



Bundesministerium
für Verkehr, Bau
und Stadtentwicklung



Bundesamt
für Bauwesen und
Raumordnung

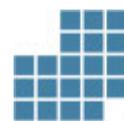
Perspektive

Flächenkreislaufwirtschaft

Kreislaufwirtschaft in der städtischen/stadtregionalen
Flächennutzung – Fläche im Kreis.
Ein ExWoSt-Forschungsfeld

Band 1

Theoretische Grundlagen und Planspielkonzeption



ExWoSt



Fläche
im
Kreis



Experimenteller Wohnungs- und Städtebau (ExWoSt)

Mit dem Forschungsprogramm Experimenteller Wohnungs- und Städtebau „ExWoSt“ fördert der Bund in Form von

- ▶ Forschungsfeldern
- ▶ Studien
- ▶ Initiativen/Veranstaltungen

innovative Planungen und Maßnahmen zu wichtigen städtebau- und wohnungspolitischen Themen. Aus den Erfahrungen sollen Hinweise für die Weiterentwicklung der Städtebau- und Wohnungspolitik abgeleitet und der Wissenstransfer unterstützt werden.

Das Forschungsprogramm „ExWoSt“ ist ein Programm des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) und wird vom Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) betreut.



ExWoSt-Forschungsfeld „Fläche im Kreis“

Das Forschungsfeld „Fläche im Kreis – Kreislaufwirtschaft in der städtischen/stadtregionalen Flächennutzung“ ist Teil des ExWoSt-Forschungsprogramms. Es wurde in den Jahren 2003 bis 2006 durch das Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) und das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) durchgeführt.

Mit der Flächenkreislaufwirtschaft wurde ein integrativer Politik- und Steuerungsansatz untersucht, der vorrangig und systematisch die Ausschöpfung aller bestehenden Flächenpotenziale im Bestand vorsieht und nur unter bestimmten Bedingungen die Inanspruchnahme neuer Flächen zulässt. Planspiele in fünf Regionen Deutschlands standen im Mittelpunkt des ExWoSt-Forschungsfelds, in denen Akteure aus dem öffentlichen und privaten Sektor bestehende sowie neue Instrumente zur Erreichung einer Flächenkreislaufwirtschaft geprüft haben. Daraus wurden Empfehlungen zum Einsatz und zur Erweiterung des Instrumentariums sowie für die Ausgestaltung der gesetzlichen Rahmenbedingungen erarbeitet.

Die Bearbeitung von „Fläche im Kreis“ erfolgte durch das Deutsche Institut für Urbanistik (Difu), Berlin, in Kooperation mit der Projektgruppe Stadt + Entwicklung, Leipzig, und der Sonderforschungsgruppe Institutionenanalyse (sofia), Göttingen/Darmstadt in Auftrag und Abstimmung mit dem Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung.



Bundesamt
für Bauwesen und
Raumordnung

Das Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR)

ist eine Bundesoberbehörde im Geschäftsbereich des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS). Die Bauabteilungen betreuen Bundesbauten im In- und Ausland. Die wissenschaftlichen Abteilungen beraten die Bundesregierung bei Aufgaben der Raumordnung, des Städtebaus, des Wohnungswesens und bei Grundsatzfragen des Bauwesens.

Perspektive Flächenkreislaufwirtschaft

Kreislaufwirtschaft in der städtischen/stadtregionalen

Flächennutzung – Fläche im Kreis.

Ein ExWoSt-Forschungsfeld

Band 1

Theoretische Grundlagen und Planspielkonzeption

Projektleitung

Dr. Fabian Dosch (Leitung),
Eckhard Bergmann, Dr. Peter Jakubowski,
Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR), Bonn

Auftragnehmer

Thomas Preuß (Leitung),
Dr. Stephanie Bock, Christa Böhme, Dr. Arno Bunzel, Gregor Jekel, Ulrike Meyer, Manuela Rottmann,
Deutsches Institut für Urbanistik (Difu), Berlin

in Kooperation mit

Dr. Uwe Ferber, Peter Rogge, Ariane Ruff,
Projektgruppe Stadt + Entwicklung
Ferber, Graumann und Partner, Leipzig

Prof. Dr. Kilian Bizer, Dr.-Ing. Georg Cichorowski,
Sonderforschungsgruppe Institutionenanalyse (sofia), Göttingen/Darmstadt

Ein Projekt des Forschungsprogramms „Experimenteller Wohnungs- und Städtebau“ (ExWoSt)
des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS)
und des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung (BBR).



„Perspektive Flächenkreislaufwirtschaft“ – eine Sonderveröffentlichungsreihe des ExWoSt-Forschungsfeldes „Fläche im Kreis“

IMPRESSUM

Herausgeber

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

Redaktion

Klaus-Dieter Beißwenger (Difu)

Bildrecherchen

Wolf-Christian Strauss, Gregor Jekel (Difu)

Gestaltung und Satz

Studio Prokopy, Werbeagentur und Fotostudio, Berlin

Druck

Spree Druck Berlin GmbH, Berlin

Bindung

Bruno Helm Buchbinderei, Berlin

ISBN-10: 3-88118-435-x

ISBN-13: 978-3-88118-435-9

Bibliografische Information der Deutschen Bibliothek

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://www.d-nb.de> abrufbar.

Gedruckt auf chlorfreiem Papier.

Nachdruck und Vervielfältigung

Alle Rechte vorbehalten

Bestellung und Versand

Deutsches Institut für Urbanistik
Postfach 12 03 21
10593 Berlin

Straße des 17. Juni 112
10623 Berlin

Telefon: 030/39001-1
Telefax: 030/39001-100

verlag@difu.de
<http://www.difu.de>

Die vom Auftragnehmer vertretene Auffassung ist nicht unbedingt mit der des Herausgebers identisch.

Sonderveröffentlichung „Fläche im Kreis“, Band 1
Bonn, September 2006

Inhalt

1. Prolog	10
<i>Eckhard Bergmann, Fabian Dosch, Peter Jakubowski</i>	
2. Das ExWoSt-Forschungsfeld „Fläche im Kreis“	13
3. Neue Flächenstrategien erforderlich	17
<i>Eckhard Bergmann, Fabian Dosch, Peter Jakubowski</i>	
4. Flächenkreislaufwirtschaft: Theorie, Politikansatz, Aktionsfelder	23
<i>Eckhard Bergmann, Fabian Dosch, Peter Jakubowski</i>	
4.1 Umweltökonomische Anknüpfungspunkte	24
4.2 Flächenkreislaufwirtschaft als strategischer Politikansatz	27
4.2.1 Leitbild für die Entwicklung des Raums	28
4.2.2 Der Kreislaufgedanke als handlungsleitendes Prinzip	29
4.2.3 Entwicklung und Einsatz von integrierten Strategien	30
4.3 Auf das Timing kommt es an	30
4.4 Konkretisierung des Managementansatzes	32
4.5 Vision Flächenkreislauf 2022	35
5. Handlungsbereiche, Instrumente und Akteure einer stadtreionalen Flächenkreislaufwirtschaft	37
<i>Thomas Preuß, Kilian Bizer, Stephanie Bock, Christa Böhme, Arno Bunzel, Georg Cichorowski, Uwe Ferber, Ulrike Meyer, Peter Rogge, Manuela Rottmann</i>	
5.1 Handlungsbereiche einer Flächenkreislaufwirtschaft	38
5.2 Instrumente einer Flächenkreislaufwirtschaft	39
5.3 Akteure einer Flächenkreislaufwirtschaft	45
5.3.1 Nutzungsansprüche und Nachfrageverhalten	45
5.3.2 Flächenkreislaufwirtschaft als kooperativer Steuerungsansatz	46
6. Planspielkonzeption	48
<i>Thomas Preuß, Kilian Bizer, Stephanie Bock, Christa Böhme, Arno Bunzel, Georg Cichorowski, Uwe Ferber, Ulrike Meyer, Peter Rogge, Manuela Rottmann</i>	
6.1 Planspielmethode	49
6.2 Grobstrukturierung der Planspiele „Fläche im Kreis“	50
6.3 Planspiel-Varianten	51



6.3.1	Planspielstufe I – Status quo	51
6.3.2	Planspielstufe II – Neue Instrumente	52
6.4	Planspiel-Beteiligte	52
6.5	Ablauf der Planspiele	53
6.5.1	Planspiel-Vorphase	53
6.5.2	Planspielphase	53
7.	Planspielregionen	56
	<i>Thomas Preuß, Kilian Bizer, Stephanie Bock, Christa Böhme, Arno Bunzel, Georg Cichorowski, Uwe Ferber, Gregor Jekel, Ulrike Meyer, Peter Rogge, Manuela Rottmann</i>	
7.1	Auswahl der Planspielregionen	57
7.1.1	Öffentliche Ausschreibung der Planspielteilnahme	57
7.1.2	Auswahlkriterien	57
7.1.3	Vereinbarungen mit den Planspielregionen	58
7.2	Kurzdarstellung der Planspielregionen	59
7.2.1	Eckdaten und räumliche Charakteristika	59
7.2.2	Zentrale Anforderungen an und Ansatzpunkte für eine Flächenkreislaufwirtschaft in den Planspielregionen	60
7.3	Einschätzungen aus den Planspielregionen zur Flächenkreislaufwirtschaft	60
7.3.1	Befragung in den Planspielregionen	60
7.3.2	Zusammenfassung der Befragungsergebnisse	62
8.	Zusammenfassung: Strategie Flächenkreislaufwirtschaft	64
	<i>Thomas Preuß</i>	
9.	Ausblick: Weitere Publikationen in der Reihe „Perspektive Flächenkreislaufwirtschaft“	68
	Gesamtliteraturverzeichnis	70
	Anhang	75
A	Literaturhinweise zum Thema Flächenkreislaufwirtschaft	76
B	Ausführliche Darstellung der Planspielregionen <i>Stephanie Bock, Christa Böhme, Arno Bunzel, Uwe Ferber, Ulrike Meyer, Peter Rogge, Manuela Rottmann, Ariane Ruff</i>	80
C	Einschätzungen flächenrelevanter Akteursgruppen zur Flächenkreislaufwirtschaft <i>Gregor Jekel</i>	113
D	Grundsatzvereinbarung über Planspiele zur Flächenkreislaufwirtschaft in der Region Rheinhessen-Nahe	136
E	Zielvereinbarung über Planspiele zur Flächenkreislaufwirtschaft in der Region Nordthüringen	139

Verzeichnis der Abbildungen

1	Phasen und Potenziale der Flächenkreislaufwirtschaft	14
2	ExWoSt-Forschungsfeld „Fläche im Kreis“: Rahmenbedingungen und Anforderungen	15
3	Entwicklung der Siedlungsdichte 1992–2004	18
4	Tägliche Zunahme der Gebäude- und Freiflächen 1992–2004, Deutschland insgesamt	20
5	Einwohnerspezifische Gebäudeflächenzunahme im Kernstadt-Umland-Gradienten West/Ost 1997/2000–2001/2004	21
6	Schema einer Kreislaufwirtschaft (Circular Economy)	24
7	Arbeitsskizze zur Flächenkreislaufwirtschaft	26
8	Flächenpolitisches Aktionsfenster	30
9	Exogene Wirkungsfaktoren auf die Flächenkreislaufwirtschaft	31
10	Nutzungskategorien und Aufgaben einer Flächenkreislaufwirtschaft	32
11	Flächenkreislauf ist mehr als Flächenrecycling	33
12	Prozesse einer Flächenkreislaufwirtschaft	35
13	Ablauf der Planspiele „Fläche im Kreis“	51
14	Beteiligte der Planspiele „Fläche im Kreis“	53
15	Bearbeitungs- und Analyseschritte in den Planspielen zur Flächenkreislaufwirtschaft	54
16	Bewerber für das Planspiel „Fläche im Kreis“	58
17	Lage der Planspielregionen „Fläche im Kreis“	59
18	Planspielregion und beteiligte Gebietskörperschaften StadtRegion Stuttgart	80
19	Ehemaliger Güterbahnhof Stuttgart-Bad Cannstatt	83
20	Nutzungskonkurrenz von Wohnbebauung und Verkehrsinfrastruktur im Freiraum der Filder	83
21	Fortschreitende Siedlungsentwicklung in der Region Stuttgart	84
22	Lage der Planspielregion in der Gesamtregion Stuttgart	86
23	Bestehendes Innenentwicklungspotenzial beim Rosensteinviertel	87
24	Filderlandschaft und Filderstädter Ortsteile Sielmingen und Bernhausen	87
25	Landschaftstreppe im Scharnhäuser Park in Ostfildern	89
26	Flächen mit Nutzungskonflikten im Filderraum	89
27	Planspielregion und beteiligte Gebietskörperschaften Region Rheinhessen-Nahe	90
28	Landschaft im Hunsrück: Ländlicher Raum mit hohem touristischem Potenzial	91
29	Zoll- und Binnenhafen Mainz im prosperierenden, verkehrsgünstig gelegenen Osten der Planspielregion	92
30	Brachliegende US-Militärliegenschaft in Bad Kreuznach: Rose Barracks	92
31	Konversionsfläche: ehemalige Lee Barracks in Mainz	93
32	Leerstand im Dorfkern von Rhaunen im westlichen Teil der Region	94
33	Konversion als ordnungs- und strukturpolitische Daueraufgabe: Konversionsgelände MIT-Gonsenheim, Mainz.	95
34	Planspielregion und beteiligte Gebietskörperschaften Region Mölln	96
35	Mölln: Region mit hohen naturräumlichen Potenzialen	97
36	Reitsportgeschäft in umgenutztem landwirtschaftlichem Gebäude in Breitenfelde	98
37	Baulücke in Mölln: kleinteiliges Innenentwicklungspotenzial	100
38	Baugebiet Rudolf-Virchow-Straße: Beispiel für verdichtete Einfamilienhausbebauung	101
39	Baulückenkarte von Panten im Amt Nüsse	101
40	Innerörtliches Grundstück eines ehemaligen Landmaschinenhandels in Mölln	101



41	Planspielstadt Duisburg	102
42	Duisburg: bedeutender Logistikstandort	103
43	Hüttenwerk in Duisburg-Marxloh	103
44	Siedlungs- und Verkehrsflächenentwicklung in Duisburg (1993 = 100)	104
45	Dienstleistungspark Innenhafen	104
46	Ehemaliges Stahlwerk: Landschaftspark Duisburg-Nord	104
47	Rheinufer in Duisburg	105
48	Schacht 2/5 in Duisburg-Marxloh	106
49	Halde Lohmannsheide in Duisburg-Baerl	106
50	Ausbesserungswerk und Rangierbahnhof Wedau	106
51	Planspielregion und beteiligte Gebietskörperschaften Region Nordthüringen	107
52	Kalihalde Menteroda: Der Bergbau hat die Region in rund 100 Jahren stark geprägt	108
53	Bundesautobahn-Neubau als Standortfaktor	109
54	Siedlungs- und Verkehrsflächenentwicklung in der Region Nordthüringen	109
55	Freifläche nach Wohnungsrückbau in Nordhausen	110
56	Wohnungsleerstand in Nordhausen-Ost	111
57	Abriss eines Wohnhauses in Nordhausen	112
58	Einschätzung der zukünftigen Entwicklung von Siedlungsflächen nach Akteursgruppen	114
59	Fehlende Informationen bezüglich der Siedlungsflächenpotenziale im Innenbereich	115
60	Maßnahmen zur Umsteuerung der Flächennachfrage auf den Innenbereich	116
61	Bedeutung der Akteure für die Reduzierung der Flächeninanspruchnahme	117
62	Gründe für die Unterstützung der Ziele der Flächenkreislaufwirtschaft in der StadtRegion Stuttgart	125
63	Wichtigste Hemmnisse einer vorrangigen baulichen Entwicklung im Innenbereich in der Region Mölln	127
64	Gegenwärtige und zukünftige Aufgaben der befragten Akteure in der Region Rheinhessen-Nahe	129
65	Gegenwärtige und zukünftige Probleme der Flächennutzung in der Stadt Duisburg	131
66	Maßnahmen zur Umsteuerung der Flächennachfrage auf den Innenbereich in der Planungsregion Nordthüringen	133

Verzeichnis der Tabellen

1	Größe und Einwohnerzahl der Planspielregionen/-städte	60
2	Einwohnerzahl und Fläche in der StadtRegion Stuttgart	81
3	Einwohnerentwicklung in der StadtRegion Stuttgart im Zeitraum 1980 bis 2004	82
4	Aktueller Bevölkerungsstand und Bevölkerungsprognose in der StadtRegion Stuttgart	82
5	Entwicklung der Siedlungs- und Verkehrsfläche (nach tatsächlicher Nutzung) in der StadtRegion Stuttgart	85
6	Entwicklung der Siedlungs- und Verkehrsfläche (nach tatsächlicher Nutzung) in der Landeshauptstadt Stuttgart	85
7	Entwicklung der Siedlungs- und Verkehrsfläche (nach tatsächlicher Nutzung) in der Stadt Filderstadt	85
8	Entwicklung der Siedlungs- und Verkehrsfläche (nach tatsächlicher Nutzung) in der Stadt Ostfildern	85
9	Prozentuale Anteile der Siedlungs- und Verkehrsfläche an der Gesamtfläche im Jahr 2004 in der StadtRegion Stuttgart	85
10	Entwicklung der Siedlungs- und Verkehrsfläche in den Kreisen und kreisfreien Städten im Vergleich zum Landesdurchschnitt	93
11	Flächennutzung in der Region Mölln in Hektar (2004)	98

12	Flächenentwicklung in der Region Mölln in Hektar (1993–2004)	99
13	Innenentwicklungspotenziale in der Region Mölln in Hektar	99
14	Verteilung der Antworten auf Akteursgruppen	113

Verzeichnis der Übersichten

1	In den Status-quo-Planspielen geprüfte Instrumente	40
2	Status-quo-Planspiele – Detailliertes Prüfprogramm in den einzelnen Planspielregionen	41
3	In den Planspielen „Neue Instrumente“ geprüfte Instrumente	43
4	Planspiele „Neue Instrumente“ – Detailliertes Prüfprogramm in den einzelnen Planspielregionen	43
5	Planspielmethode	50
6	In den Planspielregionen betrachtete Flächenpotenziale	54
7	Zentrale Anforderungen an und Ansatzpunkte für eine stadregionale Flächenkreislaufwirtschaft in den Planspielregionen	61
8	Gemeinden der Ämter Breitenfelde und Nusse	97



Peers

1. Prolog

Eckhard Bergmann, Fabian Dosch, Peter Jakubowski

Städte und ihr regionales Umfeld sind der treibende Faktor der wirtschaftlichen Entwicklung. Sie schaffen Wachstum, Innovation und Beschäftigung. Städte stehen im Zentrum der gesellschaftlichen Anstrengungen um sozialen Ausgleich und Integration. Stadtentwicklung bietet Möglichkeiten für eine moderne Struktur-, Wirtschafts- und Sozialpolitik. In den Städten bündeln sich die Chancen einer Gesellschaft. Der wirtschaftsstrukturelle und demografische Wandel fordert ein **Umdenken weg von der Siedlungsexpansion hin zur Bestandserneuerung**. Stadtentwicklung und Stadtumbau sind daher zentrale Politikfelder.

Flächen sind Grundlage der Stadt- und Regionalentwicklung. Dies gilt für eine nach außen orientierte Siedlungsentwicklung gleichermaßen wie für eine bestandsorientierte. Trotz stagnierender Gesamtbevölkerung und verhaltener Baukonjunktur ist keine Sättigung der Nachfrage nach Flächen zu erkennen. Einer anhaltenden Neuinanspruchnahme steht eine Zunahme vormals genutzter und nun brachliegender Flächen gegenüber. Die Wiedernutzung und den Umbau bestehender und brachliegender Flächenpotenziale zu fördern und dabei eine deutliche Reduzierung der Inanspruchnahme von Freiflächen für Siedlungserweiterungen zu bewirken, sind wesentliche Ziele der **Flächenhaushaltspolitik**, wie sie auch in der Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie verankert sind. Dies stellt Bund, Länder, Regionen, Landkreise, Städte und Gemeinden vor neue Aufgaben. Im Fortschrittsbericht 2004 fordert die Bundesregierung erstmals, „die tatsächliche Neuinanspruchnahme von Flächen langfristig weitgehend durch die erneute Nutzung vorhandener Flächen zu ersetzen“, d.h. im **Idealfall Flächenkreislauf durch Flächenrecycling**.

Produktionskreisläufe sind in der industriellen Fertigung oder in der Wasserwirtschaft seit langem Standard und ökonomisch tragfähig. Doch bei der Flächennutzung haben Kommunen, Bürgerinnen und Bürger, Planung und Politik in den vergangenen Jahrzehnten meist auf Erweite-

rungen und Neubau gesetzt. Inzwischen ist die Flächeninanspruchnahme vielerorts an ihre Grenzen gestoßen – nicht nur, weil es in Agglomerationsräumen zunehmend weniger bebaubare Freiflächen gibt, auch deshalb, weil erst auf ungenutzte Flächen im Innenbereich geschaut werden muss, da unterausgelastete oder leer stehende Infrastruktur immer kostspieliger wird.

Die Forderung nach Flächenhaushaltspolitik besteht seit Jahrzehnten, hat aber zuletzt einen gewissen Bedeutungswandel von verträglicher Steuerung des Siedlungszuwachses hin zu einem Umbau des Siedlungsbestandes erhalten. Eine kaum überschaubare Zahl an instrumentellen Vorschlägen – vorwiegend auf eine Begrenzung der Neuinanspruchnahme zielend – ist seit mehr als 15 Jahren erarbeitet worden. Eine **systematische Erfassung und Aufarbeitung von Strategien, Instrumenten und Maßnahmen** für eine bestandsorientierte Siedlungsentwicklung fehlte bisher.

Langfristig geht es um das **neue Leitbild einer Flächenkreislaufwirtschaft**. Doch was wird darunter verstanden? Ein Bewirtschaftungsansatz für die gesamte Stadt oder Stadtregion, der vorrangig und systematisch die Ausschöpfung von Potenzialen der Bestandsentwicklung und der In-Wertsetzung von Brachflächen verfolgt, gleichwohl jedoch auch die unter bestimmten Bedingungen erforderliche Inanspruchnahme neuer Flächen zulässt¹.

Vision ist eine vitale, modernisierte, konsolidierte und wirtschaftsstarke Stadtregion, deren Flächenentwicklung ganz überwiegend auf Bestandsflächen erfolgt.

Strategien und Maßnahmen dafür zu entwickeln, muss unter den gegebenen ökonomischen und rechtlichen Rahmenbedingungen einen experimentellen Charakter haben. Das **Forschungsfeld „Fläche im Kreis – Kreislaufwirtschaft in der städtischen/stadtregionalen Flächennutzung“** wurde Ende 2003 initiiert². Zwischen den Jahren 2004 und 2006 wurden im Forschungsfeld syste-

¹ Vgl. Rat für Nachhaltige Entwicklung (RNE), *Mehr Wert für die Fläche: Das „Ziel-30-ha“ für die Nachhaltigkeit in Stadt und Land. Empfehlungen des RNE an die Bundesregierung, Berlin 2004 (Texte, Nr. 11), S. 18.*

² Vgl. im Internet www.flaeche-im-kreis.de.



matisch Lösungsansätze zur Umsetzung der flächenpolitischen Ziele der Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie in Form einer städtischen bzw. stadtreionalen Flächenkreislaufwirtschaft untersucht. Zentraler Ansatz waren dabei Planspiele in fünf Regionen Deutschlands mit höchst unterschiedlichen Problemlagen zur Flächeninanspruchnahme, die vom Juni 2005 bis April 2006 durchgeführt wurden.

Gesucht wurde ein **geeigneter Policy-Mix**, mit dem unter unterschiedlichen Rahmenbedingungen in einer Kombination aus rechtlichen, planerischen und ökonomischen Instrumenten die in der Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie verankerten Ziele zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme auf 30 Hektar je Tag und der vorrangigen Innenentwicklung im Verhältnis von Innen- zu Außenentwicklung 3:1 bis zum Jahr 2020 erreicht werden können. Mit der Identifizierung von Lösungsansätzen, Strategien und Instrumenten für einen Policy-Mix zur Flächenkreislaufwirtschaft sollen die Ergebnisse des Forschungsvorhabens den Bund und die Stadtregionen gleichermaßen bei der Bewältigung dieser Herausforderung unterstützen.

Nach drei Jahren Forschung liegen nun die Ergebnisse aus dem Forschungsfeld „Fläche im Kreis“

vor. Band 2 der dreibändigen **Veröffentlichungsreihe „Perspektive Flächenkreislaufwirtschaft“** informiert über die Möglichkeiten, die bereits jetzt das bestehende Instrumentarium für eine Flächenkreislaufwirtschaft bietet. Doch Instrumente sind nur so gut wie ihre Steuerungswirkungen und ihre tatsächliche Anwendung. Deshalb wurden die vielen in der Diskussion befindlichen neuen instrumentellen Ansätze systematisiert, ausgearbeitet und in den Planspielregionen auf ihre Anwendbarkeit getestet. Die Ergebnisse zu den „notwendigen Innovationen“ werden in Band 3 vorgelegt. Ein **Abschlussband in der BBR-Reihe „Werkstatt: Praxis“** synthetisiert die Ergebnisse des gesamten Forschungsfelds und gibt zentrale Empfehlungen für eine Flächenkreislaufwirtschaft.

Eine zentrale Frage darf nicht ausgeblendet werden: **die theoretischen Grundlagen einer Flächenkreislaufwirtschaft**, schließlich handelt es sich hierbei um ein neues Aufgabenfeld der Stadt- und Regionalentwicklung. Der vorliegende Band 1 stellt den Forschungsansatz vor (Kapitel 2), die Erfordernisse für eine Flächenkreislaufwirtschaft (Kapitel 3), den theoretischen Modellansatz (Kapitel 4), Handlungsfelder, Instrumente und Akteure hierzu (Kapitel 5), die Konzeption der Planspiele (Kapitel 6), die Planspielregionen (Kapitel 7) sowie eine Synthese (Kapitel 8).

rs ppe

2. Das ExWoSt-Forschungsfeld „Fläche im Kreis“



In seiner Ressortforschung hat das Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (BMVBW)³ einen Themenschwerpunkt „Nachhaltige Siedlungsentwicklung“ gesetzt und daher auch im Rahmen des Experimentellen Wohnungs- und Städtebaus (ExWoSt) Ende 2003 das Forschungsfeld „Fläche im Kreis – Kreislaufwirtschaft in der städtischen/stadtregionalen Flächennutzung“ (FLIK) initiiert.

Das Forschungsvorhaben mit einer Laufzeit von drei Jahren wurde im Auftrag des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung (BBR) und des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) vom Deutschen Institut für Urbanistik (Difu) in Kooperation mit der Projektgruppe Stadt + Entwicklung, Leipzig, und der Sonderforschungsgruppe Institutionenanalyse (sofia), Göttingen/Darmstadt, durchgeführt.

Mit der Flächenkreislaufwirtschaft wurde im ExWoSt-Forschungsfeld ein integrativer Politik- und Steuerungsansatz untersucht, der eine veränderte Nutzungsphilosophie im Rahmen der Flächeninanspruchnahme zu Grunde legt. Diese veränderte Nutzungsphilosophie lässt sich in

der Formel „Vermeiden – Verwerten – Ausgleichen“ ausdrücken. Die Flächenkreislaufwirtschaft hat vorrangig und systematisch die Ausschöpfung aller bestehenden Flächenpotenziale im Bestand zum Ziel und lässt nur unter bestimmten Bedingungen die Inanspruchnahme neuer Flächen zu.

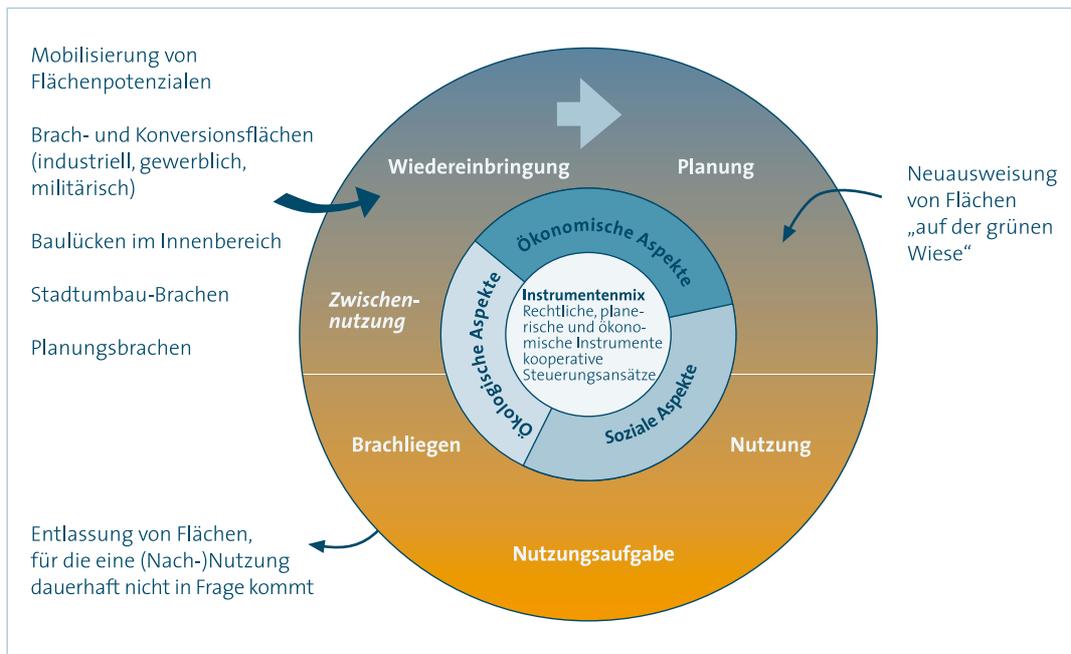
Methodisch standen Planspiele im Mittelpunkt des ExWoSt-Forschungsfelds, in denen in fünf Planspielregionen verschiedene Akteure aus dem öffentlichen und privaten Sektor gemeinsam

- ▶ mögliche bestehende Instrumente (Planspielstufe I: Bestehende Instrumente, Zeithorizont 2010) sowie
- ▶ neue Instrumente (Planspielstufe II: Neue Instrumente, Zeithorizont 2020) zur Erreichung einer Flächenkreislaufwirtschaft geprüft haben.

Die Planspiele knüpften an die von der Bundesregierung mit der Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie verfolgten flächenpolitischen Ziele an:

- ▶ Reduzierung der Flächeninanspruchnahme bis zum Jahr 2020 auf 30 Hektar pro Tag sowie
- ▶ Realisierung eines Verhältnisses von Innen- zu Außenentwicklung von 3 zu 1.

Abbildung 1:
Phasen und Potenziale
der Flächenkreislaufwirtschaft



Quelle:
Deutsches Institut
für Urbanistik,
eigene Darstellung

³ Seit Ende 2005 Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS).

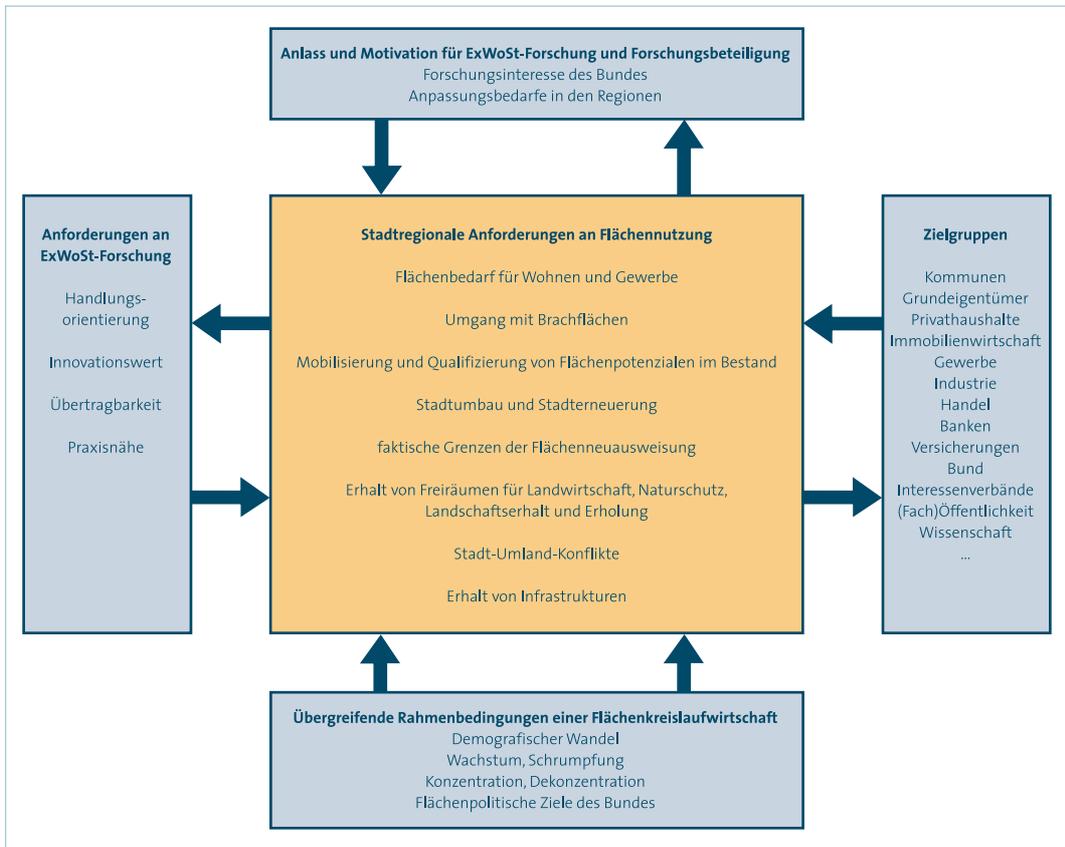


Abbildung 2:
ExWoSt-Forschungsfeld
„Fläche im Kreis“:
Rahmenbedingungen
und Anforderungen

Quelle:
Deutsches Institut
für Urbanistik,
eigene Darstellung

An den Planspielen zur Flächenkreislaufwirtschaft waren die StadtRegion Stuttgart, die Region Mölln, die Region Rheinhessen-Nahe, die Stadt Duisburg und die Planungsregion Nordthüringen beteiligt.

Mit dem Projekt wurden in den Planspielen Lösungen, Strategieansätze und Instrumente zur Erreichung der flächenpolitischen Ziele für die Region und für den Bund entwickelt und überprüft. Zugleich wurden Hinweise gewonnen, wie das zur Verfügung stehende Instrumentarium und die gesetzlichen Rahmenbedingungen einschließlich der Förderprogramme weiterentwickelt werden sollten, damit sich Städte/ Stadtregionen dem Ziel des Flächenkreislaufs nähern können.

Seit dem Jahr 2004 haben das BBR, die Forschungsgruppe und die Planspielregionen in zahlreichen Projektaktivitäten das Thema Flächenkreislaufwirtschaft in der Fachöffentlichkeit bekannt gemacht und diskutiert, unter anderem in einer Starterveranstaltung am 14.12.2004 und

in einem Statusworkshop am 15.12.2005 beim BBR in Bonn. Regionale Auftaktveranstaltungen in den Planspielregionen haben im Juni 2005 das Anliegen des Forschungsfelds in die stadtregionale Praxis transportiert. Den Abschluss der Planspielphase in den fünf beteiligten Regionen bildeten Impulsveranstaltungen im Juni und Juli 2006, in denen die integrierten Handlungskonzepte für eine stadtregionale Flächenkreislaufwirtschaft und deren künftige Umsetzung diskutiert wurden.

Am 17.11.2006 wurden Ergebnisse des ExWoSt-Forschungsfeldes auf einer Konferenz „Perspektive Flächenkreislaufwirtschaft“ im BMVBS Berlin vorgestellt. BBR und die Forschungsgruppe stellen Ergebnisse auch in verschiedenen Buchveröffentlichungen und Expertisen zusammen. In der dreibändigen Sonderveröffentlichungsreihe „Perspektive Flächenkreislaufwirtschaft“ werden Interessierte aus Praxis, Wissenschaft und Fachöffentlichkeit über aktuelle Forschungsergebnisse zu den Grundlagen der Flächenkreislaufwirtschaft, über Anwendungs- und Gestaltungsmöglichkeiten



ten bestehender Instrumente der Flächensteuerung sowie über innovative Instrumente für eine Flächenkreislaufwirtschaft informiert. In einer weiteren Veröffentlichung werden die Schlussfolgerungen aus dem gesamten Forschungsfeld für eine Flächenkreislaufwirtschaft komprimiert und münden so in Empfehlungen an den Bund.

Zusätzlich dient die visuelle Vermittlung zentraler Botschaften der Flächenkreislaufwirtschaft per Videofilm „Perspektive Flächenkreislaufwirtschaft“ dazu, zentrale Akteure, Projekte, Vorgehensweisen

und Maßnahmen in den Planspielregionen in Szene zu setzen.

Seit dem Jahr 2004 erscheinen in loser Folge fünf Hefte in der Reihe „ExWoSt-Informationen“, die in einer Vielzahl von Beiträgen über das Geschehen im Forschungsfeld „Fläche im Kreis“, insbesondere über die Ergebnisse in den Planspielen, informieren. Die Projektdomain des ExWoSt-Forschungsfelds (www.flaeche-im-kreis.de) bündelt zudem während der gesamten Projektlaufzeit Fachinformationen zur Flächenkreislaufwirtschaft.

e

k

tiv

3. Neue Flächenstrategien erforderlich

Eckhard Bergmann, Fabian Dosch, Peter Jakubowski



Flächen sind Grundlage der Stadt- und Regionalentwicklung. Dies gilt für eine nach außen orientierte Siedlungsentwicklung gleichermaßen wie für eine bestandsorientierte.

Trotz stagnierender Gesamtbevölkerung und verhaltener Baukonjunktur ist keine Sättigung der Nachfrage nach Flächen zu konstatieren. Gefragt sind Flächen, die ausreichend Freiraum für individuelle Nutzungsansprüche des Wohnens, für Freizeit und Wirtschaften bieten. Freilich, theoretisch ließe sich Fläche technisch mit hohem Aufwand stapeln, ließen sich Nutzungen verdichten: die zahlende Nachfrage hierfür ist allerdings sehr begrenzt. Damit ist die Ressource Fläche zumindest faktisch endlich, dies gilt für Stadtregionen mit ihrem Mangel an unbebauten und preisgünstigen Freiflächen im Besonderen.

Weil Flächen als Ressource für verschiedene Nutzungsansprüche dienen, führen widerstrebende Interessen oft zu **Konflikten um die Nutzung**. Die Konkurrenz zwischen den Kommunen um Einwohner und Arbeitsplätze führt zu neuen Flächenausweisungen, gleichzeitig fallen an anderer Stelle Flächen und Gebäude brach.

In der Folge wird täglich noch immer eine Fläche von **rund 100 Hektar für Siedlungs- und Verkehrs-**

zwecke neu beansprucht, darunter etwa 60 Hektar für Gebäude- und zugehörige Freiflächen. Der Schwerpunkt liegt dabei nach wie vor im weiteren Umland der Städte, dort, wo Bauland vergleichsweise preiswert ist und der Entwicklung von Flächen kaum Hemmnisse entgegenstehen. Ungleich schwieriger als die Neuinanspruchnahme ist die Aufgabe, brachliegende Siedlungsflächen außerhalb der „Selbstläufer“ in attraktiven Kernlagen einer neuen Nutzung zuzuführen.

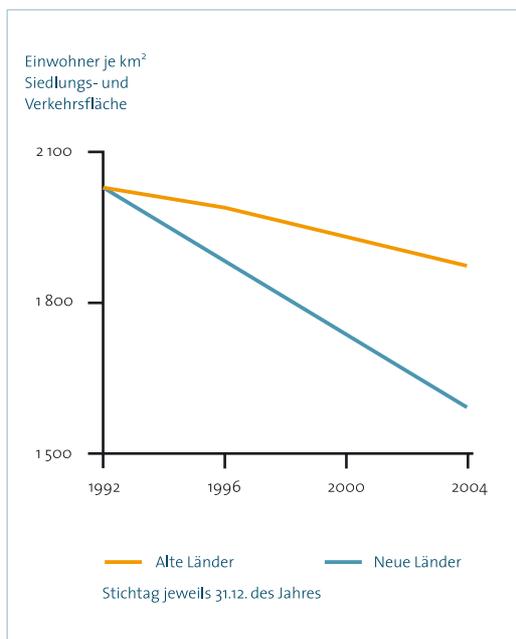
Die **planmäßige Steuerung der Flächennutzung** erfolgt in Deutschland traditionell über ein ausdifferenziertes System räumlich orientierter Planung. Über einen langen Zeitraum hinweg war dieses System entwicklungsorientiert. Dies funktionierte solange, wie die Wirtschaft real expandierte. Seit vielen Jahren prägt aber bestenfalls Stagnation die Entwicklung nicht nur in Regionen des Stadtumbaus. Das Brachfallen vormals gewerblicher und zunehmend auch wohnwirtschaftlich genutzter Flächen ist zu einem zentralen Problem der Stadtentwicklung geworden.

In einem jahrelangen Prozess verlieren Städte Einwohner und oft auch Arbeitsplätze an das Umland. Damit sinken nicht nur die Steuereinnahmen, sondern unterhalb bestimmter ökonomischer Schwellenwerte werden die Tragfähigkeitsschwellen für technische und öffentliche Infrastruktur unterschritten: die Städte „perforieren“ von innen heraus. Die Sicherung der städtischen Infrastruktur wird zu einer zentralen Herausforderung der Daseinsvorsorge (Jakubowski 2006).

Gewiss, diese Entwicklung verläuft stadtreional und sogar innerhalb von Großstädten zuweilen höchst unterschiedlich. Bundesweit sinken die **Siedlungsdichten**, in Ost deutlich stärker als in West (Abb. 3). Umgekehrt steigt die Verfügbarkeit an Siedlungsflächen je Einwohner an: Während sie in Westdeutschland mit 534 m² je Einwohner (2004) gegenüber 522 m² je Einwohner (2000) nur moderat zunahm, stieg sie in Ostdeutschland von 580 m² je Einwohner (2000) auf 626 m² je Einwohner (2004) um fast acht Prozent an.

Darüber hinaus sinkt die wirtschaftliche Produktivität der Flächennutzung. Im Zeitraum von

Abbildung 3:
Entwicklung der Siedlungsdichte 1992–2004



Quelle:
Laufende Raumbewertung des BBR. Datengrundlage: Statistisches Bundesamt, Flächenerhebung nach Art der tatsächlichen Nutzung

2001–2004 stieg das Bruttoinlandsprodukt preisbereinigt bundesweit um 2,4 Prozent. Trotz dieser Steigerung sank die **Flächenproduktivität der baulichen Infrastruktur**, hier definiert als Bruttowertschöpfung je Flächeneinheit bezogen auf die Gebäude- und Freiflächen, bundesweit um 1,3 Prozent, da sich die Wertschöpfung auf weit mehr Gebäudefläche verteilt. Dabei sank die Flächenproduktivität im Osten mit minus 2,5 Prozent deutlich stärker als im Westen.

Das Ziel der „Verminderung der Flächeninanspruchnahme“ ist durch die Forderung nach Stärkung der Innenentwicklung im **Koalitionsvertrag** der Bundesregierung von November 2005 noch einmal bekräftigt worden. „Wir werden daher ... anstreben, den Flächenverbrauch gemäß der Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie auf 30 Hektar je Tag bis 2020 zu reduzieren und für ein Flächenressourcenmanagement finanzielle Anreizinstrumente entwickeln.“⁴ Es erfährt auf der politischen Agenda auch im Jahr 2006 einen vergleichsweise hohen Stellenwert⁵.

In einer empirisch komplexen Gemengelage von weiterhin hoher Flächeninanspruchnahme, aber schwacher gesamtwirtschaftlicher Nachfrage und regional ungleich verteilter Prognosen hinsichtlich der Bevölkerungsentwicklung in Deutschland⁶ wird seit längerem auf allen föderalen Ebenen über eine ökologisch und städtebaulich sinnvolle, aber auch ökonomisch vertretbare Reduzierung der Neuinanspruchnahme von Flächen diskutiert. Wichtige Leitplanke in dieser Debatte ist, wie einleitend aufgeführt, weiterhin das „30-Hektar-Ziel“ der Bundesregierung⁷.

Dieses anspruchsvolle Ziel soll mit einer **Doppelstrategie** erreicht werden. Sie besteht zum einen aus einer Qualitätssteuerung – Schonung des Außenbereichs durch Innenentwicklung sowie Aufwertung von Siedlungsflächen. Ihr zweiter Bestandteil ist eine restriktive Mengensteuerung – Begrenzung der Neuinanspruchnahme von Flächen.

Beide Ebenen hängen zusammen, denn es handelt sich um zwei sich ergänzende Ziele: absolute Reduktionsziele (Mengensteuerung) auf der einen Seite und auf der anderen Seite qualitative Ziele, um durch Innenentwicklung und städtische Aufwertung die Inanspruchnahme im Außenbereich zu verringern⁸.

Diese quantitativen und qualitativen Ziele können nur erreicht werden, wenn es gelingt, eine neue Denkrichtung in der Flächenpolitik zu etablieren und zugleich „intelligente“ Instrumentenverbünde zu konzipieren. Aufbauend auf der in vielen Politikbereichen schon etablierten Kreislaufidee bedarf es auch in der Flächenpolitik einer neuen, handlungsleitenden Strategie: **Flächenkreislaufwirtschaft**. Erst wenn der Kreislaufgedanke im städtischen und stadtreionalen Flächenmanagement zur Normalität wird, kann eine nachhaltige Stadtentwicklung von der Blaupause zur Realität werden.

Die Notwendigkeit für eine Kreislaufführung ergibt sich nicht nur aus dem Freiraumschutzgedanken und der Begrenztheit der bebaubaren Freiflächen in den Agglomerationen. Auch unter Effizienzgesichtspunkten sind primär ungenutzte Flächen im Siedlungsbestand zu entwickeln, um

4 Koalitionsvertrag zwischen CDU/CSU und SPD vom 11.11.2005, Zeilen 2789–2791.

5 „... dass wir im Schnitt jeden Tag immer noch mehr als 100 Hektar neue Fläche für Siedlung und Verkehr in Anspruch nehmen. Wir haben uns vorgenommen, das bis zum Jahr 2020 auf 30 Hektar zu reduzieren. Welche städteplanerischen und gestalterischen Aufgaben darin liegen, wie viele Architekten man beschäftigen kann, um angenehmen Lebensraum zu schaffen und trotzdem diese Versiegelung unseres Landes zu stoppen, das kann man sich vorstellen. Ich meine, von 100 Hektar, die wir jeden Tag zersiedeln, auf 30 Hektar zu kommen, bedeutet erst einmal ein massives Umdenken.“ Rede von Bundeskanzlerin Angela Merkel anlässlich des Festakts „100 Jahre staatlicher Naturschutz“ am 30. Mai 2006 in Bonn.

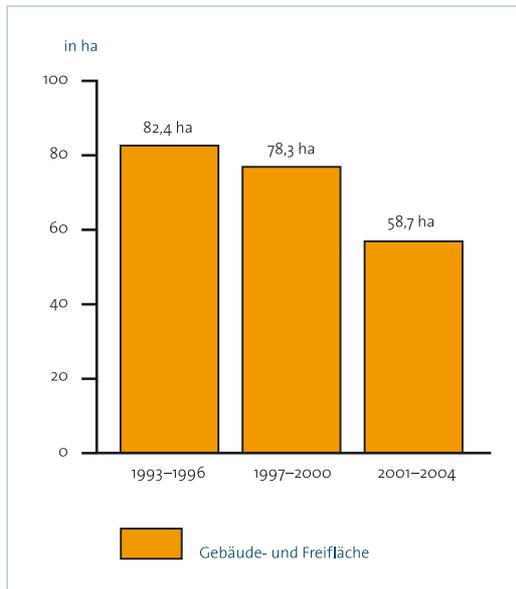
6 Vgl. Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hrsg.), Raumordnungsprognose 2020/2050, Bonn 2006 (Berichte, Bd 23).

7 Vgl. Bundesregierung, Perspektive für Deutschland. Unsere Strategie für eine nachhaltige Entwicklung, Berlin 2002, S. 99; Bundesregierung, Fortschrittsbericht zur Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie, Berlin 2004.

8 Eine nachhaltige Flächenhaushaltspolitik darf nicht nur auf Mengen und Qualitäten zielen, sie muss parallel dazu auch immer das „Wo“ der Flächeninanspruchnahme mitberücksichtigen. Damit gelangt die räumliche Sicht, die Frage nach der optimalen Allokation von Standorten in einer Region, auf die Agenda.



Abbildung 4:
Tägliche Zunahme der
Gebäude- und Freiflächen
1992–2004, Deutschland
insgesamt



Quelle:
Statistisches Bundesamt,
eigene Berechnungen des
Bundesamtes für Bau-
wesen und Raumordnung

zunehmend kostspielige unterausgelastete oder nicht genutzte Infrastrukturen zu vermeiden⁹. Die **Vision „Flächenkreislauf“** findet damit nicht nur eine ökologische, sondern auch eine ökonomische Begründung. Die Notwendigkeit, in Kreisläufen zu denken, wird weiter zunehmen – nicht zuletzt wegen der langfristigen demografischen Entwicklung. Aber auch der wirtschaftsstrukturelle Wandel fordert ein Umdenken weg von der Siedlungsexpansion hin zur Bestandserneuerung.

Gesellschaftliche Prozesse wirken in eine ähnliche Richtung wie die politisch gesetzten Ziele der Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie. So wie die

Nachfrage nach Suburbia in einer alternden und kinderarmen Gesellschaft abnimmt, steigt die Nachfrage nach Stadt¹⁰ und den Allokationsvorteilen zentralörtlicher Standorte in einer dienstleistungsorientierten Gesellschaft. Leben in einer alternden und ausdünnenden Suburbia wird kostspieliger. Auch für gewerbliche Immobilien gewinnen zentrale Standorte weiter an Bedeutung¹¹. So fragt der Dienstleistungssektor vermehrt Bestandsflächen nach, während im Zuge der Globalisierung die Flächennachfrage des produzierenden Gewerbes rückläufig ist.

Jüngste Daten zur **Flächenentwicklung** in Deutschland (vgl. Abb. 4) zeigen den deutlichen Rückgang der Neuinanspruchnahme von Gebäude- und Freiflächen seit 2001. Eine wesentliche Ursache hierfür liegt in der seit etwa 1997 stark rückläufigen Bautätigkeit¹².

Im westlichen Bundesgebiet wächst die Siedlungs- und Verkehrsfläche um den niedrigsten Wert seit rund 50 Jahren¹³. Dieser rückläufige Zuwachs ist regional ungleich verteilt. Das Leben in der Stadt bzw. am Stadtrand wird zunehmend, gewiss auch als Folge der Bevölkerungs- und Arbeitsplatzkonzentration, eine weithin präferierte Lebensform. Der Eigenheimbau prosperiert schon seit etlichen Jahren in den Kernstädten, dies gilt auch für die meisten Regionen mit abnehmender Bevölkerung. Auf Reurbanisierungstendenzen, regional begrenzt, verweisen auch verschiedene empirische Studien¹⁴.

- 9 Siehe etwa Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hrsg.), *Zukunft städtischer Infrastruktur*, Bonn 2006 (Informationen zur Raumentwicklung, H. 5/2006); Dieter Freudenberg und Matthias Koziol, *Anpassung der technischen Infrastruktur beim Stadtumbau – Arbeitshilfe*, Frankfurt (Oder) 2003 (Fachbeiträge zu Stadtentwicklung und Wohnen des Landes Brandenburg); Matthias Koziol, *Auswirkungen des Stadtumbaus auf die kommunale Infrastruktur*, in: Institut für Stadtentwicklung und Wohnen des Landes Brandenburg (Hrsg.), *Wohnen und Leben mit Rückbau, Risiken und Chancen schrumpfender Städte*, Potsdam 2001, S. 41–51.
- 10 Vgl. u.a. Dankwart Guratzsch (2005), *Eigenheimpreise vor dem Verfall*, in: *Die Welt*, 22.11.2005.
- 11 DEGI Deutsche Gesellschaft für Immobilienfonds, *Neue Perspektiven. Marktreport 2006*, Frankfurt a. M. 2006.
- 12 Statistisches Bundesamt, *Umweltökonomische Gesamtrechnung – Umweltnutzung und Wirtschaft*, Wiesbaden 2004, www.destatis.de; Zentralverband des deutschen Baugewerbes, *Analyse & Prognose. Bauwirtschaftlicher Bericht 2005/2006*, Berlin 2006.
- 13 Vgl. Fabian Dosch, *Flächeneffizienz statt Zersiedelung. Zwischenbilanz der flächenpolitischen Diskussion vor dem Hintergrund aktueller Trends*, in: Hubert Job und Marco Pütz (Hrsg.), *Flächenmanagement*, Hannover 2006 (Arbeitsmaterial der ARL Nr. 322).
- 14 Vgl. Horst Opaschowski, *Die neue Lust auf Stadt – Abschied vom urbanen Pessimismus*, Darmstadt 2005; Bernhard Köppen, *Zurück in die Stadt oder Schrumpfung überall? Reurbanisierung und Schrumpfung in ostdeutschen Städten*, in: *Städte im Umbruch 3* (2005); Hasso Brühl, Claus-Peter Echter u.a., *Wohnen in der Innenstadt – eine Renaissance?*, Berlin 2005; Dankwart Guratzsch, *Bauplatz Innenstadt*, in: *Die Welt*, 21.1.2006.

Diese Nachfragepräferenzen beeinflussen den **Bodenmarkt**. Nach dem BBR-Bodenmarktberichtssystem¹⁵ stiegen zwischen 2002 und 2003 die Kauffälle für Ein- und Zweifamilienhäuser in großen Kernstädten in West wie Ost, während sie im Umland sanken, und in den alten Ländern stiegen die Kaufpreise in den Kernstädten bei Rückläufigkeit im Umland. Aktuelle Berichte der Immobilienwirtschaft stützen diesen Trend¹⁶. Allerdings führen (zu) hohe Miet- und Baulandpreise in den zentralen Lagen dazu, dass Wünsche nach Wohneigentum oft nur am Stadtrand realisiert werden können.

Nach der Flächenstatistik wird nach wie vor erheblich mehr Gebäude- und Freifläche im Umland der Kernstädte in Anspruch genommen, absolut wie relativ¹⁷. Meist ist nur dort Bauland ausreichend und preisgünstig vorhanden. Flächeninanspruchnahme findet vornehmlich außerhalb

der zentralen Lagen statt. Die **Flächeninanspruchnahme** ist aber absolut wie relativ überall rückläufig, wie das Beispiel eines Gradienten für die Kreistypen Kernstadt bis Peripherie der Agglomerationsräume zeigt (vgl. Abb. 5). Der Rückgang des Zuwachses ist dabei an der Peripherie tendenziell größer als in zentraleren Lagen¹⁸, in Ost stärker als in West.

Mangels Baulandes in den Kernstädten wächst in weiten Teilen des Bundesgebietes die Siedlungsfläche vorrangig an den Stadträndern und den Zwischenräumen der Entwicklungsachsen – und noch immer weit schneller als etwa die Bevölkerung oder die Beschäftigung; sie nimmt selbst in Regionen mit abnehmender Bevölkerung zu. Zöge die Konjunktur dauerhaft und deutlich an, wäre dies vermutlich wieder mit stärkerem Flächenwachstum verbunden¹⁹. Eine Entkoppelung von Wirtschaftswachstum und Flächeninanspruch-

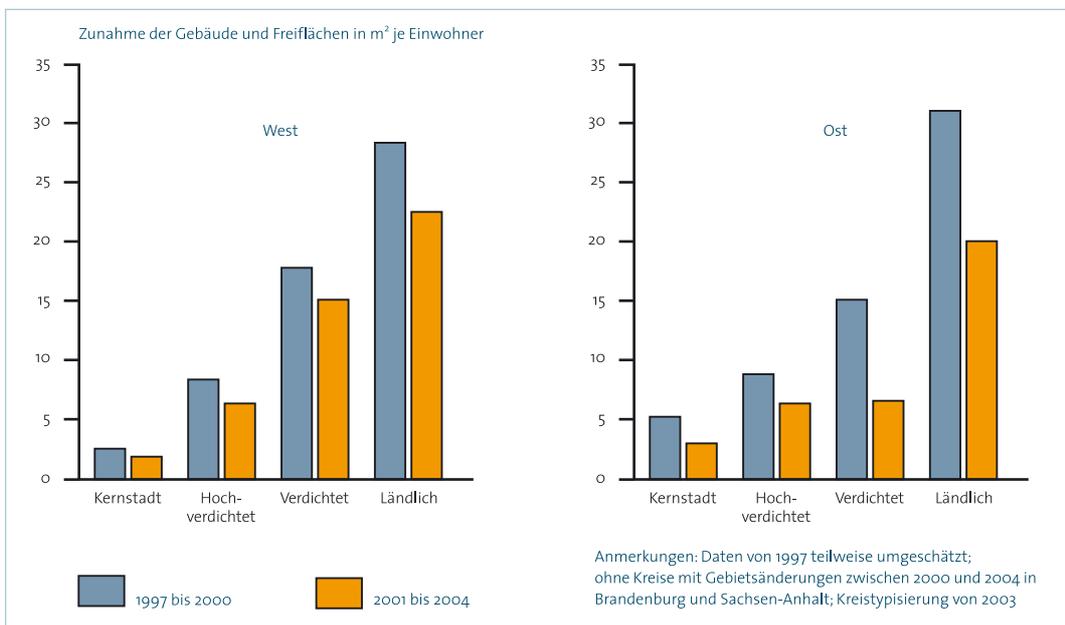


Abbildung 5: Einwohnerspezifische Gebäudeflächenzunahme im Kernstadt-Umland-Gradienten West/Ost 1997/2000 – 2001/2004

Quelle: Eigene Berechnungen des BBR 2006, Statistisches Bundesamt

- 15 Vgl. BBR, *Struktur und Entwicklung der Märkte für Bauland und bebaute Grundstücke*, Ausgabe 2005, unveröffentlicht.
- 16 Vgl. LBS Research (2005), *Eigenheimneubau kehrt in die Städte zurück*, www.lbs.de.
- 17 Dabei bezieht die Flächenstatistik allerdings nicht das Flächenrecycling ein, das primär an zentralen Standorten erfolgt.
- 18 Dies gilt auch, wenn man alle drei Regionstypen auswertet. Der Rückgang war im ländlichen Regionstyp deutlich stärker als in Agglomerationsräumen.
- 19 Vgl. hierzu auch Peter Jakobowski und Michael Zarth, *Nur noch 30 ha pro Tag – Vor welchen Anforderungen stehen die Regionen?*, in: *Raumforschung und Raumordnung*, 3 (2003), S. 185–197.



nahme steht weiter aus. So waren die Flächenproduktivitäten²⁰ zwischen 2001 und 2004 weiterhin rückläufig²¹. Darüber hinaus führt der demografische Wandel zu erheblichen regionalen Verschiebungen bei Bevölkerung und Arbeitsplätzen, bei Kauf- und Realsteuerkraft und hat in vielen Regionen einen erheblichen Einfluss auf städtische Dichten.

