

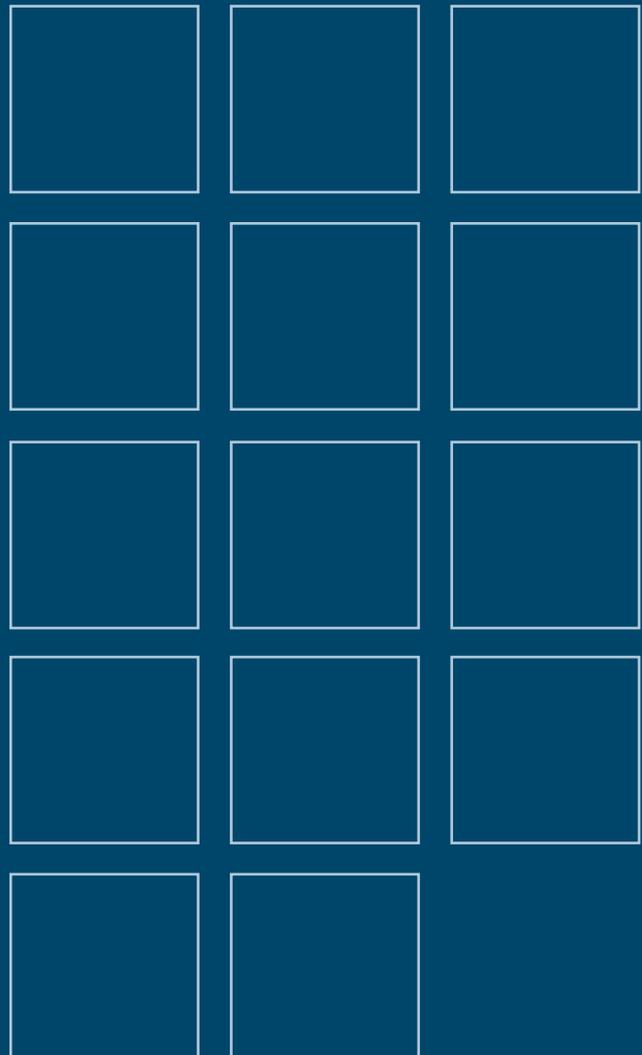
Bundesamt  
für Bauwesen und  
Raumordnung

ExWoSt-Informationen 25/2

# Fläche im Kreis

Kreislaufwirtschaft in der  
städtischen/stadtregionalen  
Flächennutzung

Ein ExWoSt-Forschungsfeld



Experimenteller Wohnungs- und Städtebau (ExWoSt) ist ein Forschungsprogramm des Bundesministeriums für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (BMVBW) und wird betreut vom Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR).

## „Fläche im Kreis“ – Vor dem Start der Planspiele

Sehr geehrte Leserin,  
sehr geehrter Leser,

die **Flächeninanspruchnahme** sinkt weiter. Im Jahr 2003 waren es durchschnittlich 93 ha/Tag im Bundesgebiet, davon weniger als die Hälfte für Bauflächen. Es wird weniger gebaut, dies gilt besonders für den öffentlichen Bau und den Wirtschaftsbau. Mangels Nachfrage fallen immer mehr Siedlungsflächen dauerhaft brach. Bestandsflächen sind der Grundstoff für die künftige Stadtentwicklung. Diese Ressource systematisch für neue Nutzungen einzusetzen, langfristige Fehlinvestitionen im Außenbereich zu vermeiden und die Flächennutzung am Kreislaufgedanken zu orientieren, ist eine adäquate Antwort auf die demographischen und wirtschaftsstrukturellen Veränderungen.

Das **ExWoSt-Forschungsfeld** „Fläche im Kreis“ verfolgt hierzu einen strategischen Managementansatz. Mit Planspielen werden insbesondere Lösungsansätze zur Realisierung der flächenpolitischen Reduktionsziele des Bundes – „30-ha-Ziel“ sowie die Stärkung der Innenentwicklung – im Rahmen einer stadtregionalen Flächenkreislaufwirtschaft entwickelt. Diese Linie wird durch den Städtebaulichen Bericht sowie den Fortschrittsbericht zur Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung, aber auch vom Rat für nachhaltige Entwicklung unterstützt.

Vor einem Jahr haben wir Ihnen in der ersten Ausgabe der ExWoSt-Informationen zu „Fläche im Kreis“ das Forschungsfeld vorgestellt. Seitdem

ist viel passiert: Die Teilnehmer an den Planspielen wurden ausgewählt. Mehr als 60 Regionen waren an den bis Mitte 2006 laufenden Planspielen interessiert. Nach Beratung und öffentlicher **Ausschreibung** bewarben sich 37 Regionen. Vier Stadtregionen und eine Stadt wurden ausgewählt: die StadtRegion Stuttgart, die Region Mölln, die Region Rheinhessen-Nahe, die Stadt Duisburg und die Planungsregion Nordthüringen. Diese Regionen bilden ganz unterschiedliche Probleme ab: vom Siedlungsdruck einer dynamischen Metropolregion bis hin zum anhaltenden Strukturwandel und Stadtumbau, von Freiflächenverlust bis zur Renaturierung nicht vermarktbare Bauflächen. Allen Regionen gemeinsam sind motivierte **Akteure**, die eine bestandsorientierte Flächennutzung als Entwicklungschance ansehen.

Die Planspiele beginnen im Juni 2005. Auf der **Starterveranstaltung** am 14. Dezember 2004 in Bonn unterzeichneten die Planspielregionen und das BBR eine Grundsatzvereinbarung und verständigten sich zusammen mit der Forschungsgruppe auf einen Zeitplan der Planspiele. Derzeit werden regionspezifische **Arbeitsprogramme** für verschiedene Handlungsfelder der Flächenkreislaufwirtschaft erarbeitet wie z.B. Planung, Information, Kooperation, Förderprogramme oder Rechtsetzung. Einen wichtigen Praxisinput geben die Ermittlung der Ausgangssituation, die Erfassung von Flächenpotenzialen und erste Akteursbefragungen in den Stadtregionen.

Nach **Unterzeichnung einer Zielvereinbarung** auf den Auftaktveranstaltungen vor Ort im Juni 2005 geht es dann in die Planspiele. Das Planspiel-Konzept und die Erwartungen an die Planspiele stellen wir Ihnen in diesem Heft vor. Das Forschungsfeld kommt damit in seine konkrete Umsetzungsphase.

Ihr



Dr. Fabian Dosch  
für das Projektteam

# Fläche im Kreis



## **4 Flächenkreislaufwirtschaft – Rahmenbedingungen und Strategien**

4 Instrumente und Chancen des  
Flächenkreislaufs

6 Flächennutzung im Kreislauf:  
Hemmnisse aus immobilien-  
wirtschaftlicher Sicht

8 Flächenkreislaufwirtschaft – ein  
neuer Politikansatz zur nachhaltigen  
und ressourcenschonenden  
Flächenentwicklung

## **11 Planspielregionen – Erwartungen an die Planspiele**

11 Bauflächenmanagement und  
Kooperation in der Planspielregion  
Stuttgart

14 Die Region Mölln auf dem Weg zu  
einer abgestimmten Siedlungs-  
entwicklung

17 Suburbanisierung – Landschafts-  
verlust – Konversion: Herausforde-  
rungen für das regionale Flächen-  
managementkonzept in der  
Planungsregion Rheinhessen-Nahe

20 Erfahrungen, Erfordernisse und  
Bedingungen für eine städtische  
Kreislaufwirtschaft – das Beispiel  
Duisburg

23 Durchführung von Planspielen zur  
Flächenkreislaufwirtschaft in der  
Planungsregion Nordthüringen

**26 Was passiert in den Planspielen?**

**28 Impressum / Kontaktadressen**

## Wachstum nach Innen

Stephan Reiß-Schmidt

### Instrumente und Chancen des Flächenkreislaufs

Künftiger Flächenbedarf kann nachhaltig nur durch „Wachstum nach Innen“ befriedigt werden. Die kompakte Stadt ist angesichts rückläufiger Einwohnerzahlen und der steigenden Zahl alter Menschen auch zur Sicherung der Infrastrukturversorgung im Nahbereich ohne Alternative.

Außenentwicklung wäre vielleicht für heute noch „wachsende Stadtregionen“ kurzfristig verlockend, aber langfristig ein Standortnachteil – und wegen der „Schattenkosten“ der Infrastruktur eine teure Hypothek.

#### Wachstum und Stadtentwicklung

Fast 150 Jahre lang wuchsen mit der industriellen Entwicklung die meisten Städte Europas an Einwohnern, Arbeitsplätzen und besiedelter Fläche. Stadtentwicklung und eine radiale oder ringförmige Stadterweiterung nach Außen schienen lange Zeit Synonyme zu sein. Heute sind wachsende Stadtregionen wie Hamburg, Köln, Rhein-Main, Stuttgart oder München eher die Ausnahmen.

Mit der Krise der Montanindustrie begannen Mitte des letzten Jahrhunderts zuerst in Nordengland, in Nordfrankreich und im Ruhrgebiet Städte dramatisch zu schrumpfen. Riesige Flächen wurden zu Brachland mitten in der Stadt. Durch steigenden spezifischen Flächenbedarf je Einwohner und Arbeitsplatz sowie für Infrastrukturen wuchs die Siedlungsfläche in allen deutschen Städten – auch ohne Zuwächsen an Einwohnern und Arbeitsplätzen – in den letzten 50 Jahren überproportional. Gleichzeitig sank die funktionale Dichte: immer weniger Menschen wohnen (in immer kleineren Haushalten und auf immer größerer Wohnfläche) und arbeiten (auf immer mehr Werkstatt- oder Bürofläche) auf einem Quadratkilometer Stadt. Dies hat gravierende Folgen für die Nutzung des öffentlichen Raumes, für die Tragfähigkeit von öffentlichem Nahverkehr, Einzelhandel und sozialer Infrastruktur: weitere Wege, mehr Autonutzung und damit weitere Flächeninanspruchnahme sind die Folgen.

#### Flächenmanagement

Eine konsequente Flächenkreislaufwirtschaft bedarf aktiver und gezielter Umsetzungsstrategien neben der klassischen Stadtentwicklungs- und Bauleitplanung. „Strategisches Flächenmanagement“ steuert und optimiert die Flächennutzung und Baulandproduktion nach städtebaulichen, sozialen, wirtschaftlichen und ökologischen Kriterien in Bezug auf Menge, Qualität und Lage. Flächenmanagement ist ein kommunikativer/kooperativer Prozess. Zum strategischen Flächenmanagement gehören vor allem folgende Handlungsfelder und Instrumente:

- Ressortübergreifende Informationssysteme, Flächenmonitoring, ressortübergreifende Lenkungs-/Projektgruppen;
- Kombination hoheitlicher (z.B. Bauleitplanung, Umlegung) und privatrechtlicher Instrumente (z.B. Verträge);
- Verfahrensgrundsätze der „Sozialgerechten Bodennutzung“, Städtebauliche Verträge zur Finanzierung der entwicklungsbedingten Infrastrukturkosten;
- Aktive Bodenwirtschaft durch kommunale Bodenfonds, z.B. zur Wirtschaftsförderung, für Ausgleichsmaßnahmen (Öko-Konto) oder für Infrastruktur (Gemeinbedarfsflächen-Pool);
- Aktivierungsstrategien für brachliegende Bundesliegenschaften, z.B. durch Rahmenvereinbarungen über die Folgenutzung ehemaliger Bahn- und Militärfächen;

Der Deutsche Städtetag hat 2002 Positionspapier „Strategisches Flächenmanagement und kommunale Bodenwirtschaft“ herausgegeben, das sich mit diesen Fragen ausführlich auseinandersetzt.

#### Chancen der kompakten Stadt

Stadtentwicklung, die auf eine (Wieder)Nutzung bestehender Flächenpotenziale und damit auf ein „Wachstum nach Innen“ setzt, bietet Vorteile für die Qualität und Nachhaltigkeit von Stadtregionen – wie die folgende Übersicht ohne Anspruch auf Vollständigkeit zeigt:

#### Stadtwirtschaftlich

- Nutzung vorhandener technischer und sozialer Infrastruktur bzw. des ÖPNV – verbesserte Auslastung und Wirtschaftlichkeit, Abflachung von Bedarfsspitzen.
- Teilweise Refinanzierung von Verlagerungs- bzw. Neuerrichtungskosten durch höherwertige Folge-nutzung zentraler Grundstücke, z.B. Messeverlagerung München, Stuttgart.
- Erhaltung bzw. Stärkung von Steuereinnahmen der Kernstadt durch Vermeidung der Abwanderung von Einwohnern und Betrieben.
- Erleichterung kommunaler Bodenpolitik durch Zwischenerwerb – ggf. im Rahmen von Entwicklungsmaßnahmen z.B. Gewerbe, Bahn, Kasernen.

### Immobilienwirtschaftlich

- Standort- und Adressenbildung, Steigerung von Immobilienwerten und -erträgen im Bestand.
- Reduzierung von Betriebskosten, Mobilitätskosten etc. durch räumliche Nähe und Integration.
- „Inkubatorfunktion“: insbesondere für Zwischennutzungen (Existenzgründer, soziale/kulturelle Nutzungen, Experimente u. a. m.).

### Ökologisch

- Verminderung von Flächeninanspruchnahme, Versiegelung, Zerschneidung etc.
- Reduzierung des Energieverbrauchs, der Lärm- und Luftbelastungen durch kürzere Wege.
- Verbesserung der Grünausstattung in dicht bebauten Gebieten.

### Sozial

- Schaffung differenzierter innerstädtischer Wohnangebote für unterschiedliche Nachfragergruppen und Lebensstile, z. B. Loftwohnen, Mehrgenerationenhäuser, familienorientiertes Wohnen.
- Verbesserung der sozialen Integration durch Dichte und Mischung.
- Alters- und familiengerechtes Wohnumfeld durch kürzere Wege, Nähe zu Versorgungseinrichtungen.

