganze Standorte entwickeln, öffentlich ausgeschrieben werden müssen. So wäre z.B. eine gerichtliche Klage eines an einer ÖPP ebenfalls interessierten privaten Konkurrenten mit dem Vorwurf, die Anteile an der Gesellschaft für die privaten Partner der Kommune seien nicht im Wettbewerb - eventuell sogar EU-weit - ausgeschrieben worden, eine erhebliche Hypothek für die ÖPP, bestehend aus der öffentlichen Hand und dem ohne Ausschreibung gefundenen privaten Gesellschaftspartner. Tritt der Fall einer erfolgreichen Vergabebeschwerde ein, über die das Gericht die Wahl des gefundenen Partners ohne Ausschreibung als rechtswidrig feststellt, kann die anfangs nicht geklärte Rechtslage das Projekt der öffentlich-privaten Flächen- oder Standortentwicklung vielleicht sogar schon im Anfangsstadium erheblich belasten und verzögern. Im Folgenden soll die Variante in den Blick genommen werden, in der die Kommune mit einem privaten Partner eine gemeinsame GmbH gründet und damit auch - allein oder mit weiteren öffentlichen Institutionen - Anteile an der Gesellschaft hält. Natürlich hat die Kommune in diesem Fall das Interesse, dass die eigens zur Standortentwicklung gegründete GmbH auch mit dem Projekt betraut wird. Schon in diesem Stadium zeigt das Vergaberecht Wirkung. Im Einzelnen stellen sich für die Konstellation der Auftragsvergabe seitens der Kommune an „ihre“ kommunale ÖPP-Gesellschaft aus vergaberechtlicher Sicht folgende Fragen:

- Ist bei der Gründung der ÖPP-Gesellschaft schon die Suche nach einem privaten Partner - unter Umständen sogar EU-weit - ausschreibungspflichtig (hierzu nachfolgend unter I.)?
- Ist die Vergabe eines Auftrags zur Entwicklung eines Standorts (etwa Entwicklung eines städtebaulichen Konzepts, Abwicklung, Management und Marketing der städtebaulichen Maßnahmen sowie Verkauf der Grundstücke) überhaupt ein ausschreibungspflichtiger „Auftrag“ im Sinne des § 99 GWB (hierzu nachfolgend unter II.)?
- Sind sonstige Aufträge, die die Kommune an die ÖPP-Gesellschaft vergibt, ausschreibungspflichtig oder bestehen Ausnahmen von der Ausschreibungspflicht (hierzu nachfolgend unter III.)?
- Ist die ÖPP-Gesellschaft ihrerseits verpflichtet, Folgeaufträge an andere Unternehmen auszuschreiben (hierzu nachfolgend unter IV.)?

I. Ist die Suche nach einem privaten Partner für eine ÖPP-Gesellschaft ausschreibungspflichtig?

Die aus vergaberechtlicher Sicht nach wie vor umstrittene Frage, ob bei der Bildung einer gemischtwirtschaftlichen Gesellschaft, also einer Gesellschaft, die aus öffentlichen wie privaten Gesellschaftern besteht, die Suche nach dem privaten Partner der GmbH öffentlich im Wettbewerb ausgeschrieben werden muss³⁶, sollte im Vorfeld unbedingt analysiert werden. Hierbei verfolgen Rechtsprechung und herrschende Meinung (h.M.) folgende Linie:

Die Suche nach einem privaten Partner einer ÖPP-Gesellschaft ist per se zunächst einmal kein öffentlicher Bau-, Liefer- oder Dienstleistungsauftrag im Sinne des § 99 GWB, der ausgeschrieben werden müsste. Allerdings gibt es Fallkonstellationen, in denen wegen der Nähe zwischen Gründung der ÖPP und nachfolgender Vergabe eines Auftrags an diese Gesellschaft die Ausschreibungspflicht bejaht wurde. Entscheidender Dreh- und Angelpunkt ist hierbei die Frage, ob schon mit der rechtlichen Bindung im ÖPP-Gesellschaftsvertrag ein sog. *beschaffungsrechtlicher Bezug* verankert wurde. Dies kann z.B. der Fall sein, wenn die Gründung der ÖPP zugleich oder in nahem zeitlichen Zusammenhang mit der Vergabe eines öffentlichen Auftrags zusammenfällt, der auch dem eintretenden privaten Gesellschafter zugutekommt³⁷. Die Rechtsprechung sieht auch dann eine Umgehung des Vergaberechts für eigentlich ausschreibungspflichtige Aufträge, wenn zunächst zwar eine 100%ig kommunale Gesellschaft gegründet wurde, dann aber nach Auftragsvergabe an diese ohne Ausschreibung im Nachhinein ein privater Partner „hereingeholt“ wird und dieser im Endeffekt ohne Ausschreibung und Wettbewerb von dem Auftrag profitiert³⁸. Auch der *EuGH* hat dies so gesehen und eine Umgehung des europäischen Vergaberechts angenommen, wenn eine Kommune erst einmal eine Eigengesellschaft zur Erbringung bestimmter Dienstleistungen gründet und kurze Zeit nach Beauftragung der Eigengesellschaft Gesellschaftsanteile an ein als Mitgesellschafter hinzutretendes

³⁶ In der Lit. wird die Bildung einer gemischtwirtschaftlichen Gesellschaft auch als „institutionalisierte PPP“ bezeichnet, so etwa *Frenz*, NZBau 2008, 673 ff.

³⁷ *OLG Brandenburg* ZfBR 2002, 87; *Schimanek*, NZBau 2005, 304, 306 f.; *Scharf/Dierkes*, VergabeR 2011, 543, 544 f.; *Müller/Brauser-Jung*, NVwZ 2007, 884, 885 f.; *Frenz*, NZBau 2008, 673, 676 f.

³⁸ *OLG Brandenburg* ZfBR 2002, 87; *OLG Naumburg* VergabeR 2010, 979, 987; *Jäger*, NZBau 2001, 6 ff, *VK Stuttgart* NZBau 2001, 340; *VK Düsseldorf* NZBau 2001, 46.

privates Unternehmen veräußert³⁹. Der *EuGH* hat allerdings in jüngerer Zeit einen vergabefreien Transaktionsakt von 49% einer öffentlichen Unternehmensprivatisierung angenommen, wenn der Leistungsanteil gegenüber dem Anteilsverkauf eine zweifellos untergeordnete Bedeutung im Gesamtvertrag habe⁴⁰. In einer Nachfolge-Entscheidung ging das Gericht ähnlich vor, kam aber im Wege einer Gesamtbetrachtung des Vertragswerks zu einer Ausschreibungspflicht für in diesem Fall inhaltlich abtrennbare Dienstleistungen⁴¹.

Fazit: Wird eine ÖPP-Gesellschaft mit privater Beteiligung gegründet und zugleich oder kurz darauffolgend mit der Erbringung von Leistungen zu Gunsten der öffentlichen Hand beauftragt, ist wegen eines erkennbaren zumindest mittelbaren Beschaffungsbezugs bereits die Suche nach einem privaten Mitgesellschafter Bestandteil des öffentlichen Auftrags und somit ausschreibungspflichtig. Dies wird in der Praxis in vielen Fällen die Regel sein, denn die Kommune gründet die ÖPP-Gesellschaft ja gerade zu dem Zweck, bestimmte Entwicklungsleistungen von der Gesellschaft erbringen zu lassen. Nach aktueller *EuGH*-Rechtsprechung kann eine Ausschreibungsfreiheit für die Gründung einer gemischtwirtschaftlichen ÖPP-Gesellschaft und einer hiermit kombinierten Auftragsvergabe aber bestehen, wenn der Leistungsanteil gegenüber dem Anteilsverkauf eine zweifellos untergeordnete Bedeutung im Gesamtvertrag hat.

Vom Ausschreibungsverfahren her könnte die Kommune zwischen verschiedenen privaten Interessenten als potenzielle Teilhaber an der ÖPP-Gesellschaft vergleichen und auswählen, indem sie ein Verhandlungsverfahren mit vorherigem Teilnahmewettbewerb (§ 101 Abs. 5 GWB) oder auch einen wettbewerblichen Dialog durchführt (§ 101 Abs. 4 GWB)⁴².

In diesen Regelfällen kann man eine Ausschreibungspflicht für die Suche nach einem privaten Partner und der damit verbundenen

³⁹ *EuGH* NVwZ 2006, 70 (Stadt Mödling); hierzu *Frenz*, NZBau 2008, 673, 674 f.; vgl. auch *EuGH* NZBau 2009, 797, 801 - Se.T.Co.Spa, wonach aber die reine Möglichkeit der Beteiligung Privater nicht ausreicht, um eine generelle Ausschreibungspflicht zu fordern.

⁴⁰ *EuGH* NZBau 2010, 506, 508 - Loutraki und Aktor; hierzu *Scharf/Dierkes*, VergabeR 2011, 543, 546 f.

⁴¹ *EuGH* VergabeR 2011, 575 ff. - Mehilainen; hierzu *Scharf/Dierkes*, VergabeR 2011, 543, 547 f.

⁴² So auch *Frenz*, NZBau 2008, 673, 676 f.; die näheren Verfahrensbestimmungen über das Vergabeverfahren finden sich in den Vergabe- und Vertragsordnungen, etwa § 3 Abs. 3 VOL/A-EG.

Auftragsvergabe an die jeweilige ÖPP-Gesellschaft allenfalls dann noch verneinen, wenn man belegen kann, dass es sich bei dem jeweiligen Auftrag zur Entwicklung eines Standorts ganz grundsätzlich nicht um einen „Beschaffungsauftrag“ im Sinne des § 99 GWB handelt (hierzu nachfolgend).

II. Sind der Verkauf von Grundstücken und die daran gekoppelte Vergabe eines Auftrags zur Entwicklung eines Standorts (etwa Entwicklung eines städtebaulichen Konzepts, Abwicklung, Management und Marketing der städtebaulichen Maßnahmen) insgesamt ein ausschreibungspflichtiger „Auftrag“ im Sinne des § 99 GWB?

Die Frage nach etwaigen Ausschreibungspflichten der Kommune für die Wahl eines privaten Partners im Rahmen einer ÖPP und damit verbunden für die nachfolgende Vergabe von Aufträgen zur Entwicklung eines Standorts (etwa über städtebauliche Verträge, Entwicklungsverträge oder Ähnliches) wäre vergaberechtlich unproblematisch, wenn man zu dem Ergebnis käme, dass es sich bei der Beauftragung der ÖPP-Gesellschaft seitens der Kommunen gar nicht um einen „öffentlichen Auftrag“ im Sinne des § 99 GWB handelte. Denn nur solche Verträge, deren Gegenstand die Beschaffung von Bauleistungen, Waren oder Dienstleistungen ist, sind ausschreibungspflichtig.

Ist also die kommunale Auftragsvergabe für die Entwicklung eines Standorts an eine ÖPP-Gesellschaft, eventuell auch verbunden mit einer Übertragung des Eigentums an den zu entwickelnden Grundstücken, ein ausschreibungspflichtiger Auftrag? Falls nein, gibt es kein vergaberechtliches Problem für diese Konstellation und die Kommune könnte den Auftrag frei an die ÖPP-Gesellschaft vergeben. Im Hinblick auf Grundstücksveräußerungen in Kombination mit Entwicklungskonzepten oder städtebaulichen Verträgen, über die Kommunen Unternehmen u.a. mit der Erarbeitung von städtebaulichen Konzeptionen beauftragt haben, ist diese Frage allerdings in den letzten Jahren heftig diskutiert worden. Diverse vergaberechtliche Entscheidungen haben hierbei eine Menge Staub aufgewirbelt und deutschlandweit zu erheblicher Verunsicherung vor allem in den Kommunen geführt. Schließlich hat auch der *EuGH* zu dieser Problematik im Jahr 2010 eine wichtige, grundlegende Entscheidung getroffen.

Ausgangspunkt für die rechtliche Diskussion waren diverse Urteile vor allem des *OLG Düsseldorf*, nach denen schon die Grundstücksverkäufe der öffentlichen Hand ausschreibungspflichtig sein sollten, wenn sie nach den Vertragsbedingungen oder auch nur

nach der Absicht der beteiligten Parteien unmittelbar oder mittelbar mit einer Bauverpflichtung des Grundstückserwerbers in Zusammenhang stehen⁴³. Auf dieser Linie wurde das Vergaberecht darüber hinaus bereits auf Durchführungsverträge nach § 12 BauGB⁴⁴ sowie auf die Verfolgung städtebaulicher Ziele beim Grundstücksverkauf angewendet⁴⁵. Von einem auszuschreibenden Bauleistungsauftrag wurde im Weiteren schon dann ausgegangen, wenn die Herstellung der vorgesehenen Bauwerke nach den vom Auftraggeber gebilligten Plänen erfolgte⁴⁶. Auch eine ausdrückliche Bauverpflichtung des Vertragspartners hielt die Rechtsprechung schließlich nicht mehr für erforderlich, um von auszuschreibenden „Bauleistungen“ auszugehen: Es genügte, dass sich die Erbringung von Bauleistungen aus einer Gesamtschau der Vertragsvereinbarungen und aller Umstände erkennen ließ⁴⁷.

Als ausdrückliche Reaktion auf diese ausufernden Ausschreibungspflichten im Grundstücksverkehr und der kommunalen Standortentwicklung nahm der Bundesgesetzgeber in der GWB-Novelle von 2009 eine Änderung des Begriffs der „Bauleistung“ vor. § 99 Abs. 3 GWB, die Definitionsregelung über EU-weit ausschreibungspflichtige Bauaufträge - wurde hierbei wie folgt gefasst (der entscheidende Passus ist kursiv gedruckt):

(3) Bauaufträge sind Verträge über die Ausführung oder die gleichzeitige Planung und Ausführung eines Bauvorhabens oder eines Bauwerkes für den öffentlichen Auftraggeber, das Ergebnis von Tief- oder Hochbauarbeiten ist und eine wirtschaftliche oder technische Funktion erfüllen soll, *oder einer dem Auftraggeber unmittelbar wirtschaftlich zu gute kommenden Bauleistung durch Dritte gemäß den vom Auftraggeber genannten Erfordernissen.*

(1) Die rechtliche Situation nach dem Urteil des EuGH „Helmut Müller“ im Jahr 2010

Nicht sehr viel später hatte der *EuGH* im Urteil „Helmut Müller“⁴⁸ im Rahmen einer vom *OLG Düsseldorf* initiierten Vorab-Entscheidung u.a. über die Frage zu entscheiden, unter welchen Voraussetzungen in der

⁴³ *OLG Düsseldorf* NZBau 2007, 530 (Fliegerhorst Ahlhorn).

⁴⁴ *OLG Düsseldorf* NZBau 2008, 727 (Husaren-Kaserne Sontra).

⁴⁵ *OLG Düsseldorf* NZBau 2008, 138 (Wuppertal-Vohwinkel); *OLG Düsseldorf*, NZBau 2008, 461 (O.-Berg).

⁴⁶ *OLG Düsseldorf* NZBau 2008, 271 (Oer-Erkenschwick).

⁴⁷ *OLG Düsseldorf* ZfBR 2008, 820 = VergabeR 2008, 661.

⁴⁸ *EuGH* NZBau 2010, 321 ff. (Helmut Müller).

Fallkonstellation von Grundstücksverkäufen an Unternehmen der Standortentwicklung - im Umfeld und unter Berücksichtigung bauplanerischer Vorstellungen der Kommune - eine auszuschreibende Bauleistung vorliegt. Im Endeffekt verwendete der *EuGH* in seinem Urteil für die Voraussetzungen eines auszuschreibenden Bauauftrags interessanterweise die begrifflichen Merkmale aus § 99 Abs. 3 GWB, nämlich eine dem Auftraggeber *unmittelbar wirtschaftlich zu gute kommenden Bauleistung durch Dritte gemäß den vom Auftraggeber genannten Erfordernissen*.

Zusammengefasst führte der *EuGH* zu den Voraussetzungen für das Vorliegen auszuschreibender Bauleistungen oder Bauaufträge im Verhältnis „Kommune, Grundstückseigentümer und Flächenentwickler“ aus⁴⁹:

- Der Verkauf eines unbebauten oder bebauten Grundstücks durch eine öffentliche Stelle an ein Unternehmen ist für sich kein öffentlicher Bauauftrag nach dem EU-Vergaberecht;
- für die Qualifizierung als vergaberechtliche „Bauleistung“ ist es nicht erforderlich, dass die Leistung die Form der Beschaffung eines gegenständlichen oder körperlichen Objekts annimmt;
- der Begriff „öffentliche Bauaufträge“ i.S. der Vergabekoordinierungs-Richtlinie 2004/18/EG erfordert, dass der Auftragnehmer die Verpflichtung zur Erbringung der Bauleistungen, die Gegenstand des Auftrags sind, direkt oder indirekt übernimmt und dass es sich um eine nach nationalem Recht *einklagbare Verpflichtung* handelt;
- eine auszuschreibende Bauleistung setzt zudem ein *unmittelbares wirtschaftliches Interesse für den öffentlichen Auftraggeber* voraus; ein solches wirtschaftliches Interesse ist beispielsweise gegeben, wenn
 - o der öffentliche Auftraggeber Eigentümer der Bauleistung oder des Bauwerks wird oder
 - o wenn vorgesehen ist, dass der öffentliche Auftraggeber über einen Rechtstitel verfügen soll, der ihm die Verfügbarkeit der Bauwerke im Hinblick auf ihre öffentliche Zweckbestimmung sicherstellt⁵⁰ oder

⁴⁹ *EuGH* NZBau 2010, 321, 324 f.

⁵⁰ Vgl. auch *EuGH* NZBau 2001, 512 = *EuZW* 2001, 532Rn. 67, 71 (Ordinedegli Architeti u.a., das Urteil wird des öfteren auch zitiert unter dem Namen „Teatro alla Bicocca“).

- o wenn wirtschaftliche Vorteile für den öffentlichen Auftraggeber in der zukünftigen Nutzung oder Veräußerung des Bauwerks bestehen⁵¹ oder
- o er finanziell an der Erstellung des Bauwerks beteiligt ist oder
- o Risiken bestehen, die er im Fall eines wirtschaftlichen Fehlschlags des Bauwerks trägt⁵²;
- bloße bauplanerische Entscheidungen oder Zuständigkeiten der Gemeinde im Zusammenhang mit der Entwicklung von Baugrundstücken sind weder auf den Erhalt vertraglicher Leistungen noch auf ein „unmittelbares wirtschaftliches Interesse“, das für die Annahme eines vergaberechtlich relevanten „Baufauftrags“ gegeben sein muss, gerichtet;
- bloße planerische Entscheidungen oder Zuständigkeiten der Gemeinde im Zusammenhang mit der Entwicklung von Baugrundstücken sind für sich allein auch keine „vom öffentlichen Auftraggeber genannten Erfordernisse“ als Teilvoraussetzung einer Bauleistung, die unter das Vergaberecht fällt⁵³.

(2) Konsequenzen des EuGH-Urteils „Helmut Müller“ für die kommunale Praxis von ÖPP bei der Baulandentwicklung

Untersucht man die Konsequenzen des Urteils für kommunale ÖPP bei der Baulandentwicklung, so ist zunächst festzuhalten, dass der *EuGH* versucht hat, den grundsätzlichen Voraussetzungen für das Vorliegen eines auszuschreibenden Bauauftrags klarere Konturen zu geben. Hierbei kann man zwischen Anforderungen auf Seiten der Leistung und auf Seiten der Gegenleistung unterscheiden⁵⁴. Im Überblick stellt sich dies wie folgt dar:

Es muss sich auf der Leistungsseite

- erstens um eine rechtsverbindliche und einklagbare vertragliche Baupflicht handeln;

⁵¹ Etwa dann, wenn die Kommune bei Vermietung oder Verkauf des Bauwerks die Miete oder den Verkaufspreis ganz oder teilweise erhält, vgl. *Hanke*, ZfBR 2010, 562, 564; *Jenn*, ZfIR 2010, 405, 407.

⁵² Hier verweist der EuGH im Urteil „Helmut Müller“ auf vorhergehende Rechtsprechung, *EuGH* NZBau 2007, 185 = NVwZ 2007, 316 = EuZW 2007, 117Rdnrn. 13, 17, 18 und 45 (Stadt Roanne).

⁵³ Vgl. ebenfalls die Definition in § 99 Abs. 3 GWB.

⁵⁴ Vgl. *Kühling*, NVwZ 2010, 1257, 1258; *Gartz*, NZBau 2010, 293, 295 f.

- zweitens muss die Kommune mit dem Vertrag eigene unmittelbare wirtschaftliche Vorteile verfolgen.
- Bei der gesondert definierten Variante des Bauauftrags gem. Art. 2 Abs. 2 lit.b) VKR - „Erbringung der Bauleistung durch Dritte, gleichgültig mit welchen Mitteln“ - muss die Kommune die Bauleistung nach den von ihr genannten Erfordernissen entscheidend mitbestimmen.

Auf der Gegenleistungsseite muss die Kommune ein Entgelt zahlen oder - für die Fälle der Baukonzession - ein wirtschaftliches Nutzungsrecht eingeräumt bekommen.

Zudem ist zwischen dem möglichen Akt einer Grundstücksübertragung und der anschließenden Vergabe von Planungs- und Entwicklungsleistungen zu unterscheiden. Der *EuGH* hat zunächst klargestellt, dass allein der Verkauf eines unbebauten oder bebauten Grundstücks durch eine öffentliche Stelle an ein Unternehmen kein auszuschreibender Bauauftrag ist⁵⁵. Hierbei macht es keinen Unterschied, ob es sich beim Käufer um ein privates oder ein gemischtwirtschaftliches Unternehmen in Form einer ÖPP handelt, beispielsweise eine Entwicklungsgesellschaft mit Beteiligung des Bundes, eines Bundeslandes und / oder einer oder mehrerer Kommunen.

a) Zu den Erfordernissen der auszuschreibenden Bauleistung und der „direkten“ oder auch „indirekten“ Bauverpflichtung

Im Hinblick auf die Vergabe von Aufträgen zur Entwicklung der jeweiligen Flächen lässt sich zunächst festhalten, dass der *EuGH* zwei grundsätzliche Voraussetzungen für einen nach Vergaberecht auszuschreibenden Bauauftrag statuiert hat: Erstens muss die auszuschreibende Bauleistung eine *einklagbare Verpflichtung* darstellen. Der *EuGH* spricht hierbei von einer *direkten* oder *indirekten* Übernahme von Verpflichtungen, wobei sich aus dem Kontext des Urteils ableiten lässt, dass das Gericht mit einer „direkten“ Übernahme auf die selbständige Erfüllung abzielte und - vermutlich um Umgehungen des Vergaberechts zu vermeiden - mit einer „indirekt“ übernommenen Verpflichtung auch die Erfüllung durch Subunternehmen im Auge hatte⁵⁶.

⁵⁵ Vgl. zuvor auch schon *BGH NZBau* 2008, 407, 408, wonach das Vergaberecht nicht auf ein „Bieterverfahren“ bei Veräußerung eines Grundstücks übertragbar ist; vgl. ferner *OLG München*, Beschl. v. 27.9.2011 - Verg 15/11, *NZBau* 2012, 134 ff.

⁵⁶ *EuGH NZBau* 2010, 321, 325, Rn. 61-63; vgl. in diesem Sinn zuvor schon *EuGH EuZW* 2007, 117, 119, Rn. 38 (Stadt Roanne), m. Anm. *Boesen; Jenn*, *ZfIR* 2010, 405, 408.

In der rechtlichen Diskussion, die angesichts der Interpretationsspielräume in den Passagen des *EuGH*-Urteils „Helmut Müller“ und der Vielfalt der Beiträge eine recht komplexe Eigendynamik entwickelt hat, ist vor und nach dem Urteil darüber gerätselt worden, unter welchen Voraussetzungen auch „mittelbare“ oder nunmehr „indirekte“ Bauverpflichtungen des Auftragnehmers ausschreibungspflichtig sein können. So sind etwa rechtliche Positionen des Auftraggebers wie einklagbare Rückkaufrechte, Rückauflassungsvormerkungen, Dienstbarkeiten, Heimfallklauseln, Baulasten, Vertragsstrafen oder Rücktrittsrechte, die auf Seiten des Vertragspartners einen mittelbaren Bauzwang oder eine Verfügungsgewalt der Kommune begründen, als mögliche indirekte Bauverpflichtungen eingestuft worden⁵⁷. Andererseits wurde das Vorliegen eines „Baufauftrags“ bei Rücktrittsrechten der Kommune für den Fall, dass der Käufer des Grundstücks dieses nicht innerhalb einer festgelegten Frist auch tatsächlich bestimmungsgemäß bebaut und nutzt, mangels eigener Bauverpflichtung abgelehnt⁵⁸. Auch bei den vertraglichen Rückübertragungsmöglichkeiten für den Fall der Nichtbebauung ist man sich nicht einig: Nachvollziehbar werden sie als nicht ausreichend angesehen, da lediglich der Status quo ante wieder hergestellt werde⁵⁹. „Indirekte“ und damit auszuschreibende Bauverpflichtungen wird man im Sinne des *EuGH*-Urteils aber nur annehmen können, wenn eine Klage gegen den Vertragspartner aus der jeweiligen Rechtsposition heraus tatsächlich zum Bauen verpflichtet. Daher ist es richtig, unter die klageweise durchsetzbaren rechtlichen Verpflichtungen nicht die sog. faktischen Bauverpflichtungen zu fassen⁶⁰. Hierunter können auch städtebaulich relevante Verträge fallen, die regelmäßig keine rechtlich durchsetzbaren Bauverpflichtungen enthalten. Dies ist etwa für den Durchführungsvertrag gem. § 12 BauGB im Rahmen vorhabenbezogener Bebauungspläne angenommen worden, jedenfalls solange, wie der Durchführungsvertrag kein Recht des öffentlichen Auftraggebers enthält, die Bebauung des Grundstücks im Rahmen einer Ersatzvornahme durchzusetzen. Ebenso soll keine ausschreibungspflichtige indirekte Bauverpflichtung vorliegen, wenn der Durchführungsvertrag keine so

⁵⁷ Hanke, ZfBR 2010, 562, 563; Kühling, NVwZ 2010, 1257, 1259.

⁵⁸ VK Darmstadt NZBau 2008, 339, 341; in die gleiche Richtung VK Potsdam, NZBau 2008, 344 (LS.): kein Bauauftrag mangels eigener Bau- oder Investitionsverpflichtung; ferner Hertwig, NZBau 2011, 9, 14.

⁵⁹ Kühling, NVwZ 2010, 1257, 1259.

⁶⁰ Hanke, ZfBR 2010, 562, 563, Greim, ZfBR 2011, 126, 131; näher zu faktischen Bauverpflichtungen Meyer-Hofmann, ZfBR 2009, 228, 233.

hohe Vertragsstrafe für den Fall der Nichtbebauung vorsieht, dass diese wirtschaftlich nicht mehr tragbar wäre⁶¹.

In der Konsequenz stellen solche Verträge mangels rechtlicher Durchsetzungsmöglichkeit keine ausschreibungspflichtigen Bauaufträge dar. Ferner erlangen reine Absichtserklärungen, die ohne konkrete Verbindlichkeit die Bebauung von Flächen betreffen, nicht den erforderlichen rechtlichen Gehalt, der eine Einklagbarkeit begründen könnte⁶².

Ein Sonderfall ist der „Erschließungsvertrag“, der zwar eine rechtliche Bauverpflichtung im wirtschaftlichen Interesse der Kommune vorsieht. In seinen unterschiedlichen Varianten als „echter“ oder „unechter“ Erschließungsvertrag bestehen allerdings unterschiedliche Auffassungen über die Ausschreibungspflicht bei der vergaberechtlichen Voraussetzung des „vertraglichen Entgelts“⁶³.

b) Zum Erfordernis des „unmittelbaren wirtschaftlichen Interesses des Auftraggebers“

Neben dem Erfordernis einer einklagbaren Bauleistung kann ein von der Kommune auszuschreibender Bauauftrag nur vorliegen, wenn die Kommune ein *unmittelbares wirtschaftliches Interesse* an der Bauleistung hat. Dieses Interesse, das im *EuGH*- Urteil „Helmut Müller“ eine zentrale Stellung einnimmt, hat das Gericht in diversen Fallgruppen konkretisiert. Hierbei wird ganz überwiegend davon ausgegangen, dass diese Fallgruppen nicht abschließend gemeint sind⁶⁴, wofür angesichts des generell stark ausgeprägten Case-Law-Charakters von *EuGH*-Entscheidungen Einiges spricht. Im Folgenden werden die besagten Fallgruppen näher in den Blick genommen.

aa) Fallgruppen der Eigentümerstellung des Auftraggebers und der wirtschaftlichen Vorteile durch Grundstücksveräußerung oder zukünftige wirtschaftliche Nutzung der Flächen

Unproblematisch liegt zunächst ein *unmittelbares wirtschaftliches Interesse* an der Bauleistung seitens der Kommune vor, wenn

⁶¹ VK *Darmstadt* NZBau 2008, 795, 798; vgl. auch *Meyer-Hofmann*, ZfBR 2009, 228, 233.

⁶² Vgl. auch *Gartz*, NZBau 2010, 293, 296.

⁶³ Hierzu im Einzelnen *Hertwig*, NZBau 2011, 9, 15 f.; *Ziekow*, DVBl. 2008, 137, 144 f.; für eine Ausschreibungspflicht für die Herstellung von Straßen und Kanälen *Haak*, VergabeR 2011, 351, 356.

⁶⁴ So *Greim*, ZfBR 2011, 126, 129; *Grothmann/Tschäpe*, ZfBR 2011, 442, 448; *Brakalova*, EuZW 2010, 340, 341; *van Kann/Hettich*, ZfIR 2010, 783, 786; in der Annahme einer richterlichen Ausweitung der Fallgruppen auch *Jenn*, ZfIR 2010, 405, 407; a. A. *Vetter/Bergmann*, NVwZ 2010, 569.

vertraglich mit der ÖPP-Gesellschaft vereinbart wurde, dass die Kommune errichtete Gebäude für gemeindliche Zwecke, etwa administrativ oder zu Zwecken der Daseinsvorsorge erwirbt oder nutzen darf. Ebenso ausschreibungspflichtig sind die vertraglichen Konstellationen, in denen der Kommune zukünftige wirtschaftliche Nutzungen durch Vermietung oder Weiterverkauf ermöglicht werden⁶⁵.

bb) Fallgruppe "Rechtstitel des Auftraggebers über die Verfügbarkeit der Bauwerke"

Unmittelbares wirtschaftliches Interesse an der Bauleistung bejaht der *EuGH* auch, wenn die Kommune über den Vertrag mit dem Auftragnehmer einen Rechtstitel über die Verfügbarkeit der Bauwerke erlangt hat. Ein solcher „Rechtstitel“ kann ein dingliches Recht der Kommune am Grundstückseigentum – etwa eine Grunddienstbarkeit – oder auch ein vertragliches Miet- oder sonstiges Belegungsrecht sein, etwa für die Nutzung als polizeiliches Gebäude, Schule, Parkgarage, Theater oder Kindertagesstätte⁶⁶. Allerdings muss die Kommune die im öffentlichen Interesse liegende Verfügbarkeit der Anlagen aus dem Vertrag mit dem Bauträger und nicht nur aus gesetzlichen Bestimmungen ableiten können⁶⁷. In diesem Sinne hat dann auch das *OLG Düsseldorf* unter Bezug auf das *EuGH*-Urteil „Helmut Müller“ entschieden, dass eine Verpflichtung aus einem städtebaulichen Vertrag, Stellplätze zu errichten, kein „unmittelbares wirtschaftliches Interesse“ des öffentlichen Auftraggebers begründe: Denn an den Parkplätzen, die nicht in öffentlicher Zweckbestimmung für die Allgemeinheit bestimmt waren, sondern allein den Nutzern und Besuchern eines geplanten Einkaufszentrums dienen sollten, sollte die öffentliche Hand weder Eigentum noch ein anderes dingliches Recht erhalten; auch bestanden keine sonstigen Rechte, die Parkplätze zu nutzen oder auf andere Weise auf sie zugreifen zu können⁶⁸. Ferner folgt aus dem Erfordernis der Verfügungsmacht, welches der *EuGH* betont, dass es nicht nur um die Absicherung einer zeitnahen Bebauung gehen kann. Eine solche Verfügungsmacht kann aber auch bei vertraglichen Rücktritts- und Rückkaufrechten für den Fall

⁶⁵ *Hanke*, ZfBR 2010, 562, 564; *Greim*, ZfBR 2011, 126, 128.

⁶⁶ Beispiele von *Jenn*, ZfIR 2010, 405, 407 und *van Kann/Hettich*, ZfIR 2010, 783, 786.

⁶⁷ So schon *EuGH* NZBau 2001, 512 = EuZW 2001, 532Rn. 71 (Ordinedegli Architetti); *Hanke*, ZfBR 2010, 562, 564.

⁶⁸ *OLG Düsseldorf*, Beschluss vom 09.06.2010, VII-Verg 9/10, BeckRS 2010, 14585; zustimmend *Kühling*, NVwZ 2010, 1257, 1259.

bestehen, dass der Erwerber das Bauwerk entgegen der öffentlichen Zweckbestimmung nutzt⁶⁹.

cc) Fallgruppe „finanzielle Beteiligung am Bauwerk“

Eine weitere Fallgruppe *unmittelbaren wirtschaftlichen Interesses* sieht der *EuGH* in einer finanziellen Beteiligung des Auftraggebers am Bauwerk. Auch hier sind verschiedene Varianten denkbar. Ein klarer Fall liegt vor, wenn der öffentliche Auftraggeber auf direktem Weg einen Teil der Baukosten trägt. In der Literatur werden auch Zuschüsse zur baulichen Realisierung und ferner Fälle mittelbarer finanzieller Beteiligungen als „wirtschaftliche Interessen“ des Auftraggebers angenommen: Letzteres etwa, wenn auch die öffentliche Hand Leistungen für die Errichtung des Bauwerks erbringt, etwa Erschließungsmaßnahmen, oder auch dem Vertragspartner faktisch Zuschüsse durch bewusst niedrigere Grundstückspreise oder Verzicht auf Erschließungsbeiträge bewilligt⁷⁰.

Im Verhältnis von Kommune und ÖPP-Gesellschaft, an der sie selbst mit anderen Partnern beteiligt ist, stellt sich die Frage, ob allein diese organisatorische Beteiligung als finanzielle Beteiligung am Bauwerk verstanden werden kann. Dies ist zu verneinen, denn der *EuGH* dürfte hier eher konkrete vertragliche Beteiligungen der öffentlichen Hand *am Bauobjekt* oder an dessen Nutzung im Sinn gehabt haben. Sicher lässt sich dies allerdings nicht sagen, da geht es dem interessierten Rechtsinterpreten nicht anders als bei vielen anderen offenen Formulierungen in *EuGH*-Entscheidungen, die nicht selten mehr neue Fragen aufwerfen als abschließende Antworten geben. Folgt man der hier vertretenen Auffassung, so landet man allerdings direkt bei der nächsten Fallgruppe des *EuGH* und damit bei der Fragestellung, ob die organisatorische Entscheidung zur Bildung und Beauftragung einer ÖPP-Entwicklungsgesellschaft mit dem „Tragen wirtschaftlicher Risiken beim Misserfolg des Bauprojekts“ verbunden ist.

Finanzielle Beteiligungen als vergaberechtlich relevantes „unmittelbares wirtschaftliches Interesse des öffentlichen Auftraggebers“, sind einer jüngeren Entscheidung des *OLG München* zufolge nicht schon zu bejahen, wenn – am Beispiel von Modellen des sozialen Wohnungsbaus für Einheimische – die Erwerber das Grundstück von der Kommune zu einem besonders günstigen Preis erwerben können, aber ansonsten für die Kommune keine weiteren Zugriffsrechte auf das

⁶⁹ *Greim*, ZfBR 2011, 126, 127 f.

⁷⁰ *Haak*, VergabeR 2011, 351, 356, unter Verweis auf *OLG Düsseldorf*, Beschluss vom 09.06.2010, VII-Verg 9/10, BeckRS 2010, 14585; *Greim*, ZfBR 2011, 126, 128; *Jenn*, ZfIR 2010, 405, 407; *van Kann/Hettich*, ZfIR 2010, 783, 786.

Bauwerk bestehen oder sie auf andere Weise von ihren städtebaulichen Aufgaben entlastet wird⁷¹.

dd) Fallgruppe „Tragen wirtschaftlicher Risiken bei Misserfolg“

In der fünften Fallgruppe des *EuGH* wird ein unmittelbares wirtschaftliches Interesse der Kommune dadurch bejaht, dass sie selbst als Auftraggeber stark mit dem Bauprojekt verbunden ist und dadurch in negativer Hinsicht auch an den wirtschaftlichen Risiken des Projekts teilnimmt. Dies kann der Fall sein, wenn die Kommune über vertragliche Verpflichtungen Risiken des Misserfolgs mitzutragen hat. Beteiligt sich die Kommune mehr als nur marginal an einer ÖPP-Entwicklungsgesellschaft, so nimmt sie prozentual, d.h. je nach Anteil an der Gesellschaft an den Gewinnen oder eben auch Verlusten des jeweiligen Entwicklungsprojekts teil. Man wird also die formelle Beteiligung einer Kommune an einer ÖPP-Gesellschaft unter die fünfte Fallgruppe zu subsumieren haben und ein unmittelbares wirtschaftliches Interesse der Kommune in solchen Konstellationen bejahen müssen⁷².

Die jüngere Rechtsprechung hat die (Rück)Zahlung eines Differenzbetrags in Form eines vorab gewährten verbilligten Grundstückserwerbs nicht als „Tragen eines wirtschaftlichen Risikos bei Misserfolg“ eingestuft: In diesem Fall ging es um eine Vertragsstrafe für den Fall, dass die Kommune eine Bebauung der von ihr erworbenen Grundstücke nicht vertragsgemäß einleitet. Das *OLG München* sah hierin lediglich ein Instrument zur Sicherstellung der vertraglich vereinbarten Bebauung und damit nur ein vertragliches Risiko, nicht aber ein Risiko, das sich auf die Baumaßnahme selbst bezieht⁷³.

Anzumerken ist, dass es in der Fallgruppe des Tragens wirtschaftlicher Risiken zu Überschneidungen mit dem Beihilferecht kommen kann, vor allem ersichtlich in der Variante von Kaufpreisnachlässen seitens des öffentlichen Auftraggebers⁷⁴.