Zwar sind die Zuwächse an Siedlungsfläche deutlich geringer geworden, gemessen am Einbruch der Bautätigkeit hätte der Rückgang insgesamt aber viel stärker sein müssen. Gleichzeitig wurde möglicherweise zu wenig an zentralen Standorten gebaut. Vereinfacht ausgedrückt: Was heute am peripheren (= „falschen“) Standort gebaut wird, wird vermutlich übermorgen durch steigende Nebenkosten und sinkende Marktpreise unrentabel. Auch um diese **Fehlallokationen** zu vermeiden, bleibt die Herausforderung einer (deutlichen) Verringerung der Neuinanspruchnahme von Flächen nach wie vor gültig. Es besteht ein breiter politischer Konsens über das Ziel, die zusätzliche Flächeninanspruchnahme für Verkehrs- und Siedlungszwecke zu verringern²². Potenziale zur Erreichung dieser Ziele werden insbesondere in der stärkeren Nutzung des Bestandes gesehen²³. Dabei weisen die Großstädte,

selbst in Bauland-Hochpreisregionen, beträchtliche Brachflächen auf²⁴, die Flächenpotenziale für eine Neunutzung darstellen. Das Ausmaß an Fläche, die tatsächlich schon recycelt wurde, steigt zwar mit zunehmenden Baulandpreisen, bleibt bis auf Stichproben aber letztlich unbekannt. Mehrere Studien lassen vermuten, dass der Zuwachs immer noch (deutlich) größer ist als die Wiedernutzung²⁵.

Die Vision einer Flächenkreislaufwirtschaft zielt somit auf Verminderung wie Mobilisierung von Bauland gleichermaßen: Brachflächen insbesondere in den Kernstädten zu mobilisieren, um das marktfähige Baulandangebot zu verbreitern, aber auch das Angebot an Neubauf lächen in Suburbia auf ein nachfrageadäquates Maß einzustellen und Investitionen am „falschen Standort“ zu vermeiden.

Mit der theoretischen Konzeption einer Flächenkreislaufwirtschaft kann es gelingen, der aktuellen Debatte durch eine theoretische Fundierung zusätzliche Impulse zu geben. Das Konzept der Flächenkreislaufwirtschaft nimmt Überlegungen zur *Circular Economy* auf und präzisiert diese umsetzungsorientiert auf Boden als nicht vermehrbare und immobile Ressource.

20 Der Zusammenhang von wirtschaftlicher Leistung und Flächeninanspruchnahme wird durch den Quotienten aus Bruttoinlandsprodukt (zu Preisen von 1995) und Siedlungs- und Verkehrsfläche beschrieben: Flächenproduktivität.

21 Fabian Dosch und Peter Jakubowski, *Steigerung der Infrastruktur-Effizienz durch Flächenkreislaufwirtschaft*, in: *Zukunft städtischer Infrastruktur*, Bonn 2006 (*Informationen zur Raumentwicklung*, H. 5 (2006), S. 293–304; vgl. auch Statistisches Bundesamt, *Umwelt. Umweltproduktivität, Bodennutzung, Wasser, Abfall. Ausgewählte Ergebnisse der Umweltökonomischen Gesamtrechnungen und der Umweltstatistik 2003*, Presseexemplar, Wiesbaden 2003).

22 Vgl. auch Rat für Nachhaltige Entwicklung (RNE), *Mehr Wert für die Fläche: Das „Ziel-30-ha“ für die Nachhaltigkeit in Stadt und Land. Empfehlungen des RNE an die Bundesregierung*, Berlin 2004 (*Texte*, Nr. 11).

23 Eckhard Bergmann und Fabian Dosch, *Von Siedlungsexpansion zum Flächenkreislauf. Trendwende zu einem haushälterischen Umgang bei der Flächeninanspruchnahme?*, in: *PlanerIn*, H. 1 (2004), S. 5–8.

24 Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hrsg.), *Bericht Bauland- und Immobilienmärkte*, Ausgabe 2004, Bonn 2004 (*BBR Berichte*, Bd. 19).

25 Umweltbundesamt, *Reduzierung der Flächeninanspruchnahme durch Siedlung und Verkehr*, Berlin 2003 (*UBA Texte 90/2003*); Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hrsg.), *Bericht Bauland- und Immobilienmärkte*, Ausgabe 2004, Bonn 2004 (*BBR Berichte*, Bd. 19).

we

FF

4. Flächenkreislaufwirtschaft: Theorie, Politikansatz, Aktionsfelder

Eckhard Bergmann, Fabian Dosch, Peter Jakubowski

- 4.1 Umweltökonomische Anknüpfungspunkte
- 4.2 Flächenkreislaufwirtschaft als strategischer Politikansatz
- 4.3 Auf das Timing kommt es an
- 4.4 Konkretisierung des Managementansatzes
- 4.5 Vision Flächenkreislauf 2022



Was ist Flächenkreislaufwirtschaft? Eine derartige Strategie verfolgt vorrangig und systematisch die Ausschöpfung von Potenzialen der Bestandsentwicklung und der Wiedernutzung von Brachflächen. Sie setzt konsequent an der Innenentwicklung (u.a. Branchenrecycling, Dichteerhöhung, Baulücken, Mehrfachnutzungen) an. Der gesamte Nutzungszyklus von Planung, Nutzung, **Nutzungsaufgabe**, Brachliegen und Wiedereinbringen von Gebäuden und Flächen wird in den Mittelpunkt gestellt. Das Ziel lautet: dynamischer Bestandserhalt. Idealtypisch wäre diese Vision erfüllt, wenn für neue Siedlungstätigkeiten nur bereits genutzte Flächen verwendet werden würden. Dabei wird eine geringfügige Neuausweisung nicht ausgeschlossen, wenn anderswo Brachen wieder genutzt werden.

4.1 Umweltökonomische Anknüpfungspunkte

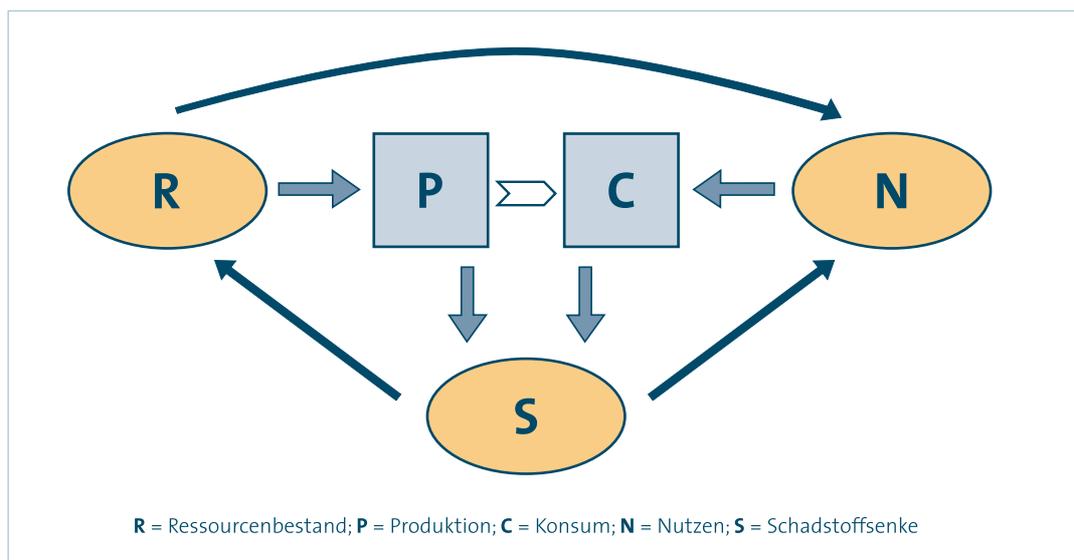
Die Idee der Flächenkreislaufwirtschaft basiert auf der noch vergleichsweise jungen kreislauforientierten Sichtweise der Zusammenhänge zwischen ökonomischem und ökologischem System. Während das Wirtschaftssystem spätestens seit François Quesnays *Tableau Économique* in

Kreisläufen gedacht wird (Gilbert 1989), fehlte bis Mitte des 20. Jahrhunderts eine stringente Verknüpfung von Wert- oder Nutzenaspekten der Ökonomie mit den natürlichen Ressourcenkomponenten, und damit der systematische Brückenschlag zur Herkunft und Verfügbarkeit der natürlichen Produktionsfaktoren. Nach Bouldings „Raumschiff Erde“ haben Pearce und Turner in diesem Kontext den Begriff der **Circular Economy** geprägt und das Konzept des natürlichen Kapitalstocks in die Debatte um eine nachhaltige Entwicklung eingebracht²⁶.

Um künftige Generationen nicht ihrer Entfaltungsmöglichkeiten zu berauben, darf dieser natürliche Kapitalstock nicht erodieren. Dem liegt das Verständnis zugrunde, dass die natürliche Umwelt die notwendige Grundausstattung für jede sozioökonomische Entwicklung darstellt. Die Beeinträchtigung dieser Grundfunktionen führt unweigerlich zu sprunghaft ansteigenden Anpassungskosten.

Abbildung 6 zeigt schematisch das interdependente ökologisch-ökonomische System ohne Differenzierung in unterschiedliche Umweltmedien oder Schutzgüter. Die ökonomischen Systembeziehungen sind vereinfacht durch Produktion

Abbildung 6:
Schema einer Kreislaufwirtschaft (Circular Economy)



Quelle:
Darstellung nach Pearce/Turner (1990), S. 40.

²⁶ Siehe hierzu David W. Pearce und R. Kerry Turner, *Economics of Natural Resources and the Environment*, Kapitel 5, Baltimore 1990.

(P) und Konsum (C) aufgenommen. (R) umschreibt in einem weiten Verständnis den Ressourcenbestand bzw. die „Grundausstattung“ mit Natur, Landschaft und Rohstoffen. Von diesem **natürlichen Kapitalstock** werden Rohstoffe als Input für die ökonomische Produktion entnommen. Der natürliche Kapitalstock stiftet seinerseits mit Natur und Landschaft direkten, u.a. ästhetischen Nutzen (N) und stellt über die natürliche Assimilationskapazität Schadstoffsenken (S) bereit. Solange die Emissionen innerhalb der Senken-Kapazitäten liegen, werden sie gepuffert. Andernfalls wird der natürliche Kapitalstock abgebaut, mit entsprechend negativen Wirkungen auf den Ressourcenbestand und die Ausstattung mit Natur und Landschaft.

Weitere Ausdifferenzierungen dieses Konzeptes der Kreislaufwirtschaft befassen sich insbesondere mit der stofflichen und energetischen Bilanzierung im ökologisch-ökonomischen System. Wichtig sind dabei u.a. die Unterscheidung in erneuerbare und nicht erneuerbare Ressourcen und der Umgang mit natürlichen und ökonomisch-technischen Recyclingprozessen.

In Analogie zur Kreislaufwirtschaft soll an dieser Stelle eine ebenfalls stilisiert dargestellte Flächenkreislaufwirtschaft entwickelt werden, die als Heuristik für die Analyse und Entwicklung des integrierten Politikansatzes „Flächenkreislaufwirtschaft“ dienen kann. Vorbild für eine stadtregionale Flächenkreislaufwirtschaft sind die vielfach **etablierten Stoffkreisläufe**: die gebaute Stadt wird als System verstanden, dessen Baukörper unterschiedlichen Nutzungsphasen unterliegt, in dem mitunter ganze Quartiere und Industrieareale zurückgebaut und einer Nachfolgenutzung zugeführt werden, wobei die genutzte Fläche insgesamt konstant bleiben sollte. Was nicht baulich wieder genutzt werden kann, wird zurückgebaut oder renaturiert; bei hohem Siedlungsdruck wird nachverdichtet. Der

Kreislaufgedanke greift damit die Vorstellung eines Nutzungszyklus der Baulandbereitstellung, Bebauung, Nutzung, des Brachfallens und der Wiedernutzung auf²⁷.

Im Ausgangspunkt (t_0) verfügt eine Volkswirtschaft über ein Flächenpotenzial, das für Siedlungszwecke genutzt werden kann. Diese Fläche setzt sich aus der Landwirtschaftsfläche (LW)²⁸ und der bereits für Siedlungs- und Verkehrszwecke ausgewiesenen Fläche (SuV) zusammen²⁹. *Zusätzliche* Flächeninanspruchnahme kann nur durch Umwandlung von LW in SuV erfolgen. *Anderer* Flächennutzungen werden im Zuge des wirtschaftlichen, städtebaulichen oder demografischen Strukturwandels durch Recyclingprozesse möglich. In Situationen, in denen das Brachfallen von Flächen nicht zu *anderen* Nutzungen führt, kann durch Rückbau und Entwidmung eine Rückführung der SuV-Flächen in den Grundstock der Landwirtschaftsflächen bzw. Freiflächen erfolgen.

In der **Systematik der Flächenkreislaufwirtschaft** sind mit den kleinen Buchstaben a, m, b, r und e die Prozesse dargestellt (Abb. 7), die direkten Einfluss auf den Bestand an SuV haben:

- ▶ a = *ausweisen* bzw. *umwidmen* skizziert den Prozess der Neuausweisung von Flächen für Siedlungs- und Verkehrszwecke; reduziert somit den Grundstock verfügbarer Flächen.
- ▶ m = *mobilisieren* als insbesondere beplanen und bebauen markiert den Übergang von der Planausweisung zur baulichen Nutzung von Siedlungs- und Verkehrsfläche, der dann auch direkten und präferenzorientierten Nutzen stiftet.
- ▶ b = *brachfallen* kennzeichnet den Prozess temporärer oder dauerhafter Nutzungsaufgabe, Zwischennutzungen werden hier als Teil der Brachen verstanden.
- ▶ r = *recyceln* belässt die Größe SuV konstant. Im Falle $B = Br$ sorgen Recyclingprozesse zu einem

27 Zum Kern einer Flächenkreislaufwirtschaft zählen neben dem Rückgriff auf Wiedernutzungspotenziale natürlich auch die Ausschöpfung von Umnutzungs- und Ausbaupotenzialen sowie die Nutzung von Baulücken.

28 Prinzipiell könnte hier auch der Terminus Freifläche verwendet werden, wobei insbesondere die Waldfläche miteinbezogen werden müsste; sie wird in der Regel aber nicht für Baulandzwecke genutzt.

29 Die Großbuchstaben LW, SuV, N, Br und B bezeichnen die in der Flächenkreislaufwirtschaft relevanten Bestandsgrößen.



im Zeitablauf effizienten Umgang mit dem SuV-Bestand.

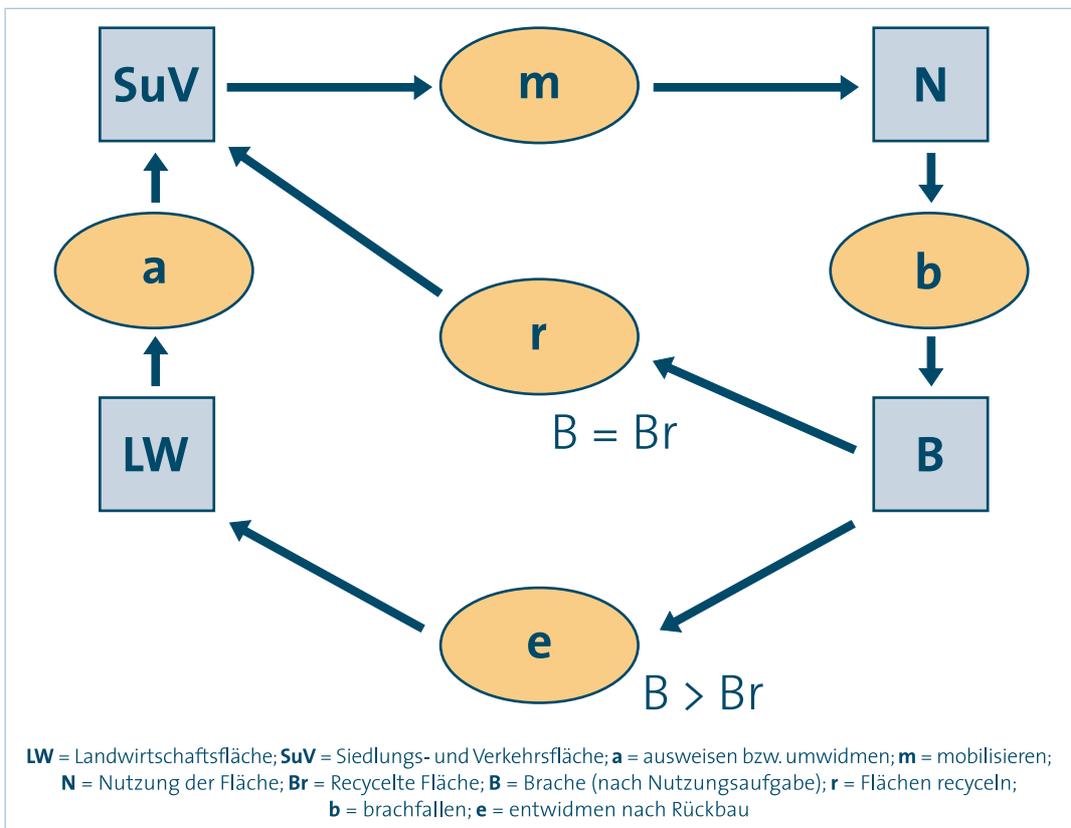
- ▶ $e = \text{entwidmen}$ und rückbauen; gilt $B > Br$, kann dennoch über Rückbau und Entwidmungsprozesse ein positiver Zielbeitrag für den Flächenkreislauf erreicht werden, weil der Grundstock an verfügbarer Fläche wieder vergrößert wird³⁰.

Der in Abbildung 7 dargestellte Flächenkreislauf – eine statische Betrachtung ohne Wachstum – zeigt die prinzipiellen Funktionsabläufe sowie die Funktionsfähigkeit einer Flächenkreislaufwirtschaft auf. Es ist ein **geschlossenes System**, mit den Nutzungen der Flächen (N) im Mittelpunkt. Hinter N verbirgt sich ein weiterer, interner Kreislauf im Bestand³¹. Gelingt es, die bereits genutzten Siedlungsflächen auch weiter dauerhaft für Siedlungszwecke zu nutzen, verringert sich die Gefahr des Brachfallens. Effiziente Nutzungs-

wechsel im Bestand – der klassische immobilienwirtschaftliche Ansatz – sind damit auch Teil einer Flächenkreislaufwirtschaft. In diesem Kreislauf – dies soll die Arbeitsskizze deutlich machen – gibt es keine zusätzliche Flächeninanspruchnahme, weshalb er auch als statisch bezeichnet werden kann. Neue Vorhaben werden entweder auf Brachflächen durchgeführt (r), oder die Neuausweisung und Nutzung speisen sich aus den Flächen, die entwidmet und rückgebaut wurden (e).

In der Realität ist gegenwärtig jedoch die Nutzung größer als das Recycling und der Rückbau, so dass neue Fläche in Anspruch genommen wird. Deshalb liegt es nahe, insbesondere über die Erhöhung von (r), gegebenenfalls auch (e), eine nachhaltige Flächenpolitik zu forcieren und so den Flächenkreislauf zu stärken. Einige der dabei auftauchenden Schwierigkeiten seien hier kurz angedeutet:

Abbildung 7:
Arbeitsskizze zur Flächenkreislaufwirtschaft



Quelle:
Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR), eigene Darstellung

³⁰ Idealtypisch wird gleichzeitig ein Beitrag zum Ausgleich von Eingriffen durch Aufwertung von Freiflächen vollzogen.
³¹ Vgl. Abb. 12 mit Erläuterung.

Lage: Die Standortanforderungen der Nutzer passen nicht zu der Lage der Brache, ein Recycling findet nicht statt, und die Nutzer weichen auf neue Flächen aus. Denn bei jeder Ausweisung und Nutzung von Flächen sind in der Regel Marktmechanismen und Präferenzen eingeflossen, die insbesondere beim späteren Flächenrecycling so nicht mehr gültig sind. Die unterschiedlichen Lagepotenziale wären allerdings dann kein Argument gegen eine effiziente Kreislaufwirtschaft, wenn die nicht nachnutzbaren Flächen konsequent und zügig renaturiert werden würden und so das Flächenreservoir LW aufgefüllt würde. Der Saldo zwischen Renaturierung und neuer Inanspruchnahme könnte dann durchaus ausgeglichen sein.

Kosten: Vergleichsweise wenige Brachen sind mit Altlasten usw. behaftet, doch deren Nachnutzung erhöht die Kosten³². Hinzu kommen häufig unrealistische Preiserwartungen der Verkäufer. Dann findet auch unter diesen Randbedingungen kein Recycling statt, und Ausweisungen erfolgen an anderer Stelle. Auch hier würde – kreislautechnisch – nichts verloren, wenn renaturiert würde und der Saldo ausgeglichen wäre.

Finanzierung: Sowohl bei der Lage als auch bei den Kosten und der Nutzungsalternative „Renaturierung“ stellt sich allerdings eine zentrale Frage: Wer finanziert die Renaturierung? Die Eigentümer der Flächen werden dazu kaum bereit sein, und der Staat müsste dann die Flächen kaufen und renaturieren. Eine derartige – notwendigerweise relativ flächendeckende – Auffüllungsstrategie ist unter den derzeitigen fiskalischen Bedingungen unrealistisch.

Zeit: Für effiziente Reaktivierungsstrategien ist eine adäquate zeitliche Koordinierung notwendig. Die Brachen müssen zu dem Zeitpunkt verfügbar sein, zu dem die Nutzer sie nutzen wollen. Langfristige Stadtumbauprozesse bieten zeitlich

andere Verfügbarkeiten als kurzfristig entstehende Brachenpotenziale³³. Eine gewisse Vorratshaltung erscheint sinnvoll, insbesondere Zwischennutzungen³⁴ könnten entsprechende Puffer schaffen. Solange die angestrebte Endnutzung nicht erreicht werden kann, werden Zwischennutzungen praktiziert, soweit sie die Entwicklungsperspektiven des Grundstücks nicht gefährden.

Dynamik: Der entscheidende Grund für $N > B$ liegt allerdings in der Dynamik der Flächennachfrage. Sowohl bei den privaten Haushalten als auch im gewerblichen Sektor besteht weiterhin eine hohe Nachfrage nach Flächen. Der Bestand an Brachen kann diese Nachfrage nicht überall befriedigen. Brachflächenstrategien sind hier nicht die geeigneten Maßnahmen, eher Nutzungsintensivierungen. Insbesondere die Nachfrage verändernde und dämpfende – vorzugsweise preislich ausgestaltete – Instrumente können das für eine Kreislaufwirtschaft notwendige Gleichgewicht zwischen Nutzung und Brachen herstellen.

Nicht nur aus diesem Grund müssen Strategien zur Beförderung einer Flächenkreislaufwirtschaft auf mehreren „Beinen“ stehen und sind sie als **Policy-Mix** zu konzipieren. Sowohl die Angebotsseite (öffentliche Hand) als auch die Nachfrageseite (Private für Zwecke Wohnen, Gewerbe/Dienstleistung und Freizeit) sind Adressaten steuernder Instrumente. Erst durch das abgestimmte Zusammenwirken der einzelnen Instrumente werden die Ziele erreicht, über singuläre Instrumente ist in der Praxis kein ausreichender Zielerreichungsbeitrag zu realisieren.

4.2 Flächenkreislaufwirtschaft als strategischer Politikansatz

Im dem skizzierten theoretischen Umfeld ist die „Flächenkreislaufwirtschaft“ ein strategischer,

32 In der Vergangenheit wurde allerdings zu wenig bedacht, dass auch die Ausweisung neuer Gebiete mit vielfältigen Infrastrukturfolgekosten verbunden ist; hier hat inzwischen teilweise – insbesondere in schrumpfenden Regionen – ein Umdenken stattgefunden.

33 Vgl. hierzu auch ausführlich Kap. 4.4.

34 Zwischennutzungen werden für den Bereich der Brachflächen immer wichtiger (vgl. BBR 2004, „Zwischennutzungen...“): Was geschieht, wenn keine dauerhaften baulichen Nutzungschancen zu erkennen sind, wenn perspektivisch eine Nachfrage nach bereits erschlossenem Bauland nicht ausgeschlossen werden kann? Dann sind kostengünstige und ansprechende Zwischennutzungen gefragt.



langfristig ausgerichteter Politikansatz, der auf drei Säulen steht³⁵:

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

Den ersten beiden Aspekten werden wir uns im Folgenden zuwenden, der Instrumentenfrage wird anschließend ein eigenes Kapitel gewidmet.

4.2.1 Leitbild für die Entwicklung des Raums

Das Leitbild der „Flächenkreislaufwirtschaft“ übernimmt die Ideen der Nachhaltigkeitsdebatte und versucht die dort entwickelten Managementregeln³⁶ für eine nachhaltige Flächenpolitik zu verwerthen. Der **flächenpolitische Imperativ** erfordert dann, die Flächennutzung so auszugestalten, dass sie die Entwicklungsmöglichkeiten künftiger Generationen (städtebaulicher Wandel, Stadtstruktur und ökologische Irreversibilitäten) nicht ungebührlich einschränkt. Bei einer dauerhaft umweltgerechten Flächennutzung sollten folgende Anforderungen im Mittelpunkt stehen:

- ▶ Vermeiden neuer Flächeninanspruchnahme (Ausdruck des umweltpolitischen Vorsorgeprinzips),
- ▶ Wiedernutzung bereits genutzter Flächen inklusive Effizienzsteigerung der Flächennut-

zung als Strategieansatz für jeweilige „Gegenwartsmaßnahmen“,

- ▶ Verknüpfung stadtentwicklungspolitischer Leitlinien (Dichtevorgaben und effiziente Strukturen für die Ver- und Entsorgung) mit stadtökologischen Leitlinien,
- ▶ Vermeidung irreversibler ökologischer Folgen der Flächennutzung.

Dabei kommt der **zeitlichen Abfolge** von Flächennutzungen eine zentrale Rolle zu³⁷. Flächennutzung ist mittel- bis langfristig angelegt, entsprechend der physischen und ökonomischen Lebensdauer der auf den Flächen errichteten Bauwerke. Das bedeutet aber nicht, dass es sich bei Ausweisung, Umwidmung und Nutzung von Freiflächen per se um irreversible Nutzungen der Ressource „Fläche“ handelt. Langfristnutzung im städtebaulichen oder immobilienwirtschaftlichen Kontext ist nicht mit Irreversibilität³⁸ gleichzusetzen. Bei der Flächennutzung gilt ein anderer Konsum- und Reproduktionszusammenhang, als dies z.B. bei fossilen Rohstoffen der Fall ist, deren Reproduktionsintervalle außerhalb ökonomisch sinnvoller Planungs- und Kalkulationshorizonte liegen. Aber auch wenn Flächennutzungen (teilweise) umkehrbare Prozesse sind, zerstören dennoch einzelne Nutzungen bestimmte *Bodenfunktionen*, so dass die Flächeninanspruchnahme im Einzelfall durchaus mit ökologisch irreversiblen Folgen verbunden sein kann.

Es ist deshalb genau zu prüfen, welche Nutzungen welche Schäden in welchem Ausmaß an welchem Ort nach sich ziehen³⁹. Es ist aber auch zu prüfen, welche Erträge mit den jeweiligen Nutzungen verbunden sind und welche Nebenwirkungen eine Reduktion der Flächeninanspruch-

35 Vgl. Peter Jakobowski, Fabian Dosch und Eckhard Bergmann, *Auf dem Weg zur Flächenkreislaufwirtschaft – Visionen und strategische Anknüpfungspunkte*, in Hans Reiner Böhm (Hrsg.), *Unendliches Wachstum auf endlicher Fläche?*, Darmstadt 2005, S. 75–86; Forschungsgruppe „Fläche im Kreis“, *Flächenkreislaufwirtschaft – ein neuer Politikansatz zur nachhaltigen und ressourcenschonenden Flächenentwicklung*, in: Bundesamt für Raumwesen und Raumordnung (Hrsg.), *ExWoSt-Informationen 25/2 „Fläche im Kreis“*, Bonn 2005, S. 8–10.

36 Vgl. hierzu auch Peter Jakobowski, *Demokratische Umweltpolitik*, Frankfurt u.a. 1999; BBR, *Städtebaulicher Bericht 1996*, Bonn 1996, S. 10.

37 Gerade der Stadtumbau in den neuen und zunehmend auch in den alten Ländern lenkt das Augenmerk aktuell auf die Umschlagprozesse und Nutzungszyklen des Schutzgutes „Fläche“ und somit auf die Zeithorizonte des Flächenumschlags.

38 Vgl. zum Themenfeld der Irreversibilität z.B. Peter Jakobowski, Henning Tegner und Stefan Kotte (1997), *Strategien umweltpolitischer Zielfindung*, Münster u.a. 1997, S. 24–26 und die dort angegebene Literatur.

nahme mit sich bringt. Erst dann kann politisch bestimmt werden, welche konkreten Ziele man in der Flächenhaushaltspolitik anvisiert.

In Anlehnung an die **Managementregeln** der *Circular Economy* (siehe oben) ergeben sich erste Merkmale für die Zielformulierung im Rahmen einer nachhaltigen Flächennutzungspolitik:

- ▶ Die bauliche Nutzung von Fläche ist nicht mit der irreversiblen Nutzung einer nicht vermehrbaren Ressource im klassischen ressourcenökonomischen Verständnis gleichzusetzen.
- ▶ Langfristige bauliche oder verkehrliche Flächennutzung birgt dennoch deutliche Gefahren irreversibler ökologischer Schädigungen.
- ▶ Langfristige Entwicklungen des städtebaulichen Wandels (z.B. die zu erwartende massive Entwertung inklusive Abriss und Umbau des Nachkriegsstädtebaus) sind in Analysen zur Flächenkreislaufwirtschaft zu berücksichtigen.
- ▶ Flächenrecycling muss – auch bezüglich der relevanten Zeithorizonte – sowohl auf der Grundstücksebene als auch im städtebaulichen Gesamtkontext gesehen werden.
- ▶ Regionale Flächenziele müssen in ihrer Fristigkeit und bei der Stringenz ihrer Umsetzung mit absehbaren Stadtumbauprozessen abgeglichen werden, um städtebaulich adäquat eingepasst zu werden und ökonomisch wie ökologisch ausgeglichen sein zu können⁴⁰.

4.2.2 Der Kreislaufgedanke als handlungsleitendes Prinzip

Flächenkreislaufwirtschaft stellt ein System von Planung, Nutzung, Nutzungsaufgabe, Brachliegen und Wiedereinbringen von Flächen dar. Prämisse einer Flächenkreislaufwirtschaft ist es, beste-

hende Flächenpotenziale zu mobilisieren und für neue Nutzungen vorrangig in Anspruch zu nehmen. Die Flächennutzung erfolgt bewusst auf einem vorher schon genutzten Grundstück: In der Flächenkreislaufwirtschaft ist nicht mehr der Freiraum, sondern die brachfallende Fläche, die Bestandsfläche der „**Rohstoff**“ für neue Nutzungen. Dauerhaftigkeit, Recycling, Nutzungsketten und Kreislaufanalysen sollen so künftig für Grundstücke und Flächen eine Bedeutung erlangen, die sie mittlerweile für beinahe jedes industrielle Produkt haben.

Die Flächenkreislaufwirtschaft ist ein **offenes System**. Brachflächen ohne bauliches (Nach)Nutzungspotenzial werden aus dem Flächenkreislauf – und damit aus der Siedlungs- und Verkehrsflächenstatistik – entlassen, an anderer Stelle ist aber nicht ausgeschlossen, dass neue Flächen entwickelt werden, wenn verfügbare Bestandspotenziale die konkrete Nachfrage nicht abdecken können.

So können ökologische und ökonomische Belange gleichermaßen berücksichtigt werden. **Ökologisch** bedeutet Flächenkreislauf, dass neue Fläche nur dann in Anspruch genommen werden kann, wenn sie auf Brachen erfolgt oder wenn Brachen renaturiert werden. Dabei ist eine ökologische Gleichwertigkeit der „verlorenen“ und der „gewonnenen“ Fläche anzustreben.

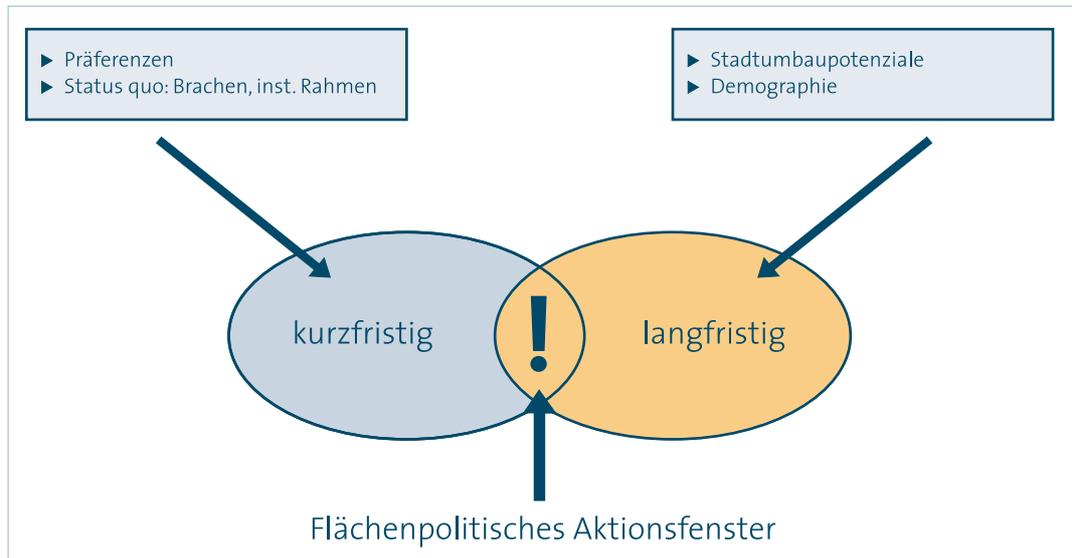
Ökonomisch bedeutet Flächenkreislauf, dass – bei Konstanz der Gesamtfläche – die Nutzung an den Standorten stattfindet, an denen sie die höchsten Erträge erbringt. Das kann dann eben auch die Nutzung neuer Flächen sein, wenn dafür an anderer Stelle hinreichende Kompensation erfolgt. Ökologische Effektivität und ökonomische Effizienz gehen so Hand in Hand.

39 Es gibt allerdings eine hohe Wirkungskorrelation zwischen expansiver Flächennutzung und ökologischer Schadensverursachung, so dass für eine nachhaltige Flächenstrategie, die die Flächeninanspruchnahme reduzieren will, eine erste Orientierung am Grobindikator „Hektar SuV“ den Anforderungen des umweltpolitischen Vorsorgeprinzips entspricht. Vgl. Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU), *Konzepte einer dauerhaft-umweltgerechten Nutzung ländlicher Räume. Sondergutachten, Stuttgart 1996*; Dieter Apel (2001), *Flächen sparen, Landschaft schonen, in: RaumPlanung 96, Juni 2001*.

40 Vgl. hierzu ausführlich Hans-Jürgen Ewers und Christoph Hassel, *Agrarumweltpolitik nach dem Subsidiaritätsprinzip: Ziele, Ordnungsrahmen und instrumentelle Alternativen, Berlin 2000, S. 39–90, insbesondere S. 83 ff.*; erste Überlegungen zu regionalen Anpassungserfordernissen, die sich aus dem 30-Hektar-Ziel ergeben, finden sich bei Peter Jakubowski und Michael Zarth (2003), ebenda.



Abbildung 8:
Flächenpolitisches
Aktionsfenster



Quelle:
Bundesamt für Bauwesen
und Raumordnung (BBR),
eigene Darstellung

Zu erwartende **Effekte** einer Flächenkreislaufwirtschaft sind unter anderem eine erhöhte Effizienz der Flächennutzung, eine Stabilisierung der Siedlungsdichten im stadtreionalen Kontext und die Verhinderung von Fehlinvestitionen in überdimensionierte Siedlungsinfrastrukturen, indem Zuwächse auf bestehende Siedlungsflächen und Infrastrukturen gelenkt werden.

4.2.3 Entwicklung und Einsatz von integrierten Strategien

Dauerhaft umweltgerechte Bodenpolitik, die die flächenpolitischen Ziele der Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung erreichen kann, muss integriert ausgerichtet sein, denn nur

- ▶ die Zusammenführung aller relevanten Akteure und Berücksichtigung ihrer spezifischen Anreiz- und Reaktionsmuster,
- ▶ die Kombination anreizadäquater Instrumente zur Lenkung der Angebots- und der Nachfrage-seite der Bodenmärkte,
- ▶ die Kombination dezentraler und zentraler Steuerungsinstrumente sowie
- ▶ die Einbeziehung stadtreionaler Wirkungszusammenhänge

lassen das Erreichen des anspruchsvollen Ziels der praktischen Umsetzung einer Flächenkreislaufwirtschaft in Deutschland erwarten.

4.3 Auf das Timing kommt es an

Für die Umsetzung einer Flächenkreislaufwirtschaft ist es wichtig, die **Aktionsfenster** und Anknüpfungspunkte auszuloten, die durch die Schnittmenge kurzfristiger Präferenzen (und entsprechender Flächennutzung), jeweils aktueller Brachenpotenziale und langfristiger flächenrelevanter Entwicklungen (Neubaugebiete von heute sind die Problembereiche von morgen, Stadtumbaupotenziale) überhaupt bestehen (vgl. Abb. 8).

Um die Handlungsspielräume, aber auch die mit ordnungspolitisch vertretbaren Mitteln erreichbare Steuerbarkeit der Flächeninanspruchnahme im Rahmen dieses Aktionsfensters zu beleuchten, kann folgende Strukturierung der **exogenen Wirkungsfaktoren** auf den Flächenverbrauch weiterhelfen.

Die Nachfrage nach Flächen für Siedlungszwecke hängt im Prinzip von der makroökonomischen Prosperität einer Volkswirtschaft (inklusive den wirtschaftsstrukturellen Entwicklungen sowie den Fortschritten bei der Steigerung der Flächenproduktivität) und den eng damit verknüpften Wohnpräferenzen der Bürgerinnen und Bürger, von der demografischen Entwicklung sowie den raumordnerischen und städtebaulichen Leitbildern und Plänen ab, die siedlungsstrukturelle Dichtevorgaben enthalten (vgl. Abb. 9). Mit Ausnahme der planerischen Dichtevorgaben sind

aber die genannten Faktoren nicht direkt durch städtebauliche und raumordnungspolitische Maßnahmen zu beeinflussen.

In der gesamtgesellschaftlichen Zielhierarchie ist zudem das **Wachstumsziel** ein übergeordnetes Ziel, das gerade gegenwärtig kaum Zieleinbußen zugunsten des Flächenzieles zulässt. Will man mit Flächenzielen auf die politische Agenda, wird es entscheidend darauf ankommen, die Wirkungsfaktoren und die gesellschaftlichen Prioritäten im Auge zu behalten.

Wenn akzeptiert wird, dass in der gegenwärtigen ökonomischen Situation *Wirtschaftswachstum* Vorrang vor der Flächenpolitik hat, rücken die wachstumsbedingten Änderungen der **Flächeneffizienz** in den Mittelpunkt des Interesses: Kann Wachstum im Saldo flächenschonend organisiert werden, wenn Anreize zur Effizienzverbesserung gegeben werden? Dabei müssen die Nebenwirkungen – in Bezug auf das Wachstum, in Bezug auf sozialpolitische Ziele, in Bezug auf verteilungspolitische Folgen usw. – einer anspruchsvollen Anreizstrategie stärker als bisher mitbedacht werden.

Auch eine direkte Beeinflussung der **Wohnpräferenzen** erscheint problematisch. Aus ordnungspolitischer Sicht sollen die Marktakteure selber entscheiden, welche Flächen- und Qualitätsansprüche sie realisieren wollen. Aber die Rahmenbedingungen müssen dann so gesetzt werden, dass die externen Effekte ihrer Art zu wohnen sich auch bei ihnen niederschlagen. Hier sollte dann etwa über die Umsetzung des Prinzips der „Kostenwahrheit“ und des „Verursacherprinzips“ bei den infrastrukturellen Folgekosten unserer Lebensstile eine umfassendere Transparenz hergestellt werden, weil zu vermuten ist, dass die staatlich gesetzten finanziellen Rahmenbedingungen (räumliche Quersubventionierungen) die Nachfrage in die falsche Richtung beeinflussen⁴¹.

Ob und in welchen Zeiträumen die **demografische Entwicklung** in Deutschland zu einer Reduzierung der Flächeninanspruchnahme führt, ist noch nicht abschließend zu beurteilen. Wenn es richtig ist, dass mittel- bis langfristig wegen sinkender Bevölkerungszahlen auch die Flächeninanspruchnahme (deutlich) zurückgeht, bräuchten wir keine einschneidenden – und in der Regel

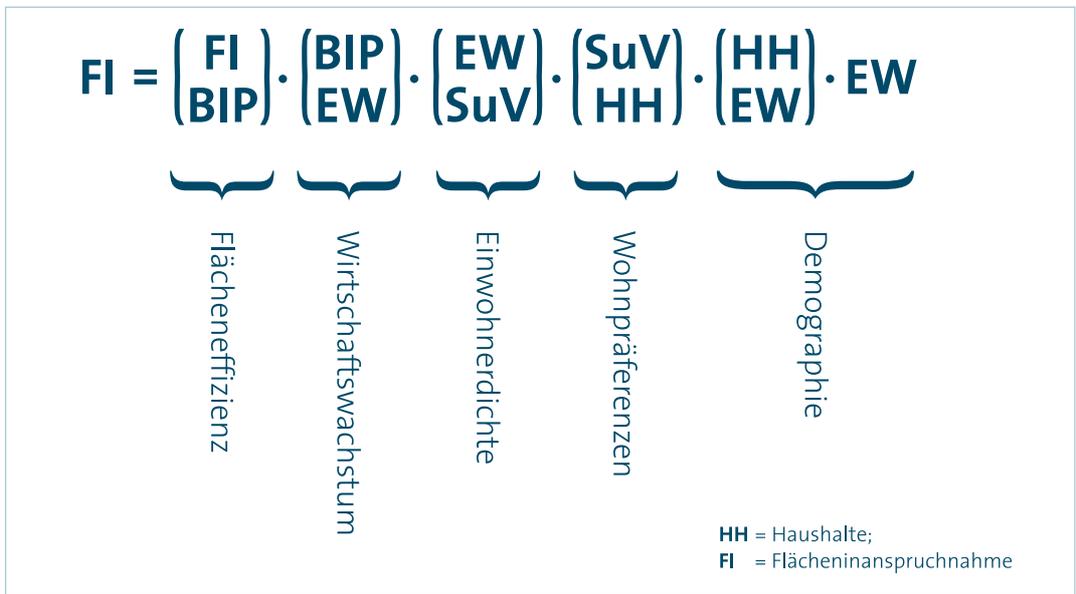


Abbildung 9: Exogene Wirkungsfaktoren auf die Flächenkreislaufwirtschaft

Quelle: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR), in Anlehnung an SRU (1994), Tz. 761f.

⁴¹ Vgl. hierzu Georg Schiller und Stefan Siedentop, *Infrastrukturfolgekosten der Siedlungsentwicklung unter Schrumpfbedingungen*, in *DISP 160 1/2005, Urban Sprawl, Dresden 2005*, S. 83–93; Bundesamt für Raumentwicklung (Hrsg.), *Hohe Infrastrukturkosten durch die Zersiedelung*, in: *Infoheft Raumplanung 4, Bern 2000*, S. 14–19; Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hrsg.), *Zukunft städtischer Infrastruktur, Bonn 2006 (Informationen zur Raumentwicklung, H. 5/2006)*.



auch teuren – strukturellen Veränderungen, sondern müssten vor allem den Übergang bis zu diesem Zeitpunkt vernünftig organisieren. Sollte aber trotz des demografischen Wandels auch mittel- bis langfristig eine (deutliche) Zunahme erwartet werden, etwa weil die Präferenzen für flächenintensive Wohnformen steigen und es das Einkommen zulässt, müssten heute bereits die notwendigen strukturellen Änderungen eingeleitet werden.

Eine nachhaltige Flächenentwicklung darf also *nicht* linear in einer Form gedacht werden, die allein bis zur baulichen, verkehrlichen oder landwirtschaftlichen Nutzung von Flächen und dem wirtschaftlichen Output dieser Flächennutzungen reicht. Flächenkreislaufwirtschaft muss den Übergang von der einen zur nächsten Nutzung mitdenken, muss städtebauliche, infrastrukturelle und stadtökologische Aspekte verknüpfen und den notwendigen Übergang in den institutionel-

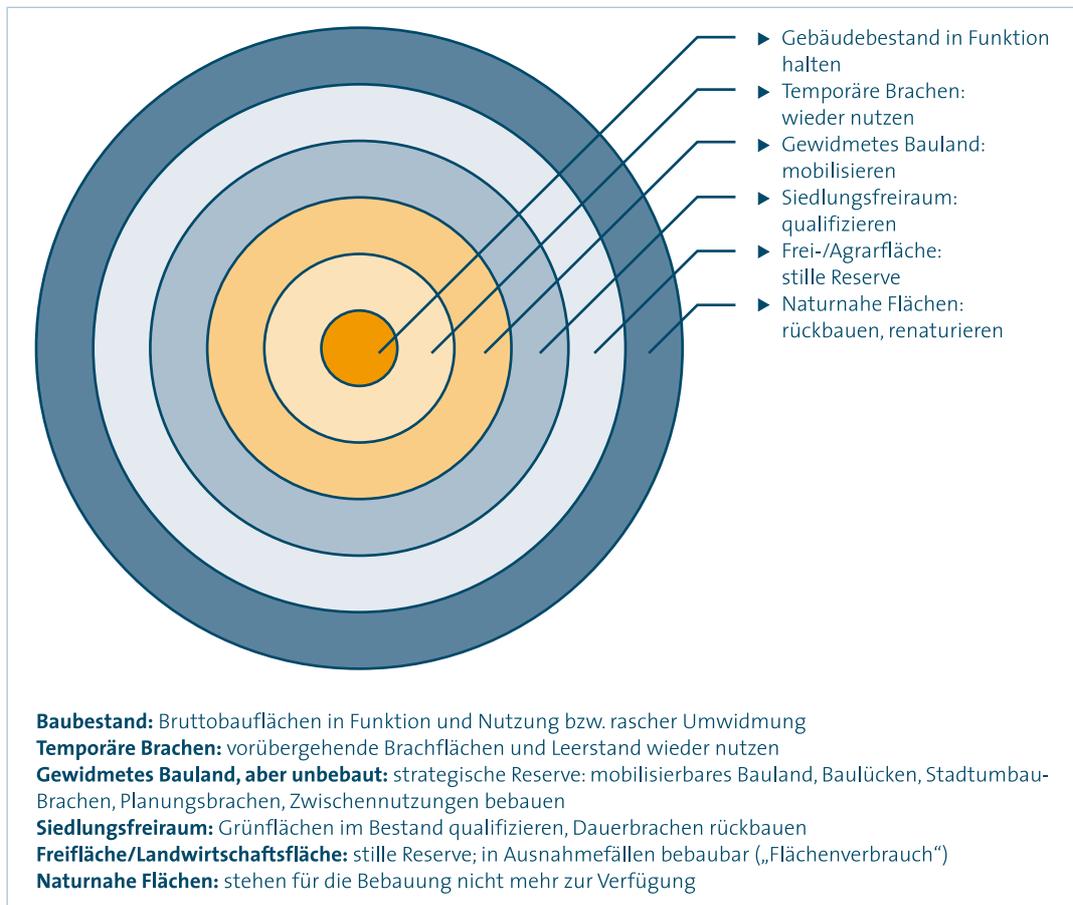
len Rahmenbedingungen der Bodenmärkte verankern. Vor allem aber muss sie, wenn sie politisch relevant werden will, die flächenpolitischen Aktionsfenster (siehe oben) mit berücksichtigen.

4.4 Konkretisierung des Managementansatzes

„Kreislaufwirtschaft in der Flächennutzung“ ist ein **strategischer Managementansatz**, der auf ein neues flächenpolitisches Denken und Handeln in den Stadtregionen abzielt. Eine neue Flächennutzung erfolgt dann bewusst auf einem vorher schon genutzten Grundstück, Standorte werden auf Dauer, wenngleich in verschiedener Form genutzt, die Bestandsfläche und nicht mehr die Freifläche wird zum „Rohstoff“ für neue Nutzungen.

Im stadtreionalen Zusammenhang ist Flächenkreislaufwirtschaft der Idee verpflichtet, den **Roh-**

Abbildung 10:
Nutzungskategorien und Aufgaben einer Flächenkreislaufwirtschaft



Quelle:
Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR), eigene Darstellung

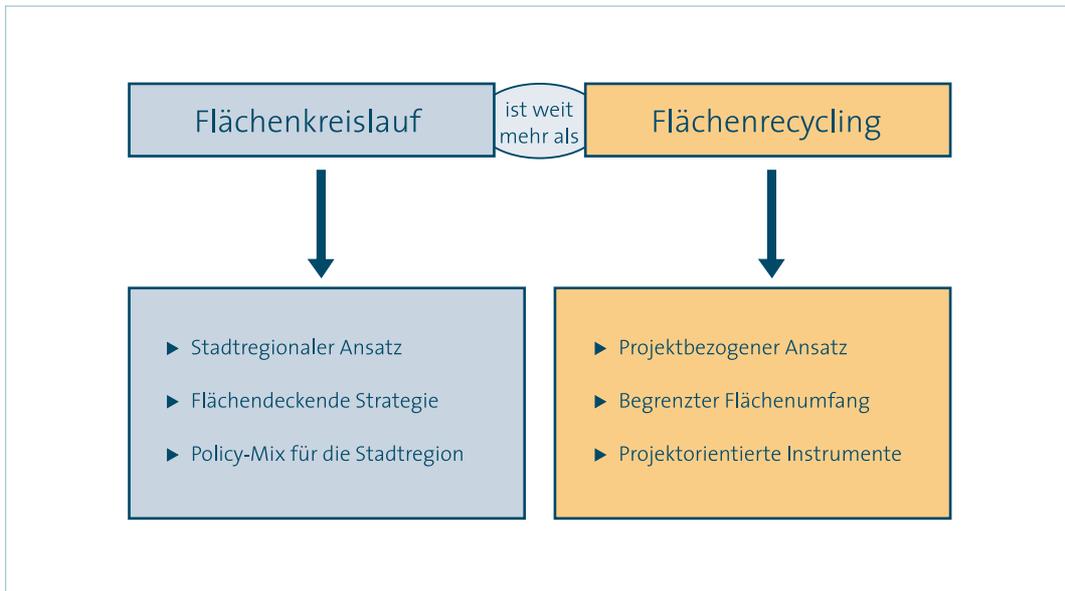


Abbildung 11:
Flächenkreislauf ist mehr als Flächenrecycling

Quelle:
Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR), eigene Darstellung

stoff „Bestandsfläche“ systematisch für neue Nutzungen einzusetzen und insgesamt dafür Sorge zu tragen, dass Flächenneuausweisungen nur in dem Maße erfolgen, wie keine Bestandsflächen mehr zielgerichtet einsetzbar sind oder aber ein Ausgleich über die Renaturierung bzw. naturnahe Zwischennutzung von Bestandsflächen erfolgt.

Flächenkreislaufwirtschaft ist ein Managementansatz für die **gesamte Stadt/Stadtregion**, der die Bündelung und Kombination aller flächenrelevanten Maßnahmen zur Ausschöpfung von Potenzialen der Bestandsentwicklung und Wiedernutzung von Brachflächen verfolgt.

Als **Flächenpotenziale** dienen dabei neben dem Gebäudebestand und den Brachflächen auch das gewidmete unbebaute Bauland, zur Qualifizierung der Siedlungsentwicklung aber auch der Siedlungsfreiraum. Als strategischer Managementansatz erstrecken sich die *Aufgaben* einer Flächenkreislaufwirtschaft dabei über Bestandsmanagement, Wiedernutzung von Brachflächen, Mobilisierung von Bauland, Qualifizierung des Siedlungsbestandes bis hin zu Zwischennutzung und Rückbau von Flächen in unterschiedlichem räumlichem Kontext (vgl. Abb. 10).

Flächenkreislauf ist also weit **mehr als Flächenrecycling**. Während Flächenrecycling auf die bau-

liche Neunutzung eines Standortes abzielt, geht es beim Flächenkreislauf um eine stadtreionale Neunutzung des ungenutzten Siedlungsbestandes, die neben klassischen Industrie- und Gewerbebrachen auch Planungsbrachen, mobilisierbares Bauland, Baulücken, Teilnutzungen und Nutzungsintensivierungen umfasst (Abb. 11).

Flächenkreislaufwirtschaft ist die **systematische Verankerung des Nachhaltigkeitsgedankens im Flächenmanagement**. Neu ist dabei die Zusammenführung heute häufig noch unkoordiniert unternommener Anstrengungen zur Brachflächenreaktivierung. Wenige „Leuchtturmprojekte“ werden oft in langwierigen Prozessen realisiert, während die Masse kleinerer Brach- und Bestandsflächen von der Stadtentwicklung überwiegend unbeachtet bleibt. Diese Flächen sind aber ein großes Potenzial, sich den Zielen der Innenentwicklung, Qualifizierung des Siedlungsbestandes und der Minderung der Flächeninanspruchnahme zu nähern.

Eine so definierte Flächenkreislaufwirtschaft erfüllt auch andere **Funktionen**. Sie leistet einen wichtigen Beitrag zur Verbesserung der Wohn- und Lebensqualitäten in den Innenstädten mit der Folge wachsender Attraktivität gegenüber dem suburbanen Raum. Sie ist ein zentraler strategischer Ansatz zur planvollen, ökonomisch und ökologisch tragfähigen Begleitung der gravieren-



den Prozesse des Stadtwandels in Deutschland. Zu erwartende **Effekte** einer Flächenkreislaufwirtschaft sind unter anderem

- ▶ eine erhöhte Effizienz der Flächennutzung (bezogen auf Wohnen, Gewerbe, Dienstleistungen und auch den Verkehrsbereich),
- ▶ eine tendenzielle Stabilisierung der Siedlungsdichten im stadtreionalen Kontext,
- ▶ ein Trendwechsel in der sich abzeichnenden Verteuerung vieler Bereiche der öffentlichen Daseinvorsorge. Fehlinvestitionen in überdimensionierte Siedlungsinfrastrukturen können eingeschränkt werden.

Konkret umfasst Flächenkreislaufwirtschaft folgende **Strategieelemente**, die für eine handlungsorientierte Umsetzung bedeutend sind:

- ▶ Systematische Erfassung bestehender sowie zu erwartender Flächenpotenziale,
- ▶ systematischer Abgleich von Potenzialen mit der aktuellen und zu erwartenden Nachfrage nach Flächen und Nutzungen,
- ▶ Mengensteuerung durch übergeordnete Planungsebenen mittels verbindlicher Ziel- und Messgrößen sowie Qualitätssteuerung,
- ▶ Kooperation in den Kommunen, zwischen den Kommunen und innerhalb von Stadtregionen sowie zwischen den öffentlichen und privaten Akteuren zur Feinsteuerung von Quantitäten und Qualitäten der Flächennutzung bzw. zur Standortfindung,
- ▶ Lasten- und Nutzensausgleich innerhalb der Stadtregion.