### Städtebaulich

- Reparatur früherer Fehlentwicklungen, z. B. Stärkung des Wohnens in der Innenstadt, Verbesserung der Freiflächenausstattung in dicht bebauten Quartieren.

- Wiederherstellung des Siedlungskontinuums und des vernetzten öffentlichen Raumes.
- Positive Umfelfeffekte für benachbarte Quartiere, neue urbane Qualitäten (z. B.: Wasserfront, City-Erweiterung u. a. m.), Stärkung von Identität und Image.

### Ausblick

Wie Beispiele aus München und vielen anderen (europäischen) Städten zeigen, ist die kompakte, nutzungsgemischte und sozial integrierende Stadt auch für die postindustrielle Wissensgesellschaft ein zukunftsfähiges Modell. Voraussetzungen für eine Flächenkreislaufwirtschaft müssen deshalb rasch verbessert werden, z. B. durch eine Revision von Umweltschutz- und Technikstandards, die Nutzungsmischung und Dichte erschweren/verhindern sowie durch den Abbau planerischer und steuerlicher Benachteiligungen des Flächenkreislaufs im Vergleich zur Neuinanspruchnahme – z. B. durch Mindest- statt Höchstwerten für die bauliche Dichte in der Baunutzungsverordnung, Differenzierungen bei der Grund- und Grunderwerbsteuer, Abschaffung der Eigenheimzulage, Streichung oder degressive Gestaltung der Entfernungspauschale.

Nachhaltige Siedlungsstrukturpolitik in Stadtregionen erfordert allerdings zur Umsetzung von Zielen der Regionalplanung auch interkommunale Kooperation und verantwortliches Handeln aller Träger der Planungshoheit.

Die bei den Akteuren vor Ort oft fehlende Akzeptanz von Innenentwicklung, Verdrängungseffekte im

Umfeld sowie die zeitlichen und rechtlichen Risiken des Flächenrecyclings (z. B. durch Altlasten, Entwidmung bei Bahnflächen) erfordern integrierte Stadtentwicklungskonzepte und eine intensive Bürgerbeteiligung. Flächenmanagement und Qualitätssicherung liegen in der Verantwortung der politisch legitimierten öffentlichen Planung und können nicht „privatisiert“ werden.

Die meist vernachlässigten „Schattenkosten“ von extensiver Außenentwicklung für Erschließung, Infrastrukturen und Mobilität, die die öffentliche Hand ebenso treffen wie private Haushalte und Unternehmen, müssen künftig bei der Diskussion von Planungsalternativen ermittelt und transparent dargestellt werden.

Stephan Reiß-Schmidt,  
Dipl.-Ing. DASL/SRL/ISoCaRP,  
Stadtdirektor,

ist Leiter der Hauptabteilung Stadtentwicklungsplanung im Referat für Stadtplanung und Bauordnung der Landeshauptstadt München.

## Nachfrage- impulse aus der Immobilien- wirtschaft

Dr. Rolf Scheffler, AENGEVELT Immobilien GmbH & Co. KG

### Flächennutzung im Kreislauf: Hemmnisse aus immobilienwirtschaftlicher Sicht

#### **Knappe Ressource: Nutzer**

Die Immobilienmärkte stehen vor neuen, völlig verändernden Herausforderungen. Knappe Ressourcen sind zunehmend nicht mehr die Flächenpotentiale sondern die Nutzer.

Einerseits hängt das mit erheblichen Veränderungen von Umfang und Struktur der Nachfrage nach Baulandflächen zusammen. Ursachen dafür sind die sich erheblich verändernden wirtschaftlichen und demographischen Rahmenbedingungen. Ein bereits weit über ein Jahrzehnt schwaches konjunkturelles Wachstum, stagnierende Beschäftigtenzahlen sowie zunehmende Standortverlagerungen von Arbeitsplätzen in produktiven und Dienstleistungsbereichen ins Ausland haben den Zusatz- und Erweiterungsbedarf an Baulandflächen für gewerbliche Nutzungszwecke nachhaltig reduziert. So hat sich im Zeitraum zwischen 1992 und 2004 der Flächenumsatz an unbebauten Liegenschaften in Deutschland etwa auf ein Viertel verringert. Auch bei noch längerfristigen Analysen zur Veränderung der Nachfrage nach Bauland im früheren Bundesgebiet zeigt sich, dass die Flächenumsätze seit den 60er Jahren tendenziell erheblich rückläufig waren.

#### **Erhöhtes Angebotspotenzial ...**

Andererseits erhöhte sich in den letzten Jahren das Angebotspotenzial an freigesetzten oder freisetzbaren Flächen. Es ist in vielen Teilmärkten deutlich größer als die marktwirksame Nachfrage. Die umfangreiche Freisetzung nicht mehr betriebs-

notwendiger Flächen hängt mit einem Umdenken bei großen Bestandshaltern hinsichtlich der Verwertung ihrer Immobilien zusammen. In Deutschland ist die Quote eigen genutzter Unternehmensimmobilien noch überdurchschnittlich hoch. Nach Schätzungen beläuft sie sich auf über 60 % aller gewerblich genutzten Flächen. Die damit verbundenen starken Standortbindungen werden zunehmend als Hemmnis der Unternehmensentwicklung betrachtet. Aufgrund von Umstrukturierungen und Standortkonzentrationen werden große Liegenschaften nicht mehr benötigt. Alte Standorte werden natürlich auch deshalb aufgegeben, weil sie den Anforderungen von Unternehmen zur Verbesserung ihrer Wettbewerbsfähigkeit nicht mehr genügen. Ungenutzte Brachflächen tragen nicht zur Verbesserung der Ertragssituation bei, sondern verursachen im Gegenteil erhebliche ständige Bewirtschaftungskosten.

Der Umfang militärischer Konversionsflächen ist durch die Veränderung der geopolitischen Lage sprunghaft gestiegen. Die Finanznot der öffentlichen Hand und gemeinnütziger Organisationen beschleunigt die Bemühungen, die ihnen gehörenden großen Liegenschaftsbestände besser zu verwerten. Desinvestmentstrategien haben aktuell eine Sonderkonjunktur.

#### **... auch in zentralen Lagen**

Für den größten Teil der zur Vermarktung anstehenden Grundstücke werden neue Nutzungskonzepte gesucht. Diese hohen Flächenpotenziale be-

finden sich nicht nur in Stadtrand- und ländlichen Lagen sondern in erheblichem Umfang auch in sehr entwicklungssträchtigen innerstädtischen Lagen. Beispiel sind alte Binnen- oder Seehäfenstandorte, große ehemalige Bahn-, Post- oder Telekomflächen. Damit stehen in wachsendem Umfang auch große Flächenpotentiale in zentralen Lagen zur Verfügung, die sich für die Ansiedlung sehr hochwertiger gewerblicher und Wohnnutzungsformen eignen.

Die Nachfragepotenziale für diese Nutzungsformen stagnieren allerdings in vielen Teilmärkten oder wachsen nur vergleichsweise langsam.

#### **Flächenumsätze durch Standortverlagerungen**

Flächenumsätze resultieren deshalb nur in geringem Maße aus der Vergrößerung der Anzahl der Nachfrager, sondern vor allem aus der Veränderung von strukturellen und räumlichen Nachfragepräferenzen. Logistiker verlagern ihre Standorte häufig an überregionale Verkehrsknotenpunkte am Rande oder außerhalb des Stadtgebietes. Im Einzelhandel setzen sich immer stärker großflächige Betriebsformen durch. Während in der Vergangenheit große Fachmarkttagglomerationen und Shopping-Center vor allem in den Randbereichen der Städte entstanden, haben sich die Nachfragepräferenzen in der jüngsten Vergangenheit stärker in Richtung Innenstadt verlagert. Allerdings sind Sättigungstendenzen bei häufig stagnierenden Einzelhandelsumsätzen unübersehbar, so dass es per Saldo immer stärker auch innerhalb des

Stadtgebiets nur zur Umverteilung der in Nutzung befindlichen Ladenlokale/Verkaufsflächen kommt.

#### **Standortwettbewerb durch Preis, ...**

Der Wettbewerb zwischen den Flächenanbietern hat sich vor diesem Hintergrund in den meisten Regionen erheblich verschärft. Innenstadtstandorte werden nicht per se für alle Nachfragegruppen für hochwertige Nutzungsformen als einzige oder immer beste Ansiedlungsalternative betrachtet.

Der Wettbewerb zwischen den Flächenangeboten in innerstädtischen, Stadtrand-, Umland- und ländlichen Lagen sowie Brach- und neu erschlossenen Flächen wird nicht zuletzt über die großen Grundstückspreisunterschiede entschieden.

Überzogene Kaufpreisforderungen der Eigentümer innerstädtischer Brachflächen verzögern oder verhindern oft eine mögliche marktgerechte Verwertung von Entwicklungspotenzialen. Die deutlich höheren Investitionskosten stehen häufig in keiner Relation zu den hier nachhaltig erzielbaren Erträgen.

#### **... Realisierungstempo und Investitionssicherheit**

Der Wettbewerb zwischen Neu- und Bestandsflächen wird jedoch nicht nur über den Preis, sondern vor allem auch über den Faktor Realisierungstempo und Investitionssicherheit entschieden. Die Untersuchung und Beseitigung von Bodenbelastungen ist dabei nur ein, allerdings nicht un-

wichtiger Aspekt. Dabei spielt nicht nur das Ausmaß der tatsächlichen Schadstoffbelastung eine wichtige Rolle, sondern vor allem die Verunsicherung potenzieller Investoren. Abschreckend wirken dabei die mit eventuellen Altlasten im Zusammenhang stehenden, schwer abschätzbaren zeitlichen Verzögerungen von Investitionen sowie das (wenn zum Teil auch unbegründete) Risiko mittel- und längerfristig zusätzlicher finanzieller Belastungen. Auch ist der Planungsvorlauf auf Altstandorten meist erheblich länger als auf neu erschlossenen Standorten.

#### **Wettbewerbsfähigkeit von Brachflächen**

Die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit von Brachflächen hängt deshalb von einer Vielzahl von Maßnahmen ab. Dazu gehören sowohl ein sehr flexibles, sich auf die sich schnell verändernden Marktanforderungen einstellendes Planungsinstrumentarium, als auch rechtliche und finanzielle Rahmenbedingungen, die Alteigentümer stimulieren, ihre Flächen zügig aufzubereiten und zu nachfragegerechten Preisen einer neuen Nutzung zuzuführen. Das schließt auch die Notwendigkeit ein, Brachflächen zeitweilig oder auch völlig vom Markt zu nehmen, um zur Gesundung von Angebots-Nachfrage-Relationen beizutragen.

Dabei ist zu berücksichtigen, dass hohe Kosten für einen strukturellen, längerfristigen Flächenleerstand nicht nur erhebliche negative Effekte für die Alteigentümer oder Investoren besitzen, sondern sich letztlich daraus

auch generelle ungünstige Markteffekte ergeben. Dazu zählen zum Beispiel die Verschlechterung des gesamten Marktimages und Entwertungen aller Immobilienbestände im Marktbereich.

#### **Nachfragegerechte Entwicklung von Brachflächen**

Um eine nachhaltige Entwertung von Anlagevermögen in Immobilien zu verhindern, ist eine nachfragegerechte, richtig „dosierte“ Entwicklung, Wieder-, Neu- und Umnutzung von Bestandsflächen eine entscheidende Voraussetzung.

Dr. Rolf Scheffler  
Geschäftsleitung  
Aengevelt Immobilien-Service  
www.aengevelt.com  
r.scheffler@aengevelt.com

# Flächenkreislaufwirtschaft – ein neuer Politikansatz

Autoren: Fläche im Kreis – Forschungsgruppe

## Flächenkreislaufwirtschaft – ein neuer Politikansatz zur nachhaltigen und ressourcenschonenden Flächenentwicklung

Der mit dem Begriff „Flächenkreislaufwirtschaft“ bezeichnete Politikansatz basiert auf drei Elementen:

- den Strategien und Instrumenten einer integrierten kommunalen Bodenpolitik,
- dem Leitbild der nachhaltigen und ressourcenschonenden Entwicklung des Raums sowie schließlich
- der Kreislaufwirtschaft als Prinzip der Flächennutzung und Flächenentwicklung.

Grundlage dieses neuen Politikansatzes ist ein neues Verständnis von Flächennutzung und Flächenentwicklung, dass von der Wiedernutzbarkeit von Flächen nach dem Prinzip einer Kreislaufwirtschaft ausgeht.

### Das Kreislaufprinzip

Die Flächenkreislaufwirtschaft stellt ein System von Planung, Nutzung, Nutzungsaufgabe, Brachliegen und Wiedereinbringen durch eine dauerhafte oder eine zeitlich befristete Zwischennutzung von Flächen dar. Prämisse einer Flächenkreislaufwirtschaft ist es, bestehende Flächenpotenziale zu mobilisieren und für neue Nutzungen gegenüber neu ausgewiesenen Flächen auf der „grünen Wiese“ vorrangig in Anspruch zu nehmen.

Die Flächenkreislaufwirtschaft ist ein offenes System. Zum einen werden (Brach)flächen, für die eine bauliche (Nach)nutzung dauerhaft nicht in Betracht kommt, aus dem Flächenkreislauf und damit auch aus der Siedlungs- und Verkehrsflächen-Statistik entlassen. Andererseits werden aber

auch Flächen auf der „grünen Wiese“ als neue Baugebiete entwickelt werden, wenn die verfügbaren Bestandspotenziale die konkrete Nachfrage aufgrund unabdingbarer Lage-, Erschließungs- und Größenpräferenzen nicht abdecken können. Ziel sollte es jedoch sein, die Neueinanspruchnahme von Flächen durch Entsiegelung oder Renaturierung von Flächen vollständig zu kompensieren. Vor allem in Städten und Regionen, in denen keine ausreichende Nachfrage nach Bauflächen besteht, um die vorhandenen Brachen und sonstigen baulichen Nutzungsmöglichkeiten im Siedlungsbestand zu aktivieren, ist ein Teil der Brachflächen aus dem baulichen Nutzungskreislauf auszugliedern, um sie freiraumbezogenen Nutzungen zuzuführen.