⁷¹ *OLG München*, Beschl. v. 27.9.2011 - Verg 15/11, BeckRS 2011, 23466, unter Pkt. 4 b).

⁷² Vgl. zur Konstellation der Beteiligung des öff. Auftraggebers an der gemischtwirtschaftlichen Gesellschaft, die Auftragnehmer ist, auch schon *EuGH* NZBau 2007, 185 = NVwZ 2007, 316 = EuZW 2007, 117Rdnr. 13, 17, 18 und 45 (Stadt Roanne).

⁷³ *OLG München*, Beschl. v. 27.9.2011 - Verg 15/11, BeckRS 2011, 23466, unter Pkt. 4 a).

⁷⁴ Vgl. hierzu *OLG München*, (vorherige Fn.), unter Pkt. 4 b); ferner *Hertwig*, NZBau 2011, 9, 10 f.; *Greim*, ZfBR 2011, 126, 128 f.

c) kein Vergabebezug bei bloßen bauplanerischen Entscheidungen oder Zuständigkeiten der Gemeinde im Zusammenhang mit der Entwicklung von Baugrundstücken

Im offensichtlichen Bemühen, die reine Ausübung behördlicher baurechtlicher Befugnisse aus dem Regime des Vergaberechts herauszuhalten, stellt der *EuGH* klar, dass bloße bauplanerische Entscheidungen oder Zuständigkeiten der Gemeinde im Zusammenhang mit der Entwicklung von Baugrundstücken weder auf den Erhalt vertraglicher Leistungen noch auf ein „unmittelbares wirtschaftliches Interesse“ gerichtet sind, welches wie oben gezeigt für die Annahme eines vergaberechtlich relevanten „Baufauftrags“ gegeben sein muss. Hierbei zählt das Gericht beispielhaft die städtebauliche Entwicklung oder Kohärenz eines kommunalen Ortsteils sowie die Prüfung von Bauvorhaben im Genehmigungsverfahren zur bloßen Ausübung von städtebaulichen Regelungszuständigkeiten⁷⁵. Dies hat zur Folge, dass reine städtebauliche Interessen, die die Kommune strategisch mit der Entwicklung von Baugebieten durch Dritte verfolgt, im Gesamtkonstrukt von Grundstücksübertragung und Flächenentwicklung nicht ein eigenes wirtschaftliches Interesse begründen und damit die Grenze zum ausschreibungspflichtigen Bauauftrag überschreiten. In der Literatur werden zutreffend weitere Motivationen wie die reine Aufwertung eines Stadtviertels, die Auswahl des städtebaulich favorisierten Konzepts, die Verbesserung des Mietmarktes, die Stärkung der Kaufkraft oder die reine Betriebsansiedlung genannt, die als städtebauliche Regelungszuständigkeiten außerhalb des Vergaberechts stehen⁷⁶.

Bleibt für die Praxis der Flächenentwicklung in ÖPP die konkrete Frage, welche Vorgaben der Kommune bei einzelnen planerischen und vertraglichen Maßnahmen oder Instrumenten der Baulandentwicklung unter bloße planerische Entscheidungen oder Zuständigkeiten der Gemeinde fallen und damit nicht ausschreibungspflichtig sind. Hierbei ist vor generellen Aussagen zu warnen, da sich die Vorgaben und Interessen der Kommune vor allem bei den vertraglichen Instrumenten des Städtebaurechts im Einzelfall inhaltlich sehr unterscheiden können.

Die Rechtsprechung nach „Helmut Müller“ hat in diesem Punkt zunächst den Fall des Verkaufs von Grundstücken, über den in der Folge vertraglich fixierte städtebauliche Pläne oder Maßnahmen umgesetzt werden sollen, als reine „städtebauliche Regelungszuständigkeiten“ –

⁷⁵ *EuGH* NZBau 2010, 321, 324, Rn. 55-58.

⁷⁶ *Greim*, ZfBR 2011, 126, 129.

zudem ohne erkennbares wirtschaftliches Interesse des Auftraggebers - aus dem Vergaberecht ausgeklammert⁷⁷.

Klar dürfte ferner sein, dass in der Aufstellung von *Bebauungsplänen* die klassische Regelungszuständigkeit der Kommune liegt. Mithin ist die Variante, nach der ein Bauwerk nach Plänen, die von der öffentlichen Hand gebilligt sind, errichtet wird, noch von der allgemeinen Regelungsbefugnis der Kommune umklammert und liegt damit außerhalb der Ausschreibungspflicht⁷⁸.

Gleiches gilt vom Grundsatz her für *vorhabenbezogene Bebauungspläne*, in denen die Kommune dem Vorhabenträger planerische Vorgaben macht und im Übrigen die erforderlichen baurechtlichen Genehmigungsvoraussetzungen geklärt werden⁷⁹. Bei vorhabenbezogenen Bebauungsplänen kann aber über den Durchführungsvertrag ein entscheidender Einfluss der Kommune bestehen, der möglicherweise die Bauvertragsvariante nach der EU-Vergabekoordinierungsrichtlinie "Bauleistungen durch Dritte, gemäß den vom öffentlichen Auftraggeber genannten Erfordernissen" erfüllt (hierzu s.u. II 2 e).

Bei *Erschließungsverträgen* lässt sich der Grundfall, in dem die Kommune den Flächenentwickler, der Eigentümer der Grundstücke ist, mit der Erschließung beauftragt und planerische Vorgaben eines klassischen oder vorhabenbezogenen Bebauungsplans gemacht hat, ebenfalls unter die Ausübung bauplanerischer Regelungszuständigkeiten fassen. Denn es liegt in der Aufgabenverantwortung der Kommune, dass ihre rechtlich verbindlichen städtebaulichen Vorstellungen mit der Erschließung des Gebiets auch konkret umgesetzt werden⁸⁰. Solange mit der Erschließung keine erkennbaren wirtschaftlichen Eigeninteressen der Kommune verfolgt werden⁸¹, stehen städtebauliche Regelungszuständigkeiten im Zentrum der kommunalen Vorgaben.

Dies gilt im Grundsatz auch bei städtebaulichen Verträgen nach § 11 BauGB: Verwenden die Kommunen dieses bewusst vom Gesetzgeber für den kooperativen Städtebau geschaffene Instrument, um städtebauliche Ziele zu verfolgen, so halten sie sich so lange im Bereich nicht

⁷⁷ OLG München, Beschl. v. 27.9.2011 - Verg 15/11, BeckRS 2011, 23466, unter Pkt. 3..

⁷⁸ So auch Hanke, ZfBR 2010, 562, 566.

⁷⁹ Vgl. das Beispiel bei Grothmann/Tschäpe, ZfBR 2011, 442, 448.

⁸⁰ Vgl. Grothmann/Tschäpe, a.a.O., mit weiteren Varianten.

⁸¹ Wirtschaftliche Interessen des Auftraggebers bestehen aber regelmäßig, wenn diesem die Erschließungsanlagen zu Eigentum übertragen werden, vgl. näher Hertwig, NZBau 2011, 9, 15.

ausschreibungspflichtiger Regelzuständigkeiten auf wie sie sich durch konkrete Bauverpflichtungen nicht unmittelbare wirtschaftliche Vorteile verschaffen, die über allgemeine städtebauliche Motivationen und Interessen hinausgehen⁸². Die vom *EuGH* in der Entscheidung „Helmut Müller“ in der Konsequenz getroffene Differenzierung zwischen der „Ausübung von baulichen Regelzuständigkeiten“ und einem „unmittelbaren wirtschaftlichen Interesse“ kann allerdings zu schwierigen Abgrenzungsproblemen führen. So verfolgt die Kommune etwa bei städtebaulichen Folgekostenverträgen naturgemäß wirtschaftliche Interessen der Kostenverlagerung auf den privaten Investor. Sie schließt diese Verträge aber eben auch im Interesse rein städtebaulicher Zielsetzungen, z.B. zur Sanierung und Wiedernutzung einer kontaminierten Fläche. Nimmt man den *EuGH* beim Wort, so müssten erkennbare, unmittelbar mit dem Vertrag verbundene wirtschaftliche Interessen der Kommune zur Ausschreibungspflicht führen⁸³. Diese Fälle im Wege einer Schwerpunktsetzung des – städtebaulich öffentlichen oder rein wirtschaftlichen Interesses – abzugrenzen und zu entscheiden⁸⁴, erscheint zwar pragmatisch, ist aber als dogmatischer Ansatz aus der Analyse des *EuGH*-Urteils schwer ableitbar. Man landet letztendlich – wahrscheinlich zwangsläufig – wiederum bei einer Kasuistik, von der sich nicht rechtssicher sagen lässt, ob die Ergebnisse europarechtlich auf der vom *EuGH* gewollten Linie liegen. Eventuell könnte es helfen, die Ausübung bloßer städtebaulicher Regelungszuständigkeiten im Zweifel dann anzunehmen, wenn sich die Maßnahme der Behörde ihrem Inhalt nach primär mit der Verfolgung der gemeinwohlbezogenen städtebaulichen Planungsziele des § 1 VI BauGB begründen lässt.

d) Zur Abgrenzung von Bauauftrag und Baukonzession

Klarstellendes enthält das *EuGH*-Urteil „Helmut Müller“ auch zum Thema ausschreibungspflichtiger Baukonzessionen. Diese liegen nach ständiger Rechtsprechung des Gerichts vor, wenn die vereinbarte Vergütung im Recht des Konzessionärs zur Verwertung seiner eigenen Leistung besteht und er das Betriebsrisiko in erster Linie oder

⁸² So auch *van Kann/Hettich*, ZfIR 2010, 783, 786; *Haak*, VergabeR 2011, 351, 356.

⁸³ Ähnlich auch *Hertwig*, NZBau 2011, 9, 15 f.

⁸⁴ Vgl. die Fallbeispiele bei *Grothmann/Tschäpe*, ZfBR 2011, 442, 449 f., die bei der schwerpunktmäßigen Interessensbewertung – anscheinend auch aus Sicht der Autoren („andere Bewertung denkbar“) – keine wirklich stringenten, fallübergreifenden Abgrenzungskriterien erkennen lassen und doch wieder zu einer Kasuistik führen, deren Unübersichtlichkeit im Grunde abgelehnt wird.

jedenfalls in erheblichen Umfang selbst trägt⁸⁵. Verfügt ein Wirtschaftsteilnehmer jedoch über das Recht auf Nutzung eines Grundstücks, das in seinem Eigentum steht, so ist es einer Behörde verwehrt Konzessionen über diese Nutzung zu erteilen. Im Regelfall ist also der öffentliche Auftraggeber Grundstückseigentümer. Er kann Baukonzessionen dann nur noch bei Grundstückverpachtung oder Bestellung eines Erbbaurechts vergeben; denkbar sind ferner Fälle, in denen er sich Rückkaufsrechte vorbehalten oder das Eigentum nur befristet übertragen hat⁸⁶.

e) Zur Variante ausschreibungspflichtiger Bauleistungen durch Dritte, gleichgültig mit welchen Mitteln, „gemäß den vom öffentlichen Auftraggeber genannten Erfordernissen“

In der Vergabekoordinierungsrichtlinie 2004/18/EG – VKR – sieht Art. 2 Abs. 2 lit. b für auszuschreibende Bauaufträge die folgende, selbständige Variante vor: „Öffentliche Bauaufträge“ sind öffentliche Aufträge über die Erbringung einer Bauleistung durch Dritte, gleichgültig mit welchen Mitteln, *gemäß den vom öffentlichen Auftraggeber genannten Erfordernissen*. Zu dem hier hervorgehobenen Passus hat der *EuGH* im Urteil „Helmut Müller“ auf Nachfrage des vorlegenden Gerichts ausgeführt, dass bloße planerische Entscheidungen oder Zuständigkeiten der Gemeinde im Zusammenhang mit der Entwicklung von Baugrundstücken für sich allein genommen keine solche „vom öffentlichen Auftraggeber genannten Erfordernisse“ darstellen. Die oben schon unter II 2 c) diskutierten Maßnahmen nach baurechtlichen Regelzuständigkeiten erfüllen daher diese Teilvoraussetzung für eine auszuschreibende Bauleistung nicht. In diesem Punkt trägt der *EuGH* zur Klärung bei und unterstreicht deutlich, dass „Erfordernisse seitens des Auftraggebers“ eine bestimmende Qualität haben müssen. Es muss um Maßnahmen gehen, die Merkmale der Bauleistung *definieren* oder *zumindest einen entscheidenden Einfluss auf ihre Konzeption ausüben können*⁸⁷. Diese qualitative Hürde nehmen weder der klassische, rahmensetzende Bebauungsplan noch die Prüfung baurechtlicher Anforderungen im Baugenehmigungsverfahren⁸⁸. Beim vorhabenbezogenen Bebauungsplan

⁸⁵ *EuGH* NZBau 2010, 321, 325 Rn. 74 f.; zum Fall einer Baukonzession aus jüngerer Zeit auch *EuGH*, Urteil vom 22. 4. 2010 – C-423/07, NZBau 2010, 643 ff. – Autobahn A 6.

⁸⁶ Hierzu auch *Gartz*, NZBau 2010, 293, 296; *Hanke*, ZfBR 2010, 562, 566; *Jenn*, ZfIR 2010, 405, 408 f.

⁸⁷ *EuGH* NZBau 2010, 321, 325, Rn. 67.

⁸⁸ *Kühling*, NVwZ 2010, 1257, 1260; *Hanke*, ZfBR 2010, 562, 566; *Greim*, ZfBR 2011, 126, 130.

besteht allerdings eine deutliche projektbezogene Einflussnahme: Hier enthält der Durchführungsvertrag nach § 12 I BauGB oftmals auch konkrete gestalterische Inhalte und auch Bauverpflichtungen, die die Kommune dem Vorhabenträger auferlegt⁸⁹. Zu weit geht allerdings die Annahme, dass schon die Auswahl von Entwürfen des Investors und die Übernahme seiner Nutzungsideen die Ausschreibungspflicht begründen⁹⁰. Der *EuGH* formuliert deutlich eine aktive Rolle des Auftraggebers („Definieren von Merkmalen der Bauleistung“, „entscheidenden Einfluss nehmen“), so dass eine extensive Interpretation der Erfordernisse seitens des Auftraggebers der Intention des Gerichts, die Ausschreibungspflichten nach diesem Kriterium wohl eher einzugrenzen, entgegenläuft.

(3) Fazit: „ÖPP und ausschreibungspflichtiger Bauauftrag“

Für die Frage, wann die kommunale Beauftragung einer ÖPP-Entwicklungsgesellschaft, etwa als GmbH mit kommunaler und privater Beteiligung, mit der Flächenentwicklung nach dem Vergaberecht als „Bauftrag“ auszuschreiben ist, sind beim Stand der Diskussion zwei Jahre nach dem *EuGH* - Urteil „Helmut Müller“ folgende Punkte festzuhalten:

Das vom *EuGH* für einen auszuschreibenden Bauauftrag geforderte *unmittelbare wirtschaftliche Interesse* des kommunalen Auftraggebers ist zu verneinen, wenn die Vereinbarung zwischen Kommune und ÖPP-Gesellschaft inhaltlich einem im Allgemeininteresse liegendem öffentlichen Ziel dient und nicht über die Ausübung „städtebaulicher Regelungszuständigkeiten“ wie die klassische Bebauungsplanung oder die Prüfung baurechtlicher Anforderungen im Baugenehmigungsverfahren hinausgeht. Allerdings wird das „wirtschaftliche Interesse“ bei projektbezogenen Entwicklungsgesellschaften bei mehr als nur marginaler Beteiligung der Kommune an der GmbH zumindest in der Variante „Risiken, die der Auftraggeber im Fall eines wirtschaftlichen Fehlschlags des Bauwerks zu tragen hat“ regelmäßig erfüllt sein. In ÖPP-Entwicklungsgesellschaften, bei denen Kommunen oftmals – allein oder mit anderen Kommunen gemeinsam – einen nicht unerheblichen % -Anteil halten, wird man von ausschreibungsrelevanten wirtschaftlichen Risiken ausgehen können.

⁸⁹ Ziekow, DVBl. 2008, 137, 144 f.; Kühling, NVwZ 2010, 1257, 1260; Greim, ZfBR 2011, 126, 130. zum Gestaltungsspielraum der Kommune näher Krohn, ZfBR 2008, 27, 32; vgl. auch Jenn, ZfIR 2010, 405, 410, der beispielhaft die Errichtung eines Kindergartens im Rahmen einer Wohnbebauung oder auch die Verpflichtung des Erwerbers zu Gunsten der öffentlichen Hand Erschließungsanlagen zu errichten, zu den ausschreibungspflichtigen Maßnahmen zählt.

⁹⁰ Kühling, NVwZ 2010, 1257, 1260

Zusätzlich muss es sich um eine vertragliche Baupflicht handeln, die die Kommune rechtsverbindlich mit der ÖPP-Gesellschaft vereinbart hat und die sie auch einklagen kann. Hierunter können nach *EuGH*-Rechtsprechung auch „indirekte“ Bauverpflichtungen fallen.

Rückkaufrechte, Rückauflassungsvormerkungen, Dienstbarkeiten, Heimfallklauseln, Baulasten, Vertragsstrafen oder Rücktrittsrechte können allerdings nur vergaberelevante „indirekte“ Bauverpflichtungen sein, wenn sie nicht nur faktisch einen Bauzwang ausüben, sondern mit einer Klage der Kommune gegen den ÖPP-Vertragspartner als Bauverpflichtung durchgesetzt werden können.

Wenn die Kommune schließlich auf der Gegenleistungsseite an die ÖPP-GmbH ein vertragliches Entgelt zahlen muss, ist die Ausschreibungspflicht insgesamt zu bejahen.

Generell, d.h., über alle Varianten des in Art. 2 Abs. 2 lit b) definierten Begriffs des öffentlichen Bauauftrags hinweg, scheidet ein auszuschreibender Bauauftrag aus, wenn die Kommune im Vertrag mit der ÖPP-Gesellschaft lediglich im Allgemeininteresse liegende öffentliche Ziel verfolgt und hierbei nur „städtebauliche Regelungszuständigkeiten“ (s.o.) wahrgenommen werden. Die Abgrenzung zu wirtschaftlich ausschreibungsrelevanten Maßnahmen wird wie bei der Frage des „unmittelbaren wirtschaftlichen Interesses“ im Einzelfall vorzunehmen sein und maßgeblich von der Rechtsprechung konkretisiert werden müssen.

Bei der eigenständigen Variante eines EU-weit auszuschreibenden Bauauftrags gem. Art. 2 Abs. 2 lit.b) VKR - „Erbringung der Bauleistung durch Dritte, gleichgültig mit welchen Mitteln“ besteht eine Ausschreibungspflicht nur, wenn die Kommune die Bauleistung nach den von ihr genannten Erfordernissen entscheidend mitbestimmt. Rein städtebauliche Regelmaßnahmen (s.o.) sind - anders als der Durchführungsvertrag nach § 12 BauGB oder auch städtebauliche Verträge mit deutlich projektsteuerndem Einfluss der Kommune - keine solchen Maßnahmen, die Merkmale der Bauleistung definieren oder zumindest einen entscheidenden Einfluss auf ihre Konzeption ausüben können.

Die Pflicht der Kommune zur Ausschreibung einer Baukonzession für eine ÖPP-Entwicklungsgesellschaft kommt grundsätzlich nur in Betracht, wenn die ÖPP-Gesellschaft nicht Eigentümer der jeweiligen Flächen ist. Die Kommune kann daher Baukonzessionen nur noch bei Grundstückverpachtung oder Bestellung eines Erbbaurechts vergeben oder in Fällen, in denen sie sich vertragliche Rückkaufsrechte vorbehalten oder das Eigentum nur befristet übertragen hat.

III. Sind sonstige Aufträge, die die Kommune an die ÖPP-Gesellschaft vergibt, ausschreibungspflichtig oder bestehen Ausnahmen von der Ausschreibungspflicht?

Nach der Rechtsprechung des *EuGH* und diesem folgend auch der nationalen Gerichte darf eine ausschreibungsfreie Vergabe von Bau-, Liefer- und Dienstleistungen seitens einer Kommune an eine von ihr gehaltene Gesellschaft nur dann als ausschreibungsfreies „Inhouse-Geschäft“ erfolgen, wenn *erstens* der öffentliche Auftraggeber über den zu beauftragenden Rechtsträger eine Kontrolle ausübt „wie über eine eigene Dienststelle“ (Kontrollkriterium) und *zweitens* der zu beauftragende Rechtsträger seine Tätigkeit „im Wesentlichen“ für den öffentlichen Auftraggeber verrichtet, der seine Anteile inne hat (Wesentlichkeitskriterium)⁹¹. Unter dem *ersten Kriterium* nimmt die Rechtsprechung eine „dienststellenähnliche Kontrolle“ nur an, wenn diese es dem öffentlichen Auftraggeber ermöglicht, sowohl auf die strategischen Ziele als auch auf die wichtigen Entscheidungen des zu beauftragenden Rechtsträgers ausschlaggebenden Einfluss zu nehmen. Die Kontrolle dieser Qualität kann auch von mehreren öffentlichen Institutionen gemeinsam ausgeübt werden⁹².

Der *EuGH* hat allerdings schon eine Kontrolle über das öffentliche Unternehmen wie über eine eigene Dienststelle scheitern lassen, wenn Beteiligungen privater Partner an der Gesellschaft Minderheitsrechte vermitteln, die ein solches Maß an Kontrolle ausschließen⁹³. In der Konsequenz werden mittlerweile ausschreibungsfreie Beauftragungen von Kommune an kommunal beherrschtes Unternehmen nach herrschender Meinung nur noch angenommen, wenn die Kommune an eine Eigengesellschaft vergibt, also 100 % der gesellschaftlichen Anteile hält⁹⁴. Dieser Linie ist der *EuGH* auch bei Auftragsvergaben im Zusammenhang mit städtebaulichen kommunalen Flächenentwicklungen gefolgt: So führte ebenfalls allein die Tatsache privater Beteiligung an einer ÖPP-Entwicklungsgesellschaft, an der maßgeblich auch die Kommune als Auftraggeber beteiligt war, dazu, dass das Gericht kein vergabefreies Inhouse-Geschäft mehr annahm⁹⁵.

⁹¹ Grundlegend *EuGH* NZBau 2000, 90 (Teckal) und in der Folge viele andere Urteile, zuletzt etwa *EuGH* NZBau 2009, 797 (Se.T.Co.Spa) und NZBau 2009, 804 (Acoset); aus der Literatur in jüngerer Zeit etwa *Polster*, NZBau 2010, 486 ff. m.w.N.

⁹² *EuGH* NZBau 2006, 452 (Carbotermo); *EuGH* NZBau 2009, 54 (Coditel Brabant).

⁹³ *EuGH* NZBau 2005, 11 (Stadt Halle), m. Anm. *Krohn*, NZBau 2005, NZBau 2005, 92.

⁹⁴ Etwa *Zeiss*, DÖV 2005, 819; *Wirner*, LKV 2005, 293.

⁹⁵ Vgl. *EuGH* EuZW 2007, 117, 121 Rn. 64 (Stadt Roanne).

Sind also private Partner in einer kommunalen ÖPP-Entwicklungsgesellschaft vorhanden, so wird eine Direktvergabe von Bau-, Liefer- oder Dienstleistungsaufträgen im Sinne des Vergaberechts durch die Kommune regelmäßig nicht in Frage kommen. Eine Ausschreibung im Wettbewerb wird regelmäßig erforderlich sein.

Unter dem *zweiten Kriterium* der Ausschreibungsfreiheit eines Inhouse-Geschäfts – Tätigkeit der kommunalen Gesellschaft „im Wesentlichen“ für die Kommune – lässt die Rechtsprechung keine klare Linie erkennen und hat auf europäischer Ebene eine ausschreibungsfreie Vergabe einer öffentlichen Körperschaft an ihr öffentliches Unternehmen zugelassen, auf nationaler Ebene allerdings auch scheitern lassen, wenn „nur“ etwa 90 % der Geschäfte insgesamt für die Mutter-Körperschaft erbracht werden⁹⁶. Die Diskussion ist jüngst noch komplizierter geworden, weil die Rechtsprechung mittlerweile in diversen Entscheidungen nun auch Leistungen für Kunden in liberalisierten Märkten⁹⁷ und Marktumsätze von Tochtergesellschaften der von der Kommune beauftragten Gesellschaft⁹⁸ als „Fremdgeschäft“ mit angerechnet und mithin Inhouse-Geschäfte der Kommunen verneint hat. Verstetigt sich diese Linie, so muss in diesen Fällen also ebenfalls ausgeschrieben werden.

Sind Fremdaufträge der ÖPP-Gesellschaft (und evtl. auch ihrer Tochtergesellschaften) für andere Auftraggeber als die Mutter-Kommune von wirtschaftlich relevantem Umfang feststellbar, ist die Rechtsprechung mit der Annahme eines Inhouse-Geschäfts also zusehends strenger geworden. Als weitere Konsequenz ist also festzuhalten: Auch an diesem zweiten Kriterium kann eine Direktvergabe der Kommune an ihr ÖPP-Entwicklungsgesellschaft in den genannten Fällen scheitern und es wird möglicherweise eine – bei Erreichen des jeweiligen EU-Schwellenwerts EU-weite – Ausschreibung notwendig.

⁹⁶ *OLG Celle* NZBau 2007, 128 (Inhouse-Vergabe bei Fremdgeschäftsanteil von 7,5% verneint); demgegenüber aber für ausreichend erachtet von *EuGH* NZBau 2007, 381 (Tragsa).

⁹⁷ Inhouse-Geschäft zuletzt verneint durch *OLG Hamburg* NZBau 2011,185; hierzu *Scharf/Dierkes/Wagner-Cardenal*, NZBau 2011, 271 ff.; *OLG Frankfurt*, Beschl. vom 30.08.2011 – 11 Verg 3/11.

⁹⁸ *OLG Düsseldorf*, Beschl. vom 28.7.2011 – Verg 20/11, NZBau 2012, 50 ff.; *OLG Celle* NZBau 2010, 194 ff.

IV. Ist die ÖPP-Gesellschaft ihrerseits verpflichtet, Folge-Aufträge an andere Unternehmen auszuschreiben?

Dies ist bei Erreichen der EU-Schwellenwerte eine Frage des Begriffs des ausschreibungspflichtigen „öffentlichen Auftraggebers“ nach § 98 GWB und hängt davon ab, ob die ÖPP-Gesellschaft als juristische Person des Privatrechts zu dem besonderen Zweck gegründet wurde, „im Allgemeininteresse liegende Aufgaben nichtgewerblicher Art“ zu erfüllen⁹⁹. Des Weiteren muss sie überwiegend von der öffentlichen Körperschaft finanziert werden, die zudem über ihre Leitung die Aufsicht ausübt oder mehr als die Hälfte der Mitglieder eines ihrer zur Geschäftsführung oder zur Aufsicht berufenen Organe bestimmt hat. Ist dies zu bejahen, so ist die ÖPP-Gesellschaft als öffentlicher Auftraggeber im Sinne des § 98 Nr. 2 GWB EU-weit ausschreibungspflichtig, wenn die entsprechenden EU-Auftrags- oder Schwellenwerte erreicht werden¹⁰⁰. Unterhalb der EU-Schwellenwerte muss eine ÖPP-Gesellschaft nur dann ihrerseits zu vergebende Bau-, Liefer- oder Dienstleistungen im Wettbewerb vergeben, wenn das Landshaushalts- oder Landesvergaberecht dies ausdrücklich auch für juristische Personen des Privatrechts vorsieht¹⁰¹.

⁹⁹ Hierbei kommt es - hier nur verkürzt dargestellt - darauf an, ob man das Aufgabengebiet der Entwicklungsgesellschaft als vornehmlich im Allgemeininteresse verankert sieht oder ein deutlicher Wettbewerbsbezug zu privaten Unternehmen besteht, näher zu diesen Kriterien des § 98 Nr. 2 GWB Pünder, in: Pünder/Schellenberg, Vergaberecht, 1. Aufl. 2011, § 98 Rn. 23 ff. und 26 ff.

¹⁰⁰ Die zum 1.1.2012 geänderten EU-Schwellenwerte belaufen sich für Liefer- und Dienstleistungsaufträge auf 200.000 €, für Bauaufträge 5 Mio. € und für Sektoren-Aufträge auf 400.000 €.

¹⁰¹ So etwa § 1 II Brandenburg. Vergabegesetz GVBl. 2011 I Nr. 19 S. 1; § 2 II Nds. Vergabegesetz, Nds. GVBl. 2008, 411; § 3 I 2, II Vergabegesetz für das Land Bremen, Brem. GBl. 2002, S. 594, zuletzt geänd. am 24. 11. 2009, Brem.GBl. 2009, S. 476; § 2 III Thür. Vergabegesetz, GVBl. 2011, S. 69.

Anhang 2: Öffentliche finanzielle Förderung und Förderpolitik – Kritische Anmerkungen aus den untersuchten kommunalen Organisationsstrukturen

Im Folgenden werden kritische Aussagen zur Struktur der Förderpolitik und Förderverfahren wiedergegeben, die im Rahmen des Forschungsvorhabens – vor allem in den durchgeführten Interviews – geäußert wurden. Aus unternehmerischer Sicht der Standortentwicklung wird die These vertreten: Ein gutes Projekt muss grundsätzlich auch ohne öffentliche Gelder realisiert werden können. Sollten öffentliche Gelder für bestimmte Aufgaben – etwa die Altlastensanierung – erforderlich sein, dann sollten diese Aufgaben vorher und unabhängig vom Gesamtprojekt erledigt werden. Der Grund für diese Aussagen liegt in der gängigen Systematik öffentlicher Förderung: In den Fällen, in denen ein Projekt wirtschaftlich erfolgreich ist, werden – nach der Logik einer benötigten öffentlichen Unterstützung – Fördergelder im laufenden Prozess gestrichen oder gekürzt. Hier liegt allerdings ein grundsätzliches Problem für die Unterstützung von Flächenrecyclingprojekten, das den gängigen Ansatz öffentlicher Förderung an sich fragwürdig erscheinen lässt: Die grundsätzliche Ausrichtung der Förderpolitik ist nämlich eine **reine Defizitförderung**, was im Umkehrschluss bedeutet, dass bei Rentabilität des Projekts – auch schon während der Projektentwicklung – keine weitere Förderung mehr fließt. Diese strikte Logik kann allerdings zu erheblichen Problemen im Rahmen der projektbezogenen, vor allem schritt- oder phasenweisen Standortentwicklung führen. So erschwert die förderbezogene Vermischung von rentierlichen und unrentierlichen Maßnahmen die Projektrealisierung im Ganzen: Eine umfangreichere, schrittweise Standortentwicklung basiert notwendigerweise auch auf einer kalkulativen Verrechnung wirtschaftlich erfolgreicher Teilentwicklungen – etwa Mittelaufkommen durch Verkauf bestimmter Grundstücksabschnitte – mit nachfolgend erneut erforderlichen Ausgaben, d.h. zunächst defizitären Aufgaben – etwa Mitteleinsatz für die Planung, das Marketing und Management nachfolgender Abschnitte. Wenn also im Projekt durch erfolgreiche Projektphasen zusätzliche Mittel einfließen, die für Marketing oder Ähnliches einsetzbar wären, aber wiederum durch die dann eintretende Minderung der öffentlichen Förderung nivelliert werden, so belastet dies den Entwicklungsprozess insgesamt. Zusätzlich gefährdet die drohende Rückforderung von Mitteln während des Gesamtprojekts die Initiative von Investoren Risiken einzugehen, da sich die Rückforderungen insgesamt als renditeschmälernd auswirken.

Besonders gravierend wirken sich Änderungen in den Rahmenbedingungen zur Auszahlung von Zuschüssen aus, die während der langfristigen Projektrealisierung rückwirkend Anwendung finden. Wenn die neuen

Kriterien die bei Projektbeginn vereinbarten Auszahlungsvoraussetzungen in Frage stellen, sind Zuschüsse vor dem Hintergrund der unsicheren Auszahlung eher als „Risikokapital“ mit hoher Ausfallwahrscheinlichkeit einzuschätzen und in eine Liquiditätsplanung kaum einzubeziehen.

Die beschriebene Förderungslogik kann in der Tat zu absurden Konsequenzen führen. Auch am Beispiel der sog. Modernisierungszuschüsse, beispielsweise im Rahmen von „Landesmodernisierungsmitteln“ wird dies deutlich: Wird der geplante Kostenrahmen eingehalten oder unterschritten und ist das Projekt damit wirtschaftlich erfolgreich, so lautet die automatische Reaktion des Mittelgebers zwingend: Rückzahlung der Fördermittel. Dies ist alles andere als ein Anreiz zur wirtschaftlichen Mittelverwendung, denn bei nur defizitärer Auslastung beispielsweise eines gewerblichen Standortprojekts wäre hingegen die volle Förderung ausgezahlt worden. Die beschriebene Förderformel führt daher zum absurden Ergebnis: Der wirtschaftlich Erfolgreiche muss zurückzahlen, der Nichterfolgreiche darf öffentliche Mittel behalten.

Aus wirtschaftlich-strategischer und gesellschaftsrechtlicher Sicht müsste man hieraus im Grunde die Konsequenz ziehen, für die Standortentwicklung zwei Gesellschaften zu gründen, nämlich eine für defizitäre Projektaufgaben (wie bereits oben erwähnt z.B. Altlastensanierung) und eine andere für die wirtschaftlich erfolgreichen Projektabschnitte. Eine solche Gründung einer von Anfang an defizitären Gesellschaft wirft natürlich einige gesellschafts- wie auch gemeindewirtschaftsrechtliche Zweifel auf.

Ein weiteres Defizit im überkommenen System der Städtebauförderung liegt des Weiteren in folgendem Punkt: **Städtebaufördermittel** dürfen **nur für Infrastrukturmaßnahmen** eingesetzt werden, regelmäßig aber nicht für gesamtkonzeptionelle Maßnahmen wie etwa des standortbezogenen Marketings, der Öffentlichkeitsarbeit, des wirtschaftlichen Managements oder für andere, das Gesamtprojekt strategisch unterstützende Untersuchungen, die sehr unterschiedlichen Teilaufgaben im komplexen Gesamtprojekt koordinieren und zusammenführen. Diese Restriktion in der Förderkulisse ergibt im Interesse einer umfassenden Förderung komplexer städtebaulicher Projekte keinen Sinn. Die Städtebauförderung könnte insofern durch eine **Erweiterung der förderfähigen Leistungsbereiche** deutlich mehr Schubkraft entwickeln.

Für einen in der Praxis hilfreichen Ansatz wird demgegenüber eine Fördermaßnahme gehalten, nach der ein sogenannter verlorener Zuschuss als Investitionszuschuss für Unternehmen gewährt werden kann, das Grundeigentum bildet. Die Bedingung hierbei stellt die Schaffung von Arbeitsplätzen innerhalb eines bestimmten Zeitraums dar.

Vor dem Hintergrund der aus Sicht der Projektentwicklung schwer verständlichen, kontraproduktiven Konsequenzen einer öffentlichen Projektförderung, die nur auf unrentierliche Maßnahmen beschränkt ist, wird daher eine **Neuorientierung der öffentlichen Förderung für Flächenrecyclingprojekte** gefordert: Die Förderung sollte eine **reine Investitionsförderung mit Erfolgskontrolle** sein. Diese Forderung wird klar, wenn man nachvollzieht, dass es beim Vorbehalt der Rückforderung öffentlicher Mittel *während des Gesamtprojekts* an der Vorhersehbarkeit der Förderung fehlt. Diese Unsicherheit schreckt private Investoren eher ab als dass es sie überzeugt die Risiken der Standortentwicklung (mit) zu tragen. Letztendlich kann die Unkalkulierbarkeit von Fördergeldern und damit der Erfolgsbemessung zur erheblichen Projektbelastung werden, denn der konkrete Projekterfolg bzw. Rendite wird quasi unplanbar. In der Praxis wird damit die Entscheidung zum Verzicht privaten Engagements und Investments für die Flächenreaktivierung im Zweifel erleichtert. Dies kann aber gerade bei strukturell komplizierteren Projekten des Flächenrecyclings, die oftmals eine öffentliche Zusatzförderung benötigen, um in Konkurrenz zur „grünen Wiese“ von der Kostenseite her wettbewerbsfähig zu sein, nicht gewollt sein.

Praktiker in der Standortentwicklung ziehen zum Teil daher angesichts der aktuellen Förderproblematik einen eher ernüchternden Befund: Letztendlich könne es nach Lage der Dinge derzeit nur darum gehen, öffentliche Zuschüsse für umfangreichere Maßnahmen zu bekommen, die das Projekt insgesamt finanziell schwer belasten. Hierauf sollte man sich dann im Interesse der Realisierungsfähigkeit von Projekten insgesamt besser auch beschränken.

Allgemeine Forderung für mehr Anreize für Investitionen in Brachflächen

Neben Kritik an der starren Förderkulisse werden weitere **Defizite und mangelnde Anreize für Investitionen in Brachflächen** identifiziert. So fehle es an übergreifenden, systemischen Bonus-Malus-Ansätzen, die - positiv - strukturelle Kostennachteile für Flächenrecycling-Projekte einebnen und - negativ - Projekte auf der grünen Wiese wirtschaftlich, etwa über Abgabenlösungen, belasten. Vor allem konkrete Anreize für Investoren würden die Initiativbereitschaft für Projekte des Flächenrecyclings deutlich erhöhen. In die Debatte wurden insofern eine 20-jährige **steuerliche Abschreibungsmöglichkeit für Investitionen in Brachflächen** oder weitere, **gezielte investive Anreize und Förderungen** (hierzu siehe schon oben) geworfen.

Anhang 3:

Erfassungsbogen für die Ersterfassung von möglichen zu untersuchenden Beispielen für die Organisationsstrukturen

(3.1) Für Behörden

1. Angaben zur Verwaltungseinheit

Region / Landkreis / Stadt / Gemeinde:

Einwohnerzahl:

2. Angaben zum bereits erfolgten Flächenmanagement-
/Flächenrecyclingprojekt

Art des durchgeführten Projekts:

Flächengröße:

Wer wurde initiativ?