Das „Denken in Nutzungs- oder Flächenkreisläufen“ wird durch eine andere Entwicklung zusätzlich forciert; diese erschwert es aber zugleich, weil ein neuer **Zeitdruck** produziert wird: Auf den Immobilienmärkten steigt die Bedeutung des Bereichs der Spezialimmobilien mit sich verkürzenden Markt- oder Lebenszyklen. Da die betriebswirtschaftlich rentable Nachnutzung dieser Immobilien wegen ihrer Spezifität oft kaum mög-

lich ist⁴², entstehen hier neue Probleme, die sich insbesondere durch ihre kurzen Handlungsintervalle auszeichnen.

Die **Prozesse** einer Flächenkreislaufwirtschaft spielen sich in unterschiedlichen Zeiträumen ab (vgl. Abb. 12). Sie sind darüber hinaus – jenseits der generellen konzeptionellen Vorstellungen (vgl. Kap. 2) – unter Status-quo-Bedingungen de facto auch unterschiedlich relevant:

1 Dauernutzen: Zielsetzung einer Flächenkreislaufwirtschaft ist, „Flächen in Funktion“ zu halten, damit Brachfallen erst gar nicht auftritt. Hierzu dienen die oben genannten Strategieelemente, insbesondere die systematische Erfassung von Flächenpotenzialen. Die zentrale Größe bildet der Siedlungsbestand (N_{SUV}). Im Idealfall sind die bereits genutzten Siedlungsflächen auch dauerhaft für Siedlungszwecke weiter zu nutzen (n) – der klassische immobilienwirtschaftliche Ansatz, jedoch auf stadtreionaler Ebene. Zudem ist künftiges Brachfallen frühzeitig zu erkennen und ein längeres Brachfallen zu vermeiden. Flächenumwidmungen erfolgen kurzfristig. Eine gewisse Flexibilität als Reaktion auf steigende Nachfrage ergibt sich aus der Mobilisierung von Flächenpotenzialen (m).

2 Recyclen: Nicht immer gelingt der Bestandskreislauf. Im Zeitalter der Globalisierung verkürzen sich Nutzungszyklen (siehe oben), Flächen fallen rascher brach (b). Primäres Ziel ist es, diese Flächen (B_{SUV}) wieder zügig einer baulichen Nutzung zuzuführen (rb), d.h. sie in Wert zu setzen.

3 Parken: Flächen, für die nicht sofort eine bauliche Wiedernutzung erfolgt, können durch Zwischennutzung oder städtebauliche Aufwertung (rq) geparkt, d.h. in Reserve gehalten werden (W_{SUV}). Sie stellen potenzielles Bauland dar, das bei steigender Nachfrage rasch mobilisiert (m) werden kann. Dies gilt auch für neu ausgewiesene, aber noch nicht bebaute Flächen. Diese neuen innerstädtischen Freiflächen können im Rahmen

⁴² Vgl. zu den theoretischen Grundlagen Oliver E. Williamson, *The Economic Institutions of Capitalism. Firms, Markets and Relational Contracts*, New York 1985; zur städtebaulichen Bedeutung der Spezifität vgl. Peter Jakobowski und Martina Pauly, *Neue Kooperationsformen in der Stadtentwicklung – eine Effizienzanalyse im Lichte der Transaktionskostentheorie*, in: *Informationen zur Raumentwicklung* H. 9 (2005), S. 619–626.

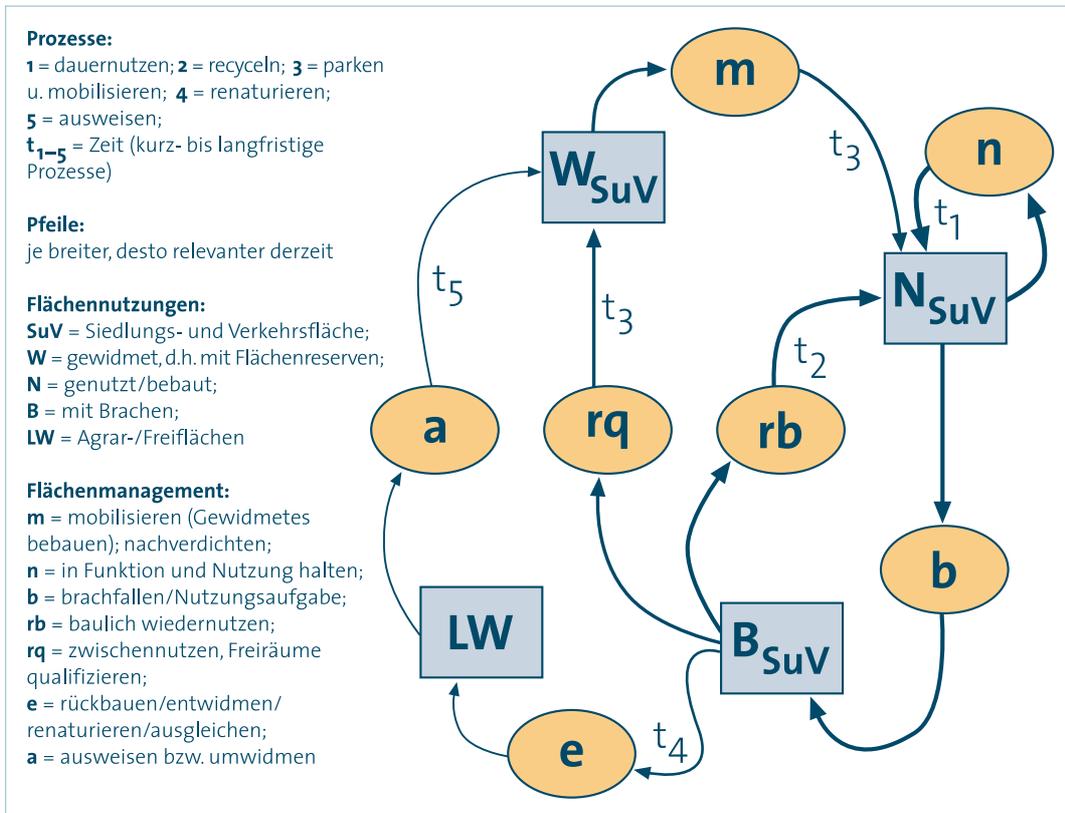


Abbildung 12: Prozesse einer Flächenkreislaufwirtschaft

Quelle: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR), eigene Darstellung

des Stadtumbauprozesses aber auch zu qualitativ hochwertigen Bindegliedern zwischen kompakten Siedlungskörpern entwickelt werden.

4 Renaturieren: Wiedernutzung ist mehr als nur die bauliche In-Wert-Setzung. „Aus Alt mach’ Neu“ kann auch bedeuten, ehemalige Bauflächen dauerhaft rückzubauen und zu renaturieren. Dies kann auch im Zuge der Eingriffs-/Ausgleichsregelung erfolgen. Diese Renaturierung ist in der Regel ein langfristiger und kostenträchtiger Prozess. Diese Flächen scheiden für eine bauliche Nutzung zunächst aus, und die Reversibilität dieses Prozesses bleibt somit eingeschränkt. Angesichts der vielen Brachflächen am Stadtrand oder in nicht integrierten Lagen, für die sich keine bauliche Anschlussnutzung findet, wird dieser Prozess zukünftig vermutlich deutlich an Bedeutung

gewinnen⁴³. Ein anderer, kleinerer Teil ehemaliger Bauflächen kann in landwirtschaftliche Produktionsflächen rückgewidmet und so z.B. mit nachwachsenden Rohstoffen bestückt werden. Nur wenn sich dieser Rückbau idealtypisch die Waage mit der Neuinanspruchnahme von Freiflächen hält, dürfen Freiflächen für Bebauung neu in Anspruch genommen werden (a) (Prozess 5).

4.5 Vision Flächenkreislauf 2022

Flächenkreislaufwirtschaft ist perspektivisch als eine langfristig ausgelegte Strategie der Stadtentwicklungspolitik anzusehen.

Hinter dem theoretischen Konzept steht die Vorstellung einer Flächenkreislaufwirtschaft, wie sie

43 Vgl. Aufbau Ost, Flächenrecycling in suburbanen Räumen: akteursorientierter Leitfaden für Brachflächenreaktivierung: Strategien für Flächenrecycling in suburbanen Räumen, gute Beispiele des Flächenrecyclings, Finanzierungsstudie auf www.bbr.bund.de; Sabine Baumgart und Johannes Flacke, Flächenrecycling in suburbanen Räumen. Akteursorientierte Handlungsstrategien und Arbeitshilfen, hrsg. vom Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, Bonn 2004.



etwa für das Jahr 2022 in einer größeren Stadt wie folgt skizziert werden kann:

Wir schreiben das Jahr 2022. Deutschlands Innenstädte sind lebendig. Längst wurde das Konzept einer bestandsorientierten Flächenpolitik ein Exportschlager in Europa, Förderprogramme für Kreislaufwirtschaft sind fester Bestandteil europäischer Strukturpolitik. In unserer Idyllstadt „Slimandvitalcity“ ist der Baubestand vielerorts modernisiert, auf ehemaligen Brachflächen entstanden attraktive Wohngebiete, zukunftsweisende Betriebe werden über den stadtreionalen Gewerbeflächenpool angesiedelt, Brachflächen renaturiert oder kreativ umgestaltet, lebendige Orte geschaffen, der Erlebniseinkauf in der Stadt ist ein Markenzeichen. Kleine Dienstleistungsbetriebe auf kleinen Brachflächen übernehmen nachgefragte Serviceleistungen. Zentral gelegene Bürogebäude sind ästhetisch ansprechend, doch meist kostengünstig umgebaut. In die Zentren zieht es eine breite Mischung aus überzeugten Urbanisten, jungen Familien, Menschen mit Migrationshintergrund, Älteren, „bunten“ Bevölkerungsgruppen, Workaholics und MidAger. Ihr bürgerschaftliches Engagement gestaltet öffentliche

Räume, Zwischennutzungen schaffen neue Orte städtebaulicher Impulse. Nicht nur ältere Menschen nutzen die vielfältigen Angebote an extensivierten Grünflächen der öffentlichen Infrastruktur. Sukzessive wurden die technische Infrastruktur modernisiert und die Siedlungsstruktur von außen nach innen verdichtet. Die Mittel hierfür stammen unter anderem aus Rücklagen der Flächenpools, aus der Flächennutzungssteuer und aus dem städtebaulichen Wettbewerb um EU-Fördermittel. Doch nicht alle Flächen können in Kreislaufnutzung gehalten werden: Am inneren Stadtrand und in der Peripherie sind einige wenige Problemquartiere entstanden, bei denen spezifische Nutzungskonzepte ansetzen. Das Metrohaus auf der Brache im Grünen mit großem Gemeinschaftspark ist Leitbild und Zugpferd der Baubranche. Gelitten hat hingegen Sub-urbia, ein gealterter und zuweilen unattraktiver Siedlungsgürtel. Die Flächenbewirtschaftung erfolgt stadtreional jeweils für die 25 großen Stadtregionen Deutschlands. Das Umsteuern von Siedlungsexpansion zur Bestandserneuerung und die Standortvorteile einer vitalen und lebendigen Stadtregion haben entgegen einiger Vorbehalte auch zur Haushaltskonsolidierung beigetragen.

Flächen

5. Handlungsbereiche, Instrumente und Akteure einer stadtreionalen Flächenkreislaufwirtschaft

Thomas Preuß, Kilian Bizer, Stephanie Bock, Christa Böhme, Arno Bunzel, Georg Cichorowski, Uwe Ferber, Ulrike Meyer, Peter Rogge, Manuela Rottmann

- 5.1 Handlungsbereiche einer Flächenkreislaufwirtschaft
- 5.2 Instrumente einer Flächenkreislaufwirtschaft
- 5.3 Akteure einer Flächenkreislaufwirtschaft



5.1 Handlungsbereiche einer Flächenkreislaufwirtschaft

Die Siedlungsflächenentwicklung wird von zahlreichen Einflussgrößen aus verschiedenen Handlungs- und Politikfeldern und unterschiedlichen Steuerungsebenen sowie diversen Rahmenbedingungen beeinflusst. Isolierte Strategien und Maßnahmen in einzelnen Politik- und Handlungsfeldern sind hier unzureichend und führen allenfalls zu Ausweichreaktionen. Erforderlich ist ein einheitliches integriertes und abgestimmtes, politik- und handlungsfeldübergreifendes Vorgehen, das unter einem expliziten integrativen Politikansatz gebündelt wird und mit einem entsprechend komplexen Instrumenteneinsatz (Instrumenten-Mix) verbunden ist. Insbesondere die folgenden **Handlungsfelder** sind hierbei einzubeziehen:

- ▶ **Informationen:** Im Handlungsbereich „Informationen“ werden Instrumente zusammengefasst, die darauf gerichtet sind, die auf mangelnder Information beruhenden Fehlentscheidungen von Akteuren des Flächenkreislaufs zu reduzieren. Dieses Handlungsfeld richtet sich vor allem auf drei für die Flächenkreislaufwirtschaft relevante Akteure aus: die Nachfrager nach Grundstücken, die Eigentümer von brachliegenden oder gering bebauten Innenbereichsgrundstücken und die Kommunen in ihrer Funktion als Träger der wesentlichen Entscheidungen über die Flächennutzung. Erfasst werden grundstücksbezogene Informationsinstrumente wie Brachflächen-, Baulücken-, Baulandkataster, Grundstückspässe, Informationen über Bodenqualitäten usw. Außerdem umfasst das Handlungsfeld ökonomische Informationen wie Immobilienmarktanalysen oder Kosten-Nutzen-Betrachtungen von Baulandausweisungen usw. Schließlich gehören auch bewusstseinsbildende informatorische Instrumente wie *Best-practice*-Beispiele oder interkommunale Wettbewerbe in Sachen Flächenkreislaufwirtschaft zu diesem Handlungsbereich.
- ▶ **Planung:** Der Handlungsbereich Planung umfasst sowohl förmliche als auch informelle Planungen, d.h. auch Stadtentwicklungs- und Stadtumbaukonzepte, Quartiers- und Standortkonzepte usw. Erfasst werden zudem lokale Instrumente wie die Flächennutzungsplanung

oder die Aufhebung von Bebauungsplänen ebenso wie überkommunale und regionale Planungen, z.B. die Regionalplanung oder regionale Entwicklungskonzepte.

- ▶ **Kooperation:** Der Handlungsbereich Kooperation umfasst institutionalisierte, förmliche Kooperationen, z.B. in Form gemeinsamer Rechtsträger unterschiedlicher Akteure, ebenso wie informelle Kooperationen, etwa Abstimmungen. Er schließt außerdem kooperative Instrumente zwischen öffentlichen Trägern, z.B. interkommunale Gewerbeflächen, ebenso ein wie öffentlich-private Kooperationen, etwa gemischtwirtschaftliche Grundstücksentwicklungsgesellschaften.
- ▶ **Organisation/Management:** Dieser Handlungsbereich beinhaltet organisatorische Instrumente, z.B. die Einrichtung von regionalen oder verwaltungsinternen Stabstellen oder Arbeitsgruppen für die Flächenkreislaufwirtschaft, die Zusammenfassung von Verwaltungsverfahren mit Flächenkreislaufbezug oder von unterschiedlichen personellen Kompetenzen usw.
- ▶ **Ökonomische Anreize, Budget und Investitionen:** In diesem Handlungsbereich werden sowohl bestehende Bundes- und Landesförderprogramme als auch die Einführung neuer, z.B. kommunaler oder regionaler Förderprogramme für Flächenaufbereitung oder öffentlicher Grundstücksfonds erfasst. Im Zusammenhang mit der Einführung neuer Instrumente oder der wesentlichen Veränderung bestehender Instrumente geht es im Weiteren unter anderem um Zweckzuweisungen im Kommunalen Finanzausgleich für Maßnahmen der Innenentwicklung, um Reformansätze der Grundsteuererhebung, um den Handel mit Flächenzertifikaten oder um Abgaben auf die Flächenneuausweisung.
- ▶ **Vermarktung:** Im Handlungsbereich Vermarktung werden Instrumente wie aktive Vermarktungsstrategien für Innenbereichsflächen (z.B. über zielgruppenspezifische Vermarktungskonzepte, Erbringung von Zusatzleistungen wie Finanzierungsvermittlung usw.), 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) zusammengefasst.

- ▶ **Rechtsetzung und Anordnungen:** Der Handlungsbereich Rechtsetzung und Anordnungen umfasst nicht die planerisch-gestaltenden Instrumente zur Beeinflussung des Flächenverbrauchs, sondern eher hoheitliche Instrumente zur Anwendung im Einzelfall. Dazu gehören z.B. Befristungen von Nutzungsmöglichkeiten im Einzelfall, Baugebote, Rückbauverpflichtungen oder die Zuordnung naturschutzrechtlicher Ausgleichsmaßnahmen.
- ▶ Querschnittsaufgabe **Gender Mainstreaming:** Aus Genderperspektive lassen sich verschiedene inhaltliche Anforderungen an eine Flächenpolitik ableiten:
 - ▶ kritische Analyse des Flächenverbrauchs unter Genderaspekten,
 - ▶ Beachtung der geschlechtergerechten Verteilung der Flächennutzung bei der Reduktion der Flächeninanspruchnahme,
 - ▶ Entwicklung von Maßnahmen eines nachfrageorientierten Bestandsmanagements,
 - ▶ temporäre Nutzungen als neue Formen der Aneignung von Stadt und Raum,
 - ▶ Verknüpfung der Flächenpolitik mit einer entsprechenden Verkehrspolitik im Bereich Mobilität.

Die Strategie des Gender Mainstreaming richtet sich dabei im Forschungsvorhaben nicht nur auf Frauen als einzige Zielgruppe, sondern erfasst darüber hinaus differenzierte Lebensformen und -phasen (u.a. Alleinstehende, Familien, Kinder, Alte). Mit Blick auf die Alterung der Gesellschaft, veränderte Ausdifferenzierungen von Lebensformen und -situationen und daraus resultierende veränderte Wohnnachfragen rückt ein offensiverer Umgang mit Bedürfnissen dieser Bevölkerungsgruppen in den Mittelpunkt. Aspekte des Gender Mainstreaming wurden in der Planspielregion Stuttgart vertiefend untersucht und im Rahmen des Planspiels diskutiert.

Eine trennscharfe Abgrenzung zwischen diesen Handlungsbereichen ist weder möglich noch sinnvoll. Vielmehr wirken Aktivitäten in diesen Handlungsbereichen als Elemente einer in sich abgestimmten Flächenkreislaufwirtschaft und

sind naturgemäß aufeinander bezogen. Deutlich wird das Erfordernis eines integrativen Politikan-satzes etwa am Beispiel Stadtumbau. Dabei geht es sowohl um die Reduzierung (Abriss perspektivlos leer stehender Wohnungen) und Aufwertung der bestehenden Wohnraumpotenziale als auch um den Ausbau, Umbau und die Verbesserung der Infrastruktur. Erforderlich hierfür sind informelle Planungen (z.B. Rahmenpläne, integrierte Stadtentwicklungskonzepte), finanzielle Anreize (vgl. Stadtumbau Ost, Stadtumbau West) und eine Aktivierung der Bürgermitwirkung bei Stadtumbauprozessen (u.a. Planung, Umsetzung, Selbsthilfe-Modelle)⁴⁴. Zudem besteht eine enge Verknüpfung zur sozialen Stadtentwicklung (z.B. Bund-Länder-Programm „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt“, Gemeinschaftsinitiative URBAN, Quartiermanagement), deren „Projekte“ oftmals auf Brachflächen oder Baulücken umgesetzt werden.

5.2 Instrumente einer Flächenkreislaufwirtschaft

Die in den Planspielen zur Flächenkreislaufwirtschaft geprüften Instrumente zielen im Wesentlichen auf folgende **Teilstrategien** der Verminderung der Flächeninanspruchnahme:

- ▶ Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme,
- ▶ Stärkung der Innenentwicklung,
- ▶ Brachflächenreaktivierung,
- ▶ Rückbau und Renaturierung.

Ausgehend vom Akteursbezug wurden Instrumente geprüft, die das Handeln sowohl öffentlicher als auch privater Akteure beeinflussen oder bestimmen, wobei gerade bei den öffentlichen Akteuren primär die Ebenen Bundesland, Region und Stadt/Gemeinde angesprochen sind.

Die **Instrumente**, die im Rahmen der Arbeitsprogramme geprüft wurden, wurden auf der Basis der fachlichen und fachöffentlichen Debatte und vor dem Hintergrund der Praktikabilität eines Instrumententests im Rahmen der Planspielmethode ausgewählt. Ausgewertet wurden neben den ein-

44 Vgl. auch Peter Runkel, *Das Leitbild des „aktivierenden Staates“ im Stadtumbauprozess*, in: *vhw-Forum Wohneigentum*, H. 4 (2004), S. 176, 179.



schlägigen Forschungsaktivitäten des Bundes und der Länder (u.a. Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz) vor allem die Debatten um den Handlungsschwerpunkt „Reduzierung der Flächeninanspruchnahme“ der Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie, die unter anderem vom Rat für Nachhaltige Entwicklung, von den Umwelt- und Naturschutzverbänden, von der Enquete-Kommission des Deutschen Bundestages, von den kommunalen Spitzenverbänden und einer Reihe weiterer Akteure in den vergangenen Jahren intensiv geführt wurden.

In den Status-quo-Planspielen (erste Planspielstufe) wurden insgesamt 29 Instrumente in sieben Handlungsbereichen geprüft. Im Einzelnen waren die folgenden bestehenden Instrumente (vgl. Übersicht 1) Teil der Arbeitsprogramme in den fünf Planspielregionen (vgl. Übersicht 2).

Da die bislang verfügbaren Instrumente nach Einschätzung der Forschungsgruppe und der Planspielakteure nicht ausreichen, um die vom Bund anvisierten Mengen- und Qualitätsziele in der Flächeninanspruchnahme zu erreichen, besteht

Übersicht 1:
In den Status-quo-Planspielen geprüfte Instrumente

Handlungsbereich/ Instrumentengruppe	Instrument
Planung	Regionalpläne Interkommunale Planungen Beeinflussung des Flächenverbrauchs bei der Aufstellung von Flächennutzungsplänen Ermittlung des Flächenbedarfs Stadtumbaukonzepte Sonstige Quartiers- und Standortplanungen Beeinflussung des Flächenverbrauchs bei der Aufstellung von Bebauungsplänen Konzepte für Kompensationsflächen (Flächen für Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen), Kompensationsflächen- und Kompensationsmaßnahmenpools Befristung von Nutzungsmöglichkeiten Zwischennutzungen Renaturierung
Information	Informatorische Instrumente zur Beeinflussung der Grundstückseigentümer Informatorische Instrumente zur Beeinflussung flächenpolitischer Entscheidungen in Kommunalpolitik und Verwaltung Bodenpolitischer Grundsatzbeschluss
Organisation	Organisation innerhalb der Verwaltung Aufgabenverteilung in einer stadtreionalen Flächenkreislaufwirtschaft
Kooperation	Projektbezogene Kooperation öffentlicher und privater Akteure Projektübergreifende Formen öffentlich-privater Kooperation Rahmenvereinbarungen/abgestimmte Strategien
Investitionen und Förderprogramme, Budget	Förderprogramme Bereitstellung finanzieller Ressourcen aus den Haushalten der Gebietskörperschaften
Vermarktung	Vermarktung durch öffentliche Akteure Immobilienwirtschaftliche Vermarktung
Anordnungen	Städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen Städtebauliche Sanierungsmaßnahmen Baugebot Rückbaugebot Festlegung von Schutzgebieten durch die Naturschutzbehörden
Sonstige	Planungen zur Verknüpfung von Freiraumerhalt und -aufwertung, Schutz von Erholungsflächen und Landwirtschaft

Quelle:
Deutsches Institut für Urbanistik, eigene Darstellung

Bedarf an solchen neuen Instrumenten, die die Wirkung bestehender planerischer und informatorischer Instrumente ergänzen und ökonomische Anreize für eine flächensparende Politik setzen. Daher wurden im Planspiel „Neue Instrumente“ (zweite Planspielstufe) weitere 16 instrumentelle Ansätze geprüft, die die Anreizstruktur von Kommunen und privaten Akteuren in Bezug auf ihr Flächenausweisungs-, Flächennutzungs- und Flä-

chennachfrageverhalten sowohl in Regionen mit Wachstumshintergrund als auch in Regionen mit Schrumpfungstendenzen verändern können (vgl. Übersichten 3 und 4). Sie sollen dazu dienen, das Verhalten der am Flächenmarkt beteiligten Akteure wirksam im Sinne einer Flächenkreislaufwirtschaft zu beeinflussen. Dabei wird davon ausgegangen, dass es ergänzender Instrumente des ökonomischen Ausgleichs bedarf.

Instrument	Stuttgart	Rheinessen-Nahe	Möln	Duisburg	Nordthüringen
Planung					
Regionalpläne	x	x	x	–	x
Interkommunale Planungen	x	x	x	–	–
Beeinflussung des Flächenverbrauchs bei der Aufstellung von Flächennutzungsplänen	x	–	–	x	–
Ermittlung des Flächenbedarfs	x	x	x	x	x
Stadtumbaukonzepte	–	–	–	x	x
Sonstige Quartiers- und Standortplanungen	x	x	x	–	–
Beeinflussung des Flächenverbrauchs bei der Aufstellung von Bebauungsplänen	x	x	x	x	x
Konzepte für Kompensationsflächen (Flächen für Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen), Kompensationsflächen- und Kompensationsmaßnahmenpools	x	x	–	–	x
Befristung von Nutzungsmöglichkeiten	x	–	–	x	–
Zwischennutzungen	–	–	–	x	x
Renaturierung	–	x	–	x	x
Information					
Informatorische Instrumente zur Beeinflussung der Grundstückseigentümer	x	x	x	x	–
Informatorische Instrumente zur Beeinflussung flächenpolitischer Entscheidungen in Kommunalpolitik und Verwaltung	x	x	x	–	x

Übersicht 2:
*Status-quo-Planspiele –
 Detailliertes Prüfprogramm in den einzelnen
 Planspielregionen*



Fortsetzung

Instrument	Stuttgart	Rheinessen-Nahe	Möln	Duisburg	Nordthüringen
Information					
Bodenpolitischer Grundsatzbeschluss	x	x	x	x	–
Organisation					
Organisation innerhalb der Verwaltung	–	–	–	x	–
Aufgabenverteilung in einer stadtreionalen Flächenkreislaufwirtschaft	x	x	x	–	x
Kooperation					
Projektbezogene Kooperation öffentlicher und privater Akteure	x	–	x	x	x
Projektübergreifende Formen öffentlich-privater Kooperation	x	–	x	x	x
Rahmenvereinbarungen/ abgestimmte Strategien	x	x	–	x	–
Investitionen und Förderprogramme, Budget					
Förderprogramme	x	x	x	x	x
Bereitstellung finanzieller Ressourcen aus den Haushalten der Gebietskörperschaften	x	x	x	x	x
Vermarktung					
Vermarktung durch öffentliche Akteure	x	x	x	x	x
Immobilienwirtschaftliche Vermarktung	x	x	–	x	–
Anordnungen					
Städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen	x	x	–	–	–
Städtebauliche Sanierungsmaßnahmen	x	x	–	–	–
Baugebot	x	–	x	–	–
Rückbaugebot	–	–	–	x	–

Instrument	Stuttgart	Rheinessen-Nahe	Möln	Duisburg	Nordthüringen
Anordnungen					
Festlegung von Schutzgebieten durch die Naturschutzbehörden	x	–	x	–	–
Sonstige					
Planungen zur Verknüpfung von Freiraumerhalt und -aufwertung, Schutz von Erholungsflächen und Landwirtschaft	x	–	–	–	–

Fortsetzung

Quelle:
Deutsches Institut für Urbanistik, eigene Darstellung

Handlungsbereich/ Instrumentengruppe	Instrument
Beeinflussung der Grundstückspreise	Reformierte Grundsteuer (Bodenwertsteuer, Flächensteuer, Flächennutzungssteuer) Reformierte Grunderwerbsteuer
Preismechanismen für die Neuausweisung von Flächen	Kosten-Nutzen-Betrachtung Abgabe auf die Neuausweisung von Bauflächen oder Neuausweisungsumlage Handelbare Flächenausweisungsrechte
Fördermaßnahmen und Subventionen	Veränderungen im Kommunalen Finanzausgleich Zoniertes Satzungsrecht
	Zinsbegünstigte Kredite für Private und Gemeinden für Maßnahmen der Innenentwicklung Haftpflchtversicherungen Rückbaurücklage Grundstücksfonds
Sonstige ökonomische Rahmenbedingungen	Wegfall Entfernungspauschale Wegfall Eigenheimzulage
Rechtliche und planerische Instrumente und Fragestellungen	Rückbaupflicht im Innenbereich Freistellung von der Eingriffsregelung beim Flächenrecycling Sonstige Verfahrensänderungen

Übersicht 3:
In den Planspielen „Neue Instrumente“ geprüfte Instrumente

Quelle:
Deutsches Institut für Urbanistik, eigene Darstellung

Instrument	Stuttgart	Rheinessen-Nahe	Möln	Duisburg	Nordthüringen
Beeinflussung der Grundstückspreise					
Bodenwertsteuer	x	x	x	x	x
Flächensteuer	x	x	x	x	x
Flächennutzungssteuer	x	x	x	x	x

Übersicht 4:
Planspiele „Neue Instrumente“ – Detailliertes Prüfprogramm in den einzelnen Planspielregionen



Fortsetzung

Instrument	Stuttgart	Rheinessen-Nahe	Möln	Duisburg	Nordthüringen
Beeinflussung der Grundstückspreise					
Reformierte Grunderwerbsteuer	x	–	–	x	x
Preismechanismen für die Neuausweisung von Flächen					
Kosten-Nutzen-Betrachtung	x	x	x	x	x
Abgabe auf die Neuausweisung von Bauflächen	x	x	x	x	x
Neuausweisungsumlage	x	x	x	x	x
Handelbare Flächenausweisungsrechte	x	x	x	x	x
Interessenausgleich, Fonds für Flächenrecyclingprojekte	x	x	x	x	x
Interessenausgleich, Bonusflächen für Maßnahmen Brachenrevitalisierung, Baulücken, Verdichtung	x	x	x	x	x
Interessenausgleich, Weiße Zertifikate für Planaufhebung, Renaturierung	x	x	x	x	x
Fördermaßnahmen und Subventionen					
Zweckzuweisungen im Kommunalen Finanzausgleich (KFA) für Brachenrevitalisierung	x	x	x	x	x
Zweckzuweisungen im KFA für Zwischennutzungen	x	–	x	x	x
Zweckzuweisungen im KFA für Renaturierungen	x	–	x	x	x
Zoniertes Satzungsrecht	–	–	–	x	–
Lenkung durch Kreditvergabe, für Private	x	x	x	x	x
Lenkung durch Kreditvergabe, für Gemeinden	x	x	x	x	x
Haftpflichtversicherungen	x	x	–	x	x
Rückbaurücklage	x	x	–	x	x
Grundstücksfonds	x	x	–	–**	x

** Grundstücksfonds waren in Duisburg bereits im Status-quo-Planspiel Gegenstand intensiver Prüfungen.

Instrument	Stuttgart	Rheinessen-Nahe	Möln	Duisburg	Nordthüringen
Sonstige ökonomische Rahmenbedingungen					
Wegfall Entfernungspauschale	x	x	x	x	x
Wegfall Eigenheimzulage	x	–	x	x	x
Rechtliche und planerische Instrumente und Fragestellungen					
Rückbaupflicht im Innenbereich	x	x	–	x	x
Freistellung von der Eingriffsregelung beim Flächenrecycling	x	x	x	x	x
Sonstige Verfahrensänderungen	x	x	x	x	x

Fortsetzung

Quelle:
Deutsches Institut für Urbanistik, eigene Darstellung

5.3 Akteure einer Flächenkreislaufwirtschaft

Täglich werden in der Bundesrepublik Deutschland etwa 100 Hektar Land für Siedlungs- und Verkehrszwecke neu in Anspruch genommen.

Den Flächenansprüchen an Wohnen, Gewerbe, Industrie und Freizeiteinrichtungen entsprechen die Gemeinden primär mit der Ausweisung von neuem Bauland. Hierbei konkurrieren die Gemeinden untereinander, da mit der Ansiedlung von Einwohnern und Unternehmen Steuereinnahmen und Zuweisungen verbunden sind.

5.3.1 Nutzungsansprüche und Nachfrageverhalten

In Regionen mit wirtschaftlicher Prosperität ist die Flächennachfrage aufgrund des großen Entwicklungsdrucks hoch. Dort führt ein immer knapper werdendes Flächenangebot zum Anstieg der Bodenpreise in den Zentren, weshalb viele Bauwillige in das billigere Umland und in die ländlichen Kreise ausweichen. Aber auch in schrumpfenden Regionen werden weiterhin bislang unbebaute Flächen neu in Anspruch genommen, obwohl umfangreiche innerstädtische Brachflächen vorhanden sind.

Flächen unterliegen verschiedenen Nutzungsansprüchen, die je nach Nachfragergruppe und Lage der Flächen im Raum variieren. Im Folgenden werden einige bestimmende Faktoren der Flächennachfrage aufgeführt, denen eine funktionierende Flächenkreislaufwirtschaft gerecht werden muss:

Bereich Wohnen

- ▶ Individueller Wunsch nach mehr Wohnfläche bzw. nach dem Eigenheim,
- ▶ Trend zur Wohneigentumsbildung (auch als Bestandteil der Altersvorsorge),
- ▶ Wohnen in grüner und lärmfreier Umgebung (mit Garten am Haus, mit Terrasse),
- ▶ gesunde und spielfreundliche Umgebung insbesondere für kleinere Kinder,
- ▶ Bildungs-, Erholungs- und Freizeitangebote für verschiedene Bevölkerungsgruppen,
- ▶ spezifische Wohn- und Freizeitansprüche von Heranwachsenden, Singles und älteren Menschen,
- ▶ Bedarf an Pkw-Stellplätzen.

Bereich Industrie und Gewerbe

- ▶ Zunehmender Flächenbedarf von Industriebetrieben (eingeschossige Bauweise, Parkplätze, potenzielle Erweiterungsflächen),
- ▶ zum Teil kleinteiliger Flächenbedarf von wohn-



ortnahe Gewerbe und Handwerk (auch in zentralen Lagen),

- ▶ keine Beeinträchtigungen durch Nachbarschaftsprobleme mit anderen Nutzungen (Lärm, sonstige Emissionen),
- ▶ gute Anbindung an Autobahn und Bundesstraßen.

Bereich Dienstleistungen/Handel

- ▶ Wachsender Flächenbedarf im Einzelhandel (bei gleichzeitiger Tendenz zur Konzentration auf größere, jedoch weniger Filialen),
- ▶ tendenziell größere Einzugsgebiete von Einzelhandelsfilialen,
- ▶ zum Teil kleinteiliger Flächenbedarf von wohnortnahe Einzelhandel und Dienstleistungen (auch in zentralen Lagen),
- ▶ Erreichbarkeit mit dem Auto als Kriterium der Standortwahl (sowohl in den Kernstädten als auch im Stadt-Umland),
- ▶ Auslagerung von nicht kundenabhängigen Dienstleistungsbereichen aus Kernstädten in das preiswertere Umland.

Als generelles Kriterium für Standortsuche und Standortwahl gilt sicher das Bestreben der Flächennachfrager, die Grundstückskosten zu minimieren.

Diesen vielfältigen Standort- und Nutzungsansprüchen stehen von Seiten der räumlichen Planung Leitbilder der Innenentwicklung oder der kompakten Stadt in den Kernstädten bzw. das Zentrale-Orte-Prinzip im ländlichen Raum gegenüber. Die **Realität der Flächeninanspruchnahme** sieht jedoch anders aus: Die größten Flächenzuwächse sind an den Rändern der Agglomerationen und in den nicht-zentralen Orten des ländlichen Raums zu verzeichnen.

Prämisse einer Flächenkreislaufwirtschaft ist daher, bestehende Flächenpotenziale (Brachflächen, Verdichtung im Bestand, Nutzungsmischung) zu mobilisieren und für neue Nutzungen gegenüber neu ausgewiesenen Flächen „auf der grünen Wiese“ vorrangig in Anspruch zu nehmen. Im stadtreionalen Kontext bedeutet dies, Einwohner- und Arbeitsplatzkonzentrationen sowie Pendlerströme quantitativ und qualitativ

so zu steuern, dass die Flächeninanspruchnahme vermindert wird.

Daraus resultieren folgende zentrale Fragestellungen:

- ▶ Wie lassen sich Potenziale der Innenentwicklung ausschöpfen, ohne ökologische Standortqualitäten wesentlich zu mindern?
- ▶ Wie können bereits vorgenuzte Flächen mittels neuer Nutzung in den Flächenkreislauf integriert werden?
- ▶ Wie lassen sich die Vorzüge der Kernstädte als Zentren von Kultur, Bildung und Handel mit den Qualitäten als Wohnstandort verknüpfen?
- ▶ Wie werden Ansiedlungsnachfragen durch eine ökologisch, ökonomisch und sozial sinnvolle Standortzuweisung stadtreional gesteuert?
- ▶ Wie können qualitativ vertretbare Dichten und Mischungen in der Flächennutzung erreicht werden?

5.3.2 Flächenkreislaufwirtschaft als kooperativer Steuerungsansatz

Stadtreionale Flächenkreislaufwirtschaft kann nicht durch Handlungen eines einzelnen zentralen Akteurs herbeigeführt werden, sondern nur durch das koordinierte Handeln derjenigen öffentlichen und privaten **Akteursgruppen**, die das Flächengeschehen als Planer, Grundstückseigentümer und als Flächennachfrager beeinflussen oder steuern.

Hierzu zählen unter anderem die Kommunalpolitik, die unterschiedlichen Ressorts der Kommunalverwaltungen (Stadtentwicklung, Stadtplanung, Umwelt, Wirtschaftsförderung, Liegenschaften, Kämmerei), Regionale Planungsstellen, Unternehmen, Wirtschaftsförderungsgesellschaften, Developer, Makler, Großflächeneigentümer, Banken, Planungsbüros, Umwelt- und Naturschutzverbände sowie zivilgesellschaftliche Gremien. Nur in kooperativer Zusammenarbeit und unter Berücksichtigung der Interessen dieser Akteure können tragfähige Strategien für eine Flächenkreislaufwirtschaft entwickelt und die notwendigen Schritte für ihre Umsetzung getan werden. In besonderem Maße gilt dies für die Wiedernutzung von Brachflächen, die häufig als rein kom-

munale und zu wenig als eine in Kooperation zwischen öffentlichem Sektor und Privatwirtschaft zu lösende Aufgabe betrachtet wird. Kooperationsfähigkeit und geeignete Kooperationsstrukturen sowie Kommunikations-, Informationsvermittlung- und Moderationsleistungen haben daher für eine erfolgreiche Flächenkreislaufwirtschaft eine herausragende Bedeutung.

Vor dem Hintergrund des sehr facettenreichen sowie in der Regel durch Gegensätze geprägten **Interessengeflechts** der beteiligten Akteure sind eine verständigungsorientierte Vorgehensweise und dialogartige Zusammenarbeit wichtig, um die Akteure zur Kooperation zu motivieren. Hilfreich kann es hierbei sein, wenn schon an Formen stadtreionaler Zusammenarbeit angeknüpft werden kann, die sich bereits in weniger mit Konkurrenzen und Verteilungskonflikten sowie mit Verzichtskosten verbundenen Themenfeldern als einer Flächenkreislaufwirtschaft erprobt und bewährt haben, und damit schon eingespielte Strukturen für die Kooperation hergestellt sind. Dies ist insbesondere für Stadt-Umland-Konstellationen von großer Bedeutung, weil hier das Kräfteverhältnis zwischen Kernstadt und Umlandgemeinden häufig als sehr ungleichgewichtig wahrgenommen wird und viele Umlandgemeinden Sorge haben, von der Kernstadt vereinnahmt zu werden.

Formelle und informelle öffentlich-rechtliche **Organisationsformen**, an die bei der Kooperation im

Rahmen einer Flächenkreislaufwirtschaft angeknüpft werden kann, können Stadt-Umland-Verbände, Nachbarschaftsverbände, Planungs- und Zweckverbände sein. Sie lassen sich aber auch in öffentlich-rechtlichen Vereinbarungen oder kommunalen Arbeitsgemeinschaften organisieren. In übergemeindlicher Zusammenarbeit werden beispielsweise gemeinsame Flächennutzungspläne aufgestellt, gemeinsame Gewerbegebiete betrieben, interkommunale Kompensationsflächenpools entwickelt, regionale Entwicklungskonzepte aufgestellt. Dabei haben sich in den letzten Jahren eher informelle, auf Kommunikation und Konsens setzende Kooperationsstrukturen wie Städtenetze und Regionalkonferenzen etabliert, die eine Einbindung privater Akteure sowie von gesellschaftlichen Organisationen erlauben. Weiterhin können privatrechtlich organisierte Gesellschaften z.B. für die Reaktivierung und Vermarktung von Brachflächen gebildet werden, die zwar keine hoheitlichen Entscheidungen treffen dürfen, aber häufig größere wirtschaftliche und verfahrensseitige Spielräume besitzen.

Unabhängig von der Wahl der Kooperations- und Organisationsstrukturen kommt es im Sinne einer erfolgreichen Kooperation vor allem darauf an, für die Gemeinden, deren bauliche Entwicklung durch die stadtreionale Flächenkreislaufwirtschaft stark beschränkt wird, Anreize für kooperative Vorgehensweisen durch attraktive Kompensationsmechanismen zu schaffen.



en n k

6. Planspielkonzeption

*Thomas Preuß, Kilian Bizer, Stephanie Bock, Christa Böhme,
Arno Bunzel, Georg Cichorowski, Uwe Ferber, Ulrike Meyer,
Peter Rogge, Manuela Rottmann*

6.1 Planspielmethode

6.2 Grobstrukturierung der Planspiele „Fläche im Kreis“

6.3 Planspiel-Varianten

6.4 Planspiel-Beteiligte

6.5 Ablauf der Planspiele

Im Mittelpunkt des ExWoSt-Forschungsfelds „Fläche im Kreis“ stand die Überprüfung vorhandener und anzustrebender stadtregionaler Strategien und Maßnahmen einer Flächenkreislaufwirtschaft durch Vertreterinnen und Vertreter aus Verwaltungen, Immobilienwirtschaft, Industrie, Gewerbe und anderen gesellschaftlichen Gruppen im Rahmen von Planspielen. Es wurde ermittelt, wie und unter welchen Rahmenbedingungen die Flächenkreislaufwirtschaft zu einer tragfähigen Strategie für Stadtregionen werden und mit welchen Instrumenten- bzw. Maßnahmenbündeln dieses Ziel erreicht werden kann. Dabei wurden in den fünf Planspielregionen städtische bzw. stadtregionale Strategien (integrierte Handlungskonzepte) einer Flächenkreislaufwirtschaft entwickelt, die die Handlungsspielräume der beteiligten Akteure erhöhen sollen.

6.1 Planspielmethode

Die **Methode „Planspiel“** wird in diversen Branchen und Sachbereichen eingesetzt. Die damit verbundenen Zielsetzungen und der Ablauf weisen allerdings erhebliche Unterschiede auf.

In der Regel dienen Planspiele der Prüfung von Auswirkungen von Verhaltensweisen und Problemlösungen unter Bezug auf einen konkreten Sachverhalt, einen Plan- oder Gesetzentwurf, einen strategischen oder instrumentellen Ansatz. Die Planspielteilnehmerinnen und -teilnehmer sollen auf der Basis eines zuvor definierten Modells der Realität Handlungsentscheidungen treffen und diese begründen. Im Unternehmensbereich dienen Planspiele dem Coaching von Führungskräften in der Entwicklung von Strategien und Problemlösungen. Auch im Bereich der Siedlungs- und Verkehrsentwicklung⁴⁵ sowie zur Abschätzung von möglichen Folgen neuer Rechts-

tatsachen im Rahmen von Gesetzesänderungen⁴⁶ werden Planspiele angewandt.

Planspiele fordern von den Beteiligten ein hohes Maß an vernetztem Denken und Handeln, in welches Erfahrungswissen und Erkenntnisse aus der Verwaltungs- oder Unternehmenspraxis einfließen.

Die Arbeit im Team befähigt die Planspielteilnehmerinnen und -teilnehmer,

- ▶ das eigene Denken und Handeln zu reflektieren,
- ▶ Sachverhalte von verschiedenen Standpunkten aus zu betrachten sowie die Argumente anderer kennenzulernen und zu berücksichtigen,
- ▶ gemeinsame Standpunkte und Strategien zu erarbeiten und gegebenenfalls
- ▶ gegensätzliche Einschätzungen und Lösungsansätze zu identifizieren.

Die **Planspielleiter bzw. -moderatoren** haben zum einen die Aufgabe, das Planspiel an Hand eines Programms mit bestimmten Aufgabenstellungen zu strukturieren, simulierte Entscheidungssituationen zu beschreiben und mögliche Verständnisprobleme zu klären. Zum anderen sind sie in der Regel für die Ergebnissicherung und -auswertung zuständig. Planspiele sind damit zugleich ein Lernprozess für alle Beteiligten.

Als **Ziele für ein Planspiel** in der Raum- und Umweltplanung können gelten:

- ▶ Identifizierung von Determinanten der räumlichen Entwicklung (u.a. Standortfaktoren verschiedener Raumnutzungen, Nutzungskonkurrenzen, Zusammenhang zwischen Siedlungsentwicklung und Verkehr, Grundstücksmarkt),

⁴⁵ Vgl. *Planspiel zur städtebaulichen Weiterentwicklung großer Neubaugebiete (Leipzig-Grünau) von 1997 bis 2000 im Rahmen des Experimentellen Wohnungs- und Städtebaus (ExWoSt), Planspiel Innenstadt in Celle und Halle (Saale) von 2000 bis 2001 im Rahmen des Experimentellen Wohnungs- und Städtebaus (ExWoSt), Planspiel zum Management des ÖPNV in Berlin unter Wettbewerbsbedingungen in den Jahren 2003/2004 im Rahmen des EU-geförderten internationalen Projektverbundes TELLUS (Transport an Environment Alliance for Urban Sustainability).*

⁴⁶ Vgl. *verschiedene Planspiele zur Novellierung des BauGB unter Beteiligung des Deutschen Instituts für Urbanistik, im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS), vormals Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (BMVBW).*



- ▶ Ermittlung zentraler Akteure sowie ihrer Handlungsweisen und Motivation,
- ▶ Verständnis zentraler Aufgaben der Planung,
- ▶ Ermittlung der Vor- und Nachteile des Einsatzes von Planungsinstrumenten,
- ▶ Erprobung der Zuordnung von Flächennutzungen (u.a. komplementäre Nutzungen, Nutzungskonflikte),
- ▶ Erlernen und Erproben kommunikativer Fähigkeiten,
- ▶ Durchsetzung von sozialen und ökologischen Belangen⁴⁷ gegenüber ökonomischen Verwertungsinteressen⁴⁸.

Im Forschungsfeld „Fläche im Kreis“ wurde das Planspiel als Methode der Strategieentwicklung genutzt, jedoch stellt die Vielzahl der in den Planspielen zu untersuchenden Handlungsoptionen besondere Anforderungen.

Ausgangspunkt der Planspiele war die Überprüfung der sich aus dem bestehenden Instrumentarium ergebenden Handlungsoptionen der Akteure auf regionaler und örtlicher Ebene. Dabei wurde ermittelt, welchen Beitrag diese Handlungsoptionen unter den tatsächlichen Verhältnissen in den Planspielregionen für eine stadtregionale Flächenkreislaufwirtschaft leisten können. Anders als in retrospektiven Fallstudienuntersuchungen ging es hier um die Weiterentwicklung der bestehenden Handlungsweisen mit dem Ziel einer besseren Ausrichtung auf die flächenpolitischen Ziele der Bundesregierung. Das Planspieltypische an die-

sem 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 gefasst oder Empfehlungen gegeben wurden, sind sie nur Fiktion. Sie können jedoch Impulse für das Handeln der tatsächlich befugten Entscheidungsorgane der Stadtregion geben. Die Umsetzung möglicher Beschlüsse oder Empfehlungen war aber nicht Gegenstand der Planspiele, sondern eine Frage der Vermittlung der Planspielergebnisse innerhalb der Planspielregionen/-stadt.

6.2 Grobstrukturierung der Planspiele „Fläche im Kreis“

Die Planspiele zur Flächenkreislaufwirtschaft wurden im Zeitraum Juni 2005 bis April 2006 in fünf Planspielregionen durchgeführt. Je Planspielphase und Planspielregion fanden je drei eintägige Planspielworkshops vor Ort statt, insgesamt also sechs Workshops pro Region. Vor Beginn der eigentlichen Planspielphase erfolgte zu Beginn des Jahres 2005 in jeder Planspielregion eine Vor-Ort-Analyse der raumrelevanten Planungen, der Flächenpotenziale und der wesentlichen potenziellen Akteure einer Flächenkreislaufwirtschaft. Diese Vor-Ort-Analyse wurde methodisch mit einer Befragung der regionalen Akteure über Ziele, mögliche Vorgehensweisen und Hemmnisse sowie über Einstellungen zur Flächenkreislaufwirtschaft untermauert.

Auf dieser Basis wurden schließlich einerseits die zehn bis zwölf Planspielteilnehmerinnen und -teilnehmer je Region ausgewählt. Andererseits wurden auf der Basis der analysierten Flächenpotenziale und der zu erwartenden Bevölkerungs- und wirtschaftlichen Entwicklung für jede Planspielregion Flächenreduktionsziele bis zum Jahr 2010 und bis zum Jahr 2020 ermittelt. Diese Reduktionsziele dienten im Rahmen der Planspie-

Übersicht 5

Planspielmethode
<ul style="list-style-type: none">▶ Simulation von Entscheidungsprozessen▶ durch die faktisch zuständigen Akteurinnen und Akteure▶ unter Zugrundelegung realer und alternativ hierzu gesetzter Rahmenbedingungen▶ in Städten/Stadtregionen▶ auf der Grundlage eines vorgegebenen Arbeitsprogramms.

Quelle:
Deutsches Institut
für Urbanistik,
eigene Darstellung

47 Beispielsweise Belange des Milieuschutzes, Belange besonderer Bevölkerungsgruppen, öffentliche Grünflächen, Flächen für Freizeit- und Sportaktivitäten

48 Vgl. Holger Scheibig, *PlanLos! Ein Planspiel zur Stadtentwicklung und seine Einsatzmöglichkeiten, Dortmund 1996, S. 46.*

Dezember 2004	Abschluss Grundsatzvereinbarungen
Vorbereitungsphase Januar bis Mai 2005	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Ermittlung Ausgangssituation (Vor-Ort-Analyse) ▶ Potenzialermittlung, Zielermittlung ▶ Akteursbefragung ▶ Auswahl Planspielteilnehmer Abschluss Zielvereinbarungen
Juni 2005	Regionale Auftaktveranstaltungen
Planspiel Phase I: Status quo Juni bis November 2005	▶ 3 Planspielworkshops
Planspiel Phase II: Neue Instrumente Januar bis April 2006	▶ 3 Planspielworkshops
Juni bis Juli 2006	Regionale Impulsveranstaltungen

Abbildung 13:
Ablauf der Planspiele
„Fläche im Kreis“

Quelle:
Deutsches Institut
für Urbanistik,
eigene Darstellung

le dazu, den regionalen Handlungsbedarf zu verdeutlichen, der bestünde, wenn die Flächeninanspruchnahme analog zu den flächenpolitischen Zielen des Bundes reduziert werden würde.

Zu Beginn der Vor-Ort-Analysen wurden im Dezember 2004 in **Grundsatzvereinbarungen** zwischen dem BBR und den einzelnen Planspielregionen die Mitwirkungspflichten und Aufgabenverteilungen fixiert. Diese wurden im Mai 2005 in Form von **Zielvereinbarungen** hinsichtlich Qualitätszielen, Mengenreduktionszielen und der Festlegung der Planspielbeteiligten konkretisiert.

6.3 Planspiel-Varianten

Die Planspiele zur Flächenkreislaufwirtschaft wurden in den fünf Planspielregionen – Stadt-Region Stuttgart, Region Mölln, Region Rheinhesen-Nahe, Stadt Duisburg und Planungsregion Nordthüringen – in zwei aufeinander folgenden **Varianten** durchgeführt:

- ▶ Planspiel I – Status quo: mittelfristige Strategie der Flächenkreislaufwirtschaft unter aktuellen

instrumentellen Rahmenbedingungen mit einem Zeithorizont bis 2010.

- ▶ Planspiel II – Neue Instrumente: Innovativer Instrumenteneinsatz zur Steuerung von Wachstums- bzw. Umbau- und Rückbauprozessen mit einem Zeithorizont bis 2020.

Während die Status-quo-Planspiele überwiegend an vorhandene Instrumente und Rahmenbedingungen anknüpften, ging es bei den Planspielen „Neue Instrumente“ darum, zu überprüfen, wie sich wesentliche Veränderungen bei den vom Bund oder den Ländern gesetzten Rahmenbedingungen auf die stadtregionalen Handlungsoptionen und auf das tatsächliche Handeln der lokalen und regionalen öffentlichen und privaten Akteure auswirken würden.

6.3.1 Planspielstufe I – Status quo

Die Status-quo-Planspiele knüpften an vorhandene Rahmenbedingungen und Instrumente der Flächensteuerung wie organisatorische Strukturen, Planungen, Flächeninformationen, Koopera-



tionen und Beschlusslagen an. Geprüft wurden insgesamt 29 Einzelinstrumente. Hierfür wurden der Umgang der Akteure mit den bestehenden Instrumenten sowie das diesbezügliche Zusammenwirken der Akteure in den sieben **Handlungsbereichen** Planung, Informationen, Organisation/Management, Kooperation, Budget/Investitionen/Förderprogramme, Vermarktung und Anordnungen analysiert und bewertet⁴⁹. Defizite im Instrumentarium wurden identifiziert und Vorschläge zur Lösung erarbeitet. Grundlagen für die Bewertung bildeten dabei zum einen die in der ersten Phase des Forschungsvorhabens im Rahmen von Expertisen vorgelegten Analysen der Potenziale und Defizite einzelner Instrumente, zum anderen die konkreten Erfahrungen der an den Planspielen beteiligten Personen.

6.3.2 Planspielstufe II – Neue Instrumente

Aufbauend auf den Ergebnissen der Status-quo-Planspiele wurde in allen Planspielregionen je ein weiteres Planspiel durchgeführt. In dieser Planspielstufe wurden innovative Instrumente zur Steuerung von Wachstumsprozessen sowie von Umbau- und Schrumpfungprozessen mit einem Zeithorizont bis zum Jahr 2020 geprüft.

In den folgenden Bereichen wurden neue Instrumente bzw. wesentliche Modifikationen bestehender Instrumente für eine Flächenkreislaufwirtschaft getestet:

- ▶ Beeinflussung der Grundstückspreise (Grundsteuerreform, reformierte Grunderwerbsteuer),
- ▶ Preismechanismen für die Neuausweisung von Flächen (u.a. Kosten-Nutzen-Betrachtung, handelbare Flächenausweisungsrechte, Baulandausweisungsumlage),
- ▶ Fördermaßnahmen und Subventionen (u.a. Reform des Kommunalen Finanzausgleichs, Kredite für Innenentwicklungsmaßnahmen, Grundstücksfonds),
- ▶ sonstige ökonomische Rahmenbedingungen (u.a. Entfernungspauschale),
- ▶ rechtliche und planerische Instrumente und

Fragestellungen (u.a. Rückbaupflicht, Verfahrensvereinfachungen).

Insgesamt wurden in der zweiten Planspielphase über 20 Einzelinstrumente geprüft.

6.4 Planspiel-Beteiligte

Je Planspielregion waren an den Planspielen jeweils zehn bis zwölf Personen beteiligt. Dazu zählten unter anderen Vertreterinnen und Vertreter von Planungsabteilungen aus Gemeinden, Regionen und Landesplanung, der Immobilienwirtschaft, der Landwirtschaft, von Großflächeneigentümern, der Industrie- und Handelskammer, der Wirtschaftsförderung, eines Haus- und Grundbesitzerverbands und der Naturschutz- und Umweltverbände. Planerinnen und Planer waren – aufgrund der Struktur der Planspielregionen, die sich in der Regel aus mehreren Gemeinden oder Landkreisen zusammensetzten, und in Anbetracht der Zuständigkeiten für Belange der Flächeninanspruchnahme – vergleichsweise stark in den Planspielgruppen vertreten. Die Auswahl der Planspielerinnen und Spieler erfolgte unter Berücksichtigung des spezifischen Zuschnitts der verschiedenen Planspielregionen.

Die Prüfaufgaben im Rahmen der Planspiele wurden auf die realen Verantwortungsbereiche der beteiligten Personen zugeschnitten. Die Rollen der Planspielbeteiligten wurden in den Planspielworkshops nicht beliebig zugewiesen, sondern von den faktisch zuständigen Akteurinnen und Akteuren eingenommen.

Vor dem Hintergrund der jeweiligen fachlichen Zusammenhänge und Arbeitshintergründe der Planspielteilnehmenden sind in deren Bewertungen von Instrumenten neben Einschätzungen der unmittelbaren Wirkungsweise von bestehenden und neuen Instrumenten auch Erwägungen hinsichtlich der Praktikabilität sowie der politischen und verwaltungsseitigen Durchsetzbarkeit der Instrumente und letztlich auch Akzeptanzerwägungen eingeflossen.

⁴⁹ Zusätzlich wurde in der Planspielregion Stuttgart die Querschnittsaufgabe Gender Mainstreaming bearbeitet.