### Leitbild

Das Leitbild „Flächenkreislaufwirtschaft“ basiert auf den Prinzipien einer nachhaltigen, die natürlichen Ressourcen erhaltenden Nutzung der Ressource „Boden“ und greift damit die flächenpolitischen Ziele der Bundesregierung auf. Diese lassen sich in qualitative und quantitative Ziele untergliedern. Die quantitativen Ziele enthalten ein konkretes Mengenziel, das eine deutliche Reduzierung des bisherigen Flächenverbrauchs erforderlich macht. Die qualitativen Ziele erfordern die Schonung des Außenbereichs durch Innenentwicklung sowie eine Aufwertung von Siedlungsflächen. Darüber hinaus sind die durch Flächennutzungen beeinträchtigten natürlichen Funktionen stärker zu schützen. Die praktische Umsetzung dieser Ziele erfordert eine verän-

derte Nutzungsphilosophie der Flächeninanspruchnahme, die sich verkürzt in der Formel „Vermeiden – Verwerten – Ausgleichen“ zusammenfassen lässt.

Mit dem Leitbild der Flächenkreislaufwirtschaft werden vielfältige Ziele aufgegriffen und gebündelt. Hierzu zählen z.B. die folgenden:

- Revitalisierung der Innenstädte im lokalen sowie der Kernstädte im regionalen Maßstab,
- flächensparende Siedlungsentwicklung,
- bessere Auslastung der verkehrlichen, Ver- und Entsorgungs- sowie sozialen Infrastruktur (Erhöhung der Flächeneffizienz),
- langfristige Offenhaltung von Planungsspielräumen,
- Berücksichtigung von Bodenqualitäten bei der Standortwahl,
- Schaffung verkehrsarmer Raumstrukturen,
- Sicherung und Entwicklung von Freiräumen.

Die in vielen Kernstädten zu verzeichnenden Schrumpfungstendenzen führen zum einen zu einer strukturellen Minderauslastung bestehender Infrastrukturen, deren fixe Kosten von einer geringer werdenden Zahl von Infrastruktur-Nutzern zu tragen sind. Zum anderen relativieren sich die fiskalischen Nettoeffekte der Neuausweisung von Wohngebieten für die kommunalen Haushalte durch Mehreinnahmen aus Steuern und dem kommunalem Finanzausgleich, wenn sie den Kosten für bauliche und verkehrliche Erschließung, soziale Infrastruktur und erhöhten Umlagen (Kreis, Amts-/Samtgemeinde) gegen-

über gestellt werden. Dieses Effizienz-Dilemma lässt sich nur mit einer kreislauforientierten Flächennutzung überwinden.

### Integrativer Politikansatz

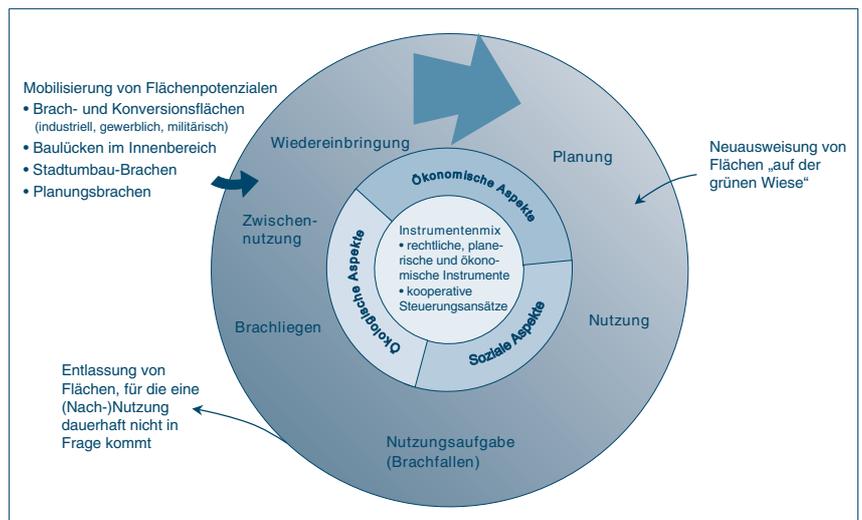
Flächenkreislaufwirtschaft ist ein integrativer Politik- und Steuerungsansatz, der der Umsetzung des oben beschriebenen Leitbilds dient. Der integrative Politikansatz drückt sich zum einen darin aus, dass das gesamte Spektrum der unterschiedlichen Politik- und Handlungsfelder einbezogen ist. Zum anderen setzt der integrative Politikansatz der Flächenkreislaufwirtschaft sowohl auf lokaler als auch auf regionaler Ebene an.

#### Integration unterschiedlicher Politik- und Handlungsfelder

Die Siedlungsflächenentwicklung wird von zahlreichen Faktoren beeinflusst. Daher erfordern das Leitbild der Flächenkreislaufwirtschaft und die Erreichung der flächenpolitischen Ziele ein Zusammenwirken von Strategien und Maßnahmen aus verschiedenen Handlungsfeldern sowie einen entsprechend kombinierten Instrumenteneinsatz.

Hierbei sind die folgenden Handlungsfelder einer stadregionalen Flächenkreislaufwirtschaft zu nennen:

- **Informationen:** Unter dem Handlungsfeld „Informationen“ werden Instrumente zusammengefasst, die darauf gerichtet sind, die Entscheidungen von Akteuren des Bodenmarktes im Sinne einer Flächenkreiswirtschaft zu qualifizieren: die Nachfrager nach Grund-



Flächenkreislaufwirtschaft – Phasen- und Potenzmodell

stücken, die Eigentümer von brachliegenden oder gering bebauten Innenbereichsgrundstücken und die Kommunen in ihrer Funktion als Träger der wesentlichen Entscheidungen über die Flächennutzung. Weiterhin gehören auch bewusstseinsbildende informatorische Instrumente zu diesem Handlungsfeld.

- **Planung:** Das Handlungsfeld Planung umfasst sowohl förmliche als auch informelle Planungen, d.h. auch Stadtentwicklungs- und Stadtbaukonzepte, Quartiers- und Standortkonzepte etc. Erfasst werden zudem lokale Instrumente wie die Flächennutzungsplanung oder die Aufhebung von Bebauungsplänen ebenso wie überkommene und regionale Planungen, z.B. die Regionalplanung oder regionale Entwicklungskonzepte.
- **Kooperation:** Das Handlungsfeld Kooperation umfasst institutionali-

sierte, förmliche Kooperationen, z.B. in Form gemeinsamer Rechtsträger unterschiedlicher Akteure, ebenso wie informelle Kooperationen, etwa Abstimmungen. Es schließt außerdem kooperative Instrumente zwischen öffentlichen Trägern, z.B. interkommunale Gewerbeflächen, ebenso ein wie öffentlich-private Kooperationen, etwa gemischtwirtschaftliche Grundstücksentwicklungsgesellschaften.

- **Organisation/Management:** Dieses Handlungsfeld fasst organisatorische Instrumente zusammen, z.B. die Einrichtung von regionalen oder verwaltungsinternen Stabstellen oder Arbeitsgruppen für die Flächenkreislaufwirtschaft, die Koordinierung von Verwaltungsverfahren mit Flächenkreislaufbezug oder von unterschiedlichen personellen Kompetenzen etc.

- **Investitionen und Förderprogramme**, Budget (z.B. in Flächenerwerb, und Flächenaufbereitung): In diesem Handlungsfeld werden sowohl bestehende Bundes- und Landesförderprogramme als auch die Einführung neuer, z.B. kommunaler oder regionaler Förderprogramme für Flächenaufbereitung oder öffentlicher Grundstücksfonds erfasst.
- **Vermarktung**: Hierzu zählen aktive Vermarktungsstrategien für Innenbereichsflächen (z.B. über zielgruppenspezifische Vermarktungskonzepte, Erbringung von Zusatzleistungen wie Finanzierungsvermittlung etc.), die Einbindung der Immobilienwirtschaft in die Vermarktung unter Ausrichtung auf die Flächenkreislaufwirtschaft oder die Verbesserung der reaktiven Vermarktung im Hinblick auf die Flächenkreislaufwirtschaft (z.B. über die Schaffung einheitlicher Anlaufstellen für Grundstücksnachfrager).
- **Rechtsetzung und Anordnungen**: Das Handlungsfeld Rechtsetzung und Anordnung umfasst nicht die planerisch-gestaltenden Instrumente zur Beeinflussung des Flächenverbrauchs, sondern vorwiegend hoheitliche Instrumente zur Anwendung im Einzelfall. Dazu gehören z.B. Befristungen von Nutzungsmöglichkeiten im Einzelfall, Baugebote oder die Zuordnung naturschutzrechtlicher Ausgleichsmaßnahmen.

Eine trennscharfe Abgrenzung zwischen diesen Handlungsfeldern ist nicht möglich und auch nicht sinnvoll. Vielmehr wirken Aktivitäten in diesen Handlungsfeldern als Elemente einer in sich abgestimmten Flächenkreislaufwirtschaft und sind naturgemäß aufeinander bezogen. In jedem der vorgenannten Handlungsfelder besteht eine Vielzahl unterschiedlicher instrumenteller Optionen, die in unterschiedlicher Weise zusammenwirken und die in Abhängigkeit von den Ausgangsbedingungen, den konkreten Problemen und Zielen sehr unterschiedlich wirken können.

*Integration/Koordination lokaler und regionaler Steuerungsansätze*

Der integrative Politikansatz der Flächenkreislaufwirtschaft erfordert auch die koordinierte Nutzung lokaler und regionaler Steuerungsansätze. Dabei werden im Unterschied zu einem bislang eher auf städtischer Ebene ansetzenden Management die zahlreichen wirtschaftlichen und infrastrukturellen Verflechtungen, Wanderungsbewegungen und Pendlerbeziehungen und die daraus resultierenden Flächenansprüche auf der stadtrationalen Ebene erfasst und berücksichtigt.

*Einbeziehung privater Akteure*

Schließlich ist es Kennzeichen des integrativen Politikansatzes der Flächenkreislaufwirtschaft, den privaten Sektor, d.h. die Immobilienwirtschaft, Industrie, Gewerbe und Handel sowie verschiedene gesellschaftliche Gruppen in die Strategien und Maßnahmen der Flächenentwicklung einzubinden. Ein Kennzeichen der Flächenkreislaufwirtschaft im Unterschied zu herkömmlichen isolierten Ansätzen besteht darin, diese unterschiedlichen Akteure einzubeziehen, um deren unterschiedliche Anreizsituationen in adäquater Weise berücksichtigen und deren ökonomische und soziale Potenziale möglichst effektiv im Sinne der flächenpolitischen Ziele zur Entfaltung kommen zu lassen.

Für die Forschungsgruppe:  
 Thomas Preuß  
 Deutsches Institut für Urbanistik  
 preuss@difu.de

## Die Planspielregion Stuttgart

Robert Schulze Dieckhoff

### Bauflächenmanagement und Kooperation in der Planspielregion Stuttgart

Die am Planspiel teilnehmende StadtRegion Stuttgart besteht aus den Städten Stuttgart, Filderstadt und Ostfildern und repräsentiert eine Bevölkerung von 655 950 Einwohnern (2001) auf 269 km<sup>2</sup> Fläche.

Sie ist damit ein Ausschnitt aus der im Verband Region Stuttgart zusammengefassten Gesamtregion, einem hoch verdichteten Agglomerationsraum mit hoher wirtschaftlicher Dynamik und steigenden Bevölkerungszahlen.

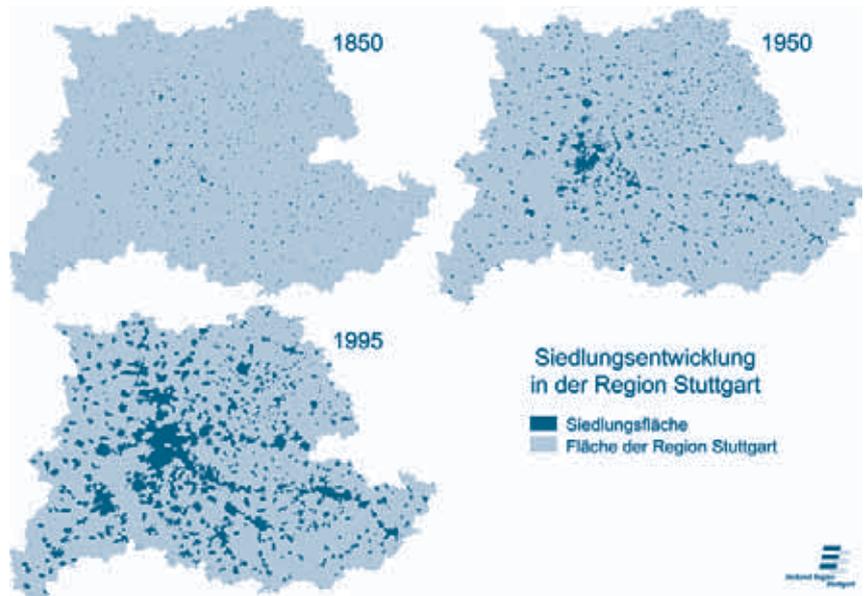
#### Die Region Stuttgart – eine der am stärksten verdichteten Stadtregionen Europas

In der Region Stuttgart leben 2,6 Mio. Einwohner auf einer Fläche von 3 654 km<sup>2</sup>, das sind 25 % der Bevölkerung auf 10 % der Fläche des Landes Baden-Württemberg. Im Umkreis von 200 km leben 21,5 Mio. Menschen, fast doppelt so viel wie im gleichen Radius um München, Hamburg oder Berlin.