Projektbeteiligte:

Projektzeitraum:

Hauptansprechpartner/Koordinator:

Besonderheiten:

Internetauftritt:

3. Angaben zu den Verwaltungsstrukturen und Schnittstellen

Weshalb war die vorhandene Verwaltungsstruktur (Organisationsstruktur) für die erfolgreiche Umsetzung des Projekts förderlich? (Stichworte)

Welche weiteren (externen) Faktoren förderten die erfolgreiche Umsetzung des Projekts? (Stichworte)

Vielen Dank für Ihre Mitwirkung!

(3.2) Für Organisationen

1. Angaben zur Organisation

Entwicklungsgesellschaft / Eigentümer / Investor:

Anzahl Mitarbeiter:

2. Angaben zum bereits erfolgten Flächenmanagement- /Flächenrecyclingprojekt

Art des durchgeführten Projekts:

Flächengröße:

Wer wurde initiativ?

Projektbeteiligte:

Projektzeitraum:

Hauptansprechpartner/Koordinator:

Besonderheiten:

Internetauftritt:

3. Angaben zu den Organisationsstrukturen und Schnittstellen

Weshalb war die vorhandene Organisationsstruktur förderlich für die erfolgreiche Umsetzung des Projekts? Charakterisieren Sie kurz die Organisationsstruktur und nennen Sie deren Vorteile. (Stichworte)

Welche sonstigen (externen) Faktoren förderten die erfolgreiche Umsetzung des Projekts? (Stichworte)

Vielen Dank für Ihre Mitwirkung!

Anhang 4: Interviewleitfaden / Fragenkatalog für Projekt- Interviews

Hinweis:

Die Fragen stellen einen Gesamtfundus denkbarer Aspekte effektiven Flächenrecyclings dar. Je nach Art und Struktur des analysierten Projekts werden Schwerpunkte aus der Bandbreite der hier genannten Themenfelder gesetzt werden müssen.

Erhebungen im Vorfeld der Interviews

- Beschaffung und Auswertung von Informationen im Vorfeld der Interviews
- Organigramm
- Internetauftritte
- Stellenbeschreibung / Beschreibung des Aufgabenbereichs
- Veröffentlichungen, Links zu bereits bearbeiteten Flächenrecycling-/Flächen-management-Projekten
- Sonstige Informationen

Interviewleitfaden

Allgemeine Informationen zur Region/Raum

- Was verstehen Sie unter Flächenrecycling und Flächenmanagement?
- Welche Bedeutung haben die Themen im Kontext der regionalen Siedlungsflächenentwicklung (Schrumpfung / Wachstum / Demographischer Wandel)
- Besteht in der Kommune / in der Region ein übergeordnetes Modell/Leitbild oder Initiative des Flächenmanagements (z.B. Bodenbündnisse etc.), gerichtet auf das Ziel einer vorrangigen Innenentwicklung (z.B. durch Flächenrecycling, Schließen von Baulücken)?
- Gibt es ein quantitatives Flächensparziel in der Kommune/Region?
- Wurde in der Kommune/Region ein entsprechender politischer Beschluss des Stadt-/ Gemeinderats / des Regionalparlaments gefasst?

Akteure, Strategien

- Welche öffentlichen und privaten Akteure sind beim Flächenrecycling in der Region beteiligt? (Interessensprofil)
- Werden Strategien zur Intensivierung des Flächenrecyclings verfolgt, ggf. welche?

- Wird in der Kommune/Region eine Strategie zur Einbeziehung von Eigentümern verfolgt (Stichwort Aktivierung/Bewusstseinsbildung)?

Verfahren (allgemein)

- Wie laufen „**typische**“ Verfahren des Flächenrecycling ab?

Organisationformen und Verfahrensmanagement

Projektinitiative

- Wer hatte die Projektidee(n)?
- Wer initiierte das jeweilige Projekt?

Aufgabenbereiche, Aufgabenverteilung

- Bearbeiten Sie nur bestimmte Themenbereiche des Flächenrecyclings/ Flächenmanagements?
- Wann werden Sie in einem Projekt aktiv?
- Initiieren Sie selbst Projekte?
- Erwerben Sie selbst Grundstücke? (Eigenmittel/Fremdmittel)
- Machen Sie selbst Grundstücke baureif?
- Welche Funktion nehmen Sie bei eigenen Grundstücken wahr und welche bei Grundstücken, die Sie nicht im Besitz haben?
- Wer spricht Eigentümer an und verhandelt mit diesen?
- Suchen Sie aktiv Investoren für Flächen?
- Welche Rolle/Funktion nehmen Sie bei Projekten ein?

Arbeitsmittel, Leistungen Dritter

- Welche Planungsgrundlagen sind erforderlich?
- Welche Arbeitsmittel stehen Ihnen beim Flächenmanagement zur Verfügung (GIS, Brachflächenkataster)
- Gab es eine Potenzialermittlung?
- Welche Leistungen kaufen Sie zu?
- Arbeiten Sie mit externen Moderatoren? Würde eine externe Moderation zu einer erfolgreicherer Mobilisierung von Innenentwicklungspotentialen beitragen bzw. die Umsetzung von Projekten begünstigen? Welche Kompetenzen wären hierfür notwendig?

Organisationsstruktur, Kompetenzen

- In welchen Formen wurden bisher Projekte realisiert - in einer öffentlich-rechtlichen, privatrechtlichen oder gemischten Organisationsform?
- Wurde eine Vertragsgestaltung für den Ablauf und die Arbeitsteilung genutzt? Öffentlich-rechtlicher Vertrag?
- Wie hat sich Ihre Organisationsstruktur entwickelt?
- Können Sie die Strukturen in einem Organigramm darstellen?
- Wer hat diese Strukturen festgeschrieben?
- Was waren die Motivation und die Gründe für die Wahl der jeweiligen Organisationsform?
- Resultierte eine Umstrukturierung des Verwaltungsapparates aus diesen Erfahrungen?
- Ist das Ergebnis der Neustrukturierung messbar?
- Kommt es zu einer Bündelung von Entscheidungen und damit zur Beschleunigung?
- Welche Befugnisse/Entscheidungskompetenzen besitzt Ihre Verwaltungseinheit?
- In welchem Bereich besitzen Sie Fachkompetenzen (Umwelt/Planung/etc.)?
- Wo sind Sie innerhalb Ihres Hauses angesiedelt?
- Wie sind Sie in der Verwaltung vernetzt? (formell oder informell?)
- Haben Sie Budgetverantwortung?
- An wen werden Anfragen zu Standorten/Projekten weitergeleitet - wer ist der Ansprechpartner für Investoren?
- Wird der Kontakt zur politischen Entscheidungsebene in der Kommune während der verschiedenen Stadien einer Projektentwicklung gehalten und wenn ja, auf welche Weise?
- Ab welcher Projektgröße werden politische Entscheidungsträger eingebunden?

Verfahrensmanagement, Erfahrungen

- Können Sie nach Ihrer Erfahrung bestimmte Organisationsformen in bestimmten Situationen des Flächenmanagements und -recyclings empfehlen?
- Erarbeiten Sie bei Ihren Projekten spezifische Zeit- und Maßnahmenpläne, die den Projektbeteiligten bestimmte Aufgaben zuordnet?

- Wurde das Management des Verfahrens von einer übergeordneten Arbeitseinheit – verwaltungsintern oder extern – zentral koordiniert und gesteuert, in dem die unterschiedlichen Projektbeteiligten vertreten waren?
- An welcher Stelle im Prozessablauf des Flächenrecyclings werden Umweltaspekte behandelt (Bodenbelastung, Immissionsschutz, Gebäudebestand und -belastung, Sanierung/Abbruch)?
- Welche Instrumente setzen Sie ein, um die Komplexität des Verfahrens und Projektrisiken zu reduzieren:
 - Planerisch?
 - Ökonomisch/finanziell?
 - Technisch?
 - Rechtlich?
- Welche Fehler bei der Wahl der Organisationsform kann man vermeiden?
- Welche Fehler beim Verfahrensmanagement kann man vermeiden?
- Welche Erfahrungen haben Sie mit gescheiterten Projekten gesammelt: Warum sind diese Vorhaben gescheitert?
- Können Sie daraus projektübergreifende Empfehlungen ableiten?

Öffentlichkeitsarbeit, Vermarktung

- Betreiben Sie selbst Öffentlichkeitsarbeit für Projekte?
- Entwickeln Sie Strategien für die Vermarktung der Flächen / Öffentlichkeitsarbeit und wann erfolgt dies?
- Auf welche Weise werden Strategien für die Vermarktung der Flächen/ Öffentlichkeitsarbeit entwickelt?
- Werden bei Projekten die interessierte Öffentlichkeit, insbesondere potenzielle Investoren, Bürgerinnen und Bürger, Nachbarschaft auf entsprechende Projekte hingewiesen?
- In welcher Form findet eine Beteiligung der Öffentlichkeit / der Bürger statt?
- Welche Kommunikationswege werden hierbei genutzt (Dialogkultur)?
- Welche Verfahrens- und Organisationsform würden Sie Ihrer Erfahrung nach für eine optimale Strategie für die Vermarktung der Flächen / Öffentlichkeitsarbeit empfehlen?
- Und welche Fehler kann man hierbei vermeiden?

Planungsverfahren und Baurecht

Planungsrecht, formelle und informelle Instrumente

- Werden für Projekte Bebauungsplanverfahren durchgeführt oder eine Zulassung über § 34 BauGB herbeigeführt?
- Kam es zur Änderung/Fortschreibung der bestehenden Bauleitplanung auf Initiative der Behörde/eines Dritten?
- Inwieweit trägt die Behördenbeteiligung gem. § 4 BauGB zur Effektivierung des Verfahrens im Flächenrecycling bei? Und welche Probleme können das Verfahren hierbei hemmen?
- Ist es ratsam, einen Dritten gem. § 4b BauGB moderierend in das Bebauungsplanverfahren einzuschalten?
- Haben Sie Erfahrungen mit dem Instrument des Bebauungsplans der Innenentwicklung nach § 13a BauGB gemacht? Ist dieses Instrument Ihrer Auffassung nach für ein verstärktes Flächenrecycling tauglich oder sehen Sie Probleme der bestehenden Regelung und damit sogar gesetzlichen Verbesserungsbedarf?
- In welchen Fällen ist der vorhabenbezogene Bebauungsplan nach § 12 BauGB für das Flächenrecycling empfehlenswert?
- In welchen Fällen sind städtebauliche Verträge nach § 11 BauGB für das Flächenrecycling empfehlenswert?
- Gibt es Verfahrensschritte im Bauplanungsverfahren, auf die für die Realisierung von Flächenrecyclingprojekten besonderes Augenmerk gelegt werden muss?
- Wie werden Schnittstellen von Sanierungsplanung und Bebauungsplanung im Verfahren behandelt?
- Wie werden Schnittstellen von Baugenehmigung und Sanierungsgenehmigung im Verfahren behandelt?
- Inwiefern wirkt sich die Einholung von Auskünften und Unbedenklichkeitsbescheinigungen im Verfahren aus?
- In welchen Fällen können Umlegungsverfahren zur Bodenneuordnung hilfreich sein?

Informelle Instrumente

- Inwiefern bieten sich informelle Instrumente der Stadtentwicklung (z.B. städtebauliche Entwicklungskonzepte, Ideenwettbewerbe u.Ä. an?

Erfahrungen

- Welche Instrumente und Verfahrensansätze in den Punkten „Planungsverfahren und Baurecht“ würden Sie Ihrer Erfahrung

nach für ein effektives Flächenmanagement / Flächenrecycling empfehlen?

- Und welche Fehler kann man hierbei vermeiden?
- Sehen Sie Hemmnisse im geltenden Rechtsrahmen oder auch Chancen für eine qualitative Verbesserung des Flächenrecyclings in Richtung „Nachhaltige Flächennutzung“ (z.B. verstärkte Nutzung regenerativer Energien auf Flächen u.Ä.) durch Änderungen im rechtlichen Regelungsrahmen?

Zeitansatz

- Welche Laufzeiten weisen Ihre Projekte in der Regel auf und welchen Zeitraum nehmen die planungsrechtlichen Fragen in Anspruch?

Finanzierung, Fördermittel, Risiko- und Kostenfragen

Finanzierung, Fördermittel

- Haben Sie eigene finanzielle Ressourcen, mit denen Sie Flächenrecycling oder Flächenmanagementmaßnahmen fördern?
- Zu welchem Zeitpunkt wurden die Möglichkeiten für verfügbare Fördermittel analysiert?
- Auf welche Weise wurden die Möglichkeiten für verfügbare Fördermittel analysiert?
- Werden Projekte bei Ihnen öffentlich, privat oder gemischt öffentlich-privat gefördert?
- Wie gingen Sie mit den verfügbaren Mitteln aus unterschiedlichen Fördertöpfen, evtl. auf EU- und nationaler Ebene zugleich, um? Welche Probleme und Lösungsansätze ergaben sich hierbei?
- Konnten Eigenmittel problemlos bereitgestellt werden?
- Wie wurden die Fördermittelgeber und Investoren in das Verfahren eingebunden?
- Welche Verfahrens- und Organisationsform würden Sie Ihrer Erfahrung nach für eine optimale Analyse und Einwerbung von Fördermitteln empfehlen?
- Und welche Fehler kann man hierbei vermeiden?
- Haben Sie aus Ihrer Erfahrung heraus spezifische Verbesserungsvorschläge für eine effektivere Förderung des Flächenrecyclings auf EU-, Bundes-, Landes oder kommunaler Ebene?
- Bodenwertabschöpfung / Vorteils-Nachteils-Ausgleich zwischen Akteuren

Risiko- und Kostenfragen

- Welche Verfahren zur Wertermittlung und zur Abschätzung des Risikopotenzials auf der Fläche bieten sich an?
- Verfügen Sie über Ansätze einer akteursbezogenen Kosten-Nutzen-Analyse?
- Welche sonstigen Ansätze zur Schaffung von mehr Kostensicherheit kennen Sie?

Anhang 5:

Zusammenstellung und Kurzcharakterisierung der zur Verfügung stehenden Beispiele aus der Ersterfassung und die mit dem Expertengremium ausgewählten Beispiele für die Untersuchung der Organisationsstrukturen

Beispiele für effiziente Verwaltungs-/Organisationsstrukturen hinsichtlich Flächenmanagement/-recycling

Ausgewählte Beispiele / Organisationsstruktur

Vom Gremium als mögliche Alternative vorgeschlagen

Nr.	Bearbeiter	Kennung	Organisations-/Verwaltungseinheit	Projekt	Kriterien
K Kommunen (19)					
Baden-Württemberg					
1	VEGAS	K-BW 1	Stadt Aalen	Baulandpotenzial im Internet	
		K-BW 2	Gemeinde Bischweier (Organisationsstruktur)	Potenzialermittlung und Entwicklungsplanung mit Bürgerbeteiligung	Kleine Gemeinde, Regelverwaltung, Bürgerbeteiligung, Motivation, Initiative,
		K-BW 3	Stadt Lahr	Städtebauliche Sanierungsmaßnahme Albert-Schweitzer-Straße/Fröbelstr.	
		K-BW 4	Stadt Offenburg	Konversion Ithelfeldkaserne	Klare Verwaltungsstruktur, Regelverwaltung, Finanzierung durch geschlossenen Immobilienfond (Sparkasse)
		K-BW 5	Stadt Stuttgart	Wiedernutzung eines ehemaligen mineralölverarbeitenden Betriebs	Berufsbild "Flächenmanager", im Rahmen von K-BW 7 Stadt Ludwigsburg
		K-BW 6	Stadt Villingen-Schwenningen	Entwicklung des Bahnareals Schwenningen (Landesgartenschau)	Bahnbeteiligung, rasche Umsetzung
2	VEGAS	K-BW 7	Stadt Ludwigsburg	Flächenkonversion (Militärfläche)	Verwaltungsgliederung mit sep. Referat "Nachhaltige Stadtentwicklung, Bürgerbeteiligung, integrativer Ansatz; BIMA als Akteur, zusammen mit K-BW 5 Stadt Stuttgart
Hamburg					
3	CDM mit S.Tomerius	K-HH 1	Stadt Hamburg	Revitalisierung ehem. Gaswerk Bahrenfeld	Stadtstaat, Großstadt, Einbindung vertragl. Städtebaurecht, instrumentell interessant
Hessen					
4	CDM	K-HE 1	Stadt Darmstadt	Zivile Umnutzung von ehemals militärisch genutzten Flächen im Stadtgebiet	Wachstumsregion, Konversions-Manager/Kompetenzzuweisung, vgl. Stuttgart, Offenburg
		K-HE 2	Stadt Offenbach	1. Sanierung Deponie Grix, Photovoltaik-Nutzung 2. Hafengelände Offenbach	Wachstumsregion Rhein-Main
		K-HE 3	Stadt Stadtallendorf	Neubau des Baubetriebshofs der Stadt Stadtallendorf	
		K-HE 4	Stadt Rüsselsheim	Umnutzung Kaserne: Wohnen, Sport, Kinderbetreuung	
		K-HE 5	Stadt Marburg	Untersuchung ehemaliger Marburger Müllkippen aus der Zeit vor 1972	
5	CDM/stadt+	K-HE 6	Stadt Kassel	Brachflächenrevitalisierung durch eine Gewerbeentwicklung	Brachflächen-Beauftragter/Klare Kompetenzzuordnung; im Rahmen von Z-HE 1 ZV Kassel
Rheinland-Pfalz					
		K-RP 1	Stadt Neustadt/Weinstraße	Initiative Flächenmanagement	
Nordrhein-Westfalen					
6	CDM/stadt+	K-NRW 1	Stadt Bochum	Rückbau und Sanierung ehem. Dachpappenfabrik	
		K-NRW 2	Interkommunale Kooperation Moers, Kamp-Lintfort, Neukirchen-Vluyn und Rheinberg	Wfr4	Beispiele aus NRW, Forum Baulandmanagement;
Sachsen					
7	stadt+	K-SN 1	Stadt Meerane	Revitalisierung ehem. Industrieanlagen IFA Karosseriewerke + IFA Rosentahl + Leuchtenbau + Möbelstoffwerke + ehem. Gewerbebrache Jumbo-Möbel	Schrumpungsregion, effizienter Einsatz von Fördermitteln (EFRE), Stärkung zentraler Funktionen in polyzentrischer Raumstruktur, kommunales Grünkonzept

R Regionalverbände (2)				
Baden-Württemberg				
	R-BW 1	Regionalverband Ostwürttemberg	Etablierung eines regionsweiten Flächenmanagementsystems	Regionaler Ansatz, Schrumpungsregion
8 VEGAS mit S. Tomerius	R-BW 2	Regionalverband Mittlerer Oberrhein	regionsweite Erfassung der Innenentwicklungspotenziale und Aktivierung ausgewählter Flächen in zwei Modellkommunen	Regionaler Ansatz, Wachstumsregion, Region zusammen mit 2 Modellkommunen im Flächen-Mobilisierungsprozess, Entwicklung von übertragbaren Ansätzen und Instrumenten
E Entwicklungsgesellschaften (7)				
Baden-Württemberg				
	E-BW 1	PEG Projektentwicklungsgesellschaft Ulm	1. Obere Donaubastion, Ulm	
Hessen				
	E-HE 1	SEG Stadtentwicklungsgesellschaft Wiesbaden	Bodensanierung ehem. Güterbahnhof und angrenzender Gewerbegrundstücke	
Nordrhein-Westfalen				
	E-NRW 1	BEG BahnflächenEntwicklungs Gesellschaft NRW mbH	Bildung von Liegenschaftspaketen mit der Deutsche Bahn AG u. Vermarktung	
	E-NRW 2	RAG Montan Immobilien GmbH	Sanierung, Entwicklung und Vermarktung ehem. Bergwerkstandort Ewald	
Rheinland-Pfalz				
9 S. Tomerius	E-RP 1	EGP Entwicklungsgesellschaft Petrisberg GmbH	Konversionsprojekt einer ehemaligen französischen Kaserne	Marketingansatz
Saarland				
	E-SL 1	LEG Saar - Landesentwicklungsgesellschaft Saarland mbH	Flächenkonstanz Saar - Modellierung Neufächeninanspruchnahme von „Null“	
Sachsen				
	E-SN 1	GESA mbH, Gesellschaft zur Entwicklung und Sanierung von Altstandorten	Rückbaumaßnahmen für Nachnutzung	Beispiel wird noch gesucht: GESA mit Kommune
G Genossenschaften (1)				
Hessen				
10 stadt+	G-HE 1	Wohnbau Genossenschaft Gießen e.G.	Konversion US-Siedlungen	Konversionsmanager/Kompetenzzuschreibung, Schaffung von preiswertem Wohnraum
Z Zweckverbände (2)				
Hessen				
11 CDM/stadt+	Z-HE 1	Zweckverband Raum Kassel	Baulandinformationssystem	zusammen mit K-HE 6 Stadt Kassel
12 CDM	Z-HE 2	Zweckverband Rheingau	Gemeinsames Gewerbegebiet	
S Sonstige (1)				
Bayern				
	S-BY 1	SKF GmbH	Rückbau Produktionsgebäude; Bau des Einkaufszentrums "Stadtgalerie SF"	

Anhang 6:
Dokumentation der ausgewählten Projektbeispiele,
Abgestimmte Protokolle und Zusammenfassungen

I. Städte / Gemeinden

- (1) Gemeinde Bischweier
- (2) Stadt Ludwigsburg NSE
- (3) Freie und Hansestadt Hamburg
- (4) Stadt Offenbach
- (5) Stadt Meerane
- (6) Stadt Kassel

II. Interkommunale und regionale Organisationsstrukturen

- (7) Regionalverband Mittlerer Oberrhein
- (8) Zweckverband Raum Kassel
- (9) Zweckverband Rheingau

III. Unternehmensform Projektentwicklungsgesellschaft, Genossenschaft

- (10) Wir4
- (11) EGP Entwicklungsgesellschaft Petrisberg GmbH
- (12) Wohnbau Genossenschaft Gießen e.G.

I. Städte / Gemeinden

(1) Gemeinde Bischweier

Dokumentation des Gesprächs bei der Gemeinde Bischweier am 21. Juni 2011

Teilnehmer:

Bürgermeister Robert Wein, Gemeinde Bischweier

Dipl.-Geogr. Alexandra Denner, VEGAS - Universität Stuttgart

Rahmenbedingungen für das Flächenmanagement in Bischweier

Bischweier befindet sich als Gemeinde der Region Mittlerer Oberrhein mit rund 3100 Einwohnern in Randlage zum Oberrheingraben und am Eingang zum Murgtal. Innerhalb der Region gibt es zum Teil erhebliche Unterschiede bei der Bevölkerungsentwicklung in den Gemeinden. Während z.B. im mittleren Murgtal aufgrund von Abwanderungen ein Bevölkerungsminus zu verzeichnen ist, können wirtschaftlich attraktive Gegenden wie z.B. die Gebiete um Baden-Baden und Gaggenau einen Bevölkerungszuwachs feststellen. Aufgrund seiner Lage in der Nähe von potenziellen Arbeitsplätzen (Daimler AG, Mercedes Benz Werk Gaggenau) und dem neuen Stadtbahnanschluss bleibt in Bischweier die Einwohnerzahl nahezu konstant. Die Nachfrage nach Wohnbauland kann hier allein durch Maßnahmen der Innenentwicklung nicht befriedigt werden, es muss aus Sicht des Bürgermeisters vielmehr ein vernünftiger Kompromiss zwischen Innen- und Außenentwicklung gefunden werden. Da es in Bischweier keine Bevölkerungsabwanderung gibt und die Chance besteht, auch zukünftig zumindest auf gleichem Niveau zu bleiben, wurde bislang kein Flächensparziel formuliert. Bei den künftigen Entwicklungen geht es jedoch eher um Arrondierung und nicht um großes Flächenwachstum.

Der größte Flächenverbrauch in der Region findet vielmehr im Bereich der Infrastruktur und der Industrie statt. In Bischweier waren dies in den vergangenen Jahren der Ausbau der B 462 und der Stadtbahn. Das örtliche Industriegebiet mit einem Spanplattenwerk und Sägewerksgelände umfasst rund 25 ha. Um große Firmen in der Region halten zu können, sind teilweise größere Gewerbeflächenausweisungen erforderlich, wie z.B. die Ansiedlung des Daimler-Presswerks im Nachbarort Kuppenheim. Im Rahmen einer vom Regionalverband betriebenen Bestflächenstudie für Gewerbeansiedlungen werden derzeit Standorte mit 20 ha Mindestgröße untersucht.

Teilnahme an Förderprogrammen zur Innenentwicklung

Bereits seit seinem Amtsantritt im Jahr 1989 setzt sich der Bürgermeister von Bischweier für die Innenentwicklung ein. Die Notwendigkeit, Baumöglichkeiten für junge Leute zu schaffen, war Anfang der 90er Jahre besonders gegeben, so dass parallel zu den erforderlichen Neubaugebieten Innenentwicklungsmaßnahmen unterstützt worden sind. Es wurden

Bebauungspläne konsequent überarbeitet, um Zweite-Reihe-Bebauungen zu ermöglichen. Weiterhin wurde versucht, baurechtliche Vorschriften für Dachaufbauten sowie den An- und Umbau im Bestand zu lockern. Teilweise wurde mehr Flexibilität für Nachverdichtungen auch durch die Aufhebung von Bebauungsplänen erreicht. Negative Erfahrungen in der Innenentwicklung gibt es dabei immer wieder, wenn Einzelprojekte, vor allem an den überzogenen Vorstellungen und Bauwünschen der Eigentümer scheitern.

Aktuell ist in den vergangenen Jahren der alte Ortskern in den Bereich der Sanierungswürdigkeit hineingewachsen. Durch den Generationenwechsel bestand bei vielen Gebäuden die Frage nach Reinvestitionen, so dass der Gemeinderat 2009 den Beginn der vorbereitenden Untersuchungen gemäß § 141 BauGB beschlossen hat (aus:

http://www.bischweier.de/servlet/PB/menu/1170264_11/index.html, Stand 01.09.2011). Nach der Aufnahme in das Landessanierungsprogramm wird der Ortskern derzeit erneuert.

Da sich die Förderung durch das Landessanierungsprogramm in Bischweier auf eine nur begrenzte Fläche bezieht, beteiligte sich die Gemeinde in den Jahren 2010 und 2011 an dem Landesprogramm „Flächen gewinnen durch Innenentwicklung“, mit dem auch die grundsätzliche Zielsetzung, sich in Bischweier zunächst um den Bestand zu kümmern, weiterverfolgt werden kann. Über der Frage der Innenentwicklung stehen für den Bürgermeister jedoch die Bürgerbeteiligung und die Akzeptanz von Maßnahmen in der Bürgerschaft.

Bürgerbeteiligung bei Zukunftsfragen - Bischweier 2020

Mit Hilfe des Förderprogramms „Flächen gewinnen durch Innenentwicklung“ wurde eine Befragung der gesamten Bürgerschaft hinsichtlich der zukünftigen Entwicklung der Gemeinde Bischweier durchgeführt. Ziel ist die Entwicklung einer Innenentwicklungskonzeption mit konkretem Maßnahmenkatalog und Prioritätensetzung durch den Gemeinderat. Verschiedene Themen sollen im Entwicklungskonzept „Bischweier 2020“ aufgegriffen und hinsichtlich ihrer Umsetzbarkeit durch Machbarkeitsstudien geprüft werden. Der Befragung ging eine Bürgerinformationsveranstaltung mit über 350 Teilnehmern voraus. Alle Bürger ab 16 Jahren - auch ohne deutsche Staatsbürgerschaft - erhielten kurz vor der Informationsveranstaltung den Fragebogen zugesandt. Aufgrund der Kopplung mit der Landtagswahl beteiligten sich fünf Wochen später über 50 % der Teilnahmeberechtigten an der Bürgerbefragung. Dabei sind die meisten Fragen mit klaren Mehrheiten von > 75% bejaht worden, z.B.:

Frage 11: Innenentwicklungen sind wichtig, um Flächen zu sparen und Leerstände zu vermeiden. In Bischweier soll das Thema in den nächsten Jahren mit Priorität angegangen werden. Die Ergebnisse wurden in einer Gemeinderatsklausur ausgewertet.

Frage 12: Neubauf Flächen ergänzen und stärken langfristig eine positive Entwicklung unserer Gemeinde. Bedarfs- und dorfgerichte Neubauf Flächen sollen deshalb ergänzend zur Innenentwicklung ausgewiesen werden.

Auf der Grundlage dieser Befragung hat der Gemeinderat im April 2011 beschlossen:

- (1) Ausgehend vom „alten Dorf“, das saniert, erneuert und wiederbelebt werden soll (z.B. mit Hilfe der Zuschüsse aus dem Landessanierungsprogramm), soll die Dorfentwicklung Bischweier durch die Erschließung und Nutzung des Winkelfeldes abgerundet und mit den bestehenden Dorfteilen zusammengeführt werden.
- (2) Die im Rahmen der Befragung mehrheitlich befürworteten Ideen zu den nachstehenden Themen sollen in einer Machbarkeitsstudie untersucht und zu einem zukunftsorientierten Entwicklungskonzept „Bischweier 2020“ zusammengefügt werden.

Im Entwicklungskonzept „Bischweier 2020“ werden konkrete Anliegen innerhalb der Gemeinde behandelt, wie z.B. Einkaufsmöglichkeiten, Verkehrsplanung und -beruhigung, Verlagerung des Bauhofs in das Gewerbegebiet, Zukunftsbaufläche Winkelfeld (aus: http://www.bischweier.de/servlet/PB/menu/1170264_11/index.html, Stand 01.09.2011)

Anwendungsmöglichkeiten bestehender bau- und planungsrechtlicher Instrumente bei der Innenentwicklung

Nach Einschätzung des Bürgermeisters bieten die bestehenden bau- und planungsrechtlichen Instrumente mittlerweile einen großen Werkzeugkasten, um Innenentwicklungsmaßnahmen umzusetzen, wenn damit umgegangen werden kann. Dies ist jedoch für kleine Kommunen meist kein Problem. Beispielsweise können Bebauungspläne auch aufgehoben und Maßnahmen dann mit Hilfe von § 34 BauGB umgesetzt werden.

Die Gemeinde hat mit ihrem Planungsanspruch bzw. mit ihrer Planungshoheit jedoch eine Verantwortung, gegensätzliche Interessen abzuwägen oder auszugleichen und vernünftige Kompromisse zu finden. Die Anwendung der Instrumente bei der Nachverdichtung hängt daher in erster Linie von der vorhandenen Konfliktsituation ab. § 34 BauGB bietet dabei nach Einschätzung des Bürgermeisters relativ große Spielräume. § 13 a wurde in der Gemeinde auch schon angewendet, die Erleichterungen beim Verfahren sind jedoch nicht sehr groß.

Mobilisierung von Baulücken in Bischweier

Die Gemeinde versucht aktuell, Bürger direkt per Anschreiben oder im persönlichen Gespräch anzusprechen und zum Verkauf von innerörtlichen Bauplätzen zu motivieren. Dies ist derzeit besonders aufgrund der aktuellen Schuldenkrise in Europa recht mühselig, da Bauplätze als Geldanlage dienen und eher nicht verkauft werden. Zudem müssen Grundstücke in Bischweier aufgrund der kleingliedrigen Struktur recht

aufwändig einzeln entwickelt werden. Aufgrund der Erhebungen im Baulückenkataster schätzt der Bürgermeister das damit verbundene Innenentwicklungspotenzial eher gering ein. Der Bedarf an Bauflächen könnte damit nicht gedeckt werden.

Rolle der Gemeinde bei Innenentwicklungsprojekten

Die Gemeinde kann Flächen vermitteln und dadurch zur Mobilisierung beitragen. Wenn die Gemeinde selbst Flächen aufkauft, muss sie 3,5 % Grunderwerbssteuer zahlen. Im Falle eines Weiterverkaufs fällt für den Käufer wiederum die Grunderwerbssteuer an, wodurch ein Verteuerungsproblem entsteht. Die Gemeinde agiert daher eher nicht als Investor.

Vielmehr sucht die Gemeinde aktiv Investoren und unterstützt Grundstückseigentümer auf der Suche nach Investoren. Auch lässt sich die Gemeinde von externen Projektentwicklern bzw. Kommunalberatern mit Kompetenzen im Bereich Innenentwicklung bei Gesprächen mit Eigentümern unterstützen. Oftmals haben Eigentümer überhöhte Vorstellungen vom Wert ihrer Immobilie – ein Hauptknackpunkt an der Interessenslage, denn z.B. Abrisskosten werden oft nicht beachtet.

Vorteile der vorhandenen Verwaltungsstruktur

Bischweier verfügt über eine kleine und schlanke Verwaltungsstruktur mit wenigen Personen, die handlungsbefugt sind: der Bürgermeister und der büroleitende Beamte (Kämmerer u. Hauptamtsleiter in einer Person). Im Wesentlichen liegen die Zuständigkeiten für das Flächenmanagement gebündelt bei diesen beiden Personen. Nach Bedarf wird mit ausgesuchten externen Partnern zusammengearbeitet wie z.B. Tiefbau-/Hochbauplaner, Stadt- und Raumplaner, Kommunalentwickler/-berater, Rechtsanwälte, Bodengutachter, Statiker, Denkmalschutz-Experten. Kleine Gemeinden benötigen solche Spezialisten und können dadurch auch sehr flexibel auf Kompetenzen zurückgreifen. Unterstützung wird auch bei der Akquirierung von Fördermitteln aus Förderprogrammen benötigt. Es wäre aus Sicht der Gemeinde wünschenswert, dass Fördermittel auf Landesebene zusammengeführt werden und die Verfahren konsequent verschlankt werden.

Die Organisationsstruktur innerhalb der Verwaltung ist sehr stark an den jeweiligen persönlichen Möglichkeiten ausgerichtet. Von Vorteil sind hier folgende Kompetenzen: Vielfalt an Kenntnissen, Vorstellungen im planerischen Bereich, Kenntnisse in Finanzen, Organisatorische Fähigkeiten. Aus Sicht des Bürgermeisters sind jedoch am wichtigsten und ganz entscheidend die sozialen Kompetenzen beim Umgang mit den Bürgern. Ein weiterer wichtiger Aspekt ist ein gutes Vertrauensverhältnis zum Gemeinderat.

Die Schnittstellen zu übergeordneten Behörden wie dem Landratsamt sind in der Regel unproblematisch bis auf das teilweise dort vorhandene Fachbereichsdenken, das jedoch an einzelnen handelnden Personen hängt.

Dialog mit der Bürgerschaft

Der Dialog mit der Bevölkerung ist einerseits über die formale Bürgerbeteiligung laut BauGB gegeben. Dies ist jedoch nicht immer ausreichend. In Bischweier werden daher darüber hinaus Bürgerversammlungen veranstaltet, direkte Gespräche mit einzelnen Bürgern geführt, Veröffentlichungen im Amtsblatt gemacht. Die informellen Abläufe sind aus Sicht des Bürgermeisters nicht zu unterschätzen. Sie spielen eine wesentliche Rolle bei der Meinungsbildung und müssen sehr gepflegt werden.

(2) Stadt Ludwigsburg NSE

Dokumentation des Gesprächs bei der Stadt Ludwigsburg, Referat Nachhaltige Stadtentwicklung (NSE) am 27. Juli 2011

Teilnehmer:

Albert Geiger, Leiter Referat NSE, Stadt Ludwigsburg

Peter Fazekas, Referat NSE, Stadt Ludwigsburg

Tobias Großmann, Referat NSE, Stadt Ludwigsburg

Dr. Volker Schrenk, CDM Smith

Alexandra Denner, VEGAS, Universität Stuttgart

Historische Rahmenbedingungen für Innenentwicklung und Flächenrecycling

Die Stadt Ludwigsburg war schon immer eine Stadt des Wandels und musste als „Kunstprodukt“ eines Herzogs im Gegensatz zu umliegenden Reichsstädten stets um ihre Existenzberechtigung kämpfen. Die ehemalige Garnisonsstadt verfügt bedingt durch ihre Gründungsgeschichte nur über eine relativ kleine Gemarkung. In Ludwigsburg existierten rund 70 militärisch genutzte Flächen. Seit 1991 ist mit dem Abzug der amerikanischen Truppen ein großes Flächenpotenzial sowohl im inner- als auch randstädtischen Bereich frei geworden. Hinzu kommen die von der Bundeswehr aufgegebenen Standorte. Dieser Umstand führte im Dezember 1994 zu dem Grundsatzbeschluss des Gemeinderats, alle Siedlungsentwicklungen im Außenbereich zu stoppen und sich auf die Entwicklung der innerstädtischen Flächen zu konzentrieren. Es folgte zunächst die Entwicklung der Krabbenloch-Kaserne (Rotbäumlesfeld), da diese zwar exklusiv erschlossen war, aber auch über Standortnachteile verfügte. Die Flakkaserne (Hartenecker Höhe) sollte aufgrund von Denkmalschutzfragen erst später erschlossen werden. Für beide Kasernen wurden in den 90er Jahren städtebauliche Wettbewerbe ausgeschrieben. Mit der Ansiedlung einer mittlerweile international beachteten Filmakademie und eines Gründerzentrums für Filme und Medien hat sich Ludwigsburg zu einem bekannten Medienstandort entwickelt. In Ludwigsburg gab es viele Ideen hinsichtlich der Entwicklung der Konversionsstandorte, aber kaum die Managementstrukturen, um solche Projekte auch umsetzen zu können.

Innenentwicklungsprojekt „Rotbäumlesfeld“ - Anlass für neue verwaltungsinterne Projektstrukturen und spätere Gründung des Referats NSE

Anlässlich des geplanten Innenentwicklungsprojekts „Rotbäumlesfeld“ (ehem. Krabbenloch-Kaserne) Mitte der 90er Jahre wurde der damalige Bereichsleiter „Verfahren und Recht“ des Stadtplanungsamts, heutiger Leiter des Referats NSE, mit der Koordination dieses Projektes betraut. Die Projektleitung lag beim ersten Bürgermeister. Ziel war die Installation einer Projektgruppe „Rotbäumlesfeld“, die das Gebiet kostenneutral entwickeln sollte. Nachdem das politische Vertrauen des

Gemeinderats gewonnen werden konnte, war dieser bereit zu haften. Für das zentrale Anliegen, keine Haushaltsmittel in das Projekt einfließen zu lassen, wurde ein Finanzkonstrukt entwickelt und bei der SüdwestLB ein „Projekt-Girokonto“ eingerichtet. So konnte die Stadt das Grundstück für 12 Mio. DM von der Bundesvermögensverwaltung erwerben. Zur Vermeidung hoher Zinszahlungen, auch für die damals zusätzlich zu erwartenden Entwicklungskosten, mussten zeitnah Grundstücksverkäufe erfolgen. Gleichzeitig waren Altlastenprobleme zu bewältigen. Der Kauf der Fläche erfolgte so quasi außerhalb des Haushaltes der Stadt Ludwigsburg. Bereits 5 Jahre später zeigte sich, dass man ein neues Erfolgsmodell kreiert hatte.