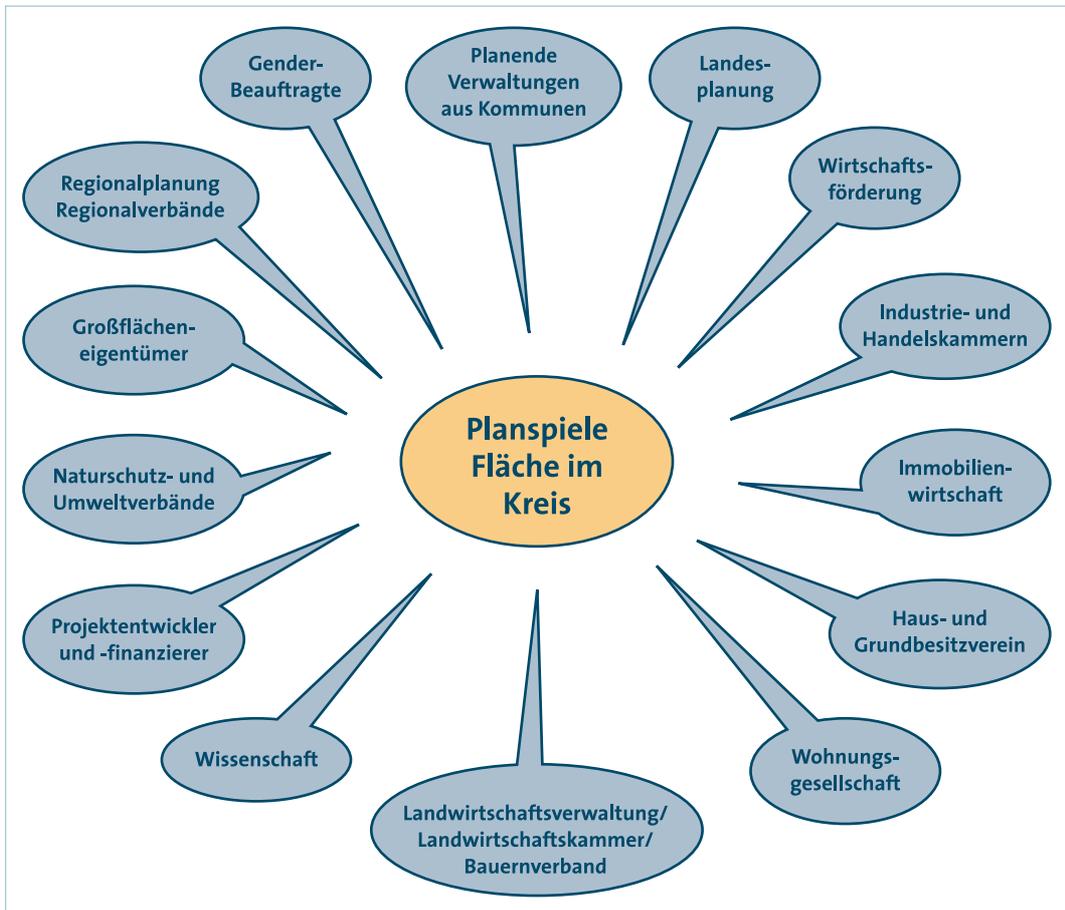


Abbildung 14:
Beteiligte der Planspiele
„Fläche im Kreis“

Quelle:
Deutsches Institut
für Urbanistik,
eigene Darstellung

6.5 Ablauf der Planspiele

Der Ablauf der Planspiele lässt sich grob in eine Vorphase bzw. Vor-Ort-Analysephase und in die eigentliche Planspielphase untergliedern.

6.5.1 Planspiel-Vorphase

Zu Beginn des Jahres 2005 erfolgte in allen Planspielregionen eine Vor-Ort-Analyse der raum- und siedlungsstrukturellen, demografischen, wirtschaftlichen und akteursbezogenen Rahmenbedingungen. Untersucht wurden unter anderem die Entwicklung der Inanspruchnahme von Siedlungs- und Verkehrsfläche, die Bevölkerungsprognosen bis 2020, Wanderungssalden, institutionelle Arrangements und Kooperationen sowie bestehende raumrelevante Planungen und Strategien.

Besonderes Augenmerk lag auf einer Analyse bestehender **Flächenpotenziale** und eventueller Entwicklungsrestriktionen. Schließlich wurden im Vorfeld der eigentlichen Planspiele auch regionale Flächenreduktionsziele für Zeiträume bis 2010 bzw. bis 2020 ermittelt.

Die Ergebnisse dieser umfassenden Recherchen, Berechnungen und Interviews wurden im Mai 2005 in Berichten zur Vor-Ort-Analyse in den Planspielregionen gebündelt.

6.5.2 Planspielphase

Die Planspiele fanden in zwei Stufen statt: als Status-quo-Planspiel im Zeitraum Juni bis November 2005 und als Planspiel „Neue Instrumente“ im Zeitraum Januar bis April 2006. Die methodische Grundlage der Planspiele bildete jeweils ein



Übersicht 6:

In den Planspielregionen betrachtete Flächenpotenziale

¹ Nur Duisburg.

Erweiterungspotenziale (baulich nicht vorgenutzte Außenbereichsflächen)	Theoretische Entwicklungsreserven ohne Planungsstatus Regionalplanungsreserven (Bauhoffungsland) ¹ FNP-Reserven (Bauerwartungsland) grundsätzlich rücknehmbare B-Plan-Reserven (Rohbauland)
Innenentwicklungspotenziale	Baulücken (baureifes Land/Bauland) im Geltungsbereich siedlungserweiternder Bebauungspläne Baulücken im Geltungsbereich bestandsorientierter Bebauungspläne und im unbeplanten Innenbereich geringfügig bebaute Grundstücke/Nachverdichtungspotenziale Brachflächen absehbare Flächenfreisetzungen

Quelle:

Deutsches Institut für Urbanistik, eigene Darstellung

Arbeitsprogramm je Planspielphase. Diese Arbeitsprogramme wurden von der Forschungsgruppe vorgegeben und moderiert. Hierin wurden die ausgewählten Instrumente vorgestellt sowie deren Wirkungsweisen und Anreizmechanismen erläutert. Die Arbeitsprogramme enthalten im Weiteren konkrete Arbeitsaufträge an die am Planspiel beteiligten Personen. Die Arbeitsaufträge bezogen sich auf die einzelnen Instrumente der Flächenkreislaufwirtschaft.

Die Arbeitsaufträge lauteten in der ersten Planspielphase beispielsweise, 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.

In der zweiten Planspielphase wurden bestimmte kostenrelevante Sachverhalte z.B. zur Grundsteuer oder zur Kosten-Nutzen-Betrachtung an ausgewählten Beispielgrundstücken aus der jeweiligen Region veranschaulicht.

Diese Vorlagen bildeten 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 verdeutlichten dabei visualisierte Beispiele zu

Abbildung 15:

Bearbeitungs- und Analyseschritte in den Planspielen zur Flächenkreislaufwirtschaft

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

Quelle:

Deutsches Institut für Urbanistik, eigene Darstellung

Planungen bzw. über zu entwickelnde Flächenpotenziale. Der interaktive Austausch zwischen den Akteuren des Planspiels fand in der Reihe von sechs Workshops statt.

Die **Planspielergebnisse** basieren auf Arbeitsvorlagen und Diskussionen der Planspielbeteiligten, die an Hand eines Arbeitsprogramms mit fachlicher Begleitung und Moderation der Forschungsgruppe erarbeitet und ausgewertet wurden. Bewertet wurden unter anderem der Zielerreichungsbeitrag bestimmter Instrumente im Sinne einer Flächenkreislaufwirtschaft, deren Wirkung auf die Mobilisierung bestimmter Flächenpotenzialarten wie etwa Baulücken, Brachflächen oder Nachverdichtungspotenziale. Ebenso betrachtet wurde in diesem Zusammenhang die Rolle der am Flächengeschehen beteiligten Akteurinnen und Akteure. Sofern möglich stellten die Planspielteilnehmenden einen Konsens über die Wirkungsweise bzw. den Zielerreichungsbeitrag einzelner Instrumente her. Bei unüberwindbarem

Dissens wurden Abstimmungen durchgeführt und die Ergebnisse protokolliert.

Die Planspiele bestanden damit aus zwei Elementen: der Bearbeitung von Arbeitsaufträgen mit möglichst realen Anknüpfungspunkten sowie der interaktiven Befassung mit Vorlagen im Rahmen von Workshops.

Die instrumentellen Empfehlungen aus den Status-quo-Planspielworkshops, die von den aktuellen Rahmenbedingungen ausgingen und einen Zeithorizont bis etwa 2010 zugrunde legten, mündeten in einem **integrierten Handlungskonzept** für eine Flächenkreislaufwirtschaft für jede Planspielregion, das konkrete Maßnahmenempfehlungen enthält.

Darüber hinaus wurden in der zweiten Planspielstufe die neuen Instrumente in einer Gesamtschau im Hinblick auf eine Weiterverfolgung durch den Bund eingeschätzt.



eisla

7. Planspielregionen

*Thomas Preuß, Kilian Bizer, Stephanie Bock, Christa Böhme,
Arno Bunzel, Georg Cichorowski, Uwe Ferber, Gregor Jekel,
Ulrike Meyer, Peter Rogge, Manuela Rottmann*

- 7.1 Auswahl der Planspielregionen
- 7.2 Kurzdarstellung der Planspielregionen
- 7.3 Einschätzungen aus den Planspielregionen zur Flächenkreislaufwirtschaft

7.1 Auswahl der Planspielregionen

7.1.1 Öffentliche Ausschreibung der Planspielteilnahme

Die Teilnahme an den Planspielen im ExWoSt-Forschungsfeld „Fläche im Kreis“ wurde im Frühsommer 2004 öffentlich ausgeschrieben. Die Ausschreibung richtete sich an alle deutschen Städte und Gemeinden (auch Samtgemeinden, Amtsgemeinden usw.) sowie Landkreise, wobei die gemeinsame Bewerbung mehrerer Gemeinden sowie die Beteiligung von Klein- und Mittelstädten ausdrücklich erwünscht waren. Weiterhin wurden wegen der besonderen Bedeutung der Stadt-Umland-Problematik für eine Flächenkreislaufwirtschaft insbesondere auch Stadt-Umland-Verbände (Nachbarschaftsverbände, Stadtverbände, Großraumverbände, Kommunalverbände, Planungsverbände) sowie andere interkommunale oder regionale Organisationen, die nicht durch Verbandssatzungen formalisiert sind, zur Teilnahme gebeten.

Im Rahmen des Ausschreibungsverfahrens gingen in der ersten Stufe insgesamt 65 Interessenbekundungen ein, in der zweiten Stufe des Bewerbungsverfahrens wurden 37 ausführliche Bewerbungen eingereicht. Aus dem Kreis der Bewerber wurden vom Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) und dem Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (BMVBW) fünf Planspielregionen/-städte für eine Teilnahme am Planspiel ausgewählt:

- ▶ StadtRegion Stuttgart⁵⁰,
- ▶ Region Rheinessen-Nahe,
- ▶ Region Mölln,
- ▶ Stadt Duisburg,
- ▶ Planungsregion Nordthüringen.

7.1.2 Auswahlkriterien

Die Auswahl der Stadtregionen sollte eine möglichst breite Streuung von unterschiedlichen Problemlagen und Rahmenbedingungen sowie von

Anzeigentext der öffentlichen Ausschreibung

Im Auftrag des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung schreibt das Deutsche Institut für Urbanistik im Rahmen des Forschungsvorhabens Experimenteller Wohnungs- und Städtebau „Kreislaufwirtschaft in der städtischen/ stadtrégionalen Flächennutzung – Fläche im Kreis“ die

Beteiligung an Planspielen zur städtischen/stadtrégionalen Flächenkreislaufwirtschaft

aus. Ziel der Planspiele ist es, Lösungsansätze für eine städtische bzw. stadtrégionale Flächenkreislaufwirtschaft zu ermitteln. Dabei knüpfen die Planspiele (Laufzeit 12/04 bis 06/06) an konkreten Problemlagen der Städte und Stadtregionen an. Vorgesehen ist das Durchspielen von je zwei der drei Planspiel-Varianten: Status quo, Innovativer Instrumenteneinsatz zur Steuerung von Wachstumsprozessen oder zur Steuerung von Umbau-/Rückbauprozessen.

Jede der fünf auszuwählenden Städte/Stadtregionen erhält für die Teilnahme an den Planspielen pauschal 10 000 Euro und wird vom Forschungsteam durch Vor-Ort-Expertisen und Moderation unterstützt. An der Ausschreibung können Städte und Gemeinden aller Größenklassen, Landkreise, Stadt-Umland-Verbände sowie andere interkommunale oder regionale Organisationen teilnehmen. Formlose Interessenbekundungen sollten bis zum 15. Juli 2004 bei der Forschungsgruppe „Fläche im Kreis“ eingehen. Vollständige Bewerbungsunterlagen bitten wir Sie bis zum 13. August 2004 per Post einzureichen an:

Deutsches Institut für Urbanistik, Forschungsgruppe „Fläche im Kreis“
 Straße des 17. Juni 112, 10623 Berlin.
 Ansprechpartner: Thomas Preuß, Telefon: 030/39001-265/-291/-270

Detaillierte Informationen siehe www.flaeche-im-kreis.de und www.bbr.bund.de



Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung

Deutsches Institut für Urbanistik

Bonn/Berlin, Mai 2004

⁵⁰ Räumlicher Zuschnitt für das Planspiel: Landeshauptstadt Stuttgart sowie die angrenzenden Städte Filderstadt und Ostfildern.



Abbildung 16:
Bewerber für das Planspiel
„Fläche im Kreis“

Quelle:
Deutsches Institut
für Urbanistik,
eigene Darstellung

Entwicklungen der Flächeninanspruchnahme repräsentieren. Eine Differenzierung wurde insbesondere im Hinblick auf die folgenden Kriterien angestrebt:

- ▶ **Lage im Raum:** Berücksichtigung von Städten/ Stadregionen möglichst aus verschiedenen Bundesländern sowie Berücksichtigung von Städten/Stadregionen sowohl aus den alten als auch aus den neuen Bundesländern.
- ▶ **Regionstyp:** Es sollten Städte/Stadregionen aus Agglomerationsräumen, verdichteten Räumen sowie aus ländlichen Räumen an den Planspielen teilnehmen.
- ▶ **Größe der Stadt/Stadregion:** Teilnahme von Großstädten/-stadregionen, von Mittel- und Kleinstädten/-stadregionen.

- ▶ **Entwicklungsdynamik:** Durch die Auswahl sollten ferner unterschiedliche Entwicklungsdynamiken abgebildet werden, d.h., es sollten Wachstumsstädte/-stadregionen, Schrumpfungsstädte/-stadregionen sowie Städte/Regionen mit ausgeglichener Entwicklungsdynamik teilnehmen.
- ▶ **Problemlagen in der städtischen/stadregionalen Flächennutzung:** Erfassung möglichst typischer und übertragbarer Problemlagen wie z.B. Mangel an baureifen Flächen, unzureichende interkommunale Abstimmung bei der Flächenentwicklung, mangelnde Baulandnachfrage bei gleichzeitigem Überangebot an Brachflächen.
- ▶ **Formen institutioneller Arrangements in der Region:** Berücksichtigung unterschiedlicher Kooperationspartner und Kooperationsformen wie kommunaler Kooperationsstrukturen, interkommunaler Formen der Zusammenarbeit, Kooperationen zwischen Kommune und Regionalplanung, Public-Private-Partnerships (PPP).
- ▶ **Ideen, Konzepte und Ansätze für informelle Planungen im Sinne eines stadregionalen Flächenmanagements:** Vorhandensein unter anderem von Stadtentwicklungskonzepten, Stadterneuerungskonzepten, Innenentwicklungskonzepten, sektoral ausgerichteten Konzepten für Wohnen, Gewerbe, Freiräume usw. sowie Kompensationsflächenkonzepte.
- ▶ **Datenlage:** Vorhandensein von Planwerken, Informationsgrundlagen, Bedarfs- und Potenzialanalysen und Ähnlichem.

7.1.3 Vereinbarungen mit den Planspielregionen

Um einen reibungslosen Ablauf der Planspiele während der gesamten Planspielphase zu gewährleisten, wurden zwischen jeder Planspielregion und dem Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung eine **Grundsatzvereinbarung** sowie eine **Zielvereinbarung** abgeschlossen (vgl. Anhang). Diese regelten die Leistungen der Forschungsgruppe, die Beteiligung der Mitspielerinnen und Mitspieler sowie sonstige Mitwirkungsanforderungen der Planspielregionen unter anderem in Bezug auf die Bereitstellung von Daten und Planungsunterlagen, die Organisation notwendiger Informationsflüsse zwischen den

planspielrelevanten Akteuren innerhalb der Stadt/Stadtregion sowie der Forschungsgruppe, die Sicherstellung einer kontinuierlichen Mitwirkung am Planspiel sowie die Mitwirkung bei der Vor- und Nachbereitung der Planspielworkshops.

7.2 Kurzdarstellung der Planspielregionen

Im Folgenden werden die Planspielregionen kurz dargestellt. Weitergehende Beschreibungen der Planspielregionen mit Angaben zur Bevölkerungsentwicklung, zur Flächeninanspruchnahme, zur wirtschaftlichen Entwicklung, über bestehende Flächenpotenziale, über zentrale Akteure einer Flächenkreislaufwirtschaft u.v.m. befinden sich im Anhang dieser Veröffentlichung.

7.2.1 Eckdaten und räumliche Charakteristika

Die Auswahl der Planspielregionen umfasst eher „kleinere“ Planspielregionen (Region Mölln, StadtRegion Stuttgart, Stadt Duisburg) mit nur einer oder nur einigen Gebietskörperschaften sowie „größere“ Planspielregionen mit einer Vielzahl von Gebietskörperschaften (Regionalplanungsregion Rheinhessen-Nahe, Regionale Planungsgemeinschaft und Planspielregion Nordthüringen).

In Bezug auf die repräsentierten **Entwicklungsdynamiken** zählt die StadtRegion Stuttgart zu den wachsenden Regionen, während die Stadt Duisburg und die Planungsregion Nordthüringen durch deutliche Schrumpfungsprozesse gekennzeichnet sind. Innerhalb der Region Rheinhessen-Nahe sind sowohl wachsende Teilräume (Ostteil der Planungsregion) als auch schrumpfende Teilregionen (Westteil der Planungsregion) vertreten. Durch eine ausgeglichene Entwicklungsdynamik ist die Region Mölln gekennzeichnet.

In allen Planspielregionen stellen, gemessen an ihrem Umfang und ihrer Relevanz für eine geordnete städtebauliche Entwicklung, **kleinteilige Innenentwicklungspotenziale** einen wesentlichen Schwerpunkt einer Flächenkreislaufwirtschaft dar. Die Mobilisierung kleinteiliger Innenentwicklungspotenziale ist das Kernproblem einer Flächenkreislaufwirtschaft. Gleichzeitig bilden diese Potenziale



den entscheidenden Ansatzpunkt für die Beseitigung städtebaulicher Missstände.

Größere Brachflächen sind mit Ausnahme der Region Mölln zwar in allen Planspielregionen vorhanden, in der Regel wird aber jede Brachfläche als ein Einzelfall mit besonderen Eigenschaften und Akteurskonstellationen betrachtet. Häufig – vor allem außerhalb alt- oder montanindustriell geprägter Regionen – besteht bei den großen Brachflächen eine Diskrepanz zwischen ihrer Größe sowie dem aus ihrer Lage und städtebaulichen Integration resultierenden Potenzial für eine qualitative Innenentwicklung.

Eine Besonderheit der Planungsregion Nordthüringen sind erschlossene Gewerbeflächen großen

Abbildung 17:
Lage der Planspielregionen „Fläche im Kreis“

Quelle:
Deutsches Institut für Urbanistik, eigene Darstellung



Tabelle 1:
Größe und Einwohnerzahl
der Planspielregionen/
-städte

Planspielregion/ -stadt	Gesamtfläche (km ²)	EW gesamt	Beteiligte Gebietskörperschaften	Gebietstyp/ Entwicklungsdynamik
StadtRegion Stuttgart	269	667 687	Städte Stuttgart, Filderstadt, Ostfildern, Verband Region Stuttgart	Hoch verdichteter Agglo- merationsraum mit hoher wirtschaftlicher Dynamik
Region Rheinhessen-Nahe	3 041	840 000	LK Alzey-Worms, Bad Kreuznach, Birkenfeld, Mainz-Bingen, Stadt Mainz	verdichteter Agglomerations- raum mit hoher wirtschaft- licher Dynamik im Raum Rheinhessen, geringer verdichtet und teils struktur- schwach im Naheraum
Region Mölln	192	28 900	Stadt Mölln, Ämter Breitenfelde und Nusse, Kreis Herzogtum Lauenburg	am Rande des Hamburger Agglomerationsraums, überwiegend ländlich geprägt
Stadt Duisburg	233	503 664	Stadt Duisburg	hohe bauliche Dichte, tiefge- hender wirtschaftlicher und räumlicher Strukturwandel
Planungsregion Nordthüringen	3 661	413 902	LK Nordhausen, Kyffhäuser, Eichsfeld, Unstrut-Hainich, Städte Nordhausen, Sondershausen, Rossleben, VG Uder und VG Eichsfelder Kessel	überwiegend ländlicher Raum, Schrumpfungsprozess insbesondere in den LK Nordhausen und Kyffhäuser, relativ stabile Entwicklung im LK Eichsfeld

Quelle:
Deutsches Institut
für Urbanistik,
eigene Darstellung

Umfangs, die aufgrund ihrer Lage und in Anbe-
tracht eines langfristig absehbaren Nachfrage-
mangels in relevanten Anteilen nur noch für eine
Renaturierung prädestiniert erscheinen.

Tabelle 1 vergleicht die Planspielregionen anhand
einiger Parameter.

7.2.2 Zentrale Anforderungen an und Ansatz- punkte für eine Flächenkreislaufwirtschaft in den Planspielregionen

In der folgenden Übersicht 7 werden einige zentra-
le Anforderungen an und Ansatzpunkte für eine
stadtregionale Flächenkreislaufwirtschaft in den
Planspielregionen dargestellt. Sie beziehen sich
jeweils auf spezifische Problemlagen in den Stadt-
regionen, die im Fokus der Diskussionen in den
Planspielen standen. Darüber hinaus bestehen in
den Planspielregionen weitere, teils übereinstim-
mende Defizite bzw. Herausforderungen, die z.B.

das Steuerungsvermögen bestehender Planungen,
eine verbesserungsbedürftige interkommunale
Kooperation oder die langfristige Sicherstellung der
technischen und sozialen Infrastruktur betreffen.

7.3 Einschätzungen aus den Planspielregionen zur Flächenkreislaufwirtschaft

7.3.1 Befragung in den Planspielregionen

Im Forschungsfeld „Fläche im Kreis“ wurden im
Frühjahr 2005 ausgewählte Akteure aus den Plan-
spielregionen zu verschiedenen Aspekten der Flä-
chenkreislaufwirtschaft befragt⁵¹. Hierzu zählten
Vertreterinnen und Vertreter unter anderem aus
Kommunalverwaltung und -politik, kommunalen
und regionalen Verbänden, Immobilienwirtschaft,
Industrie und Gewerbe, Umwelt- und Natur-
schutzverbänden, Grundeigentümer sowie Immo-
bilienentwickler und -finanzierer. Mit der Befra-

⁵¹ Vgl. Gregor Jekel, *Auswertung einer Akteursbefragung in den Planspielregionen des ExWoSt-Forschungsfelds „Fläche im Kreis“ im Frühjahr 2005, Berlin 2006 (unveröffentlicht).*

gung wurden im Vorfeld der Planspiele das Erfahrungswissen eines weiten Kreises von Akteuren der Flächenkreislaufwirtschaft erschlossen sowie Kenntnisse über die Steuerung der Flächennachfrage und über die Wirkung von Instrumenten gewonnen. Darüber hinaus wurden die Einstellung und das Problembewusstsein maßgeblicher Akteure zum Thema Flächenkreislaufwirtschaft ermittelt. Der Umfrageauswertung liegen die Antworten von 114 Personen zu Grunde. Die Befragungsergebnisse erheben nicht den Anspruch der

Repräsentativität, vielmehr stellen sie eine Momentaufnahme von Einstellungen und Bewertungen von ausgewählten Akteuren aus den Planspielregionen dar.

Die Auswertung erfolgte sowohl nach Akteursgruppen als auch in Bezug auf Unterschiede und Gemeinsamkeiten zwischen den fünf Planspielregionen. Ausführliche Angaben über Struktur und Ergebnisse der Befragung in den Planspielregionen befinden sich im Anhang dieser Veröffentlichung.

Planspielregion/-stadt	Stadt- und Regionalentwicklung	Flächenpotenziale	Sonstiges
StadtRegion Stuttgart	Kontinuierliche Nachfrage nach Wohn- und Gewerbeflächen Intensivierung der interkommunalen Kooperation Fortschreitender Freiraumentzug	Stärkere Orientierung auf den Flächen- und Gebäudebestand	
Region Rheinhausen-Nahe	Anpassung der Flächennutzung an demografischen Wandel Verbesserte Steuerung durch Regionalplanung: Verbesserung der interkommunalen Zusammenarbeit Kriterien der Potenzialermittlung als Planungsgrundlage Sicherung von Freiräumen	Konversion als ordnungs- und strukturpolitische Daueraufgabe	Verbesserung der Flächeninformationen
Region Mölln	Differenzierte demographische Entwicklung Differenzierte Flächenentwicklung „20-Prozent-Regel“ als Obergrenze für die Eigenentwicklung Erhalt naturräumliche Potenziale	Kleinteiliges und geringes Innenentwicklungspotenzial	Kleinteilige Verwaltungsstruktur Flächenintensive Bauformen Hohe Infrastrukturkosten Geringes Problembewusstsein für Flächenkreislaufwirtschaft
Stadt Duisburg	Strategie nachhaltiger Stadtentwicklung Realisierung bedeutender Stadtentwicklungsprojekte Stadtumbau	Regionales Überangebot an Gewerbeflächen Beseitigung von Mobilisierungshemmnissen bei Brachflächen Entwicklung größerer Brachflächen	
Planungsregion Nordthüringen	Räumliche Steuerung der Flächenausweisung und Konzentration auf den Bestand Intelligentes Flächenmanagement und Stadtumbau Auswirkungen neuer Verkehrsinfrastruktur auf bestehende Gewerbestandorte	Enorme Potenziale für Rückbau, Zwischennutzung und Renaturierung	Akzeptanz für Flächenkreislaufwirtschaft: Vervollständigung und Qualifizierung von Flächenpotenzialdaten Finanzknappheit der Kommunen

Übersicht 7:
Zentrale Anforderungen an und Ansatzpunkte für eine stadregionale Flächenkreislaufwirtschaft in den Planspielregionen

Quelle:
Deutsches Institut für Urbanistik, eigene Darstellung



7.3.2 Zusammenfassung der Befragungsergebnisse

Die Antworten der Befragten verdeutlichen einen breiten **akteursgruppenübergreifenden Konsens** in zahlreichen Einzelaspekten. Insbesondere in Bezug auf die Problemlagen der Flächeninanspruchnahme besteht große Übereinstimmung. Die Hauptziele der Flächenkreislaufwirtschaft – Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme und Vorrang der Innenentwicklung – werden von den Befragten aus den verschiedenen **Akteursgruppen** überwiegend unterstützt.

Differenziert betrachtet werden die Lösungsansätze zur Verminderung der Flächeninanspruchnahme. Ansätze zur Verteuerung der Flächenneuanspruchnahme, wie sie von Vertreterinnen und Vertretern der **Planung** oder aus dem **Umweltbereich** favorisiert werden, finden bei **wirtschaftsnahen Akteuren** weniger Zustimmung. Planungshemmnisse für Innenbereichsprojekte, die von wirtschaftsnahen Akteuren genannt werden, sind nach Ansicht der Planerinnen und Planer nicht verantwortlich für die zögerliche Innenentwicklung. Breite Zustimmung findet bei den meisten Akteuren die finanzielle Förderung von Innenentwicklungsprojekten. Steuerliche Anreize zur Beeinflussung der Flächeninanspruchnahme finden außer bei den Akteuren des Umweltbereichs dagegen wenig Zustimmung. Der Zugang zu flächenbezogenen Informationen erscheint aus der Sicht zahlreicher Akteure verbesserungsbedürftig.

Insgesamt wurde von allen Akteuren eine Vielzahl instrumenteller Ansätze benannt, die im Zeitraum Juni 2005 bis April 2006 in den Planspielen überprüft wurden.

Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung gelten als die Hauptakteure einer Flächenkreislaufwirtschaft, was auf die Rahmen setzende Funktion der öffentlichen Hand für das Handeln anderer beteiligter Akteure des Flächengeschehens hindeutet.

Bei der **regionalen Auswertung** der Akteursbefragung konnten zahlreiche Besonderheiten festgestellt werden, die sich einerseits auf die struktu-

rellen Rahmenbedingungen in der jeweiligen Region, andererseits auf die unterschiedliche Verteilung der Akteursgruppen in den Regionen beziehen.

In der Wachstumsregion **Stuttgart**, die auch zukünftig von einem starken Nutzungsdruck auf den Außenbereich geprägt sein wird und in der neben der Kommunalpolitik auch Engagierte aus Umweltverbänden und -abteilungen stark vertreten waren, wird den Zielen der Flächenkreislaufwirtschaft, vor allem mit umweltbezogenen Argumenten begründet, eine besonders hohe Bedeutung beigemessen.

Auch in der ländlich geprägten Region **Möln** wird mit einer überwiegenden Entwicklung von Siedlungsflächen im Außenbereich gerechnet. Dennoch bewerten die Vertreterinnen und Vertreter aus dieser Region die Ziele der Flächenkreislaufwirtschaft nicht so hoch wie Befragte in den anderen Regionen. Als Gegenargument wird vor allem die Ausrichtung der Nachfrage auf Neuausweisungsflächen genannt. Allerdings gibt es hier auch nur wenige Flächen im Innenbereich, die für eine Umnutzung oder Nachverdichtung zur Verfügung stehen würden.

Die Antworten aus der Region **Rheinhessen-Nahe** sind geprägt durch die Perspektive der hier stark vertretenen Akteure der überörtlichen Planung. Die Heterogenität der Region mit teils stark wachsenden Gemeinden im Osten und strukturschwachen Gebieten im Westen drückt sich auch in teilweise scheinbar gegenläufigen Argumenten wie der Abwehr von schrumpfungsbedingten Auswirkungen der Siedlungsentwicklung einerseits und hohen Grundstückspreisen und zunehmender Zersiedelung andererseits aus.

In **Duisburg** sind die Rahmenbedingungen der Siedlungsentwicklung momentan und zukünftig durch die Prozesse des seit Jahrzehnten anhaltenden Strukturwandels und der damit verbundenen Schrumpfung geprägt. Von den dortigen Akteuren wird daher ein Hauptaugenmerk auf die Entwicklung innerstädtischer Grundstücke und Brachen gelegt. Schlüsselakteure für die angestrebte vorrangige Innenentwicklung und zugleich wichtigstes Hemmnis sind dabei die Immobilieneigen-

tümer, die selbst einen großen Anteil der Befragten stellen.

Die Situation in der Region **Nordthüringen** wird durch die Perspektive der hier stark vertretenen Akteure der Wirtschaftsförderung geprägt: Die hohen langfristigen Kosten von Flächenneuausweisungen, die einerseits als Grund für ein Umsteuern zur Flächenkreislaufwirtschaft gelten,

werden allerdings dann in Kauf genommen, wenn das Bestehen in der Standortkonkurrenz als Grund für Flächenneuausweisungen angeführt wird.

Damit wurden in der Befragung Ergebnisse ermittelt, die neben weiteren Vor-Ort-Analysen ein Gesamtbild zentraler Anforderungen an und Ansatzpunkte für eine stadregionale Flächenkreislaufwirtschaft (vgl. Kapitel 7.2.2) ergeben.



FAU

8. Zusammenfassung: Strategie Flächenkreislauf- wirtschaft

Thomas Preuß

Nach der Darstellung von Prinzip, Strategie und Politikansatz der Flächenkreislaufwirtschaft und ihrer Aktionsfelder werden im Folgenden einige wesentliche Kernbotschaften hierzu zusammengefasst.

Gegenwärtige Problemlage der Flächeninanspruchnahme

In der Bundesrepublik Deutschland ist ein permanenter Zuwachs von Siedlungs- und Verkehrsfläche festzustellen. Eine **Inanspruchnahme neuer Flächen** ist sowohl in wachsenden als auch in schrumpfenden Regionen zu verzeichnen. Es wird nach wie vor erheblich mehr Gebäude- und Freifläche im Umland der Kernstädte als in den Zentren in Anspruch genommen. Oftmals ist nur im Umland der Städte Bauland ausreichend und preisgünstig vorhanden.

Verschiedene Nutzungsansprüche konkurrieren um die begrenzte Ressource Fläche. Die **Standortkonkurrenz** zwischen den Kommunen um Einwohnerinnen und Einwohner sowie Arbeitsplätze führt zu neuen Flächenausweisungen, gleichzeitig fallen an anderer Stelle Flächen und Gebäude brach. Das Brachfallen vormals gewerblicher und zunehmend auch wohnwirtschaftlich genutzter Flächen ist damit zu einem zentralen Problem der Stadtentwicklung geworden.

Mit der seit Jahrzehnten anhaltenden Abwanderung in das Umland verlieren Städte Einwohnerinnen und Einwohner und oft auch Arbeitsplätze an das **Umland**. Damit sinken nicht nur die Steuereinnahmen der Städte, sondern unterhalb bestimmter ökonomischer Schwellenwerte werden die Tragfähigkeitsschwellen für technische und öffentliche Infrastruktur unterschritten: die Städte perforieren von innen heraus.

Neuere Untersuchungen, die sich mit den Phänomenen der alternden und kinderarmen Gesellschaft auseinandersetzen, prophezeien eine **steigende Nachfrage nach Stadt** und den Allokationsvorteilen zentralörtlicher Standorte in einer dienstleistungsorientierten Gesellschaft.

Erfordernis der Flächenkreislaufwirtschaft

Der wirtschaftsstrukturelle und demografische Wandel erfordert ein **Umdenken** weg von der Siedlungsexpansion hin zur Bestandserneuerung. Stadtentwicklung und Stadtumbau sind daher zentrale Politikfelder.

Die **Notwendigkeit für eine Kreislaufführung** in der Flächeninanspruchnahme ergibt sich einerseits aus dem Gebot des Freiraumschutzes und der Tatsache der Begrenztheit der bebaubaren Freiflächen in den Agglomerationen. Andererseits sind unter Effizienzgesichtspunkten primär ungenutzte Flächen im Siedlungsbestand zu entwickeln, um zunehmend unterausgelastete oder leer stehende und damit kostspielige Infrastrukturen zu vermeiden. Die Sicherung der städtischen Infrastruktur wird zu einer zentralen Herausforderung der Daseinsvorsorge.

Das Hauptaugenmerk von Flächenhaushaltspolitik verlagert sich damit zunehmend von einer verträglichen Steuerung des Siedlungszuwachses hin zu einem **Umbau des Siedlungsbestandes**. Die bislang verfügbaren informatorischen, planerischen und ordnungsrechtlichen Instrumente sowie Ansätze der Kooperation reichen nicht aus, um eine gravierende Reduzierung der Flächeninanspruchnahme und eine konsequente Innenentwicklung zu bewirken.

Politische Verankerung der Hauptziele der Flächenkreislaufwirtschaft

In der **Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie** der Bundesregierung wurden im Jahr 2002 das Mengenziel der Reduzierung der Flächeninanspruchnahme auf 30 Hektar je Tag und das Qualitätsziel der vorrangigen Innenentwicklung im Verhältnis von Innen- zu Außenentwicklung 3:1 bis zum Jahr 2020 verankert. Das Ziel der „Verminderung der Flächeninanspruchnahme“ ist durch die Forderung nach Stärkung der Innenentwicklung im Koalitionsvertrag der Bundesregierung vom November 2005 noch einmal bekräftigt worden. Es erfährt auf der politischen Agenda auch im Jahr 2006 einen vergleichsweise hohen Stellenwert.



Wesentliche Ziele der **Flächenhaushaltspolitik** sind die Wiedernutzung und der Umbau bestehender und brachliegender Flächenpotenziale und dabei die deutliche Reduzierung der Inanspruchnahme von Freiflächen für Siedlungserweiterungen.

Flächenkreislaufwirtschaft als Bewirtschaftungs- und Politikansatz

Der Flächenkreislaufwirtschaft liegt ein **Bewirtschaftungsansatz** für die gesamte Stadt oder Stadtregion zu Grunde, der vorrangig und systematisch die Ausschöpfung von Potenzialen der Bestandsentwicklung und der In-Wert-Setzung von Brachflächen verfolgt, gleichwohl jedoch auch die unter bestimmten Bedingungen erforderliche Inanspruchnahme neuer Flächen zulässt.

Flächenkreislaufwirtschaft setzt konsequent an der Innenentwicklung (u.a. Branchenrecycling, Dichteerhöhung, Baulücken, Mehrfachnutzungen) an. Der gesamte **Nutzungszyklus** von Planung, Nutzung, Nutzungsaufgabe, Brachliegen und Wiedereinbringen von Gebäuden und Flächen wird in den Mittelpunkt gestellt. Das Ziel lautet: dynamischer Bestandserhalt.

Flächen ohne langfristige bauliche Nutzung werden zurückgebaut und renaturiert, in Lagen mit entsprechendem Siedlungsdruck werden alte Flächen neu genutzt oder Bestandsflächen nachverdichtet. Die quantitativen und qualitativen Ziele erfordern eine neue Denkrichtung in der Flächenpolitik sowie „intelligente“ **Instrumentenverbünde**.

Flächenkreislaufwirtschaft nimmt die folgenden, bisher nicht systematisch behandelten **Herausforderungen** der Flächennutzung in den Blick:

- ▶ Verhältnis der Lage bebaubarer Flächen und der Standortanforderungen potenzieller Nutzerinnen und Nutzer,
- ▶ Kosten- und Erlösrelation der Nutzung bzw. In-Wert-Setzung von Flächen im Innenbereich,
- ▶ Finanzierung und Organisation von Zwischennutzungen und Renaturierung,
- ▶ zeitliche Optimierung und Koordinierung der Reaktivierung von Brachflächen und Baulücken,

- ▶ Dynamik der Flächennachfrage sowie darauf ausgerichtete Strategien und Instrumente.

Der langfristig ausgerichtete Politikansatz der Flächenkreislaufwirtschaft ruht auf drei **Säulen**:

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

Strategien zur Beförderung einer Flächenkreislaufwirtschaft sind als **Policy-Mix** zu konzipieren. Sowohl die Angebotsseite (öffentliche Hand) als auch die Nachfrageseite (Private für Zwecke Wohnen, Gewerbe/Dienstleistung und Freizeit) sind Adressaten steuernder Instrumente. Erst durch das abgestimmte Zusammenwirken der einzelnen Instrumente werden die Ziele erreicht, denn über singuläre Instrumente ist in der Praxis kein ausreichender Zielerreichungsbeitrag zu realisieren.

Die **Vision** der Flächenkreislaufwirtschaft ist eine vitale, modernisierte, konsolidierte und wirtschaftsstarke Stadtregion, deren Flächenentwicklung ganz überwiegend auf Bestandsflächen erfolgt.

Ansatz, Ziele und Methodik des ExWoSt-Forschungsfelds „Fläche im Kreis“

Zentraler Ansatz des ExWoSt-Forschungsfelds sind Planspiele in fünf Regionen Deutschlands, die durch unterschiedliche Problemlagen hinsichtlich der Flächeninanspruchnahme gekennzeichnet sind. Gesucht wurde ein geeigneter Policy-Mix, mit dem unter unterschiedlichen Rahmenbedingungen in einer Kombination aus rechtlichen, planerischen und ökonomischen Instrumenten die flächenpolitischen Ziele des Bundes erreicht werden können. Damit sollen die Ergebnisse des Forschungsfelds den Bund und die Stadtregionen gleichermaßen bei der Bewälti-

gung der Herausforderungen hin zu einer Flächenkreislaufwirtschaft unterstützen.

Das ExWoSt-Forschungsfeld betrachtete folgende grundlegenden **Strategieelemente** der Flächenkreislaufwirtschaft:

- ▶ Systematische Erfassung bestehender sowie zu erwartender Flächenpotenziale,
- ▶ systematischer Abgleich von Potenzialen mit der aktuellen und zu erwartenden Nachfrage nach Flächen und Nutzungen,
- ▶ Mengensteuerung durch übergeordnete Planungsebenen mittels verbindlicher Ziel- und Messgrößen sowie Qualitätssteuerung,
- ▶ Kooperation in den Kommunen, zwischen den Kommunen und innerhalb von Stadtregionen sowie zwischen den öffentlichen und privaten Akteuren zur Feinsteuerung von Quantitäten und Qualitäten der Flächennutzung bzw. zur Standortfindung,
- ▶ finanzieller Lasten- und Nutzensausgleich innerhalb der Stadtregion.

Insbesondere in den folgenden **Handlungsbe-reichen** wurden in zwei Planspielstufen sowohl bestehende als auch neue Instrumente einer Flächenkreislaufwirtschaft überprüft:

- ▶ Informationen,
- ▶ Planung,
- ▶ Kooperation,
- ▶ Organisation/Management,
- ▶ ökonomische Anreize, Budget und Investitionen,
- ▶ Vermarktung,
- ▶ Rechtsetzung und Anordnungen,
- ▶ Querschnittsaufgabe Gender Mainstreaming.

Auf der Basis darauf ausgerichteter Arbeitsprogramme wurden in den Planspielen in fünf **Planspielregionen** – StadtRegion Stuttgart, Region Mölln, Region Rheinessen-Nahe, Stadt

Duisburg, Planungsregion Nordthüringen – im Rahmen einer Workshopreihe mit jeweils zehn bis zwölf Akteuren des stadtrationalen Flächengeschehens etwa 50 instrumentelle Ansätze geprüft und diskutiert. Als Ergebnis wurden Handlungsempfehlungen für den Bund und die Planspielregionen sowie stadtrationale Instrumentenbündel vorgelegt.

Einschätzungen von Akteursgruppen zur Flächenkreislaufwirtschaft

Eine im Vorfeld der Planspiele in den Planspielregionen durchgeführte Befragung zu Zielen, Problemen, Lösungsansätzen und Akteuren einer Flächenkreislaufwirtschaft verdeutlicht einen **grundsätzlichen Konsens** in Bezug auf die Problemlagen der Flächeninanspruchnahme wie auch in der Unterstützung der Hauptziele der Flächenkreislaufwirtschaft: Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme und Vorrang der Innenentwicklung. In den Akteursgruppen werden jedoch Problemlösungsansätze zur Verminderung der Flächeninanspruchnahme differenziert betrachtet. **Differenzierte Einschätzungen** resultieren dabei auch aus spezifischen Problemlagen und strukturellen Rahmenbedingungen in der jeweiligen Region. Ansätze zur Verteuerung der Flächenneuanspruchnahme finden bei wirtschaftsnahen Akteuren eher geringe Zustimmung. Steuerliche Anreize zur Beeinflussung der Flächeninanspruchnahme finden, abgesehen von den Akteuren des Umweltbereichs, ebenfalls wenig Zustimmung. Breite Zustimmung findet bei den meisten Akteuren die finanzielle Förderung von Innenentwicklungsprojekten. Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung gelten als die **Hauptakteure einer Flächenkreislaufwirtschaft**, was auf die Rahmen setzende Funktion der öffentlichen Hand für das Handeln anderer beteiligter Akteure des Flächengeschehens hindeutet.



Wirtschaft

9. Ausblick: Weitere Publikationen in der Reihe „Perspektive Flächen- kreislaufwirtschaft“

Das Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) gibt zum ExWoSt-Forschungsfeld „Fläche im Kreis“ eine dreibändige Sonderveröffentlichungsreihe heraus.

Der hier vorgelegte Band 1 mit dem Titel „Flächenkreislaufwirtschaft: Theoretische Grundlagen und Planspielkonzeption“ widmet sich vertieft den theoretischen Grundlagen der Flächenkreislaufwirtschaft, den Besonderheiten dieses neuen Politik- und Strategieansatzes, der Ausgestaltung der Planspiele, den beteiligten Planspielregionen sowie den Einschätzungen der Akteure zur Flächenkreislaufwirtschaft. Damit umfasst dieser Band vielfältige Basisinformationen für die darauf aufbauenden Bände 2 und 3, die Ergebnisse der Planspiele und daraus folgende Erkenntnisse für den erfolgreichen Einsatz von Instrumenten und Strategien einer Flächenkreislaufwirtschaft darstellen.

Im Band 2 mit dem Titel „Flächenkreislaufwirtschaft: Was leisten bestehende Instrumente?“ werden die Ergebnisse der Status-quo-Planspiele in den fünf Planspielregionen aufbereitet und Empfehlungen für den zielgerichteten Einsatz bestehender planerischer, informatorischer, ordnungsrechtlicher und sonstiger Instrumente

sowie kooperativer Ansätze abgeleitet. Weiterhin wird die Erarbeitung von integrierten Handlungskonzepten für eine stadtregionale Flächenkreislaufwirtschaft praxisnah dargestellt.

Band 3 der Reihe erscheint unter dem Titel „Flächenkreislaufwirtschaft: Neue Instrumente für neue Ziele“ und stellt auf der Basis der Planspiele „Neue Instrumente“ mögliche instrumentelle Ansätze mit einer langfristigen Perspektive bis 2020 vor. Hier stehen Instrumente im Mittelpunkt, die kurz- und mittelfristige Strategien für eine Flächenkreislaufwirtschaft ergänzen können. Insbesondere geht es um Ansätze, mit denen die Flächeninanspruchnahme sowie das Ausweisungs- und Nutzungsverhalten öffentlicher und privater Akteure mittels ökonomischer Anreize gesteuert werden.

Im Frühjahr 2007 wird in der Reihe „Werkstatt: Praxis“ des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) und des Bundesamts für Bauwesen und Raumordnung (BBR) ein Synthesebericht zum Forschungsfeld erscheinen, in welchem die Schlussfolgerungen aus dem gesamten Forschungsfeld für eine Flächenkreislaufwirtschaft in Form von Empfehlungen an den Bund komprimiert dargestellt werden.



tschn

Gesamtliteraturverzeichnis

- Apel, Dieter, Flächen sparen, Landschaft schonen, in: RaumPlanung 96 (2001).
- ARE Bundesamt für Raumentwicklung, Hohe Infrastrukturkosten durch die Zersiedelung, Bern 2000 (Bulletin 4/00).
- Baumgart, Sabine, und Johannes Flacke, Flächenrecycling in suburbanen Räumen. Akteursorientierte Handlungsstrategien und Arbeitshilfen, hrsg. vom Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, Bonn 2004.
- Bergmann, Eckhard, und Fabian Dosch, Von Siedlungsexpansion zum Flächenkreislauf. Trendwende zu einem haushälterischen Umgang bei der Flächeninanspruchnahme?, in: PlanerIn, H. 1 (2004), S. 5–8.
- Böhme, Christa, Stephanie Bock und Ulrike Meyer, Bericht zur Vor-Ort-Analyse in der Planspielregion Mölln, Berlin 2005 (unveröffentlicht).
- Brühl, Hasso, Claus-Peter Echter u.a., Wohnen in der Innenstadt – eine Renaissance?, Berlin 2005 (Difu-Beiträge zur Stadtforschung 41).
- Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR), Städtebaulicher Bericht 1996, Bonn 1996.
- Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR), Laufende Raumbeobachtung, www.bbr.bund.de
- Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hrsg.), Bericht Bauland- und Immobilienmärkte, Ausgabe 2004, Bonn 2004 (BBR Berichte, Bd. 19).
- Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hrsg.), ExWoSt-Informationen Nr. 25/1 „Fläche im Kreis“, Bonn 2004.
- Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hrsg.), Zwischennutzung und neue Freiflächen. Städtische Lebensräume der Zukunft, Bonn 2004.
- Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hrsg.), ExWoSt-Informationen Nr. 25/2 „Fläche im Kreis“, Bonn 2005.
- Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hrsg.), Mengensteuerung der Siedlungsflächenentwicklung durch Plan und Zertifikat, Bonn 2005 (Informationen zur Raumentwicklung, H. 4/5/2005).
- Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hrsg.), Struktur und Entwicklung der Märkte für Bauland und bebaute Grundstücke, Ausgabe 2005 (unveröffentlicht).
- Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hrsg.), Raumordnungsprognose 2020/2050, Bonn 2006 (Berichte, Bd. 23).
- Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hrsg.), Zukunft städtischer Infrastruktur, Bonn 2006 (Informationen zur Raumentwicklung, H. 5/2006).
- Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR), ExWoSt-Informationen Nr. 25/3 „Fläche im Kreis“, Bonn 2006.
- Bundesamt für Raumentwicklung (Hrsg.), Hohe Infrastrukturkosten durch die Zersiedelung, in: Infoheft Raumplanung 4, Bern 2000, S. 14–19.
- Bundesregierung, Perspektive für Deutschland. Unsere Strategie für eine nachhaltige Entwicklung, Berlin 2002.
- Bundesregierung, Fortschrittsbericht zur Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie, Berlin 2004.
- Bundesregierung, Koalitionsvereinbarung zwischen CDU, CSU und SPD vom 11.11.2005.
- Bunzel, Arno, und Thomas Preuß, Bericht zur Vor-Ort-Analyse in der Planspielregion Stuttgart, Berlin 2005 (unveröffentlicht).
- Bunzel, Arno, und Thomas Preuß, Flächenkreislaufwirtschaft – ein neuer Politikansatz zur nachhaltigen und ressourcenschonenden Flächenentwicklung, in: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.), ExWoSt-Informationen Nr. 25/2 zum Forschungsfeld „Fläche im Kreis“, Bonn 2005.
- DEGI Deutsche Gesellschaft für Immobilienfonds, Neue Perspektiven. Marktreport 2006, Frankfurt a. M. 2006.
- Dosch, Fabian, Flächeneffizienz statt Zersiedelung. Zwischenbilanz der flächenpolitischen Diskussion vor dem Hintergrund aktueller Trends, in: Hubert Job und Marco Pütz (Hrsg.), Flächenmanagement, Hannover 2006 (Arbeitsmaterial der ARL Nr. 322).
- Dosch, Fabian, und Peter Jakobowski, Steigerung der Infrastruktur-Effizienz durch Flächenkreislaufwirtschaft, in: Zukunft städtischer Infrastruktur, Bonn 2006 (Informationen zur Raumentwicklung, H. 5/2006), S. 293–304.



- Ewers, Hans-Jürgen, und Christoph Hassel*, Agrarumweltpolitik nach dem Subsidiaritätsprinzip: Ziele, Ordnungsrahmen und instrumentelle Alternativen, Berlin 2000.
- Ferber, Uwe, und Peter Rogge*, Bericht zur Vor-Ort-Analyse in der Planspielstadt Duisburg, Leipzig 2005 (unveröffentlicht).
- Ferber, Uwe, und Peter Rogge*, Bericht zur Vor-Ort-Analyse in der Planspielregion Nordthüringen, Leipzig 2005 (unveröffentlicht).
- Fette, Hans Joachim*, Planungsregion Rheinhesen-Nahe: Die ersten Schritte auf einem langen Weg zur Flächenkreislaufwirtschaft, in: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hrsg.), ExWoSt-Informationen 25/3 „Fläche im Kreis“, Bonn 2006, S. 11–13.
- Forschungsgruppe „Fläche im Kreis“*, Flächenkreislaufwirtschaft – ein neuer Politikansatz zur nachhaltigen und ressourcenschonenden Flächenentwicklung, in: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.), ExWoSt-Informationen 25/2 „Fläche im Kreis“, Bonn 2005, S. 8–10.
- Freudenberg, Dieter, und Matthias Koziol*, Anpassung der technischen Infrastruktur beim Stadtumbau – Arbeitshilfe, Frankfurt (Oder) 2003 (Fachbeiträge zu Stadtentwicklung und Wohnen des Landes Brandenburg).
- Gilibert, Giorgio, François Quesnay*, in: Joachim Starbatty, (Hrsg.), Klassiker des ökonomischen Denkens, Bd. 1, München 1989.
- Guratzsch, Dankwart*, Bauplatz Innenstadt, in: Die Welt vom 21.01.2006.
- Guratzsch, Dankwart*, Eigenheimpreise vor dem Verfall, in: Die Welt vom 22.11.2005.
- Hahn, Matthias*, Stuttgart 2010 – Vorrang der Innenentwicklung, in: Flächenmanagement und Bodenordnung, Stuttgart 2004.
- Höffken, Helmut*, Erfahrungen und Bedingungen für eine städtische Kreislaufwirtschaft – das Beispiel Duisburg, in: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hrsg.), ExWoSt-Informationen 25/2 „Fläche im Kreis“, Bonn 2005, S. 20–22.
- Höffken, Helmut, und Peter Rogge*, Integrierte Stadtentwicklungsplanung und kommunaler Grundstücksfonds als Kernelemente der Flächenkreislaufwirtschaft in Duisburg, in: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hrsg.), ExWoSt-Informationen 25/3 „Fläche im Kreis“, Bonn 2006, S. 18–19.
- Jakubowski, Peter*, Demokratische Umweltpolitik. Eine institutionenökonomische Analyse umweltpolitischer Zielfindung, Frankfurt a. M. und andere 1999.
- Jakubowski, Peter*, Stadt und Projekte – Wer macht in Zukunft Stadt?, in: Bundesbaublatt, H. 6 (2004), S. 16–19.
- Jakubowski, Peter*, Stadt ohne Infrastruktur heißt Stadt ohne Zukunft. Zur Agenda kommunaler Infrastrukturpolitik, in: Informationen zur Raumentwicklung, H. 5 (2006), S. 237–248.
- Jakubowski, Peter, Fabian Dosch und Eckhart Bergmann*, Auf dem Weg zur Flächenkreislaufwirtschaft – Visionen und strategische Anknüpfungspunkte, in: Hans Reiner Böhm (Hrsg.), Unendliches Wachstum auf endlicher Fläche?, Darmstadt 2005, S. 75–86.
- Jakubowski, Peter, und Martina Pauly*, Neue Kooperationsformen in der Stadtentwicklung – eine Effizienzanalyse im Lichte der Transaktionskostentheorie, in: Informationen zur Raumentwicklung H. 9 (2005), S. 619–626.
- Jakubowski, Peter, Henning Tegner und Stefan Kotte*, Strategien umweltpolitischer Zielfindung, Münster und andere 1997, S. 24–26.
- Jakubowski, Peter, und Michael Zarth*, Nur noch 30 ha pro Tag – Vor welchen Anforderungen stehen die Regionen, in: Raumforschung und Raumordnung, H. 3 (2003), S. 185–197.
- Jekel, Gregor*, Auswertung einer Akteursbefragung in den Planspielregionen des ExWoSt-Forschungsfelds „Fläche im Kreis“ im Frühjahr 2005, Berlin 2006 (Deutsches Institut für Urbanistik; unveröffentlicht).
- Köppen, Bernhard*, Zurück in die Stadt oder Schrumpfung überall? Reurbanisierung und Schrumpfung in ostdeutschen Städten, in: Städte im Umbruch 3_2005, 2006.
- Koziol, Matthias*, Auswirkungen des Stadtumbaus auf die kommunale Infrastruktur, in: Institut für

- Stadtentwicklung und Wohnen des Landes Brandenburg (Hrsg.), Wohnen und Leben mit Rückbau, Risiken und Chancen schrumpfender Städte, Potsdam 2001, S. 41–51.
- Kuhmann, Manfred*, Die Region Mölln auf dem Weg zu einer abgestimmten Siedlungsentwicklung, in: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hrsg.), ExWoSt-Informationen 25/2 „Fläche im Kreis“, Bonn 2005, S. 14–16.
- Landesentwicklungsgesellschaft Thüringen mbH*, Zwischenbericht zur landesweiten Brachflächen-erfassung, Erfurt 2005 (unveröffentlicht).
- LBS Research*, Eigenheimneubau kehrt in die Städte zurück, 2005, www.lbs.de.
- Ministerium für Ernährung und Ländlichen Raum Baden-Württemberg*, Strukturkommission Landwirtschaft auf den Fildern. Abschlussbericht, Stuttgart 2006, www.ml.r.baden-wuerttemberg.de
- Opaschowski, Horst W.*, Die neue Lust auf Stadt – Abschied vom urbanen Pessimismus, Darmstadt 2005.
- Pajonk, Detlef, und Ariane Ruff*, Durchführung von Planspielen zur Flächenkreislaufwirtschaft in der Planungsregion Nordthüringen, in: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hrsg.), ExWoSt-Informationen 25/2 „Fläche im Kreis“, Bonn 2005, S. 23–25.
- Pajonk, Detlef, und Ariane Ruff*, Chancen, Potenziale und Hemmnisse einer nachhaltigen Flächen-nutzung in einer schrumpfenden Region, in: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hrsg.), ExWoSt-Informationen 25/3 „Fläche im Kreis“, Bonn 2006, S. 20–21.
- Pearce, David W., und R. Kerry Turner*, Economics of Natural Resources and the Environment, Baltimore 1990.
- Preuß, Thomas, und Manuela Rottmann*, Bericht zur Vor-Ort-Analyse in der Planspielregion Rhein-hessen-Nahe, Berlin 2005 (unveröffentlicht).
- Rat für Nachhaltige Entwicklung (RNE)*, Mehr Wert für die Fläche: Das „Ziel-30-ha“ für die Nachhaltigkeit in Stadt und Land. Empfehlungen des RNE an die Bundesregierung, Berlin 2004 (Texte, Nr. 11).
- Regionale Planungsgemeinschaft Nordthüringen (Hrsg.)*, Pendlerverflechtungen in Nordthüringen, bearb. von Prof. Dr. Usbeck – Büro für Stadt- und Regionalentwicklung, Sondershausen 2004.
- Runkel, Peter*, Das Leitbild des „aktivierenden Staates“ im Stadtumbauprozess, in: vhw-Forum Wohnungseigentum, H. 4 (2004), S. 176, 179.
- Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU)*, Für eine dauerhaft umweltgerechte Entwicklung, Berlin 1994 (BT-Drs. 12/6995).
- Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU)*, Konzepte einer dauerhaft-umweltgerechten Nutzung ländlicher Räume. Sondergutachten, Stuttgart 1996.
- Scheibig, Holger*, PlanLos! Ein Planspiel zur Stadtentwicklung und seine Einsatzmöglichkeiten, Dortmund 1996 (Diplomarbeit).
- Schiller, Georg, und Stefan Siedentop*, Infrastrukturfolgekosten der Siedlungsentwicklung unter Schrumpfungsbedingungen, in: DISP 160, H. 1/2005, Urban Sprawl, S. 83–93.
- Stadt Mainz, Amt für Stadtentwicklung, Statistik und Wahlen*, Stadt-Umland-Studie für das Gebiet Mainz-Rheinhausen, Mainz 2004.
- Statistisches Bundesamt*, Umwelt. Umweltproduktivität, Bodennutzung, Wasser, Abfall. Ausgewählte Ergebnisse der Umweltökonomischen Gesamtrechnungen und der Umweltstatistik 2003, Presseexemplar, Wiesbaden 2003.
- Statistisches Bundesamt*, Umweltökonomische Gesamtrechnung – Umweltnutzung und Wirtschaft, Wiesbaden 2004, www.destatis.de.
- Statistisches Bundesamt, Statistische Landesämter*, Flächenerhebung nach Art der tatsächlichen Nutzung, Wiesbaden u.a. 2005.
- Statistisches Bundesamt*, Siedlungs- und Verkehrsfläche nach Art der tatsächlichen Nutzung, Wiesbaden 2002.
- Statistisches Landesamt Baden-Württemberg*, 4 845 000 Wohnungen in Baden-Württemberg, Stuttgart 2005 (Pressemitteilung vom 9.5.2005).
- Statistisches Landesamt Rheinland Pfalz*, Kreisfreie Städte und Landkreise, Ausgabe 2004.
- Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz*, Wandern-gewinn 2005 abgeschwächt. Starker Austausch mit den benachbarten Bundesländern, Mitteilung Nr. 112 vom 18.7.2006.



- Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz*, Nutzung der Bodenfläche zum 31.12.2005. Ergebnisse der Flächenerhebung (tatsächliche Nutzung), Bad Ems 2006.
- Thüringer Landesamt für Statistik*, Flächen nach Art der tatsächlichen Nutzung nach Kreisen 2004, Erfurt 2005, www.tls.thueringen.de
- Thüringer Ministerium für Bau und Verkehr*, Landesentwicklungsbericht 2004, Erfurt 2004.
- Umweltbundesamt*, Reduzierung der Flächeninanspruchnahme durch Siedlung und Verkehr, Berlin 2003 (UBA Texte 90/2003).
- Vallée, Dirk*, Arbeitspapier zu den Planspielen „Fläche im Kreis“ vom 6.6.2005, Stuttgart 2005 (unveröffentlicht).
- Vallée, Dirk, und Thomas Preuß*, Steuerung der Flächeninanspruchnahme und Erhalt von Freiräumen in der Region Stuttgart, in: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hrsg.), ExWoSt-Informationen 25/3 „Fläche im Kreis“, Bonn 2006, S. 16–17.
- Verband Region Stuttgart*, Regionalplan für die Region Stuttgart vom 22. Juli 1998, Stuttgart 1999.
- Verband Region Stuttgart u.a. (Hrsg.)*, Strukturbericht Region Stuttgart 2003. Entwicklung von Wirtschaft und Beschäftigung. Schwerpunkt: Internationalität, Stuttgart und Tübingen 2003.
- Verband Region Stuttgart (Hrsg.)*, Perspektiven 2025 Region Stuttgart. Modellrechnungen zur Zukunft von Leben, Wohnen und Arbeiten in der Region Stuttgart bis 2025, bearb. von Pestel Institut für Systemforschung e.V., Hannover 2006.
- Williamson, Oliver E.*, The Economic Institutions of Capitalism. Firms, Markets and Relational Contracts, New York 1985.
- Zentralverband des deutschen Baugewerbes*, Analyse & Prognose. Bauwirtschaftlicher Bericht 2005/2006, Berlin 2006.

naft

Anhang

*Anhang B: Stephanie Bock, Christa Böhme, Arno Bunzel, Uwe Ferber,
Ulrike Meyer, Peter Rogge, Manuela Rottmann, Ariane Ruff*

Anhang C: Gregor Jekel

- A** Literaturhinweise zum Thema Flächenkreislaufwirtschaft
- B** Ausführliche Darstellung der Planspielregionen
- C** Einschätzungen flächenrelevanter Akteursgruppen zur Flächenkreislaufwirtschaft
- D** Grundsatzvereinbarung über Planspiele zur Flächenkreislaufwirtschaft in der Region Rheinhessen-Nahe
- E** Zielvereinbarung über Planspiele zur Flächenkreislaufwirtschaft in der Region Nordthüringen



Anhang A

Literaturhinweise zum Thema Flächenkreislaufwirtschaft

Weiterführende Literatur mit Bezug zur Flächenkreislaufwirtschaft (Auswahl)

Apel, Dieter, Christa Böhme, Ulrike Meyer und Luise Preisler-Holl, Szenarien und Potentiale einer nachhaltig flächensparenden und landschaftsschonenden Siedlungsentwicklung, Berlin 2000 (UBA-Berichte 1/00).

Apel, Dieter, Arno Bunzel, Holger Floeting, Dietrich Henckel und andere, Flächen sparen, Verkehr reduzieren. Möglichkeiten zur Steuerung der Siedlungs- und Verkehrsentwicklung, Berlin 1995 (Difu-Beiträge zur Stadtforschung, Bd.16).

Bergmann, Eckhard, und Fabian Dosch, Von Siedlungsexpansion zum Flächenkreislauf. Trendwende zu einem haushälterischen Umgang bei der Flächeninanspruchnahme?, in: *PlanerIn* 01 (2004), S. 5–8.

Bizer, Kilian, Flächennutzungssteuer und Flächenausweisungsrechte – ergänzende Anreizinstrumente zum Bauordnungs- und Bauplanungsrecht, in: Axel Bergmann, Klaus Einig, Gerard Hutter, Bernhard Müller und Stefan Siedentop (Hrsg.), *Siedlungspolitik auf neuen Wegen. Steuerungsinstrumente für eine ressourcenschonende Flächennutzung*, Berlin 1999.

Bizer, Kilian, Ökonomische Instrumente zur Flächensteuerung, in: Hans Reiner Böhm (Hrsg.), *Unendliches Wachstum auf endlicher Fläche?*, Darmstadt 2005, S. 87–96.

Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hrsg.), Mehrwert für Mensch und Stadt: Flächenrecycling in Stadtumbauregionen. Strategien, innovative Instrumente und Perspektiven für das Flächenrecycling und die städtebauliche Erneuerung, Bonn 2006.

Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR), Raumordnungsprognose 2020/2050, Bonn 2006 (Berichte Band 23).

Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hrsg.), Zwischennutzung und neue Frei-

flächen. *Städtische Lebensräume der Zukunft*, Bonn 2004.

Bundesregierung, Fortschrittsbericht zur Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie, Berlin 2004.

Bundesregierung, Perspektive für Deutschland. Unsere Strategie für eine nachhaltige Entwicklung, Berlin 2002.

Dosch, Fabian, Flächeneffizienz statt Zersiedelung. Zwischenbilanz der flächenpolitischen Diskussion vor dem Hintergrund aktueller Trends, in: Hubert Job und Marco Puetz (Hrsg.), *Flächenmanagement*, Hannover 2006 (Arbeitsmaterial der ARL Nr. 322).

ECOPLAN, Siedlungsentwicklung und Infrastrukturkosten, hrsg. vom Bundesamt für Raumentwicklung (ARE), Bern 2000.

Ferber, Uwe, Baldur Barczewski, Thomas Preuß, Volker Schrenk, Kai Steffens und Karolin Weber, Start-Up Brachfläche, Arbeitshilfe zur Erarbeitung von Projektplänen, Stuttgart 2005.

Jakubowski, Peter, und Michael Zarth, Nur noch 30 Hektar pro Tag – Vor welchen Anforderungen stehen die Regionen, in: *Raumforschung und Raumordnung*, Bonn, H. 3 (2003), S. 185–197.

Pearce, David W., und R. Kerry Turner, *Economics of Natural Resources and the Environment*, Baltimore 1990.

Preuß, Thomas, Jürgen Braun, Volker Schrenk und Karolin Weber, *Brachflächenrecycling: Herausforderungen, Lösungen, Nutzen!*, Berlin 2006 (In: Difu-Berichte 1/2006).

Rat für Nachhaltige Entwicklung (RNE), Mehr Wert für die Fläche: Das „Ziel-30-ha“ für die Nachhaltigkeit in Stadt und Land. Empfehlungen des RNE an die Bundesregierung, Berlin 2004 (Texte Nr. 11).

Rat von Sachverständigen für Umweltfragen (SRU), Für eine dauerhaft umweltgerechte Entwicklung, Umweltgutachten, Berlin 1994 (BT-Drucksache 12/6995).

Rat von Sachverständigen für Umweltfragen (SRU), Konzepte einer dauerhaft-umweltgerechten Nutzung ländlicher Räume, Sondergutachten, Stuttgart 1996.

Schiller, Georg, und Stefan Siedentop, *Infrastruktur-*

folgekosten der Siedlungsentwicklung unter Schrumpfungsbedingungen, in: DISP 160, 1/2005, Urban Sprawl, S. 83–93.

Statistisches Bundesamt, Umweltökonomische Gesamtrechnung – Umweltnutzung und Wirtschaft, Wiesbaden 2004, Online-Dokumente: www.destatis.de.

Tomerius, Stephan, und Thomas Preuß, Flächenmanagement und Flächenrecycling – Handlungsfelder und Instrumente einer nachhaltigen Flächenhaushaltspolitik, in: Edmund Brandt, Volker Franzius, Klaus Wolf (Hrsg.), Handbuch der Altlastensanierung, Heidelberg 2002, 31. Lieferung, 11/2002.

Umweltbundesamt (Hrsg.), Reduzierung der Flächeninanspruchnahme durch Siedlung und Verkehr, Berlin 2003 (UBA-Texte 90/2003).

Bisherige Veröffentlichungen aus dem Forschungsfeld „Fläche im Kreis“

Bergmann, Eckhard, Fabian Dosch und Peter Jakubowski, Flächenkreislaufwirtschaft – eine bestandsorientierte Perspektive des städtischen und stadtreionalen Flächenmanagements, in: Heidi Sinning (Hrsg.), Stadtmanagement – Strategien zur Modernisierung der Stadt(-Region), Dortmund 2006 (Dortmunder Vertrieb für Bau- und Planungsliteratur), S. 214–230.

Bergmann, Eckhard, Fabian Dosch und Peter Jakubowski, Ökonomische Stellschrauben für eine Flächenkreislaufwirtschaft, in: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hrsg.), ExWoSt-Informationen 25/4 „Fläche im Kreis“, Bonn 2006, S. 4.

Bizer, Kilian, und Georg Cichorowski, Beeinflussung der Grundstückspreise durch eine Grundsteuer-Reform, in: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hrsg.), ExWoSt-Informationen 25/4 „Fläche im Kreis“, Bonn 2006, S. 20–21.

Bizer, Kilian, und Georg Cichorowski, Handelbare Flächenausweisungsrechte als ökonomisches Steuerungsinstrument, in: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hrsg.), ExWoSt-Informationen 25/4 „Fläche im Kreis“, Bonn 2006, S. 15–16.

Bizer, Kilian, und Georg Cichorowski, Zum Arbeitsprogramm Phase II, in: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hrsg.), ExWoSt-Informationen 25/3 „Fläche im Kreis“, Bonn 2006, S. 22–23.

Bleicher, Ralf, Flächenkreislaufwirtschaft – Strategisches Flächenmanagement, in: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hrsg.), ExWoSt-Informationen 25/1 „Fläche im Kreis“, Bonn 2004, S. 13.

Böhme, Christa, Neuausweisungsumlage und innerregionaler Interessenausgleich, in: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hrsg.), ExWoSt-Informationen 25/4 „Fläche im Kreis“, Bonn 2006, S. 9–10.

Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hrsg.), ExWoSt-Informationen 25/1 „Fläche im Kreis“, Bonn 2004.

Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hrsg.), ExWoSt-Informationen 25/2 „Fläche im Kreis“, Bonn 2005.

Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hrsg.), ExWoSt-Informationen 25/3 „Fläche im Kreis“, Bonn 2006.

Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hrsg.), ExWoSt-Informationen 25/4 „Fläche im Kreis“, Bonn 2006.

Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR), Projektdomain: www.flaeche-im-kreis.de.

Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR), ExWoSt im Internet: www.exwost.de.

Bunzel, Arno, und Thomas Preuß, Planspiel als Methode der Strategieentwicklung, in: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hrsg.), ExWoSt-Informationen 25/2 „Fläche im Kreis“, Bonn 2005, S. 26–27.

Dosch, Fabian, und Peter Jakubowski, Steigerung der Infrastruktur-Effizienz durch Flächenkreislaufwirtschaft, in: Zukunft städtischer Infrastruktur. Informationen zur Raumentwicklung, Bonn, H. 5 (2006), S. 293–304.

Dosch, Fabian, Eckhard Bergmann und Peter Jakubowski, Flächenkreislaufwirtschaft als Vision einer nachhaltigen Flächennutzung, in: Umwelt-



wirtschaftsforum Juni 2005, Heidelberg, 13. Jg., H. 2 (2005), S. 6–12.

Dosch, Fabian, Genug Fläche für Flächenkreislauf?, in: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hrsg.), ExWoSt-Informationen 25/1 „Fläche im Kreis“, Bonn 2004, S. 15.

Ferber, Uwe, Ausrichtung des kommunalen Finanzausgleichs auf Innenentwicklung, in: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hrsg.), ExWoSt-Informationen 25/4 „Fläche im Kreis“, Bonn 2006, S. 13.

Ferber, Uwe, Grundstücksfonds zur Mobilisierung von Flächenpotenzialen, in: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hrsg.), ExWoSt-Informationen 25/4 „Fläche im Kreis“, Bonn 2006, S. 14.

Fette, Hans Joachim, Suburbanisierung – Landschaftsverlust – Konversion: Herausforderungen für das regionale Flächenmanagementkonzept in der Planungsregion Rheinhessen-Nahe, in: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hrsg.), ExWoSt-Informationen 25/2 „Fläche im Kreis“, Bonn 2005, S. 17–19.

Fette, Hans Joachim, Planungsregion Rheinhessen-Nahe: Die ersten Schritte auf einem langen Weg zur Flächenkreislaufwirtschaft, in: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hrsg.), ExWoSt-Informationen 25/3 „Fläche im Kreis“, Bonn 2006, S. 11–13.

Forschungsgruppe „Fläche im Kreis“, Handlungsfelder für innovative Instrumente der Flächenkreislaufwirtschaft – Ergebnisse der Planspiele „Neue Instrumente“, in: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hrsg.), ExWoSt-Informationen 25/4 „Fläche im Kreis“, Bonn 2006, S. 5–8.

Forschungsgruppe „Fläche im Kreis“, Bestehende Ansätze für eine Flächenkreislaufwirtschaft – Ergebnisse der Status-quo-Planspiele, in: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hrsg.), ExWoSt-Informationen 25/3 „Fläche im Kreis“, Bonn 2006, S. 6–10.

Forschungsgruppe „Fläche im Kreis“, Flächenkreislaufwirtschaft – ein neuer Politikansatz zur nachhaltigen und ressourcenschonenden Flächenentwicklung, in: Bundesamt für Bauwesen und

Raumordnung (BBR) (Hrsg.), ExWoSt-Informationen 25/2 „Fläche im Kreis“, Bonn 2005, S. 8–10.

Forschungsgruppe „Fläche im Kreis“, Fläche im Kreis – das Forschungsvorhaben, in: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hrsg.), ExWoSt-Informationen 25/1 „Fläche im Kreis“, Bonn 2004, S. 9–11.

Forschungsgruppe „Fläche im Kreis“, Flächenkreislaufwirtschaft: Akteure zusammenbringen, Prozess organisieren!, in: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hrsg.), ExWoSt-Informationen 25/1 „Fläche im Kreis“, Bonn 2004, S. 18–19.

Forschungsgruppe „Fläche im Kreis“, Mobilisieren – Brachflächenpotenziale und mögliche Aktivierungsansätze, in: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hrsg.), ExWoSt-Informationen 25/1 „Fläche im Kreis“, Bonn 2004, S. 16–17.

Forschungsgruppe „Fläche im Kreis“, Herausforderung Flächenkreislaufwirtschaft, in: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hrsg.), ExWoSt-Informationen 25/1 „Fläche im Kreis“, Bonn 2004, S. 6–8.

Forschungsgruppe „Fläche im Kreis“, Quo vadis – Mögliche Instrumente und Policy-Mix, in: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hrsg.), ExWoSt-Informationen 25/1 „Fläche im Kreis“, Bonn 2004, S. 20–21.

Höffken, Helmut, und Peter Rogge, Integrierte Stadtentwicklungsplanung und kommunaler Grundstücksfonds als Kernelemente der Flächenkreislaufwirtschaft in Duisburg, in: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hrsg.), ExWoSt-Informationen 25/3 „Fläche im Kreis“, Bonn 2006, S. 18–19.

Höffken, Helmut, Erfahrungen und Bedingungen für eine städtische Kreislaufwirtschaft – das Beispiel Duisburg, in: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hrsg.), ExWoSt-Informationen 25/2 „Fläche im Kreis“, Bonn 2005, S. 20–22.

Jakubowski, Peter, Fabian Dosch und Eckhard Bergmann, Auf dem Weg zur Flächenkreislaufwirtschaft – Visionen und strategische Anknüpfungspunkte, in: Hans Reiner Böhm (Hrsg.), Unendliches Wachstum auf endlicher Fläche?, Darmstadt 2005, S. 75–86.

Kuhmann, Manfred, Die Region Mölln auf dem Weg zu einer abgestimmten Siedlungsentwicklung, in: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hrsg.), ExWoSt-Informationen 25/2 „Fläche im Kreis“, Bonn 2005, S. 14–16.

Kuhmann, Manfred, Weiterentwicklung regionaler Kooperation und planerisches Instrumentenbündel – zentrale Maßnahmen für eine Flächenkreislaufwirtschaft in der Region Mölln, in: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hrsg.), ExWoSt-Informationen 25/3 „Fläche im Kreis“, Bonn 2006, S. 13–15.

Meißner, Barbara, und Hartmut Thielen, Flächenkreislaufwirtschaft und kommunales Flächenmanagement, in: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hrsg.), ExWoSt-Informationen 25/1 „Fläche im Kreis“, Bonn 2004, S. 12.

Pajonk, Detlef, und Ariane Ruff, Chancen, Potenziale und Hemmnisse einer nachhaltigen Flächennutzung in einer schrumpfenden Region, in: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hrsg.), ExWoSt-Informationen 25/3 „Fläche im Kreis“, Bonn 2006, S. 20–21.

Pajonk, Detlef, und Ariane Ruff, Durchführung von Planspielen zur Flächenkreislaufwirtschaft in der Planungsregion Nordthüringen, in: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hrsg.), ExWoSt-Informationen 25/2 „Fläche im Kreis“, Bonn 2005, S. 23–25.

Portz, Norbert, Flächenkreislaufwirtschaft – Strategisches Flächenmanagement, in: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hrsg.), ExWoSt-Informationen 25/1 „Fläche im Kreis“, Bonn 2004, S. 14.

Preuß, Thomas, Kosten-Nutzen-Betrachtungen als Werkzeug für Flächennutzungsentscheidungen, in: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hrsg.), ExWoSt-Informationen 25/4 „Fläche im Kreis“, Bonn 2006, S. 11–12.

Preuß, Thomas, Zwischenbilanz der Planspiele zur Flächenkreislaufwirtschaft – Erfolgreicher Statusworkshop am 15. Dezember 2005 in Bonn, in: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hrsg.), ExWoSt-Informationen 25/3 „Fläche im Kreis“, Bonn 2006, S. 4–5.

Preuß, Thomas, and Uwe Ferber, Circular Flow Land Use Management: New Strategic, Planning and Instrumental Approaches for Mobilisation of Brownfields, Berlin 2006 (Difu-Reihe Occasional Papers).

Preuß, Thomas, and Uwe Ferber, Flächenkreislaufwirtschaft: Neue strategische, planerische und instrumentelle Ansätze zur Mobilisierung von Brachflächen, in: Anja Besecke, Robert Hänsch und Michael Pinetzki (Hrsg.), Das Flächensparbuch. Diskussion zu Flächenverbrauch und lokalem Bodenbewusstsein, Berlin 2005 (TU Berlin, ISR-Diskussionsbeiträge, H. 56), S. 177–185.

Reiß-Schmidt, Stephan, Instrumente und Chancen des Flächenkreislaufs, in: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hrsg.), ExWoSt-Informationen 25/2 „Fläche im Kreis“, Bonn 2005, S. 4–5.

Rottmann, Manuela, und Uwe Ferber, Rückbauverpflichtung und Haftpflichtversicherung für Eigentümer von Innenbereichsgrundstücken, in: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hrsg.), ExWoSt-Informationen 25/4 „Fläche im Kreis“, Bonn 2006, S. 17–18.

Rottmann, Manuela, und Uwe Ferber, Ökonomische Anreize für Ansiedlung im Innenbereich, in: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hrsg.), ExWoSt-Informationen 25/4 „Fläche im Kreis“, Bonn 2006, S. 19.

Scheffler, Rolf, Flächennutzung im Kreislauf: Hemmnisse aus immobilienwirtschaftlicher Sicht, in: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hrsg.), ExWoSt-Informationen 25/2 „Fläche im Kreis“, Bonn 2005, S. 6–7.

Schulze Dieckhoff, Robert, Bauflächenmanagement und Kooperation in der Planspielregion Stuttgart, in: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hrsg.), ExWoSt-Informationen 25/2 „Fläche im Kreis“, Bonn 2005, S. 11–13.

Vallée, Dirk, und Thomas Preuß, Steuerung der Flächeninanspruchnahme und Erhalt von Freiräumen in der Region Stuttgart, in: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hrsg.), ExWoSt-Informationen 25/3 „Fläche im Kreis“, Bonn 2006, S. 16–17.



Anhang B

Ausführliche Darstellung der Planspielregionen

1. StadtRegion Stuttgart

Räumliche Lage der Planspielregion und beteiligte Körperschaften

Die Planspielregion (Landeshauptstadt Stuttgart, Stadt Ostfildern, Stadt Filderstadt sowie Verband Region Stuttgart) – im Planspiel als StadtRegion Stuttgart bezeichnet – ist ein Ausschnitt aus dem Gebiet der im Verband Region Stuttgart (VRS) verfassten Gesamtregion. In den drei Gebietskörperschaften der 269 km² großen StadtRegion Stuttgart lebten im Jahr 2001 insgesamt 667 687 Einwohner.

In der Gesamtregion Stuttgart (179 Städte und Gemeinden in fünf Landkreisen und dem Stadtkreis Stuttgart) leben 2,6 Mio. Einwohner auf einer Fläche von 3 654 km². Die Planspielregion ist wie die im VRS verfasste Region Stuttgart dem Regierungsbezirk Stuttgart zuzuordnen.

Das Stadtgebiet der Landeshauptstadt Stuttgart ist in 23 Stadtbezirke unterteilt, die Verwaltung

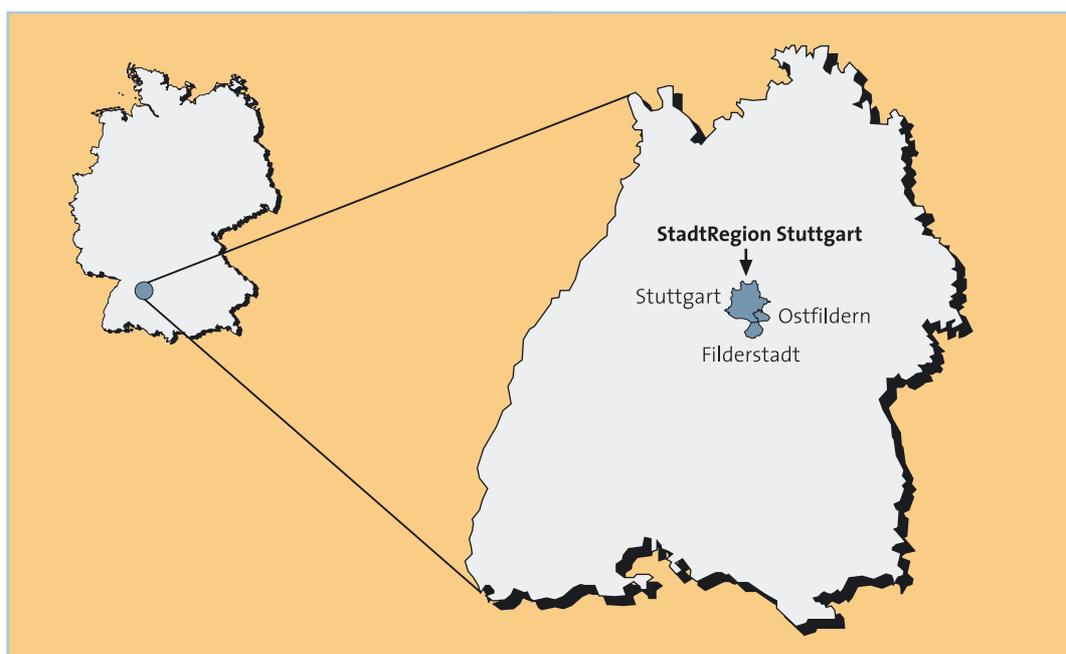
obliegt 17 Bezirksämtern, wobei die Stadtbezirke Plieningen und Birkach gemeinsam verwaltet und die Innenstadt-Bezirke über die Zentralverwaltung bedient werden.

Die Städte Filderstadt und Ostfildern gehören zum Landkreis Esslingen. Beide Gemeinden sind in ihrem jetzigen Zuschnitt durch die Gemeinde-reform vom 1. Januar 1975 entstanden. Filderstadt umfasst die Stadtteile Bernhausen, Bonlanden, Harthausen, Plattenhardt und Sielmingen. Die Große Kreisstadt Ostfildern besteht aus den Stadtteilen Nellingen (mit Parksiedlung), Ruit, Kemnat, Scharnhausen und Scharnhäuser Park.

Das Planspielgebiet ist ebenso wie die Region Stuttgart an das deutsche Autobahnnetz, das europäische Schnellbahnnetz sowie an den internationalen Flughafen Stuttgart hervorragend angebunden. Das regionale ÖPNV-Angebot wird im Wesentlichen durch den Schienenverkehr bestimmt. Das S-Bahnnetz, die Stadtbahnen und die Buslinien des Verkehrs- und Tarifverbunds Stuttgart erschließen alle Bereiche der Planspielregion.

Die StadtRegion Stuttgart ist dem Mittleren Neckarraum zuzuordnen. Das Albvorland verbindet die StadtRegion mit der sich südöstlich erstre-

Abbildung 18:
Planspielregion und beteiligte Gebietskörperschaften



Quelle:
Deutsches Institut für Urbanistik, eigene Darstellung

	Einwohner 2004	Fläche in km ²	EW je km ²
Landeshauptstadt Stuttgart	590 500	207,3	2 848,5
Stadt Filderstadt	43 503	38,5	1 129,9
Stadt Ostfildern	33 684	22,8	1 477,4
StadtRegion Stuttgart	667 687	268,7	2 484,9

Tabelle 2:
Einwohnerzahl und Fläche in der StadtRegion Stuttgart

Quelle:
Statistisches Landesamt Baden-Württemberg (2005).

ckenden Schwäbischen Alb. Das Stadtgebiet von Stuttgart ist mit Höhenunterschieden von mehr als 300 m topographisch stark gegliedert, der Neckar durchzieht Stuttgart in Nord-Süd-Richtung. Etwa sieben Prozent des Stadtgebietes der Landeshauptstadt stehen unter Naturschutz (Büsnauer Wiesental, Greutterwald, Eichenhain, Häslachwald, Rot- und Schwarzwildpark, Unteres Feuerbachtal, Weidach- und Zettachwald), etwa 31 Prozent unter Landschaftsschutz. Landschaftsprägend sind viele heimische Streuobstwiesen⁵².

Filderstadt und Ostfildern sind durch ihre landschaftlich reizvolle Lage in der Filderebene gekennzeichnet. Rund 40 Prozent der Ostfilderner Gemarkung stehen unter Landschaftsschutz.

Bevölkerungsentwicklung

Die Bevölkerungszahl in der Gesamtregion Stuttgart hat von 1965 bis 2000 um 23 Prozent zugenommen (von 2,13 Mio. auf 2,61 Mio. Einwohner). Im Zeitraum 1994 bis 2004 wuchs die Einwohnerzahl in der Region Stuttgart um etwa 104 000 Personen bzw. vier Prozent⁵³.

Die **Bevölkerungsentwicklung** in der Planspielregion ist durch eine Zunahme von 647 510 auf 667 687 Einwohner im Zeitraum 1980 bis 2004 gekennzeichnet, das entspricht einem Zuwachs von etwa 3,1 Prozent. Für den Zeitraum von 2004 bis 2020 wird ein Bevölkerungswachstum von

weiteren 2,1 Prozent auf 681 503 Einwohner prognostiziert.

In der Landeshauptstadt Stuttgart ist die Bevölkerungszahl im Zeitraum von 1980 bis 2004 um 1,4 Prozent von 582 408 auf 590 500 Einwohner gestiegen. Für den Zeitraum bis 2020 wird von einem Bevölkerungszuwachs um 2,3 Prozent auf 604 135 ausgegangen.

In Filderstadt nahm die Bevölkerung von 1980 bis 2004 von 36 354 auf 43 503 Einwohner, d.h. um 19,7 Prozent zu. Die Prognosen der zukünftigen Bevölkerungsentwicklung unterscheiden sich: während Externe schätzen, dass die Bevölkerung von Filderstadt bis 2020 auf 41 130 Einwohner sinken wird (-5,5 Prozent), geht die Stadt Filderstadt selbst von einem Zuwachs auf 45 000 Einwohner bis 2010 aus, was einem Plus von 3,4 Prozent entspräche.

In Ostfildern hat die Bevölkerung in den Jahren 1980 bis 2004 von 28 748 auf 33 864 Einwohner um 17,8 Prozent zugenommen. Für den Zeitraum bis 2020 gehen die Schätzungen davon aus, dass Ostfildern bis auf 36 238 Einwohner (+ 7 Prozent) bzw. 37 417 Einwohner (+ 10,5 Prozent) anwachsen wird.

Die Dynamik des Bevölkerungswachstums konzentriert sich sehr auf die Umlandstädte Filderstadt und Ostfildern, wobei das zukünftige Bevölkerungswachstum in Ostfildern stark durch die noch bestehenden Potenziale der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme Scharnhäuser Park bestimmt wird.

52 Vgl. Arno Bunzel und Thomas Preuß, Bericht zur Vor-Ort-Analyse in der StadtRegion Stuttgart, Berlin 2005 (unveröffentlicht).

53 Verband Region Stuttgart (Hrsg.), Perspektiven 2025 Region Stuttgart. Modellrechnungen zur Zukunft von Leben, Wohnen und Arbeiten in der Region Stuttgart bis 2025, bearb. von Pestel Institut für Systemforschung e.V., Hannover 2006, S. 11.



Tabelle 3:
Einwohnerentwicklung in
der StadtRegion Stuttgart
im Zeitraum 1980 bis 2004

	Einwohner 1980	Einwohner 2000	Einwohner 2004
Landeshauptstadt Stuttgart	582 408	583 299	590 500
Stadt Filderstadt	36 354	42 696	43 503
Stadt Ostfildern	28 748	30 858	33 684
StadtRegion Stuttgart	647 510	656 853	667 687

Quelle:
StadtRegion Stuttgart
(2005).

Verglichen mit der Bevölkerungsentwicklung des Landes Baden-Württemberg (+15,5 % von 1980 bis 2003) ist – bedingt durch das relativ geringe Bevölkerungswachstum der Landeshauptstadt – der Einwohnerzuwachs der gesamten Planspielregion eher gering, der Einwohnerzuwachs der Städte Ostfildern und Filderstadt wiederum überdurchschnittlich.

Während die StadtRegion Stuttgart im Zeitraum 1980 bis 2000 einen Bevölkerungszuwachs von gut 9 000 Einwohnern zu verzeichnen hatte, betrug der Zugewinn zwischen den Jahren 2000 und 2004 weitere knapp 11 000 Einwohner. Seit dem Jahr 2000 ist also ein beschleunigter Einwohnerzuwachs zu verzeichnen.

Die im Rahmen des Regionalplans Region Stuttgart erstellte Bevölkerungsprognose geht davon aus, dass die Bevölkerungszahl der Gesamtregion Stuttgart im Zeitraum 1993 bis 2010 um 160 000 Einwohner auf 2 720 000 Einwohner (+ 6,2 %) anwächst⁵⁴. Wegen des zunehmenden Geburten-

defizits wird ab dem Jahr 2020 mit einem Rückgang der Einwohnerzahl gerechnet. Prognosen zeigen, dass die Bevölkerungszahlen Baden-Württembergs von heute 10,5 Mio. bis 2050 auf 8,5 Mio. zurückgehen werden⁵⁵. Neuere Untersuchungen zur Region Stuttgart gehen von einem Rückgang der Einwohnerzahlen um 43 000 bzw. 1,6 Prozent bis zum Jahr 2025 aus, da die zu erwartenden Wanderungsgewinne den Sterbeüberschuss nicht mehr ausgleichen können⁵⁶.

Wirtschaftliche Rahmenbedingungen in der Region

Die Region Stuttgart zählt zu den wirtschaftlich stärksten Regionen in Deutschland. Dies ist unter anderem auf die starke Stellung der Schlüsselbranchen des produzierenden Gewerbes, die hohe Exportaktivität des verarbeitenden Gewerbes und die hohe technologische Leistungsfähigkeit der Unternehmen der Region zurückzuführen. Fast ein Drittel der Bruttowertschöpfung des Landes Baden-Württemberg wird in der Region Stuttgart erbracht.

Tabelle 4:
Aktueller Bevölkerungs-
stand und Bevölkerungs-
prognose in der
StadtRegion Stuttgart

	2004	2020	Sonstiger Prognosezeitraum
Landeshauptstadt Stuttgart	590 500	604 135 (Statistisches LA BW)	602 820 (2015 Statistisches LA BW) 574 500 (2015 Stuttgart)
Stadt Filderstadt	43 503	41 130 (Statistisches LA BW)	45 000 (2010 Filderstadt)
Stadt Ostfildern	33 684	36 238 (Statistisches LA BW) 37 417 (Ostfildern)	37 007 (2010 Ostfildern)
StadtRegion Stuttgart	667 687	681 503 (Statistisches LA BW)	

Quelle:
Deutsches Institut
für Urbanistik
eigene Darstellung

Die **Arbeitslosigkeit** ist in der Region Stuttgart im bundesweiten Vergleich relativ gering und erreichte 2001 mit 4,4 Prozent ihren Tiefstand. Es wird davon ausgegangen, dass der Beschäftigungsabbau bei einfachen Tätigkeiten bis 2010 etwa 50 000 Arbeitsplätze betragen wird, so dass besonders Menschen mit einem niedrigen Qualifikationsniveau von Arbeitslosigkeit bedroht werden⁵⁷.

Im **produzierenden Gewerbe** wurden seit 1998 in den Schlüsselbranchen Fahrzeugbau, Elektrotechnik und im Metallgewerbe Beschäftigungszuwächse realisiert. In einer weiteren Schlüsselbranche, dem Maschinenbau, wurden allerdings im gleichen Zeitraum Arbeitsplätze abgebaut. Insgesamt nimmt die Dominanz dieser vier Schlüsselbranchen in der Region zu.

Die Entwicklung im **Dienstleistungssektor** ist weiterhin positiv und damit ein Garant für die Beschäftigungsentwicklung in der Region. Die Beschäftigtenzahlen im Dienstleistungssektor haben in den Jahren 2000 bis 2002 um 3,6 Prozent zugenommen. Dieses Beschäftigungswachstum hatte sich allerdings gegenüber den Jahren 1998 bis 2000 bereits halbiert. Dennoch bleibt die Stärke bei den unternehmensbezogenen Dienstleistungen ein besonderes Merkmal der Wirtschaftsstruktur der Region Stuttgart⁵⁸.

Rund die Hälfte des Gesamtumsatzes erwirtschaftet das verarbeitende Gewerbe der Region im Außenhandel. Dies bedeutet eine noch stärkere Exportabhängigkeit als die gesamte Bundesrepublik, in der 38 Prozent des Umsatzes auf den Export entfallen.

Neuere Untersuchungen prognostizieren für den Zeitraum ab 2015 einen Rückgang der **Erwerbs-**



Abbildung 19:
Ehemaliger Güterbahnhof
Stuttgart-Bad Cannstatt

Foto:
Ute Schmidt-Contag



Abbildung 20:
Nutzungskonkurrenz
von Wohnbebauung und
Verkehrsinfrastruktur
im Freiraum der Filder

Foto:
Ute Schmidt-Contag

personenzahl in der Region Stuttgart. Es wird mit einem Rückgang von 72 000 bzw. 5,3 Prozent im Zeitraum 2004 bis 2025 ausgegangen⁵⁹.

Flächennutzung und -entwicklung

Im Zeitraum 1965 bis 2000 wuchs die Siedlungsfläche in der Gesamtregion Stuttgart um 88 Prozent von 41 300 auf 77 400 Hektar. Die Flächeninanspruchnahme in der Landeshauptstadt Stuttgart wurde in den 1990er-Jahren merklich

54 Verband Region Stuttgart, *Regionalplan für die Region Stuttgart vom 22. Juli 1998*, Stuttgart 1999, S. 101.

55 Statistisches Landesamt Baden-Württemberg, *4 845 000 Wohnungen in Baden-Württemberg*, Pressemitteilung vom 9.5.2005. Stuttgart 2005.

56 Verband Region Stuttgart (Hrsg.), *Perspektiven 2025 Region Stuttgart. Modellrechnungen zur Zukunft von Leben, Wohnen und Arbeiten in der Region Stuttgart bis 2025*, bearb. von Pestel Institut für Systemforschung e.V., Hannover 2006, S. 13.

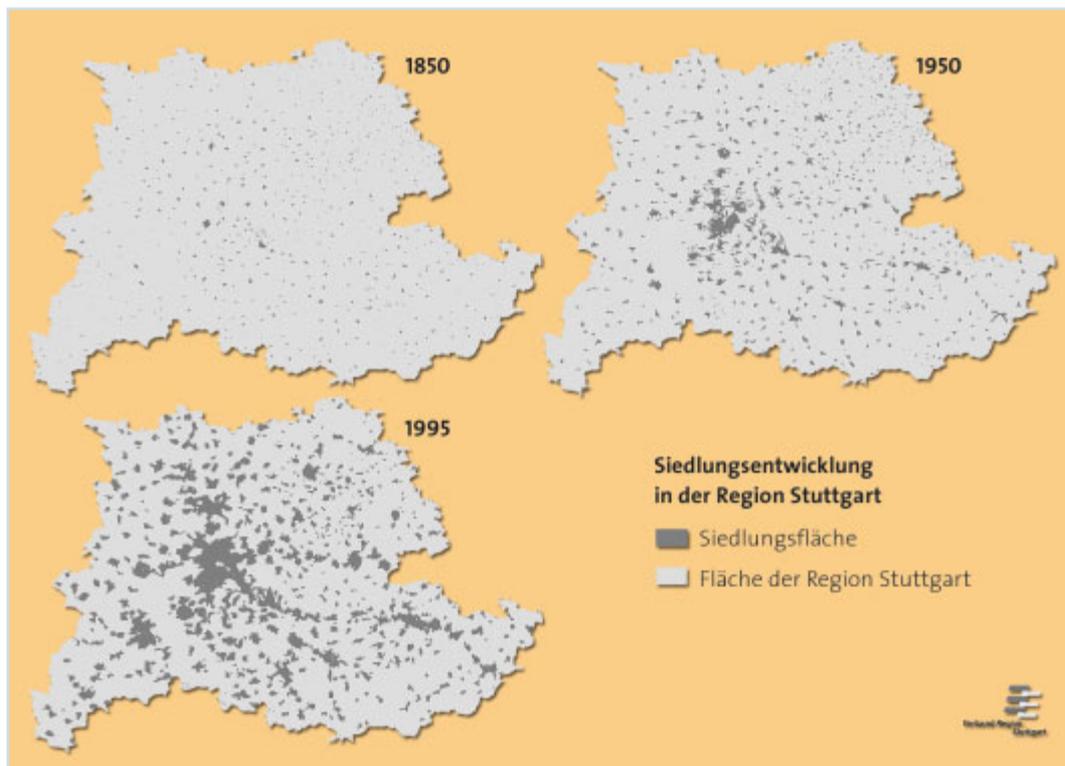
57 Verband Region Stuttgart u.a. (Hrsg.), *Strukturbericht Region Stuttgart 2003. Entwicklung von Wirtschaft und Beschäftigung. Schwerpunkt: Internationalität, Stuttgart und Tübingen 2003*, S. 18.

58 Ebenda (S. 22 ff.).

59 Verband Region Stuttgart (Hrsg.), *Perspektiven 2025 Region Stuttgart. Modellrechnungen zur Zukunft von Leben, Wohnen und Arbeiten in der Region Stuttgart bis 2025*, bearb. von Pestel Institut für Systemforschung e.V., Hannover 2006, S. 14.



Abbildung 21:
Fortschreitende Siedlungs-
entwicklung in der Region
Stuttgart



Quelle:
Verband Region Stuttgart

reduziert. Wurden in den 1960er- und 1970er-Jahren noch etwa 100 Hektar Freiflächen jährlich überbaut, wurde der Flächenverbrauch in den 1990er-Jahren auf etwa 25 Hektar jährlich zurückgeführt. Gemessen an der durchschnittlichen Siedlungsflächeninanspruchnahme Baden-Württembergs (450 m² je Einwohner) liegt er in Stuttgart mit 170 m² vergleichsweise niedrig⁶⁰.

In den vergangenen Jahren wurden in Stuttgart unter anderem große Bürokomplexe weitgehend auf Bestandsflächen realisiert. Mit dem **Ziel der Innenentwicklung** konzentriert sich die Stadt Stuttgart auf folgende Schwerpunkte:

- ▶ Entwicklungsachse vom Neckartal über die „City Prag“ zu den Industriestandorten Feuerbach und Zuffenhausen,
- ▶ Städtebauprojekt Stuttgart 21,
- ▶ Industriegebiete Weilimdorf im Norden und Vaihingen im Süden,
- ▶ Umfeldler von fünf S- und U-Bahnhöfen.

In der StadtRegion Stuttgart hat die Siedlungs- und Verkehrsfläche im Zeitraum 1993 bis 2001 um über fünf Prozent zugenommen. Dabei fallen die Zuwächse in der Stadt Stuttgart mit weniger als vier Prozent weit geringer aus als in Filderstadt (+ 7,6 %) und in Ostfildern (+ 12,4 %).

In den folgenden Tabellen ist die Entwicklung der Siedlungs- und Verkehrsfläche sowie ihrer Bestandteile im Zeitraum 1993 bis 2001 in der StadtRegion Stuttgart und den beteiligten Gebietskörperschaften dargestellt.

Der Anteil der Siedlungs- und Verkehrsfläche betrug im Jahr 2001 in der StadtRegion Stuttgart 45,7 Prozent der Gesamtfläche, wobei dieser Betrag bei den beteiligten Städten zwischen knapp 30 Prozent in Filderstadt und 50 Prozent in Stuttgart variiert.

Die Tabelle 9 stellt die prozentualen Anteile der Flächennutzungen an der Gesamtfläche dar.

⁶⁰ Matthias Hahn, Stuttgart 2010 – Vorrang der Innenentwicklung, in: Flächenmanagement und Bodenordnung, Stuttgart 2004, S. 193 ff.

In ha	1993	1997	2001	2004
Fläche gesamt	26 869	26 869	26 869	26 871
Siedlungs- und Verkehrsfläche gesamt	11 662	12 097	12 271	12 502
Zuwachs der Siedlungs- und Verkehrsfläche gegenüber 1993 (kumuliert)		+ 435 ha + 3,73 %	+ 609 ha + 5,22 %	+ 840 ha + 7,20 %

Tabelle 5:
Entwicklung der Siedlungs- und Verkehrsfläche (nach tatsächlicher Nutzung) in der StadtRegion Stuttgart

Quelle:
StadtRegion Stuttgart (2005).

In ha	1993	1997	2001	2004
Fläche gesamt	20 733	20 734	20 734	20 736
Siedlungs- und Verkehrsfläche gesamt	9 983	10 224	10 360	10 441
Zuwachs der Siedlungs- und Verkehrsfläche gegenüber 1993 (kumuliert)		+ 241 ha + 2,41 %	+ 377 ha + 3,78 %	+ 458 ha + 4,59 %

Tabelle 6:
Entwicklung der Siedlungs- und Verkehrsfläche (nach tatsächlicher Nutzung) in der Landeshauptstadt Stuttgart

Quelle:
StadtRegion Stuttgart (2005).

In ha	1993	1997	2001	2004
Fläche gesamt	3 854	3 854	3 854	3 854
Siedlungs- und Verkehrsfläche gesamt	1 055	1 097	1 135	1 269
Zuwachs der Siedlungs- und Verkehrsfläche gegenüber 1993 (kumuliert)		+ 42 ha + 3,98 %	+ 80 ha + 7,58 %	+ 214 ha + 20,28 %

Tabelle 7:
Entwicklung der Siedlungs- und Verkehrsfläche (nach tatsächlicher Nutzung) in der Stadt Filderstadt

Quelle:
StadtRegion Stuttgart (2005).

In ha	1993	1997	2001	2004
Fläche gesamt	2 282	2 281	2 281	2 281
Siedlungs- und Verkehrsfläche gesamt	624	776	776	792
Zuwachs der Siedlungs- und Verkehrsfläche gegenüber 1993 (kumuliert)		+ 152 ha + 24,36 %	+ 152 ha + 24,36 %	+ 168 ha + 26,92 %

Tabelle 8:
Entwicklung der Siedlungs- und Verkehrsfläche (nach tatsächlicher Nutzung) in der Stadt Ostfildern

Quelle:
StadtRegion Stuttgart (2005).

	Anteil der Siedlungs- und Verkehrsfläche an der Gesamtfläche in %
Landeshauptstadt Stuttgart	50,4
Stadt Filderstadt	32,9
Stadt Ostfildern	34,7
StadtRegion Stuttgart	46,5

Tabelle 9:
Prozentuale Anteile der Siedlungs- und Verkehrsfläche an der Gesamtfläche im Jahr 2004 in der StadtRegion Stuttgart

Quelle:
StadtRegion Stuttgart (2005).



Abbildung 22:
Lage der Planspielregion
in der Gesamtregion
Stuttgart



Quelle:
Verband Region Stuttgart
(2004)

Eine Betrachtung der Intervalle der bisherigen Zuwächse an Gebäude- und Freiflächen verdeutlicht, dass die Stadt Ostfildern den stärksten Flächenzuwachs im Gesamtzeitraum 1993 bis 2001 zu verzeichnen hatte. Hier wurden die Siedlungs- und Verkehrsflächenentwicklung maßgeblich durch die Konversionsmaßnahme Scharnhäuser Park, die Landesgartenschau Ostfildern und den Stadtbahn-Anschluss beeinflusst.

Mit Blick auf die neueren Flächenzuwächse von 1997 bis 2001 ist festzustellen, dass sich in der Stadt Filderstadt die dynamischste Entwicklung vollzogen hat. Verbindliche Flächenbedarfsprognosen für die Region Stuttgart für den Zeitraum nach 2010 liegen bisher nicht vor, sind aber im Rahmen

der Regionalplan-Fortschreibung vorgesehen⁶¹.

Für die StadtRegion Stuttgart existieren verschiedene Prognosen der zukünftigen Siedlungs- und Verkehrsflächenentwicklung mit teils voneinander abweichenden Prognosezeiträumen. Für die Stadt Stuttgart würde die summarische Ergänzung der für den Flächennutzungsplan (FNP) erstellten städtischen Prognose bis 2010 und einer Schätzung für den Zeitraum 2010 bis 2020 einen Siedlungs- und Verkehrsflächen-Zuwachs von insgesamt 200 Hektar im Vergleich zum Jahr 2001 ergeben. Die Stadt Filderstadt prognostiziert einen SuV-Zuwachs von 100 Hektar im Zeitraum 2001 bis 2020. Nach Angaben der Stadt Ostfildern wird für den Zeitraum 2001 bis 2020 ein SuV-Zuwachs von 91 Hektar erwartet.

61 Dirk Vallée, Arbeitspapier zu den Planspielen „Fläche im Kreis“ vom 6.6.2005, Stuttgart 2005 (unveröffentlicht).



Abbildung 23:
Bestehendes Innen-
entwicklungspotenzial
beim Rosensteinviertel

Foto:
Ute Schmidt-Contag

Flächenpotenziale in der Region

Die größte Bedeutung kommt in der StadtRegion Stuttgart den **Baulücken** und den **Nachverdichtungspotenzialen** zu, insbesondere in der Landeshauptstadt Stuttgart. Brachflächenpotenziale sind eher begrenzt, Ausnahmen bilden einige Entwicklungsgebiete in der Landeshauptstadt Stuttgart und in Ostfildern. Allein in der Landeshauptstadt Stuttgart wurden im Rahmen des Projekts NBS (Nachhaltiges Bauflächenmanagement Stuttgart) über 350 Areale mit Bauflächenpotenzialen (Mindestgröße 2000 m² Geschossfläche) erfasst. Hier wird von einem Potenzial von etwa

500 ha Grundstücksfläche bzw. 5,5 Mio. m² Geschossfläche ausgegangen. Weitere fast 100 Hektar Flächenpotenziale ergeben sich im Zuge des Projekts Stuttgart 21. Die Potenziale reichen rechnerisch aus, um den Erweiterungsbedarf der nächsten zehn bis 15 Jahre zu decken.

Der von den Planspielteilnehmenden geschätzte Bestand an wieder nutzbaren Innenentwicklungspotenzialen in der Planspielregion umfasst insgesamt etwa 465 Hektar. Bezogen auf den Siedlungsflächenbestand (ohne Verkehrsflächen) bedeutet dies einen Anteil von etwa fünf Prozent.



Abbildung 24:
Filderlandschaft und
Filderstädter Ortsteile
Sielmingen und
Bernhausen

Foto:
Ute Schmidt-Contag



Zentrale Akteure einer Flächenkreislaufwirtschaft

Akteure aus dem öffentlichen Sektor, unter anderem der Verband Region Stuttgart, die Wirtschaftsförderung des Verbandes Region Stuttgart, die Planungsämter und die Wirtschaftsförderung der beteiligten Städte, haben die tragende Rolle für eine Flächenkreislaufwirtschaft in der Region Stuttgart inne.

Eine herausragende Rolle spielt der **Verband Region Stuttgart** (VRS) als rechtsfähige Körperschaft des öffentlichen Rechts, dessen Zuständigkeit sich auf das Gebiet des Stadtkreises Stuttgart und der Landkreise Böblingen, Esslingen, Göppingen, Ludwigsburg und Rems-Murr-Kreis mit insgesamt 179 Städten und Gemeinden erstreckt. Der Verband hat folgende Pflichten:

- ▶ Trägerschaft der Regionalplanung,
- ▶ Aufstellung und Fortschreibung des Landschaftsrahmenplans,
- ▶ Konzeption und Planung eines Landschaftsparks Mittlerer Neckar,
- ▶ Regionalverkehrsplanung,
- ▶ regionalbedeutsamer öffentlicher Personennahverkehr nach Maßgabe der §§ 4 und 5 des Gesetzes über die Planung, Organisation und Gestaltung des öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNVG),
- ▶ Abfallentsorgung nach Maßgabe des § 6 a Abs. 1, 2 Satz 2 und Abs. 4 des Landesabfallgesetzes,
- ▶ Trägerschaft und Koordinierung regionalbedeutsamer Wirtschaftsförderung,
- ▶ Trägerschaft und Koordinierung des regionalen Tourismusmarketings.

Die Ebene der politischen Entscheidungsträger konnte bisher mit den bestehenden Informationsmechanismen nicht ausreichend für die Ziele der Flächenkreislaufwirtschaft mobilisiert werden. Private Akteure treten zwar als Flächeneigentümer in Erscheinung, haben jedoch keine aktive Rolle beim Einsatz der relevanten Instrumente.

Die interkommunale Kooperation zwischen den Akteuren des öffentlichen Sektors hat in der Planspielregion mit dem **Kommunalen Arbeitskreis Filder (KAF)** eine Basis, die im Sinne der Flächenkreislaufwirtschaft weiter intensiviert werden könnte. KAF-Mitgliedsgemeinden sind Filderstadt, Ostfildern, Stuttgart, Denkendorf, Neuhausen und Leinfelden-Echterdingen.

Zentrale Anforderungen an eine stadregionale Flächenkreislaufwirtschaft

In der StadtRegion bestehen die folgenden zentralen Anforderungen an eine Flächenkreislaufwirtschaft⁶²:

- ▶ **Kontinuierliche Nachfrage nach Wohn- und Gewerbeflächen:** Aufgrund der hohen wirtschaftlichen Dynamik besteht ein anhaltend hoher Flächenbedarf von Unternehmen unterschiedlichster Branchen. Auf fortlaufende Strukturveränderungen in der Wirtschaft, die auch in der Region Stuttgart zu veränderten Standortanforderungen führen werden, muss mit adäquaten Gewerbeflächenangeboten reagiert werden. Gleichzeitig sind die mit weiter steigenden Bevölkerungszahlen verbundenen Wohnflächenbedarfe zu befriedigen. Auch unter der Maßgabe eines perspektivisch geringeren Zuzugs in die Region Stuttgart werden demografische Veränderungen und der Wandel in der Altersstruktur steigende bzw. veränderte Wohnflächenbedarfe nach sich ziehen.
- ▶ **Fortschreitender Freiraumentzug:** Insbesondere in den beteiligten Planspielgemeinden hat die bisherige Flächeninanspruchnahme zu fortschreitendem Freiraumentzug, hohen Versiegelungsgraden und hohen verkehrlichen Belastungen geführt. Nutzungskonflikte zwischen Siedlungsentwicklung und Landwirtschaft zeugen vom Erreichen von Belastungsgrenzen. Damit sich die Entwicklung der vergangenen 40 Jahre nicht linear fortsetzt, sind eine Reduzierung der Flächeninanspruchnahme, der Schutz der Freiräume und die Steu-

62 Dirk Vallée und Thomas Preuß, *Steuerung der Flächeninanspruchnahme und Erhalt von Freiräumen in der Region Stuttgart*, in: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hrsg.), *ExWoSt-Informationen 25/3 „Fläche im Kreis“*, Bonn 2006, S. 16–17.

erung der Siedlungsentwicklung dringend geboten. Insbesondere landwirtschaftliche und gärtnerische Betriebe auf den Fildern benötigen für eine gesicherte Perspektive als Bewirtschaftungsgrundlage Böden in marktfähigen Betriebsgrößen.

- ▶ *Stärkere Orientierung auf den Flächen- und Gebäudebestand:* Die gesamte Region muss sich mit den begrenzten räumlichen Entwicklungspotenzialen in den Städten und mit den Folgen der Suburbanisierung auseinandersetzen, um langfristig hohe Standort- und Freiraumqualitäten zu gewährleisten. Dazu zählt in erster Linie eine vorrangige Orientierung auf den Flächen- und Gebäudebestand durch die Nutzung von Brachen und Baulücken sowie durch die Nachverdichtung und Aufwertung des Gebäudebestands.
- ▶ *Intensivierung der interkommunalen Kooperation:* Insbesondere zwischen den Gemeinden und ihren Verwaltungen erscheint die Kooperation in Belangen der Siedlungsentwicklung ausbaufähig. Erforderlich ist eine koordinierte



Abbildung 25:
Landschaftstreppe im Scharnhäuser Park in Ostfildern

Foto:
Stadt Ostfildern,
Riemann Aero Photo

Wohn- und Gewerbeflächenausweisung, die einen sparsamen Umgang mit der knappen Ressource Fläche im Filderraum ermöglicht. Dafür besteht in der Planspielregion mit dem Kommunalen Arbeitskreis Filder eine Basis, die weiter ausgebaut werden sollte.