Mit einer Einwohnerdichte von 720 Einwohnern pro km<sup>2</sup> liegt die Region deutlich über der Dichte anderer deutscher Metropolregionen wie München (445 Ew./km<sup>2</sup>) oder Frankfurt (557 Ew./km<sup>2</sup>) und ist neben den Regionen Zuid Holland/Den Haag und Ile-de-France/Paris eine der am stärksten verdichteten Stadtregionen Europas.

#### Raum- und Siedlungsstruktur

Kennzeichen der Region Stuttgart sind neben der dichten Besiedlung die kleinteilige und polyzentrische Raum- und Siedlungsstruktur und ganz unterschiedliche Landschafts- und Freiräume. Das Oberzentrum



Quelle: Verband Region Stuttgart, 2005

Abbildung 1: Entwicklung von Siedlungsflächen in der Region Stuttgart

Stuttgart (ca. 600 000 Ew.) ist von einem Kranz selbstbewusster Mittelzentren (Ludwigsburg, Kornwestheim, Esslingen, Waiblingen, Sindelfingen, Böblingen, Fellbach – mit ca. 40 000 bis 100 000 Ew.) umgeben.

Die Verflechtung der einzelnen Zentren innerhalb der Region ist aufgrund dieser polyzentrischen Siedlungs- und Wirtschaftsstruktur deutlich stärker als in monozentrierten Verdichtungsräumen. Sie gilt als wichtige Grundlage für ein ausgewogenes wirtschaftliches, soziales und landschaftsverträgliches Gefüge innerhalb der Region.

Diese kleinteilig vernetzte Raum- und Siedlungsstruktur begünstigt die zunehmende Suburbanisierung und Zersiedlung des Landschaftsraumes.

So hat z. B. die Bevölkerung in der Region Stuttgart von 1965 bis 2000 um

23 % zugenommen (von 2,13 Mio. auf 2,61 Mio. Ew.), im gleichen Zeitraum wuchs aber die Siedlungsfläche um 88 % von 41 300 ha auf 77 400 ha.

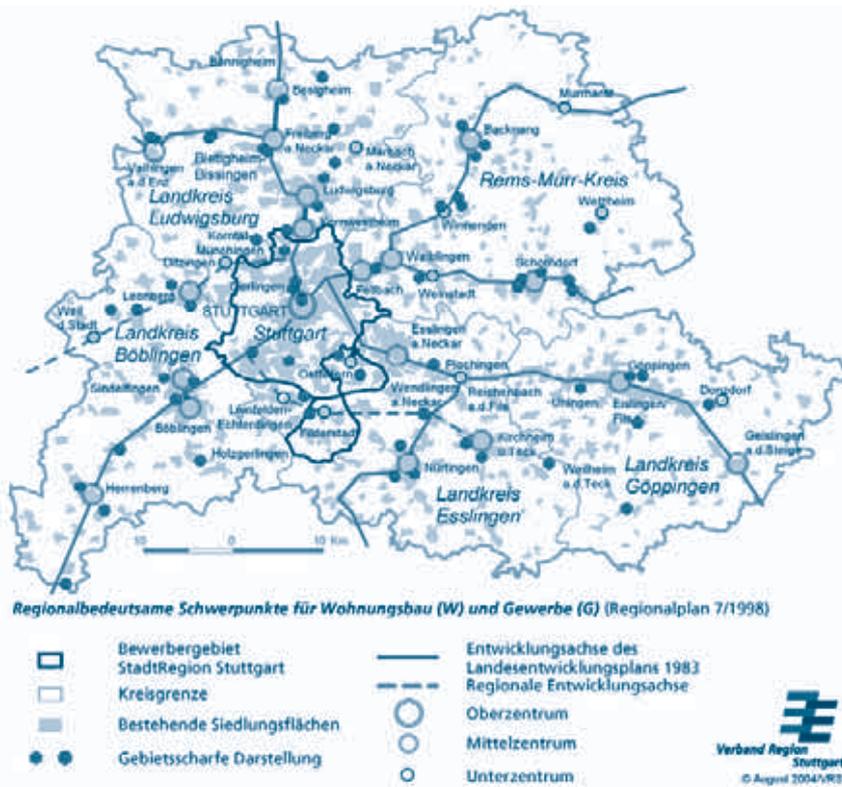
#### Reduzierung der Flächeninanspruchnahme – eine Herausforderung für die Wachstumsregion

Für die Region Stuttgart werden auch in der näheren Zukunft noch Bevölkerungszuwächse erwartet. Damit sich dabei die Entwicklung der vergangenen 35 Jahre nicht linear fortsetzt, sind eine Reduzierung der Flächeninanspruchnahme, der Schutz der Freiräume und die Steuerung der Siedlungsentwicklung dringend geboten. Anerkanntes Fundament der zukünftigen räumlichen Entwicklung ist das Bekenntnis zum Prinzip der Nachhaltigkeit.



Foto: Ute Schmidt-Contag

Bestehendes Innenentwicklungspotenzial –  
Blick auf das Projektgebiet



Quelle: Verband Region Stuttgart, 2004

Abbildung 2: Lage der „StadtRegion Stuttgart“ in der Gesamtregion

Vor diesem Hintergrund sind die bestehenden Ansätze eines kommunalen und regionalen Flächenmanagements sowie die Wiedernutzung von Brachflächen weiter zu fördern und in regionaler Kooperation zu vertiefen.

Die Landeshauptstadt Stuttgart hat hier mit ihrem Projekt NBS (Nachhaltiges Bauflächenmanagement Stuttgart) eine Vorreiterrolle. Derzeit werden diese Erfahrungen mit dem Projekt MORO-RESIM (Modellvorhaben

der Raumordnung „Nachhaltiges Regionales Siedlungsflächenmanagement Verband Region Stuttgart“) auf die Region übertragen. Das Prinzip „Vorrang der Innenentwicklung“ erfordert deutlich größere Anstrengungen aller Beteiligten bei der Mobilisierung der möglichen Nachverdichtungs-, Umnutzungs- und Wiedernutzungspotenziale in den bereits bebauten Gebieten in den einzelnen Kommunen.

### Planspiel „Fläche im Kreis“ – Kooperation „StadtRegion Stuttgart“

Die Landeshauptstadt Stuttgart, die Nachbarstädte Filderstadt und Ostfildern sowie der Verband Region Stuttgart haben sich als StadtRegion Stuttgart mit dem Projektziel beworben, im Rahmen von Planspielen mit ausgewählten an der Stadtentwicklung beteiligten Personen und Institutionen Lösungsansätze und Instrumente zur Umsetzung einer städtischen oder stadtreionalen Flächenkreislaufwirtschaft zu testen.

In den beteiligten Städten und beim Verband Region Stuttgart ist eine positive Grundstimmung für die Eindämmung des Flächenverbrauchs vorhanden und es gibt bereits heute innovative und qualifizierte Ansätze zur Minderung der Flächeninanspruchnahme und Qualifizierung der Siedlungsentwicklung im Sinne einer Flächenkreislaufwirtschaft.

Im Spannungsfeld unabhängig agierender Kommunen im Stadt-Umland-Bereich versprechen sich die Bewerber der StadtRegion Stuttgart aus der wissenschaftlichen Untersuchung und den Planspielen Erkenntnisse, die die interkommunale Abstimmung fördern und auch auf andere Räume übertragen werden können. Fragestellungen die im Planspiel abgearbeitet werden könnten sind:

1. Strategien, Instrumente und Verfahren zur Umsetzung einer Flächenkreislaufwirtschaft in der StadtRegion Stuttgart:
  - Chancen einer wieder belebten gemeinsamen Flächennutzungsplanung im Kern der Region?



Foto: Ute Schmidt-Contag

Filderlandschaft und Filderstädter Ortsteile  
Sielmingen und Bernhausen

- Kontingentierung im Rahmen der Flächennutzungsplanung,
  - gemeinsames Flächenmanagement,
  - Lenkung des Wettbewerbs im Bereich Einzelhandel,
  - Initiierung/Umsetzung interkommunaler Gewerbegebiete.
2. Kooperation:
- Finanzierungs- und Ausgleichsmechanismen für erfolgreiche Kooperation,
  - Förderprogramme zur direkten Förderung interkommunaler Kooperation,
  - interkommunale Wohnungsversorgung,
  - projektbezogene Kooperation,
  - Kooperation zur gemeinsamen Strategieentwicklung von Kommunen. Abstimmung strategischer Entwicklungsziele und -prioritäten zwischen den Gemeinden.

3. Sicherung und Entwicklung von Landschaft und Freiraum:
- Sicherung der Landwirtschaft,
  - Sicherung und Entwicklung von ergänzenden Landschaftsfunktionen z.B.: für Erholung, Klima, Wasser, Boden oder Flora/Fauna.

Entwicklung der Siedlungs-/Verkehrsflächen, der Bevölkerung und der Beschäftigung in der Region Stuttgart (1974 = 100)

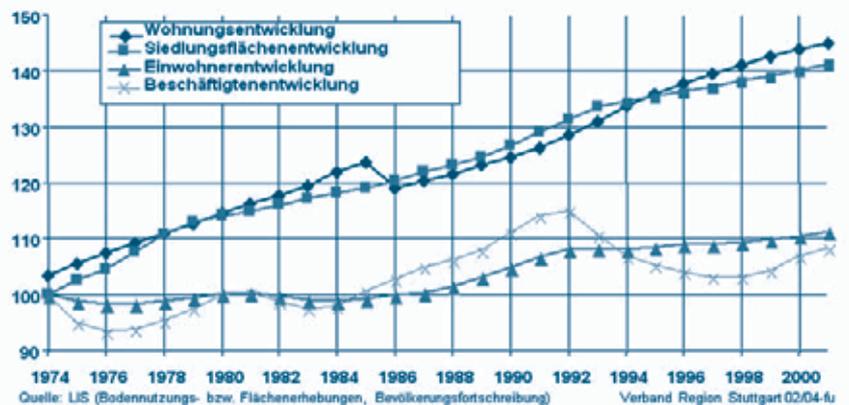


Abbildung 3: Entwicklung von Flächennutzung, Bevölkerung und Beschäftigung in der Region Stuttgart

Für die Planspielregion Stuttgart:  
Robert Schulze Dieckhoff  
Landeshauptstadt Stuttgart,  
Amt für Stadtplanung und Stadterneuerung  
Robert.Schulze.Dieckhoff@stuttgart.de

## Die Planspielregion Mölln

Manfred Kuhmann

Die Region Mölln auf dem Weg zu einer abgestimmten Siedlungsentwicklung

### Ausgangslage und Probleme in der Region Mölln

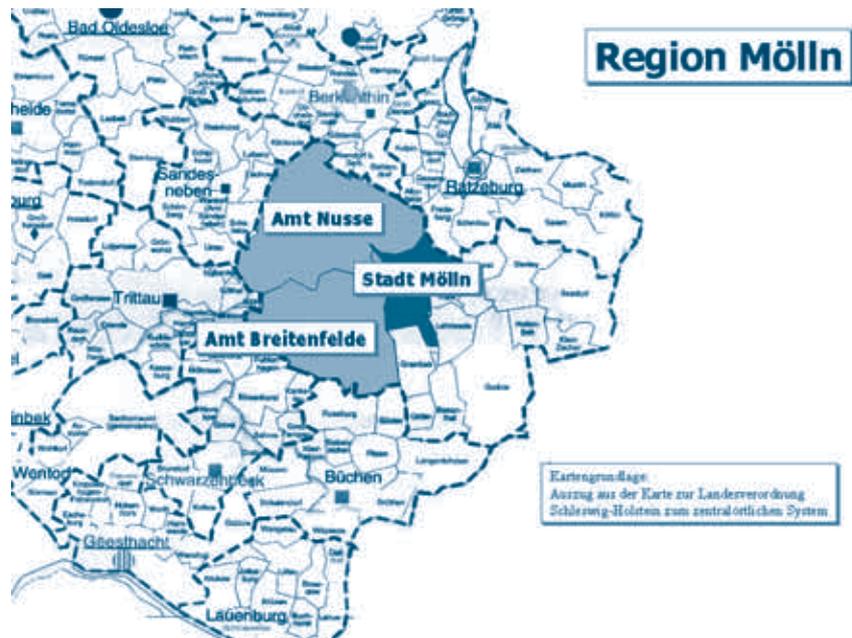
Die Region Mölln, im Südosten Schleswig-Holsteins gelegen, Teil des Kreises Herzogtum Lauenburg, befindet sich im erweiterten Einzugsbereich der Metropole Hamburg und des Oberzentrums Lübeck. Durch die Entfernung von 60 bzw. 30 km gehört die Region aber nicht zum klassischen „Speckgürtel“ dieser beiden Zentren, sondern hat eine eigene, strukturelle Identität mit starken internen Verflechtungen zwischen zentralen und peripheren Bereichen. Als ehemaliges Zonenrandgebiet ist die Region bis heute nicht industriell geprägt: die Wirtschaftsstruktur stützt sich auf eine Vielzahl kleinerer und mittlerer Betriebe, gewerbliche Neuansiedlungen sind rar gesät. Die Landwirtschaft prägt die Region nach wie vor, der Ausbau des Tourismus ist angesichts des bundesweiten Trends zum Kurzurlaub in heimischen Gefilden ein wichtiges Ziel.

Die Beschäftigung mit dem Thema Flächenkreislaufwirtschaft erfolgt in der Region Mölln vor dem Hintergrund einiger regionalspezifischer Besonderheiten, die im Folgenden näher beschrieben werden.

#### Kleinteilige Verwaltungsstruktur

Eine Gemeindegebietsreform wie in anderen Bundesländern ist in Schleswig-Holstein in den letzten Jahrzehnten nicht erfolgt; in absehbarer Zeit sind einschneidende Veränderungen auch nicht absehbar.