Mit der im Jahr 2000 erfolgten Wahl des damaligen Projektkoordinators zum Baurechtsamtsleiter kam es innerhalb des Baurechtsamts zu einer Organisationsentwicklung u.a. mit dem Ziel, Projektsteuerungskompetenz für Innenentwicklungsprojekte zu schaffen. Die Organisationsentwicklung äußerte sich zunächst in der Reduzierung auf zwei Hierarchieebenen durch Auflösung von zwei Abteilungen und die Bildung von fünf Teams unter der Steuerung durch Teamkoordinatoren. So konnte verwaltungsintern aus dem Bestand Personal für den Projektsteuerungsbereich gewonnen werden.

Nach der Wahl eines neuen Oberbürgermeisters im Jahr 2003 erfolgte mit der Erstellung eines **Stadtentwicklungskonzeptes (SEK)** eine weitere wichtige Weichenstellung für die heutige Projektsteuerung bei Flächenrecyclingprojekten und die Weiterentwicklung des Selbstverständnisses innerhalb der Verwaltung. So konnten Einzelprojekte in eine ganzheitliche Stadtentwicklung, gegründet auf ein neues ganzheitliches Denken, eingebettet werden.

Parallel erfolgte die **Einrichtung einer Geschäftsstelle SEK** zur Initiierung des Stadtentwicklungsprozesses. Diese wurde mit zwei Personen, einem Stadtplaner und einer Verwaltungskraft aus dem Bürgerbüro Bauen besetzt. Aus den bis dahin vorwiegend formalisierten Beteiligungsprozessen in der Stadtplanung entstand eine neue Mitsprachemöglichkeit für „normale“ Bürger ohne Fachkenntnisse. Später wurde die Geschäftsstelle SEK zur strategischen Steuerungsunterstützung und Absicherung des Stadtentwicklungsprozesses auf fünf Personen aufgestockt und als Stabsstelle beim OB angesiedelt. Auch wurden während dieser Zeit weitere Fachbereiche innerhalb der städt. Verwaltung organisatorisch weiterentwickelt.

Ab 2005 bemühte man sich ebenfalls um die Akquise von europäischen Fördermitteln und arbeitete zwischenzeitlich mit 25 Partnerstädten bei EU-Projekten zusammen.

Um die nachhaltige Stadtentwicklung dauerhaft als Querschnittsaufgabe innerhalb der Verwaltung zu verankern, wurde im Jahr 2009 stellenneutral außerhalb der Dezernatsstruktur ein nur dem Oberbürgermeister verantwortliches **Referat „Nachhaltige Stadtentwicklung“** ins Leben

gerufen, dem gleichzeitig die Aufgaben der Wirtschaftsförderung, Energie- und Europapolitik angegliedert sind. Seit Anfang 2010 begann die Stadt Ludwigsburg, die Ablaufprozesse innerhalb der Verwaltung so weiterzuentwickeln, dass die Masterpläne der nachhaltigen Stadtentwicklung als zentrales Steuerungsinstrument gelten, z.B. muss jede sektorale Maßnahme mit den Zielen des Stadtentwicklungskonzeptes abgeglichen werden. Somit ist eine langfristige Verankerung der Ziele des Stadtentwicklungskonzeptes in der Verwaltungsstruktur gewährleistet, der Stadtumbau geht einher mit einem Verwaltungsumbau (aus (2)).

Aus heutiger Sicht des Referatsleiters NSE würde eine klassische Verwaltungsstruktur trotz ihrer hohen Leistungsfähigkeit an solchen Herausforderungen scheitern. Die organisatorischen Voraussetzungen für die erforderlichen Arbeitsweisen sind nach dessen Einschätzung nicht vorhanden. Eine besondere Rolle kommt seiner Meinung nach dem OB als Triebfeder und Garant für eine nachhaltige Stadtentwicklung zu. Grundlegend sei die Überzeugung, dass in diesem partizipativem Ansatz Zukunft gestaltet werden muss. Um die daraus resultierenden Herausforderungen zu meistern, bedürfe es besonderer Verwaltungsstrukturen und Arbeitsweisen. Weiterhin seien Instrumente erforderlich, die den Stadtentwicklungsprozess am Laufen halten: Zukunftskonferenz, Managementkreislauf, Stadtteilentwicklungspläne, Stadtteilspaziergänge,...

Einbindung des Referats NSE in die städt. Verwaltungsstruktur

→ Zuordnung zum Dezernat I (Wirtschaft, Kultur, Verwaltung)

Leiter des Dezernats ist OB Werner Spec, d.h. Referat ist direkt dem OB unterstellt.

Stadt Ludwigsburg – Verwaltungsstruktur:

Dezernat I: Wirtschaft, Kultur, Verwaltung

Dezernat II: Bildung, Sport, Soziales

Dezernat III: Bauen, Technik, Umwelt

Das Referat NSE stellt sicher, dass die Verwaltung der Antrieb ist für die Weiterentwicklung der

- nachhaltigen Stadtentwicklung
- Steuerung und Koordination
- Integrierten Arbeitsweise
- Vernetzung über Fach- und Ressortgrenzen hinaus
- Umsetzung der Beschlüsse des Gemeinderats.

Aufgaben des Referats NSE

Wirtschaftsförderung

- Unternehmensbetreuung und -entwicklung

- Lotsenfunktion
- Betreuung standortinteressierter Unternehmen
- Vermittlung/Vermarktung von Gewerbeflächen
- Offensive Innenstadt
- Nahversorgung Stadtteile
- Kreativwirtschaft
- E-Mobilität

Integrierte Stadtentwicklung

- Grundsatzfragen NSE
- Steuerung Masterpläne Stadtentwicklungskonzept (SEK)
- Stadterneuerungs- und Stadtentwicklungsverfahren
- Steuerung → **STEPS** (Stadtteileentwicklungsplan)
- Soziale-Stadt-Projekte
- Steuerung bedeutender Projekte (z.B. Hartenecker Höhe)

Europa und Energie

- EU-Koordination
- Grundsatzfragen Europa
- Grundsatzfragen Energie
- Zentrale Stelle EU-Fördermittelakquise
- Steuerung EU-Projekte
- Steuerung Energie-Projekte
- Gesamtenergiekonzept
- Energetikom (Zentrum für Energiekompetenz & Ökodesign e. V.)
- E-Mobilität

Innenentwicklungsprojekt „Hartenecker Höhe“ - frühzeitige Partizipation der Bürger

Seit 2003 wird die ehemalige Flakkaserne nach dem Vorbild des Projektes „Rotbäumlesfeld“ durch die Stadt Ludwigsburg zum Wohn- und Gewerbegebiet „Hartenecker Höhe“ entwickelt. Bereits zu Beginn dieses größten Flächenrecyclingprojekts in Ludwigsburg, noch vor der förmlichen oder informellen Planung, wurden mit verschiedenen Vertretern aus der Bürgerschaft, z.B. Pfarrer, Jugendvertreter, Absolventen und Studierende der Filmakademie sowie Besuchern der Immobilienmesse, Schlüsselinterviews hinsichtlich der Wünsche bzgl. Wohnen und Leben in Ludwigsburg durchgeführt. Im Endeffekt erfolgten so eine Nachfrageanalyse und die

Entwicklung von Vorstellungen für zukünftige, konkrete Planungen auf dem Gelände.

Es gab einen Grundsatzbeschluss der Stadt, dass diese zunächst alle Flächen kauft. Dadurch sind in diesem Gebiet verschiedene Modelle hinsichtlich Bauträgerschaft/Baugruppen und Gestaltung öffentlicher Einrichtungen möglich geworden. Die Vorstellung einer partizipativ entwickelten Stadt kann hier umgesetzt und der Gestaltungswille der Bürger berücksichtigt werden. Auch gibt es eine hohe Identifikation der städt. Mitarbeiter mit diesem Flächenrecyclingprojekt, z.B. bei der Grünplanung. Die Vermarktung der Flächen erfolgt über einen städt. Mitarbeiter aus dem Bereich Liegenschaften mit der Unterstützung durch eine externe Firma. Die auf dem Standort errichteten Gebäude entsprechen dem KfW 60- bzw. KfW 40-Standard. Die Energieversorgung erfolgt mit Fernwärme.

Stadtentwicklungskonzept (SEK)

SEK bildet Rahmen für heutiges Handeln:

- Trilogie Nachhaltigkeit: sozial, ökonomisch, ökologisch
- Intensive Partizipation und Bürgerbeteiligung
- in 2 Jahren mit über 1000 Beteiligten Entwicklung von 11 Themenfeldern
- theoretisch auch nur 3 Themenfelder möglich, 8 oder gar 15
- Bürger müssen sich in diesen Themenfeldern wiederfinden, alle Belange einer Stadt müssen darin wiedergefunden werden

2004-2006 wurden 11 Themenfelder in 2 Zukunftskonferenzen zum Zukunftsprogramm der Stadt entwickelt.

2006 gab es einen Grundsatzbeschluss des Gemeinderats zum Zukunftsprogramm mit Leitzielen, strategischen Zielen und Maßnahmen (mit Indikatoren). Zu jedem der 11 Themen wurde ein Masterplan mit Prioritäten, Beteiligten, Zuständigkeiten entwickelt (im Internet abrufbar).

Die Masterpläne werden derzeit mit dem städt. Haushalt/Finanzplanung verknüpft.

Stadtteilentwicklungspläne (STEPS)

Die Stadtteilentwicklungspläne sind Teil des Stadtentwicklungskonzepts. In ihnen werden die Leitsätze und strategischen Ziele des Stadtentwicklungskonzepts auf den jeweiligen Stadtteil heruntergebrochen und konkretisiert. Bürgerinnen und Bürger werden dabei intensiv eingebunden (aus (3)).

Gab es auch bereits negative Erfahrungen bei Innenentwicklungsprojekten?

In der Zusammenarbeit mit einer Wohnungsbaugesellschaft bei der Entwicklung einer Ortsrandlage eines Ludwigsburger Teilorts. Die Gestaltung war nicht im Sinne der Stadtplanung.

Wann ist der Einsatz externer Moderatoren hilfreich?

Zukunftskonferenzen müssen extern moderiert sein. Auch dramatisch umkämpfte Themen wie Verkehr/Lärm bzw. konfliktbehaftete Prozesse benötigen einen unabhängigen Moderationsverstand für saubere Kommunikationsprozesse.

Weitere Hinweise und Anregungen in Bezug auf das Forschungsvorhaben

Problematisch wird die mangelnde Partizipationsmöglichkeit auf Ebene der Landes- und Bundesministerien gesehen. Anregungen z.B. aus den Kommunalverwaltungen heraus werden dort kaum wahrgenommen. Auch Verknüpfungen zwischen verschiedenen Ressorts auf Bundesebene scheinen nicht zu funktionieren. Die Entscheidungen über Projektanträge z.B. im Bereich Umwelt/Elektromobilität dauern bei den Projektträgern meist viel zu lange.

Quellen/weitere Informationen unter:

(1) [Es geht ums Ganze: "Chancen für Ludwigsburg" - das Stadtentwicklungskonzept.-](#)

In: Bundesamt für Bauwesen und Bauordnung, Heft 4/2010

(2) [Stadt- und Verwaltungsumbau Ludwigsburg - Eine Kommune auf dem Weg zur nachhaltigen Stadtentwicklung.-](#) In: PLANERIN - Fachzeitschrift für Stadt-, Regional- und Landesplanung, Heft 2/2010

(3) http://www.ludwigsburg.de/servlet/PB/menu/1248293_11/index.html

(3) Freie und Hansestadt Hamburg

Dokumentation des Gesprächs bei der Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt (BSU), Freie Hansestadt Hamburg am 28.06.2011

Teilnehmer:

Herr Prof. Sanden, Hansestadt Hamburg

Herr Hilbers, Hansestadt Hamburg

Herr Prof. Tomerius, Umweltcampus Birkenfeld

Herr Dr. Schrenk, CDM Smith

Frau Dr. Jänig, CDM Smith

Ausgangslage für Flächenrecycling und immobilienwirtschaftliche Gegebenheiten in der Hansestadt Hamburg

In der Freien und Hansestadt Hamburg (FHH), einer Großstadt von dynamischer wirtschaftlicher Entwicklung mit internationalem Hafen und derzeit wachsender Bevölkerung, ist die Nachfrage nach Flächen so hoch, dass die Stadt aktiv Grundstücke am Markt veräußert. Logistikflächen sind in Hamburg kaum noch verfügbar. Auch die Nachfrage nach Wohnbauflächen ist hoch. Hier werden Wohneinheiten mit bis zu 14 €/m² Kaltmiete realisiert.

Es besteht vor diesem Hintergrund - und dies ist sicherlich als Besonderheit bei deutschlandweiter Betrachtung festzuhalten - im Grunde keine Notwendigkeit für die Stadt um Nachfrage auf ungenutzten Flächen zu generieren.

Die meisten verfügbaren Flächen belaufen sich auf eine Größe von bis zu 5 ha, was zuweilen Probleme für Investoren / Gewerbe auf der Suche nach großflächigen Neu- oder Erweiterungsstandorten aufwirft.

In der Folge kommt es nicht selten zu Ansiedlungen oder Abwanderungen von Betrieben in die Umlandgemeinden Schleswig-Holsteins oder Niedersachsens nahe der Stadtgrenzen. Angesichts dieser aus anderen Regionen Deutschlands wohlbekannten Stadt-Umland-Konkurrenz sieht die FHH durchaus die Herausforderung, über die Verfügbarkeit entsprechender Flächen zu versuchen, „die Wirtschaft in der Stadt halten“.

Die übergeordnete Steuerung der Flächenentwicklung erfolgt in Hamburg über die Landesplanung, die auch ein strategisches Flächenmanagement zu betreiben versucht.

Die BSU versteht sich als Dienstleister, die dann auch in engem Kontakt zu den Bezirken steht. Die Stadt hat u.a. 5 Kasernen gekauft und vier Bahnflächen erworben. Strategische Brückengrundstücke erwirbt sie ebenfalls.

Entwicklung der Behörde bzw. des Referates Flächenrecycling

Nach den Altlastenskandalen (Boehringer, Georgswerder) wurde das Fachamt für Altlastensanierung 1985/86 aus dem Wasserwirtschaftsamt ausgegründet.

In den Jahren ab 1990 konnten infolge der Wohnungsbauförderung zahlreiche neue Stellen geschaffen werden.

Im Jahr 1992 erfolgte die Gründung des Referates „Flächenrecycling“.

Die gute personelle Ausstattung des Amtes begründete sich in der Städtischen Drucksache 1005: Danach dürfen durch das Thema Altlasten städtische Entwicklungsmaßnahmen nicht behindert werden. Inzwischen hat sich die Anzahl reduziert!

Das Thema Altlasten wird bei den städtischen Baumaßnahmen nicht nur als Umweltproblem gesehen, sondern als eine erforderliche Maßnahme der Baureifmachung einer Fläche.

Arbeitsweise der Behörde

In Hamburg gibt es ein Altlastenkataster mit den gesamten, bislang identifizierten altlastenrelevanten Flächen.

In jedem Hamburger Bezirk ist ein Mitarbeiter vor Ort, der zum Thema Altlasten in den Bezirksämtern arbeitet und bei Bebauungsplänen und Bauanträgen mitwirkt. Die Erstellung der Bebauungspläne erfolgt zum größten Teil in den Bezirken (Dezentralisierung). Für den Bereich des Hafens sind mehrere Mitarbeiter zuständig.

Die Bezirke bearbeiten auch viele kleinere Projekte selbst.

Auf der Bezirksebene werden bei den Beteiligungsverfahren bei der Bauleitplanung häufig auch Büros mit dem Management für den Prozess beauftragt.

Im B-Planverfahren gibt es jeweils informelle Runden und Arbeitskreissitzungen. Die Dauer bis zur Aufstellung eines B-Plans umfasst bei gut organisiertem Verfahren etwa 2-3 Jahre. Die Moderation dieser Prozesse erfolgt nicht durch Externe, sondern durch erfahrene Mitarbeiter aus dem Planungsamt, das hierbei eine koordinierende Funktion für die öffentlichen und privaten Beteiligten einnimmt.

Die Mitarbeiter verfügen mittlerweile über langjährige Erfahrungen in solchen fachübergreifenden Prozessen.

Die BSU wird verwaltungsintern oftmals vom Liegenschaftsamt eingeschaltet, wenn es um Entwicklungsmaßnahmen oder Grundstücksverkehr auf städtischen vorgemerkten Flächen geht. Dabei geht es um Fragen zur Gefahrenabwehr nach BBodSchG. Ist keine Gefahrenabwehr notwendig, kommt es häufig zu entsorgungsrelevanten Mehrkosten, die z. Teil von der Hansestadt Hamburg (FHH) getragen werden. Wegen der von der Stadt dann zu zahlenden Entsorgungskosten werden externe Ingenieurbüros eingeschaltet, die die Baubegleitung der Maßnahmen übernehmen.

Bei Grundstücksverkäufen „Privat“ zu „Privat“ kommen in der Regel die Grundstücksverkäufer auf die Behörde zu.

Die Hansestadt Hamburg erwirbt aus städtebaulich-strategischen Gründen selbst auch aktiv Konversionsflächen und andere Areale, insbesondere wenn neue Erschließungsmaßnahmen für die Fläche erstellt werden müssen.

Die Stadt selbst ist sehr aktiv bei der HafenCity und in Altona. Altona wickelt sie über § 165 BauBG, die HafenCity als Sondervermögen ab. Bei diesen großen Projekten werden Lenkungsgruppen eingesetzt.

Bei großen Projekten von stadt- und hierbei vor allem wirtschaftspolitischer Priorität werden meist Lenkungsgruppen eingesetzt, so auch beim Areal des „Huckepackbahnhofs Rothenburgsort“. Die dortige Lenkungsgruppe besteht aus Vertretern des Immobilienmanagements, der Bezirke sowie der Wirtschaftsbehörde und der Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt.

Von großer Bedeutung ist dabei jeweils die Entscheidung, was auf den Flächen entwickelt werden soll - entweder sind diese für Wohnen oder für Gewerbe vorzusehen. Die erforderlichen Entscheidungen in den Bezirksausschüssen - in HH sind regelmäßig die Bezirksämter für die Aufstellung der B-Pläne zuständig - können häufig länger dauern. Die FHH übernimmt für dieses Gebiet die Erschließung und veräußert solche Areale dann parzellenweise. Es wird dabei viel mit dem Instrument nach § 33 BauGB („vorzeitige Zulässigkeit von Vorhaben während der Planaufstellung“) gearbeitet. Dieses Instrument der vorzeitigen Baugenehmigung bei noch laufendem B-Planverfahren wird bewusst zur Beschleunigung der Vorhaben eingesetzt, sobald die gesetzlich erforderliche „Planreife“ im fortgeschrittenen Stadium des B-Plans vorliegt.

Bei den städtischen „Leuchtturmprojekten“ ist eine schnelle Bauleitplanung wichtig. Das zeitliche Hauptproblem liegt oftmals bei den durch die Bezirksversammlungen zu treffenden Entscheidungen, die sich häufig hinziehen können. Beim Flächenrecyclingprojekt „Rote Brücke“ erstreckte sich der Prozess über 10 Jahre.

Im Zuge des Projektes „Sprung über die Elbe“ existiert eine Koordinierungsgruppe. Diese arbeitet auch mit Zeit- und Maßnahmenplänen und besteht aus Vertretern der verschiedenen Ressorts. Im Rahmen dieses Projektes erwirbt die FHH aktiv Grundstücke.

Im Rahmen der IBA/IGS gibt es eine Steuerungsgruppe. Der Leiter ist der Oberbaudirektor.

Rolle von Projektentwicklungsgesellschaften

Hamburg hat keine Projektentwicklungsgesellschaft, allerdings eine 100 % Tochter - die Sprinkenhof AG (<http://www.sprinkenhof.de>). Diese übernimmt die Baureifmachung von Brachflächen, ebenso wie die Projektsteuerung und Neubauten.

Über die 100%ige Beteiligung der Stadt gilt die AG als „inhouse-fähig“, d.h., die an sie zu vergebenden Aufträge der Stadt müssen nach den Vorgaben des Vergaberechts regelmäßig nicht zuvor öffentlich ausgeschrieben werden.

Das Thema „Grundstücksfonds“ ist in Hamburg kein Thema.

Rechtliche Instrumente

An Instrumenten arbeitet die Stadt vor allem mit städtebaulichen Verträgen. Diese schließt sie mit den Investoren ab, bevor der B-Plan aufgestellt ist.

Die Stadt führt dann auch eine Planungsgewinnabschöpfung durch.

Es scheint nach Eindruck der BSU vor allem auf eine Tradition des beiderseitigen Aushandelns in der Kaufmannsstadt Hamburg zurückzugehen, dass die Stadt vorzugsweise über öffentlich-rechtliche Verträge zu konsensualen Ergebnissen zu kommen versucht.

In der Praxis werden die städtebaulichen Verträge öfter ohne das Thema Altlasten abgeschlossen. Das Thema Altlasten wird in einem eigenen Vertrag geregelt, der dann im Nachgang ein „angedockter“ Teil des bereits geschlossenen städtebaulichen Vertrages wird.

Aufgrund dieser Vertragskonstellationen konnten allerdings bisher keine Städtebauförderungsmittel – auch für die Altlastenbearbeitung – eingesetzt werden. Trotz dieses von der BSU erkannten Nachteils hat sich dieses Verfahren in der Praxis „taktisch“ bewährt, weil durch den städtebaulichen Vertrag früh vereinbarte Grundlagen für das Projekt geschaffen werden können und die Altlastenaspekte dann später in die Bearbeitung einfließen – nämlich zu einem Zeitpunkt, zu dem das Projekt faktisch schon einen fortgeschrittenen Realisierungsstand hat und seine Blockade unwahrscheinlicher geworden ist.

Erfahrungen mit § 13 Abs. 6 BBodSchG – „Sanierungspläne“ – wurden bisher noch nicht gemacht.

Mit dem beschleunigten Bebauungsplanverfahren nach § 13 BauGB („Vereinfachtes Verfahren“) hat man bisher auch noch keine Erfahrungen gesammelt. Der Regelfall ist die Entwicklung über das klassische B-Planverfahren. Auch der vorhabenbezogene B-Plan nach § 13 BauGB spielt nur eine untergeordnete Rolle.

Für Hamburg existiert ein alter 1973 aufgestellter und seitdem fortgeschriebener Flächennutzungsplan. Kommt es zur Aufstellung eines B-Plans, so muss häufig damit verbunden der FNP im Parallelverfahren geändert werden.

Investoren befürworten in der Regel die Rechtssicherheit von Bebauungsplänen. Wie oben schon erwähnt, wird im Planungsverfahren häufig die vorzeitige Zulassung von Vorhaben gem. § 33 BauGB genutzt, seltener

werden Vorhaben aber auch nach § 34 BauGB, also im unbeplanten Innenbereich, zugelassen.

Fiskalische Anreize für Flächenrecycling?

Hamburg arbeitet in den letzten Jahren mit dem Instrument der BID - „Business Improvement Districts“. Hierfür wurde 2005 das „Gesetz zur Stärkung der Einzelhandels- und Dienstleistungszentren“ (GSED) erlassen. Seit 2007 trägt es den Titel „Gesetz zur Stärkung der Einzelhandels-, Dienstleistungs- und Gewerbezentren“. Gebräuchlich ist der Begriff „BID-Gesetz“.

Ähnliche Gesetze sind inzwischen in Bremen, Hessen, Nordrhein-Westfalen, dem Saarland und Schleswig-Holstein erlassen worden. Andere Bundesländer diskutieren über deren Einführung.

Ziel des Hamburger BID-Gesetzes ist es nach § 1 des Gesetzes, gewachsene urbane Einzelhandels-, Dienstleistungs- und Gewerbezentren zu stärken und zu entwickeln. Zu diesem Zweck wird die Möglichkeit geschaffen, auf Antrag Bereiche zur Stärkung der Innovation von Einzelhandels-, Dienstleistungs- und Gewerbezentren (sog. Innovationsbereiche) festzulegen, in denen sog. „Aufgabenträger“ in eigener Organisation und Finanzverantwortung Maßnahmen zur Verbesserung der Situation von Einzelhandels-, Dienstleistungs- und Gewerbebetrieben ergreifen können.

In HH gibt es mittlerweile diverse Gebiete dieser Art, in denen Innovationsbereiche über das Modell der BID zur Aufwertung von Stadtquartieren geschaffen wurden.

Für die Realisierung der „Innovationsbereiche“ kommt dem „Aufgabenträger“ eine zentrale Bedeutung zu. Nach § 4 BID-Gesetz kann Aufgabenträger jede Person sein, die Mitglied der Handelskammer Hamburg ist oder sich freiwillig ihrer Aufsicht unterwirft. Aufgabenträger müssen finanziell leistungsfähig und insbesondere steuerlich zuverlässig sein.

Der Grund, warum das Modell des BID-Gesetzes als Anreizinstrument theoretisch auch für Projekte des Flächenrecyclings interessant sein könnte, liegt neben der eigenverantwortlichen Entwicklungsmöglichkeit durch den privaten Sektor vor allem auch im Modell der Abgabenerhebung, die dem privaten Aufgabenträger nach § 7 BID-Gesetz zugutekommt. Hiernach können nämlich die Abgaben, die bei den Grundstückseigentümern der im Innovationsbereich gelegenen Grundstücke erhoben werden, dazu verwendet werden, den entstehenden Aufwand des Aufgabenträgers zu decken, einschließlich eines angemessenen Gewinns.

Dies bedeutet und wird auch in § 8 BID-Gesetz klargestellt, dass das Abgabenaufkommen aus dem Innovationsbereich - mit Ausnahme eines Pauschalbetrages für den Verwaltungsaufwand der Freien und Hansestadt Hamburg - dem jeweiligen Aufgabenträger zusteht.

Ob der gesetzliche Mechanismus des BID-Modells auch für Projekte des Flächenrecyclings interessant sein kann, ist noch nicht geprüft worden.

Zu sehen ist eher, dass BID's bisher nur in Toplagen der Innenstadt vereinbart wurden.

Links:

http://www.hk24.de/servicemarken/branchen/handelsplatz_hamburg/Vor_Ort/bid/

http://www.hk24.de/linkableblob/1385982/.4./data/BID_Gesetz_2011-data.pdf

In Hamburg gibt es quasi kein Altlastenförderungsgesetz - aber die sogenannte Drucksache 100. Diese besagt, dass ein Unternehmen, wenn es durch die Kosten für eine Altlastensanierung existenziell bedroht wird, von der HH finanziell unterstützt wird.

Text autorisiert durch FHH

(4) Stadt Offenbach

Dokumentation des Gespräches bei der Stadt Offenbach, Amt für Umwelt, Mobilität und Energie am 09. August 2011

Teilnehmer:

Frau Hollerbach, Amt für Umwelt, Energie und Mobilität
Herr Teichmann-Kucharskis, Amt für Umwelt, Energie und Mobilität
Frau Pruß, Offenbacher Projektentwicklungsgesellschaft mbH
Herr Dr. Schrenk, CDM Smith
Herr Wolniewicz, CDM Smith

Innenentwicklung und Klimaschutz

Zum Thema „Innenentwicklung“ gibt es keinen Magistratsbeschluss mit verbindlichen Vorgaben für die zukünftige Entwicklung der Stadt.

Bei der Innenentwicklung findet für jede Fläche jeweils eine individuelle Entscheidung statt, in welcher Form eine Fläche wieder genutzt werden soll. Für innerörtliche Flächen kann es dabei auch zu Nutzungskonkurrenzen kommen. Bei einer möglichen Nachverdichtung im Bestand werden konkurrierende Ziele z. B. Fragen des Stadtklimas oder eine höhere bauliche Dichte diskutiert. Stadtklimatische Themen besitzen in Offenbach eine große Bedeutung und es werden diese Themen z. B. auch unter dem Aspekt des demographischen Wandels betrachtet.

Bürgerbeteiligungsprozess

Zu Themen der Stadtentwicklung, Neuplanungen und damit verbundenem Flächenrecycling findet eine offene Diskussion im politischen Raum statt. Die Bürgerschaft wird in Entwicklungsvorhaben eingebunden. Diese Bürgerbeteiligung erfolgt über öffentliche Veranstaltungen und geht weit über das vorgeschriebene Maß z. B. bei der Aufstellung von Bebauungsplänen hinaus. Eine Einbindung hat z. B. bei den großen Projekten „Hafen Offenbach“ und „Nordend“ sowie Deichausbau und Stadthof-Umbau stattgefunden.

Ein mit den Bürgern entwickeltes Stadtentwicklungskonzept existiert bisher noch nicht.

Im Bereich der Öffentlichkeitsarbeit werden zahlreiche Veranstaltungen durchgeführt. Diese werden in der Regel von der Stadt selbst betreut und auf externe Moderatoren wird in der Regel verzichtet. Im Amt für Umwelt, Energie und Mobilität gibt es auch zahlreiche Informationsblätter für die Bevölkerung.

Flächenrecyclingprojekt „An den Eichen“

Ein aktuelles Flächenrecyclingprojekt der Stadt Offenbach ist das Neubaugebiet „An den Eichen“. Dieses Gebiet war früher aufgrund sozialen Wohnungsbaus (Geschosswohnungen) ein sozialer Brennpunkt und hatte ein schlechtes Image. Da die Wohnungen leer standen und sich eine Modernisierung nicht mehr rechnete, wurden die Gebäude rückgebaut und das Grundstück aufbereitet. Die Fläche wird nun als Neubaugebiet „An den Eichen“ von der Offenbacher Projektentwicklungsgesellschaft OPG, im Auftrag der Stadtwerke Offenbach Holding als Grundstückseigentümerin, vermarktet. Die Grundstücke werden an private Bauherren verkauft. Wichtig war einen Imagewandel für den Standort herbeizuführen.

Umgang mit Investoren

Investoren kommen in der Regel aus dem Rhein-Main-Gebiet auf die Stadt Offenbach zu und wissen, dass die OPG Ansprechpartner für den Hafen Offenbach ist bzw. treten Investoren an die Wirtschaftsförderung der Stadt Offenbach heran. In den regelmäßig stattfindenden Baurunden beim OB erfolgt verwaltungsintern die Information bzw. Austausch über anstehende Projekte (der OB ist gleichzeitig Planungsdezernent). In dieser Runde sitzen die Amtsleitungen zusammen, vertreten sind u.a. die OPG, die Stadtplanung, die Wirtschaftsförderung und das Amt für Umwelt, Energie und Mobilität sowie Bauaufsicht und Vermessungsamt.

Bei der internen Kommunikation gibt es noch weitere Arbeitsrunden, wo auf Projektebene ein Austausch stattfindet. Das Amt für Umwelt, Energie und Mobilität ist in frühen Projektphasen in Planungen für einen Standort eingebunden. Die Stellungnahme des Umweltbereiches ist von ihrer Bedeutung mit der der Kämmerei vergleichbar.

Als ein weiterer Ansprechpartner für Interessenten (Investor) steht das im Rathaus befindliche Baubüro zur Verfügung.

Firmen gehen bei Betriebsstilllegungen auch auf die Stadt zu, um zusammen neue Optionen für ihre Standorte zu entwickeln. Ein Beispiel ist MAN Roland. Im Vorfeld der Stilllegung des innerstädtischen Produktionsstandortes wurde die Stadt involviert, u.a. Denkmalschutz, Umweltbereich. Die Erstellung des B-Plans erfolge in Abstimmung mit dem Eigentümer, ebenfalls die Umsetzung eines Ideenwettbewerbs. Der städtische Charakter sollte erhalten bleiben.

Ein weiteres Beispiel für ein erfolgreiches Flächenrecyclingprojekt ist die Heynefabrik.

Struktur / Ausstattung des Amtes

Im Amt für Umwelt, Energie und Mobilität sind die Mitarbeiter jeweils für bestimmte Bezirke und Themen zuständig. Aufgrund dieser Struktur können schnell und zielorientiert Umweltfragestellungen gelöst werden. Bei Projekten erfolgt auch eine Einbindung von IHK und Planungsverband.

Die Verwaltungshierarchie im Amt für Umwelt ist bereits sehr flach ausgebildet. Neben der Leiterin und ihrem Stellvertreter gibt es die jeweiligen Fachreferenten, die für ihre Bezirke eigenverantwortlich in den Projekten agieren.

Im Amt für Umwelt, Energie und Mobilität wird ein Altlastenkataster vorgehalten. Die in der Stadt vorhandenen Brachflächen sind der Verwaltung bekannt - diese sind in ein GIS eingepflegt.

Es gibt auch ein Altablagerungskataster sowie ein Altstandortkataster der ehemaligen Gewerbebetriebe in Offenbach. Über das AFR-Programm in Hessen wurden diese Standorte weiter untersucht.

Die Struktur im Amt für Umwelt, Energie und Mobilität ist bei der Stadtplanung nicht gespiegelt - dort erfolgt eine projektorientierte Bearbeitung von Vorhaben.

Eine enge Zusammenarbeit mit der Stadtplanung erfolgt projektbezogen. Es wird bei gemeinsamen Vorhaben auch eruiert, über welche Rechtsnormen man besser Einfluss auf eine Maßnahme nehmen kann (Baugesetzgebung/Umweltgesetzgebung). Damit ist eine effektive Steuerung von Maßnahmen möglich.

Im Amt für Umwelt, Energie und Mobilität werden die Fragen interdisziplinär bearbeitet. Der Blick auf das Thema „Fläche“ erfolgt dabei aus verschiedenen Sichtweisen (Entwicklung von Flächen für Retentionsraum, oder als Ausgleichsflächen).

Projektbeispiel

Im Bereich Flächenmanagement hat die Stadt im Bereich des „Schultheis - Weiher“ eine 1 ha große Fläche erworben. Dies erfolgte in enger Abstimmung zwischen Stadtplanung und Umwelt. Dieser Flächenankauf war sehr langwierig. Auf der Fläche wird längerfristig eine ökologisch orientierte Nutzung als Freizeitmöglichkeit mit sportlichen Aktivitäten angestrebt. An diesem Standort läuft auch die Regionalparkroute vorbei.

Einsatz von Fördermitteln

Für Maßnahmen zum Flächenrecycling gibt es aktuell Fördermittel aus dem AFR-Programm. Hinsichtlich der Beschaffung von Fördermitteln gibt es die Möglichkeit über eine Stelle Auskünfte über die für die gesamte Stadt geeigneten Fördermittelprogramme zu erhalten, des weiteren ist aber jede Organisation für sich gehalten, ebenfalls geeignete Fördermittel zu akquirieren.

Aktivitäten im Bereich des Themas Energie

Im Bereich der Nachhaltigen Energieversorgung legt die Stadt ein starkes Engagement zutage: Im Rahmen des integrierten Klimaschutzkonzeptes wird nicht nur der Ausbau erneuerbarer Energien gefördert, auch werden – beginnend in 2010 in einem Stadtteil alle Bewohner angeschrieben und dann eine kostenlose Energieberatung angeboten. Im Vorfeld dieser Aktionen werden thermografische Aufnahmen der Gebäude durchgeführt und diese den Hauseigentümern zur Verfügung gestellt. Für Gewerbebetriebe wird eine solche Beratung ebenfalls angestrebt und soll auf weitere Stadtteile ausgedehnt werden. Die Bewertung von Flächen erfolgt damit auch in einer anderen Dimension.

Bereits 2003 hat man in Offenbach die Energiesparinitiative Offenbach gegründet und dabei z.B. IHK, Handwerkskammer, Stadtwerke Offenbach Holding, aber auch die lokalen Handwerker, in diese Initiative eingebunden.

Zielvereinbarungen für das Amt

Im Hinblick auf die Maßnahmenentwicklung zum integrierten Klimaschutzkonzept wurden über 100 Interviews mit zahlreichen verschiedenen Akteuren geführt. Aus diesen Interviews wurden 66 verschiedene Maßnahmen für Offenbach abgeleitet, die bis 2020 umgesetzt werden sollen.

Für das Amt werden regelmäßig Zielvereinbarungen getroffen, welche Ziele bei verschiedenen Umweltthemen langfristig erreicht werden sollen. Neben diesen langfristigen, strategischen Zielen, werden auch Jahresziele definiert.

Ausblick/Optimierungspotenziale

Optimierungspotenzial wird dahingehend gesehen, dass das Amt für Umwelt, Energie und Mobilität gerne noch früher in Projekte eingebunden werden möchte, wenn erste Überlegungen zur Wiedernutzung eines Standortes laufen, sonst erfolgt die Einbindung bei der Erstellung des B-Plans.

Als wichtiges langfristiges Ziel wird ein übergeordnetes Flächenmanagementkonzept für Offenbach gesehen, das von der gesamten Verwaltung mitgetragen wird. In diesem Konzept sollte deutlich werden, was mit jeder einzelnen Fläche passieren soll.

Die Stadt wünscht sich eine bessere Ausstattung bei Fördermitteln.

Text autorisiert durch Stadt Offenbach

(5) Stadt Meerane

Dokumentation des Gesprächs in Meerane, Sachsen am 17. Juni 2011

Teilnehmer:

Herr BM Prof. Dr. Lothar Ungerer

Frau Lau, Stadtverwaltung Meerane

Herr Dr. Ferber, Projektgruppe Stadt+Entwicklung

Allgemeine Information zur Region/Raum

Die Stadt Meerane mit ca. 22.000 EW liegt im Südwestsachsen. Die hohe Bevölkerungsdichte mit 823 EW/km² zeigt auf, dass die Stadt, obwohl sie nicht sehr groß ist, äußerst kompakt gebaut ist. Ursache sind insbesondere die Industrieansiedlungen des 19. Jahrhunderts, schwerpunktmäßig in Innenstadtlage. Flächenrecycling spielt somit eine zentrale Rolle in der Stadtentwicklung und stellt vor allem eine Chance für die Fortentwicklung der Innenstadt oder der Stadt im Allgemeinen dar. Dementsprechend sind die Strategien der Stadtentwicklung an diesem Ziel ausgerichtet.