Abbildung 26:
Flächen mit Nutzungskonflikten im Filderraum

Quelle:
Verband Region Stuttgart



2. Region Rheinhessen-Nahe

Räumliche Lage der Planspielregion und beteiligte Körperschaften

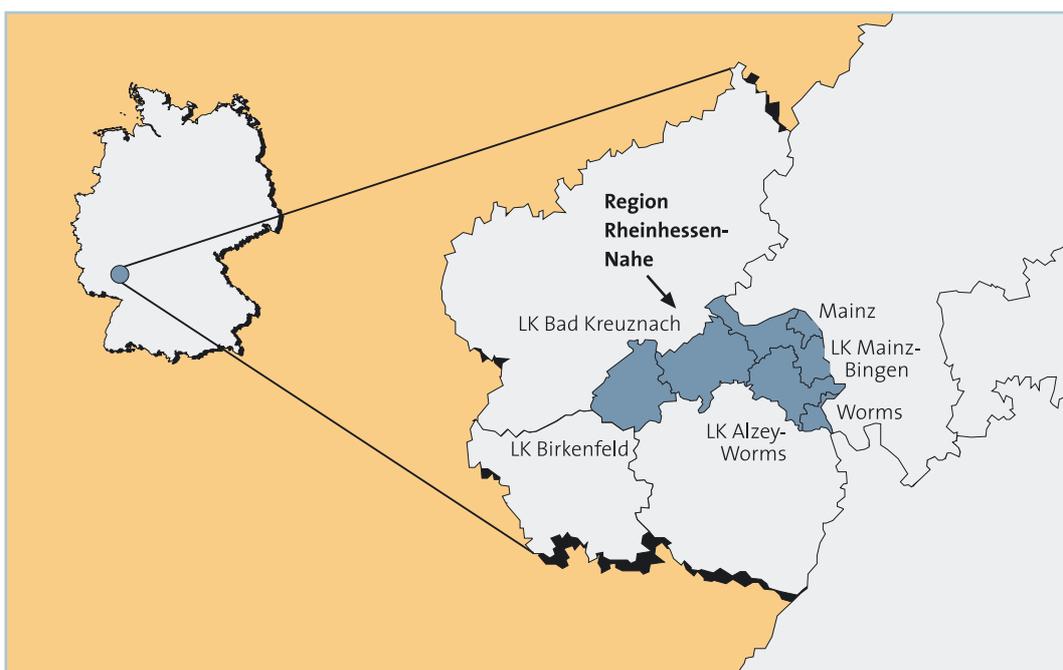
Die Planspielregion Rheinhessen-Nahe (Rheinland-Pfalz) besteht aus den vier Landkreisen Alzey-Worms, Mainz-Bingen, Bad Kreuznach, Birkenfeld und den beiden kreisfreien Städten Mainz und Worms. In der Region, die zugleich den Planungsraum Rheinhessen-Nahe darstellt, leben 840 000 Einwohner auf 3 041 km² Fläche. Neben den Gebietskörperschaften ist die Planungsgemeinschaft Rheinhessen-Nahe am Planspiel beteiligt.

Die **Teilräume** der Region Rheinhessen-Nahe sind unterschiedlich strukturiert, so dass sich Wachstums- und Schrumpfungprozesse nebeneinander vollziehen. **Rheinhessen** als der östliche Teil der Region, der die Städte Worms und Mainz sowie die Landkreise Mainz-Bingen, Alzey-Worms und den östlichen Teil des Landkreises Bad Kreuznach bis etwa zur Mitte (Höhe Gemeinde Waldböckelheim, VG Rüdesheim) umfasst, ist durch seine Nähe und verkehrliche Anbindung an das dicht besiedelte Rhein-Main-Gebiet und den Rhein-Neckar-Raum geprägt. Dieser Teil der

Region ist waldarm, verfügt über sehr gute Böden und ist stark landwirtschaftlich geprägt; nach wie vor wird dort umfangreich Weinbau betrieben. Die Landeshauptstadt Mainz als Teil der Metropolregion Rhein-Main und die Stadt Worms als Teil der Metropolregion Rhein-Neckar bilden die Zentren eines wirtschaftsstarke Teilraums mit teils hoher Verdichtung.

Der westliche Teil der Region beiderseits der **Nahe** hingegen, der den Westen des Landkreises Bad Kreuznach und den Landkreis Birkenfeld umfasst, gehört traditionell zu den ärmeren, strukturschwachen und dünn besiedelten Regionen Westdeutschlands, liegt in der Nähe zu ähnlich strukturierten Regionen wie dem Pfälzer Bergland im Süden und dem Hunsrück im Norden und verfügt über keine ausreichende Anbindung an ein Wachstumszentrum. Wesentliche wirtschaftliche Impulse gingen in der Vergangenheit von den zahlreich hier angesiedelten Militärstandorten aus, deren Personal seit den 1990er-Jahren jedoch deutlich reduziert wurde; etliche Standorte wurden bereits, einige wenige werden noch ganz aufgegeben. Es wechseln sich ländliche Räume mit Verdichtungsansätzen und dünn besiedelte ländliche Räume in ungünstiger Lage und mit Strukturschwächen ab. Der Naheraum hat einen hohen

Abbildung 27:
Planspielregion und beteiligte Gebietskörperschaften



Quelle:
Deutsches Institut
für Urbanistik,
eigene Darstellung

Waldanteil, ist Teil der Naturparke Saar-Hunsrück und Soonwald-Nahe und besitzt damit ein hohes touristisches Potenzial⁶³.

Bevölkerungsentwicklung

Die bisherige Bevölkerungsentwicklung sowie die Bevölkerungsprognosen lassen die Zweiteilung der Region deutlich erkennen. Während die Landkreise Alzey-Worms und Mainz-Bingen in den vergangenen 25 Jahren einen enormen Bevölkerungszuwachs von über 20 bis fast 30 Prozent aufweisen, lagen die Wachstumsraten im Kreis Birkenfeld mit 3,44 Prozent und Bad Kreuznach mit 7,37 Prozent deutlich darunter.

Die Region Rheinhessen-Nahe profitiert insgesamt von Zuzügen aus anderen Regionen. So beträgt der Wanderungssaldo von 1998 bis 2003 mehr als 18 000 Einwohner. Auch diese Entwicklung ist innerregional unterschiedlich ausgeprägt. Während die Stadt Mainz im Jahr 2003 einen negativen Wanderungssaldo von 760 Einwohnern aufweist⁶⁴, zeigen die deutlich positiven Salden der Kreise Alzey-Worms, Mainz-Bingen und auch Bad Kreuznach die Attraktivität des weiteren Umlandes der Stadt Mainz als Wohnstandort. Der Landkreis Birkenfeld hingegen ist von dieser Wanderung in das Umland aufgrund seiner Lage abgehängt.

Einer stagnierender Bevölkerung in der Stadt Mainz stand z.B. eine Zunahme der Bevölkerungszahl im Landkreis Alzey-Worms im Zeitraum 1992 bis 2002 um 14 Prozent (1 500 EW/Jahr) und um zehn Prozent (1 700 EW/Jahr) im Landkreis Mainz-Bingen gegenüber. Insbesondere kleine Gemeinden weisen erhebliche Einwohnerzuwächse von teilweise deutlich über 50 Prozent auf. Besonders hohe Wanderungsgewinne verzeichnen die Gemeinden mit guter Verkehrsanbindung (Autobahn, Bahn).



Abbildung 28:
Landschaft im Hunsrück:
Ländlicher Raum mit
hohem touristischem
Potenzial

Foto:
Rheinland-Pfalz Tourismus
GmbH

Die Bevölkerungszahl in Rheinhessen-Nahe wird nach den Modellrechnungen des Statistischen Landesamtes Rheinland-Pfalz (mittlere Variante) von gegenwärtig rund 840 000 Einwohnern bis 2015 auf 810 000 Einwohner und bis 2050 auf 681 000 Einwohner zurückgehen. Ursache sind rückläufige Geburtenzahlen und eine Zunahme der Sterbefälle. Darüber hinaus wird von einer Alterung der Bevölkerung und einer Zunahme des Anteils der Einwohnerinnen und Einwohner mit Migrationshintergrund ausgegangen.

Wirtschaftliche Rahmenbedingungen in der Region

Die **Region Rheinhessen-Nahe** zeichnet sich zwar insgesamt durch eine stabile wirtschaftliche Entwicklung aus. Allerdings bestehen innerhalb der Region starke Disparitäten. Der östliche Teil der Region bis etwa zur Mitte des Landkreises Bad Kreuznach profitiert stark von der Nähe zum wirtschaftlich dynamischen Rhein-Main-Gebiet und zum Rhein-Neckar-Raum. Die Landkreise Mainz-Bingen und Alzey-Worms sind verkehrlich sehr gut an das Rhein-Main-Gebiet und den Frankfurter Flughafen angebunden, gleichzeitig sind die Grundstückspreise vergleichsweise niedrig, so dass sich vor allem die Logistikbranche und sonstige distributive Wirtschaftsunternehmen in diesem Gebiet ansiedeln. Die Bedeutung der Landwirtschaft ist zwar auch in dieser Region ins-

⁶³ Vgl. Thomas Preuß und Manuela Rottmann, Bericht zur Vor-Ort-Analyse in der Region Rheinhessen-Nahe, Berlin 2005 (unveröffentlicht).

⁶⁴ Im Jahr 2005 hatte die Stadt Mainz Wanderungsgewinne zu verzeichnen, da vermutlich die Mitte 2005 eingeführte Zweitwohnsitzsteuer dazu geführt hat, dass viele aus Hessen stammende Studenten ihren Erstwohnsitz nach Mainz verlegen; vgl. Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz, Wanderungsgewinn 2005 abgeschwächt. Starker Austausch mit den benachbarten Bundesländern, Mitteilung Nr. 112 vom 18.7.2006.



gesamt drastisch zurückgegangen. Allerdings erweist sich die Weinbaubranche in Rheinhessen nach strukturellen Veränderungen (Umstellung auf Eigenvermarktung usw.) als stabiler und einträglicher Wirtschaftszweig, der auch die Grundlage für die Attraktivität dieser Region für den Tagestourismus und für Kurzurlauber bildet. Der Tourismus hat jedoch insgesamt nur die Bedeutung eines „Zuverdienstes“ für Rheinhessen.

Abbildung 29:
Zoll- und Binnenhafen
Mainz im prosperieren-
den, verkehrsgünstig
gelegenen Osten der
Planspielregion



Foto:
Bildagentur Rath,
Schwabenheim

Die **strukturschwächere Teilregion Nahe** hat seit einigen Jahren vor allem die Folgen der Aufgabe von Militärstandorten und des Abzugs von militärischem Personal aus der Region zu bewältigen. Mit dieser Entwicklung geht insgesamt ein spürbarer Verlust von Kaufkraft und Arbeitsplätzen

Abbildung 30:
Brachliegende US-Militär-
liegenschaft in Bad Kreuz-
nach: Rose Barracks



Foto:
Thomas Preuß

einher. Auch wenn in Einzelfällen Ansiedlungen gelingen, etwa von Unternehmen der Umweltbranche rund um den Campus Birkenfeld, sind die wirtschaftlichen Perspektiven angesichts der fehlenden Nähe und infrastrukturellen Verbindung zu Wachstumszentren jedoch schwierig.

Flächennutzung und -entwicklung

Während sich noch vor 20 Jahren die typischen Suburbanisierungseffekte auf die unmittelbar an die größeren Städte angrenzenden Gemeinden konzentrierten, reichen sie heute weit darüber hinaus und umfassen nahezu den gesamten Landkreis Mainz-Bingen, große Teile des Landkreises Alzey-Worms und Teile des Landkreises Bad Kreuznach. Die Folge sind eine hohe Flächeninanspruchnahme im Umland sowie Funktionsverluste und Leerstände in den Städten, verbunden mit einem insgesamt höheren Verkehrsaufkommen.

Seit Beginn der 1990er-Jahre nahm die Siedlungsfläche in den Kreisen Mainz-Bingen, Alzey-Worms, Bad Kreuznach und Birkenfeld im Vergleich zum rheinland-pfälzischen Landesdurchschnitt überdurchschnittlich zu. In den kreisfreien Städten Mainz und Worms lag die Zunahme der Siedlungs- und Verkehrsfläche unter dem Landesdurchschnitt⁶⁵.

Die Anteile der Siedlungs- und Verkehrsfläche an der Bodenfläche in den Gemeinden haben in den zurückliegenden Jahren deutlich zugenommen. Der Siedlungs- und Verkehrsflächenanteil in der Planungsregion Rheinhessen-Nahe beträgt derzeit 15,6 Prozent.

Deutliche Suburbanisierungsprozesse sind im Umland der Landeshauptstadt Mainz und der größeren Städte Ingelheim am Rhein, Bingen am Rhein und Bad Kreuznach zu verzeichnen. Dem stehen eine Flächenverknappung durch naturräumliche Beschränkungen (Tallagen, großräumige Schutzgebietsausweisungen, Vorranggebiete) und ein fortschreitender Kulturlandschaftsverlust insbesondere zwischen Mainz und Bingen am

⁶⁵ Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz, Nutzung der Bodenfläche zum 31.12.2005. Ergebnisse der Flächenerhebung (tatsächliche Nutzung), Bad Ems 2006.

	Veränderung 1992 – 2005 (1992 = 100)
Mainz	106,0
Worms	102,1
LK Mainz-Bingen	112,8
LK Alzey-Worms	111,0
LK Bad Kreuznach	113,0
LK Birkenfeld	115,6
Rheinland-Pfalz	110,0

Tabelle 10:
Entwicklung der Siedlungs- und Verkehrsfläche in den Kreisen und kreisfreien Städten im Vergleich zum Landesdurchschnitt

Quelle:
Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz, Nutzung der Bodenfläche zum 31.12.2005. Ergebnisse der Flächenerhebung (tatsächliche Nutzung), Bad Ems 2006.

Rhein gegenüber. Ein hoher Anteil von Konversionsflächen der US-Streitkräfte und der Bundeswehr konzentriert sich in den Landkreisen Bad Kreuznach und Birkenfeld.

Flächenpotenziale in der Region

Brachflächen sind in nennenswertem Umfang (insbesondere ehemalige oder perspektivisch brachfallende Militärareale im Teilraum Nahe) vorhanden, eignen sich auf Grund ihrer Lage, Größe und Standortqualität nur zum Teil für eine bauliche Nachnutzung. Zum einen werden diese Flächen jeweils als Einzelfall betrachtet, zum anderen kommt ein Teil der Flächen eher für nicht bauliche Zwecke in Betracht. Somit sind sie als Potenzial zur Minderung der quantitativen Flächeninanspruchnahme relevant.

Vor allem der Landkreis Birkenfeld weist neben einzelnen aufgegebenen gewerblich-industriellen Flächen **große ungenutzte ehemalige Militärflächen** auf, sowohl im Innen- als auch im Außenbereich. Allein der derzeit noch betriebene Standort der US-Armee in Baumholder (Landkreis Birkenfeld) hat eine Größe von etwa 300 Hektar. Es liegen konzeptionelle Studien für eine Nachnutzung im Falle der Aufgabe durch die US-Armee vor, die durch die Universität Kaiserslautern erstellt wurden.

Im Landkreis Bad Kreuznach ist es vor allem die Stadt Bad Kreuznach, die beträchtliche **innerstädtische Konversionsflächen** wieder zu integrieren hat (insgesamt ca. 170 Hektar Konversionsflächen auf dem Gebiet der Stadt Bad Kreuznach). Ehemalige Bahn- und Postflächen spielen hier kaum eine Rolle. Auch die Städte Worms und Mainz verfügen über militärische Konversionsflächen, in vergleichsweise geringem Umfang auch über freiwerdende Bahnflächen.

Die Stadt Mainz verfügt über den weitgehend leer stehenden Wirtschaftspark Mainz-Süd mit ca. 60 ha, außerdem das Gelände des ehemaligen Flugplatzes Finthen mit ca. 170 Hektar, das Gelände der GfZ-Kaserne der Bundeswehr in sehr guter innerstädtischer Lage, das Gelände einer ehemaligen US-Panzerwerkstatt und das Gelände des ehemaligen Zoll- und Binnenhafens.



Abbildung 31:
Konversionsfläche: ehemalige Lee Barracks in Mainz

Foto:
Bildagentur Rath, Schwabenheim



Bisher wurden durch den **Teilabzug amerikanischer und französischer Streitkräfte** freigesetzte Teilflächen in den Städten Bad Kreuznach (z.B. ehemalige Rose-Barracks), Mainz (z.B. ehemalige Lee-Barracks) und Worms für eine zivile Nachnutzung freigegeben und befinden sich in der Konversion. Aber auch im Westen der Region, z.B. in Bad Sobernheim, Birkenfeld und Idar-Oberstein, wurden zahlreiche große militärisch genutzte Flächen frei und teilweise schon umgenutzt. Auf dem Gelände eines 1995 freigegebenen US-Hospitals in der Verbandsgemeinde Birkenfeld entstand der Umwelt-Campus Birkenfeld der Fachhochschule Trier mit mehr als 2 000 Studierenden⁶⁶.

Im Oktober 2005 standen zusätzlich zu den bereits freigegebenen Standorten im Landkreis Birkenfeld weitere 28 Hektar, im Landkreis Bad Kreuznach 18 Hektar, im Landkreis Mainz-Bingen rund 15 Hektar und in der Stadt Worms rund sechs Hektar auf der Freigabeliste.

Im westlichen Teil der Region nimmt der Leerstand in den Ortskernen deutlich zu. Während in den prosperierenden östlichen Teilen der Region auch für ehemals landwirtschaftlich genutzte Gebäude eine Nachfrage besteht, wird für den Westen mit einer Zunahme dieses **Leerstandspotenzials** gerechnet, dessen Vermarktung allerdings kaum möglich erscheint.

Flächennutzungsplanreserven bestehen in allen Teilen der Region, weil die Gemeinden zunehmend Schwierigkeiten damit haben, die Erschließung von Baugebieten vorzufinanzieren. Insgesamt entsteht der Eindruck, dass mehr Flächen in den Flächennutzungsplänen aufgenommen werden, als letztlich in ein Bebauungsplanverfahren überführt werden.

Das **Potenzial** für eine qualitative Beeinflussung der Flächeninanspruchnahme wird in Rheinhessen-Nahe zukünftig eher in den kleinteiligen Innenentwicklungspotenzialen sowie in der Nachverdichtung und Bestandsverbesserung liegen.

Zentrale Akteure einer Flächenkreislaufwirtschaft

Akteure aus dem **öffentlichen Sektor**, insbesondere die unteren Planungsbehörden der Landkreise und der kreisfreien Städte sowie die Planungsgemeinschaft Rheinhessen-Nahe als Trägerin der Regionalplanung, haben eine tragende Rolle für eine Flächenkreislaufwirtschaft in der Region Rheinhessen-Nahe. Die Stadt Mainz verfolgt eine Strategie der vorwiegenden Innenentwicklung, die sich auf die In-Wert-Setzung minder genutzter Flächen in der Innenstadt konzentriert. Private Akteure treten zwar als Flächeneigentümer in Erscheinung, haben jedoch keine aktive Rolle beim Einsatz der relevanten Instrumente. Die am Planspiel beteiligten **Vertreterinnen und Vertreter institutioneller (teil)privater Akteure** wie der Industrie- und Handelskammer Idar-Oberstein oder der Sparkassen-Service-Gesellschaft tragen die Grundprinzipien einer Flächenkreislaufwirtschaft mit, können eine aktive Rolle zur Mobilisierung von Innenentwicklungspotenzialen jedoch erst einnehmen, wenn die Kommunen erforderliche Vorleistungen zur Erfassung von Flächenpotenzialen, zur Schaffung von Baurecht und zur Baureifmachung erbringen. Der Bund als Eigentümer aufgelassener Militärstandorte ist ebenfalls ein wichtiger Akteur des regionalen Flächengeschehens, tritt aber eher einzelstandortbezogen in Erscheinung.

Abbildung 32:
Leerstand im Dorfkern
von Rhaunen im westlichen Teil der Region



Foto:
Manfred Klingel

⁶⁶ Hans Joachim Fette, *Planungsregion Rheinhessen-Nahe: Die ersten Schritte auf einem langen Weg zur Flächenkreislaufwirtschaft*, in: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hrsg.), *ExWoSt-Informationen 25/3 „Fläche im Kreis“*, Bonn 2006, S. 11–13.

In einer Stadt-Umland-Studie für das Gebiet Mainz-Rheinhesen⁶⁷ werden verschiedene Instrumente bzw. Kooperations- oder Organisationsstrukturen vorgeschlagen, die geeignet erscheinen, die negativen Folgen der Stadt-Umland-Wanderung abzubremesen.

Die interkommunale Kooperation zwischen den Akteuren des öffentlichen Sektors könnte die Flächenkreislaufwirtschaft wesentlich stärken. Mangels Instrumenten für einen Interessenausgleich zwischen Gebietskörperschaften kamen relevante Kooperationen bisher nicht zustande.

Zentrale Anforderungen an eine stadtrregionale Flächenkreislaufwirtschaft

Es lassen sich für die Region Rheinhesen-Nahe die folgenden zentralen Anforderungen an eine Flächenkreislaufwirtschaft zusammenfassen:

- ▶ *Anpassung der Flächennutzung an den demografischen Wandel:* Wegen der zu erwartenden Bevölkerungsrückgänge und Veränderungen in der Altersstruktur in Teilräumen der Region Rheinhesen-Nahe ist insbesondere in einer Vielzahl kleinerer Ortsgemeinden die Innenentwicklung gegenüber der Außenentwicklung zu forcieren. Flächenausweisungen sind aus regionaler Sicht in Orten mit ausreichender funktionaler Ausstattung und Verkehrsanbindung zu konzentrieren. Die Siedlungsdichte ist zu stabilisieren, um die Flächenausnutzung zu erhöhen, um Leerstände zu vermeiden und langfristig die Infrastrukturleistungen zu sichern. Die vielerorts zu beobachtende Ausweisung neuer Baulandangebote steht hier im Widerspruch zu den Herausforderungen des demografischen Wandels.
- ▶ *Verbesserte Steuerung durch Regionalplanung:* Es werden verbindliche Ziele für den Wohnflächenbedarf der Gemeinden für notwendig erachtet. Diese sollen bei der bevorstehenden Aufstellung des nächsten regionalen Raumordnungsplans implementiert werden.

- ▶ *Verbesserung der interkommunalen Zusammenarbeit:* In den Regionsteilen Rheinhesen und Nahe wird ein verstärkter interkommunaler Dialog über Flächenausweisungen für unabdingbar gehalten, um eine verminderte und abgestimmte Flächeninanspruchnahme zu erreichen.
- ▶ *Konversion als ordnungs- und strukturpolitische Daueraufgabe:* Der sich fortsetzende Truppenabbau in Rheinland-Pfalz wird zu weiteren Flächenfreisetzungen führen. In Abhängigkeit von der wirtschaftlichen Entwicklungsdynamik und den demografischen Entwicklungen in den Teilräumen von Rheinhesen-Nahe ist ein langfristig orientiertes und regional abgestimmtes Vorgehen für die Umnutzung derartiger Standorte für bauliche Nutzungen (Wohnen, Gewerbe) und nicht bauliche Nutzungen (Renaturierung, Integration in Naturschutz und Landschaftsentwicklung) erforderlich.
- ▶ *Sicherung von Freiräumen:* Insbesondere in den prosperierenden, hoch verdichteten und verdichteten Teilen der Region ist die Sicherung des Freiraumes mit seinen ökologischen, sozialen und ökonomischen Funktionen von besonderer Bedeutung. Die hierfür erforderliche Freihaltung von baulichen Nutzungen kann den Entwicklungsspielraum zahlreicher Gemeinden, insbesondere für Inanspruchnahme des

Abbildung 33: Konversion als ordnungs- und strukturpolitische Daueraufgabe: Konversionsgelände MIT-Gonsenheim, Mainz

Foto: Bildagentur Rath, Schwabenheim



67 Stadt Mainz, Amt für Stadtentwicklung, Statistik und Wahlen der Stadt Mainz, Stadt-Umland-Studie für das Gebiet Mainz-Rheinhesen, Mainz 2004.



Außenbereichs für Siedlungszwecke, eng begrenzen. In der Schaffung eines Regionalparks zur multifunktionalen Nutzung der Landschaft wird ein Ansatzpunkt für einen integrierten Freiraumschutz gesehen.

- ▶ *Verbesserung der Flächeninformationen:* Die Verbesserung der derzeit noch lückenhaften Informationen der Kommunen über bestehende Innenentwicklungspotenziale, die Einführung und Pflege von qualifizierten Baulandkatastern und die Verbreitung weiterer informatorischer Entscheidungsgrundlagen sind eine wichtige Voraussetzung für die Etablierung einer Flächenkreislaufwirtschaft. Ziel sollte die Etablierung eines effizienten Flächenmanagements auf regionaler und kommunaler Ebene sein.
- ▶ *Kriterien der Potenzialermittlung als Planungsgrundlage:* Innerhalb der Region abgestimmte Kriterien für die Ermittlung von in der Bauleitplanung zu berücksichtigenden Flächenpotenzialen und des Flächenbedarfs werden als ein wichtiger Ansatzpunkt für eine Reduzierung der Flächeninanspruchnahme betrachtet. Die Eigenentwicklung sollte auf das erforderliche Maß begrenzt werden, Innenentwicklungspotenziale sollten auf den Bedarf angerechnet werden.

3. Region Mölln

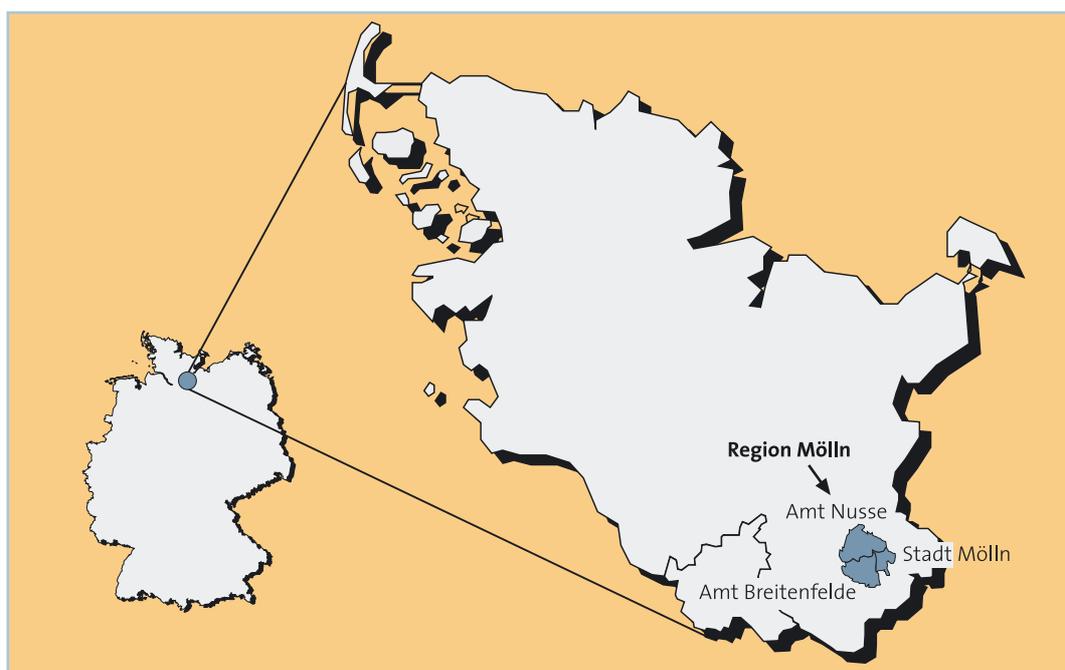
Räumliche Lage der Planspielregion und beteiligte Körperschaften

Die Region Mölln im Südosten Schleswig-Holsteins zählt zum Kreis Herzogtum Lauenburg und liegt im erweiterten Einzugsbereich der Metropole Hamburg und des Oberzentrums Lübeck. Aufgrund der Entfernung von 60 km nach Hamburg und von 30 km nach Lübeck zählt die Region nicht zum Speckgürtel der beiden Zentren. Vielmehr besitzt die Region Mölln mit vielfältigen gewachsenen Strukturen und starken internen Verflechtungen zwischen zentralen und peripheren Bereichen eine eigene Identität⁶⁸.

Der Naturpark Lauenburgische Seen und das östlich angrenzende Biosphärenreservat Schaalsee bieten ein großes Potenzial für Naturschutz und Landschaftsentwicklung und sind zugleich interessant für verschiedene Freizeit- und Erholungsnutzungen.

Am Planspiel beteiligte Körperschaften waren die Stadt Mölln, die Ämter Breitenfelde und Nusse sowie der Kreis Herzogtum Lauenburg. In der 192 km² großen Planspielregion Mölln leben rund

Abbildung 34:
Planspielregion und beteiligte Gebietskörperschaften



Quelle:
Deutsches Institut
für Urbanistik,
eigene Darstellung

28 900 Einwohner. Die amtsangehörigen Gemeinden (vgl. Übersicht 8) sind selbständige Gebietskörperschaften, so dass neben dem hauptamtlichen Bürgermeister der Stadt Mölln weitere 19 ehrenamtliche Bürgermeister in der Region tätig sind. Die Stadt Mölln hat derzeit 18 500 Einwohner, die Gemeinden der Region haben eine Größe von 200 bis 2 000 Einwohnern⁶⁹.

Die in Schleswig-Holstein laufende Verwaltungsstrukturreform, die unter anderem eine Ämtergröße von mindestens 8 000 Einwohnern anstrebt, wird voraussichtlich bedeutende administrative Veränderungen in der Region zur Folge haben.

Bevölkerungsentwicklung

Die Region Mölln ist insgesamt eine leicht wachsende Region. Auch zukünftig wird in der Planspielregion noch ein geringes Bevölkerungswachstum erwartet. Für den Kreis Herzogtum Lauenburg wird bis 2015 ein Bevölkerungszuwachs von sechs bis neun Prozent prognostiziert; 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. Während die Einwohnerzahl Möllns bereits seit Mitte der 1990er-Jahre stagniert und hier bis 2015 nach den neueren Prognosen des Landes bzw. des Bundes mit anhaltend stagnierenden oder sogar leicht rückläufigen Bevölkerungszahlen zu rechnen ist, werden für die Gemeinden in den Ämtern Breitenfelde und Nusse von den Amtsverwaltungen



Abbildung 35:
Mölln: Region mit hohen naturräumlichen Potenzialen

Foto:
Stephanie Bock

weiterhin wachsende Bevölkerungszahlen angenommen. Die Stadt-Umland-Wanderung spielt hierbei eine wichtige Rolle.

Die Region Mölln hat im Zeitraum von 1998 bis 2003 einen positiven Wanderungssaldo von 1 120 zu verzeichnen (12 494 Zuzüge gegenüber 11 374 Fortzügen). Etwas mehr als die Hälfte dieses Wanderungssaldos (645 bzw. 57,6 Prozent) konzentrieren sich auf die Stadt Mölln; die restlichen Wanderungsgewinne (475 bzw. 42,4 Prozent) sind den Ämtern Breitenfelde und Nusse zuzuordnen. Damit haben die umliegenden Gemeinden bezogen auf ihren relativen Bevölkerungsanteil an der Region (35,5 Prozent) deutlich höhere Wanderungsgewinne als die Stadt Mölln zu verzeichnen.

Wirtschaftliche Rahmenbedingungen in der Region

Als ehemaliges Zonenrandgebiet ist die Region bis heute nicht industriell, sondern überwiegend ländlich geprägt. Die Wirtschaftsstruktur ist durch eine Vielzahl kleinerer und mittlerer Betriebe gekennzeichnet. Daneben prägen landwirt-

Amt Nusse	Duvensee, Koberg, Kühsen, Lankau, Nusse, Panten, Poggensee, Ritzerau und Walksfelde
Amt Breitenfelde	Alt Mölln, Bälau, Borstorf, Breitenfelde, Hornbek, Niendorf/Stecknitz, Schretstaken, Talkau, Tramm und Woltersdorf

Übersicht 8:
Gemeinden der Ämter Breitenfelde und Nusse

68 Vgl. Manfred Kuhmann, *Die Region Mölln auf dem Weg zu einer abgestimmten Siedlungsentwicklung*, in: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hrsg.), *ExWoSt-Informationen 25/2 „Fläche im Kreis“*, Bonn 2005, S. 14–16.

69 Vgl. Stephanie Bock, Christa Böhme und Ulrike Meyer, *Bericht zur Vor-Ort-Analyse in der Region Mölln*, Berlin 2005 (unveröffentlicht).



schaftliche Betriebe noch immer viele Gemeinden in der Region. Der Ausbau des Tourismus ist angesichts des bundesweiten Trends zum Kurzurlaub im eignen Land ein wichtiges Ziel.

Abbildung 36:
Reitsportgeschäft in umgenutztem landwirtschaftlichem Gebäude in Breitenfelde



Foto:
Amt Breitenfelde

Das **Potenzial für gewerbliche Neuansiedlungen** erscheint begrenzt. Die Wirtschaftsförderung in der Region konzentriert sich vorrangig auf die Bestandspflege der vorhandenen Betriebe. Neben konjunkturellen Gründen ist die geringe wirtschaftliche Entwicklung auf nachteilige Standortbedingungen der Region zurückzuführen. Zum einen besteht eine erhebliche Standortkonkurrenz zu Mecklenburg-Vorpommern, wo die Grundstückspreise erheblich niedriger sind und wo zugleich Ansiedlungsanreize in Form höherer Investitionszuschüsse bestanden. Zum anderen konkurriert die Region mit dem westlichen Teil des Kreises Herzogtum Lauenburg, der verkehrlich besser angebunden ist und eine größere Nähe zum Hamburger Absatzmarkt aufweist.

Flächennutzung und -entwicklung

Bei einer Gesamtfläche von 19 235 Hektar lag der Anteil der Siedlungs- und Verkehrsfläche in der Region Mölln im Jahr 2004 bei 10,2 Prozent. Deutlich ablesbar sind **siedlungsstrukturelle Unterschiede** zwischen der Stadt Mölln und den beiden beteiligten Ämtern Breitenfelde und Nusse. Beide Ämter weisen einen weitaus geringeren Anteil an Siedlungs- und Verkehrsfläche auf, was Ausdruck ihres eher ländlichen Charakters ist. Insgesamt liegt der Anteil der Siedlungs- und Verkehrsfläche in der Region Mölln somit sowohl unter dem Bundesdurchschnitt von 12,8 Prozent⁷⁰ als auch unter dem Schleswig-Holsteins, der im Jahr 2004 bei 12,1 Prozent lag⁷¹.

Im Vergleich zu den anderen Kreisen Schleswig-Holsteins zeichnet sich der Kreis Herzogtum Lauenburg mit neun bis zehn Prozent durch einen eher durchschnittlichen Anteil an Siedlungs- und Verkehrsfläche aus.

In der Flächenentwicklung von 1993 bis 2004 spiegeln sich die Unterschiede in den Entwicklungstendenzen zwischen der Stadt Mölln einerseits und den beiden Ämtern andererseits wider. Die Zunahme der Siedlungs- und Verkehrsfläche beträgt in diesem Zeitraum in der gesamten Region 16,4 Prozent und liegt somit über dem bundesweiten Durchschnitt von 13,2 Prozent. Absolut betrachtet ist die Zunahme der Siedlungs- und Verkehrsfläche in der Stadt Mölln und

Tabelle 11:
Flächennutzung in der Region Mölln in Hektar (2004)

	Fläche gesamt	Siedlungs- und Verkehrsfläche	Anteil der Siedlungs- und Verkehrsfläche an der Gesamtfläche in Prozent
Region Mölln	19 237	1 964	10,2
Stadt Mölln	2 505	732	29,2
Amt Breitenfelde	7 643	680	8,9
Amt Nusse	9 089	552	6,1

Quelle:
Daten nach: Statistisches Amt für Hamburg und Schleswig Holstein, 2006.

⁷⁰ Vgl. Statistisches Bundesamt, *Siedlungs- und Verkehrsfläche nach Art der tatsächlichen Nutzung, Wiesbaden 2006* oder www.destatis.de.

⁷¹ Ebenda.

	Siedlungs- und Verkehrsfläche 1993	Siedlungs- und Verkehrsfläche 2004	Veränderung 1993–2004	Veränderung in Prozent
Region Mölln	1 688	1 964	+ 276	+ 16,4
Stadt Mölln	666	732	+ 66	+ 9,9
Amt Breitenfelde	535	680	+ 145	+ 27,1
Amt Nusse	487	552	+ 65	+ 13,3

Tabelle 12: Flächenentwicklung in der Region Mölln in Hektar (1993–2004)

Quelle: Difu, Zusammenstellung nach Angaben der Stadt Mölln, des Amtes Breitenfelde und des Amtes Nusse; Statistisches Amt für Hamburg und Schleswig Holstein, 2006.

dem Amt Nusse in etwa gleich hoch, während im Amt Breitenfelde ein deutlicher Anstieg zu verzeichnen ist. Betrachtet man den relativen Flächenzuwachs, wird die flächendynamischere Entwicklung im Amt Breitenfelde, gefolgt von einer ebenfalls im Bundesvergleich überdurchschnittlichen Entwicklung im Amt Nusse noch deutlicher sichtbar. Die Zunahme der Siedlungs- und Verkehrsflächen vollzieht sich somit – erwartungsgemäß – in den ländlich strukturierten Teilbereichen der Region Mölln.

Flächenpotenziale in der Region

Einen Überblick über den Umfang der potenziellen Innenentwicklungsflächen, d.h. baulich vorge nutzte oder dem Innenbereich zuzuordnende un- oder untergenutzte Flächen in der Region Mölln und den beteiligten Gebietskörperschaften, deren Mobilisierung zur baulichen (Wieder-)Nutzung im Sinne der Flächenkreislaufwirtschaft gegebenenfalls erreicht werden soll, gibt Tabelle 13. Dabei sind die Angaben allerdings nicht katasterge-

stützt, da weder die Stadt Mölln noch die Ämter Breitenfelde und Nusse über ein Baulücken- bzw. Brachenkataster verfügen.

Die ländliche Region Mölln weist ein zugleich **geringes und kleinteiliges Innenentwicklungspotenzial** (Baulücken, Nachverdichtungspotenziale in Baugebieten, aufgelassene landwirtschaftliche Betriebe in den Ortslagen der Umlandgemeinden der Stadt Mölln) auf. Da großflächige industrielle oder militärische Nutzungen in der Region nicht bestehen, ist auch zukünftig nicht mit dem Brachfallen nennenswerter Flächen bzw. Erfordernissen an eine Umnutzung, Revitalisierung oder Renaturierung zu rechnen. Eine Ausnahme stellt das 45 Hektar große Areal der Bundeswehrverwaltungsschule in Mölln dar, das ab 2008 für Folgenutzungen zur Verfügung steht.

Eine systematische Entwicklung der kleinteiligen Innenentwicklungspotenziale erfolgt bisher nicht, dies nicht zuletzt wegen der für diese Art von Flächenpotenzialen bundesweit noch fehlenden Entwicklungsstrategien und Verfahrensweisen.

	Region Mölln	Stadt Mölln	Amt Breitenfelde	Amt Nusse
Baulücken im Geltungsbereich siedlungserweiternder Bebauungspläne	ca. 7,5	ca. 6 ¹	ca. 1,5	/.
Klassische Baulücken/geringfügig bebaute Grundstücke/Nachverdichtungspotenziale	ca. 7–10	ca. 2–5 ²	ca. 3,5	ca. 1,5
Vorhandene Brachflächen	ca. 1	/.	ca. 1	/.
Absehbare Brachflächen	ca. 4,5	ca. 4,5	/.	/.
Gesamt	ca. 20–23	ca. 12,5–15,5	ca. 6	ca. 1,5

Tabelle 13: Innenentwicklungspotenziale in der Region Mölln in Hektar

- 1 Rechnerisch ermittelt.
- 2 Angabe bezieht sich nur auf Nachverdichtungspotenziale.

Quelle: Eigene Zusammenstellung und Berechnung nach Angaben der Stadt Mölln sowie der Ämter Breitenfelde und Nusse



Abbildung 37:
Baulücke in Mölln:
kleinteiliges Innen-
entwicklungspotenzial

Foto:
Stadtbauamt Mölln

Der geschätzte Bestand an **Innenentwicklungspotenzialen in der Region** umfasst insgesamt etwa 20 bis 23 Hektar. Bezogen auf den Siedlungsflächenbestand (ohne Verkehrsflächen) bedeutet dies einen Anteil von etwa 1,8 bis 2,0 Prozent. Damit ist der Anteil der Innenentwicklungspotenziale in der Region Mölln – auch unter Berücksichtigung einer gewissen Dunkelziffer – außerordentlich gering.

Zentrale Akteure einer Flächenkreislaufwirtschaft

Zentrale Akteure für eine Flächenkreislaufwirtschaft in der Region sind Akteure aus dem **öffentlichen Sektor**: Stadt Mölln, umliegende Ämter und Gemeinden sowie ergänzend der Kreis Herzogtum Lauenburg. Der von den Gebietskörperschaften im Jahr 2003 gebildete **Regionalbeirat Mölln** stellt eine für die Entwicklung einer regionalen Flächenkreislaufwirtschaft wichtige interkommunale Kooperation dar. Sein Einfluss und seine – wenn auch informellen – Steuerungsmöglichkeiten gehen über die sonst vorhandenen funktionalen Kooperationen in der Region hinaus.

Die **Mobilisierung privater Akteure** für die Ziele der Flächenkreislaufwirtschaft gestaltet sich aufgrund einer Vielzahl verschiedener, vergleichsweise kleiner Eigentümer bzw. Bauherren schwierig. Private Akteure treten zwar als Eigentümer kleinteiliger Innenentwicklungsflächen in Erschei-

nung, haben jedoch keine aktive Rolle beim Einsatz der relevanten Instrumente. Größere Bau- und Erschließungsträger sind als Flächenentwickler in der Region nachrangig, die Gemeinden im Möllner Umland entwickeln die Baugebiete in der Regel selbst.

Mit der Kreissparkasse und der Wirtschaftsförderungsgesellschaft beteiligten sich jedoch private Akteure an den Planspielen.

Zentrale Anforderungen an eine stadregionale Flächenkreislaufwirtschaft

Die zentralen Anforderungen an eine Flächenkreislaufwirtschaft in der Region Mölln lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- ▶ **Kleinteilige Verwaltungsstruktur:** Eine Gemeindegebietsreform wie in anderen Bundesländern ist in Schleswig-Holstein bislang nicht erfolgt. Dies bedeutet, dass in besonderer Weise problematische Konkurrenzsituationen um Einwohner, Arbeitsplätze und Infrastruktur entstehen, die zu städtebaulich und regionalplanerisch ungeeigneten Flächenneuausweisungen führen. Die sehr kleinteilige Gemeindestruktur und die damit verbundene Vielzahl von räumlichen Zuständigkeiten für die Flächenentwicklung erfordern daher planerische Konzeptionen für die Gesamtregion und eine optimale Kooperation aller Beteiligten bei einer regionalen Flächenkreislaufwirtschaft.
- ▶ **Differenzierte demografische Entwicklung:** Während in der Stadt Mölln mit anhaltend stagnierenden oder sogar leicht rückläufigen Bevölkerungszahlen zu rechnen ist, werden für die Umlandgemeinden weiterhin Bevölkerungszuwächse erwartet.
- ▶ **Differenzierte Flächenentwicklung:** Die prozentuale Zunahme der Siedlungs- und Verkehrsflächen ist in den ländlich strukturierten Teilbereichen der Region deutlich höher als in der Stadt Mölln.
- ▶ **„20-Prozent-Regel“:** Nach den Regelungen der Landes- und Regionalplanung können Gemeinden in der Region, die nicht Siedlungsschwerpunkt sind, bis 2010 Flächenvorsorge für maximal 20 Prozent ihres Wohnungsbestandes von Anfang 1995 treffen. Diese pau-

schale Obergrenze der Flächenneuanspruchnahme erfolgt ohne eine Differenzierung der konkreten räumlichen und demografischen Anforderungen und Entwicklungspotenziale der Gemeinden. Viele Gemeinden verstehen die 20-Prozent-Regel daher nicht als Obergrenze für die Eigenentwicklung, sondern schöpfen unabhängig hiervon die 20 Prozent durch Ausweisung von Neubauflächen aus und planen angebotsorientiert statt bedarfsgerecht.

- ▶ **Flächenintensive Bauformen:** Aufgrund der vergleichsweise moderaten Baulandpreise (z.B. im Stadtgebiet Mölln bis etwa 130,- Euro/m²) ist ein Trend zu kleineren Wohnbaugrundstücken nur bei Bauherren mit geringerem Haushaltseinkommen erkennbar. Flächensparende Bauformen werden selten gewählt, der Wunsch nach einem freistehenden Einfamilienhaus dominiert bei der Mehrzahl der Bauherren.
- ▶ **Hohe Infrastrukturkosten:** Die Kosten für die Aufrechterhaltung der regionalen Infrastruktur sind aufgrund der Weiträumigkeit der Region – in Teilbereichen leben weniger als 30 Einwohner pro km² – vergleichsweise hoch.
- ▶ **Naturräumliche Potenziale:** Der naturorientierte Tourismus in der wald- und seenreichen Landschaft der Region Mölln und die damit verbundenen Erwartungen an eine intakte und ungestörte Natur könnten zukünftig in Teilen der Region mit den Ansprüchen einer wachsenden Siedlungs- und Verkehrsfläche in Konflikt geraten.
- ▶ **Kleinteiliges und geringes Innenentwicklungspotenzial:** Klassische Brachflächen sind in der Region so gut wie nicht vorhanden. Die Flächenpotenziale im Bestand liegen vielmehr im Bereich der kleinteiligen Innenentwicklungspotenziale (Baulücken, Nachverdichtungspotenziale, aufgelassene innerörtliche landwirtschaftliche Betriebe) und sind insgesamt eher gering.
- ▶ **Geringes Problembewusstsein für Flächenkreislaufwirtschaft:** Der Handlungsdruck und das damit verbundene Problembewusstsein für die Reduzierung der Flächeninanspruchnahme sind in der Region bisher begrenzt. Zum einen bestehen kaum größere Brachflächen, zum anderen sind Freiflächen für potenzielle Flächenneuausweisungen im Umland von Mölln ausreichend und kostengünstig verfügbar.

Zudem ist die Nachfrage Flächen verbrauchender Gewerbeunternehmen begrenzt, und es stehen gleichzeitig am Markt umfangreiche, in den 1990er-Jahren ausgewiesene Gewerbeflächen zur Verfügung. Auch ist das Einwohnerwachstum in der Region eher moderat.



Abbildung 38:
Baugebiet Rudolf-Virchow-Straße:
Beispiel für verdichtete Einfamilienhausbebauung

Foto:
Stadtbauamt Mölln



Abbildung 39:
Baulückenkarte von Panten im Amt Nusse

Quelle:
Amt Nusse



Abbildung 40:
Innerörtliches Grundstück eines ehemaligen Landmaschinenhandels in Mölln

Foto:
Hans-Jürgen Warncke



4. Stadt Duisburg

Räumliche Lage der Planspielstadt und beteiligte Körperschaften

Die Stadt Duisburg mit ihren 503 664 Einwohnern (Stand: 12/2004) liegt an der Schnittstelle von Rheinschiene und Ruhrgebiet in einem der größten Agglomerationsräume Europas.

Das 233 km² große Oberzentrum wird stark durch Europas größten Binnenhafen geprägt und hat sich zu einem führenden Zentrum für Logistik, Distribution und Verkehrswirtschaft entwickelt. Neben der Funktion als Dienstleistungsstandort ist Duisburg nach wie vor ein bedeutendes industrielles Zentrum und gehört insbesondere zu den wichtigsten Standorten der Stahlerzeugung in Europa⁷².

Bevölkerungsentwicklung

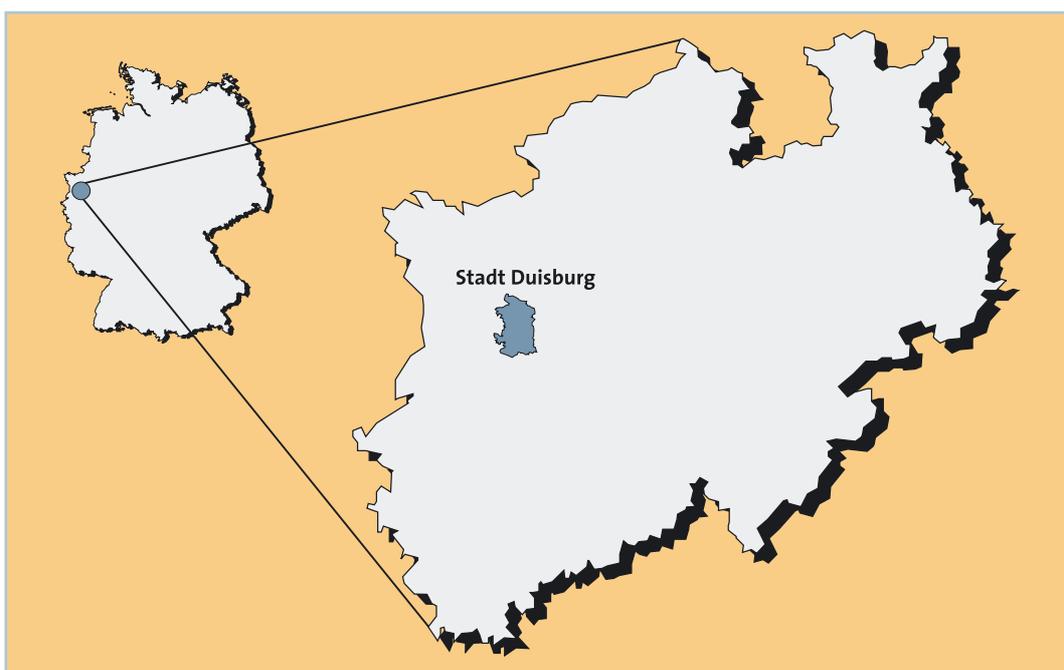
Trotz beachtlicher Erfolge im kontinuierlichen Strukturwandel und der Ansiedlung zahlreicher Dienstleistungs- und Logistikunternehmen wird sich in Duisburg aufgrund der anhaltenden Bevölkerungsverluste im Zuge des demografischen Wandels mittel- und langfristig der Schrump-

fungsprozess fortsetzen. Dies beeinflusst besonders den Wohnungsmarkt, die Infrastrukturentwicklung und den Bildungsbereich.

Nachdem Duisburg in den 1970er- und 1980er-Jahren durch groß- und kleinräumige Wanderungsbewegungen erhebliche Bevölkerungsverluste hinnehmen musste, hat sich die Bevölkerungszahl Ende der 1980er- bis Anfang der 1990er-Jahre durch den Zuzug aus dem Ausland und den neuen Bundesländern stabilisiert. Der Ausländeranteil lag in Duisburg 2003 mit ca. 16,5 Prozent deutlich über dem Landesdurchschnitt in NRW von 10,9 Prozent. Mitte der 1990er-Jahre wies die Stadt massive – insbesondere kleinräumige, also suburbanisierungsbedingte – Wanderungsverluste (besonders in den Kreis Wesel) auf, die in den letzten Jahren jedoch deutlich verringert werden konnten. Parallel dazu haben die natürlichen Bevölkerungsverluste aufgrund von Sterbefallüberschüssen kontinuierlich zugenommen.

Die Bevölkerungsvorausberechnung des Landesamtes für Datenverarbeitung und Statistik geht für Duisburg von einem Bevölkerungsrückgang um 9,25 Prozent von 2003 bis 2020 aus. Dies wird verbunden sein mit einem relativ massiven Alterungsprozess der Bevölkerung.

Abbildung 41:
Planspielstadt Duisburg



Quelle:
Deutsches Institut
für Urbanistik,
eigene Darstellung



links

Abbildung 42:
Duisburg: bedeutender
Logistikstandort

Foto:
Stadt Duisburg

rechts

Abbildung 43:
Hüttenwerk in Duisburg-
Marxloh

Foto:
Thomas Preuß

Wirtschaftliche Rahmenbedingungen in der Region

Mit dem größten Binnenhafen Europas 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 Stahlerzeugung in Europa. Im Rahmen der Innenentwicklung wurden zahlreiche Unternehmen in Duisburg neu angesiedelt bzw. verlagert, so dass ohne die Inanspruchnahme wertvoller Freiräume die Wirtschafts- und Branchenstruktur verbessert werden konnte.

Trotz hoher Arbeitsplatzverluste in den letzten Jahrzehnten sind in Duisburg nach wie vor viele Menschen (2002: 20 Prozent der Erwerbstätigen, Durchschnitt Ruhrgebiet 16,5 Prozent, Bundesdurchschnitt 20,6 Prozent) im **verarbeitenden Gewerbe** – insbesondere der Stahlindustrie – beschäftigt. Dabei dominiert eine großbetriebliche Struktur (2003: im Schnitt 247,6 Beschäftigte pro Betrieb im verarbeitenden Gewerbe, Ruhrgebiet 140,9, Bundesdurchschnitt 126,7). Die Wirtschaft weist demgegenüber eine signifikante „Mittelstandslücke“ auf. Die Arbeitslosigkeit liegt über dem Landes- und Bundesdurchschnitt, jedoch unterhalb des Niveaus des zentralen Ruhrgebietes.

Die hohen Belastungen des **Strukturwandels** in Duisburg in den 1990er-Jahren zeigen sich in einem geringen Wirtschaftswachstum. Das Bruttoinlandsprodukt ist zwischen 1991 und 2002 mit insgesamt +12,4 Prozent nicht nur gegenüber dem Landes- und Bundesdurchschnitt, sondern auch gegenüber dem Ruhrgebiet nur unterdurchschnittlich gewachsen⁷³.

Flächennutzung und -entwicklung

Das Siedlungs- und Verkehrsflächenwachstum seit 1990 bzw. 1993 liegt in Duisburg als Oberzentrum des Ballungskerns deutlich unterhalb des Landes- und Bundesdurchschnitts. Während Bahnflächen, Betriebsflächen und auch Gebäude- und Freiflächen für die gewerbliche Nutzung zurückgegangen sind, haben Gebäude und Freiflächen „sonstiger“ Nutzung, also besonders Sondergebiete, sowie „grüne“ Siedlungsflächen an Bedeutung gewonnen.

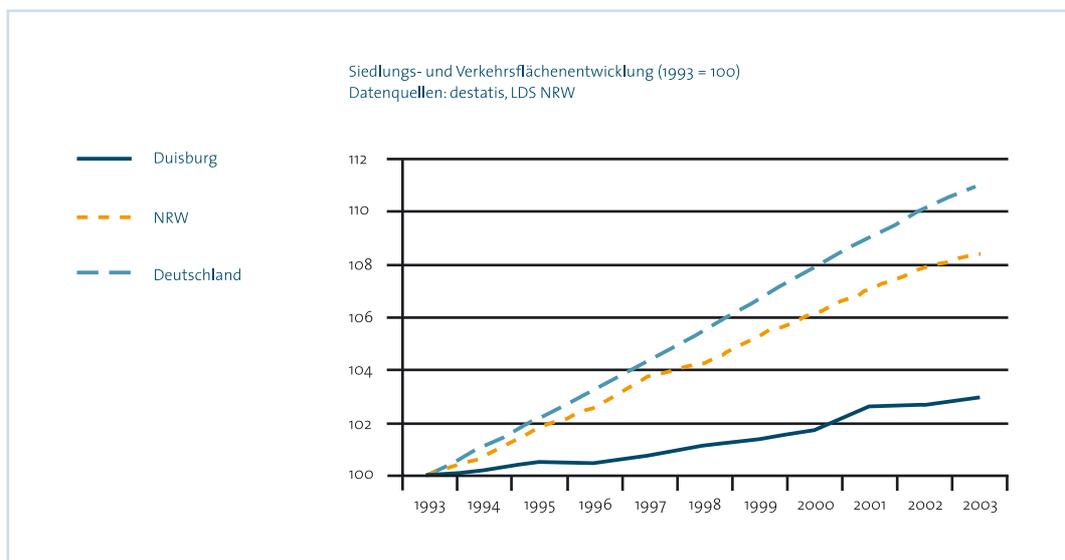
Seit den 1970er-Jahren vollzieht sich in Duisburg ein tiefgreifender Prozess wirtschaftlichen und räumlichen Strukturwandels. Hiermit im Zusammenhang stehen zahlreiche **erfolgreiche Vorhaben des Flächenrecyclings**. Nahezu alle größeren Gewerbeansiedlungen der vergangenen 20 bis 30 Jahre erfolgten auf Altstandorten der Montanindustrie oder der Bahn. Im Zeitraum von 1993

72 Vgl. Helmut Höffken, *Erfahrungen und Bedingungen für eine städtische Kreislaufwirtschaft – das Beispiel Duisburg*, in: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hrsg.), *ExWoSt-Informationen 25/2 „Fläche im Kreis“*, Bonn 2005, S. 20–22.

73 Vgl. Uwe Ferber und Peter Rogge, *Bericht zur Vor-Ort-Analyse in der Planspielstadt Duisburg, Leipzig 2005* (unveröffentlicht).



Abbildung 44:
Siedlungs- und Verkehrsflächenentwicklung in Duisburg (1993 = 100)



Quelle:
Statistisches Bundesamt, 2005, Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik NRW, 2005.

bis 2002 wurden ca. 77 Prozent der entwickelten gewerblichen Bauflächen durch Flächenrecycling realisiert. Neben der Reaktivierung neuer Gewerbeflächen auf Brachflächen wurden in Duisburg jedoch auch andere Nutzungsziele erreicht.