Die Region Mölln mit ihren ca. 29 000 Einwohnern besteht daher ad-



Quelle: Stadt Mölln, 2005

Abbildung 1: Region Mölln und beteiligte Gebietskörperschaften

ministrativ aus der Stadt Mölln und den benachbarten Ämtern Breitenfelde und Nusse mit jeweils eigener Verwaltung.

Die amtsangehörigen Gemeinden sind selbständige Gebietskörperschaften, so dass in der Region neben dem hauptamtlichen Bürgermeister der Stadt Mölln weitere 19 ehrenamtliche Bürgermeister tätig sind. Die Stadt Mölln hat derzeit 18 500 Einwohner, die Gemeinden der Region haben eine Größe von 200 bis 2 000 Einwohnern.

Die Bürgernähe der Amtsverwaltungen im ländlichen Raum und das hohe ehrenamtliche Engagement in den selbständigen Gemeinden werden als Argumente für eine feingliedrige Struktur genannt.

Dies bedeutet aber auch, dass in besonderer Weise ungesunde Konkurrenzsituationen um Einwohner, Arbeitsplätze und Infrastruktur entstehen können, und die Planungshoheit der einzelnen Gebietskörperschaften zu städtebaulich und regionalplanerisch ungeeigneter Flächeninanspruchnahme führt. Hier ist ein hohes Maß an Kommunikation, Transparenz und Abstimmung erforderlich, um konzeptionell befriedigende Ergebnisse für die gesamte Region Mölln zu erzielen.

#### Differenzierte demographische Entwicklungen

Die Region Mölln ist insgesamt eine wachsende Region. Für den Kreis Herzogtum Lauenburg wird bis 2015



Foto: Helmut Hallmann

*Kleinteiliges Innenentwicklungspotenzial –  
Baulücke an der Möllner Hauptstraße*



Foto: Fabian Stender

*Umgenutztes landwirtschaftliches  
Gebäude – Reitsportgeschäft in  
Breitenfelde*

ein Bevölkerungswachstum von 6 bis 9 % erwartet (je nach Prognose), und für die Region Mölln als Teil des Kreisgebietes werden ähnliche Steigerungsraten angenommen.

Allerdings ist eine deutlich differenzierte Entwicklung zwischen dem Mittelzentrum Mölln und den Umlandgemeinden festzustellen. Die Einwohnerzahl Möllns stagniert bereits seit Mitte der 1990er Jahre, und bis 2015 ist nach den neueren Prognosen des Landes bzw. des Bundes mit anhaltend stagnierenden oder sogar leicht rückläufigen Bevölkerungszahlen zu rechnen. Die Stadt-Umland-Wanderung spielt hierbei eine wichtige Rolle.

Planerische Konzeptionen für die Gesamtregion sind vonnöten, um Ausweisung von Flächen über den Bedarf zu vermeiden. Die Gefahr besteht, wenn mit großzügigen Flächenausweisungen je nach Interessenlage Wanderungsbewegungen unterstützt oder verhindert werden sollen.

Im gewerblichen Bereich ist Anfang bis Mitte der 90er Jahre kreisweit eine derartige planerische Gesamtkonzeption erarbeitet worden, so dass gezielt und abgestimmt Gewerbeflächen ausgewiesen wurden. Durch eine aus heutiger Sicht mit anhaltender wirtschaftlicher Stagnation zu optimistische Bedarfsanalyse stehen allerdings heute in der Region Gewerbegrundstücke über Bedarf zur Verfügung, die vollständige Nutzung der aller erschlossenen Gebiete ist derzeit nicht absehbar.

In diesem Zusammenhang ist auf die Kosten für die Aufrechterhaltung der regionalen Infrastruktur insgesamt hinzuweisen, die aufgrund der Weiträumigkeit der Region – in Teilbereichen leben weniger als 30 Einwohner pro km<sup>2</sup> – vergleichsweise hoch sind.

#### **Flächenintensive Bauformen**

Die Tendenz zu kleineren Baugrundstücken ist auch in der Region Mölln angesichts stagnierender Haushaltseinkommen unverkennbar. Daran ändern auch die im bundesweiten Vergleich moderaten Baulandpreise, die z.B. im Stadtgebiet Mölln selbst in gut gelegenen Neubaugebieten eine Grenze von 130 € kaum überschreiten, wenig.

Dennoch ist ein breiter Trend, neben einer begrenzten Grundstücksgröße eine flächensparende Bauform zu wählen, keineswegs erkennbar. Der Wunsch nach einem freistehenden Einzelhaus ist bei der Mehrzahl der Bauherren ungebrochen, insbesondere Mittelreihen Häuser sind schwer zu vermarkten.

Zudem überzeugen die in den letzten Jahren dennoch gebauten Reihenhäuser in einigen Fällen durch Funktionalität und Preis, aber kaum durch Gestaltung und Individualität. Dadurch werden sie erst recht nicht als qualitative, sondern höchstens als finanzielle Alternative zum freistehenden Einzelhaus wahrgenommen, evtl. als Übergangswohnform von der Geschosswohnung zum Einzelhaus. Andere flächensparende Bauformen wie Atriumhäuser werden gar nicht realisiert.

Einzelne Baugebiete aus den 80er Jahren zeigen, dass beim Thema flächensparende Bauformen Rückschlüsse zu verzeichnen sind.

#### **Naturräumliche Potenziale**

Der „sanfte“ und naturorientierte Tourismus spielt in der wald- und seenreichen Landschaft der Region Mölln eine zunehmende, auch wirtschaftlich interessante Rolle. Der Naturpark Lauenburgische Seen und das östlich angrenzende Biosphärenreservat Schaalsee bieten vielfältige Möglichkeiten zur Erholung und Entspannung, die durch Museen, Hofcafés, historische Gebäude u. a. in der Stadt und den Gemeinden ergänzt werden.

Die Erwartungen an eine intakte und ungestörte Natur können daher in Teilen der Region mit den Ansprüchen einer wachsenden Siedlungs- und Verkehrsfläche unmittelbar in Konflikt geraten.

#### **Erwartungen an das Planspiel**

Die Region Mölln erwartet von der Teilnahme an dem Planspiel allgemein eine Stärkung des Zusammenhalts in der Region selbst, die Wahrnehmung einer Identität als Region über die einzelne Gemeinde und Stadt hinaus. Der Austausch mit anderen Regionen und den Vertretern des BBR und des Difu ist zudem mit Hoffnungen auf neue und weitere Erkenntnisse zur regionalen Zusammenarbeit verbunden.

Die Durchführung des Planspiels zur Flächenkreislaufwirtschaft soll The-



Foto: Kurverwaltung Mölln



Foto: Fabian Stender



Foto: Kurverwaltung Mölln

men in den Vordergrund rücken, die zumindest auf der Ebene der Region Mölln bisher nicht bearbeitet worden sind. So können regionale Abstimmungen über aktuelle und zukünftige Wohnbau-, Einzelhandels- und Ausgleichsflächen die bisher zumeist isolierten Einzelkonzepte fortentwickeln und insgesamt zu planerisch sinnvolleren Lösungen führen. Dies ist ein wichtiger Baustein einer zügigeren und erfolgreicherer Aktivierung von Brachflächen und Baulücken, und nur so lässt sich eine Inanspruchnahme bisher nicht genutzter Flächen auf den realen Bedarf begrenzen.

Darüber hinaus nehmen gesetzliche Grundlagen und Förderinstrumente Einfluss auf die Art der Siedlungsentwicklung, die durch die Akteure auf regionaler Ebene nicht veränderbar sind. Das Planspiel bietet die Chance, anhand konkreter Beispiele Hinweise an die Bundesebene zu liefern, inwieweit ein Anpassungsbedarf der geltenden Regelungen besteht, um die Flächenkreislaufwirtschaft zu unterstützen.

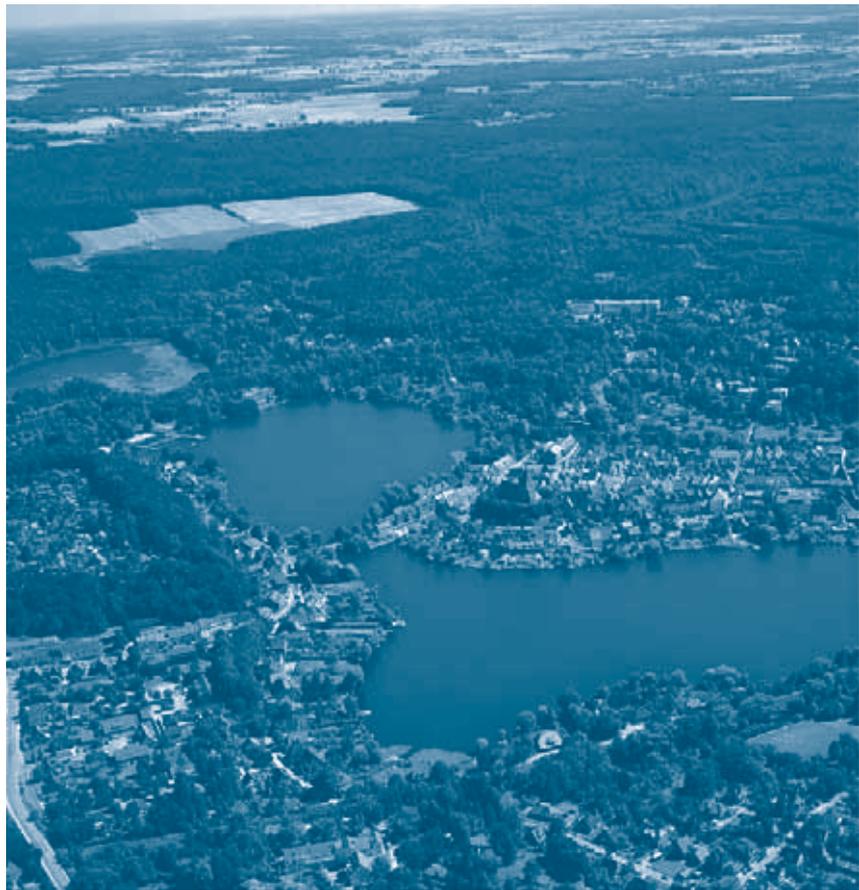


Foto: Kurverwaltung Mölln

Für die Planspielregion Mölln:  
Manfred Kuhmann  
Amtsleiter Stadtbauamt Stadt Mölln  
Manfred.Kuhmann@stadt.moelln.de

## Die Planspielregion Rheinhessen-Nahe

Hans-Joachim Fette

Suburbanisierung – Landschaftsverlust – Konversion:  
Herausforderungen für das regionale Flächenmanagementkonzept in der Planungsregion  
Rheinhessen-Nahe

Mitten in Rheinland-Pfalz: Die Region Rheinhessen-Nahe, bestehend aus den vier Landkreisen Alzey-Worms, Mainz-Bingen, Bad Kreuznach, Birkenfeld und den beiden kreisfreien Städten Mainz und Worms. 840 000 Einwohner leben auf 3 041 km<sup>2</sup>.

Bevölkerungsabnahme aufgrund rückläufiger Geburten und steigender Sterbefälle, Alterung und Zunahme des Anteils der Ausländer bzw. der Einwohner mit Migrationshintergrund werden langfristig den demographischen Wandel auch in der Region prägen. In Rheinhessen wird wegen der Nähe bzw. Zugehörigkeit zum Rhein-Main-Gebiet und günstiger Rahmenbedingungen die Entwicklung moderater verlaufen als im westlichen Teil der Region. Es kommt zu einem Nebeneinander von Wachstum und Schrumpfung.

### Rahmenbedingungen

Die Anteile der Siedlungs- und Verkehrsfläche an der Bodenfläche in den Gemeinden haben in den zurückliegenden Jahren deutlich zugenommen. An der räumlichen Verteilung der Zunahme lassen sich folgende Entwicklungen ausmachen:

- **Suburbanisierungsprozesse** im Umland der Landeshauptstadt Mainz und der größeren Städte Mainz, Ingelheim am Rhein, Bingen am Rhein, Bad Kreuznach.
- **Verknappung von Fläche** durch naturräumliche Beschränkungen (Tallagen, großräumige Schutzgebietsausweisungen, Vorranggebiete) und **Kulturlandschaftsverlust** insbesondere zwischen Mainz und Bingen am Rhein.

Abbildung 1  
Lage der Planungsregion Rheinhessen-Nahe in Rheinland-Pfalz



Quelle:  
Planungsgemeinschaft Rheinhessen-Nahe, 2005

- **hoher Anteil von Konversionsflächen** als Folge von Truppenabzug/Umstrukturierung der US-Streitkräfte und der Bundeswehr mit Chancen und Risiken der Wiedernutzung insbesondere in den Landkreisen Bad Kreuznach und Birkenfeld.

### Suburbanisierung

Vor 20 Jahren konzentrierten sich die typischen Suburbanisierungseffekte wie erhöhte Baulandausweisungen und Steigerung des Verkehrsaufkommens (Pendler) noch weitgehend an die unmittelbaren an die größeren Städte angrenzenden Gemeinden. Heute reichen sie weit darüber hinaus und umfassen nahezu den ge-

Abbildung 2  
Gebietskörperschaften  
in der Planungsregion  
Rheinhessen-Nahe



Quelle: Planungsgemeinschaft Rheinhessen-Nahe, 2005

samten Landkreis Mainz-Bingen, große Teile des Landkreises Alzey-Worms und Teile des Landkreises Bad Kreuznach. Bei stagnierender Bevölkerung in der Stadt Mainz nahm z.B. die Bevölkerung im Landkreis Alzey-Worms im Zeitraum 1992 bis 2002 um 14 % (1 500 Ew./Jahr), im Landkreis Mainz-Bingen um 10 % (1 700 Ew./Jahr) zu. Bis auf einige wenige haben alle Gemeinden in den beiden Landkreisen Einwohner gewonnen: Insbesondere kleine Gemeinden weisen erhebliche Einwohnerzuwächse von teilweise deutlich über 50 % auf. Besonders hohe Wanderungsgewinne verzeichnen die Gemeinden mit guter Verkehrsanbindung (Autobahn, Bahn). Die Stadt-Umland-Wanderung erstreckt sich immer weiter in das Umland. Die Folge: Hohe Flächeninanspruchnahme im Umland und Leerstände in den Städten, verbunden mit höherem Verkehrsaufkommen.