Die Nachfrage nach gewerblichen Flächen ist innerstädtisch sehr gering, auch der innerstädtische Wohnungsbau ist aufgrund der demographischen Entwicklung zum Erliegen gekommen. Bisher ist es nur gelungen mit einer Quartiersbereinigung einen privaten Investor weiter darin zu bestärken altersgerechtes Wohnen zu entwickeln. Es handelt sich um ein relativ großes Areal und dieses altersgerechte Wohnen ist sehr erfolgreich und scheint jetzt auch Nachahmer zu finden, so dass zumindest mal für eine temporäre Nutzung von Innenstadtquartieren diese Wohnformen für die nächsten 15-20 Jahre unser Ziel sind. Die Menschen schätzen halt die kurzen Wege zum Einkaufen und zum Sitzen und aus dem Grund verspüren wir einen Trend in die Innenstadt.

Die Stadt hat in den vergangenen Jahren über 10 Brachflächenstandorte in innerstädtischer Lage saniert/revitalisiert.

Akteure, Strategien

Zentrale Rolle und Initiativfunktion bei der Brachflächenrevitalisierung in Sachsen nehmen die Kommune und der Freistaat Sachsen über die Landesdirektion und das EU Förderprogramm VwV-Stadtentwicklung/Brachflächenrevitalisierung ein. Raumordnung und Landesplanung spielen eine untergeordnete Rolle. (Abforderung von Flächenbilanzen bei Neuausweisungen)

Das Steuerungsinstrument war für uns das integrierte Stadtentwicklungskonzept, welches nicht nur Stadtumbau im Wohnungs- und Geschosswohnungsbau, sondern gleichwertig die Brachflächenrevitalisierung berücksichtigte.

Organisationsformen und Verfahrensmanagement

Projektinitiative

Die Stadt Meerane hatte schon in den 1990er Jahren im Rahmen eines EU Pilotprojektes die Initiative zur Brachflächenrevitalisierung ergriffen. Auslöser war der Problemdruck von innen, da die Stadt sich in ihrer Entwicklung selbst im Wege stand. Das heißt, ohne die Revitalisierung dieser Flächen hätte es keine Entwicklung im Innenstadtbereich gegeben. Diese Gegebenheit hat dazu geführt, dass Stadtentwicklungsziele wie Renaturierung und Innenstadtstärkung sich mit Flächenrecycling verbinden ließen.

Aufgabenverteilung/Organisationsstruktur/Kompetenzen

Die Verwaltung hat grundsätzlich eine sehr flache Hierarchie. (Bürgermeister und danach sofort die Fachbereiche, keine mittlere Managementebene, keine Beigeordneten, keine Dezernate). Für den Bereich der Brachenrevitalisierung wurde eine fachbereichsübergreifende Arbeitsgruppe eingerichtet. Die Entscheidungen dieser Gruppe sind am Ende verwaltungsintern bindend. In der Arbeitsgruppe sind Bau- und Umweltingenieure sowie Verwaltungs- Controllingexperten vertreten. Fördermittelbearbeitung spielt eine zentrale Rolle. Auch das Medienreferat ist für die Öffentlichkeitsarbeit mit eingebunden. Das heißt, die Projekte werden vorgestellt und werden in Bürgerversammlungen erklärt.

Die Arbeitsgruppe tagt ca. 1 mal im Monat mit Protokollerstellung und Erfolgskontrolle. Dabei wird das Aktuelle besprochen und die nächsten Ziele diskutiert, Vereinbarungen werden getroffen.

Die Federführung und Aufgaben des Grunderwerbs obliegen immer dem Bürgermeister. Das heißt, es ist eine Kollegialführung und es werden innerhalb der Gruppe die Zuständigkeiten zugeordnet, die auch jeder zu verantworten hat und das hat natürlich eine relativ hohe Kommunikationsdichte innerhalb der Gruppe. Verantwortung wird klar delegiert, Konflikte werden transparent und besser lösbar. Der Bürgermeister greift nur steuernd ein. Hierdurch ist es gelungen eine hohe Akzeptanz für die Arbeit zu erzielen.

Arbeitsmittel, Leistungen Dritter

Meerane hat Brachflächen seit 2000 komplett über GIS erfasst. Das Flächenmanagement ist eine Unterfunktion neben Ver- und Entsorgungssystemen und erfolgt über eine Datenbank der Stadtwerke mit GIS.

Planungskonzepte und Entwürfe werden von Büros erstellt, das städtebauliche Sanierungsgebiet wird durch einen externen Sanierungsträger begleitet. Abbruch- und Entsorgungskonzepte wurden durch Umweltrecyclingunternehmen wie z.B. der Sächsischen Umwelt Consulting erstellt. Bei Rückbau- und Entsorgungskonzepten wird ein gestuftes Verfahren durchgeführt. Die Stadt beauftragt den verantwortlichen

Ingenieur mit einer kleinen Vorstudie im Sinne einer ingenieurplanerischen Leistung und erst danach mit der Gesamtkonzeption. Zudem wird sichergestellt, dass schon die Vorstudie vom Ingenieur und der Abbruchfirma gesichtet wird.

Verfahrensmanagement

Für die Durchführung von Förderprogrammen, bewirkt die Mittelbehörde eine gute Koordination zwischen Denkmalbehörde, Wirtschaftsförderung oder Verkehrsplanung. Dies war uns bei der Durchführung von Projekten sehr wichtig. Die Finanzverantwortung in einer Hand ist sehr wichtig.

Für die effektive Zusammenarbeit mit den Umweltbehörden im Bereich Altlasten und Bodensanierung muss die Kommune ausreichend Personalkapazität haben. Meerane beschäftigt hierfür einen Umweltingenieur innerhalb der Verwaltung. „Wir haben speziell mit unserer Umweltbehörde den strukturellen Konflikt erfahren, dass wenn die Stadt dann Eigentümer war, sie für alle Belastungen der letzten 200 Jahre verantwortlich gemacht wird, weil man nun endlich mal jemanden hatte, auf den man sich konzentrieren konnte. Es war dann immer schwierig zu verdeutlichen, dass wir diese Flächen erworben haben um zu beseitigen, das heißt wir waren ja ganz im Ziele der Umweltbehörde und da gab es dann halt ab und zu gewisse Widrigkeiten, die dann am Ende aber immer wieder bereinigt worden sind. Aber das ist eben ein anderes Denken vom Schreibtisch aus“.

Öffentlichkeitsarbeit und Vermarktung

Zur Begleitung der Maßnahme wurde von Seiten der Stadtverwaltung eine umfangreiche Öffentlichkeitsarbeit und -information durchgeführt. (Presse, Amtsblatt, Internet) So wurde zu Planungswerkstätten und begleitenden Bürgergesprächen eingeladen. Ein Meeraner Platzkonzept wurde öffentlich diskutiert. Die Stadt beteiligte sich am Wettbewerb „Ab in die Mitte“. Bei konfliktreicheren Projekten haben wir eine intensivere Öffentlichkeitsarbeit gemacht. Auch Probleme mit dem Denkmalschutz sind dann teilweise öffentlich ausgetragen worden. Letztendlich ist die Zustimmung in der Bürgerschaft zum Rückbau der z.T. denkmalgeschützten Industriebrache aus der städtebaulichen Zielsetzung heraus erwachsen (Platzgestaltung, mit dem Stadtumbau, Spielplätze, bürgerfreundliche Anlagen, zentrale Einrichtungen usw.)

Da die meisten Brachflächen als Grünflächen nachgenutzt werden, steht die Vermarktung nicht im Vordergrund. Weitere Brachflächen wurden für öffentliche Nutzungen (Rathaus) sowie für den Einzelhandel (gezielte Ansprache durch Stadt) nachgenutzt. Zu privaten Investoren gibt es eine klare Trennung. Hier gehen wir keine Kooperationen ein sondern überlassen das wirklich dem Markt. Es tritt notfalls auch Konkurrenz auf. Aber begünstigend ist, dass deshalb auch die Wirtschaftsförderung bei diesen Projekten mit im Boot ist, die es im Wesentlichen zu begleiten hat.

Planungsverfahren und Baurecht

Für die Maßnahmen wurde kein B-Plan erstellt. „Dadurch, dass wir hier die Untere Bauaufsicht haben, ging das wesentlich flotter.“ Hinzu kommt die Änderung der Sächsischen Bauordnung, wonach wir bei den Abbrüchen nur noch Anzeigeverfahren haben, was beschleunigend wirkt. Wir haben zudem die Umweltbehörde und den Denkmalschutz beteiligt.

Meerane hat nur einen Flächennutzungsplan im fortgeschrittenen Entwurfsstadium. Dieser wurde jedoch durch den Stadtrat beschlossen und kontinuierlich fortentwickelt. „Das heißt, er ist im Moment laufend anzupassen und wir bleiben auch in diesem prozesshaften Stadium, weil da letztendlich möglicherweise eine Entwicklung verhindern würde, wenn er dann quasi Rechtskraft hätte und sie dann wieder die Notwendigkeit hätten, entweder Abweichungen, Ausnahme oder Veränderungen herbeizuführen.“

Andere städtebauliche Instrumente oder Altlasten-Sanierungspläne spielen keine Rolle.

Finanzierung. Fördermittel, Risiko und Kostenfragen

In Sachsen steht für die Revitalisierung von Industriebrachen ein EU-Programm, sowie ein ergänzendes Landesprogramm zur Verfügung. Die Förderung der Projekte umfasst 75%, bei Renaturierungen und nicht-baulichen Nachnutzungen können bis zu 90% bezuschusst werden. Der Eigenanteil von 25%/ bzw. 10% stellt (einen zwar geringen) aber limitierenden Faktor für die Kommune dar.

Mit dem Programm sollen zielgerichtete Projektideen zur Revitalisierung von Brachen entwickelt und realisiert werden. Voraussetzung ist, dass sie auf einen nachhaltigen (Struktur)Wandel der städtischen, wirtschaftlichen und ökologischen Entwicklung abzielen. Gefördert werden in der Regel kommunale Gebietskörperschaften sowie bis zu einem Umfang von 200.000 Euro private Projektträger. Das Bewilligungsverfahren orientiert sich an der EU-Förderperiode – aktuell 2007 – 2014. Nach Ausschreibung des Programms durch das Sächsische Staatsministerium des Inneren bewerben sich Kommunen mit Maßnahmen, die in einer landesweiten Lenkungsgruppe priorisiert werden. Die Bescheide und verwaltungstechnische Abwicklung des Programms unterliegen den dezentralen Landesdirektionen. Ein externes Fachbüro begleitet Auswahl und Durchführung, sowie Evaluation des Programms.

Meerane hat aktuell 6 Maßnahmen in der laufenden Förderperiode realisiert und liegt damit an der Spitze aller Kommunen.

Aufgrund der Vielzahl unterschiedlicher Förderprogramme müssen in der Kommune entsprechende Kompetenzen gebündelt werden. „In Meerane ist eine Mitarbeiterin hierfür zentral verantwortlich. Das ist sicher auch für die Gesamtverwaltung von Vorteil. Also können z.B. Aussagen getroffen werden,

inwieweit wir städtebauliche Sanierungsprogramme mit Stadtumbau und ergänzenden Programmen verknüpfen.

Eine gesondert operierende Stadtentwicklungsgesellschaft ist hierfür nicht erforderlich.

(6) Stadt Kassel

Dokumentation des Gesprächs bei der Stadt Kassel am 20.06.2011

Teilnehmer:

Frau Spielmeier, Stadt Kassel

Herr Flore, Stadt Kassel

Herr Dr. Ferber, Projektgruppe Stadt und Entwicklung

Herr Dr. Schrenk, CDM Smith

Allgemeine Informationen zur Region / Raum

Die Rahmenbedingungen für Flächenrecycling und Flächenmanagement in der Stadt Kassel sind stark vom Kontext der Gesamtentwicklung im Zuge der deutschen Wiedervereinigung geprägt. So ergab sich mit dem Fall der Mauer zum Einen ein erheblicher Bevölkerungszuzug und zeitgleich ein starker wirtschaftlicher Strukturwandel. In der nahe am ehemaligen Zonenrandgebiet gelegenen Stadt bauten Industrieunternehmen wie Thyssen-Henschel Kapazitäten ab und hinterließen industrielle und gewerbliche Brachflächen.

Zusätzlich wurden große Flächenpotenziale durch die militärische Konversion frei. Auf der anderen Seite bestand eine große Nachfrage nach Wohnraum.

Insofern wurde in den vergangenen zwei Jahrzehnten dem Thema Flächenrecycling in der Stadt Kassel eine große Bedeutung beigemessen. Diese Bedeutung erlangte das Thema jedoch vor allem aufgrund der großmaßstäblichen Flächenfreisetzung im Bereich der Industrie und der Konversion. Erst in der jüngsten Vergangenheit wurde unter dem Leitbild der Innenentwicklung auch ein Flächensparziel präzisiert und die Diskussion unter dem Leitbild der Flächenkreislaufwirtschaft aufgegriffen. Ein entsprechender politischer Grundsatzbeschluss des Stadtrates wurde am 20.2.2006 gefasst. Die freigesetzten Kasernenareale fasste die Stadt Kassel als Chance für die Stadtentwicklung auf. Es entwickelte sich eine regelrechte Aufbruchsstimmung.

Projektbeispiele des Flächenrecyclings in der Stadt Kassel

„Wiederaufbau Unterneustadt“

Das zentral gelegene durch Kriegszerstörung frei gewordene Gebiet wurde in der Nachkriegszeit zunächst als Parkplatz zwischengenutzt. Mit dem Modellprojekt des Wiederaufbaus der Unterneustadt wurde in den 80iger und 90iger Jahren ein neues Stadtquartier mit dem Ziel einer urbanen Nutzungsmischung geschaffen. Hierfür wurde eine Projektgesellschaft als GmbH unter Beteiligung von jeweils 1/3 der Sparkasse, einer Privatbank und der Stadt Kassel gebildet. Die planerischen Vorleistungen wurden von Seiten der Stadtverwaltung durchgeführt. Bauleistungen wurden von der Gesellschaft durchgeführt.

Konversionsprojekte

Alle Konversionsvorhaben auf vier ehemaligen Militärstandorten wurden in enger Kooperation mit der Bundesvermögensverwaltung als Flächeneigentümer durchgeführt. Nach grundsätzlicher Einigung über die städtebaulichen Ziele und Entwicklungskonzepte des Gebietes wurde ein städtebaulicher Vertrag geschlossen. In einem Fall wurden zwei kommunale Wohnungsbaugesellschaften Vertragspartner im Städtebaulichen Vertrag mit Zuweisung spezifischer Dienstleistungsaufgaben im Bereich der technischen Projektsteuerung. Die zusätzlich durch Konversionsmittel der EU-Strukturfonds sowie GA-Mittel geförderte Maßnahme konnte zügig realisiert und vermarktet werden, so dass eine schnelle Refinanzierung möglich war. Es musste kein Zwischenerwerb durch die Stadt Kassel stattfinden.

Die Städtebaulichen Verträge wurden von der Stadt Kassel entwickelt und mit dem Bundesvermögensamt umsetzungsreif abgestimmt.

Die Stadt Kassel strebte von Beginn an das kooperative Konversionsmodell ohne Flächenerwerb an.

Universitätscampus

Das aktuelle Projekt zur Erweiterung des Universitätscampus wird von einer gemeinsamen Arbeitsgruppe Hochschule / Stadt Kassel gesteuert. Alle erforderlichen Kompetenzen sind hier gebündelt.

Die Standortentwicklung basiert auf einem standortumfassenden städtebaulichen Wettbewerb, der in einen Bebauungsplan mit externer Beauftragung umgesetzt wird. Der Realisierung einzelner Bauvorhaben geht stets ein Wettbewerb voraus. Für spezifische Teilleistungen wie Wettbewerbsmanagement, Fachgutachten, usw. werden externe Büros eingeschaltet, u.a. auch um Verfahren zu beschleunigen.

Bahngelände und ehemaliges Firmengelände von Thyssen-Henschel

Im Bereich Rothenditmold und Hauptbahnhof sind nach wie vor große ungenutzte Bahn- und Betriebsflächen sowie Flächen mit ehemals produzierendem Gewerbe, die unter Denkmalschutz stehen, ungenutzt. Von Seiten der Stadtverwaltung wurden planerische Vorleistungen und Konzepte entwickelt. Die hier erzielten Ergebnisse zeigen jedoch für Teilbereiche deutlich auf, dass eine wirtschaftliche Revitalisierung unter den derzeit gültigen Marktbedingungen nicht möglich ist, zumal die Entwicklung von Einzelhandelsflächen aus stadtentwicklungspolitischen Gründen grundsätzlich ausgeschlossen wurde. In Teilbereichen wird daher keine Revitalisierungsperspektive gesehen. In anderen Teilbereichen konnten sehr erfolgreich Revitalisierungskonzepte verwirklicht werden. Für den Bereich Bahnhof Unterstadt ist die Standortentwicklung aktuell angegangen worden.

Kleinteiliges Flächenrecycling

Die Stadt Kassel hat aufgrund der methodischen Unzulänglichkeiten des Baulückenkatasters des Zweckverbandes Raum Kassel begonnen, eine stadtweite Bestandaufnahmen von potentiellen Entwicklungsflächen zu erarbeiten, stößt im Moment angesichts des Arbeitsumfangs allerdings an personelle Restriktionen, so dass die zeitlichen Ziele nach hinten korrigiert werden müssen und ein starker, aktiver planerischer Impuls nicht möglich ist. In der Praxis werden somit Nutzungsumwandlungen zur Revitalisierung kleinerer Grundstücke im Rahmen des regulären Bauordnungs- oder Planungsrecht je nach Nachfrage abgewickelt. Weitergehende Aktivitäten finden gegebenenfalls durch die Gebietsbeauftragten statt (Eigentümersprache, Umnutzung zu Wohnzwecken, Stadthausinitiativen).

Insgesamt wird die Mobilisierung von Baulücken für Wohnungsbau in Wohngebieten als eher problematisch angesehen und auf einen Mobilisierungsgrad von etwa 1% geschätzt. Dies war das Ergebnis einer großen Initiative der Stadt Anfang der 2000er Jahre, bei der eine große Anzahl von Baulückeneigentümern angeschrieben wurden und der Ankauf durch die Stadt angeboten wurde.

Die Stadt sieht die Verantwortung und ideale Zuordnung ausschließlich auf der kommunalen und nicht auf der interkommunalen bzw. Zweckverbandsebene.

Ein Brachflächenkataster ist in Kassel im Aufbau - es gibt aber durch Kapazitätsgrenzen Probleme in der Umsetzung. Um die derzeitigen Kapazitätsengpässe zu überwinden könnte aus Sicht der Stadt die Einschaltung eines externen Büros bei der Bestandsaufnahme und Erstberatung durchaus hilfreich und sinnvoll sein.

Stichworte zum Fragebogen

Akteure / Strategien

In der Stadt Kassel liegen umfangreiche positive Erfahrungen in der Koordination zwischen öffentlichen und halböffentlichen, institutionellen Akteuren (z. B. der Bundesvermögensverwaltung) vor. Rahmenbedingungen, Handlungsdruck und die Bündelung der Initiative im Planungsamt der Stadt haben hier zu einer gelungenen Realisierung von Projekten beigetragen. Die Ergebnisse (Flächenumfang, realisierte städtebauliche Projekte, öffentliches und privates Investitionsvolumen) zeigen, dass Flächenrecycling ein strategischer Schwerpunkt der Stadtentwicklung war und ist. Allerdings ist das Tempo und die Intensität aufgrund der aktuellen wirtschaftlichen Dynamik deutlich niedriger als in den Jahren 1995 bis 2005. Sofern jedoch Chancen für Vorhaben der Innenentwicklung und des Flächenrecyclings an die Stadt herangetragen wird bzw. sich Chancen auftun, haben diese Vorhaben höchste bzw. hohe Priorität.

Neben den allgemeinen fachbezogenen Aufgaben der Planungs- und Umweltverwaltung, die in einem Dezernat zusammengefasst sind, sind für alle Stadtteile der Gesamtstadt zuständige Gebietsmanager benannt. Diese

Personen sorgen auch im Hinblick auf die Mobilisierung von Brachflächen für einen kurzen Informationsfluss und initiieren gegebenenfalls Aktivitäten zur Wiedernutzung von Flächen, insbesondere durch private Eigentümer.

Verfahren allgemein

Keine Besonderheiten beim Regelverfahren kleinteiliger Flächen.

- Positives Verfahren insbesondere am Beispiel der Konversionsfläche.
- Ausnahmeverfahren am Beispiel des Wiederaufbaus Unterneustadt mit der Stadtentwicklungsgesellschaft.

Organisationsformen und Verfahrensmanagement

Projektideen gehen in vielfältiger Weise von der allgemeinen Stadtentwicklung und der Stadtplanung aus. Insofern wurden auch die Projekte bisher stark von Seiten der Stadtverwaltung auf Grundlage aktueller Problemsituationen (Nachfrage Bevölkerungswachstum, Industrieansiedlung, Universitätserweiterungen) initiiert.

Aufgabenbereiche / Aufgabenverteilung

- Die planerischen Aufgaben und Genehmigungsverfahren werden im Planungs- und Umweltamt gebündelt. Themenbereiche der Umweltsanierung sowie baufachliche Fragestellungen werden durch externe Dienstleister erbracht.
- Es gibt in Kassel Stadtteilplaner, die jeweils ein bis zwei Stadtteile betreuen und darüber hinaus aber noch Sonderprojekte betreuen.
- Ein Erwerb von Grundstücken durch die Kommune zum Zwecke der Kreislaufwirtschaft wird nicht getätigt.
- Liegen keine konkreten Realisierungsplanungen vor, werden auch Grundstücke nicht baureif hergestellt. Ein dem nordrhein-westfälischen Modell des Flächenfonds vergleichbares Modell ist in Hessen nicht verfügbar.
- Gegenüber den Grundstückseigentümern wird die klassische Rolle der regulativen Stadtplanung wahrgenommen. Dies wird vor allem mit Verweis auf die zum Teil spekulativ überhöhten Grundstückswerte und vor allem den fehlenden kommunalen Finanzmitteln begründet.
- Eine aktive Suche nach Investoren wird zwar von Seiten der Wirtschaftsförderung, jedoch nicht im Rahmen der Routineaufgaben der Stadtplanung vorgenommen. Die Rolle des Stadtplanungsamt ist koordinierend und bündelnd in den Flächenrecyclingprojekten, welches vor allem durch die Integration des Umweltamtes in die Planungsverwaltung erleichtert wird.

Arbeitsmittel

Als Planungsgrundlagen werden vor allem die Instrumente städtebauliche Wettbewerbe, Masterpläne, Rahmenpläne, Konzept- und Projektstudien, fachspezifische Gutachten sowie das Instrument des Bauleitplanes genutzt. Ein Brachflächenkataster wird erstellt. Dazu gibt es derzeit jedoch keine Potenzialermittlungen. Externe Moderatoren werden punktuell eingesetzt.

Man hat gute Erfahrungen mit V+E-Plänen gemacht.

Organisationsstruktur

Realisiert wurden verschiedene Formen der PPP. Das Vorhaben „Wiederaufbau Unterneustadt“ wurde über eine Stadtentwicklungsgesellschaft, Konversionsflächen über städtebauliche Verträge realisiert. Alle Maßnahmen und Organisationsstrukturen waren jeweils projektspezifisch. Die Stadtverwaltung analysiert genau die Aufträge und wählt dann die projektbezogene Organisationsstruktur.

Text autorisiert durch Stadt Kassel

II. Interkommunale und regionale Organisationsstrukturen

(7) Regionalverband Mittlerer Oberrhein

Dokumentation des Gesprächs beim Regionalverband Mittlerer Oberrhein am 28. Juli 2011 in Karlsruhe

Teilnehmer/innen:

Dr. Sebastian Wilske, stellvertr. Verbandsdirektor, Regionalverband Mittlerer Oberrhein

Dipl.-Ing. (FH) Kristine Rubio Lorenzo, Regionalverband Mittlerer Oberrhein

Dr.-Ing. Hans-Peter Koschitzky, VEGAS, Universität Stuttgart

Dipl.-Geogr. Alexandra Denner, VEGAS, Universität Stuttgart

Regionale Flächenmanagement-Projekte

Zur Identifizierung von Innenentwicklungspotenzialen im Murgtal, einem der ländlich geprägten Räume in der Region Mittlerer Oberrhein, wurde als erstes regionales Flächenmanagement-Projekt von 2001-2003 das EU-geförderte Leader+ Projekt „Eindämmung des Landschaftsverbrauchs durch Aktivierung des innerörtlichen Potenzials im Murgtal“ („**Murgtalprojekt**“) durchgeführt. Anlass hierfür war die Planung einer neuen Stadtbahntrasse im Murgtal und die damit verbundene Fragestellung, wie Innenentwicklung zu einer Inwertsetzung dieser Trasse beitragen kann und umgekehrt. Mit diesem von der Region initiierten Projekt konnten Wege zur Entwicklung in den Gemeinden entlang der neuen Trasse aufgezeigt werden.

Mit dem Ziel einer überregionalen, flächendeckenden Erhebung von Innenentwicklungspotenzialen in Städten und Gemeinden nach einem einheitlichen Kriterienkatalog begann im Jahr 2005 das baden-württembergische Projekt **Raum+**. Dieses Projekt sah auch vor, Hemmnisse und Chancen für die Innenentwicklung aufzuzeigen. Nach erfolgten Informationsveranstaltungen und Umfragen bei den Kommunen wurden in der Region Mittlerer Oberrhein hierbei auf freiwilliger Basis in 55 von 57 Gemeinden Erhebungen gemacht. Die Städte Karlsruhe und Baden-Baden sahen von einer Beteiligung ab, da dort bereits eigene Informationssysteme zu den Innenentwicklungspotenzialen vorhanden waren. Die Entscheidung des regionalen Planungsausschusses für eine Mitwirkung bei diesem Landesprojekt setzte eine Beteiligung von mindestens 20 Kommunen in der Region Mittlerer Oberrhein voraus.

Ein wesentlicher Wert von Raum+ lag nach Einschätzung des stellvertretenden Verbandsdirektors darin, dass konzentriert, strukturiert und systematisch über das Thema Innenentwicklungspotenzial gesprochen wurde. Aufgrund der systematischen Herangehensweise konnten auch teilweise überraschende Ergebnisse gewonnen werden. Insgesamt wurden die Ergebnisse dieser Erhebungen bei den Städten und Gemeinden vielfach z.B. in Stadtentwicklungskonzepte oder bei Diskussionen im Gemeinderat

einbezogen. Von Seiten der Projektgruppe konnten aufgrund der erhobenen Daten nach Projektende in 2008 Empfehlungen in Richtung Land hinsichtlich Fördermöglichkeiten/-programme formuliert werden. Eine wesentliche Erkenntnis hierbei war auch, dass nicht nur das Wissen um die Lage und Eigenschaften der Innenentwicklungsflächen ausreicht, sondern dass vielmehr Unterstützungsmöglichkeiten für kleinere und mittlere Kommunen bezüglich der Mobilisierung von Brachflächen und Fördermöglichkeiten geschaffen werden müssen. Gewerbebrachen sind in diesen kleineren Kommunen meist ein ganz neues Thema und erfordern spezielle Kompetenzen.

Diese Problemstellung wird in dem aktuell laufenden Folge-Projekt **Raum+ AKTIV** aufgegriffen. Die benötigten Unterstützungsangebote für kleinere und mittlere Kommunen werden in diesem Projekt modellhaft umgesetzt. Beteiligt sind bei Raum+ **AKTIV** überregional insgesamt neun Modell-Kommunen aus drei Regionalverbänden, zwei davon liegen in der Region Mittlerer Oberrhein (Philippsburg, Durmersheim). Aufgrund der Bündelung von insgesamt neun Modellkommunen konnte als externer Dienstleister ein leistungsfähiges, größeres Planungsbüro mit über 100 Mitarbeitern gewonnen werden, das über die erforderlichen Erfahrungen und Qualifikationen in den Bereichen Projektentwicklung, Städtebau, Erschließung, Altlastensanierung etc. verfügt. Die Region bleibt dabei als Partner immer mit am Tisch, moderiert und gibt Hinweise und Hilfestellungen bei der Prüfung der Umsetzungsmöglichkeiten verschiedener Nutzungen.

Ziel von Raum+ **AKTIV** ist zum einen die Erstellung eines fertigen vermarktbareren, für Investoren interessanten Konzeptes für jede der neun Flächen bzw. Areale, evtl. auch schon der Vermarktungsbeginn. Die Flächen konnten gezielt aus der Kategorie „Unterstützung notwendig“ ausgewählt werden, die neben den Kategorien „Problemfläche“ und „Selbstläufer“ bereits im Projekt Raum+ im Rahmen der Flächenkategorisierung gebildet worden ist. Die Modellflächen zeichnen sich weiter dadurch aus, dass es sich um private Flächen handelt. Die Gemeinden haben meist seit vielen Jahren Interesse daran, die brach liegenden Flächen zu entwickeln. Oftmals fehlte die Basis für weitere Verhandlungen zwischen der jeweiligen Kommune und dem Grundstückseigentümer bzw. Investor. Ein weiteres Ziel von Raum+ **AKTIV** ist die Systematisierung der Erfolgsfaktoren bei der Flächenmobilisierung, die auch anderen Kommunen an die Hand gegeben werden kann.

Die Vermarktung im Rahmen des Projekts wird durch die jeweilige Modell-Kommune zusammen mit dem beauftragten Planungsbüro geleistet. Priorität hat die direkte Vermarktung, ohne dass die Gemeinde als Zwischenkäufer auftritt.

Das Projekt Raum+ **AKTIV** wird zu jeweils einem Drittel von Land, Region und Modellkommunen finanziert. Die Grundstückseigentümer müssen sich finanziell nicht beteiligen. Es wurde vereinbart, dass die Bündelung der

Finanzen vom Regionalverband Mittlerer Oberrhein übernommen wird, der einen Werkvertrag mit dem Planungsbüro abgeschlossen hat.

Als erste Ergebnisse aus Raum+ *AKTIV* können bereits festgehalten werden:

- Die Modell-Flächen konnten gezielt aufgrund der Basis von Raum+ ausgewählt werden. Die Flächen zählen zu der Kategorie „Unterstützung notwendig“ und entsprechen damit der Vorstellung aus dem Projektansatz, dass mit der Bereitstellung von gewissen Unterstützungsleistungen Brachflächen in kleinen und mittleren Kommunen mobilisiert werden können. Darüber hinaus sind die Flächen für die Gemeindeentwicklung strategisch wichtig.
- Es gibt bei allen Modell-Flächen Bewegung und vernünftige Lösungen, teilweise auch bereits Aktivitäten in Richtung Vermarktung.
- Von großem Vorteil ist, dass ein leistungsfähiges Büro mehrere Flächen nach einem einheitlichen Vorgehen bearbeitet. Dieses Vorgehen schafft Synergien und kann systematisiert werden. Gleichzeitig ist ein Informations- und Wissenstransfer zwischen den verschiedenen Gemeinden gewährleistet.
- Es konnten für verschiedene Planungsvarianten Wirtschaftlichkeitsberechnungen durchgeführt werden. Es ist wichtig, die wirtschaftlichen Spielräume, insbesondere gegenüber dem Grundstückseigentümer, aufzuzeigen und anhand der konzeptionellen Planungen darzustellen, welche Nutzungen auf den Flächen möglich sind. Für die Verhandlungen mit den Grundstückseigentümern können Kosten für die evtl. Beseitigung von Bodenbelastungen, für die Erschließung bzw. insgesamt für die Flächenmobilisierung grob angegeben werden.
- Das beauftragte externe Planungsbüro hat bei seinen Kontakten zu den Grundstückseigentümern im Gegensatz zu der Gemeindeverwaltung eine neutralere Position, kann neue Ideen vermitteln. Durch seine konzeptionellen und ökonomischen Kenntnisse kann von Seiten des Planungsbüros Überzeugungsarbeit und Moderation geleistet werden.
- Durch die Bündelung der neun Beispiel-Flächen konnte ein interessantes Auftragsvolumen erreicht werden und somit ein größeres Büro mit entsprechenden Kompetenzen engagiert werden, das sich mit einer Einzelfläche nicht beschäftigen würde.

Eine aktive Bürgerbeteiligung ist in diesem Projekt aufgrund der Entwicklung nur relativ kleiner Modell- Flächen, die zudem keine großen Auswirkungen auf Gemeindeleben oder Verkehrsverhältnisse haben wird, nicht gegeben.

Ableitung einer zukünftigen Organisationsstruktur aus den Projektergebnissen

Mit der Bündelung mehrerer Flächen konnte den kleineren und mittleren Gemeinden eine kompetente Unterstützung durch einen externen Dienstleister angeboten werden. Weiterhin ist in einem Flächenverbund eine gewisse Risikostreuung gewährleistet hinsichtlich des Mobilisierungserfolgs. Beide Aspekte sprechen dafür, auch zukünftig kontinuierlich solche Bündelungen bei Flächenentwicklungen vorzunehmen. Aus Sicht des stellvertretenden Verbandsdirektors wäre es vernünftig, wenn es für eine solche Bündelung eine überörtliche Instanz geben würde. Nach seiner Einschätzung würde es sich anbieten, wenn eine solche Stelle bei den Regionalverbänden angesiedelt wäre, da hier regionale Fragestellungen und Strukturen berücksichtigt werden könnten. Allerdings würde hierzu ein Regionalverband zusätzliche finanzielle und personelle Ressourcen benötigen. Auch andere Institutionalisierungen sind denkbar und müssen im Einzelfall auf die regionalen Fragestellungen und die gegebene Akteurskonstellation abgestimmt werden.

Andere Initiativen des Regionalverbands im Bereich Flächenmanagement

Da zum Flächenmanagement auf kommunaler bzw. regionaler Ebene auch der Außenbereich gehört, führt der Regionalverband Mittlerer Oberrhein ein FNP-Monitoring durch, mit dem die jährlich neu hinzugekommenen Bauflächen in den Flächennutzungsplänen erfasst werden. Ziel hierbei ist, dass die Flächenüberhänge in den Flächennutzungsplänen nicht zu groß werden bzw. bleiben. Die Darstellung erfolgte erstmals im Jahr 2009 und wurde inzwischen rückwirkend bis 2000 vorgenommen. Es erfolgt eine jährliche Fortschreibung. Berücksichtigt wird dabei nicht, ob die Flächen bereits bebaut sind.

Dass Gemeinden dazu angehalten werden, sparsam in den Außenbereich zu gehen und vorrangig Innenentwicklungsflächen heranziehen, ist beim Regionalverband Mittlerer Oberrhein eine Daueraufgabe, die sich jeweils an einzelnen Fällen festmacht. So müssen bereits einzelne Projektideen in entsprechende Bahnen gelenkt werden, um eine landschaftsschonende Entwicklung zu gewährleisten. Diese Aufgabe gewinnt zunehmend an Komplexität. Die Informationen aus dem Projekt Raum+ werden hierbei als Hintergrund benötigt.

Diese Bemühungen des Regionalverbands werden seit einiger Zeit durch die landesweit eingeführte Plausibilitätsprüfung unterstützt. Hierbei müssen die Regierungspräsidien als Genehmigungsbehörde die Bedarfsnachweise der Kommunen bei den FNP-Fortschreibungen prüfen. Es findet hierbei in der Regel eine enge Zusammenarbeit zwischen Regionalverband, Kommunen und RP statt, auch wenn der Regionalverband formal nur als TÖB Stellung nimmt. Ziel der Plausibilitätsprüfung ist, Flächenüberhänge in den FNPs zu reduzieren und Bedarfsberechnungen einheitlicher, nachvollziehbarer und knapper zu gestalten. In die Bedarfsberechnung sind auch die Innenentwicklungspotenziale einzubeziehen.

Aus Sicht des Regionalverbands sind die Argumente für eine flächensparende Siedlungsentwicklung inzwischen bei den Gemeinden angekommen, insbesondere im Zusammenhang mit dem demografischen Wandel und zu bewältigenden Infrastrukturkosten. Die Einwirkungsmöglichkeiten der Region auf eine flächensparende Entwicklung liegen eher im Vorfeld einer FNP-Fortschreibung. Der Regionalplan enthält hierzu verbindliche Festlegungen.

Die finanziellen Spielräume der Region außerhalb und innerhalb von Modellprojekten für Initiativen zum Flächenmanagement sind recht begrenzt.

Zukünftige Rolle der Regionalverbände beim Flächenmanagement

Aus Sicht des Regionalverbands benötigen insbesondere kleine und mittlere Gemeinden in Abhängigkeit von ihrer Größe und Verwaltungskraft im Bereich Flächenmanagement Unterstützungsangebote, die bislang jedoch nicht originärer Aufgabenbereich des Regionalverbands sind. Diese Leistungen, wie z.B. die bereits erwähnte Bündelungsfunktion bei Auftragsvergaben, könnten zukünftig z.B. von einer GmbH oder Agentur übernommen werden. Es könnte hierbei regional unterschiedliche Modelle geben.

Weiterhin wird der Regionalverband auch zukünftig den Erfahrungsaustausch und Wissenstransfer in der Region im Bereich Flächenmanagement/Flächenrecycling unterstützen und schließlich bei den alltäglichen Aufgaben auf die entsprechenden Ziele hinwirken.

Erfahrungen und Probleme mit bestehenden bau- und planungsrechtlichen Instrumenten

Der § 13a BauGB wird erfahrungsgemäß oft bei Innenentwicklungsprojekten in Kommunen angewendet. Es handelt sich dabei um klassische Innenentwicklungsflächen. Fälle einer eher großzügigen Anwendung dieses Instruments sind in der Region Mittlerer Oberrhein nicht bekannt. Nach Einschätzung des stellvertretenden Verbandsdirektors trägt § 13a möglicherweise etwas zu einer Beschleunigung der Innenentwicklung bei. Inzwischen laufen jedoch auch normale Bebauungsplanverfahren inzwischen schneller und effizienter durch, so dass es hier kaum mehr Unterschiede gibt.