Im Folgenden seien nur einige **Beispiele erfolgreicher Innenentwicklung** genannt. Der Dienstleistungspark Innenhafen entstand auf dem ehemaligen Hafengelände mit historisch wertvollen Speicher- und Mühlengebäuden, die lange Zeit leer standen oder mindergenutzt wurden. Durch die Verknüpfung von Arbeiten, Wohnen, Kultur und Freizeit entstand ein Quartier mit neuen Standortqualitäten. Gegenüber der Speicherzeile mit Museen, Cafés und Restaurants befindet sich ein urbanes, von Grachten durchzogenes Wohnquartier. Die Nordseite des Innenhafens ist Standort für Dienstleistungsbetriebe des tertiären Sektors und beherbergt mit der „Marina Duisburg“ ein bedeutendes touristisches Angebot der Stadt Duisburg.

Abbildung 45:
Dienstleistungspark Innenhafen



Foto:
Stadt Duisburg

Abbildung 46:
Ehemaliges Stahlwerk: Landschaftspark Duisburg-Nord



Foto:
Stadt Duisburg

Ein weiteres herausragendes Beispiel für eine Flächenreaktivierung ist der Landschaftspark Duisburg-Nord, der auf einem rund 200 Hektar großen Areal räumlich zusammenhängender Industrie- und Zechenbrachen entwickelt wurde.

Flächenpotenziale in der Stadt

Der wirtschaftliche Strukturwandel und der Rückzug der Großindustrie aus der Fläche haben in Duisburg erhebliche raumstrukturelle Veränderungen hervorgerufen. Aktuell befinden sich im Stadtgebiet von Duisburg rund **350 Hektar Brachflächen**. Auf den kleineren und größeren Flächen

befanden sich Nutzungen, die teilweise Altlasten hinterlassen haben. Zum Teil handelt sich um Flächen größerer ehemaliger Gewerbe- und Industriebereiche, die eine eigene Erschließung erfordern. Neben größeren Brachflächen (montan)industrieller Vornutzung sind besonders im Duisburger Norden auch kleinteilige Brachflächen in gemischt genutzten Bereichen bzw. Gemengelagen vorhanden.

Duisburg verfügt über ausreichend **Wohnbauflächenreserven** sowohl auf Brachflächen als auch in Nachverdichtungspotenzialen und als Siedlungserweiterungen. Die relativ große Nachfrage und das (stadträumlich stark differenzierte) recht hohe Preisniveau führen zur Realisierung hoher baulicher Dichten. Insgesamt sind ca. 600 Hektar an Innenentwicklungsreserven für Wohn- und Gewerbeflächen erfasst, wobei zunehmend auch **kleinteiligere Brachflächen** in den Fokus rücken.

Zentrale Akteure einer Flächenkreislaufwirtschaft

In den vergangenen Jahrzehnten haben sich eine routinierte Praxis und ein differenziertes Akteurspektrum im Flächenrecycling herausgebildet. Neben öffentlichen Akteuren spielen große Flächeneigentümer, Wohnungsgesellschaften, private und öffentliche oder halböffentliche Entwickler (insbesondere die Landesentwicklungsgesellschaft Nordrhein-Westfalen) eine wesentliche Rolle. Daher waren an den Planspielen zur Flächenkreislaufwirtschaft neben Vertreterinnen und Vertretern der Stadtverwaltung (Stadtentwicklung, Umwelt) auch solche der Wirtschaftsförderung, der Immobilienwirtschaft und regionaler Institutionen (Regionalverband Ruhr) beteiligt. Hervorzuheben ist das große Interesse der **Großflächeneigentümer** mit umfangreichen Brachflächenportfolios an innovativen Lösungen für die Brachflächenmobilisierung.

Der andauernde Umbau der regionalen Institutionen im Ruhrgebiet in den vergangenen Jahren

hat zu einer gewissen Instabilität der regionalen Bezugsebene geführt.

Zentrale Anforderungen an eine stadregionale Flächenkreislaufwirtschaft

Die zentralen Anforderungen an eine Flächenkreislaufwirtschaft in Duisburg lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- ▶ *Strategie nachhaltiger Stadtentwicklung:* Die Stadt Duisburg beabsichtigt, die Stadtentwicklungsplanung in einem mehrstufigen Verfahren als „Strategie nachhaltiger Stadtentwicklung“ mit sektoralen und teilräumlichen Masterplänen (und im Anschluss der Fortschreibung des FNP) neu in Gang zu setzen⁷⁴.
- ▶ *Realisierung bedeutender Stadtentwicklungsprojekte:* Im Zusammenhang mit dem Stadtumbau bzw. der Wiedernutzung verfolgt die Stadt zentrale prioritäre Projekte:
 - ▶ unter dem Motto „Duisburg an den Rhein“ ist ein Bündel von Maßnahmen zur Attraktivitätssteigerung und Anbindung der Innenstadt an den Rhein als neuen Erlebnisraum für Duisburg zusammengefasst. Als erster Baustein der langfristig angelegten Entwicklungsstrategie gilt die Planung für den Rheinpark Hochfeld, eine ca. 52 Hektar große ehemalige Industriefläche am Rheinufer.
 - ▶ Ein Masterplan für den Emscher Landschaftspark, einen ost-west-orientierten Grünzug von Unna bis nach Duisburg, sieht für das Stadtgebiet von Duisburg ein grünes Entwicklungsband bis zum Rhein vor.



Abbildung 47:
Rheinufer in Duisburg

Foto:
Stadt Duisburg

74 Vgl. Helmut Höffken und Peter Rogge, *Integrierte Stadtentwicklungsplanung und kommunaler Grundstücksfonds als Kernelemente der Flächenkreislaufwirtschaft in Duisburg*, in: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hrsg.), *ExWoSt-Informationen 25/3 „Fläche im Kreis“*, Bonn 2006, S. 18–19.



- **Stadtumbau:** Für die Bewältigung der zukünftigen Herausforderungen des wirtschaftlichen Strukturwandels sowie des demografischen Wandels und des Stadtumbaus bzw. der Stadt-

Abbildung 48:
Schacht 2/5 in Duisburg-Marxloh



Quelle:
Stadt Duisburg

Abbildung 49:
Halde Lohmannsheide in Duisburg-Baerl



Quelle:
Stadt Duisburg

Abbildung 50:
Ausbesserungswerk und Rangierbahnhof Wedau



Quelle:
Stadt Duisburg

erneuerung ist Flächenrecycling gegenwärtig und in Zukunft eine zentrale Aufgabe der Stadtentwicklung, die die Innenentwicklung mit höchster Priorität voranbringt. Zum Prinzip der Flächenkreislaufwirtschaft im Rahmen einer nachhaltigen Stadtentwicklung besteht letztlich keine Alternative. In einem integrierten Gesamtkonzept im Rahmen des Stadtumbaus sollen zu den Themen Wohnen, Umwelt, Freizeit/Kultur, Bildung, Wirtschaft und Verkehr/Infrastruktur die räumlichen und sektoralen Ziele für das gesamte Stadtgebiet festgelegt werden.

- **Regionales Überangebot an Gewerbeflächen:** Die Stadt verfolgt das Ziel, Gewerbegebiete weitestgehend nur noch auf Recyclingflächen zu entwickeln. Ein in der Region bestehendes Überangebot von Gewerbeflächen und ein damit einhergehend geringes Preisniveau erschweren die Mobilisierung von Duisburger Brachflächen für gewerbliche Zwecke.
- **Beseitigung von Mobilisierungshemmnissen bei Brachflächen:** Bei zahlreichen Brachflächen bestehen Mobilisierungshemmnisse seitens der Eigentümer (überzogene Preisvorstellungen und Buchwerte, fehlendes Entwicklungsinteresse aufgrund faktisch negativer Grundstückswerte, geringe wirtschaftliche Leistungsfähigkeit), durch Lagenachteile (u.a. immissionsrechtliche Probleme in Gemengelagen) und in Form eines hohen Altlastensanierungsaufwands.
- **Entwicklung größerer Brachflächen:** 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. Betroffen sind z.B. die Flächen Schacht 2/5 in Duisburg-Marxloh (ca. zwölf Hektar große ehemalige Zechenbrache in der Nähe eines großen Industriekomplexes der Stahlindustrie), Halde „Lohmannsheide“ in Duisburg-Baerl (ca. zehn Hektar große Bergbauhalde direkt an der Stadtgrenze zu Moers) und Bahnflächen in Duisburg-Wedau (ca. 96 Hektar großes Areal, das nach Schließung eines DB-Ausbesserungswerkes für neue Nutzungskonzepte zur Verfügung steht).

5. Planungsregion Nordthüringen

Räumliche Lage der Planspielregion und beteiligte Körperschaften

Die Landkreise Eichsfeld, Kyffhäuserkreis, Nordhausen und Unstrut-Hainich-Kreis sowie die Städte Mühlhausen/Th., Nordhausen, Sondershausen, Bad Langensalza, Heilbad Heiligenstadt und Leinefelde-Worbis bilden die Regionale Planungsgemeinschaft Nordthüringen. Nordthüringen ist eine von vier Planungsregionen Thüringens. Die Region besteht aus insgesamt 226 Kommunen mit durchschnittlich weniger als 2 000 Einwohnern.

Die Region ist durch geringe Wertschöpfung in Kombination mit hoher Arbeitslosigkeit und stark schrumpfender Bevölkerung gekennzeichnet. In der 3 661 km² großen Planungsregion leben 413 902 Einwohner (2003). Mit durchschnittlich 113 Einwohnern je km² ist die Region vergleichsweise dünn besiedelt.

Die Entwicklungsdynamik von Wirtschaft und Bevölkerung ist in der Region relativ stark ausdifferenziert: Während der Landkreis Eichsfeld sich recht stabil entwickelt, sind Schrumpfungsprozesse besonders in den Landkreisen Nordhausen und Kyffhäuser stark ausgeprägt.

Die Region ist raumordnerisch dem ländlichen Raum zugeordnet, Verdichtungsansätze sind in den „Stadt- und Umlandräumen“ Mühlhausen und Nordhausen vorhanden. Diese beiden Städte sind als Mittelzentren mit oberzentraler Teilfunktion auch die zentralen Orte höchster Stufe in der Region, über ein eigenes Oberzentrum verfügt die Region nicht⁷⁵.

Naturräumlich hat Nordthüringen Anteil an den Mittelgebirgen Harz und Kyffhäuser sowie südlich davon am Thüringer Becken. Die wichtigsten Landschaftsräume sind Südharz, Kyffhäuser, Hainleite, das Eichsfeld und der Nationalpark Hainich als großes zusammenhängendes Waldgebiet im Südwesten der Region.

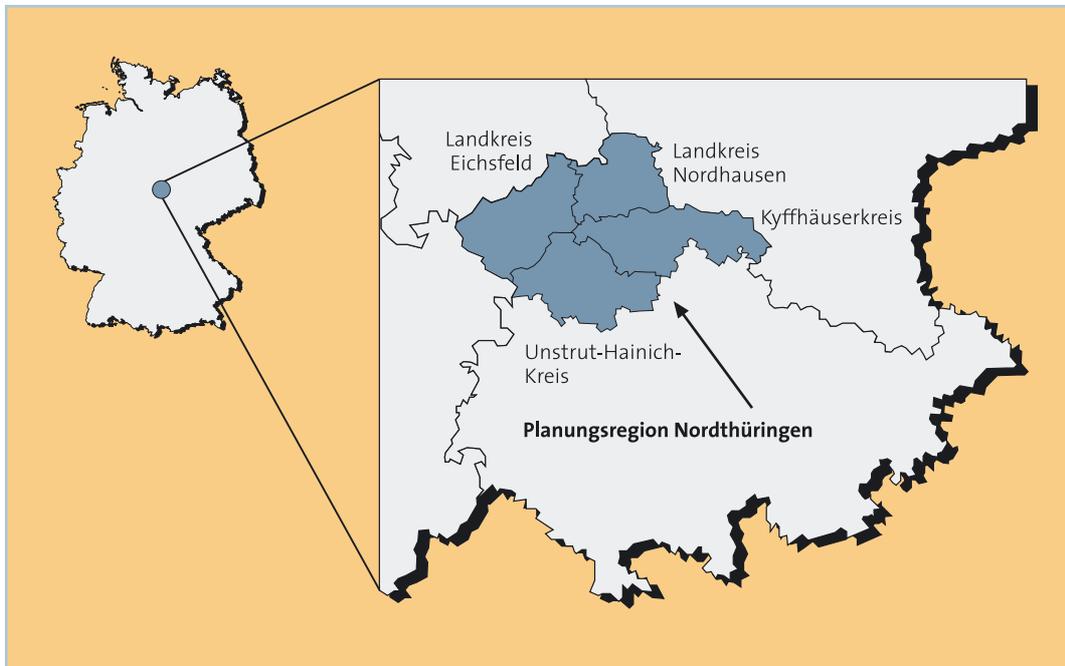


Abbildung 51:
Planspielregion und beteiligte Gebietskörperschaften

Quelle:
Deutsches Institut für Urbanistik, eigene Darstellung

⁷⁵ Vgl. Uwe Ferber und Peter Rogge, Bericht zur Vor-Ort-Analyse in der Planungsregion Nordthüringen, Leipzig 2005 (unveröffentlicht).



Bevölkerungsentwicklung

Die Region Nordthüringen hat zwischen 1989 und 2003 in 14 Jahren ca. 14,5 Prozent ihrer Bevölkerung verloren. Für den Zeitraum 2004 bis 2020 sind in 17 Jahren nach der aktuellen Bevölkerungsprognose des Thüringer Statistischen Landesamtes weitere Bevölkerungsverluste von 12,8 Prozent zu erwarten. Der starke Bevölkerungsrückgang setzt sich damit in der Region kaum gebremst fort. Dabei werden Wanderungsverluste zunehmend von natürlichen Bevölkerungsverlusten überlagert, bleiben aber auf überdurchschnittlich hohem Niveau.

Innerhalb der Region ergeben sich dabei erhebliche Unterschiede: während der (stark katholisch geprägte) Landkreis Eichsfeld überproportionale Geburtenraten und eine entsprechend junge Bevölkerung aufweist, so dass die natürliche Bevölkerungsentwicklung bis 2020 noch relativ ausgeglichen verlaufen wird, wirken sich in den Landkreisen Nordhausen und Kyffhäuser überalterte Bevölkerungsstrukturen (in Folge hoher Wanderungsverluste seit 1990) in stark negativen natürlichen Bevölkerungsentwicklungen bis 2020 aus. Im ländlichen Kyffhäuserkreis mit seiner besonders hohen Arbeitslosigkeit geht die Bevölkerungsprognose darüber hinaus von einer zusätzlichen sehr starken Abwanderungstendenz aus, so dass dort insgesamt mit Bevölkerungsverlusten von 18,2 Prozent zwischen 2003 und 2020 gerechnet wird.

Wirtschaftliche Rahmenbedingungen in der Region

Der Anfang der 1990er-Jahre eingestellte Kalibergrubebau hat die Region in rund 100 Jahren stark geprägt und stellt sie heute vor eine Vielzahl von Problemen unter anderem in Form von Kalihalde und Grubenhohlräumen. Ganze Industriezweige wie Fahrzeugbau, Textilindustrie, Mikroelektronik und Bergbau haben im Strukturwandel nach 1990 ihre Bedeutung verloren. Mit diesem Prozess war und ist das **Freisetzen von immensen Flächenpotenzialen** verbunden.

Nordthüringen weist einen hohen – und wachsenden – **Auspendlerüberschuss** (ca. 27 600 Personen im Jahr 2001) insbesondere nach Niedersachsen und Hessen (besonders Landkreis Eichsfeld), aber auch nach Erfurt (besonders Kyffhäuserkreis) auf. Die Arbeitsplatzziffer (prozentualer Anteil der in der Region arbeitenden an den in der Region wohnenden sozialversicherungspflichtig beschäftigten Arbeitnehmern) betrug 1996 85,6 Prozent und sank 2001 auf 81,5 Prozent⁷⁶.

Entsprechend liegt die **Arbeitslosigkeit** der Gesamtregion relativ deutlich über dem Schnitt Thüringens und weist innerhalb der Region große Unterschiede auf. In der Tendenz nimmt die Arbeitslosigkeit mit wachsender Entfernung zu den Pendlerzielen in Niedersachsen und Hessen zu. Während die Quote im Bereich der Geschäftsstelle Heiligenstadt (westliches Eichsfeld) des Agenturbezirks Nordhausen im März 2005 15,9 Prozent betrug und damit klar unter dem Thüringer Durchschnitt von 19,2 Prozent lag, betrug sie im Bereich der Geschäftsstelle Artern im östlichen Kyffhäuserkreis 27,3 Prozent, was einen „Spitzenwert“ auch im ostdeutschen Kontext darstellt.

Die hohe Arbeitslosigkeit und der geringe Besatz mit Arbeitsplätzen resultieren aus Defiziten der Wirtschaftsstruktur besonders im Industriebesatz (vor allem im Landkreis Nordhausen und im Kyffhäuserkreis) und der Finanz- und Unterneh-

Abbildung 52:
Kalihalde Menteroda:
Der Bergbau hat
die Region in rund
100 Jahren stark geprägt



Foto:
Regionale Planungsgemeinschaft Nordthüringen

⁷⁶ Vgl. Regionale Planungsgemeinschaft Nordthüringen (Hrsg.), *Pendlerverflechtungen in Nordthüringen*, bearb. von Prof. Dr. Usbeck – Büro für Stadt- und Regionalentwicklung, Sondershausen 2004.

mensdienstleistungen. Entsprechend sind – neben partiell der Landwirtschaft – die Bauwirtschaft sowie die öffentlichen und privaten Dienstleistungen in ihren Beschäftigtenanteilen in der Region überrepräsentiert.

Die **rapiden Arbeitsplatzverluste**, besonders im Kalibergbau und Teilen der Industrie, Anfang der 1990er-Jahre (innerhalb des Jahres 1992 verlor die Region knapp 60 Prozent der Arbeitsplätze in Bergbau und verarbeitendem Gewerbe) konnten bisher nicht ausgeglichen werden. Von den neu gebauten Autobahnen A 38 und A 71, die die Planungsregion in Ost-West-Richtung bzw. Nord-Süd-Richtung durchqueren, werden neue Impulse für die Ansiedlung von Gewerbe und Industrie erwartet⁷⁷. Offen ist, wie sich die Fertigstellung der Ost-West-Verbindung der A 38 und der Nord-Süd-Verbindung der A 38 und der A 71 auf die Wirtschafts- und Tourismusentwicklung in Nordthüringen, insbesondere auf die bestehenden Flächenangebote und Infrastrukturen, auswirkt.

Die Region ist nicht in das ICE/IC-Netz der Bahn integriert.



Abbildung 53:
Bundesautobahn-Neubau
als Standortfaktor

Foto:
Ariane Ruff

Flächennutzung und -entwicklung

Während die Siedlungs- und Verkehrsfläche 1993–2001 in Thüringen insgesamt um 11,2 Prozent zunahm, lag der Wert für die Planungsregion Nordthüringen mit dem geringsten Zuwachs mit 6,77 Prozent auf einem Niveau von nur ca. 60 Prozent des Landesmittels und auch deutlich unter der Zuwachsrate auf Bundesebene von ca. 9,0 Prozent im selben Zeitraum. Im für den betrachteten Zeitraum besonders im Kontext der neuen Bundesländer **ungewöhnlich geringen Flächenzuwachs** spiegelt sich die wirtschaftliche Struktur- und Wachstumsschwäche des Raumes wider. Das

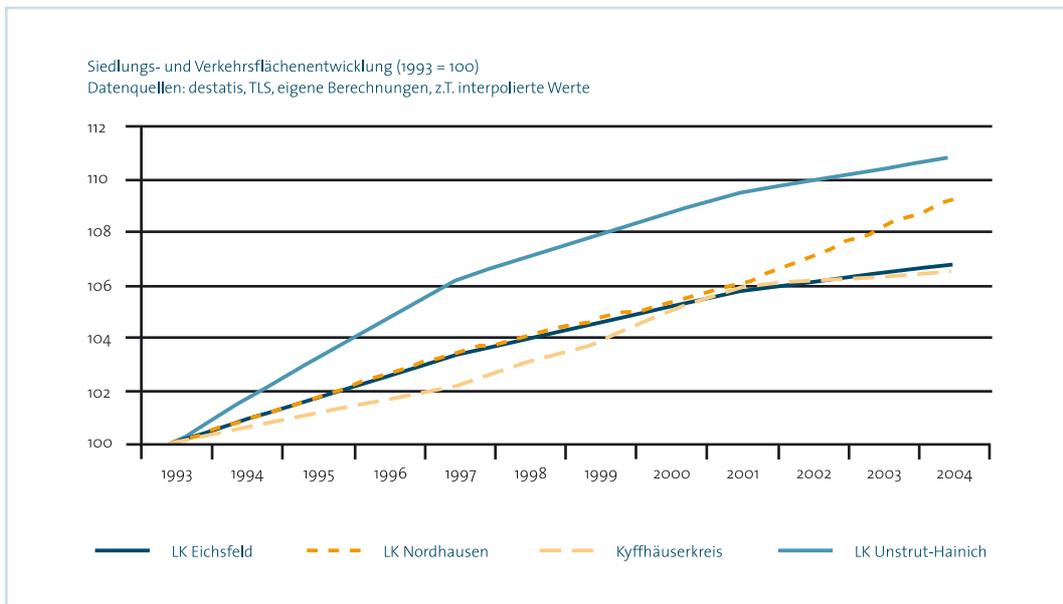


Abbildung 54:
Siedlungs- und Verkehrsflächenentwicklung in der Region Nordthüringen (1993 = 100)

Quelle:
Thüringer Landesamt für Statistik, Flächen nach Art der tatsächlichen Nutzung nach Kreisen 2004, Erfurt 2005, www.tls.thueringen.de

77 Detlef Pajonk und Ariane Ruff, Durchführung von Planspielen zur Flächenkreislaufwirtschaft in der Planungsregion Nordthüringen, in: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hrsg.), ExWoSt-Informationen 25/2 „Fläche im Kreis“, Bonn 2005, S. 23–25.



geringere Flächenwachstum ist dabei wesentlich Resultat einer unterdurchschnittlichen Entwicklung in den 1990er-Jahren. Seit 1997 verläuft die Flächenentwicklung in der Region weitgehend parallel zu der auf Ebene des Freistaates Thüringen.

Innerhalb der Region ist die höchste Flächenzunahme im Landkreis Unstrut-Hainich zu verzeichnen, die geringste Flächeninanspruchnahme im Eichsfeld und im Kyffhäuserkreis. Die problematische wirtschaftliche Situation und der Bevölkerungsrückgang äußern sich zunehmend in längerfristig untergenutzten Gewerbegebieten auf der „grünen Wiese“ und in Form von perforierten Wohnsiedlungen am Stadtrand sowie in Streulagen. Die vorhandenen Gewerbegebiete in der Region sind nur zu ca. 60 bis 70 Prozent ausgelastet und decken den mittelfristigen Bedarf weitgehend ab.

Flächenpotenziale in der Region

Nordthüringen verfügt über einen erheblichen Brachflächenbestand und über erhebliche Baulandreserven besonders in bestehenden Gewerbegebieten. Hinzu kommen – im städtischen Kontext – relevante Rückbauflächen im Stadtumbau. Es ist allgemein akzeptiert, dass ein relevanter Teil

der Brachflächen dauerhaft nicht baulich nutzbar sein wird. **Zwischennutzung/Zwischengestaltung** zur Missstandsbehebung oder die dauerhafte **Renaturierung** von Brachflächen sind damit eine wichtige Aufgabe der Flächenkreislaufwirtschaft im regionalen Kontext.

Parallel führen die neu gebauten Autobahnen A 38 und A 71 zu veränderten Standortstrukturen in der Region, so dass trotz quantitativ großer Gewerbeflächenreserven die **Entwicklung qualitativ hochwertiger Industrie- und Gewerbebestände** in gewissem Umfang zur Neuinanspruchnahme von Fläche führen wird.

Ergebnisse aus der **landesweiten Brachflächen-erfassung** in Thüringen dokumentieren für die Planungsregion Nordthüringen ca. 845 brachliegende Flächen⁷⁸. Dazu zählen neben den Gewerbe- und Industriebrachen zunehmend ungenutzte bzw. leer stehende Wohnungen und Häuser sowie Gemeinbedarfsflächen und -gebäude auf-gegebener Nutzung (Kindergärten, Schulen, Krankenhäuser usw.), deren prozentualer Anteil in Zukunft aufgrund der demografischen Entwicklung (anhaltend hohe Abwanderungsrate junger Menschen und fortschreitende Überalterung insgesamt) steigen wird.

In Thüringen insgesamt wurde 2002 ein **Wohnungsleerstand** von 119 500 Wohneinheiten bzw. rund 10,2 Prozent ermittelt, wobei von einem strukturellen Wohnungsleerstand von 60 000 bis 80 000 Wohneinheiten ausgegangen wird⁷⁹. Der Verband der Thüringer Wohnungswirtschaft gibt die Leerstandsquote in seinen Beständen 2002 mit rund 15 Prozent an. Insgesamt stellen sich die Wohnungsleerstände dabei bislang überwiegend als Problem der Städte und weniger des ländlichen Raumes dar. Obwohl für Nordthüringen keine flächendeckenden Aussagen zum Wohnungsleerstand vorliegen, wird von geringeren Leerstandszahlen als im Landesdurchschnitt ausgegangen, allerdings bei teils räumlich durchaus erheblichen Problemen.

Abbildung 55:
Freifläche nach Wohnungsrückbau in Nordhausen



Foto:
Ariane Ruff

⁷⁸ Vgl. Landesentwicklungsgesellschaft Thüringen mbH, *Zwischenbericht zur landesweiten Brachflächenerfassung, Erfurt 2005 (unveröffentlicht)*.

⁷⁹ Vgl. Thüringer Ministerium für Bau und Verkehr, *Landesentwicklungsbericht 2004, Erfurt 2004, S. 64*.

Zentrale Akteure einer Flächenkreislaufwirtschaft

Das Akteurspektrum ist – angesichts schwacher Bodenmärkte mit entsprechend geringem Preisniveau – insgesamt **stark öffentlich dominiert**. Die Bezugsebene der Planungsregion ist dabei relativ schwach ausgeprägt. Von großer Bedeutung für die Flächenkreislaufwirtschaft sind die Landesentwicklungsgesellschaft Thüringen sowie weitere privatwirtschaftlich organisierte Akteure in öffentlichem Eigentum, insbesondere als Flächenentwickler und Treuhänder des Sondervermögens Konversionsflächen.

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. Von der Regionalen Planungsstelle und der Fachhochschule Nordhausen wurde im Zusammenhang mit den Planspielen ein Arbeitskreis mit Vertreterinnen und Vertretern aus öffentlichen Verwaltungen und halböffentlichen Gesellschaften (Entwicklungsgesellschaft Südharz Kyffhäuser, Landesentwicklungsgesellschaft Thüringen) initiiert, der sich mit Fragen der Flächenentwicklung befasst.

Im Rahmen eines Modellvorhabens der Raumordnung (MORO) wurde das Städtetz SEHN („Südharz-Eichsfeld-Hainich-Netz“ mit Nordhausen, Sondershausen, Leinefelde-Worbis, Bad Langensalza, Heilbad Heiligenstadt) entwickelt. Eine spezifische Form interkommunaler Kooperation ist der Städtebund Nordhausen-Sondershausen, der in erster Linie einen fachlichen Austausch über stadtentwicklungsrelevante Themen betreibt. Um den Verlust des Mittelzentrum-Status abzuwenden, haben sich die Städte Leinefelde und Worbis sowie drei weitere Kommunen zur Stadt Leinefelde-Worbis zusammengeschlossen.

Obwohl eine gute Vernetzung der öffentlichen Akteure in der Region besteht, führen die räum-



Abbildung 56:
Wohnungsleerstand in
Nordhausen-Ost

Foto:
Ariane Ruff

lichen Disparitäten in der großen Planungsregion zum Fehlen einer gemeinsamen Identifizierung mit der Gesamtregion. Dies hat negative Folgen insbesondere in der Außendarstellung der regionalen Stärken und Ressourcen Nordthüringens.

Zentrale Anforderungen an eine stadregionale Flächenkreislaufwirtschaft

In der Planungsregion Nordthüringens bestehen folgende zentrale Anforderungen an eine Flächenkreislaufwirtschaft⁸⁰:

- ▶ *Akzeptanz für Flächenkreislaufwirtschaft:* Es sind Strategien und Argumente erforderlich, um Flächenrecycling auf kommunalpolitischer Ebene überzeugend zu verankern und politisch interessant zu machen.
- ▶ *Enorme Potenziale für Rückbau, Zwischennutzung und Renaturierung:* In Nordthüringens bestehen über die Brachflächenpotenziale hinaus erhebliche Baulandreserven in nach 1990 neu erschlossenen Gewerbe- und Wohnbaugebieten. Hinzu kommen relevante Rückbauflächen im Stadtumbau, die einer neuen Nutzung zugeführt werden müssen. Ein erheblicher Teil dieser Flächen wird dauerhaft nicht baulich nachnutzbar sein. Zwischennutzungen zur Missstandsbehebung und Imageverbesserung sowie die dauerhafte Renaturierung von Brachflächen sind damit eine wichtige Aufgabe der Flächenkreislaufwirtschaft in der Region.

⁸⁰ Detlef Pajonk und Ariane Ruff, Chancen, Potenziale und Hemmnisse einer nachhaltigen Flächennutzung in einer schrumpfenden Region, in: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hrsg.), ExWoSt-Informationen 25/3 „Fläche im Kreis“, Bonn 2006, S. 20–21.



- ▶ *Räumliche Steuerung der Flächenausweisung und Konzentration auf den Bestand:* Das Hauptziel der Regionalplanung bei der Steuerung der Flächeninanspruchnahme sind die Entwicklung der Wohnbauflächen im Bestand sowie die Stärkung und Konzentration von Gewerbegebieten in den Zentralen Orten und Siedlungsschwerpunkten entsprechend den Vorgaben im Landesentwicklungsplan aus dem Jahr 2004. Für eine restriktive Steuerung der Siedlungsentwicklung werden verbindliche Vorgaben im Rahmen der Regionalplanung für notwendig erachtet, zugleich sind informatorische Instrumente im Sinne eines Siedlungsflächenmonitorings und regionalen Brachflächenmanagements weiterzuentwickeln.
- ▶ *Intelligentes Flächenmanagement und Stadtumbau:* Um insbesondere die Qualität der Flächeninanspruchnahme zu verbessern, bedarf es unter anderem der Wiederherstellung der ökologischen Bodenfunktionen durch Entsiegelung und Renaturierung sowie der Image- und Standortverbesserung des Innenbereichs der Städte und Gemeinden durch Brachflächenrecycling und -revitalisierung. Im Rahmen eines intelligenten Flächenmanagements sind Brachflächen zu beräumen, gegebenenfalls bei Bedarf zu revitalisieren oder auch zu renaturie-

ren. Ziel sollte die Mobilisierung von Flächenpotenzialen zur Innenentwicklung (Brachflächen, Baulücken) und zur qualitativen Aufwertung von Siedlungsbereichen sein. Hierfür sind neben Städtebaufördermitteln des Bundes und des Landes verstärkt Mittel des Stadtumbau-Ost-Programms für Rückbau- und Aufwertungsmaßnahmen erforderlich.

- ▶ *Auswirkungen neuer Verkehrsinfrastruktur auf bestehende Gewerbestandorte:* Der Neubau der Autobahnen A 38 und A 71 führt zu veränderten Standortstrukturen in der Region, so dass trotz großer bestehender Gewerbeflächenreserven qualitativ hochwertige Industrie- und Gewerbestandorte entlang der A 38 und A 71 neu entwickelt werden. Damit stellt sich die Frage der Rückentwicklung einzelner überdimensionierter, qualitativ minderwertiger und somit nicht marktfähiger Gewerbestandorte. Insgesamt wird eine regionale Marketingstrategie für den Wirtschaftsraum Nordthüringen für erforderlich gehalten.
- ▶ *Vervollständigung und Qualifizierung von Flächenpotenzialdaten:* Nach den Ergebnissen der bisherigen landesweiten Brachflächenerfassung verfügt die Region über einen erheblichen Brachflächenbestand. Die Weiterführung der Brachflächenerfassung ist jedoch ungeklärt. Es besteht die Herausforderung, den erfassten Datenbestand zu analysieren, zu visualisieren und zu bewerten, um daraus Handlungsstrategien im Umgang mit diesen Flächenpotenzialen zu entwickeln.
- ▶ *Finanzknappheit der Kommunen:* Neben Blockaden von Flächeneigentümern, überzogenen Kaufpreisvorstellungen, teilweise dem Vorliegen von Altlasten oder verbesserungsfähigen Verfahrensabläufen stellen die fehlenden Haushaltsmittel der Gemeinden ein wesentliches Hemmnis der Brachflächenrevitalisierung dar. Eine Ko-Finanzierung von erforderlichen Investitionen in die Brachflächenaufbereitung bzw. Zwischenfinanzierungen sind für viele Gemeinden nicht möglich.

Abbildung 57:
Abriss eines Wohnhauses
in Nordhausen



Foto:
Ricky Bierig/Ariane Ruff

Anhang C

Einschätzungen flächenrelevanter Akteursgruppen zur Flächenkreislaufwirtschaft

1. Befragung in den Planspielregionen

Im Forschungsfeld „Fläche im Kreis“ wurden im Frühjahr 2005 ausgewählte Akteure aus den Planspielregionen zu verschiedenen Aspekten der Flächenkreislaufwirtschaft befragt. Hierzu zählten Vertreterinnen und Vertreter aus Kommunalverwaltung und -politik, kommunalen und regionalen Verbänden, Immobilienwirtschaft, Industrie und Gewerbe, Umwelt- und Naturschutzverbänden, Grundeigentümer sowie Immobilienentwickler und -finanzierer. Mit der Befragung wurden im Vorfeld der Planspiele das Erfahrungswissen eines weiten Kreises von Akteuren der Flächenkreislaufwirtschaft erschlossen sowie Kenntnisse über die Steuerung der Flächennachfrage und über die Wirkung von Instrumenten gewon-

nen. Darüber hinaus wurden die Einstellung und das Problembewusstsein maßgeblicher Akteure zum Thema Flächenkreislaufwirtschaft ermittelt⁸¹.

Mittels einer **schriftlichen Befragung** in den fünf Planspielregionen wurden 212 Personen aus unterschiedlichen Akteursgruppen angesprochen, von denen 114 Personen (54 Prozent) antworteten. Über alle Regionen hinweg war die Akteursgruppe Politik/Bürgermeister am häufigsten vertreten (28 Personen). In geringstem Umfang beteiligt waren Personen aus Umweltverbänden oder -verwaltungen (neun Personen). Eine Reihe von Antwortenden konnte keiner der bestehenden Gruppen zugeordnet werden (13 Personen).

Innerhalb der Planspielregionen ergab sich ein differenziertes Bild der Häufigkeit der beteiligten Akteursgruppen. So waren unter den Antwortenden aus den Planspielregionen Stuttgart und Mölln überdurchschnittlich viele Vertreterinnen und Vertreter aus der Akteursgruppe Politik/Bürgermeister. In Duisburg dagegen waren die

Befragte Akteursgruppe	Anzahl der Antworten	
	absolut	in Prozent
Planungs- und Bauabteilungen	17	14,9
Wirtschaftsförderung und IHK	17	14,9
Politik, Bürgermeister	28	24,6
Immobilienwirtschaft, Banken, Wohnungsbaugesellschaften	13	11,4
Umweltverbände und -abteilungen	9	7,9
Übergeordnete Planung	17	14,9
Sonstige	13	11,4
Gesamt	114	100

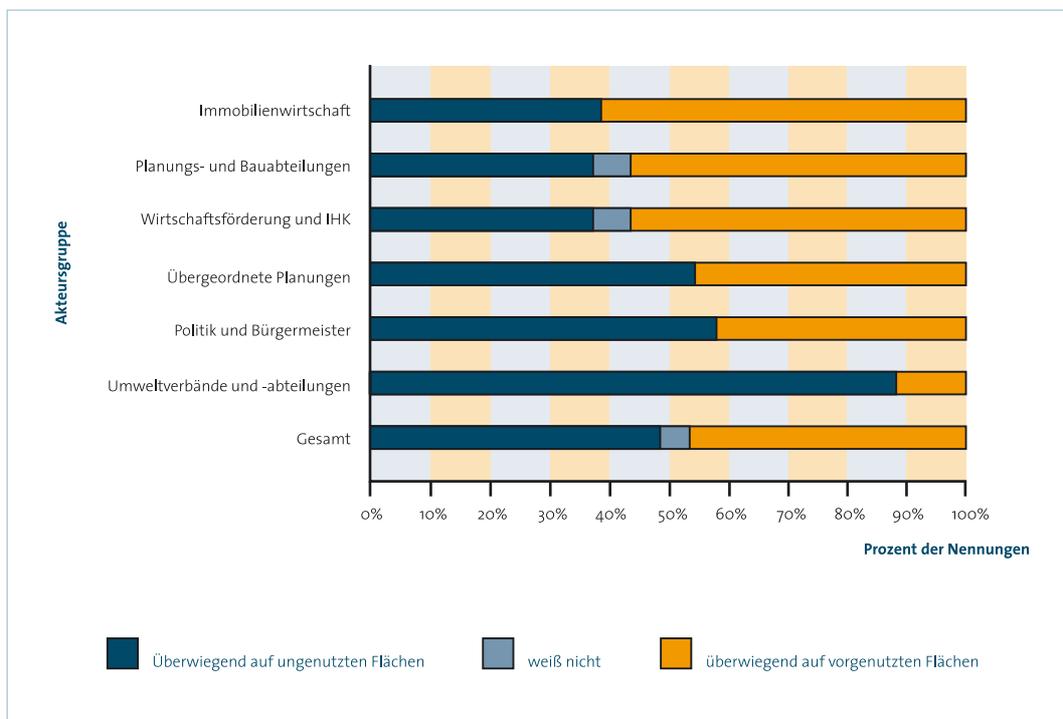
Tabelle 14:
Verteilung der Antworten auf Akteursgruppen

Quelle:
Jekel (2006)

⁸¹ Gregor Jekel, *Auswertung einer Akteursbefragung in den Planspielregionen des ExWoSt-Forschungsfelds „Fläche im Kreis“ im Frühjahr 2005, Berlin 2006 (Deutsches Institut für Urbanistik; unveröffentlicht).*



Abbildung 58:
Einschätzung der zukünftigen Entwicklung von Siedlungsflächen nach Akteursgruppen



Quelle:
Jekel (2006)

privatwirtschaftlichen Akteure stark vertreten. In der Planspielregion Rheinhessen-Nahe war die Akteursgruppe der übergeordneten Planung am stärksten vertreten. In der strukturschwachen Planungsregion Nordthüringen beteiligten sich überdurchschnittlich viele Personen aus der Wirtschaftsförderung und der IHK. Die Antworten aus den Planspielregionen müssen darüber hinaus auch im Zusammenhang mit den jeweiligen regionsspezifischen Besonderheiten und Wachstumsdynamiken betrachtet werden.

Die Befragungsergebnisse erheben nicht den Anspruch der Repräsentativität, vielmehr stellen sie eine Momentaufnahme von Einstellungen und Bewertungen von ausgewählten Akteuren aus den Planspielregionen dar.

2. Regionen übergreifende Ergebnisse der Befragung

2.1 Akteursgruppen übergreifende Aussagen zur Flächenkreislaufwirtschaft

Im Folgenden werden Aussagen zur Flächenkreislaufwirtschaft wiedergegeben, die auf Grund

der Häufigkeit ihrer Nennung in allen Akteursgruppen als zentrale Einschätzungen des gesamten Spektrums der am Flächengeschehen beteiligten Akteure in den fünf Planspielregionen gelten können.

a) Ziele der Flächenkreislaufwirtschaft

Mit den Grundzügen der Flächenkreislaufwirtschaft waren die Befragten aller Akteursgruppen überwiegend vertraut. Große Zustimmung erfahren die wesentlichen Ziele der Flächenkreislaufwirtschaft: die generelle Reduzierung der Neuausweisung von Siedlungsflächen in der Region und die vorrangige Inanspruchnahme bereits vormals genutzter, jedoch leer stehender oder unterausgelasteter Flächen (z.B. auf Brachflächen, Baulücken, minder genutzten Flächen) bis zum Jahr 2020.

Als Gründe für die Notwendigkeit, die Ziele der Flächenkreislaufwirtschaft zu unterstützen, gelten mehrere wesentliche Erfordernisse: die Aufrechterhaltung vorhandener Infrastrukturen bei rückläufiger Bevölkerung, der Erhalt und die Schaffung von Frei- und Erholungsflächen und

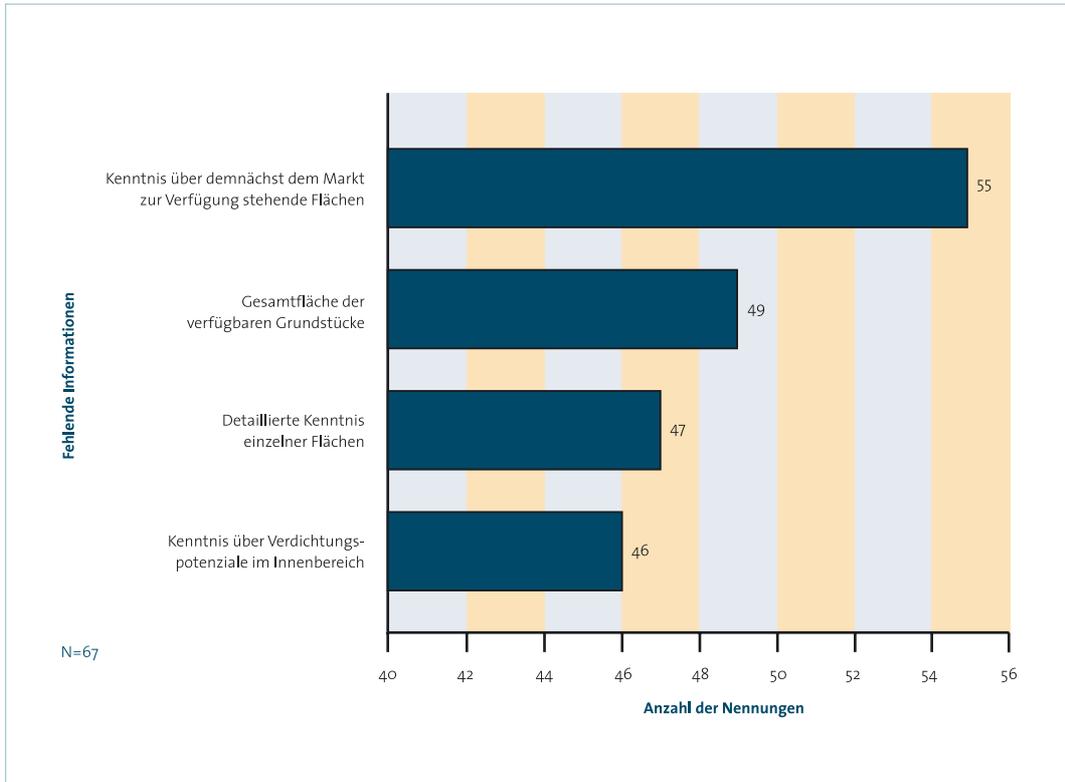


Abbildung 59:
Fehlende Informationen bezüglich der Siedlungsflächenpotenziale im Innenbereich

Quelle:
Jekel (2006)

die Förderung der Innenstadt als Mittel zur Verhinderung der sozialen Segregation in den Städten. Seltener wurden Renditeüberlegungen, baukulturelle oder bauästhetische Gründe bzw. Nachfragerückgänge nach neu bebauten Flächen genannt.

Wichtige Argumente, die gegen ein Erreichen der Ziele der Flächenkreislaufwirtschaft sprechen, betreffen das Geschehen auf den Immobilienmärkten: die Ausrichtung der Nachfrage auf Neuausweisungsflächen, das Flächenangebot (an Neuausweisungsflächen) als wichtiger Faktor im Standortwettbewerb der Regionen und partiell auch die Gefahr, eine Verknappung des Flächenangebots könnte zu einer Erhöhung der Grundstückspreise führen. Vereinzelt wurde auch darauf verwiesen, dass es einen Nachholbedarf bei der Flächenausweisung gibt.

Unterschiede zwischen den Akteursgruppen zeigen sich bei der Einschätzung, ob sich die Flächeninanspruchnahme zukünftig überwiegend auf ungenutzten oder auf vormals genutzten Flächen vollziehen wird.

b) Regionale Probleme der Flächennutzung

Die Zersiedelung der Landschaft und die anhaltende Suburbanisierung werden von der Mehrheit der Befragten als große **aktuelle Probleme** der regionalen Flächeninanspruchnahme betrachtet. Als weitere drängende Probleme wurden der Leerstand und die Problemgebiete in Teilen der Region sowie die hohen Grundstückspreise genannt. Knapp die Hälfte der Befragten konstatiert momentan keine Probleme in Bezug auf die Auslastung der technischen Infrastruktur oder den Verfall der Immobiliennachfrage.

Die Einschätzungen über **zukünftige Probleme** ergeben ein anderes Bild. Hier werden von einer Mehrzahl die Überalterung der Wohnbevölkerung einzelner Wohnquartiere, Leerstand und städtebauliche oder soziale Probleme in bestimmten Gebieten genannt. Die soziale Segregation sahen drei von fünf Befragten als drängendes Problem der Zukunft, jeder zweite Befragte befürchtet für die Zukunft eine schlechte Anbindung bestimmter Gebiete an die soziale Infrastruktur. Hieran wird deutlich, dass die Zukunftsprobleme ver-

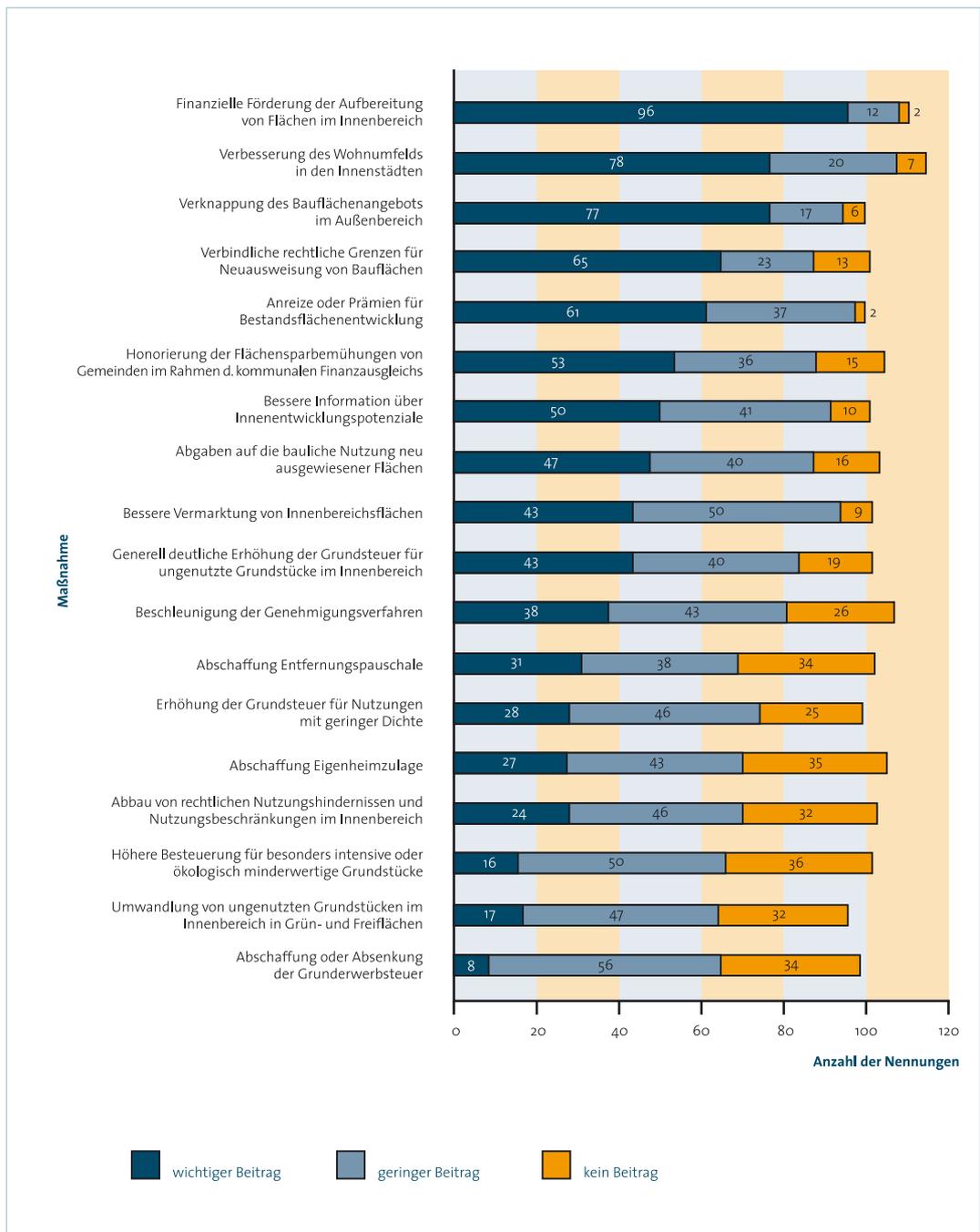


stärkt mit der demografischen Entwicklung und mit Schrumpfungstendenzen in Verbindung gebracht werden.

Hier knüpfen die Aussagen hinsichtlich der vorrangigen Aufgaben zur Lösung von Problemen der Flächeninanspruchnahme eng an. Demnach

steht für etwa 80 Prozent der Befragten die Entwicklung von Brachflächen und bisher ungenutzten Grundstücken gegenwärtig und zukünftig an erster Stelle. Ein großer Bedeutungszuwachs wird für den Rückbau baulicher Nutzungen und die Renaturierung von Brachen erwartet. Daraus wird deutlich, dass nach Einschätzung der Befragten in

Abbildung 60:
Maßnahmen zur Umsteuerung der Flächennachfrage auf den Innenbereich



Quelle:
Jekel (2006)

Zukunft immer häufiger der Fall eintreten wird, dass für brachfallende bebaute Flächen keine bauliche Anschlussnutzung mehr gefunden werden kann.

c) Zugang zu flächenbezogenen **Informationen**

Mehr als die Hälfte der Befragten sieht sich nicht ausreichend über die Siedlungsflächenpotenziale im Innenbereich informiert. Das Spektrum des Informationsbedarfes ist sehr breit, insbesondere mangelt es an Informationen über demnächst dem Markt zur Verfügung stehende Flächen.

d) **Hemmnisse** einer vorrangigen baulichen Entwicklung im Innenbereich

Das am häufigsten genannte Hemmnis für eine vorrangige Innenentwicklung ist der damit verbundene vergleichsweise hohe (finanzielle) Aufwand. Rund drei Viertel aller Befragten bestätigten, die Entwicklung von Innenbereichsgrundstücken sei zu aufwändig, und im Übrigen gebe

es günstigere Bauflächenangebote an anderen Standorten der Region. Häufig wurden auch Probleme mit den Grundstückseigentümern genannt, insbesondere in Regionen mit geringem Angebot an wieder nutzbaren Innenbereichsflächen. Die mangelnde Attraktivität der Innenbereichsgrundstücke für eine Wohnnutzung sahen nur wenige Befragte als Problem.

e) Maßnahmen zur **Umsteuerung** der Flächen-nachfrage auf den Innenbereich

Folgerichtig präferieren die Befragten die finanzielle Förderung der Aufbereitung von Flächen im Innenbereich (90 Prozent der Befragten). Als weitere wichtige Lösungsansätze wurden die Verknappung des Bauflächenangebots im Außenbereich (rund drei Viertel aller Befragten) und die Verbesserung des Wohnumfelds in den Innenstädten (ebenfalls rund drei Viertel aller Befragten) genannt.

Als nachrangig in Bezug auf die Umsteuerung der Flächennachfrage werden die Abschaffung oder

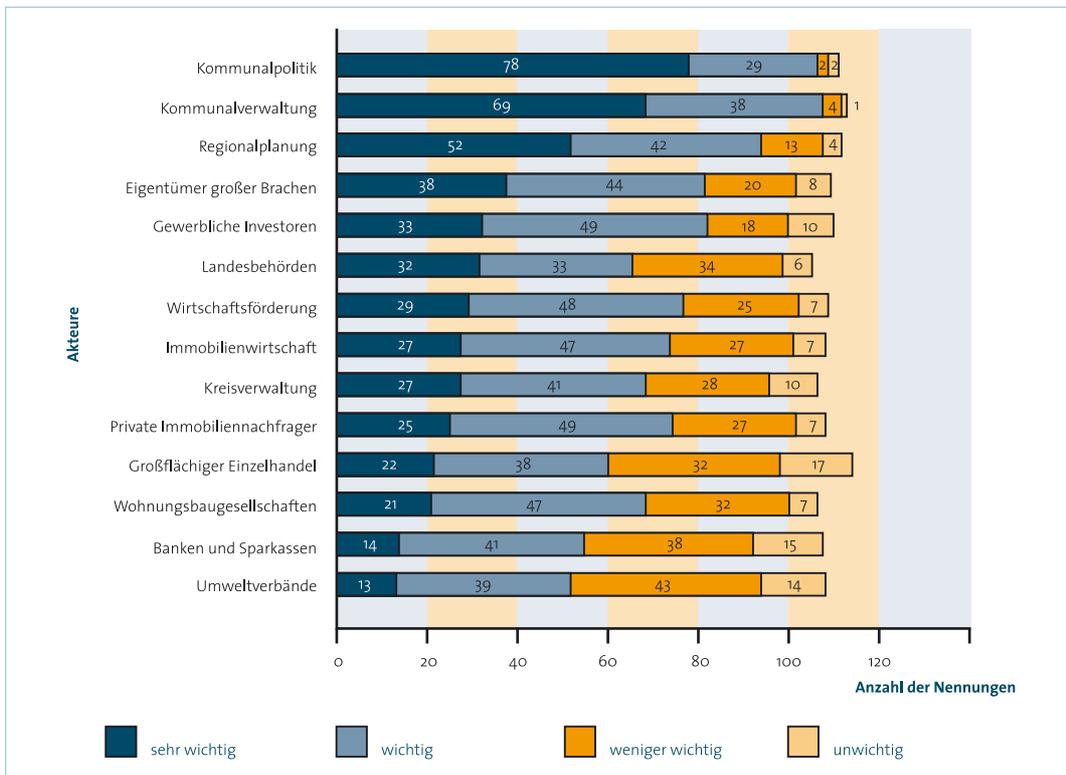


Abbildung 61:
Bedeutung der Akteure für die Reduzierung der Flächeninanspruchnahme

Quelle:
Jekel (2006)



Absenkung der Grunderwerbsteuer, eine Flächen-nutzungssteuer oder die Umwandlung von ungenutzten Grundstücken im Innenbereich in Grün- und Freiflächen gesehen.

f) Bedeutung der **Akteursgruppen** für eine Flächenkreislaufwirtschaft in der Region

Als wichtigste Akteure in ihrer Region für die Reduzierung der Flächeninanspruchnahme und die vorrangige Innenentwicklung werden von der Mehrheit der Befragten Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung angesehen. Mit Blick auf die wichtigsten Maßnahmen wird deutlich, dass diese Entscheidungsebene in Bezug auf Flächenausweisungen bzw. die Mobilisierung von Baulandreserven eine herausragende Rolle spielt.

Ein deutlich geringerer, aber immer noch sehr hoher Stellenwert wird der Regionalplanung zugesprochen, die mehr oder weniger verbindlich die Rahmenbedingungen für Flächenneuausweisungen vorgeben kann.

Als weitere wichtige Akteure gelten gewerbliche Investoren und Wohnungsbaugesellschaften sowie die Wirtschaftsförderung. Eine eher geringe Rolle spielen nach Einschätzung der Befragten Umweltverbände, Banken, Landesbehörden und der großflächige Einzelhandel.

2.2 Aussagen zur Flächenkreislaufwirtschaft aus einzelnen Akteursgruppen

Im Folgenden werden ausgewählte Einschätzungen zur Flächenkreislaufwirtschaft auf Akteursgruppen bezogen dargestellt. Diese Einschätzungen ergänzen oder akzentuieren die oben dargestellten Ergebnisse der akteursgruppenübergreifenden Auswertung.

Akteursgruppe: Planungs- und Bauabteilungen

a) **Ziele** der Flächenkreislaufwirtschaft

Die Vertreterinnen und Vertreter von Planungs- und Bauabteilungen sind, unabhängig von den

Rahmenbedingungen in ihrer Region, mehrheitlich der Auffassung, dass sich zukünftig die Entwicklung in ihrer Region **vorwiegend im Bestand** abspielen wird. Hier scheint es sich um eine auf dem fachlichen Erfahrungshintergrund fußende Einschätzung zu handeln, die sich auf die eigene Planungs- und Genehmigungspraxis stützt.