#### Landschaftsverlust

Die Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen ist Voraussetzung für die Zukunftsfähigkeit der Region. Dabei kommt der Sicherung des Freiraumes mit seinen ökologischen, sozialen und ökonomischen Funktionen im Sinne der Nachhaltigkeit besonders im hochverdichteten und verdichteten Raum verstärkt Bedeutung zu. Die natürlichen Ressourcen sind durch entsprechende Nutzungsreservierungen zu sichern. Damit wird der Entwicklungsspielraum der Gemeinden, zumindest was die Inanspruchnahme des Außenbereichs für Siedlungszwecke betrifft, teilweise eng begrenzt.

#### Konversion

Die Konversion ist eine ordnungs- und strukturpolitische Daueraufgabe, die an Aktualität nichts eingebüßt hat. Der Truppenabbau in Rheinland-Pfalz – dem Land, das ohnehin unter allen westlichen Bundesländern am stärksten hiervon betroffen ist – schreitet weiter fort. Die Planungsgemeinschaft Rheinhessen-Nahe hat sich bereits im Jahr 1991 mit den militärischen Flächen und möglichen Folgenutzungen auseinandergesetzt und Materialien zur Konversionsdiskussion vorgelegt. Zu diesem Zeitpunkt wurden in der Region insgesamt noch ca. 15 000 ha militärisch genutzt, weitere rund 9 000 ha waren als militärische Schutzbereiche bzw. rd. 3 400 ha als Lärmschutzbereiche ausgewiesen. Damit standen rd. 9 % der Regionsfläche für eine anderweitige Nutzung nicht zur Verfügung oder waren in ihrer zivilen Nutzungsmöglichkeit eingeschränkt. In der Region Rheinhessen-Nahe ist der größte Teil der ehemaligen militärischen Liegenschaften zwischenzeitlich überplant oder schon einer neuen Nutzung zugeführt.

#### Trendwende – Vom „gesteuerten Wachstum“ zum „gestaltenden Umbau“

Die erreichten hohen Anteile der Siedlungs- und Verkehrsfläche in einzelnen Gemeinden zwingen zum Nachdenken: Ist dieser Prozess der Flächennutzung nachhaltig und damit zukunftsfähig?



Lee Barracks



MIT Gonsenheim

Fotos: Stadtvermessungsamt Mainz  
Zoll- und Binnenhafen

Die Region Rheinhessen-Nahe will zukünftig die Flächeninanspruchnahme deutlich reduzieren. Gerade knapper werdende Ressourcen und Schrumpfungsprozesse zwingen zu einer integrierten Planung und Gestaltung der künftigen Entwicklung. Die Region und die Regionalplanung sind die geeignete Ebene: Überörtlich, koordinierend, zusammenfassend – eigenständig und gleichzeitig eingebunden in die kommunale Ebene.

Der neue Regionale Raumordnungsplan als konzeptioneller und koordinierender Rahmen für die Siedlungsentwicklung legt Entwicklungsschwerpunkte (zentrale Orte) fest und beschränkt die Entwicklung in den anderen Gemeinden auf die Eigenentwicklung, ergänzt durch Orientierungswerte für die Bevölkerungsentwicklung und den Wohnbauflächenbedarf. Regionales Flächenmanagement – ergänzt durch regionale Wohnungsmarktbeobachtung – als Steuerungsinstrument verbessert die Mobilisierung vorhandener Baulandpotenziale und die Standortlenkung der Bautätigkeit. Die Entwicklung der Gemeinden soll den Grundsätzen „Innenentwicklung vor Außenentwicklung“, „Funktionsmischung“ und „flächensparendes Bauen“ folgen, um den Freiflächenverbrauch in Grenzen zu halten und um die in einzelnen Gemeinden schon heute sichtbaren Entwicklungsengpässe zeitlich hinauszuschieben. Schwerpunkt ist die Wiedernutzung von Konversionsflächen.

Die In-Wert-Setzung der Kulturlandschaft erfolgt durch die Schaffung eines Regionalparks zur multifunktionalen Nutzung der Landschaft durch ein Netz reizvoller Regionalparkrouten für die Erholung. Der sparsame Umgang mit Fläche (Grund und Boden) wird durch kontinuierliche Öffentlichkeitsarbeit und das Herausstellen positiver Beispiele in der Region befördert. Information schafft Problembewusstsein, und die Einsicht in die Notwendigkeit wächst. Parallel dazu wird das vorhandene Instrumentarium zielorientierter angewendet und gegebenenfalls ergänzt.

#### Erwartungen an das Planspiel

Die Region ist stolz darauf, einer der ausgewählten Vorreiter bei der Flächenkreislaufwirtschaft zu sein. Flächenkreislaufwirtschaft wird in der Region Rheinhessen-Nahe ernst genommen. Notwendige Umbau- und Rückbauprozesse werden gesteuert. Dem Vorrang der Innenentwicklung vor der Außenentwicklung wird Rechnung getragen. Die zusätzliche Flächen(neu)inanspruchnahme wird deutlich reduziert.

Die Planungsgemeinschaft Rheinhessen-Nahe und die sie bildenden Gebietskörperschaften erbringen damit wichtige Beiträge zur Sicherung der Zukunftsfähigkeit der Region Rheinhessen-Nahe als Lebens- und Wirtschaftsraum.

Für die Planspielregion Rheinhessen-Nahe:  
Hans-Joachim Fette  
Planungsgemeinschaft Rheinhessen-Nahe  
Hansjoachim.fette@sgdsued.rlp.de

## Die Planspielstadt Duisburg

Helmut Höffken

### Erfahrungen, Erfordernisse und Bedingungen für eine städtische Kreislaufwirtschaft – das Beispiel Duisburg

#### Ausgangssituation

Duisburg, an der Schnittstelle von Rheinschiene und Ruhrgebiet, in einem der größten Agglomerationsräumen gelegen, ist mit seinen 503 664 Einwohnern (Stand: 12/2004) ein wichtiges Oberzentrum in Nordrhein-Westfalen. Mit dem größten Binnenhafen der Welt als Keimzelle hat sich die Stadt zu einem führenden Zentrum für Logistik, Distribution und Verkehrswirtschaft entwickelt. Neben ihrer Funktion als Dienstleistungszentrum ist die Stadt nach wie vor ein bedeutendes industrielles Zentrum und gehört zu den wichtigsten Standorten der Stahlherzeugung in Europa.



Quelle: RVR Essen

Der wirtschaftliche Strukturwandel und der Rückzug der Großindustrie aus der Fläche hat jedoch auch in Duisburg erhebliche raumstrukturelle Veränderungsprozesse hervorgerufen. Aktuell befinden sich im Stadtgebiet von Duisburg rund 350 ha Brachflächen. Auf den kleineren und größeren Flächen befanden sich Nutzungen, die mehr oder weniger Altlasten hinterlassen haben oder es handelt sich um Teilflächen von noch größeren gewerblichen Bereichen, die eine eigene Erschließung erfordern.

#### Schrägluftbild Duisburg-Nord

Foto: Fabian Dosch



#### Erfahrungen mit Brachflächenrecycling

Duisburg kann auf eine lange Tradition bei der Durchführung von Maßnahmen im Rahmen des Brachflächenrecyclings und der Wiedernutzung unter- bzw. mindergenutzter Flächenareale zurückblicken. Nahezu

alle größeren Gewerbegebiete, die in den letzten 20 bis 30 Jahren entwickelt wurden, sind auf ehemaligen Altstandorten der Montanindustrie oder der Deutschen Bahn entstanden. Durch diese Innenentwicklung wurden zahlreiche strukturverbessernde Unternehmen in Duisburg neu angesiedelt bzw. verlagert, ohne dass wertvoller Freiraum an anderer Stelle des Stadtgebietes in Anspruch genommen werden musste.

Durch den Verzicht auf Neuausweisung von Gewerbeflächen konnte ein wichtiger Beitrag zu einer nachhaltigen Flächennutzung in Duisburg erreicht werden.

Neben der Reaktivierung neuer Gewerbeflächen auf Brachflächen wurden in Duisburg jedoch auch andere Nutzungsziele realisiert. Zwei Beispiele, die im Rahmen der „Internationalen Bauausstellung Emscher Park“ (IBA) umgesetzt wurden, sind der Dienstleistungspark Innenhafen und der Landschaftspark Duisburg-Nord:

– Der **Dienstleistungspark Innenhafen** verbindet die Innenstadt über den Außenhafen direkt mit dem Rhein. Rund um historisch wertvolle Speicher- und Mühlengebäude, die lange Jahre leer standen bzw. untergenutzt wurden, ist ein multifunktionaler Dienstleistungspark am Wasser entstanden, in dem Arbeiten, Wohnen, Kultur und Freizeit harmonisch miteinander verbunden sind. Direkt gegenüber der Speicherzeile mit ihren Museen, den zahlreichen Kneipen, Cafés und Restaurants befindet sich ein urbanes, grachtendurchzogenes Wohnquartier. Die Nordseite des Innenhafens ist Standort für



Foto: Michael Verhoelen  
Landschaftspark beleuchtet



Gewerbegebiet Businesspark  
Niederrhein



Fotos: Jürgen Müller  
Duisburg Innenhafen

Dienstleistungsbetriebe des tertiären Sektors und beherbergt mit der „Marina Duisburg“ ein bedeutendes touristisches Angebot der Stadt Duisburg.

- Der **Landschaftspark Duisburg-Nord**, bereits in der Emscher-Zone gelegen, wurde auf einem rund 200 ha großen Flächenareal räumlich zusammenhängender Industrie- und Zechenbrachen entwickelt. Kern des überregional bekannten postmodernen Parks ist ein ehemaliges Hüttenwerk mit drei Hochöfen, das für alle Besucher offen ist. In verschiedenen Werkshallen, Gebläsehallen und anderen industriellen Gebäuden finden regelmäßige kulturelle Veranstaltungen in einem außergewöhnlichen Ambiente statt. Durch die Licht-Installation des britischen Künstlers Jonathan Park leuchtet das ehemalige Hüttenwerk mit einer spektakulären Inszenierung ab Einbruch der Dunkelheit und ist so zu einem Wahrzeichen der Stadt Duisburg geworden. Die vielfältige Pflanzen- und Tierwelt, die sich zwischen den zum Teil seit Jahrzehnten verlassenen Werksanlagen angesiedelt hat und die industriellen Relikte sind Teil eines abwechslungsreichen Erlebnis- und Erholungsraumes mit einem großen Nutzungsangebot (z. B. Klettergärten in ehem. Möllerbunkeranlagen, Tauchen im ehemaligen Gasometer oder in gefluteten Tiefbunkern).

Weitere bedeutende Stadtentwicklungsprojekte, die sich mit dem Themenfeld Stadtumbau bzw. Wiedernutzung von Flächen auseinan-



Fotos: Jürgen Müller  
Schacht 1-6-a

dersetzen, werden derzeit in Duisburg mit hoher Priorität vorangebracht:

- **Duisburg an den Rhein** ist das Leitmotiv, unter dem die Stadtentwicklungsplanung ein Bündel von Maßnahmen mit dem zentralen Ziel der Attraktivitätssteigerung und Anbindung der Innenstadt an den Rhein als neuen Erlebnisraum für Duisburg erarbeitet. Als erster Baustein der langfristig angelegten Entwicklungsstrategie wird die Planung für den Rheinpark Hochfeld vorangetrieben, einer ca. 52 ha großen ehemaligen Industriefläche am Rheinufer.

Rheinwiesen



Foto: Jürgen Müller

- Der **Masterplan für den Emscher Landschaftspark**, ein Ost-West orientierter Grünzug, der in seiner Gesamtheit von Unna bis nach

Duisburg reicht, sieht für das Stadtgebiet von Duisburg ein grünes Entwicklungsband bis zum Rhein vor.

Trotz dieser Erfolge wird Duisburg aufgrund der anhaltenden Bevölkerungsverluste im Zuge der demographischen Strukturbrüche mittel- und langfristig einen Schrumpfungsprozess durchmachen, der besonders den Wohnungsmarkt, die Infrastruktur und dem Bildungsbereich nachhaltig beeinflussen wird. Im Rahmen dieses Stadtumbauprozesses kommt der Wiedernutzung bzw. Nichtnutzung obsoleter Flächen höchste Priorität zu. Dazu ist die Erarbeitung eines „**Integrierten Gesamtkonzeptes im Rahmen des Stadtumbaus**“ erforderlich, das zu dem Themen Wohnen, Umwelt, Freizeit/Kultur, Bildung, Wirtschaft und Verkehr/Infrastruktur die räumlichen und sektoralen Ziele für das gesamte Stadtgebiet festlegt.

Die geplanten Planspiele lassen sich hervorragend in die zu entwickelnde Strategie zum Stadtumbau der Stadt integrieren.

#### **Bausteine für die Planspiele für eine städtische Kreislaufwirtschaft**

Anknüpfend an die raumstrukturellen Auswirkungen des wirtschaftlichen Strukturwandels und die zu erwartenden Auswirkungen der langfristigen sozio-demographischen Entwicklungen bieten sich für eine städtische Kreislaufwirtschaft zwei Handlungsfelder an, die im Rahmen der Planspiele weiter ausgearbeitet werden sollen:



Quelle: LVA NRW

### Baustein 1: Entwicklung größerer Flächen

Die Wiedernutzung von Brachflächen, für die eine eigendynamische Entwicklung kurz- und mittelfristig durch niedrige Bodenwerte, hohe Aufbereitungskosten oder mangelnde Erschließung nicht zu erwarten ist, stellt nach wie vor in Duisburg ein großes planerisches Problem dar.