Aus Sicht des stellvertretenden Verbandsdirektors liegen die Schwierigkeiten bei der Innenentwicklung nicht darin, das geeignete Planungsrechtliche Instrument zu finden und anzuwenden. Vielmehr besteht die Herausforderung oftmals darin, zuvor ein geeignetes Nutzungskonzept zu entwickeln. Er sieht daher keinen Änderungsbedarf bei den bestehenden baurechtlichen und planungsrechtlichen Instrumenten.

Eher wird Handlungsbedarf bei den Standards im Umgang mit Altlasten (Grenzwerte) oder dem Artenschutz im Innenbereich gesehen. Insbesondere im Zusammenhang mit dem Artenschutz gibt es immer stärkere Restriktionen, z.B. bei der Umnutzung von Scheunen oder anderen brach liegenden Gebäuden

bzw. bereits vorgenutzten Flächen. Hier müsste es mehr Kompromissmöglichkeiten geben, wobei nicht das bestehende rechtliche Instrumentarium sondern vielmehr dessen Anwendung neu gestaltet werden müsste.

Weitere Informationen/Quellen:

- Murgtalprojekt-Bericht
- Schlussbericht Raum+
- Raum+ *AKTIV*, Flyer als pdf
- Bericht FNP-Monitoring

Text abgestimmt mit Regionalverband Mittler Oberrhein

(8) Zweckverband Raum Kassel

Dokumentation des Gesprächs beim Zweckverband Raum Kassel am 20.06.2011

Teilnehmer:

Herr Krieger, Zweckverband Raum Kassel

Herr Klute, Zweckverband Raum Kassel

Herr Dr. Ferber, Projektgruppe Stadt und Entwicklung

Herr Dr. Schrenk, CDM Smith

Die Aufgaben des Zweckverbandes Raum Kassel umfassen:

- Kommunale Entwicklungsplanung
- Flächennutzungsplanung
- Landschaftsplanung
- Vorbereitung und Durchführung von gemeindeübergreifenden Entwicklungsmaßnahmen nach § 165ff BauGB
- Maßnahmen zur Entwicklung der Region Kassel sowie
- Durchführung bzw. Begleitung interkommunaler Infrastrukturmaßnahmen nach Auftrag.

Der Zweckverband Raum Kassel (ZRK) ist satzungsgemäß für die Siedlungsflächensteuerung im Rahmen der Flächennutzungsplanung zuständig. Der aktuelle Flächennutzungsplan für das Verbandsgebiet (rechtswirksam seit dem 08.08.2009) beruht auf einer im Vorfeld erstellten Siedlungsflächenkonzeption, die das Aufstellungsverfahren vorbereitet und damit einen wesentlichen Konfliktbereich entschärft hat. Die Siedlungsflächenkonzeption ist im Gegenstromprinzip mit dem Regionalplan abgestimmt und enthält Schwerpunkte im Bereich der Außenentwicklung im gewerblich/industriellen Segment.

Das Siedlungsrahmenkonzept füllt die Lücke zwischen Regionalplan und Flächennutzungsplan. Ein Ziel im Siedlungsrahmenkonzept 2015 ist das Thema Innenentwicklung/Nutzung vorhandener Strukturen, das als gleichrangig neben der Neuflächenbereitstellung gesehen wird. Das Thema Innenentwicklung wird auch als eine Möglichkeit der „Entdichtung“ entgegen zu wirken gesehen. Hierzu werden die Kosten unausgelasteter Infrastruktur angefügt, die eine mögliche Entdichtung zur Folge haben könnte.

Im Siedlungsrahmenkonzept wird als ein Ziel eine verstärkte Mischnutzung und konsequente Innenentwicklung genannt, so dass im Zweckverbandsraum ein „Raum der kurzen Wege“ entstehen kann. Ein möglichst hoher Anteil des Wohnungsneubaus soll z. B. in Baulücken realisiert werden. In der Baulandinformation des ZRK sind 290 ha in Baulücken dargestellt.

Im Siedlungsrahmenkonzept wird auch ausgeführt, dass die Baulandinformationen für ein kommunales Flächenmanagement aufgearbeitet werden sollen.

Eine interkommunale Zusammenarbeit wird laut Siedlungsrahmenkonzept auch bei der Entwicklung von Gewerbebrachen, Baulücken und Kasernenstandorten angestrebt. Hierzu wird auf eine Datenbank verwiesen, in der aktuelle Informationen für potenzielle Interessenten vorgehalten werden sollen. Bei Bedarf wird mit einer ÖPP-Entwicklungsgesellschaft die Aufbereitung und Vermarktung der Objekte unterstützt.

Insgesamt gesehen hat der Zweckverband nur sehr begrenzte Instrumente für ein Flächenmanagement zur Verfügung.

Der Zweckverband hält seit den 80er Jahren ein Baulandinformationssystem vor; es ermöglicht ein permanentes Monitoring der Innenentwicklungspotenziale. Es wird jährlich entweder durch studentische Praktikanten oder Mitarbeiter des Zweckverbandes aktualisiert. Der Zeitaufwand liegt bei ca. 2 Personen jeweils 2 Wochen im Jahr.

Daneben hat der Zweckverband für die Verbandskommune Baunatal ein Baulückenkataster erstellt, das im Internet verfügbar ist.

Eine Fläche wird aus dem Baulandinformationssystem gelöscht, wenn eine Baugrube auf der entsprechenden Fläche erstellt ist. In Baunatal erfolgte die Beteiligung der Bürger nach § 200 BauGB (Widerspruchsrecht innerhalb einer Frist). Die Darstellung des Bestandes erfolgt als Status-Quo, ohne Angaben zur Verfügbarkeit - der Zweckverband geht nicht auf die Grundstücksbesitzer zu.

Eine Weiterentwicklung des Baulandinformationssystems wird derzeit im Rahmen eines „Zukunftskatasters“ mit einer Betrachtung von Baulücken, Leerständen und Wohnfolgeinfrastruktur für weitere Gemeinden im Landkreis Kassel und im Schwalm-Eder-Kreis durchgeführt.

Insgesamt sind im Bereich der Brachflächen ca. 150 Standorte mit Schwerpunkt im Stadtgebiet Kassel vorhanden. Der Zweckverband beobachtet die Entwicklung, sieht jedoch auch nicht die Notwendigkeit einer intensiven Intervention, da in vielen kleinteiligen Brachflächen durch private Initiative Folgenutzungen entstehen. Die Haltung kann somit als „passiv begleitend“ eingeschätzt werden. „Große Sympathien“ werden zudem Ideen für Zwischennutzungen z. B. für Kulturinitiativen, entgegengebracht.

Als wichtig wird angesehen, dass man mit Brachen leben kann. Ein Beispiel für eine solche abwartende Haltung ist die Nutzung eines alten leer stehenden Möbelhauses. Es hat hier erst mehrere Nutzungsansätze gebraucht, bis sich darin ein Küchenstudio etabliert hat.

Als ein großes Problem bei der Brachflächenreaktivierung wird die Abhängigkeit von Banken angesehen.

Vorhaben Güterverkehrszentrum

Der Zweckverband Kassel hat das Güterverkehrszentrum Kassel entwickelt. Die insgesamt derzeit 75 Hektar große Fläche liegt auf dem Gebiet von 3 Kommunen. Bauleitplanung und Erschließung des Zentrums wurden durch den Zweckverband Raum Kassel übernommen. Die Ausgleichsflächen für das Güterverkehrszentrum kommen aus allen beteiligten Kommunen.

Hierbei wird der Zweckverband von der Hessischen Landgesellschaft (HLG) als Treuhänderin unterstützt. Die HLG kümmert sich als Treuhänderin um das Projekt: Die Umlegung der Flächen und die Finanzen. Für die Entwicklung des Areals sind Ziel II Fördermittel sowie Mittel aus GVFG/FAG eingesetzt worden. Die Vermarktung erfolgt in Zusammenarbeit mit der Wirtschaftsförderungsgesellschaft Kassel und stellt sich als wenig problematisch in dem verkehrsgünstigen Standort dar.

Für die Entwicklung des Areals waren ca. 5 Mio. € regionale Finanzierungsmittel erforderlich. Insgesamt wurden 60 Mio. € bewegt. Die Einnahmen sind größer als die Kosten.

Gegenwärtig wird eine Erweiterung des Standortes um ca. 10 ha vorbereitet.

Die Einnahmen aus Gewerbe- und Grundsteuern werden nach der Interessenausgleichsvereinbarung GVZ zu jeweils 25 % unter den 3 Standortgemeinden Kassel - Fulda - Lohfelden und zu den restlichen 25% unter den anderen Landkreis angehörigen Kommunen sowie dem Landkreis Kassel rechnerisch verteilt. Grundlage hierfür ist der Einwohnerschlüssel. Die Steuereinnahmen verbleiben derzeit noch zur Finanzierung des Projekts im Treuhandvermögen.

Das GVZ refinanziert sich überwiegend durch den Erlös aus Grundstücksverkäufen, so dass am Ende der circa im Jahr 2020 geplanten Gesamtmaßnahme mit einem Überschuss aus der Flächenentwicklung gerechnet werden kann. Hierfür steht dann auch die Option der Auflage eines Flächenfonds im Raum.

Die ökologischen Ausgleichsmaßnahmen für die Entwicklung des Güterverkehrszentrums wurden im Rahmen eines Ökoflächenpools ebenfalls vom Zweckverband durchgeführt und umfassten vorwiegend Gewässerrenaturierungen (Anlage eines Fuldaseitenarmes, Rückbau von Sohlabstürzen im Wahlebach). Im Bereich der Entwicklung von Brachflächen engagiert sich der Zweckverband neben dem laufenden Flächenmonitoring in Form von Workshops, die Träger von Projekten und Grundstückseigentümer in Kontakt bringen.

Die interkommunale Zusammenarbeit bei innerstädtischen Brachen wird als schwieriger im Vergleich zur Großflächengewerbeentwicklung im Außenbereich angesehen. Ursachen sind hierfür technische Schwierigkeiten im Projekt sowie Grundschulden und die schwierigen Austauschprozesse mit

privaten Eigentümern. Zudem besteht hier kein satzungsgemäßer Arbeitsauftrag an den Zweckverband.

Text autorisiert durch den Zweckverband Kassel

(9) Zweckverband Rheingau

Dokumentation des Gespräches beim Zweckverband Rheingau mit Bürgermeister Paul Weimann am 23. August 2011

Teilnehmer:

Herr Bürgermeister Paul Weimann, Vorstandsvorsteher des Zweckverbandes

Dr. Volker Schrenk, CDM Smith

Frau Birgitt Alger, CDM Smith

Erfahrungen mit dem Organisationsmodell Zweckverband

Das Organisationsmodell des Zweckverbandes Rheingau hat sich bewährt. Informationen zum Zweckverband (Struktur, Aufgaben etc.) sind über die Homepage www.zweckverband-rheingau.de abrufbar.

Für die Gründung des Zweckverbandes mussten zahlreiche Gremien beteiligt werden und viele Abstimmungsprozesse waren erforderlich. Insbesondere auf Ebene der Bürgermeister wurde durch den Zweckverband und einer kommunalen Arbeitsgemeinschaft (KAG) der sieben Rheingaukommunen als Vorläufer eine intensive Zusammenarbeit initiiert.

Die rechtliche Form des Zweckverbandes mit einer Satzung erschwert das Aussteigen einer Kommune aus dem Zweckverband, so dass dadurch die Kontinuität in der Umsetzung der langfristigen Ziele des Zweckverbandes gesichert ist. Im Gegensatz zu einem Zweckverband könnten bei einem Verein jederzeit Mitglieder problemlos austreten.

Die sieben beteiligten Kommunen haben sich in einer Selbstverpflichtung auferlegt keine Flächen in großem Maße im Außenbereich mehr in Anspruch zu nehmen und damit keine Gewerbegebiete oder Baugebiete mehr auszuweisen.

Die Institution des Zweckverbandes ist bei der Abwicklung der Förderprogramme wichtig, speziell wenn es um Fragen der Haftung, Rechnungsprüfung und z.B. Verwendungsnachweise im Zusammenhang mit Fördermaßnahmen geht.

Vorläufer des Zweckverbandes und Entstehung des Leitbildes

Im Vorfeld der Gründung des Zweckverbandes Rheingau wurde eine kommunale Arbeitsgemeinschaft (KAG) gegründet, die die Bildung des Zweckverbandes entscheidend nach vorne gebracht hat – diese KAG war auch für die Information der politischen Entscheidungsträger wichtig.

Im Rahmen der KAG fand die Diskussion über die strukturelle Neuausrichtung (~ Selbstverständnisses) des Rheingaus statt, in welche Richtung der Rheingau sich zukünftig entwickeln sollte.

Ursprünglich war im Rheingau Weinbau nur Nebenerwerb und die Bevölkerung arbeitete in Fabriken. Der Rhein war dabei Produktionsfaktor und Verkehrsader. Es gab Unternehmen u.a. der Chemischen Industrie, der

Möbelproduktion und des Maschinenbaus. Die Hauptverkehrsader war in den 50er/60er Jahren die B42a. Die heutige B42 wurde in den 60er Jahren erbaut. Nach dem 2. Weltkrieg wurde der Rheingau neue Heimat vieler Flüchtlinge aus dem Osten. Um Wohnraum zu schaffen wurden in den Städten z. T. Hochhäuser errichtet. Ab den 70er Jahren wurde der Rheingau zunehmend die Wohngegend (Speckgürtel) des Rhein-Main-Gebietes, so dass in dieser Zeit noch einmal eine deutliche Zunahme der Einwohnerzahlen zu verzeichnen war. Aufgrund der Ausweisung neuer Bauflächen kam es zu einem Verlust an Kulturlandschaft.

Die von der KAG erarbeitete Neuausrichtung des Rheingaus fokussiert auf die Themen Weinbau und Tourismus. Die Positionierung dieses Themas hatte zur Konsequenz, dass es zu einer Abkehr von großflächigen Gewerbeansiedlungen und Ausweisung neuer Wohnbauflächen kommen musste, was zu heftigen Diskussionen innerhalb der politischen Parteien bzw. der Kommunen führte. Im Endeffekt leitete die Neuausrichtung einen Strukturwandel ein.

Im weiteren Verlauf des Prozesses nahmen die Kommunen geplante Neuausweisungen von Flächen für Wohnen und Gewerbe im Flächennutzungsplan zurück: Waren im FNP bereits neue Wohn- und Gewerbe-Flächen ausgewiesen, diese aber seit 20 Jahre nicht umgesetzt, so wurden diese Ausweisungen rückgängig gemacht.

Die Kommunen setzten nun auf die Innenentwicklung: das Schließen von Baulücken und Flächenarrondierungen an den Rändern der Siedlungsbereiche. Aufgrund der Selbstverpflichtung der einzelnen Rheingau-Kommunen, keine neuen Flächen im Außenbereich mehr in Anspruch zu nehmen, bestand keine Notwendigkeit mehr, dass ein gemeinsamer FNP erarbeitet wurde.

Stadtumbau West

Der neu gegründete Zweckverband wurde in das Programm Stadtumbau West aufgenommen: Grund dafür war der Verzicht auf die weitere Außenentwicklung sowie die Beseitigung von Missständen und die Aktivierung von Flächen im Innenbereich. Die Landesregierung in Hessen (Wirtschaftsministerium) war auf den Zweckverband aufmerksam geworden. Weiterhin konnten Mittel aus dem Leader+ Programm akquiriert werden.

Im Rahmen des Stadtumbaus wurden in jeder der sieben Rheingaukommunen entsprechende Projekte angegangen. Die Förderung erfolgte zu 2/3 mit Stadtumbaumitteln, die Ko-Finanzierung über den Eigenanteil der jeweiligen Kommunen mit 1/3 der maßnahmenbezogenen Kosten. Allgemeine Management- und Planungskosten werden ebenso mit 2/3 Stadtumbaumitteln gefördert. Die Ko-Finanzierung in Höhe von 1/3 der Kosten wird von jeder Mitgliedskommune zu 1/7 mitgetragen.

Folgende Projekte wurden/werden in einer ersten Phase realisiert:

- Lorch: Stadtumbaugebiet Nördliche Schwalbacher Straße (Kolpinghaus)
- Rüdesheim: Stadtumbaugebiet Asbach-Gelände - Entwicklung eines UNESCO Weltkulturerbe-Museums
- Geisenheim: Stadtumbaugebiet Gewerbepark Geisenheim
- Oestrich-Winkel: Stadtumbaugebiet Kerbeplatz, Errichtung eines Nahversorgungszentrums
- Kiedrich: Stadtumbaugebiet „Bangert“, Errichtung eines Nahversorgungszentrums
- Eltville: Stadtumbaugebiet Rheingauhalle (Rückbau)
- Walluf: Stadtumbaugebiet Niederwalluf und Rheinufer

Insgesamt wurden 12 Mio. € an Stadtumbaumitteln investiert.

Gewerbegebiet Geisenheim

In Geisenheim gibt es im Gewerbegebiet einen stillgelegten Produktionsstandort von MAN. MAN beabsichtigte den Standort dem Zweckverband zu veräußern. Doch die Bürgermeister legten Wert darauf, dass MAN in der Grundstücksentwicklung weiterhin engagiert blieb und (soziale) Verantwortung für den ehemaligen Standort übernahm. MAN unterhält eine eigene Verwertungsgesellschaft mit Juristen und Ingenieuren.

Zwischenzeitlich wurde der nördliche Bereich des MAN Areals nahezu vollständig von MAN verwertet. Auf der Fläche konnten Industriebetriebe (u.a. aus dem Elektronikbereich) angesiedelt werden. Im südlichen Bereich befinden sich sehr alte Gebäude und Hallen, für die Stadtumbaumittel eingesetzt werden sollten. MAN wurde angeboten, dass ein Teil der alten Bausubstanz (Hallen) mit finanzieller Unterstützung durch die Städtebauförderungsmittel rückgebaut werden könnten. Diese Flächen sollten als interkommunales Gewerbegebiet entwickelt werden. Hierzu war geplant, dass sich die Kommunen gemeinsam finanziell engagiert hätten, um den bei der Vergabe von Städtebauförderungsmitteln erforderlichen Eigenanteil aufzubringen. Über die Erträge aus der Gewerbesteuer hätte dann eine Refinanzierung der Kosten stattgefunden. Die Einnahmen wären allerdings zweckgebunden für den Stadtumbau zu verwenden gewesen.

MAN hat sich nun entschieden, auch den südlichen Bereich des Gebietes selbst zu entwickeln, so dass das ausgearbeitete Finanzierungsmodell des Zweckverbandes nicht mehr notwendig ist. Die Fläche wird nun nicht zu einem interkommunalen Gewerbegebiet, sondern verbleibt bei der Stadt Geisenheim.

Sicherlich war eine Voraussetzung für den Erfolg, dass MAN den brachgefallenen Standort nun selbst an den Markt brachte und das

geschlossene Auftreten des Zweckverbandes in Form der sieben Bürgermeister bei Verhandlungen mit MAN.

Kommunikation und weitere Entwicklungen im Zweckverband

Es findet eine intensive Kommunikation zwischen den Bürgermeistern statt. In regelmäßigen Treffen (ca. alle 14 Tage) werden aktuelle Themen besprochen.

Hinsichtlich des Themas Konversion der Bundeswehrstandorte ist der Zweckverband offiziell noch nicht aktiv.

Insgesamt hat der Zweckverband für eine engere Zusammenarbeit zwischen den sieben Kommunen im Rheingau gesorgt, so dass zwischenzeitlich auch Verwaltungseinheiten zusammengelegt wurden. Zukünftig wird es zu weiteren Optimierungen zwischen den Kommunen kommen, was sich auch in niedrigeren Verwaltungskosten niederschlägt.

Als Problem erwähnt wurde der hohe zusätzliche Zeitaufwand, welcher von allen Mitgliedern des Zweckverbandes unentgeltlich abverlangt und erwartet wird. Das persönliche Engagement jedes Einzelnen ist unerlässlich, damit der Zweckverband so erfolgreich arbeiten kann: Die Beteiligten im Zweckverband nehmen alle ihre Aufgaben neben dem täglichen Alltagsgeschäft wahr.

Aus Fördermitteln werden projektspezifisch Personen finanziert (z.B. Regionalmanager). Wäre der Verband personell besser ausgestattet (z.B. hauptamtliche Mitarbeiter), dann könnten wahrscheinlich mehr Drittmittelprojekte akquiriert und die finanzielle und personelle Ausstattung verbessert werden.

Generell führt der Zweckverband im Zusammenhang mit seinen Vorhaben Informationsveranstaltungen durch und bindet die Bevölkerung ein. Allerdings ist es noch nicht in allen Bereichen gelungen, ein Bewusstsein bei den Bürgern für die Ziele des Zweckverbandes „Weinbau und Tourismus“ und die dazu erforderlichen Maßnahmen zu entwickeln. Ein Beispiel dafür ist ein gemeinsames Projekt zwischen allen sieben Rheingau-Kommunen: der Bau eines Radweges entlang des Rheins. Im Vorfeld dieser Baumaßnahme wurden die Bürger umfassend informiert. Trotzdem kommt es nun in der aktuellen Umsetzungsphase zu Widerständen in der Bevölkerung.

Die Kommunen im Zweckverband haben jeweils einen eigenen Überblick über Baulücken und Flächenpotenziale im Innenbereich. Aufgrund der verstärkten Innenentwicklung sind in den letzten Jahren die Grundstückspreise im Rheingau gestiegen. Einerseits für ältere Immobilien, die von Familien mit Migrationshintergrund erworben und renoviert werden, andererseits aufgrund der Grundstücksnachfrage von gut verdienenden Personen aus dem Rhein-Main-Gebiet.

Der Zweckverband Rheingau strebt zukünftig eine engere Zusammenarbeit/Abstimmung mit der Landeshauptstadt Wiesbaden und der Region Rhein-Main an. Die Initiative für dieses Engagement geht von

Seiten des Zweckverbandes aus. Dies ist wiederum ein Beispiel für das Selbstbewusstsein des Zweckverbandes, der dadurch von Wiesbaden/der Region als Partner wahrgenommen wird.

Text autorisiert durch den Zweckverband Rheingau

III. Unternehmensform Projektentwicklungsgesellschaft, Genossenschaft

(10) Wir4

Dokumentation des Gesprächs bei wir4 vom 26. Juli 2011 in Moers, ergänzt um Informationen aus Veröffentlichungen über wir4

Teilnehmer:

Herr Kaiser, wir4

Herr Lück, wir4

Herr Dr. Ferber, Projektgruppe Stadt und Entwicklung

Herr Dr. Schrenk, CDM Smith

Ausgangssituation

In der am nordöstlichen Rand des Ruhrgebietes gelegenen Teilregion Moers arbeiten vier Städte bei der Bewältigung des durch den Rückgang des Bergbaus bewirkten Strukturwandels eng zusammen. Diese Zusammenarbeit von Moers, Kamp-Lintfort, Neukirchen-Vluyn und Rheinberg auf wirtschaftlichem Gebiet begann Anfang der 90er Jahre. Die Flächenreaktivierung erfolgte mit zeitlichem Abstand nach den Zechenstilllegungen. Auf den Flächen werden Gewerbeansiedlungen und neuerdings auch Wohnen realisiert, auf der gerade in Entwicklung befindlichen Fläche des ehemaligen Bergwerkes Niederberg in Neukirchen-Vluyn insgesamt etwa 450 Wohneinheiten (zunächst 80 - 100).

Entwicklung des interkommunalen Gewerbeplans Genend und wir4

Die Anfänge des interkommunalen Gewerbeplans Genend gehen auf die Jahre 1991/92 zurück. Die Stadt Moers übernahm damals die Federführung bei der Entwicklung dieses interkommunalen Gewerbeplans, begleitet wurde die Arbeit zunächst durch eine zu diesem Zeitpunkt noch informelle „Vier-Städte-Arbeitsgruppe“ von jeweiligen Entscheidern. Von Seiten des Landes wurde in NRW ein Kohlerückzugs-Förderprogramm aufgelegt. Es gab zum damaligen Zeitpunkt noch 5 Schachtanlagen im wir4-Gebiet mit fast 20.000 Bergleuten.

Die letzte Schachtanlage (Bergwerk West in Kamp-Lintfort) wird nun 2013 geschlossen und die letzten 3.500 Bergleute verlieren ihren Arbeitsplatz in der Region.

Mit dem damaligen Kohlerückzugsprogramm des Landes wurden Kommunen Fördermittel zur Verfügung gestellt, wenn diese interkommunal zusammen arbeiteten.

Am Beginn der Zusammenarbeit standen informelle Gespräche, an denen insbesondere die Verwaltungschefs der vier beteiligten Kommunen, die Fraktionsvorsitzenden der in den Stadtverordnetenversammlungen vertretenen Parteien sowie der Oberkreisdirektor vertreten waren. In

diesen informellen Gesprächen wurde die Gründung einer Projektgesellschaft und später von wir4 vorbereitet, so dass die notwendigen gleichlautenden Beschlüsse zur Gründung von wir4 inhaltlich gut vorbereitet und informell abgestimmt waren und damit problemlos gefasst werden konnten. Fachexpertisen wurden während dieser Phase u.a. von PWC und der LEG NRW beigesteuert. Im Zuge des Programms zum Rückzug des Kohlebergbaus wurde die Entwicklung eines interkommunalen Gewerbegebietes als Modellvorhaben zu 80 % mitfinanziert. Das Land NRW war durch die zuständige Bezirksregierung in den Prozess eingebunden.

1996 wurde die Kooperation zur Entwicklung des Gewerbeparks Genend von allen vier Kommunen unterzeichnet und die „Grafschafter Gewerbepark Genend GmbH“ gegründet.

Die Kostenverteilung bei der Entwicklung des Gewerbeparks erfolgte zunächst auf Grundlage der jeweiligen Einwohnerzahlen der vier beteiligten Kommunen, später abgeleitet - aus den Einwohnerzahlen - nach Beteiligungsanteilen (1/2-1/6-1/6-1/6).

Bis zur Gründung der GmbH als Projektgesellschaft für die Entwicklung des interkommunalen Gewerbeparks war die LEG NRW mit den Grundstücksankäufen beauftragt. Der Gewerbepark hat eine Flächengröße von Brutto rd. 110 ha (75 % der Fläche liegt auf dem Gebiet der Stadt Moers, 25 % auf dem Stadtgebiet der Stadt Neukirchen-Vluyn).

Ab 1999 kam es zu ersten Ansiedlungen von Unternehmen im Gewerbepark.

Im Jahr 2000 wurde dann die interkommunale Wirtschaftsförderung wir4 als „Anstalt des öffentlichen Rechts“ gegründet. Ausschlaggebend für die Rechtsformwahl waren die gegenüber einer GmbH geringere eingeschätzten steuerlichen Risiken. In die Gründung von wir4 sind die Erfahrungen aus der Entwicklung des Gewerbegebiets „Grafschafter Gewerbepark Genend“ eingeflossen. Ziel war es, durch gemeinsame Anstrengungen die regionalen Strukturveränderungen durch den Rückgang des Bergbaus weiter abzumildern. Als Rahmen wurde eine öffentlich-rechtliche Vereinbarung geschlossen mit Aufgabenübertragung auf die Stadt Moers und gleichzeitiger Vereinbarung von Mitwirkungs- und Mitfinanzierungsregeln für die Partner.

Die kommunalrechtlichen Grundlagen der Anstalt öffentlichen Rechts sind § 114a der Gemeindeordnung NRW sowie die Verordnung über kommunale Unternehmen und Einrichtungen als Anstalt des öffentlichen Rechts (Kommunalunternehmensverordnung - KUV).

Wir4 ist ab diesem Zeitpunkt sowohl im Gewerbepark Genend als auch auf den Stadtgebieten der vier Partnerstädte für die Entwicklung und Vermarktung kommunaler Gewerbeflächen zuständig. Die bestehende Gewerbepark GmbH wird mit Gründung von wir4 quasi personenfremd gestellt. Die Geschäftsbesorgung erfolgt seitdem durch die wir4 AöR.

In den Kommunen haben sich mit der Gründung von wir4 auch die Aufgaben der örtlichen Wirtschaftsförderung geändert. Von den Kommunen sind

Aufgaben an wir4 übertragen worden: Im Bereich der Flächenbevorratung/-erschließung findet seitdem keine Gewerbeflächenplanung von einer Kommune alleine statt, Vorhaben werden nur noch interkommunal angegangen. Allerdings wurden bereits bestehende Gewerbeflächen nicht in das Eigentum von wir4 übertragen, da hierfür Grunderwerbsteuer angefallen wäre.

Struktur und Aufgaben der wir4 AÖR

Die Anstalt öffentlichen Rechts hat die Organe Verwaltungsrat (18 Mitglieder) und Vorstand (vergleichbar Aufsichtsrat/Geschäftsführung von Gesellschaften), Gewährträger der Anstalt ist auf Grundlage einer öffentlich-rechtlichen Vereinbarung der vier Partner die Stadt Moers. Die anderen beteiligten Städte Kamp-Lintfort, Neukirchen-Vluyn und Rheinberg haben dazu Aufgaben ihrer Wirtschaftsförderungen auf Moers zur Wahrnehmung in der Anstalt übertragen.

Vom Personalbestand her umfasst wir4 sieben Personen, davon arbeiten drei in Vollzeit und drei in Teilzeit. Hinzu kommt eine Vollzeitkraft bei der Entwicklungsagentur des Kreises Wesel, die in den Räumen von wir4 arbeitet und für Unternehmen der wir4-Region Beratungstätigkeiten übernimmt. In den vier Städten sind darüber hinaus zehn Personen für den Bereich der Wirtschaftsförderung tätig.

Entsprechend der Aufteilung der Anteile zwischen den Partnern (3:1:1:1) entsenden die Stadt Moers 9 Mitglieder, die anderen Partner jeweils 3 Verwaltungsratsmitglieder, inkl. Bürgermeister. Der Vorsitz im Verwaltungsrat wechselt jährlich.

Die Aufgaben von wir4 umfassen:

- Entwicklung neuer Gewerbe- und Industrieflächen
- Akquisition und Unternehmensansiedlung
- Vermittlung und Verkauf von Gewerbe- und Industrieflächen
- Informationen über Fördermittel und Investitionshilfen bei Ansiedlungen
- Werbung und Regionalmarketing.

Dabei wird auch mit den großen Flächenanbietern zusammen gearbeitet.

Wir4 versteht sich als „one-stop-agency“ für alle Fragestellungen, die mit einer Ansiedlung zusammenhängen.

Wir4 stellt bei Anfragen von Interessenten eine umfassende Betreuung sicher. Aus ihrem Portfolio bietet wir4 ansiedlungswilligen Unternehmen in der Regel zwei bis drei Standorte an. Auch Bestandsimmobilien werden von wir4 in Kooperation mit den kommunalen Kollegen angeboten.

Wir4 sieht sich nicht als Konkurrenz zu Maklern, sondern arbeitet vielmehr eng mit Maklern zusammen, wobei es im Gebiet jedoch kaum aktive Gewerbeflächenmakler gibt und dadurch auch keine Konkurrenzsituationen bestehen.

Ein Ziel von wir4 ist auch bei Bestandsobjekten die Herbeiführung eines schnellen Vermarktungserfolges. Eine Wiedernutzung von solchen Objekten wird auch als Beitrag zum Flächen- /Ressourcen Sparen angesehen. Weitergehende Initiativen, wie ein Zwischenerwerb und die Brachflächensanierung erfolgen jedoch aufgrund der knappen finanziellen öffentlichen Ressourcen nicht. Als problematisch wird betrachtet, dass für eine Reaktivierung von Flächen öffentliche Fördermittel fehlen, so dass solche revitalisierten Standorte in diesen niedrigpreisigen Regionen auch am Markt konkurrieren können.

Bei den weiterhin bestehenden Wirtschaftsförderungen in den Kommunen sind die Aufgaben der Flächenentwicklungen in Kern- und Mischgebieten, Einzelhandelsstandorten, Sonderbauflächen sowie Wohnbauflächen verblieben. Die Bestandspflege ist ebenfalls bei den kommunalen Wirtschaftsförderungen verblieben.

Die Entscheidungen von wir4 über neue Gemeinschaftsgebiete werden nur einvernehmlich getroffen: Die Partner von wir4 haben sich dazu verpflichtet, neue gewerbliche Planungs- und Entwicklungsvorhaben einer Stadt der Anstalt und damit den Partnern zur gemeinsamen Entwicklung anzubieten. Wenn sich die Anstalt mit den Stimmen aller Partner für eine gemeinsame Entwicklung entscheidet, so wird das Vorhaben zu einem neuen Gemeinschaftsprojekt. Wird das Einvernehmen der Partner nicht erreicht, so steht es der Kommune frei, die Fläche eigenständig zu entwickeln. Diese Regelung gilt für Planungs- und Entwicklungsvorhaben von gewerblichen Bauflächen, bei denen Investitionen für Grunderwerb, Erschließung und Baureifmachung erforderlich sind.

Durch regelmäßige Abstimmungsgespräche ist ein kontinuierlicher Informationsaustausch zwischen wir4 und den Wirtschaftsförderungen in den vier beteiligten Kommunen gewährleistet.

Projekte von wir4

wir4 realisiert vorwiegend Projekte bzw. Flächenentwicklungen in größerem Maßstab. Ein Beispiel ist das Bewerbungsverfahren zur Ansiedlung einer Fachhochschule, bei der man sich im Rahmen eines Wettbewerbes beteiligt hatte. Die Ansiedlung der Fachhochschule sollte zunächst auf einem brachgefallenen Standort von Siemens/BenQ erfolgen, wird aber jetzt in Kamp-Lintfort innenstadtnah für rd. 2.000 Studenten neu gebaut. Teile des Altstandortes des Mobilfunkendgeräteherstellers sind heute wiedergenutzt: Auf 10.000 m² Bürofläche hat sich ein kommunales Rechenzentrum angesiedelt, Teile des Standortes wurden auch von einer Baufirma erworben, deren Bereiche bisher noch nicht vermarktet sind. 11.000 m² an Büroflächen stehen daher derzeit noch frei.

Die Errichtung und Vermietung von Immobilien führt wir4 selbst nicht durch. Die Hauptaufgabe wird in der Ansiedlung von Unternehmen gesehen. Bei diesen Neuansiedlungen von Unternehmen handelt es sich in der Regel um neue Zweitniederlassungen oder um Umsiedlungen von Unternehmen

überwiegend aus dem Bereich des Bestandes der Region heraus. Letzte Großansiedlung ist die Firma Amazon, die im September 2011 in Rheinberg den Betrieb aufnahm und mehr als 1.000 neue Vollzeit- und bis zu 2.000 Teilzeitarbeitsplätze in die wir4-Region bringt.

Probleme bei der Erschließung neuer Gewerbeflächen

Als ein Problem bei der Erschließung neuer Gewerbeflächen in der Region Moers wird gesehen, dass das Preisniveau für neue voll erschlossene Gewerbeflächen sehr niedrig liegt. Es stehen noch Flächen in der Region zur Verfügung, die in den letzten Jahren unter Verwendung von Fördermitteln erschlossen wurden. Eine Anpassung der damaligen m²-Verkaufspreise an steigende Preise erfolgte bisher nicht.

Die wirklichen Kosten der Flächenentwicklung liegen im Bereich von wir4 bei ca. 60 €/m² - eine Vermarktung der Flächen ist derzeit nur für ca. 30 €/m² möglich. Dieses niedrige Preisniveau in der Region hat besonders auch für Flächenrecyclingvorhaben zur Konsequenz, dass eine Flächenaufbereitung quasi kaum Kosten verursachen darf, damit solche Standorte am Markt überhaupt wettbewerbsfähig sein können.

Im Zusammenhang mit einer zukünftigen Gewerbeflächenentwicklung wird vorgeschlagen, dass die Preisgestaltung für solche neu erschlossenen Flächen dynamisch nach den Herrichtungskosten gestaltet werden sollte, was bisher nicht erfolgt, da bei Mehreinnahmen (höhere Einnahmen als ehemals prognostiziert) ansonsten Fördermittel zurück gezahlt werden müssen und nicht unmittelbar der Regionalentwicklung zugutekommen.

Flächenpotenziale von wir4

wir4 verfügt in den vorhandenen Gewerbeparks noch über GE-Flächenreserven für die kommenden 10 Jahre. Im Gegensatz dazu herrscht ein Mangel an Flächen für Logistik und störendes Gewerbe.

Aktuell bemüht sich wir4 um die Entwicklung eines neuen Logistikstandortes in Moers. Dieser Standort liegt auf der ehemals für eine Bergehalde vorgesehen Fläche, die aufgrund des Strukturwandels nun teilweise nicht mehr erforderlich ist. Bei der Fläche handelt es sich zudem um eine ehemalige Kiesgrube, die wieder verfüllt wurde und nach Rekultivierung wieder landwirtschaftlich genutzt werden kann.

Auch die RAG sucht aktuell mit logport zusammen Flächen im Umfeld des Duisburger Hafens als Logistikstandorte. Auf einem stillgelegten 20 bis 25 ha großen ehemaligen Kohlelager soll ein entsprechender Standort aktuell realisiert werden.

Die Flächenentwicklung im Bereich Wohnen steht nicht im Fokus der interkommunalen Aktivitäten. Als Konsequenz der sich ändernden Rahmenbedingungen im Bereich „Wohnen“ wurden zuletzt in Kamp-Lintfort drei Hochhäuser rückgebaut. Diese Maßnahme wurde mit Mitteln der Städtebauförderung finanziert.

- Aufgrund der wirtschaftlich guten Situation gibt es im Bereich von wir4 zurzeit keine einzelbetrieblichen Fördermittel von EU, Bund und Land.
- Die gesamtwirtschaftliche Bilanzierung von Unternehmensansiedlungen erfolgt nicht über die Gewerbesteuer, sondern über Sekundäreffekte: Die Triebfeder sind die zusätzlichen Einnahmen über die Arbeitsplätze und die regionale Finanz-, Wirtschafts- und Kaufkraft.

Zukunft von wir4

- Für die weitere Entwicklung wird geplant, die wir4 Arbeitsbereiche auszudehnen und zukünftig auch weitere Themen nach außen zu vertreten. Die Marke wir4 ist soweit positiv etabliert, als mittlerweile auch andere Aktivitäten unter dieser Bezeichnung laufen.
- Die aktuellen Entwicklungen zeigen eine Zunahme Flächenkonkurrenz zwischen Gewerbestandorten und Flächen für die Nutzung regenerativer Energie (Windräder), die auch Gegenstand eines Flächenmanagements sein könnten.
- Wir4 geht von einer zukünftigen Erweiterung des Aufgabenspektrums aus.