Klassische Instrumente der Brachflächenaktivierung, wie z.B. der „Grundstücksfond NRW“, können künftig vor allem aufgrund begrenzter finanzieller Ressourcen nur noch begrenzt eingesetzt werden.

Drei Beispielflächen bedürfen in Duisburg dringend einer planerischen Lösung:

- **Schacht 2/5** in Duisburg-Marxloh, eine ca. 12 ha große ehemalige Zechenbrache, die sich in der Nähe eines großen Industriekomplexes der Stahlindustrie befindet,
- **Halde „Lohmannsheide“** in Duisburg-Baerl, eine ca. 10 ha große Bergbauhalde direkt an der Stadtgrenze zu Moers,
- **Bahnflächen in Duisburg-Wedau**, ein ca. 96 ha großes Flächenareal, das nach Schließung eines DB-Ausbesserungswerkes für neue Nutzungskonzepte zur Verfügung steht. Die Nähe zum Sportpark Wedau mit seinen überregional bedeutsamen Sportanlagen, -einrichtungen und -verbänden und zum Erholungsgebiet „Sechs-Seen-Platte“ eröffnet zahlreiche interessante Optionen.

### Baustein 2: Bildung eines Entwicklungsfonds Duisburg

Durch einen revolvierenden **kommunalen Brachflächenfonds** soll die integrierte Flächenentwicklung in Duisburg weiter gefördert werden.

Mit einer öffentlichen Anschubfinanzierung vom Bund/Land sollten zwei bis drei Flächen angekauft, aufbereitet und baureif gemacht werden. Der Erlös aus den Flächenverkäufen dieser Grundstücke sollte in diesen neu zu gründenden Fonds fließen, um damit weitere kleinere Reserveflächen anzukaufen und baureif zu machen. Das im Fonds gesammelte Kapital soll zweckgebunden für KMU-Ansiedlungen verwendet werden.

Die Reaktivierung von brachliegenden bzw. untergenutzten Kleinstandorten ermöglicht eine gezielte Förderung von kleingewerblichen Betrieben zur Stabilisierung und Verbesserung der Beschäftigungsbasis und trägt gleichzeitig zur Behebung von städtebaulichen Missständen bei.

Der kommunale/lokale Grundstücksfonds für kleinere Liegenschaften stellt insofern – in Ergänzung zu dem Grundstücksfondsmodell des Landes (LEG) für große Standorte – ein innovatives Instrument für die lokale Wirtschaftsförderung durch einen aktiven Stadtumbau dar. Dabei ist zu berücksichtigen, dass **insbesondere kleinere in das Stadtgefüge integrierte Standorte** schneller und zu höheren Kaufpreisen vermarktet werden können als dies bei den üblichen großen Grundstücksflächen der Fall ist, falls das Entwicklungshemmnis „Altlastenrisiko“ abgedeckt werden kann. Über das vorgesehene Fondsmodell besteht somit die Möglichkeit,

die Reaktivierung attraktiver Flächen bedarfsorientiert und aktiv zu steuern.

Für den Erwerb von Grundstücken könnten auch kleinere Wohnbaureserveflächen mit in die Betrachtung und den Fond einbezogen werden.

### Fazit

Aufgrund der langjährigen Erfahrung der Stadt mit der Wiedernutzung zumeist schwer aktivierbarer, häufig durch Altlasten verunreinigter Brachflächen bietet sich der Themenkreis der „Flächenkreislaufwirtschaft“ im Rahmen des ExWoSt-Forschungsfeldes in Duisburg besonders an. Die zu erwartenden wirtschaftsstrukturellen und sozio-demographischen Entwicklungstrends erfordern mittel- bis langfristig eine Stadtumbau-Strategie, die die Innenentwicklung der Stadt mit höchster Priorität vorantreibt. Zur Erreichung der nationalen Nachhaltigkeitsziele der Bundesregierung stellt die Flächenkreislaufwirtschaft als ein System von Planung, Nutzung, Nutzungsaufgabe, Brachliegen und Wiedereinbringung von Flächen ein wichtiges Instrumentarium bereit.

Die Stadt Duisburg ist der festen Überzeugung, dass die Planspiele einen wichtigen Beitrag zu einer nachhaltigen Stadtentwicklung leisten werden.

Für die Planspielstadt Duisburg:  
Helmut Höffken  
Stadt Duisburg  
Amt für Stadtentwicklung und Projektmanagement  
h.hoeffken@stadt-duisburg.de

# Die Planspielregion Nordthüringen

D. Pajonk – Regionale Planungsstelle Nordthüringen  
Dipl.-Geogr. A. Ruff – Fachhochschule Nordhausen

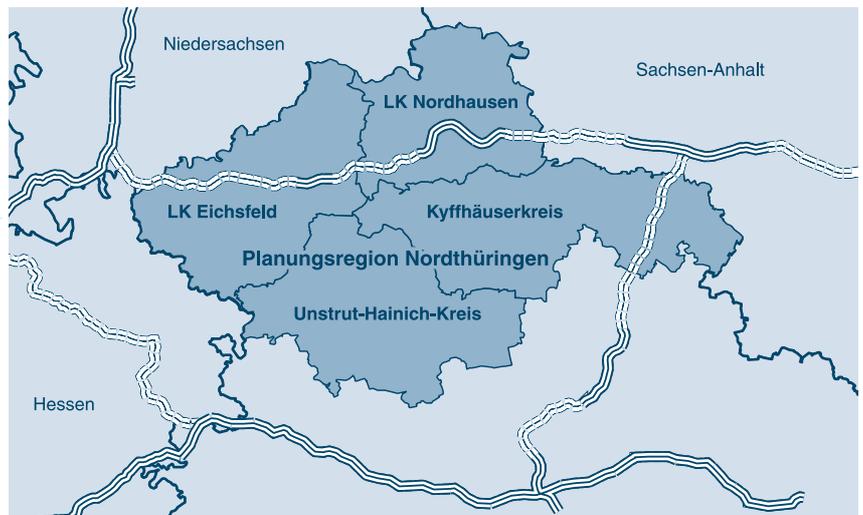
## Durchführung von Planspielen zur Flächenkreislaufwirtschaft in der Planungsregion Nordthüringen

### Planspielregion Nordthüringen im Überblick

Geographisch in der Mitte Deutschlands im Bundesland Thüringen gelegen, setzt sich die Regionale Planungsgemeinschaft Nordthüringen (RPG NT) aus den Landkreisen Eichsfeld, Kyffhäuserkreis, Nordhausen und Unstrut-Hainich-Kreis sowie den Städten Mühlhausen/Thüringen, Nordhausen, Sondershausen, Bad Langensalza, Heilbad Heiligenstadt und Leinefelde-Worbis als Körperschaft des öffentlichen Rechts zusammen (s. Abb. 1).

Die Planungsregion Nordthüringen in Zahlen:  
(Stand: 31.12.2003)  
Fläche: 3 661 km<sup>2</sup>  
EW: 413 902  
EW/km<sup>2</sup>: 113  
Prognose: -12,8 % (2003–2020)  
[TLS; TLVwA 2004]

Die regionalen Angelegenheiten im Rahmen der Aufgabenerfüllung als Träger der Regionalplanung werden in den Gremien der Regionalen Planungsgemeinschaft (Planungsversammlung, Präsidium, Planungs- und Strukturausschuss, Regionaler Planungsbeirat) umfassend beraten, koordiniert und geregelt. Administratives Organ ist die Regionale Planungsstelle Nordthüringen mit Sitz in Sondershausen. Hauptziel der RPG NT ist die nachhaltige Entwicklung der Raumstruktur Nordthüringens, um eine Stärkung des Wirtschaftsstandortes und eine qualitative Verbesserung des Lebensraumes für die Bevölkerung zu erreichen.



Quelle: TLVwA, Abteilung IV, Referat 480 – Regionalplanung, Regionale Planungsstelle

Abbildung 1: Karte der Region Nordthüringen

### Flächenentwicklung

Während der Zuwachs der Siedlungs- und Verkehrsfläche in Thüringen 1993–2001 ca. 11,2 % betrug, lag er in der Planungsregion Nordthüringen bei 6,8 %. Dies entspricht in Nordthüringen einer täglichen Flächeninanspruchnahme von 0,6 ha/Tag für den genannten Zeitraum (für Thüringen gesamt: 4,9 ha/Tag; Landesentwicklungsbericht 2004). Ursachen für die deutlich niedrigeren Zahlen in Nordthüringen liegen im stark ländlich geprägten Charakter der Region als auch der stagnierenden Wirtschaftsentwicklung sowie den stark abnehmenden Bevölkerungszahlen (-5,9 % von 1995 bis 2003; TLS 2005). Insgesamt ist eine stetig abnehmende Flächeninanspruchnahme als auch Flächennachfrage zu verzeichnen. Dies äußert sich zunehmend in län-

gerfristig untergenutzten Gewerbegebieten auf der „grünen Wiese“ als auch perforierten Wohnsiedlungen am Stadtrand. Erste Ergebnisse aus der landesweiten Brachflächenerfassung in Thüringen dokumentieren für die Planungsregion Nord ca. 845 brachliegende Flächen (LEG 2005, Stand 02/2005).

Dazu zählen neben den Gewerbe- und Industriebrachen zunehmend ungenutzte bzw. leerstehende Wohnungen und Häuser sowie „Gemeinbedarfsbrachen“ (Schulen, Krankenhäuser etc.), deren prozentualer Anteil in Zukunft aufgrund der demographischen Entwicklung durch eine anhaltend hohe Abwanderungsrate junger Menschen und fortschreitende Überalterung insgesamt steigen wird. Die vorhandenen Gewerbegebiete in der Region sind zu ca. 60 bis 70 % ausgelastet und decken den



Rückbau 8-Geschosser in NDH-Ost



Ehemalige Zigarettenfabrik in NDH



Fläche Hohekreuz-Str. NDH nach Rückbau

mittelfristigen Bedarf weitestgehend ab. Es bleibt abzuwarten, wie sich die Fertigstellung der Ost-West-Verbindung der A38 und der Nord-Süd-Verbindung der A71 auf die Wirtschafts- und Tourismusentwicklung in Nordthüringen auswirkt. Die deutlich verbesserte Infrastruktur eröffnet Entwicklungsimpulse für die gesamte Region.

Hauptziel der Regionalplanung bei der Steuerung der Flächeninanspruchnahme ist die Entwicklung der Wohnbauflächen im Bestand sowie die Stärkung und Konzentration von Gewerbegebieten in den Zentralen Orten und Siedlungsschwerpunkten entsprechend den Vorgaben im LEP 2004.

#### Lösungsansätze zur Umsetzung einer nachhaltigen, ressourcenschonenden Siedlungsentwicklung

Auf den Freistaat Thüringen umgerechnet entspricht die 2030-Zielvorgabe der Bundesregierung zum Neulächenverbrauch einer täglichen Flä-

#### Ehem. Gebäude des Instituts für Lehrerbildung in Nordhausen

Foto: Bierig/Ruff November 2003



cheninanspruchnahme von 1 ha/Tag. Dieses Ziel ist in der Planungsregion Nordthüringen de facto aufgrund der stagnierenden Wirtschaftsentwicklung schon erreicht (0,6 ha/Tag). Die Ziele einer nachhaltigen Flächenhaushaltspolitik beinhalten aber neben dem Mengenziel Reduzierung der Flächeninanspruchnahme auch Qualitätsziele, wie z.B. die Wiederherstellung der ökologischen Bodenfunktionen durch Entsiegelung und Renaturierung sowie die Imageaufwertung und Standortqualitätsverbesserung des Innenbereichs der Städte und Gemeinden durch Brachflächenrecycling und -revitalisierung. Im Rahmen eines intelligenten Flächenmanagements gilt es, die Brachflächen zu beräumen, bei Bedarf zu revitalisieren oder auch zu renaturieren. Ziel ist die Mobilisierung von Flächenpotenzialen zur Innenentwicklung (Brachflächen, Baulücken), die qualitative Aufwertung von Siedlungsbereichen als auch die Vermeidung von neuen Flächenausweisungen auf der Grünen Wiese.

Neben den seit der Wende ausgereichten und weiterhin fließenden Städtebaufördermitteln des Bundes und des Landes werden seit 2001 im Rahmen des neu aufgelegten Stadtumbau-Ost-Programms Rückbau- und Aufwertungsmaßnahmen finanziert. Innerhalb des Bundeswettbewerbes zum Stadtumbau Ost waren die Städte Leinefelde und Rossleben 1. Preisträger, die Stadt Sondershausen hat einen 2. Preis erhalten.

Weitere Instrumente zur Umsetzung einer nachhaltigen Siedlungs-

entwicklung sind u.a. die Gewerbeflächendatenbank im Regionalen Informationssystem Nordthüringen ([www.ris-nt.de](http://www.ris-nt.de)), das 2002 initiierte Regionalmanagement in den einzelnen Landkreisen der Planungsregion, die gemeinsam abgestimmten Regionalen Entwicklungskonzepte, das Regionale Förderkonzept der GFAW und die derzeit laufende landesweite Brachflächenerfassung.

#### Hemmnisse der Brachflächenentwicklung

Die vorrangigsten Probleme bei der Entwicklung und Revitalisierung von brachgefallenen Flächen in der Region Nordthüringen lassen sich wie folgt zusammenfassen:

1. Finanzknappheit der Kommunen (kaum mehr Aufbringen der Eigenmittel sowie von Zwischenfinanzierungen möglich);
2. Nichtverfügbarkeit der Grundstücke aufgrund der Eigentumsverhältnisse;
3. Generelles Überangebot an brachgefallenen Flächen bei geringer Nachfrage;
4. Fehlende politische Lobby für das Brachflächenmanagement;
5. Überzogene Kaufpreisvorstellungen der Investoren;
6. Fehlende ökonomische Anreize zur Revitalisierung von Brachflächen;
7. Kommunikations- und Koordinierungsschwierigkeiten durch ämterübergreifende Verfahrensabläufe und Zuständigkeitsbereiche;
8. Altlastenverdacht und Haftungsfragen.



Foto: D. Pajonk 2005

Kalihalde Menteroda



Foto: Bierig/Ruff November 2003

Rückbau Hohekreuz-Str. NDH

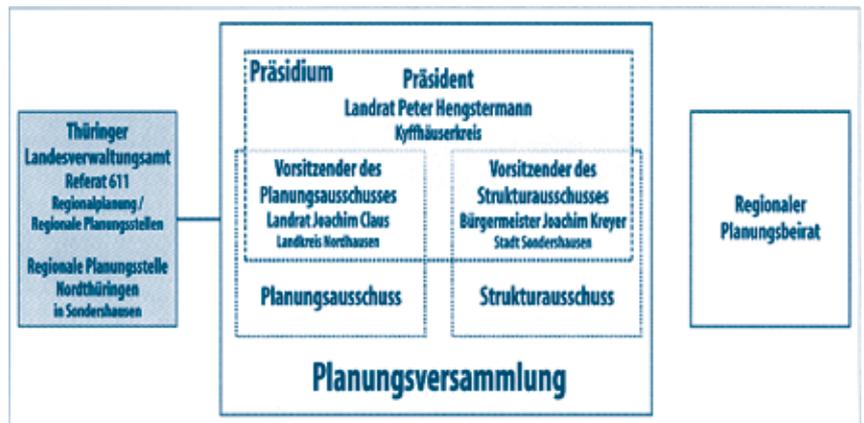


Foto: D. Pajonk 2005

Kalihalde Sondershausen

### Erwartungen an die Planspiele im Rahmen des Projektes „Fläche im Kreis“

Die Planspielteilnehmer in Nordthüringen erwarten im Ergebnis der Planspiele die Identifizierung von Strategien und Argumenten, um Flächenrecycling auf kommunal-politischer Ebene überzeugend verankern zu können und politisch interessant zu machen. Ebenso erhoffen sie sich Antworten auf folgende Fragen: Welcher Instrumenten-Mix unterstützt die erfolgreiche Wiedernutzung von Brachflächen? Welchen Nutzen bringt ein Standortbewertungs-System und wie lassen sich Flächenprioritäten (Ranking) ableiten? Wie erfolgt die Wertermittlung von brachgefallenen Flächen und Immobilien unter Berücksichtigung der Standort- und Wettbewerbspotenziale? Welche Möglichkeiten gibt es, die Verfügbarkeit privater Brachen für die Kommunen zu erhöhen? Im Diskussionsumfang werden die Finanzierungs- und Fördermodelle sowie deren Verknüpfungsmöglichkeiten ebenso enthalten sein wie z. B. zu entwickelnde Vermarktungsstrategien.



Quelle: TLVwA, Abteilung IV, Referat 480 – Regionalplanung, Regionale Planungsstelle  
Struktur der Regionalen Planungsgemeinschaft Nordthüringen

Für die Planspielregion Nordthüringen:  
Detlef Pajonk  
Regionale Planungsgemeinschaft Nordthüringen  
Regionalplanung-nord@tlvwa.thueringen.de

## Was passiert in den Planspielen?

Dr. Arno Bunzel, Thomas Preuss, Forschungsgruppe difu

### Planspiel als Methode der Strategieentwicklung

#### Was passiert in den Planspielen?

Die Methode „Planspiel“ wird in diversen Branchen und Sachbereichen eingesetzt. Die damit verbundenen Zielsetzungen und der Ablauf weisen allerdings erhebliche Unterschiede auf. Im Forschungsfeld „Fläche im Kreis“ wird das Planspiel als Methode der Strategieentwicklung genutzt und knüpft an bekannte Planspiele zu Gesetzentwürfen an. Jedoch stellt die Vielzahl der in den Planspielen zu untersuchenden Handlungsoptionen besondere Anforderungen.

Ausgangspunkt der Planspiele ist die Überprüfung der sich aus dem bestehenden Instrumentarium ergebenden Handlungsoptionen der Akteure auf regionaler und örtlicher Ebene. Dabei wird ermittelt, welchen Beitrag diese Handlungsoptionen unter den tatsächlichen Verhältnissen in den Planspielregionen für eine stadtregionale Flächenkreislaufwirtschaft leisten können. Anders als in retrospektiven Fallstudienuntersuchungen geht es hier um die Weiterentwicklung der bestehenden Handlungsweisen mit dem Ziel einer besseren Ausrichtung auf die flächenpolitischen Ziele der Bundesregierung. Das Planspieltypische an diesem Ansatz ist, dass die Weiterentwicklung der stadtregionalen Maßnahmen und Strategien zwar auf den realen Verhältnissen aufbaut, im Ergebnis aber ein unverbindliches Experiment bleibt. Soweit in den Planspielen Beschlüsse oder Empfehlungen getroffen werden, sind diese Beschlüsse nur Fiktion. Sie können jedoch Impulse für das Handeln der tatsächlich be-

fugten Entscheidungsorgane der Stadtregion geben. Die Umsetzung möglicher Beschlüsse oder Empfehlungen ist aber nicht Gegenstand der Planspiele, sondern eine Frage der Vermittlung der Planspielergebnisse innerhalb der Planspielregionen/stadt.

#### Planspiele in zwei Stufen

Übergeordnetes Ziel und motivierender Faktor für die Planspiele ist die Ermittlung der notwendigen Veränderungen, die im Sinne einer Flächenkreislaufwirtschaft zur Erreichung eines zuvor festgelegten regionalen Mengenziels erforderlich wären.

Die Planspiele knüpfen dabei in der ersten Stufe an den vorhandenen organisatorischen Strukturen, Planungen, Informationssystemen, Kooperationen und Beschlusslagen an (Status-quo-Bedingungen), die zur Anwendung bestimmter Instrumente geführt haben und führen. Untersucht wird in dieser Stufe auch, aus welchen Gründen andere Instrumente nicht genutzt werden. Als Ergebnis werden Defizite im Instrumentarium benannt und Vorschläge zur Lösung bestehender Probleme erarbeitet.

Aufbauend auf den Ergebnissen des Status-quo-Planspiels unter den Bedingungen des vorhandenen Instrumentariums geht es in der zweiten Stufe im Wesentlichen um einen innovativen Instrumenteneinsatz zur Steuerung von Wachstums- oder Schrumpfungprozessen. Dabei soll vor allem überprüft werden, wie sich Veränderungen an den durch den

Bund sowie die Länder gesetzten Rahmenbedingungen auf die stadtregionalen Handlungsoptionen und auf das tatsächliche Handeln der lokalen und regionalen, öffentlichen und privaten Akteure auswirken würden. Vorbehaltlich der Ergebnisse des Status-quo-Planspiels sollen voraussichtlich neue ökonomische Instrumente wie eine reformierte Grundsteuer, ein reformierter kommunaler Finanzausgleich und die Einführung handelbarer Flächenausweisungsrechte zugrunde gelegt und getestet werden.

#### Wer sind die Planspielerinnen und Planspieler?

Das Planspiel ist kein Rollenspiel. Vielmehr sind die acht bis zehn Planspielerinnen und Planspieler authentische Vertreter oder Vertreterinnen maßgeblicher Akteursgruppen im Rahmen der Flächenkreislaufwirtschaft. Hierzu gehören insbesondere Personen aus den Verwaltungen der beteiligten Gemeinden und der Region, vor allem aus dem Bereich der Planungsverwaltungen und der Wirtschaftsförderung, Personen aus den Bereichen Immobilienwirtschaft, Handel und Gewerbe, sowie aus anderen interessierten Kreisen. Die Auswahl der Planspielerinnen und Planspieler erfolgt unter Berücksichtigung des spezifischen Zuschnitts der verschiedenen Planspielregionen. Die Prüfaufgaben im Rahmen der Planspiele sind zugeschnitten auf die realen Verantwortungsbereiche der beteiligten Personen.

**Regionsöffentliche Auftaktveranstaltungen**

- 02.06.2005 Stadt Duisburg
- 15.06.2005 StadtRegion Stuttgart
- 20.06.2005 Region Mölln
- 20.06.2005 Region Rheinhessen-Nahe
- 22.06.2005 Planungsregion Nordthüringen

Weitere Informationen:  
Thomas Preuss, 030 39001 265 email: preuss@difu.de

**Wie funktioniert das Planspiel konkret?**

Methodische Grundlage der Planspiele bildet ein Arbeitsprogramm. Dieses Arbeitsprogramm wird von der Forschungsgruppe vorgegeben und moderiert. Es enthält konkrete Arbeitsaufträge an die am Planspiel beteiligten Personen. Arbeitsaufträge beziehen sich auf alle relevanten Handlungsfelder der Flächenkreislaufwirtschaft wie Flächeninformationen, Planung, Kooperation, Organisation und Management, Investitionen und Förderprogramme sowie Vermarktung. Die Arbeitsaufträge können zum Beispiel lauten, Vorlagen oder Vermerke zur (Weiter-)Entwicklung der bisherigen Praxis in den jeweiligen Handlungsfeldern zu erarbeiten, z. B. zur Erforderlichkeit einer interkommunalen Flächennutzungsplanung oder zu den Erfordernissen und Möglichkeiten einer projektübergreifenden Kooperation aus der Sicht der Wirtschaft.

Diese Vorlagen bilden in moderierten Workshops die Grundlage für die Beratung und Beschlussfassung zwischen den am Planspiel beteiligten Akteuren in den jeweiligen Handlungsfeldern. Den Bezug zu den Problemen der örtlichen und regionalen Flächeninanspruchnahme verdeutlichen dabei visualisierte Beispiele zu Planungen bzw. über zu entwickelnde Flächenpotenziale her. Der interaktive Austausch zwischen den unterschiedlichen Akteuren des Planspiels findet in einer Reihe von Work-

<b>Planspielprozess</b>	<b>Bearbeitung der durch ein Arbeitsprogramm vorgegebenen Arbeitsaufträge durch ausgesuchte Planspielakteure</b> <ul style="list-style-type: none"><li>• Analyse des bisherigen Vorgehens (Selbstreflexion)</li><li>• Benennung von Hemmnissen und Lösungsansätzen</li><li>• Beantwortung der durch das Arbeitsprogramm vorgegebenen Fragen</li><li>• Bearbeitung konkreter, durch das Arbeitsprogramm vorgegebener Aufgaben</li></ul>
	<b>Planspielworkshops</b> <ul style="list-style-type: none"><li>• Diskussion und Rückkoppelung der Vorlagen und der darin enthaltenen Bewertungen zwischen allen Planspielakteuren</li><li>• Erarbeitung gemeinsamer Standpunkte</li><li>• Feststellung der Interessenskonflikte</li><li>• Beschreibung von Voraussetzungen zur Überwindung von Interessenskonflikten</li><li>• Empfehlungen für die Weiterentwicklung der Flächenkreislaufwirtschaft in der Region</li><li>• Empfehlungen zur Weiterentwicklung des Instrumentariums</li></ul>

shops statt. Das Planspiel besteht damit aus zwei Elementen: der Bearbeitung von Arbeitsaufträgen mit möglichst realen Anknüpfungspunkten sowie der interaktiven Befassung mit Vorlagen im Rahmen von Workshops.

Dr. Arno Bunzel  
Deutsches Institut für Urbanistik  
bunzel@difu.de

#### **Begleitforschung**

Bundesamt für Bauwesen  
und Raumordnung  
Deichmanns Aue 31–37  
53179 Bonn

Dr. Fabian Dosch  
Tel.: + 49 (0) 1888.401 – 23 07  
Fax: + 49 (0) 1888.401 – 22 66  
E-Mail: Fabian.Dosch@bbr.bund.de  
Internet: www.bbr.bund.de

Das Bundesamt für Bauwesen und  
Raumordnung ist eine Bundesober-  
behörde im Geschäftsbereich des  
Bundesministeriums für Verkehr,  
Bau- und Wohnungswesen  
(BMVBW).

#### **Forschungsassistenz**

Deutsches Institut für Urbanistik  
Straße des 17. Juni 112  
10623 Berlin  
Dipl.-Ing. agr. Thomas Preuß  
Tel.: +49 (0) 30.3 90 01 – 265  
Fax: +49 (0) 30.3 90 01 – 241  
E-Mail: preuss@difu.de  
Internet: www.difu.de

**Herausgeber, Herstellung,  
Selbstverlag und Vertrieb**  
Bundesamt für Bauwesen und  
Raumordnung

#### **Schriftleitung**

Prof. Dr. Wendelin Strubelt  
Dr. Hans-Peter Gatzweiler  
Dr. Robert Kaltenbrunner

#### **Bearbeitung**

Dr. Fabian Dosch  
Dr. Peter Jakobowski  
im Projektteam mit  
Eckhard Bergmann und  
Dr. Manfred Fuhrich  
Forschungsteam Difu & Partner:  
Thomas Preuß, Christa Böhme,  
Michael Rottmann, Dr. Arno Bunzel,  
Dr. Uwe Ferber, Prof. Dr. Kilian Bizer,  
Dr. Georg Cichorowski

#### **Gestaltung und Satz**

Bundesamt für Bauwesen und Raum-  
ordnung

#### **Druck**

DCM Druck Center Meckenheim  
GmbH & Co. KG

#### **Bildnachweis**

Siehe Abbildungen

#### **Textquellen**

Autorenbeiträge

#### **Zitierweise**

Bundesamt für Bauwesen und  
Raumordnung (Hrsg.):  
ExWoSt-Informationen „Fläche im  
Kreis – Kreislaufwirtschaft in der  
Flächennutzung“, 25/2 – 05/2005

Nachdruck nur mit genauer Quellen-  
angabe gestattet. Es wird um Zusen-  
dung von zwei Belegexemplaren  
gebeten.

#### **Alle Rechte vorbehalten**

© BBR Bonn 2005