Text autorisiert durch wir4

(11) EGP Entwicklungsgesellschaft Petrisberg GmbH

Standortentwicklung in öffentlich-privater Partnerschaft am Beispiel der Entwicklungsmaßnahme Trier - Petrisberg: Gespräch am 07.06.2011

Teilnehmer:

Jan H. Eitel, Geschäftsführer, EGP GmbH

Dr. Martin Koch, freier Berater, Projektentwicklung

Anne Pieper, EGP GmbH

Prof. Dr. Stephan Tomerius, Hochschule Trier, Umwelt-Campus Birkenfeld

Ausgangslage und Umfeld für Flächenrecycling in der Region Trier

Konversion in Trier ist spätestens seit Ende der 90er Jahre - Beginn des Abzugs der französischen Streitkräfte - ein städtisches und darüber hinaus auch regionales Thema. Etwa 450 ha Fläche fiel nach Abzug der Franzosen brach.

Vor diesem Hintergrund entstand ein städtebauliches „Zielraster“ der Stadt: Die Neuentwicklung wurde bewusst fokussiert auf diese brach fallenden oder gefallen Flächen. Es erfolgte damit zumindest eine Konzentration auf mögliche Konversionsprojekte.

Allerdings existiert keine überregionale Abstimmung oder interkommunale Strategie wie etwa bei der in Ansätzen bestehenden flächenbezogenen Abstimmung von Gemeinden bei der Entwicklung von Gewerbegebieten. Beim Thema der militärischen Konversion ist vor allem das Land Zielvorgeber.

In Trier als jüngerem Universitätsstandort entwickelte sich Mitte der 90er Jahre der Ansatz Wissenschaft und gewerbliche Entwicklung zu kombinieren.

Die Strategie der Stadt Trier besteht hierbei in einer sukzessiven Entwicklung der Flächen für den Markt.

Der Flächennutzungsplan (FNP) der Stadt ist stückweise weiterentwickelt worden und befindet sich seit 1982 in der Fortschreibung. Er fungiert damit weniger als strategisches Gestaltungsinstrument für das kommunale Flächenmanagement insgesamt.

Die kommunale Planungshoheit geht in der Praxis nicht so weit, dass bestehende Wohnflächen zugunsten eines stärkeren Flächenrecyclings zurückgenommen werden. Eine FNP-Änderung zur Neuausweisung wohnwirtschaftlicher Flächen wurde allerdings zumindest in einem bedeutsamen Fall gestoppt, und dies auch mit Blick auf vorhandene Potenziale der Konversion.

Die Entwicklung und der Immobilienmarkt im Raum Trier sind partiell geprägt durch die Nähe zu Luxemburg: Trier und insbesondere das Areal „Petrisberg“ ist ein besonderer Mikro-Standort: Ca. 20-25% der Nachfrage nach Wohnbauflächen im höherwertigen Wohnportfolio des Standortes

Petrisberg stammt von Familien von denen ein Familienmitglied aus Luxemburg stammt, im Rahmen der Gesamtnachfrage im Raum Trier sind es allerdings nur etwa 10%. Die beiden anderen Drittel der Nachfrage resultieren aus der oberzentralen Funktion der Stadt Trier und einer spürbaren Bewegung „Zurück in die Stadt“.

Die Gesamtregion hat sich wirtschaftlich unabhängig von Luxemburg recht gut stabilisiert. Es existiert ein stabiler Mittelstand, und die Entwicklung im Vergleich zur Situation vor 20 Jahren verlief überraschend erfreulich.

Auch ist die Dynamik am Standort Petrisberg über den Wissenschaftspark - im Bereich der gewerblichen Entwicklung - nur rudimentär durch den Einfluss aus Luxemburg entstanden. Sie geht vor allem auf Mittelständler aus oder auch außerhalb der Region mit vornehmlich inländischen Geschäftsbeziehungen zurück.

Eine wichtige Initialzündung und Hilfestellung für das Projekt Petrisberg spielte die Landesgartenschau in Trier-Petrisberg im Jahre 2004. In diesem Punkt sind positive Auswirkungen auf den Standort in den Punkten „Image, städtebauliche Qualität (Grünflächen etc.), Sichtbarkeit und Bekanntheitsgrad des Areals“ und auch Fördermittel in Höhe von ca. 15 Mio. € festzuhalten. Als vorteilhaft wird hierbei eine parallele, gegenseitig beeinflusste Planung, schon mit Blick auf die Nachnutzung des Areals nach der Landesgartenschau herausgestellt.

Demgegenüber besteht aber auch die Einschätzung seitens des Projektentwicklers, dass das Projekt auch ohne die Landesgartenschau erfolgreich hätte realisiert werden können.

Strategische Standortplanung und -entwicklung

Als im Vorhinein wichtiger Schlüssel für die erfolgreiche Realisierung von Flächenrecycling-Projekten allgemein, konkret aber auch am Beispiel des Petrisbergs, wird eine sorgfältige strategische und damit weichenstellende Planung von Anfang an unterstrichen.

Hierbei wurde weniger auf eine klassische städtebauliche Planung, sondern vielmehr dezidiert auf eine frühe Marktforschung und Produktorientierung abgestellt. Entscheidende Vorfragen waren hierbei:

- Wie ist die immobilienwirtschaftliche Nachfrage in der Region?
- Welche Projekte haben Entwicklungschancen?
- Wer sind die wichtigen Player und Multiplikatoren in der Region, die das Projekt von Anfang an stützen können?

Von einer Planung nach dem Modell der 70er Jahre, die eher aus der Vogelperspektive auf Flächen zu schauen und mehr oder weniger überkommenen Nutzungs-Clustern zu folgen scheint, wurde bewusst Abstand genommen. Angesichts von beschleunigten Änderungen in den Nutzungszyklen und Bedarfsstrukturen wurden überkommene Planungsansätze, die dem Glauben

folgen, Entwicklung sei planbar, als zu wenig bedürfnisorientiert abgelehnt.

Flexibilität, sowohl bezogen auf die Gesamtentwicklung als auch auf die Planungsinstrumente, ist einer der Schlüsselbegriffe, der für den strategischen Ansatz bei der Entwicklungsmaßnahme Petrisberg zählt: Dementsprechend wurden der Planung eine intensive **Marktanalyse und -forschung als Projektvorbereitung**, hinterlegt mit laufenden **Wirtschaftlichkeitsberechnungen**, vorangestellt - letztere vor allem aus dem Grund, notfalls flexible Anpassungen an die Standortentwicklung vornehmen zu können.

Schon im Anfangsstadium der Entwicklung, die einer segmentspezifischen Ausrichtung folgte, waren zwei Marktsegmente zu differenzieren: Die Wohnbau- und die Gewerbeentwicklung. Im Wohnbau bestand eine an sich stabile Grundnachfrage. Im Gewerbebereich allerdings sah man sich einer schwachen Nachfrage gegenüber, dort lag die eigentliche Herausforderung des Gesamtprojekts. Erforderlich waren daher schon anfänglich eine immer wieder neue Justierung, insbesondere eine Anpassung an die Nachfrage kleinerer und mittlerer Unternehmen. Die für die Standortentwicklung eigens 2003 gegründete EGP Entwicklungsgesellschaft Petrisberg GmbH (EGP) musste die Nachfrage durch geeignete Konzepte generieren, was u.a. vor allem hieß, neue Multiplikatoren anzusprechen und immer wieder neue, situationsadäquate Anpassungen für das Gesamtprojekt vorzunehmen.

Im Hinblick auf die städtebaulichen Vorstellungen und die architektonische Gestaltung nahm man ebenfalls Abstand vom Instrument des klassischen Architekturwettbewerbs nach den Regeln des GRW - Grundsätze und Richtlinien für Wettbewerbe auf den Gebieten der Raumplanung, des Städtebaus und des Bauwesens - einschließlich der Entscheidungen einer projektfernen Jury etc. Vielmehr wurde bewusst Geld für Mehrfachbeauftragungen in die Hand genommen, um 3 - 4 verschiedene Gestaltungsansätze in Konkurrenz und jeweils im Dialog mit den Planern und Architekten vergleichen zu können sowie im Wettbewerb die besten Ansätze der unterschiedlichen Planungen herausfiltern zu können. Der anfänglich hohe Einsatz dieser Mittel hat sich im Nachhinein für einen gewollt qualitätsorientierten Ansatz als sehr erfolgreich herausgestellt: Die verlorenen Planungskosten stehen somit für den die EGP ausmachenden Produktentwicklungsprozess: ein standortspezifisches Produkt entwickeln - Produkt „antesten“ - Anpassung des Produkts - Produktweiterentwicklung. Das so eingesetzte „Spielgeld“, also der bewusste Einsatz von Kapital für F+E, konnte auf diese Weise für **standortspezifische Produktentwicklung, Produkttest, Produktanpassung und Produktweiterentwicklung** ertragreich eingesetzt werden.

Was aus Sicht der Projektentwicklung für die erfolgreiche Realisierung des Petrisbergs eine wichtige Rolle spielte, war schon im Anfangsstadium die Funktion der EGP als Partner der interessierten Investoren: Die „Produktentwicklung auf Augenhöhe“ im Wege von Gesprächen „von

Unternehmer zu Unternehmer“ wird bei der Ansiedlungsthematik als nicht zu unterschätzender Erfolgsfaktor gesehen.

Die EGP begreift sich hierbei als „lernendes System“ in einem Produktentwicklungsprozess im Team. Das Lernen aus Erfolgen wie auch aus Fehlern in den Teilprojekten kann im fortlaufenden Prozess der Standortentwicklung schrittweise als Erfahrung eingebracht werden.

Kommunalpolitische Rückbindung und Unterstützung

Die Ausgangslage für den Petrisberg im Verhältnis zur Kommunalpolitik stellte sich wie auch bei anderen Projekten des Flächenrecyclings dar: Ohne das Einverständnis und die Kooperation mit der kommunalen Verwaltung einerseits und Kommunalpolitik andererseits lässt sich ein Projekt dieser Größenordnung nicht realisieren. Aus Sicht der Standortentwickler der EGP sind es drei wesentliche Aspekte, die zu einem fruchtbaren Zusammenwirken von Stadtverwaltung, Kommunalpolitik und Projektentwicklung beitragen:

1. **Unabhängigkeit** eines selbständig organisierten Projektentwicklers außerhalb verwaltungsinterner Strukturen;
2. **Transparenz** im Handeln der Projektentwicklung, vor allem über laufende Berichte gegenüber den entscheidenden kommunalen Gremien¹⁰²;
3. **Kommunikation** unter Einbindung der relevanten öffentlichen und privaten Akteure, vor allem auch der Mitarbeiter im städtischen Planungsamt¹⁰³.

Als entscheidend und Grundvoraussetzung für eine planungs- und investitionssichere Standortentwicklung wird das gegenseitige **Vertrauen** unter den Beteiligten eingeschätzt. Dieses Vertrauen wird vor allem durch Transparenz und Dialog geschaffen und aufrechterhalten.

Entscheidung für ein Modell des Public Private Partnership (PPP-Modell)

Nach den Erfahrungen im Projekt Petrisberg war es anfänglich nicht unkompliziert, ein Team aus öffentlichen und privaten Partnern zu bilden. Seitens der Stadt gab es anfangs durchaus eine auch kritische Haltung zu der Option „PPP“, und die Frage wurde offen diskutiert, ob man denn für das Projekt eine Organisation mit privaten Partnern unbedingt benötigte. An dieser Stelle spielte allerdings das Land Rheinland-Pfalz eine wichtige Rolle und unterstützte den Ansatz, eine rechtlich verselbständigte Projektentwicklung zu kreieren, die nicht nur aus einer rein kommunalen Gesellschaft bestehen sollte. Die letztendlich dann auch von der Kommunalpolitik getragene Entscheidung, private Partner mit ins Boot zu nehmen, zeigte aus Sicht der Projektentwickler schnell positive

¹⁰² In der EGP ist dies vor allem der u.a. kommunal besetzte Aufsichtsrat der Gesellschaft.

¹⁰³ In „heißen“ Projektphasen geschah dies am Petrisberg in einem bis zu 2-wöchentlichen Rhythmus.

Effekte: So entstehe allein schon aus dem faktischen Zwang zur Kooperation mit den privaten Gesellschaftspartnern eine gewisse Disziplinierung der Politik im Hinblick auf zeitliche und wirtschaftliche Notwendigkeiten bei der Standortentwicklung. Ein weiterer positiver Effekt der Kooperation zwischen Standortentwicklern und Stadtverwaltung sei die Risikominimierung auf kommunaler Seite.

Die Anteile der EGP verteilen sich wie folgt:

- Stadt Trier: 35 %
- GIU mbH: 25 %
- Sparkasse Trier: 20 %
- SWT (Stadtwerke Trier) - AÖR: 10 %
- Drees & Sommer AG: 10 %

Ausschreibungspflicht für die Suche nach privatem Partner

Die aus vergaberechtlicher Sicht nicht unumstrittene Frage, ob bei der Bildung einer gemischtwirtschaftlichen Gesellschaft, also einer Gesellschaft, die aus öffentlichen wie privaten Gesellschaftern besteht, die Suche nach dem privaten Partner der GmbH öffentlich im Wettbewerb ausgeschrieben werden muss, stellte sich im Fall der EGP faktisch nicht. Es wurde im Vorfeld 1 ½ Jahre gesucht, bis sich in der damaligen, anfangs noch nicht voll überschaubaren Situation überhaupt ein privater Partner fand, der das gesellschaftliche Risiko mittragen wollte. Aus vergaberechtlicher Sicht kann man daher sagen, dass damit die Voraussetzungen des Verhandlungsverfahrens vorlagen. Generell - so die Auffassung der EGP - würde eine strenge Ausschreibungspflicht schon für die Suche der öffentlichen Hand nach einem privaten Partner in der Praxis verhindern, dass sich überhaupt funktionierende Modelle des PPP etablieren.

Rolle und Beitrag der privaten Gesellschaftspartner

Private Partner haben ihr Know-how vor allem im Bereich der Wirtschaftlichkeitsberechnung und laufenden Wirtschaftlichkeitskontrolle 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 Flächenrecyclings¹⁰⁴.

Öffentliche finanzielle Förderung und Förderpolitik

Das Volumen der öffentlichen Förderung lag bei der Standortentwicklung am Petrisberg unter 20% der Gesamtinvestitionskosten. Dies wird als

¹⁰⁴ s. hierzu auch unten beim Punkt „Verfahrensmanagement“.

vergleichsweise bescheidener Wert angesehen und bezog sich vor allem auf die Förderung der zuvor stattfindenden Landesgartenschau und infrastruktureller Maßnahmen (Straßenbau etc.). Die Mittelauszahlung erfolgte allerdings immer im Nachhinein, was – wie sich im Folgenden noch zeigen wird – ein grundsätzliches Problem nicht nur bei der Förderung von Vorhaben des Flächenrecyclings darstellt.

Die EGP als Standortentwicklungsgesellschaft vertritt ihrer langjährigen Erfahrung nach¹⁰⁵ die These: Ein gutes Projekt muss grundsätzlich auch ohne öffentliche Gelder realisiert werden können. Sollten öffentliche Gelder für bestimmte Aufgaben – etwa die Altlastensanierung – erforderlich sein, dann sollten diese Aufgaben vorher und unabhängig vom Gesamtprojekt erledigt werden. Der Grund für diese Aussagen liegt in der gängigen Systematik öffentlicher Förderung: Denn in den Fällen, in denen ein Projekt wirtschaftlich erfolgreich ist, werden – nach der Logik einer benötigten öffentlichen Unterstützung – Fördergelder im laufenden Prozess gestrichen oder gekürzt. Hier liegt allerdings ein generelles und grundsätzliches Problem für die Unterstützung von Flächenrecyclingprojekten, das schon den gängigen Ansatz öffentlicher Förderung an sich fragwürdig erscheinen lässt: Die grundsätzliche Ausrichtung der Förderpolitik ist nämlich eine **reine Defizitförderung**, was im Umkehrschluss bedeutet, dass bei Rentierlichkeit des Projekts – auch schon während der Projektentwicklung – keine weitere Förderung mehr fließt. Diese strikte Logik kann allerdings zu erheblichen Problemen im Rahmen der projektbezogenen, vor allem schritt- oder phasenweisen Standortentwicklung führen. So erschwert die förderbezogene Vermischung von rentierlichen und unrentierlichen Maßnahmen die Projektrealisierung im Ganzen: Eine umfangreichere, schrittweise Standortentwicklung basiert ja notwendigerweise auch auf einer kalkulativen Verrechnung wirtschaftlich erfolgreicher Teilentwicklungen – etwa Mittelaufkommen durch Verkauf bestimmter Grundstücksabschnitte – mit nachfolgend erneut erforderlichen Ausgaben, d.h. zunächst defizitären Aufgaben – etwa Mitteleinsatz für die Planung, das Marketing und Management nachfolgender Abschnitte. Wenn also im Projekt durch erfolgreiche Projektphasen zusätzliche Mittel einfließen, die für Marketing oder Ähnliches einsetzbar wären, aber wiederum durch die dann eintretende Minderung der öffentlichen Förderung nivelliert werden, so belastet dies den Entwicklungsprozess insgesamt. Zusätzlich gefährdet die drohende Rückforderung von Mitteln während des Gesamtprojekts die Initiative von

¹⁰⁵ Der Geschäftsführer der EGP wie auch einer der in die Standortentwicklung maßgeblich involvierten frei beratenden Mitarbeiter verfügen über Erfahrung u.a. durch diverse komplexe Projekte des Flächenrecyclings vor allem im Saarland.

Investoren Risiken einzugehen, da sich die Rückforderungen insgesamt als renditeschmälernd auswirken.

Besonders gravierend wirken sich Änderungen in den Rahmenbedingungen zur Auszahlung von Zuschüssen aus, die während der langfristigen Projektrealisierung rückwirkend Anwendung finden. Wenn die neuen Kriterien die bei Projektbeginn vereinbarten Auszahlungsvoraussetzungen in Frage stellen, sind Zuschüsse vor dem Hintergrund der unsicheren Auszahlung eher als „Risikokapital“ mit hoher Ausfallwahrscheinlichkeit einzuschätzen und in eine Liquiditätsplanung kaum einzubeziehen.

Die beschriebene Förderungslogik kann in der Tat zu absurden Konsequenzen führen. Auch am Beispiel der sog. Modernisierungszuschüsse im Rahmen von „Landesmodernisierungsmitteln“ wird dies deutlich: Wird der geplante Kostenrahmen eingehalten oder unterschritten und ist das Projekt damit wirtschaftlich erfolgreich, so lautet die automatische Reaktion des Mittelgebers zwingend: Rückzahlung der Fördermittel! Dies ist alles andere als ein Anreiz zur wirtschaftlichen Mittelverwendung, denn bei nur defizitärer Auslastung beispielsweise eines gewerblichen Standortprojekts wäre hingegen die volle Förderung ausgezahlt worden. Die beschriebene Förderformel führt daher zum absurden Ergebnis: Der wirtschaftlich Erfolgreiche muss zurückzahlen, der Nichterfolgreiche darf öffentliche Mittel behalten!

Aus wirtschaftlich-strategischer und gesellschaftsrechtlicher Sicht müsste man hieraus im Grunde die Konsequenz ziehen, für die Standortentwicklung zwei Gesellschaften zu gründen, nämlich eine für defizitäre Projektaufgaben (wie bereits oben erwähnt z.B. Altlastensanierung) und eine andere für die wirtschaftlich erfolgreichen Projektabschnitte. Eine solche Gründung einer von Anfang an defizitären Gesellschaft wirft natürlich einige gesellschafts- wie auch gemeindefortschaftsrechtliche Zweifel auf.

Am Beispiel des Projekts Petrisberg zeigt sich - ebenfalls verallgemeinerungsfähig - ein weiteres Defizit im überkommenen System der Städtebauförderung: **Städtebaufördermittel** dürfen **nur für Infrastrukturmaßnahmen** eingesetzt werden, regelmäßig aber nicht für gesamtkonzeptionelle Maßnahmen wie etwa des standortbezogenen Marketings, der Öffentlichkeitsarbeit, des wirtschaftlichen Managements oder für andere, das Gesamtprojekt strategisch unterstützende Untersuchungen, die die sehr unterschiedlichen Teilaufgaben im komplexen Gesamtprojekt koordinieren und zusammenführen. Diese Restriktion in der Förderkulisse ergibt im Interesse einer umfassenden Förderung komplexer städtebaulicher Projekte keinen Sinn. Die Städtebauförderung könnte insofern durch eine **Erweiterung der förderfähigen Leistungsbereiche** deutlich mehr Schubkraft entwickeln.

Für einen in der Praxis hilfreichen Ansatz wird demgegenüber eine Fördermaßnahme der Investitions- und Strukturbank (ISB) des Landes

Rheinland-Pfalz gehalten, nach der ein sogenannter verlorener Zuschuss als Investitionszuschuss für Unternehmen gewährt werden kann, um Grundeigentum zu bilden. Die Bedingung hierbei stellt die Schaffung von Arbeitsplätzen innerhalb eines bestimmten Zeitraums dar.

Vor dem Hintergrund der aus Sicht der Projektentwicklung schwer verständlichen kontraproduktiven Konsequenzen einer öffentlichen Projektförderung, die nur auf unrentierliche Maßnahmen beschränkt ist, wird daher eine **Neuorientierung der öffentlichen Förderung für Flächenrecyclingprojekte** gefordert: Die Förderung sollte eine **reine Investitionsförderung mit Erfolgskontrolle** sein. Diese Forderung wird klar, wenn man nachvollzieht, dass es beim Vorbehalt der Rückforderung öffentlicher Mittel *während des Gesamtprojekts* an der Vorhersehbarkeit der Förderung fehlt. Diese Unsicherheit schreckt private Investoren eher ab als dass es sie überzeugt die Risiken der Standortentwicklung (mit) zu tragen. Letztendlich kann die Unkalkulierbarkeit von Fördergeldern und damit der Erfolgsbemessung zur erheblichen Projektbelastung werden, denn der konkrete Projekterfolg bzw. Rendite wird quasi unplanbar. In der Praxis wird damit die Entscheidung zum Verzicht privaten Engagements und Investments für die Flächenreaktivierung im Zweifel erleichtert. Dies kann aber gerade bei strukturell komplizierteren Projekten des Flächenrecyclings, die oftmals eine öffentliche Zusatzförderung benötigen, um in Konkurrenz zur „grünen Wiese“ von der Kostenseite her wettbewerbsfähig zu sein, nicht gewollt sein.

Die Standortentwickler der EGP ziehen daher angesichts der aktuellen Förderproblematik einen eher ernüchternden Befund: Letztendlich könne es nach Lage der Dinge derzeit nur darum gehen, öffentliche Zuschüsse für große Maßnahmen zu bekommen, die das Projekt insgesamt finanziell schwer belasten. Hierauf sollte man sich dann im Interesse der Realisierungsfähigkeit von Projekten insgesamt besser auch beschränken.

Finanzierung und PPP-Gesellschaften

Die Thematik der Finanzierung, der Förderungslogik und der Organisationsform einer verselbständigten PPP-Gesellschaft sind, wie sich schon oben gezeigt hat, eng miteinander verknüpft. Für die allgemeine Frage der Finanzierung von Projekten des Flächenrecyclings über das Instrument einer PPP-Entwicklungsgesellschaft ist aus Sicht der Standortentwicklung folgender Grundansatz festzuhalten: Wenn sich eine Kommune entschließt – ggf. auch mit unterstützenden Landesmitteln – eine verselbständigte Gesellschaft, etwa eine GmbH oder GmbH & Co. KG zu gründen, dann geht es in erster Linie zunächst um die Schaffung **ausreichender Liquidität** von Anfang an. Die Gesellschaft benötigt gerade in der Anfangsphase ausreichende Mittel, d.h. Liquidität etwa zur Kredittilgung oder für erforderliche Unteraufträge, um das Projekt mit ausreichendem Schwung auf die Schiene setzen zu können. Hiermit muss von Anfang an der Zwang verbunden sein, diese Liquidität gewinnbringend einzusetzen. Diesen Effekt kann die Bereitstellung von Zuschüssen nicht

erreichen, denn die Zuschüsse werden regelmäßig erst Jahre nach den entscheidenden Projektphasen ausgezahlt.

Allgemeine Forderung für mehr Anreize für Investitionen in Brachflächen

Aus den Erfahrungen der EGP heraus werden neben Kritik an der starren Förderkulisse weitere **Defizite und mangelnde Anreize für Investitionen in Brachflächen** identifiziert. So fehle es an übergreifenden, systemischen Bonus-Malus-Ansätzen, die – positiv – strukturelle Kostennachteile für Flächenrecycling-Projekte einebnen und – negativ – Projekte auf der grünen Wiese wirtschaftlich, etwa über Abgabenslösungen, belasten. Vor allem konkrete Anreize für Investoren würden die Initiativbereitschaft für Projekte des Flächenrecyclings deutlich erhöhen. In die Debatte wurden insofern eine 20-jährige **steuerliche Abschreibungsmöglichkeit für Investitionen in Brachflächen** oder weitere, **gezielte investive Anreize und Förderungen** (hierzu siehe schon oben) geworfen.

Verfahrensmanagement und Reduktion der Verfahrenskomplexität

Was die Steuerung und das Verfahrensmanagement für die Standortentwicklung am Petrisberg anbetrifft, so war die oberste Leitlinie für jegliche Entwicklungsschritte die **Wirtschaftlichkeitsberechnung** für das Gesamtprojekt. Die EGP spricht hier von ihrer „Bibel“ der Projektentwicklung. Dies bedeutete konkret, dass jedes Einzelprojekt exakt durchgerechnet werden musste, also u.a. in Bezug auf Ausgaben, Einnahmen, Einsetzen von Überschüssen usw. Die Machbarkeit der Projekte ergab sich dann sukzessive aus dem Zahlenmaterial (z.B.: Soll Projekt B zum Zeitpunkt X realisiert werden, dann muss Projekt A mit bestimmten Überschüssen zum Zeitpunkt Y einen bestimmten Stand haben; beispielsweise müssen dann X Wohnungseinheiten verkauft sein, um die Altlastensanierung für das nächste avisierte Folgeprojekt bezahlen zu können, zeitlich müssen Abstimmungen mit den zuständigen Ämtern gelaufen sein usw.).

Konkret wurden für die einzelnen Projekte **Arbeitsgruppen** gebildet. Die Moderation und Dokumentation der entsprechenden komplexen Prozesse gehören als nicht zu unterschätzender Beitrag für die Entwicklung insgesamt zu den Aufgaben eines privaten Partnerunternehmens innerhalb der EGP als PPP-Gesellschaft. Die Inhalte und die Prozessstrukturierung insgesamt wurden vom Projektentwickler vorgegeben, aber die Umsetzung und Dokumentation im Verfahrensprozess war Aufgabe des Privaten.

Als problematisch stellte sich die zeitliche Synchronisierung des Entwicklungsprozesses mit den notwendigen Entscheidungen der Verwaltung, aber auch der kommunalpolitischen Gremien heraus. Auf der Zeitschiene müssen Projektfortschritt und Zeitpunkt erforderlicher Genehmigungen von Fachbehörden, insbesondere aber auch notwendige kommunalpolitische Beschlüsse der Stadt- und Ortsbeiräte inklusive der Beratungszeitpunkte entsprechender Ausschüsse abgeglichen und koordiniert werden. Die gleichmäßige Taktung und Abstimmung der wichtigen Meilensteine im Projekt

mit dem Sitzungsrhythmus kommunaler Gremien ist offensichtlich eine in der Praxis anspruchsvolle Managementaufgabe.

Mit Blick auf die **zeitliche und wirtschaftliche Dimension der Gesamtentwicklung** stellt gerade die Anfangsphase, die mit der übergeordneten Planung/Rahmenplanung und Erschließung die Voraussetzungen für die Flächenaufwertung schafft, eine sehr wichtige Phase dar. Auch hier gilt aus Sicht der EGP, dass die oben schon genannte **Wirtschaftlichkeitsberechnung** eine eminent bedeutsame und auch disziplinierende Rolle für die Gesamtplanung spielt. Wenn sich z.B. die anfängliche Kostenphase über die Jahre 2010-2011 hinzieht, so muss im Jahr 2012 der Verkauf von Grundstücken gesichert sein, um Umsätze und Gewinne zu machen. Dies bedeutet zwingend, dass die erforderlichen öffentlichen Entscheidungen in Politik und Verwaltung im Zeitrahmen liegen müssen, da sonst über die wirtschaftliche Gefährdung der Entwicklungsgesellschaft das Projekt insgesamt gefährdet ist.

Rechtliche Instrumente aus dem BauGB und dem BBodSchG zur Flächenentwicklung

Aus dem Instrumentenkasten des BauGB wurde in der Entwicklungsmaßnahme Petrisberg vor allem der städtebauliche Vertrag (§ 11 BauGB) eingesetzt. Hierbei nutzte die EGP den Vertrag eher als vorbereitenden und frühzeitig grundsätzlichen Konsens schaffenden **Sädtebaulichen Grundvertrag**. Aus Sicht des Entwicklers sind Planungs- und Kostensicherheitsaspekte vitale Aspekte. Zumindest die Planungssicherheit ist über einen Grundvertrag erreichbar (z.B. hinsichtlich der Nettobaufläche), aber auch Aspekte wie z.B. die Kostenübernahme für soziale Infrastruktur können geregelt werden. Der städtebauliche Grundvertrag hatte damit also die wichtige Funktion, schon im Vorfeld verbindlich die Weichen zu stellen für eine gemeinsame Linie im Gesamtprojekt, weniger im Hinblick auf konkrete vertragliche Bindungen. Vor allem ging es um inhaltliche Zielvorgaben und um qualitative Vorgaben für die Entwicklung des Standorts.

Als sehr wichtig werden eine nachlaufende Kontrolle der Umsetzung des vertraglich Vereinbarten - z.B. in Jahresabschnitten von 2 - 3 Jahren - und ggf. dann auch eine erforderliche Justierung der Zielvorgaben angesehen.

Am Petrisberg wurde die Idee verfolgt, den Grund- oder Rahmenvertrag sukzessive durch spätere Durchführungsverträge zu konkretisieren. Zu den Durchführungsverträgen zählen u.a. die Erschließungsverträge mit der Stadt Trier und den Stadtwerken. Zudem wurden für den Umbau der Bestandsgebäude so genannte Modernisierungsverträge abgeschlossen. Der Städtebauliche Vertrag wurde nicht erneut angepasst. Die Stadt Trier hatte jedoch eine führende Rolle und damit Kontrollfunktion inne, da die notwendigen Bebauungsplan-Änderungsverfahren von ihr maßgeblich beeinflusst werden konnten.

Aus planungsrechtlicher Sicht wurde das Areal über klassische Bebauungspläne entwickelt, die im Lauf der Entwicklung einem Lernprozess unterworfen waren. Die EGP vertrat hierbei in den Anfängen die Auffassung, dass eine weniger strikte Vorgabe und damit offenere Formulierungen in B-Plänen größere Flexibilität in der Ausführung ermöglichen, was gerade bei komplexeren Vorhaben von Vorteil sei. Die anfänglich sehr offen gehaltenen Bebauungspläne führten jedoch nicht immer 100%ig zur gewünschten städtebaulichen und architektonischen Qualität, so dass die EGP das Qualitätssicherungssystem über die Jahre angepasst hat und nun in eine frühzeitige intensive Beratung der Bauherren in Kombination mit einem strikteren Bebauungsplan investiert.

§ 13a BauGB – das 2007 eingeführte beschleunigte Verfahren für B-Pläne der Innenentwicklung – ist bislang nicht eingesetzt worden. Als Grund für das Absehen von diesem ja gerade für die Innenentwicklung geschaffenen planungsrechtlichen Instrument wird vor allem die Befürchtung von Normenkontrollen genannt – dies nicht nur aus Sicht der Investoren, sondern auch aus Sicht der Stadt. Angesichts der Gefahr von Projektverzögerungen schätzt man eine rechtssichere Bauleitplanung als vorzugswürdig ein. Auch die mit § 13a BauGB möglichen zeitlichen Beschleunigungseffekte durch Verfahrenserleichterungen bei UVP und naturschutzrechtlicher Eingriffs- und Ausgleichs-Regelung konnte man nicht als signifikant erkennen.

Von der klassischen Entwicklungsgesellschaft zur Standort- und Projektentwicklungsgesellschaft – Standortdynamik entwickeln und aufrechterhalten

In der Konstellation, dass sich eine Kommune entscheidet, eine Gesellschaft für die Entwicklung eines Standorts zu gründen, stellt sich als Erstes natürlich die Frage der Ausstattung der Gesellschaft¹⁰⁶. Neben der Liquiditätsfrage ist – ebenso klar verständlich – weitere wesentliche Erfolgsvoraussetzung für ein solches Entwicklungsmodell die fachliche, personelle Kompetenz in der Gesellschaft. Als hilfreich kann sich im Prozess der Entwicklung eine gewisse „Machtstellung“ der Gesellschaft im Verhältnis zu anderen Akteuren erweisen. Bei der EGP wurde dieser Macht- und Einflussfaktor durch ihre Stellung als Eigentümerin der Flächen auf dem Areal vermittelt.

Eine weitere wichtige Grundvoraussetzung für das Gelingen einer Standortentwicklung mit dem Instrument einer PPP-Entwicklungsgesellschaft ist nach eigenen Aussagen der EGP der **wirtschaftliche Erfolgsdruck**, dem die Gesellschaft ausgesetzt wird. Hiermit verbunden wird als ganz

¹⁰⁶ Zur Bedeutung anfänglich ausreichender „Liquidität“ der Gesellschaft vgl. schon oben beim Punkt „Förderung und Finanzierung“.

entscheidender Ansatz der Standortentwicklung und wichtiges Instrumentarium im fortlaufenden Prozess eine **stetige Erfolgskontrolle** für alle standortrelevanten Aktivitäten und Maßnahmen wie etwa des Marketings oder der Kundenakquise hervorgehoben. Dies gilt vor allem im Hinblick auf die **Kontrolle des zielgerichteten, innovativen Einsatzes von - insbesondere raren - finanziellen Mitteln.**

Schließlich spielt eine Frage, die schon in der strategischen Vorplanung des Projekts von großer Relevanz war, auch während der Standortentwicklung eine wichtige Rolle: Wer sind die wichtigen „Player“ vor Ort, die den Standort voranbringen können? Auch bei der schrittweisen Realisierung der Entwicklung gilt es auf die entscheidenden **Multiplikatoren** für das jeweilige Teil- und/oder Gesamtprojekt zu achten. Aus den Erfahrungen der vergangenen Jahre sieht die EGP den anfangs verfolgten, nutzungsbezogenen „Cluster-Ansatz“ – also den Versuch, zueinander passende, gewerbliche Nutzungsformen (etwa High-Tech und Gesundheitstechnik oder IT und Design) zu verbinden – im Nachgang eher zu stark gewichtet.



Der Neue Petrisberg 2003



Der Neue Petrisberg 2011

(12) Wohnbau Genossenschaft Gießen e.G.

Dokumentation des Gesprächs bei der Wohnbau Gießen GmbH am 14. Juli 2011 in Gießen

Teilnehmer:

Dr. Ferber, Projektgruppe Stadt und Entwicklung

Herr Dölle, Wohnbau Gießen GmbH

Allgemeine Information zur Region/Raum

Der mittelhessische Verdichtungsraum Gießen-Wetzlar wird demographisch als Stagnationsraum eingestuft. Regionalplan und Ergebnisse des REFINA Vorhabens „Nachhaltiges Siedlungsflächenmanagement in Gießen-Wetzlar“ haben Leitbilder und Flächensparstrategien vorgelegt. Der Masterplan der Stadt Gießen setzt Prioritäten in den Bereichen Konversion. Als erfolgreiches Beispiel gilt die nachfolgend dokumentierte Realisierung von zwei Konversionsvorhaben der „Marshall-Siedlung“ und „Dulles-Siedlung“ in Gießen.

Hintergrund Konversion in Gießen

Mit dem Abzug der amerikanischen Truppeneinheiten aus Gießen im Herbst 2007 sind die ehemals militärisch genutzten Wohnsiedlungen „George Catlett Marshall“ und „John F. Dulles“ mit rund 580 Wohneinheiten freigeworden. Diese Wohneinheiten fielen in das Eigentum der Bundesrepublik Deutschland zurück und wurden von der Bundesanstalt für Immobilienaufgabe (BIMA) verwaltet. Im Juni 2009 hat die BIMA nach einem europaweiten Interessenbekundungsverfahren die beiden Siedlungen an die eigens zu diesem Zweck gegründete Tochtergesellschaft „Wohnbau Genossenschaft Gießen e.G.“ verkauft.

Akteur/Strategie Wohnbau Gießen GmbH

Im Laufe ihrer langjährigen Firmengeschichte (gegründet 1936) hat die Wohnbau Gießen GmbH, die in der Stadt Gießen über rd. 7.200 Wohneinheiten verfügt, schon umfangreiche Erfahrungen in der Entwicklung ganzer Stadtteile gesammelt. Zu nennen sind hier insbesondere die Wiederaufbaumaßnahmen nach dem 2. Weltkrieg, die Errichtung der Gießener Weststadt in den 70er Jahren oder die umfassende Sanierung von drei sozialen Brennpunkten in den 90er Jahren.

Jüngstes Beispiel für eine umfassende Sanierungsmaßnahme eines ganzen Stadtquartiers ist die Sanierung eines in den 60er Jahren erbauten Wohnquartiers der Gießener Nordstadt, des so genannten Troppauer Gebietes. Mit einem Investitionsvolumen von rund 34 Millionen Euro wurde dieser Stadtteil mit insgesamt 560 Wohneinheiten in den Jahren 1998 bis 2008 nach neuesten Standards saniert und umgestaltet.

Die Wohnbau-Genossenschaft Gießen investiert darüber hinaus jährlich zwischen 15 und 20 Millionen Euro in die Instandsetzung und Sanierung

ihres Bestandes und konnte in den vergangenen Jahren umfassende Erfahrungen im Bereich des energetisch optimierten Sanierens sammeln.

Die Wohnbau Gießen GmbH ist der Ansicht, dass der Abzug der amerikanischen Truppen nicht nur als Verlust von Wirtschaftskraft, sondern im Gegenteil auch als Chance für eine nachhaltige und integrierende städtebauliche Entwicklung gesehen werden kann und sollte. Mit den freigewordenen Wohnsiedlungen ergibt sich für die Stadt Gießen die Möglichkeit zur Erschließung und Entwicklung zweier attraktiver Wohngebiete, die sich optimal in die gegebenen städtischen Strukturen und Bedarfe einpassen.

Organisationsform und Verfahrensmanagement

Die 23 ha großen Standorte waren im Jahr 2006 von der Nutzung als Militärstandort der amerikanischen Streitkräfte freigesetzt worden. Die Stadt Gießen und die Wohnbau Gießen GmbH ergriffen die Projektinitiative. Die Stadt entwickelte mit einem externen Planungsbüro einen Masterplan zur Gesamtstädtischen Entwicklung sowie Vertiefung der Teilpläne, darunter für den Bereich Wohnen. Für das betroffene Konversionsgebiet wurden die Planungen weiter in einem Rahmenkonzept vertieft.

Die Wohnbau Gießen GmbH verwies auf die Notwendigkeit, das vorliegende Wohnraumversorgungskonzept zu aktualisieren und rechnete schon im Vorfeld des Projektes mit einer durchaus hohen Nachfrage nach den Zielgruppen im Bereich des studentischen Wohnens sowie dem Bereich größerer Mietwohnungen.

Aufgabenverteilung

Die zunächst unter starker Einflussnahme der Stadt Gießen und der städtischen Wohnbau Gießen GmbH initiierte Gesamtmaßnahme war politisch umstritten. Die Diskussionslinien verliefen entlang stärker auf private Investoren ausgerichtete Projektkonzepte sowie der dann schlussendlich gewählten Variante unter einer starken Position der Wohnbau Gießen GmbH. In dem zunächst gewählten Konzept spielte daher zunächst eine Public Private Partnership zwischen Wohnungsbaugesellschaften und privaten Banken und Investoren die zentrale Rolle. Dies konnte jedoch aufgrund der in diesem Zeitraum eintretenden Finanzkrise und eines Rückzugs der privaten Partner nicht realisiert werden.

Technische Voruntersuchungen

Diese wurden von Seiten der BIMA sowie von Seiten der Wohnbau Gießen GmbH durchgeführt. Diese betrafen insbesondere den bautechnischen Zustand der Gebäude, die Kosten für Modernisierungs- und Umbaumaßnahmen sowie Schadstoffbelastung im Bereich der Baustoffe sowie der Holzwerkstoffe (Anbauschränke). Insgesamt wurde der Standort jedoch mit einer vergleichsweise geringen Untersuchungstiefe von der Wohnbau Gießen GmbH in Eigentum übernommen.

Nutzungskonzept

Die US-Wohnsiedlungen bieten die besten Voraussetzungen, für die unterschiedlichsten Zielgruppen angemessenen Wohnraum zur Verfügung zu stellen. Von der Bereitstellung kostengünstigen Wohnraums bis hin zur Bereitstellung von komfortablen Eigentumswohnungen sind alle Maßnahmen denkbar und die Wohnbau Gießen GmbH plant, alle Möglichkeiten in ihr Umbaukonzept zu integrieren, so dass den verschiedensten Ansprüchen Rechnung getragen werden kann. Über die Wohnnutzung hinaus hält es die Wohnbau Gießen GmbH für möglich und sinnvoll, den bereits mehrfach geäußerten Bedarf freier Träger (z.B. Wohlfahrtsverbände) oder auch kultureller Initiativen in dem Umbaukonzept zu berücksichtigen. Zudem können und sollen lokale Initiativen, wie beispielsweise das „Generationenwohnen“, in der Konzeptarbeit Berücksichtigung finden.

Aufgrund der sehr unterschiedlichen Bedürfnisse und Erwartungen der verschiedenen Zielgruppen wird die Umsetzung eines solchen integrierenden Konzeptes zu einem städtebaulichen und sozial abwechslungsreichen Erscheinungsbild der Siedlung führen. Die alten und schlichten Gebäude- und Siedlungsstrukturen werden aufgebrochen; unterschiedlichste architektonische Varianten führen zu einem modernen und aufgelockerten Erscheinungsbild – auch in sozialer Hinsicht.

Technische Probleme:

- Schadstoffbelastungen durch PAK in den Fußböden.
- Belastung der Einbauschränke durch Pestizide.
- Ver- und Entsorgung im Haus (Zählereinbau).

Öffentlichkeitsarbeit und Vermarktung

Das gesamte Vorhaben wurde durch eine intensive Öffentlichkeitsarbeit begleitet. So wurde u.a. zur Bekanntmachung der Initiative ein Tag der offenen Tür auf dem Gelände der ehemaligen abgeschotteten militärischen Liegenschaften durchgeführt. Regelmäßige Publikationen erfolgten im Anzeiger der Wohnbau Gießen GmbH. Darüber hinaus fand eine öffentliche Informationsveranstaltung in der Kongresshalle Gießen statt. Schon zu Beginn des Projektes gelang ein schneller Weiterverkauf der auf den Markt gebrachten Wohnungen. Für die Vermarktung und den Verkauf der Eigentumswohnungen wurde die private PRIWO GmbH beauftragt.

Planungsverfahren und Baurecht

Neben der Ausarbeitung eines Masterplans, eines Rahmenplans für das Gebiet, wurden ausschließlich bestandssichernde Bauleitpläne rechtskräftig festgesetzt. (Baulinien fassen bestehende Gebäudegrundrisse ein). Dies war jedoch eine wesentliche Voraussetzung, um in den Verhandlungen mit dem Grundstückseigentümer (Bund) eine starke Position in Hinblick auf die Umsetzung der Gesamtkonzeption zu erhalten.

Finanzierung, Fördermittel, Risiko und Kostenfragen

Für die Realisierung der Siedlungsentwicklung wurde eine neue Genossenschaft unter Federführung der Wohnbau Gießen GmbH gegründet. Die Genossenschaft wurde durch einen Anteilskauf von Seiten der Wohnbau Gießen GmbH im Umfang von 6,75 Mio. Euro anfinanziert. Fachliche Hilfestellungen wurden hierfür von der Stadt Gießen, der Wohnbau Gießen GmbH und externen Beratern (Notar) gegeben. Die Genossenschaft hat insgesamt ca. 300 Mitglieder. Der Vorstand ist derzeit noch durch den Gründungsvorstand „dominiert“.

Vorteil Genossenschaft:

Keine vergaberechtlichen Bindungen für lokale Handwerker und flexible Kombination von Handwerkerfirmen bei dem eher kleinteiligen Umbau der Liegenschaft.

Die **Bundesanstalt für Immobilienentwicklung (BIMA)** kooperierte im Verlauf des gesamten Verfahrens mit der Stadtverwaltung und der Wohnbau Gießen GmbH mit dem Ziel einer möglichst reibungslosen Umsetzung der Gesamtmaßnahme. Der am Ende der Maßnahme vereinbarte Kaufpreis betrug 19,5 Mio. Euro für beide Liegenschaften. Ein konkurrierender Bieter ist nicht aufgetreten.

Die Finanzierung des Ankaufs wurde von der Zentralbank der Deutschen Genossenschaftsbanken übernommen, da die Größenordnung der notwendigen Finanzmittel nicht durch den lokalen Ansprechpartner gewährleistet werden konnte.

Die Wohnungen wurden mit ca. 800 €/m² vermarktet, womit insgesamt ein Überschuss erzielt werden konnte.

Alternative Ansätze wurden im Bereich der „Dulles-Siedlung“ realisiert. Ein Projekt wurde als Wohnprojekt, das sogenannten Gießener Mosaik, durchgeführt. Dem Haupt- und Umbau folgte ein sogenanntes Syndikatsmodell mit einem Träger (Sitz in Freiburg) der das Mietshaussyndikat erwarb und an die Mitglieder im Mietrechtsverhältnis weitervermietet.

Eine 2. Gruppe gründete eine Genossenschaft, um einen Wohnblock zu erwerben und umzubauen. Ein 3. Ähnliches Projekt ist in Vorbereitung.

Anhang 7:
Ratgeber

Umweltforschungsplan
des Bundesministeriums für Umwelt,
Naturschutz und Reaktorsicherheit

**Innenentwicklung organisieren -
Kommunale Organisationsstrukturen für ein effizientes
Flächenressourcenmanagement im Praxistest.**

Ein Ratgeber für Kommunen

Ein Produkt des F+E Vorhabens
„Schnittstellen und Akteursstrukturen beim kommunalen Flächenmanagement
und Flächenrecycling“

Forschungskennzahl FKZ 3710 16 107

Von

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

Koordination
Universität Stuttgart VEGAS, Institut für Wasser- und Umweltsystemmodellierung,
Pfaffenwaldring 61, 70569 Stuttgart

IM AUFTRAG
DES UMWELTBUNDESAMTES

Januar 2013

Inhalt

Inhalt	187
1 <u>Alte Probleme - neue Herausforderungen</u>	188
2 <u>Lösungsansatz Flächenressourcenmanagement</u>	189
3 <u>Anforderungen an und Kriterien für kommunale Organisationsstrukturen</u>	190
3.1 <u>Dauerhafte Organisationsstruktur</u>	191
3.2 <u>Kommunale, flächenhaushaltspolitische Zielvorgaben</u>	192
3.3 <u>Fachliche Kompetenzen in der Organisation</u>	193
3.4 <u>Verfahrenseffizienz</u>	194
3.5 <u>Einsatz und Erfahrungen mit formellen und informellen Instrumenten</u>	195
3.6 <u>Einbindung privater Akteure</u>	197
3.7 <u>Strategie zur Einbindung privater Grundstückseigentümer</u>	197
3.8 <u>Breitenwirkung, Marketing und Öffentlichkeitsarbeit</u>	198
3.9 <u>Zusammenarbeit mit Kommunalpolitik und Bürgerschaft</u>	198
4 <u>Das Personaltableau</u>	200
5 <u>Organisationsstrukturen im Praxistest – Prüffragen für ein effizientes Flächenressourcenmanagement</u>	200
6 <u>Zusammenfassung</u>	208
Weiterführende Literatur und Links	209

1 Alte Probleme - neue Herausforderungen

Die Kommunen stehen vor der Herausforderung, ihre räumliche Entwicklung zukunftsfähig auszugestalten. Die effiziente Nutzung der Flächenressourcen ist dabei ein zentraler Erfolgsfaktor. Standortqualitäten und Infrastrukturfolgekosten sind hier ebenso relevant wie die Anpassung der Siedlungsstruktur an die demographische Entwicklung.

Zwischen einer ungebremsten Entwicklung von Flächen im Außenbereich und den Anforderungen des Klimaschutzes besteht zudem ein deutlicher Zusammenhang. Die Ausweisung von neuen Wohn- und Gewerbeflächen führt unweigerlich zu zusätzlichen Verkehrs- und Stoffströmen, die die CO₂-Emissionsbilanz verschlechtern.

Effiziente Schnittstellen, Akteurs- und Kommunikationsstrukturen sind Dreh- und Angelpunkt beim kommunalen Flächenressourcenmanagement.

Der nachfolgende Ratgeber enthält Empfehlungen für effiziente kommunale und interkommunale Organisationsstrukturen für das Flächenressourcenmanagement. Er basiert auf Untersuchungsergebnissen des UBA F+E Vorhabens „Effiziente Organisations- und Verwaltungsstrukturen im Flächenressourcenmanagement“ (FKZ 3710 16 107). In diesem Forschungsvorhaben wurden drei übergeordnete Arten von Strukturen mit Bezug zu praktischen Beispielen untersucht, in denen Kommunen Flächenressourcenmanagement organisieren:

1. Organisationsstruktur in der Form des reinen Verwaltungshandelns in amtlich-kommunalen Strukturen.
2. Verselbständigte, kommunalunternehmerische 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).
3. Interkommunale Organisationsstrukturen (hierbei als interkommunale Anstalt des öffentlichen Rechts und in der Form des Zweck- sowie Regionalverbands).

Die Ergebnisse dieser Untersuchungen sind ausführlich unter <http://www.umweltbundesamt.de> abrufbar.

Die im Ergebnis entwickelten und in diesem Ratgeber dargestellten übergeordneten Prüffragen sollen kommunalen Entscheidungsträgern aufzeigen, nach welchen Kriterien Organisationsstrukturen für effizientes Flächenressourcenmanagement im Verwaltungsvollzug aufgebaut oder schon bestehende Strukturen modifiziert, bewertet und optimiert werden können.

2 Lösungsansatz Flächenressourcenmanagement

Im Sinne dieses Ratgebers wird unter „Flächenressourcenmanagement“ bzw. dem synonym gebrauchten Begriff „Flächenmanagement“ eine übergeordnete strategische Herangehensweise der Kommune mit dem Thema Fläche verstanden. Die Kommune setzt bei ihrer Flächenentwicklung soweit wie möglich auf den Vorrang einer Flächen sparenden und Boden schützenden Innenentwicklung. Sie wird dabei 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 Flächenneuanspruchnahme 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 dargestellt werden:

Verfahrenstypen
Verfahrenstyp 1: Flächenressourcenmanagement im Rahmen der regulären Bauleitplanung
Ein überwiegend regulativ gesteuertes Kommunikations- und Schnittstellenmanagement unterliegt in diesem Fall weitgehend dem gesetzlich geregelten Verfahrensablauf.
Verfahrenstyp 2: Flächenressourcenmanagement im Rahmen der regulären Bauleitplanung 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.
Verfahrenstyp 3: 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.
Verfahrenstyp 4: 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.

Verfahrenstyp 5: Flächenressourcenmanagement in interkommunaler Flächennutzungs- 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.

3 Anforderungen an und Kriterien für kommunale Organisationsstrukturen

Kommunale Verwaltungen und die darin eingebetteten Planungsstrukturen orientieren sich vielfach noch an den Rahmenbedingungen eines flächenintensiven Wachstums "auf der grünen Wiese" und eng begrenzten Sanierungsmaßnahmen in den Siedlungskernen. Erste Städte und Gemeinden haben damit begonnen, Innenentwicklung und Flächenrecycling als Querschnittsaufgabe neu zu verankern.

Gemeinsame, verfahrensbezogene Anforderungen an ein Flächenressourcenmanagement sind:

- Die Vernetzung planerischer, wirtschaftlicher und umwelttechnischer Einzelaspekte.
- Die Berücksichtigung von Brachflächenpotenzialen und eventuellen Hemmnissen für deren Reaktivierung möglichst schon im Prozess der Bauleitplanung.
- Die Verminderung von Risiken durch planerische Maßnahmen oder geeignete Voruntersuchungen.

Für die Beurteilung der Effizienz vorhandener oder zu schaffender Organisationsstrukturen im Interesse des Flächenressourcenmanagements sollten folgende Kriterien zugrunde gelegt werden:

- Dauerhaftigkeit der Organisationsstruktur.
- Ein definiertes flächenhaushaltspolitisches Ziel.
- Spezifische fachliche Kompetenzen.
- Verfahrenseffizienz in der Organisationsstruktur.

- Erfahrungen mit dem Einsatz bündelnder und beschleunigender rechtlicher Instrumente.
- Know-how beim Einbinden privater Akteure in die Projektabwicklung.
- Gezielte Strategien zur Einbindung privater Eigentümer.
- Eine möglichst dauerhafte Finanzierung der Organisationsstruktur.
- Kompetenzen in Marketing, Kommunikation und Öffentlichkeitsarbeit.
- Zusammenarbeit mit Kommunalpolitik und Bürgerschaft.

Diese Bezugspunkte werden im Folgenden näher erläutert.

3.1 Dauerhafte Organisationsstruktur

Nutzen/Effekte:

Neue Aufgaben erfordern zusätzliche Kapazitäten in der Verwaltung. Positive Effekte sind deshalb 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). Die ehemalige Garnisonsstadt Ludwigsburg 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. Es ist ein gutes Beispiel für eine moderne, an die Aufgaben der Zukunft angepasste Verwaltungseinheit.

Für die Kontinuität der Aufgabe „Flächenressourcenmanagement“ ist darüber hinaus die thematische Einbindung in eine dauerhaft finanzierte, kommunale Organisationseinheit wie etwa das Planungsamt oder auch ein Amt für nachhaltige Stadtentwicklung vorteilhaft. Hiermit sind dann auch dauerhaft Haushaltsmittel verfügbar. In interkommunalen Strukturen wie z.B. Zweckverbänden oder gemeinsamen Anstalten des öffentlichen Rechts können Umlagen und auch Grundstücksverkäufe die Aufgabenfortführung finanziell sichern. Der Großteil der untersuchten Organisationsstrukturen versucht projektbezogen Drittmittel einzuwerben, um so die eigene finanzielle Ausstattung zu verbessern und sich dadurch ggf. mit temporärem Personal zu verstärken.

Defizite:

Trotz zunehmender Aktivitäten in der Innenentwicklung sind in vielen Kommunen die damit befassten Organisationsstrukturen nur an Einzelvorhaben ausgerichtet. Der Schritt zur Einrichtung einer dauerhaften Organisationseinheit, welcher Verwaltungsabläufe des Flächenressourcenmanagements als "Routineaufgabe" übernimmt, wird nicht unternommen.

Es mangelt vielfach an dauerhaften Finanzierungsquellen für die Thematik des Flächenressourcenmanagements. Nach Ende einer projektbezogenen Finanzierung endet vielfach auch die Initiative, Flächenressourcenmanagement konzeptionell weiter zu betreiben.

Die grundsätzliche Ausrichtung der Förderpolitik als reine Defizitförderung führt bei der vor allem schritt- oder phasenweise geprägten Standortentwicklung im Flächenressourcenmanagement teilweise zu Problemen: Bei Rentabilität des Entwicklungsprojekts – auch schon während der Projektentwicklung – fließt regelmäßig keine weitere Förderung mehr. Wenn also im Laufe des Projekts durch erfolgreiche Projektphasen weitere Mittel einfließen, die zusätzlich für Marketing oder Ähnliches einsetzbar wären, dann aber durch die eintretende Minderung der öffentlichen Förderung nivelliert werden, so belastet dies den Entwicklungsprozess insgesamt.

Vorschläge:

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

3.2 Kommunale, flächenhaushaltspolitische Zielvorgaben

Nutzen/Effekte:

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 ÖPP-Entwicklungsgesellschaften, haben steuernde und fokussierende Effekte. Sie verleihen dem Flächenressourcenmanagement Rückenwind und konkreten Projekten der Innenentwicklung gegenüber konkurrierenden Vorhaben im Außenbereich eine höhere Priorität.

Ein Beispiel für diese Vorgehensweise 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. Hierfür

wurde der Zweckverband gegründet, durch den die interkommunale Zusammenarbeit intensiviert und auf die Grundlage einer von allen Kommunen mitgetragenen Zweckverbandsatzung gestellt wurde.

Defizite:

Flächenhaushaltspolitische Zielsetzungen sind 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".

Vorschläge:

- Organisationsstrukturen sollten über politische Beschlüsse oder in der Binnenstruktur der Organisation (z.B. in Satzungen) zielgenauer auf Flächenressourcenmanagement ausgerichtet werden.
- Absichern der genannten Zielstellung durch bindende Vorgaben, z.B. über kommunalpolitische Beschlüsse und flächenhaushaltspolitische Ziele im Regionalplan.

3.3 Fachliche Kompetenzen in der Organisation

Nutzen/Effekte:

Ein wesentliches Kriterium für die Effizienz von Flächenressourcenmanagement in Kommunen ist der Zugriff auf spezifische Kompetenzen in dieser komplexen Aufgabenstellung. Fachkenntnis unterschiedlicher Disziplinen muss - soweit nicht vorhanden - aufgebaut, koordiniert und zusammengeführt werden. Positive Effekte sind auch in Form verbesserter städtebaulicher Qualitäten der Flächenrecyclingprojekte zu erwarten.

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 Partnerschaften (ÖPP-Strukturen). Hierbei müssen die Kompetenzen aber weit über die oftmals noch im Vordergrund stehende Altlastenproblematik hinausgehen.

Ein Beispiel für eine Standortentwicklung in öffentlich-privater Partnerschaft ist die Entwicklungsmaßnahme Trier - Petrisberg. Bei der Standortentwicklung am Petrisberg in der Stadt Trier haben private Partner ihr Know-how vor allem im Bereich der Wirtschaftlichkeitsberechnung und 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.

Defizite:

Vielerorts fehlen gebündelte, interdisziplinäre Kompetenzen, die für effizientes Flächenressourcenmanagement erforderlich sind. Dies gilt insbesondere für kleinere Gemeinden, die nur geringe Erfahrungen mit komplexen Vorhaben ausweisen und oftmals Kompetenzen einkaufen müssen.

Vorschläge:

- Teilnahme an interdisziplinären Qualifizierungs- und Weiterbildungsmaßnahmen.
- Anstellung 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.

3.4 Verfahrenseffizienz

Nutzen/Effekte:

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. etwaige abfallrechtliche Genehmigungsverfahren oder die Sanierungsplanung nach dem BBodSchG.

Dies erfordert die Konzentrierung der prozesssteuernden Entscheidungen in einer leitenden Verwaltungsstelle, einschließlich der Koordinierung und Beteiligung der relevanten öffentlichen und privaten Akteure.

Positive Effekte sind durch reibungslosere Genehmigungsverfahren und ein effektiveres Schnittstellenmanagement zu erwarten.

Defizite:

In den Kommunen sind oft verschiedene Ansprechpartner für Projekte der Flächenentwicklung in unterschiedlichen Zuständigkeiten vorhanden. Das Verfahrensmanagement ist vielfach zersplittert, daraus resultiert in der Regel eine nur mangelnde Kommunikation unter den Projektbeteiligten. Die vielfach komplexen Verfahrensstränge und -entscheidungen sind oftmals

unkoordiniert, was regelmäßig zu zeitlichen Verzögerungen für Kommune und Vorhabenträger führt.

Vorschläge:

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

3.5 Einsatz und Erfahrungen mit formellen und informellen Instrumenten

a) Formelle Instrumente

Nutzen/Effekte:

In vielen Kommunen werden Strategien und Projekte des Flächenressourcenmanagements mit Instrumenten der klassischen Bauleitplanung (hierbei vor allem vorhabenbezogener Bebauungsplan) angegangen. Die effektive Nutzung der zur Verfügung stehenden formellen Instrumente ist Voraussetzung für reibungslose Verfahrensabläufe. Insbesondere der Flächennutzungsplan (FNP) scheint bislang nur selten als strategisches Instrument eingesetzt zu werden, um etwa überschüssige Baulandreserven zu reduzieren und dadurch die Entwicklung auf den Innenbereich zu fokussieren. Auch das Instrument städtebaulicher Verträge kann für Flächenrecyclingprojekte genutzt werden, nicht nur beispielsweise zur konkreten Kostenaufteilung zwischen Kommune und Privaten bei kooperativen Projekten, sondern insbesondere auch, um schon im Vorfeld grundsätzlichen Konsens über die Zielrichtung des Gesamtvorhabens zu erreichen. Eine bessere Ausrichtung der formellen Instrumente am Aufgabenspektrum des Flächenressourcenmanagements verspricht daher positive Effekte.

Defizite:

Der FNP wird als strategisches Steuerungsinstrument zur stärkeren Förderung der Innenentwicklung nur unzureichend genutzt.

Ausbaufähig scheint auch die strategische Anwendung städtebaulicher Verträge im oben beschriebenen Sinne zu sein.

Vorschläge:

- Systematische und periodische Überprüfung, Aktualisierung und ggf. Reduzierung des dargestellten Flächenbedarfs im FNP.
- Zwingende Nachweispflichten, verbunden mit Ermittlungspflichten bzgl. vorhandener Innenpotenziale, für die kommunale Entwicklung auf der „grünen Wiese“.

- Stärkerer Einsatz des Instruments des städtebaulichen Vertrags zur konsensualen 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).

b) Bedeutung informeller Planungen und Instrumente, Marktorientierung und Flexibilität

Nutzen/Effekte:

Eine strategische Standortplanung und -entwicklung ist schon im Vorfeld der formellen Planungen nach dem BauGB ein wichtiger Schlüssel für die erfolgreiche Realisierung von Projekten des Flächenressourcenmanagements. Hierbei kommt informellen Instrumenten wie der Entwicklung städtebaulicher Konzepte und interkommunal / regional abgestimmter Nutzungskonzepte eine weichenstellende Bedeutung von Anfang an zu. Positive Effekte für das Flächenressourcenmanagement sind insbesondere durch eine schnellere Mobilisierung von Brachflächen mit Hilfe der informellen Vorabstimmungen zu erwarten.

Defizite:

Die Potenziale vorgeschalteter informeller Planungen im Interesse der Realisierung von Projekten der Innenentwicklung werden unzureichend genutzt.

Vorschläge:

- Die Möglichkeiten informeller Planungen sollten besser genutzt werden. Dies bedeutet für die Kommune insbesondere die Einbindung des Flächenressourcenmanagements in Stadtentwicklungskonzepte. Hierbei sollte das Flächenressourcenmanagement möglichst mit Aufgaben des kommunalen Klimaschutzes, insbesondere mit den Chancen regenerativer Energieerzeugung und dezentralen Energieversorgungsoptionen, kombiniert und verzahnt werden.
- Im Hinblick auf die konkrete Standortentwicklung größerer Projekte im Innenbereich sollten – insbesondere bei Projekten öffentlich-privater Partnerschaften – frühe Marktforschung und Produkt-orientierung in die Planung einfließen und Antworten auf zentrale Fragestellungen wie etwa die folgenden geben:
 - 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?

3.6 Einbindung privater Akteure

Nutzen/Effekte:

Nicht nur bei institutionalisierten Modellen von ÖPP (etwa in GmbH-Form), sondern vor allem auch bei Vorhaben in kleineren Gemeinden, die über weniger personelle und fachliche Ressourcen verfügen, spielen die Kooperation und die Einbindung privater Partner und Experten eine entscheidende Rolle. Sie können eine gewünschte selbsttragende Entwicklung durch Zugang zu privatem Kapital für Investitionen und Unterhaltung ermöglichen.

Defizite:

Teilweise fehlt es an einer Kooperationskultur zwischen öffentlicher Hand und Privaten, die durch geeignete Kommunikationsstrukturen ein zeit- und maßnahmenorientiertes Prozedere ermöglichen. Hierbei wird kritisiert, dass es insbesondere in Strukturen der Regelverwaltung an zuständigen Ansprechpartnern mangelt, die „auf gleicher Augenhöhe“ mit privaten Partnern in komplexen Projekten adäquate Verfahrenswege zu organisieren wissen.

Vorschläge:

- Ergebnisoffene 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.

3.7 Strategie zur Einbindung privater Grundstückseigentümer

Nutzen/Effekte:

Von einer aktiven Einbindung privater Grundstückseigentümer in das Flächenressourcenmanagement hängt das Gelingen vieler Projekte entscheidend ab. Hierfür bedarf es innerhalb der kommunalen Verwaltungsstrukturen einer geordneten und transparenten Strategie der Ansprache und eines an Interessensausgleich orientierten Dialogs.

Defizite:

In der kommunalen Praxis scheint es oftmals an einer gezielten strategischen Einbindung der privaten Grundstückseigentümer zu mangeln. Die Ansätze sind äußerst verschieden und vorwiegend einzelprojektbezogen.

Vorschläge:

- Einrichtung eines dauerhaften Systems gezielter Kontaktpflege zu den Grundstückseigentümern, direkte Ansprache und Beratung zu Entwicklungs- und Fördermöglichkeiten in zentraler Zuständigkeit der

Verwaltungseinheit, die koordinierend für das Flächenressourcenmanagement zuständig ist.

- Schaffung von mehr Transparenz und Entwicklungschancen durch Informationen über Flächenpotenziale im Bestand der Kommune (etwa über Flächen-Informationsplattformen, auch internetbasiert¹⁰⁷).

3.8 Breitenwirkung, Marketing und Öffentlichkeitsarbeit

Nutzen/Effekte:

Marketing und Öffentlichkeitsarbeit sind wesentliche Erfolgsfaktoren für effizientes Flächenressourcenmanagement. Hierbei kommt es weniger auf die Organisationsstruktur an. Vielmehr sind Initiativen – ggf. auch unter Einbindung privater Experten – gefragt, die schon möglichst früh Transparenz über die Nutzung der Flächen schaffen und Interesse bei Bürgerschaft und potenziellen Investoren wecken. Positive Effekte stellen sich durch selbsttragende Projektentwicklungen am Markt ein und entlasten somit kommunale Verwaltungen.

Defizite:

Nur wenige Kommunen betreiben bzw. koordinieren ein frühzeitiges Marketing der zu entwickelnden Flächen, um den Realisierungserfolg des Vorhabens voranzutreiben.

Vorschläge:

- 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 Förderprogrammen, insbesondere bei Städtebaufördermitteln, sollten standortbezogenes Marketing und die Öffentlichkeitsarbeit von Beginn an förderfähig sein und mit eingeplant werden können.

3.9 Zusammenarbeit mit Kommunalpolitik und Bürgerschaft

(1) Zusammenarbeit mit der Kommunalpolitik

Nutzen/Effekte

¹⁰⁷ Vgl. etwa auch den internetbasierten Ansatz eines „Nachhaltigen Bauflächenmanagements“ in der Stadt Stuttgart: <http://gis.stuttgart.de/nbs/stplnbs.html>

Für effizientes Flächenressourcenmanagement gilt nach wie vor die Devise: „Ohne den Rückhalt der Kommunalpolitik geht nichts!“ Dauerhafte Akzeptanz und Unterstützung der politischen Entscheidungsträger in der Kommune sind elementare Bedingungen für den Erfolg von entsprechenden Strategien, Initiativen und hieraus folgenden Projekten.

Defizite:

Kommunalpolitische Entscheidungsträger werden in der Regel nur in den formellen Planungsverfahren oder konkreten Einzelprojekten aktiv eingebunden. Ein strategisch angelegtes "flächenpolitisches Denken" in den Zusammenhängen von Innen- und Außenentwicklung ist kaum vorhanden und ist auch als freiwillige Leistung der Verwaltung wenig verbreitet.

Vorschläge:

- 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.

(2) Zusammenarbeit mit der Bürgerschaft

Nutzen/Effekte

Themen wie die Zersiedelung der Landschaft oder Brachflächen und Leerstand in der Stadt haben mittlerweile zunehmende Bedeutung in der bürgerschaftlichen Diskussion. In kommunalen wie interkommunalen Organisationsstrukturen ist der Zusammenarbeit mit der Bürgerschaft auch bei dem vermeintlich abstrakten Thema „Flächenmanagement / Flächenrecycling“ eine wichtige praktische Bedeutung beizumessen. Viele Vorentscheidungen der Stadtentwicklung werden schon hier getroffen, so dass die Chance einer frühzeitigen Bürgerbeteiligung im Kontext des Flächenthemas genutzt werden sollte.

Defizite:

Die Bedeutung von frühzeitiger Transparenz und Partizipation der Bürgerschaft für die Realisierungschancen, die Beschleunigung des Verfahrens und das Image des Vorhabens sind in der kommunalen Praxis insgesamt noch nicht hinreichend genug erkannt worden.

Vorschläge:

- 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.

4 Das Personaltableau

Strategisches Flächenressourcenmanagement stellt besondere Anforderungen an die mit dieser Aufgabe betrauten Mitarbeiter. Mit Blick auf die Diversität der möglichen Organisationsstrukturen variieren die wahrzunehmenden Aufgaben eines Flächenressourcenmanagers. In kleinen Kommunen sind ggf. selbst Planungen und Ausschreibungen, Vertragsmanagement und Baubegleitung mit zu übernehmen, in großen Städten stehen zunehmend ämterübergreifende Koordinationsaufgaben im Vordergrund. Das Anforderungsprofil für eine qualifizierte Person, die in einer Kommune für effizientes Flächenressourcenmanagement verantwortlich sein soll, muss 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.

Die Anforderungen an einen solchen „Flächenressourcenmanager“, als Amtswalter einer nachhaltigen kommunalen Flächenhaushaltspolitik, wären also sehr stark auch ämter- und akteursübergreifend geprägt.

5 Organisationsstrukturen im Praxistest – Prüffragen für ein effizientes Flächenressourcenmanagement

Von der Ausgangslage des Flächenressourcenmanagements her hat zunächst einmal jede Kommune im bundesgesetzlichen Planungsauftrag einer nachhaltigen Stadtentwicklung die Verpflichtung, die jeweilige, am besten auf ihre spezifische Situation passende Organisationsstruktur (kommunal, interkommunal oder unternehmerisch) für ein zielgerichtetes und erfolgreiches Flächenressourcenmanagement auszuwählen. Eine nachhaltige

Flächenhaushaltspolitik im Dialog mit den entscheidungsrelevanten öffentlichen wie privaten Partnern vor Ort und ein hieraus entwickeltes Flächenressourcenmanagement ist daher mehr als nur eine kommunalpolitische Option. Hierfür ist es vielfach möglich, auf erprobte, gängige Organisationsstrukturen zurückzugreifen. In der Regel werden vor dem jeweiligen lokalen oder auch regionalen Hintergrund unterschiedliche organisatorische Varianten als taugliche Lösungsansätze zur Diskussion stehen.

Entscheidend ist für den Auswahlprozess, dass sich die präferierte Organisationsstruktur – sei sie nun nach Lage vor Ort im Rahmen der Regelverwaltung, in interkommunalen oder unternehmerischen Strukturen gewählt – an den Anforderungen eines effizienten Flächenressourcenmanagements messen lassen kann.

Die nachfolgenden „Prüffragen“ können der Kommune im Sinne einer „Checkliste“ Kriterien an die Hand geben, die bei der Auswahl einer geeigneten Organisationsstruktur für ein effizientes Flächenressourcenmanagement Orientierungs- und Handlungshilfe sind.

P 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.

- 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?

P 2: Die Organisation zum Flächenressourcenmanagement ist dauerhaft verankert. Die eingerichteten Verfahrensabläufe sind nicht nur auf ein Einzelvorhaben bezogen und können als Routinevorgang angesehen werden.

- 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 verwaltungstechnische 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?

P 3: Die Organisation hat Zugang zu aktuellen Flächeninformationen, wie etwa Flächen-, Bauland-, Altlasten- und Baulückenkataster.

- Hat die Organisation unproblematisch Zugriff auf die o.g. für das Flächenressourcenmanagement relevanten Datenbanken?¹⁰⁸
- Kann intern auf ein mit liegenschaftsbezogenen Flächeninformationen verbundenes Flächenmanagementsystem zugegriffen werden?
- Kann die Organisation auf ein aktuelles Baulandkataster zugreifen oder ggf. dieses in Eigenregie aufbauen und pflegen?

P 4: Alle prozesssteuernden Entscheidungen und rechtlichen Weichenstellungen (Umwelt-, Planungs-, Vergabe- und Organisationsrecht) sind in einer leitenden Stelle der Organisation gebündelt.

- 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?

¹⁰⁸ 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 Gemeindefirtschaftsrechts (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?¹⁰⁹
 - 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 Körperschaftssteuer?

¹⁰⁹ 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.

- o Möglichkeiten und Vorteile des Vorsteuerabzugs, insbesondere bei hohen anfänglichen Investitionen?
- o Körperschaftssteuerrechtliche 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)?

P 5: Die Schnittstellen zu anderen Fachbehörden (Umwelt, Denkmalpflege, ggf. Fachplanungsträger etc.) sind festgelegt und somit die Grundlage für eine funktionierende Zusammenarbeit.

- 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?

P 6: Die Organisation ist in der Lage, die Federführung bei der Durchführung von Flächenrecyclingmaßnahmen (einschließlich Flächenerwerb) zu übernehmen und die Wirtschaftlichkeit sicherzustellen.

- 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?

P 7: Die Organisation hat intern oder extern Zugriff auf die erforderlichen technischen, verwaltungsfachlichen und rechtlichen Kompetenzen bei der Durchführung von Flächenrecyclingmaßnahmen.

- 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)?

P 8: Grundstückseigentümer, Projektentwickler, Banken und andere projektrelevante private Akteure haben in der Organisation einen zentralen Ansprechpartner.

- 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?

P 9: Die Öffentlichkeit wird aktiv über Kommunikationsverfahren in ein Flächenmanagement eingebunden.

- 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?¹¹⁰
- 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?

¹¹⁰ 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

- Ist geplant, einen Gebietsmanager zu verankern, der für interdisziplinäre Aspekte in der Kommunikation (gestalterisch, planerisch, sozial und technisch) verantwortlich ist?

P 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.

- 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?

6 Zusammenfassung

Die dem Gutachten zugrundeliegenden Fallstudien haben aufgezeigt, dass sich einige Kommunen schon auf dem Weg zu einer nachhaltigen Flächenhaushaltspolitik befinden und ihre Planungs- und Organisationsstrukturen den neuen Bedürfnissen anpassen können.

Der hier vorgestellte Praxistest und Ratgeber zeigt praktikable Lösungs- und Verbesserungsansätze in bestehenden oder weiter zu entwickelnden kommunalen oder interkommunalen Strukturen auf. Diese Ansätze können in Organisation und Verfahren zur Umsetzung eines effizienten Flächenressourcenmanagements in Kommunen beitragen. Dieser Ratgeber macht deutlich, dass gerade im Rahmen der kommunalen Planungshoheit zentrale Weichenstellungen für die Praxis möglich sind. Allerdings ist nach wie vor darauf hinzuweisen, dass auch die übergeordneten flächenpolitischen Rahmenbedingungen in Bund und Ländern stärkere Steuerungswirkung und Anreize zeitigen müssen, soll eine nachhaltige Flächenkreislaufwirtschaft wirklich realisiert werden.

Weiterführende Literatur und Links

- Bayerisches Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen, Kommunales Flächenressourcen-Management, Arbeitshilfe, 2. Aufl. 2003, http://www.lfu.bayern.de/umweltkommunal/flaechenmanagement/kommunales_frm/index.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/BWC20022Sber.pdf?command=downloadContent&filename=BWC20022Sber.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/BWC20023Sber.pdf?command=downloadContent&filename=BWC20023Sber.pdf&FIS=161>
- Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume des Landes Schleswig-Holstein 2011: Kommunales Flächenmanagement. Erhebung von Potenzialflächen. Arbeitshilfe, Kiel.
- Müller-Herbers, Sabine, Frank Molder: 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.