Überdurchschnittlich hoch ist in dieser Gruppe die Zustimmung zu dem Ziel, spätestens bis zum Jahr 2020 die Siedlungsentwicklung in der Region vorrangig auf bereits vormals genutzten, jedoch leer stehenden oder unterausgelasteten Flächen zu realisieren.

b) **Regionale Probleme** der Flächennutzung

Die Entwicklung bisher ungenutzter Grundstücke wird nach den Aussagen der Planerinnen und Planer zukünftig deutlich an Bedeutung verlieren. Der Rückbau baulicher Nutzungen und die Renaturierung von Brachen gewinnen zwar stark an Bedeutung, jedoch wird diesem Problem in dieser Akteursgruppe im Vergleich zum Durchschnitt aller Akteursgruppen etwas weniger Bedeutung beigemessen.

c) Zugang zu flächenbezogenen **Informationen**

Überdurchschnittlich gut informiert sehen sich die Akteure aus der Planung. Zwei Drittel der Befragten aus dieser Akteursgruppe halten die ihnen zugänglichen Informationen über die Siedlungsflächenpotenziale im Innenbereich für ausreichend. Informationsdefizite beziehen sich auf detaillierte Kenntnisse von einzelnen Flächen sowie auf demnächst dem Markt zur Verfügung stehende Flächen.

d) **Hemmnisse** einer vorrangigen baulichen Entwicklung im Innenbereich

Das bedeutendste Hemmnis einer vorrangigen baulichen Entwicklung im Innenbereich war aus Sicht der kommunalen Planerinnen und Planer die zu aufwändige Entwicklung von Innenbereichsgrundstücken. Probleme mit den Grund-

stückseigentümern werden dagegen als nachrangig eingestuft.

- e) Maßnahmen zur **Umsteuerung** der Flächen- nachfrage auf den Innenbereich

Die auch im Querschnitt aller Akteursgruppen als wichtigste Maßnahme angesehene finanzielle Förderung der Aufbereitung von Flächen im Innenbereich findet unter den befragten Vertreterinnen und Vertretern der kommunalen Planung eine noch höhere Zustimmung. Alle Befagten dieser Gruppe waren sich darin einig, dass dies einen wichtigen Beitrag zur Umsteuerung der Flächennachfrage auf den Innenbereich darstellt.

- f) Bedeutung der **Akteursgruppen** für eine Flächenkreislaufwirtschaft in der Region

Den Eigentümern großer Brachflächen sowie den Landesbehörden wurde von den befragten Planerinnen und Planern eine überdurchschnittliche Bedeutung beigemessen.

Akteursgruppe: Wirtschaftsförderung und IHK

- a) **Ziele** der Flächenkreislaufwirtschaft

Vertreterinnen und Vertreter von Wirtschaftsförderung und IHK schätzen ein, dass zukünftig eine überwiegende Entwicklung auf vormals genutzten Flächen zu erwarten ist, wobei hier zu berücksichtigen ist, dass die Akteure überwiegend aus den beiden schrumpfenden Planspielregionen Duisburg und Nordthüringen kamen.

Eine unterdurchschnittliche Zustimmung erfahren die Ziele, die Neuausweisung von Siedlungsflächen in der Region zu reduzieren und bis zum Jahr 2020 die Siedlungsentwicklung in der Region vorrangig auf bereits vormals genutzten, jedoch leer stehenden oder unterausgelasteten Flächen zu realisieren.

Die Konkurrenzfähigkeit der Region steht im Fokus der Aufmerksamkeit der Akteure der Wirtschaftsförderung und IHK, wenn nach Argumen-

ten gegen die Ziele der Flächenkreislaufwirtschaft gefragt wird. Allerdings wird in dieser Gruppe die vorrangige Ausrichtung der Nachfrage auf Neuausweisungsflächen seltener genannt als im Durchschnitt; Ursache dafür könnte sein, dass die Voten überwiegend aus schrumpfenden Regionen kamen.

- b) **Regionale Probleme** der Flächennutzung

Im Bereich der Wirtschaftsförderung und IHK werden die Zersiedelung der Landschaft und die Suburbanisierung, verglichen mit dem Durchschnitt aller Befragten, als weniger bedeutsam eingeschätzt. Allerdings rangieren Leerstandsprobleme in dieser Akteursgruppe weit oben in der Wahrnehmung.

Sowohl Befragte aus Wachstums- als auch solche aus Schrumpfungsregionen sehen eine eher geringe Gefahr hoher Grundstückspreise als Problem. Ebenso wird der Verfall der Immobilien- nachfrage als Problem geringerer Priorität betrachtet. Dieser Befund ist zumindest für wachsende Regionen bedeutsam, in denen insbesondere bereits ansässige Unternehmen von einem Verfall der Immobilienpreise negativ betroffen wären.

Von überdurchschnittlicher Bedeutung ist nach Ansicht der Akteure der Wirtschaftsförderung und IHK zukünftig die Renaturierung von Brachen. Dagegen wird der baulichen Nachverdichtung im Innenbereich in Zukunft eine geringe Bedeutung als im Gesamtdurchschnitt beigemessen. Auch darin zeigt sich die überwiegende Herkunft der Befragten aus den schrumpfenden Regionen, in denen ein geringerer Nutzungsdruck auf den Innenbereichsflächen liegt.

- c) Zugang zu flächenbezogenen **Informationen**

Auch die Akteure der Wirtschaftsförderung und der IHK sehen sich überdurchschnittlich mit Flächeninformationen versorgt. Zwei Drittel der Befragten halten die ihnen zugänglichen Informationen über die Siedlungsflächenpotenziale im Innenbereich für ausreichend. Lücken beste-



hen lediglich bei detaillierten Kenntnissen von einzelnen Flächen sowie bei demnächst dem Markt zur Verfügung stehenden Flächen.

d) **Hemmnisse** einer vorrangigen baulichen Entwicklung im Innenbereich

Der zu hohe (finanzielle) Aufwand gilt in dieser Akteursgruppe als das Haupthemmnis für eine vorrangige Innenentwicklung.

e) Maßnahmen zur **Umsteuerung** der Flächen-nachfrage auf den Innenbereich

Von den Akteuren der Wirtschaftsförderung und der IHK wurden neben den von allen Akteursgruppen am häufigsten genannten Maßnahmen auch die rechtlichen Grenzen für die Neuausweisung von Bauland überdurchschnittlich hoch bewertet. Die Verknappung des Bauflächenangebots im Außenbereich spielte dagegen im Vergleich mit dem Durchschnitt aller Befragten eine geringere Rolle.

f) Bedeutung der **Akteursgruppen** für eine Flächenkreislaufwirtschaft in der Region

Die Befragten von Seiten der Wirtschaftsförderung und der IHK weisen den Eigentümern großer Brachflächen sowie den Landesbehörden eine überdurchschnittliche Bedeutung zu. Die eigene Rolle wird als weniger zentral, aber dennoch wichtig eingeschätzt.

Akteursgruppe: Politik, Bürgermeister

a) **Ziele** der Flächenkreislaufwirtschaft

In der Gruppe Politik/Bürgermeister, die von Akteuren aus wachsenden Regionen dominiert wurde, überwog die Einschätzung, dass sich die zukünftige Entwicklung von Siedlungsflächen in der Region vorwiegend auf ungenutzten Flächen vollziehen wird. Das Ziel, bis zum Jahr 2020 die Siedlungsentwicklung vorrangig auf vormals genutzten, jedoch leer stehenden oder unteraus-

gelasteten Flächen zu konzentrieren, wurde geringer als im Durchschnitt aller Befragten bewertet.

Wichtige Gründe, die gegen dieses Ziel der Flächenkreislaufwirtschaft sprechen, sind die große Nachfrage nach Flächen in der Region und die zu teure Entwicklung von Flächen im Innenbereich. Hingegen wurde hier das Flächenangebot als Wettbewerbsfaktor der Region nur selten genannt.

b) **Regionale Probleme** der Flächennutzung

Politiker und Bürgermeister nehmen die schlechte Anbindung bestimmter Gebiete an die soziale Infrastruktur verstärkt als Problem wahr. Dies ist auf die stark in dieser Akteursgruppe vertretenen Befragten aus der Region Mölln, einer ländlich geprägten Region, zurückzuführen. Leerstand und Problemgebiete in Teilen der Region werden im Vergleich zum Gesamtdurchschnitt aller Befragten eher nachrangig gesehen, was auf die Dominanz von Vertreterinnen und Vertretern der wachsenden Regionen in dieser Akteursgruppe zurückzuführen ist.

Zukünftig werden die Zersiedelung der Landschaft und die anhaltende Suburbanisierung stärker in den Fokus rücken. Aber auch die schlechte Anbindung bestimmter Gebiete an soziale Infrastruktur könnte ebenso wie die Überalterung der Bevölkerung einzelner Wohngebiete zu einem Zukunftsproblem werden. In diesem Zusammenhang ist auch der Bedeutungszuwachs von Leerstand sowie der sozialen Segregation zu sehen. Ein gleich bleibender oder gar abnehmender Problemdruck wird in dieser Akteursgruppe nur bei den Grundstückspreisen sowie beim Angebot an attraktiven Grundstücken erwartet.

c) Zugang zu flächenbezogenen **Informationen**

Der Informationsstand über Siedlungsflächenpotenziale im Innenbereich ist auf kommunalpolitischer Ebene nach Einschätzung der befragten Akteure wesentlich schlechter als im Durch-

schnitt. Zwei Drittel der Kommunalpolitiker und Bürgermeister sahen Informationsdefizite, insbesondere bezüglich der dem Markt zur Verfügung stehenden Flächen.

d) **Hemmnisse** einer vorrangigen baulichen Entwicklung im Innenbereich

Bei den Akteuren der Politik wird das geringe Angebot an wieder nutzbaren Innenbereichsflächen als Haupthemmnis identifiziert, was offenbar auf den hohen Anteil von Vertreterinnen und Vertretern aus den beiden wachsenden Regionen Stuttgart und Mölln zurückzuführen ist.

e) Maßnahmen zur **Umsteuerung** der Flächenachfrage auf den Innenbereich

Die Einschätzungen aus der Akteursgruppe Politik/Bürgermeister sind teilweise stark polarisiert. Insbesondere die Erhöhung der Grundsteuer für Nutzungen mit geringer Dichte sowie die Abschaffung der Entfernungspauschale werden von den Politikern und Bürgermeistern der stark verdichteten Region Stuttgart und jenen der ländlich geprägten Regionen Mölln und Nordthüringen differenziert bewertet.

Nur drei der 24 Politiker und Bürgermeister bezeichneten die finanzielle Förderung der Aufbereitung von Flächen im Innenbereich als die wichtigste Maßnahme zur Umsteuerung der Flächennachfrage. Gründe dafür könnten in der Kenntnis der öffentlichen Haushaltslage oder in der Präferenz planerischer oder informeller Steuerung liegen.

In Anbetracht einer insgesamt breiten Streuung von Nennungen ist zu erwähnen, dass die Verknappung des Bauflächenangebots im Außenbereich in dieser Akteursgruppe vergleichsweise häufig genannt wurde.

f) Bedeutung der **Akteursgruppen** für eine Flächenkreislaufwirtschaft in der Region

Die Rolle von Politikern auf Landkreisebene wird von den Vertreterinnen und Vertretern aus der

Gruppe Politik/Bürgermeister hoch bewertet. Die Akteure aus der Kommunalpolitik sehen ebenfalls die Immobilieneigentümer in einer herausragenden Rolle in Bezug auf eine Flächenkreislaufwirtschaft.

Akteursgruppe: Immobilienwirtschaft, Banken, Wohnungsbaugesellschaften

a) **Ziele** der Flächenkreislaufwirtschaft

Die an der Befragung beteiligten Akteure der Immobilienwirtschaft erwarten die zukünftige Entwicklung von Siedlungsflächen überwiegend auf vormals genutzten Flächen im Siedlungsbestand. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass zu dieser Gruppe etliche Vertreterinnen und Vertreter von Wohnungsbaugesellschaften und Eigentümern von Brachflächen zählen, die ein spezifisches unternehmerisches Interesse an der Entwicklung auf derartigen Flächen haben.

Überdurchschnittlich ist in dieser Akteursgruppe die Zustimmung zu den beiden hinterfragten Hauptzielen der Flächenkreislaufwirtschaft. Die Bedeutung der Bestandsentwicklung für die Region wird als besonderer Grund für die Unterstützung der Ziele der Flächenkreislaufwirtschaft genannt.

b) **Regionale Probleme** der Flächennutzung

Die Vertreterinnen und Vertreter der Immobilienwirtschaft sehen Schrumpfungssphänomene, die Überalterung der Bevölkerung in einzelnen Wohngebieten und den Leerstand in Teilen der Region als die zentralen gegenwärtigen Probleme der Flächeninanspruchnahme. Die Zersiedelung der Landschaft und die anhaltende Suburbanisierung werden, im Vergleich zum Durchschnitt aller Akteursgruppen, eher als gering eingeschätzt.

Gegenwärtig und auch mit Blick auf die Zukunft wird die Entwicklung bisher ungenutzter Grundstücke und von Brachflächen als größte Herausforderung betrachtet. Bedeutungszuwächse verzeichnen in dieser Akteursgruppe zukünftig die Renaturierung und der Rückbau.



c) Zugang zu flächenbezogenen **Informationen**

Rund die Hälfte der befragten Akteure der Immobilienwirtschaft sah ihren Informationsstand bezüglich der Siedlungsflächenpotenziale im Innenbereich als ausreichend an. Wenn aber der Informationsstand nicht ausreichend war, betraf dies nicht nur Einzelaspekte wie Details über demnächst dem Markt zur Verfügung stehende Flächen, sondern gleichzeitig auch grundlegende Kenntnisse wie Nachverdichtungspotenziale oder zur baulichen Nutzung verfügbare Grundstücke im Innenbereich.

d) **Hemmnisse** einer vorrangigen baulichen Entwicklung im Innenbereich

Auch in dieser Akteursgruppe gilt der zu hohe (finanzielle) Aufwand als das grundlegende Hemmnis für eine vorrangige Innenentwicklung. Besonders bemerkenswert erscheint die Tatsache, dass die Probleme mit den Grundstückseigentümern von den Vertreterinnen und Vertretern der betroffenen Zielgruppe selbst als bedeutendes Problem betrachtet werden.

e) Maßnahmen zur **Umsteuerung** der Flächennachfrage auf den Innenbereich

Wie in der Gesamtbetrachtung wird auch in dieser Akteursgruppe der finanziellen Unterstützung bei der Aufbereitung von Flächen im Innenbereich die höchste Wirksamkeit bei der Umsteuerung der Flächennachfrage auf den Innenbereich beigemessen. Der Abbau rechtlicher Nutzungshindernisse für den Innenbereich wird dagegen genauso wenig als wirksames Instrument angesehen wie fiskalische Maßnahmen zur Umsteuerung der Nachfrage.

f) Bedeutung der **Akteursgruppen** für eine Flächenkreislaufwirtschaft in der Region

Von Seiten der Immobilieneigentümer werden, abweichend von den durchschnittlichen Voten aller Befragungsteilnehmer, die gewerblichen Investoren und die Wirtschaftsförderung als

besonders wichtige Akteursgruppen genannt. Die Planerinnen und Planer auf kommunaler und regionaler Ebene, die in der Gesamtauswertung zu den wichtigsten Akteursgruppen zählen, spielen für diese Akteursgruppe dagegen nur eine nachgeordnete Rolle.

Die Immobilieneigentümer betrachten sich selbst als wichtige Akteursgruppe einer Flächenkreislaufwirtschaft. Diese Selbsteinschätzung liegt nahe, da Immobilieneigentümer unmittelbar auf die Nutzung oder Wiedernutzung von Bauflächen Einfluss nehmen können. In diesem Zusammenhang wurde das Verhalten von Immobilieneigentümern mehrfach als Mobilisierungshemmnis bewertet. Die Steuerung der Flächeninanspruchnahme wird hier also weniger als planerisches denn als (wirtschafts-)politisches Problem aufgefasst.

Akteursgruppe: Umweltverbände und -abteilungen

a) **Ziele** der Flächenkreislaufwirtschaft

In dieser Akteursgruppe überwiegt deutlich die Einschätzung, dass die zukünftige Entwicklung von Siedlungsflächen in der Region vorwiegend auf ungenutzten Flächen stattfinden wird. Der Grund hierfür dürfte darin liegen, dass keine Akteure aus den schrumpfenden Regionen Nordthüringen und Duisburg vertreten waren.

Das Ziel, bis zum Jahr 2020 die Siedlungsentwicklung in der Region vorrangig auf vormals genutzten, jedoch leer stehenden oder unterausgelasteten Flächen zu realisieren, wird von den Umweltakteuren besonders hoch bewertet.

Der Erhalt und die Schaffung von Frei- und Erholungsflächen werden von allen befragten Umweltakteuren als wesentlicher Grund für die Unterstützung für die Ziele der Flächenkreislaufwirtschaft genannt. Auch der Erhalt und die Verbesserung der ökologischen Bodenfunktion bekommen hier einen hohen Stellenwert. Für beide Ziele der Flächenkreislaufwirtschaft sprechen zusätzlich zu den von allen Akteursgruppen genannten Gründen das Erfordernis der Reduzierung des Verkehrs sowie die Gefahr zu hoher langfristiger Kosten für neu erschlossene Grundstücke.

b) **Regionale Probleme** der Flächennutzung

Unter den Umweltakteuren sind die Zersiedelung der Landschaft und die anhaltende Suburbanisierung in ihrer Region heute ein zentrales Problem. Deutlich geringerer Problemdruck wird in den hohen Grundstückspreisen gesehen.

Für die Zukunft wird auch bei den Umweltakteuren mit einer Verstärkung fast aller Probleme gerechnet. Abnehmender Problemdruck wird für die in anderen Akteursgruppen häufig als große Probleme bezeichnete Zersiedelung und die Grundstückspreise erwartet.

c) Zugang zu flächenbezogenen **Informationen**

Die befragten Umweltakteure halten die ihnen zugänglichen Informationen über die Siedlungsflächenpotenziale im Innenbereich mehrheitlich für unzureichend. Defizite bestehen bei allen Arten von Flächeninformationen, insbesondere bezüglich der Verdichtungspotenziale im Innenbereich.

d) **Hemmnisse** einer vorrangigen baulichen Entwicklung im Innenbereich

Die vorrangige bauliche Entwicklung der Kommunen im Innenbereich wird nach Ansicht der Umweltakteure hauptsächlich durch günstigere Bauflächenangebote an anderen Standorten in der Region sowie den zu hohen Aufwand bei der Entwicklung von Innenbereichsgrundstücken verhindert.

e) Maßnahmen zur **Umsteuerung** der Flächenachfrage auf den Innenbereich

Die Umweltakteure präferieren insbesondere eine Erhöhung der Grundsteuer für Nutzungen mit geringer Dichte und Abgaben auf die bauliche Nutzung neu ausgewiesener Flächen. Der finanziellen Förderung der Mobilisierung von Bestandsflächen und der Verbesserung des Wohnumfeldes in der Innenstadt dagegen wird eine vergleichsweise geringere Bedeutung beige-

messenden. Bei den Umweltakteuren werden überwiegend solche Maßnahmen als wichtig betrachtet, die die Neuausweisung von Bauland begrenzen oder finanziell belasten.

f) Bedeutung der **Akteursgruppen** für eine Flächenkreislaufwirtschaft in der Region

Von Seiten der Umweltakteure wird den Akteuren aus dem Wirtschaftsbereich, also den gewerblichen Investoren, der Wirtschaftsförderung, aber auch dem großflächigen Einzelhandel und den Eigentümern großer Brachen eine wichtige Rolle beigemessen.

Akteursgruppe: Übergeordnete Planung

a) **Ziele** der Flächenkreislaufwirtschaft

Auch in den Einschätzungen der Akteure der überregionalen Planung werden Bezüge zur wirtschaftlichen und demografischen Entwicklung in der jeweiligen Region deutlich.

Das Ziel, spätestens bis zum Jahr 2020 die Siedlungsentwicklung in der Region vorrangig auf vormalig genutzten, jedoch leer stehenden oder unterausgelasteten Flächen durchzuführen, wird von den Akteuren der übergeordneten Planung überdurchschnittlich hoch bewertet. Begründet wird dies mit einer hohen Bedeutung der Bestandsentwicklung für die Region und dem Erfordernis, den Verkehr zu reduzieren.

Wesentlich seltener als im Durchschnitt wird hier die möglicherweise gefährdete Wettbewerbsfähigkeit der Region als Gegenargument gegen eine Flächenkreislaufwirtschaft vorgebracht. Allerdings wurde in dieser Gruppe auf die bislang mangelnde Flexibilität bei der vorrangigen Innenentwicklung hingewiesen.

b) **Regionale Probleme** der Flächennutzung

Während aus heutiger Sicht die Zersiedelung der Landschaft und die anhaltende Suburbanisierung das am häufigsten genannte Problem in der



Region darstellen, sehen die Akteure der überörtlichen Planung für die Zukunft vor allem im Leerstand und der Überalterung in einzelnen Gebieten problematische Entwicklungen auf ihre Region zukommen.

c) Zugang zu flächenbezogenen **Informationen**

Fast alle Akteure der überörtlichen Planung konstatieren Informationsdefizite hinsichtlich der Siedlungsflächenpotenziale im Innenbereich. Dieser im Kontrast zu den Kenntnissen über die planerisch ausgewiesenen Flächen stehende gravierende Informationsmangel betrifft auch grundlegende Kenntnisse etwa über Verdichtungspotenziale im Innenbereich oder die Gesamtfläche der im Innenbereich verfügbaren Grundstücke für eine bauliche Nutzung.

d) **Hemmnisse** einer vorrangigen baulichen Entwicklung im Innenbereich

Eine überdurchschnittliche Bedeutung messen die Vertreterinnen und Vertreter der übergeordneten Planung den günstigeren Bauflächenangeboten an anderen Standorten in der Region bei. Hingegen werden Probleme mit Grundstückseigentümern als vergleichsweise gering bewertet. Hieran wird die gemeindeübergreifende Perspektive dieser Akteursgruppe deutlich, die einerseits über die Aufstellung von Regionalplänen und die Genehmigung von Bebauungsplänen gute Kenntnis über Bauflächenangebote in den Regionen hat und andererseits seltener als kommunale Akteure mit den Grundstückseigentümern in Kontakt tritt.

e) Maßnahmen zur **Umsteuerung** der Flächenachfrage auf den Innenbereich

Die Akteure der überörtlichen Planung präferieren neben der finanziellen Förderung der Aufbereitung von Innenbereichsflächen die Verknappung des Bauflächenangebots im Außenbereich mittels verbindlicher Planung, die Honorierung der Bestandsflächenentwicklung, aber auch „weiche Maßnahmen“ wie die Verbesserung des

Wohnumfelds in den Innenstädten oder bessere Informationen über Innenentwicklungspotenziale.

Nur ein geringer oder gar kein Beitrag wird dagegen vom Abbau von Nutzungshemmnissen im Innenbereich durch Veränderungen des Planungsrechts, eine höhere Besteuerung für besonders intensive oder ökologisch minderwertige Grundstücksnutzungen, von der Beschleunigung der Genehmigungsverfahren für Baumaßnahmen im Innenbereich sowie von der Umwandlung von ungenutzten Grundstücken im Innenbereich in Grün- und Freiflächen erwartet.

f) Bedeutung der Akteursgruppen für eine Flächenkreislaufwirtschaft in der Region

Die Befragten von Seiten der übergeordneten Planung betrachten die Immobilieneigentümer, die zuweilen als Hemmnis der Flächenmobilisierung gelten, als eine wichtige Akteursgruppe einer Flächenkreislaufwirtschaft. Die eigene Rolle wird ebenfalls als wichtig bewertet.

3. Regionsspezifische Ergebnisse der Befragung

3.1 StadtRegion Stuttgart

a) **Ziele** der Flächenkreislaufwirtschaft

Von den Vertreterinnen und Vertretern aus der StadtRegion Stuttgart wurden die zur Bewertung gestellten Ziele der Flächenkreislaufwirtschaft einmütig als wichtig oder sehr wichtig bezeichnet. Begründet wird dies mit Bezug auf die Bodenfunktion in dieser Region auch mit einer ökologischen Argumentation. Diese war in der Gesamtauswertung gegenüber technischen (Infrastruktur) und sozialen Argumenten (Entmischung) von nachgeordneter Bedeutung. Diese Wertschätzung der Ökologie beschränkt sich nicht nur auf die Vertreter der Umweltverbände und -verwaltungen, die anderen Akteursgruppen führen dieses Argument ebenfalls an, auch wenn es bei der Frage nach dem Hauptgrund gegenüber dem Erhalt und der Schaffung von Frei- und

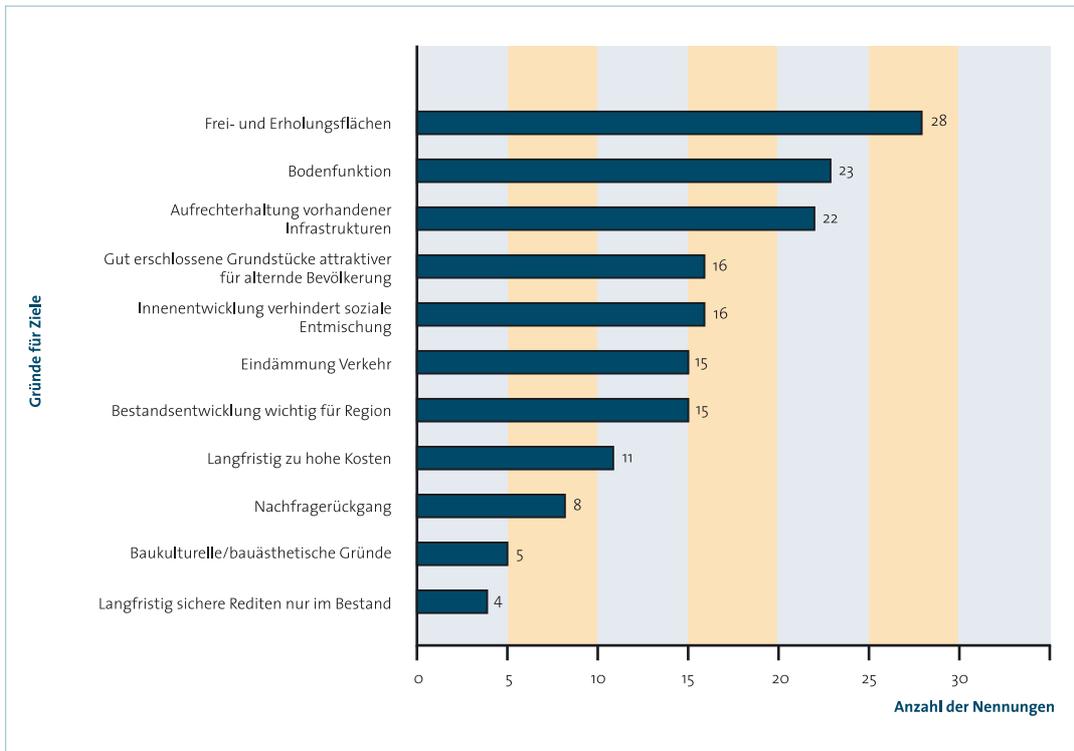


Abbildung 62: Gründe für die Unterstützung der Ziele der Flächenkreislaufwirtschaft in der StadtRegion Stuttgart

Quelle: Jekel (2006)

Erholungsflächen in den Hintergrund tritt. Möglicherweise wird dem Gut „Intakte Umwelt“ ein überdurchschnittlicher Wert beigemessen, das durch die enorme Nachfrage nach Siedlungs- und Verkehrsflächen stärker als knappes Gut empfunden wird als in strukturschwachen oder schrumpfenden Regionen.

Zu den wichtigsten Gegenargumenten gehören in der StadtRegion Stuttgart neben der zu großen Nachfrage nach Flächen auch die – für diese prosperierende Region zu erwartenden – hohen Grundstückspreise im Innenbereich.

b) Regionale Probleme der Flächennutzung

Als größtes Problem in der StadtRegion Stuttgart wird gegenwärtig die Zersiedelung der Landschaft bzw. die anhaltende Suburbanisierung gesehen. Zusammen mit den ebenfalls an prominenter Stelle stehenden hohen Grundstückspreisen und dem zu geringen Angebot an attraktiven Grundstücken bestätigen die Resultate das Bild einer dynamischen Entwicklung des Immobilienmarktes in der Region. Keine Probleme gibt es

dementsprechend momentan bezüglich der Immobiliennachfrage, der Auslastung der technischen Infrastruktur und des Leerstands.

Obwohl Stuttgart gewiss von den Folgen des demografischen Wandels weniger betroffen sein wird als viele andere Regionen Deutschlands, erwarten die Akteure bei anhaltender Zersiedelung und weiterhin hohen Grundstückspreisen eine Differenzierung der regionalen Siedlungsentwicklung mit einer Überalterung der Bevölkerung einzelner Wohngebiete, zunehmender sozialer Entmischung der Ortschaften und schlechter Anbindung bestimmter Gebiete an die soziale Infrastruktur.

Da heute wie auch zukünftig nach Ansicht der befragten Akteure nicht mit Leerstandsproblemen in Teilen der Region zu rechnen ist, sehen diese in der Renaturierung von Brachen und dem Rückbau baulicher Nutzung für ihre Tätigkeit nur eine geringe Bedeutung. Die Nachverdichtung wird demgegenüber überdurchschnittlich hoch bewertet und somit neben der Entwicklung von ungenutzten Grundstücken und Brachen als gleichwertige Aufgabe zur Befriedigung der hohen Nachfrage nach Bauflächen angesehen.



c) Zugang zu flächenbezogenen **Informationen**

Rund die Hälfte der Befragten aus der StadtRegion Stuttgart sah sich bezüglich der Siedlungsflächenpotenziale im Innenbereich ausreichend informiert. Defizite gibt es vor allem in Bezug auf demnächst dem Markt zur Verfügung stehende Flächen, Innenverdichtungspotenziale und detaillierte Kenntnisse von einzelnen Flächen. Dagegen wird der Informationsstand bezüglich der Gesamtfläche der im Innenbereich verfügbaren Grundstücke überwiegend als ausreichend angesehen.

d) **Hemmnisse** einer vorrangigen baulichen Entwicklung im Innenbereich

Besonders hoch wird in der StadtRegion Stuttgart die zu aufwändige Entwicklung von Innenbereichsgrundstücken als Hemmnis einer vorrangigen baulichen Entwicklung im Innenbereich eingeschätzt. Auch die günstigeren Bauflächenangebote an anderen Standorten in der Region werden häufig genannt. Ein nur geringes Hemmnis stellen die Nachfragesituation nach baulicher Nutzung sowie die Attraktivität von Innenbereichsgrundstücken für Wohnnutzung dar.

e) Maßnahmen zur **Umsteuerung** der Flächenachfrage auf den Innenbereich

Den wichtigsten Beitrag zur Umsteuerung der Flächennachfrage auf den Innenbereich stellt in der StadtRegion Stuttgart die Verknappung des Bauflächenangebots im Außenbereich dar. Damit zusammen hängt die ebenfalls sehr oft gestellte Forderung nach verbindlichen rechtlichen Grenzen für die Neuausweisung von Bauflächen. Eine finanzielle Unterstützung bei der Aufbereitung von Flächen im Innenbereich, wie sie von der Mehrzahl aller befragten Akteure favorisiert wird, verliert demgegenüber an Bedeutung. Diese Sichtweise erscheint aus Sicht einer Region mit starker Bauflächenachfrage nachvollziehbar. Nur geringe Bedeutung wird der Abschaffung oder Senkung der Grunderwerbsteuer, der Umwandlung von ungenutzten Grundstücken im Innenbereich in Grün- und Freiflächen sowie dem Abbau von rechtlichen Nutzungshindernissen

und Nutzungsbeschränkungen im Innenbereich beigemessen.

f) Bedeutung der **Akteursgruppen** für eine Flächenkreislaufwirtschaft in der Region

In der StadtRegion Stuttgart werden die Kommunalpolitik und die Kommunalverwaltungen als die wichtigsten Akteure für die Reduzierung der Flächeninanspruchnahme und die vorrangige Innenentwicklung angesehen. Große, wenn auch deutlich geringere Bedeutung wird außerdem der Regionalplanung und den Eigentümern großer Brachen beigemessen. Weniger wichtig oder unwichtig sind in den Augen der Akteure der Region dagegen die Banken und Sparkassen sowie die Kreisverwaltungen.

3.2 Region Mölln

a) **Ziele** der Flächenkreislaufwirtschaft

Fast drei Viertel der Akteure aus der Region Mölln erwarten die zukünftige Entwicklung von Siedlungsflächen in ihrer Region vorwiegend auf ungenutzten Flächen. In dieser Einschätzung wird der ländlich geprägte Charakter der Planspielregion Mölln, in der es nur wenige Flächen für die Siedlungsentwicklung im Innenbereich gibt, deutlich. Dennoch bewerten die Vertreterinnen und Vertreter der Region Mölln das Ziel, die Neuausweisung von Siedlungsflächen in der Region zu reduzieren, geringer als im Durchschnitt. Und auch die Argumente für die beiden aufgeführten Ziele der Flächenkreislaufwirtschaft, namentlich der Erhalt und die Schaffung von Frei- und Erholungsflächen, erhalten eine deutlich geringere Zustimmung. Dieses Argument scheint eine eher städtische Sichtweise aufzugreifen; in der ländlich geprägten Region Mölln besteht offensichtlich kein absehbarer Mangel an Freiflächen, den es durch eine Flächenkreislaufwirtschaft abzuwenden gilt.

Die wichtigsten Gegenargumente betreffen nach Einschätzung vor allem der Befragten aus der Politik und der Bürgermeister aus der Region die zu große Nachfrage nach Flächen und deren

Orientierung vor allem auf Neuausweisungsflächen. Dagegen sehen die Akteure die Wettbewerbsfähigkeit der Region durch die Ziele der Flächenkreislaufwirtschaft eher in geringem Maße beeinträchtigt.

b) Regionale Probleme der Flächennutzung

Die wichtigsten gegenwärtigen Probleme der Flächennutzung werden in der Region Mölln in der schlechten Anbindung bestimmter Gebiete an die soziale Infrastruktur und dem zu geringen Angebot an attraktiven Grundstücken gesehen. Die Zersiedelung wird demgegenüber als vergleichsweise unproblematisch eingeschätzt – und das, obwohl sich die Nachfrage nach Flächen vor allem auf Neuausweisungsflächen richtet. Die in anderen Regionen sehr hoch bewerteten Probleme des Leerstandes und des Grundstückspreisniveaus stellen in der Planspielregion Mölln dagegen kein oder nur ein geringes Problem dar.

Der schlechten Anbindung bestimmter Gebiete an die soziale Infrastruktur wird auch für die Zukunft besondere Bedeutung beigemessen. Vor allem in

der Politik wird dieses Problem hoch bewertet. Entgegen der Einschätzung in anderen Regionen wird der Problemdruck bei den Grundstückspreisen und der Zersiedelung künftig nach Einschätzung der Befragten tendenziell zunehmen – ein Hinweis darauf, dass es sich nach Einschätzung der Akteure um eine auch zukünftig eher wachsende Region handelt. Seltener als Problem genannt wurde dementsprechend auch die Überalterung der Bevölkerung einzelner Wohngebiete.

Die mit Abstand wichtigste Aufgabe der Akteure aus der Region Mölln sowohl in der Gegenwart als auch in der Zukunft ist die Entwicklung bisher ungenutzter Grundstücke. Dagegen erhält die Entwicklung von Brachflächen in Mölln einen deutlich geringeren Stellenwert in Bezug auf die Tätigkeit der Möllner Akteure. Grund hierfür ist das in der Region vergleichsweise geringe Brachflächenpotenzial.

c) Zugang zu flächenbezogenen Informationen

Rund zwei Drittel der Befragten aus der Region fühlen sich nicht ausreichend informiert. Infor-

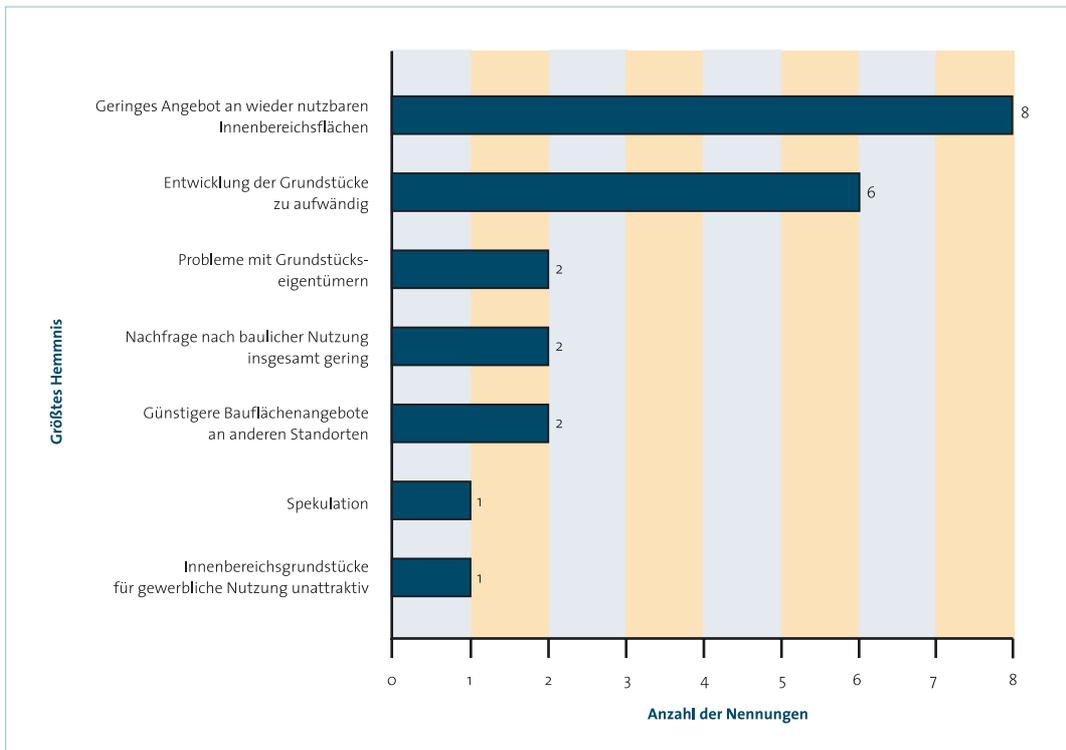


Abbildung 63: Wichtigste Hemmnisse einer vorrangigen baulichen Entwicklung im Innenbereich in der Region Mölln

Quelle: Jekel (2006)



mationsdefizite sehen vor allem die Akteure der Planungs- und Bauabteilungen, der übergeordneten Planung sowie der Politik. Vermisst werden vor allem Informationen über die Gesamtfläche der gegenwärtig im Innenbereich verfügbaren Grundstücke.

d) **Hemmnisse** einer vorrangigen baulichen Entwicklung im Innenbereich

Als bedeutendstes Hemmnis für eine vorrangige bauliche Entwicklung auf bereits genutzten Flächen im Innenbereich wurde in der Region Mölln das zu geringe Angebot an wieder nutzbaren Innenbereichsflächen bezeichnet. Weitere Gründe sind der zu hohe Aufwand für die Entwicklung von Innenbereichsgrundstücken sowie günstigere Bauflächenangebote an anderen Standorten in der Region.

e) Maßnahmen zur **Umsteuerung** der Flächennachfrage auf den Innenbereich

Als geeignete Maßnahmen zur Umsteuerung der Flächennachfrage auf den Innenbereich werden vor allem die finanzielle Förderung bei der Aufbereitung von Flächen im Innenbereich und die Verknappung des Bauflächenangebots im Außenbereich gesehen. Erst unter diesen Voraussetzungen scheint in der Region die Voraussetzung für die Mobilisierung zusätzlicher Flächenpotenziale im Innenbereich, etwa durch Nachverdichtung, gegeben zu sein.

f) Bedeutung der **Akteursgruppen** für eine Flächenkreislaufwirtschaft in der Region

Die wichtigsten Akteure für die Reduzierung der Flächeninanspruchnahme und die vorrangige Innenentwicklung sind nach Ansicht der Möllner Befragten neben der Kommunalpolitik und den Kommunalverwaltungen die Regionalplanung. Vor allem die Politiker und Bürgermeister der Region messen diesen Akteursgruppen einen hohen Stellenwert bei. Als weniger wichtig oder unwichtig werden vor allem die Umweltverbände, der großflächige Einzelhandel, die Eigentümer

großer Brachen, die Wohnungsbaugesellschaften sowie die Banken und Sparkassen angesehen.

3.3 Region Rheinhessen-Nahe

a) **Ziele** der Flächenkreislaufwirtschaft

Die Mehrheit der befragten Akteure aus der Region Rheinhessen-Nahe sieht in der vorrangigen Siedlungsentwicklung auf vorher bereits genutzten Flächen sowie in der Reduzierung der Flächeninanspruchnahme wichtige oder sehr wichtige Ziele. Als wichtigste Gründe hierfür werden das Verhindern der sozialen Entmischung in den Städten, der Erhalt und die Schaffung von Frei- und Erholungsflächen sowie die Bedeutung der Bestandsentwicklung für die Region, hauptsächlich aber die Aufrechterhaltung vorhandener Infrastrukturen bei rückläufiger Bevölkerung genannt. Dies ist ebenso auf die überdurchschnittliche Bewertung durch die Akteure der überregionalen Planung zurückzuführen wie der vergleichsweise hohe Stellenwert der Reduzierung bzw. Eindämmung des Verkehrs sowie der zu hohen langfristigen Kosten für neu erschlossene Grundstücke. Nur selten als Grund für die Ziele der Flächenkreislaufwirtschaft genannt wurden der Erhalt und die Verbesserung der ökologischen Bodenfunktion.

Wichtige Gründe, die gegen diese Ziele der Flächenkreislaufwirtschaft sprechen, liegen in der Ausrichtung der Nachfrage vor allem auf Neuausweisungsflächen sowie in der Bedeutung des Flächenangebots als Wettbewerbsfaktor für die Region. Lediglich die Akteure der übergeordneten Planung in der Region sahen eine Gefährdung der Wettbewerbsfähigkeit der Region als weniger bedeutend an.

b) **Regionale Probleme** der Flächennutzung

Die wichtigsten gegenwärtigen Probleme in der Region Rheinhessen-Nahe sind nach Auffassung der befragten Akteure die hohen Grundstückspreise sowie die Zersiedelung der Landschaft und anhaltende Suburbanisierung. Für die Zukunft wird den hohen Grundstückspreisen ein deutlich geringerer Stellenwert beigemessen. Dagegen

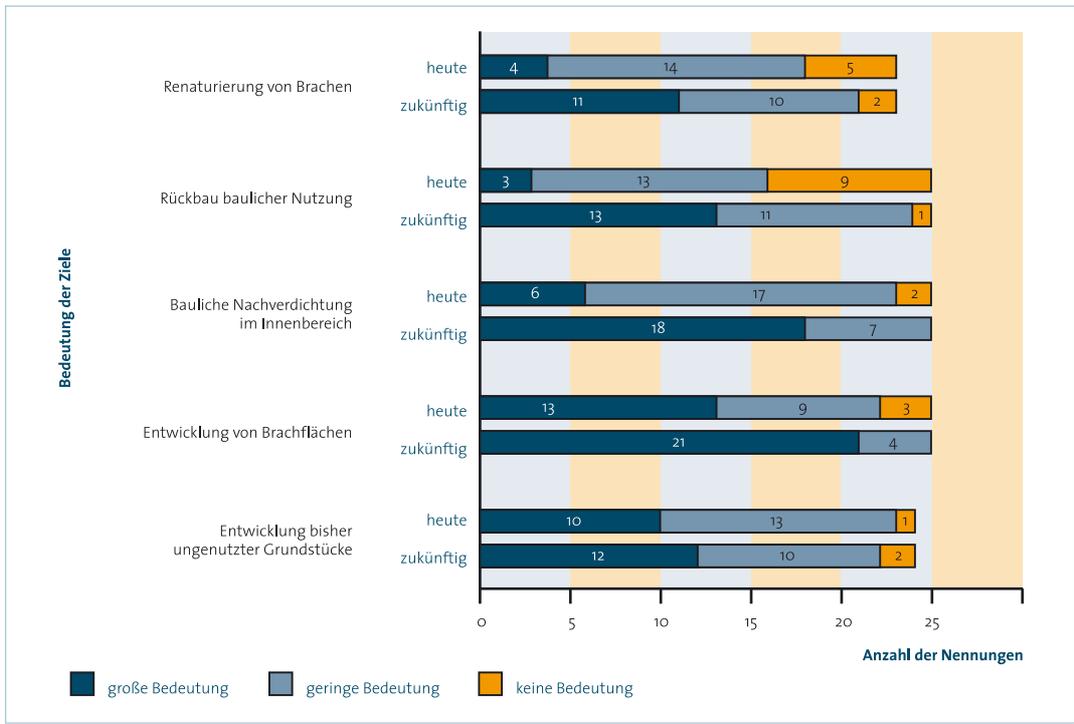


Abbildung 64: Gegenwärtige und zukünftige Aufgaben der befragten Akteure in der Region Rheinhessen-Nahe

Quelle: Jekel (2006)

nimmt der Druck bei demografisch bedingten Problemen nach Einschätzung der Befragten in der Region stark zu: Die größten Probleme sind demnach der Leerstand und Problemgebiete in Teilen der Region sowie die Überalterung der Bevölkerung einzelner Wohngebiete. Auch die soziale Entmischung der Ortschaften und die schlechte Anbindung bestimmter Gebiete an soziale Infrastruktur stellen Probleme dar, die zukünftig stark an Bedeutung gewinnen werden.

Der Schwerpunkt der eigenen Aufgaben wird sich nach Einschätzung der Akteure in der Region künftig in den Innenbereich verlagern: Zukünftig werden der Entwicklung von Brachflächen und der Nachverdichtung im Innenbereich die höchste Bedeutung beigemessen, während die Entwicklung bisher ungenutzter Grundstücke gegenüber der heutigen Situation deutlich an Bedeutung verlieren wird.

c) Zugang zu flächenbezogenen **Informationen**

Rund zwei Drittel der Befragten halten die ihnen zugänglichen Informationen über die Siedlungsflächenpotenziale im Innenbereich für nicht aus-

reichend. Dieses überdurchschnittliche Ergebnis ist vor allem auf das Informationsdefizit bei den Akteuren der überregionalen Planung zurückzuführen und betrifft insbesondere Informationen über die Gesamtfläche der gegenwärtig im Innenbereich verfügbaren Grundstücke sowie Kenntnisse über demnächst dem Markt zur Verfügung stehende Flächen.

d) **Hemmnisse** einer vorrangigen baulichen Entwicklung im Innenbereich

Die beiden wichtigsten Hemmnisse für eine vorrangige Innenentwicklung sind der zu große Aufwand bei der Entwicklung von Innenbereichsgrundstücken sowie günstigere Bauflächenangebote an anderen Standorten in der Region. Nur von geringer Bedeutung ist dagegen eine zu geringe Nachfrage nach baulicher Nutzung.

e) Maßnahmen zur **Umsteuerung** der Flächenachfrage auf den Innenbereich

Die finanzielle Förderung der Aufbereitung von Flächen im Innenbereich wird in der Region



Rheinessen-Nahe als wichtigste Maßnahme zur Umsteuerung der Flächennachfrage auf den Innenbereich angesehen. Daneben wird auch der Verbesserung des Wohnumfeldes in den Innenstädten eine größere Bedeutung beigemessen. Die Akteure der übergeordneten Planung sahen auch in der Honorierung der Flächensparbemühungen von Gemeinden im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs ein geeignetes Instrument. Dagegen spielt die Verknappung des Bauflächenangebots im Außenbereich, die über alle Regionen hinweg betrachtet zu den wichtigsten Maßnahmen gezählt wurde, keine Rolle.

f) Bedeutung der **Akteursgruppen** für eine Flächenkreislaufwirtschaft in der Region

Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung kommen in der Region die größte Bedeutung für die Reduzierung der Flächeninanspruchnahme und die vorrangige Innenentwicklung zu. Vor allem die Akteure der überregionalen Planung sehen aber auch in den Kreisverwaltungen (also sich selbst) sehr wichtige Akteure für die Ziele der Kreislaufwirtschaft. Weniger wichtig wird in der Region wie auch in der Gesamtauswertung die Rolle der Umweltverbände, der Banken und Sparkassen sowie – abweichend vom Gesamtergebnis – der Wirtschaftsförderung angesehen.

3.4 Stadt Duisburg

a) **Ziele** der Flächenkreislaufwirtschaft

Wie bereits erwähnt, sind in der Stadt Duisburg in Abweichung von den anderen Planspielgebieten die privatwirtschaftlichen Akteure, insbesondere aus dem Immobilienbereich, stark vertreten. Da es sich überwiegend um die Eigentümer von innerstädtischen Grundstücken handelt (Brachflächeneigentümer, Wohnungsunternehmen), überrascht es nicht, dass sich nach Einschätzung der meisten Befragten die zukünftige Siedlungsflächenentwicklung in Duisburg vorwiegend im Siedlungsbestand abspielen wird. Darüber hinaus hat Duisburg als Teil eines ausgedehnten Ballungsraumes nur in begrenztem Umfang Entwicklungsmöglichkeiten auf bisherigen Frei-

flächen, stattdessen aber ein umfangreiches Brachflächenpotenzial aufzuweisen.

Dementsprechend wurde auch das Ziel, künftig die Siedlungsflächenentwicklung vorrangig auf vormals genutzten Flächen durchzuführen, besonders hoch bewertet. Auch hier dürfte die Verfügbarkeit brach liegender Flächen sowie das (Eigen-)Interesse der befragten Akteure an deren Wiederverwertung zu der nahezu übereinstimmenden Bewertung als „sehr wichtiges“ Ziel geführt haben. Als wichtigste Gründe genannt wurden der Erhalt und die Schaffung von Frei- und Erholungsflächen sowie die Einschätzung, dass die Aufrechterhaltung vorhandener Infrastrukturen bei rückläufiger Bevölkerung eine Innenentwicklung erfordert. Wichtigste Gegenargumente waren die Standortkonkurrenz der Regionen und die dadurch erforderliche Flexibilität bei der Entwicklung von Siedlungsflächen. Auf den Immobilienmarkt bezogene Argumente (zu hohe Preise für Innenentwicklungsflächen, Nachfrageausrichtung auf Neuausweisungsflächen) spielten dagegen nur eine untergeordnete Rolle.

b) **Regionale Probleme** der Flächennutzung

Die Rahmenbedingungen für die Flächennutzung sind in Duisburg nach wie vor von den bereits seit Jahrzehnten anhaltenden Prozessen des Strukturwandels und der Schrumpfung geprägt: Leerstand und Problemgebiete in Teilgebieten, soziale Entmischung sowie Überalterung der Bevölkerung einzelner Wohngebiete gelten unter den befragten Akteuren als die gegenwärtig größten Probleme und bleiben dies auch in Zukunft. Auch eine schlechte Auslastung der technischen Infrastruktur wird künftig erwartet. Dagegen tritt das in anderen Regionen dominierende Problem der Zersiedelung insbesondere als Zukunftsproblem deutlich in den Hintergrund.

Als wichtigste gegenwärtige und zukünftige Aufgabe für die eigene Tätigkeit wird von den Akteuren aus Duisburg daher auch die Entwicklung von Innenbereichsflächen, insbesondere von Brachflächen, angesehen. An Bedeutung gewinnen werden außerdem der Rückbau und die Renaturierung.

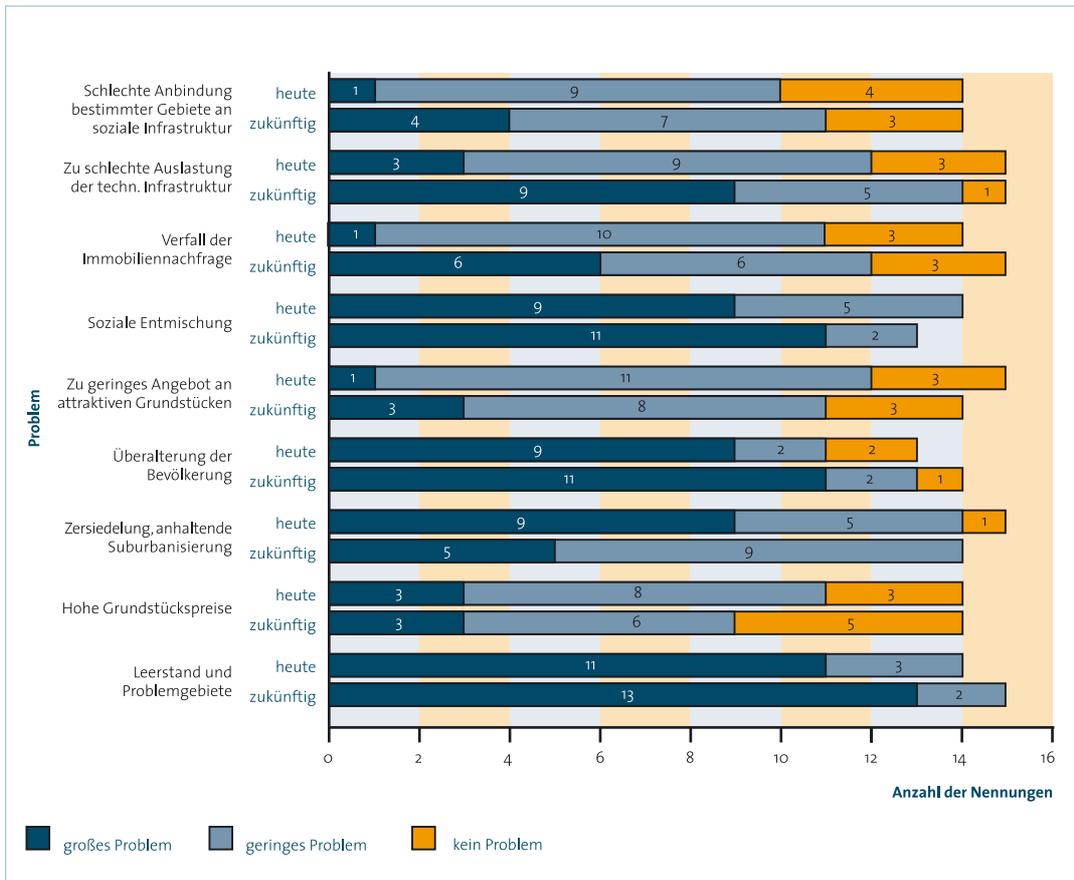


Abbildung 65: Gegenwärtige und zukünftige Probleme der Flächennutzung in der Stadt Duisburg

Quelle: Jekel (2006)

c) Zugang zu flächenbezogenen **Informationen**

Rund die Hälfte der Akteure aus Duisburg sieht sich nicht ausreichend über Siedlungsflächenpotenziale im Innenbereich informiert. Am häufigsten wurde die fehlende Kenntnis über demnächst dem Markt zur Verfügung stehende Flächen bemängelt.

d) **Hemmnisse** einer vorrangigen baulichen Entwicklung im Innenbereich

Probleme mit Grundstückseigentümern werden in Duisburg als das größte Hemmnis einer vorrangigen baulichen Entwicklung im Innenbereich angesehen. Dies sahen vor allem die Grundstückseigentümer selbst so. Der zu hohe (finanzielle) Aufwand, der in den anderen Regionen als Hemmnis an erster Stelle genannt wird, spielt dagegen eine vergleichsweise geringe Rolle.

e) Maßnahmen zur **Umsteuerung** der Flächenachfrage auf den Innenbereich

In Duisburg wird nicht die finanzielle Förderung als wichtigste Maßnahme zur Umsteuerung der Flächenachfrage auf den Innenbereich angesehen. Die befragten Akteure werteten vielmehr die Verknappung des Bauflächenangebots im Außenbereich als besonders wichtig. Dies überrascht insofern, als unter den Argumenten gegen die Ziele der Flächenkreislaufwirtschaft die Ausrichtung der Nachfrage nach Entwicklungsflächen auf Neuausweisungsflächen nur eine untergeordnete Rolle spielte und Neuausweisungsflächen in der Region nur in begrenztem Umfang zur Verfügung stehen.

f) Bedeutung der **Akteursgruppen** für eine Flächenkreislaufwirtschaft in der Region

Unter den aufgeführten Akteursgruppen wird



neben der Kommunalverwaltung sowie der Kommunalpolitik den – als größtes Hemmnis für die vorrangige bauliche Entwicklung im Innenbereich angesehenen – Eigentümern großer Brachen die größte Bedeutung für die Reduzierung der Flächeninanspruchnahme beigemessen. Diese Einschätzung wird auch von den Grundstückseignern selbst geteilt, die sich als Teil des Problems und folgerichtig als sehr wichtigen Akteur der Flächenkreislaufwirtschaft sehen.

3.5 Planungsregion Nordthüringen

a) Ziele der Flächenkreislaufwirtschaft

Die befragten Akteure aus der Planungsregion Nordthüringen sehen die zukünftige Entwicklung von Siedlungsflächen in ihrer Region weit überwiegend auf vormalig genutzten Flächen im Siedlungsbestand. Dem Ziel, die Neuausweisung von Siedlungsflächen in der Region zu reduzieren, wird dementsprechend eine nachgeordnete Bedeutung beigemessen. Auch das Ziel, künftig die Siedlungsentwicklung in der Region vorrangig auf vormalig genutzten Flächen durchzuführen, wurde deutlich niedriger bewertet als in anderen Regionen. Das deutet darauf hin, dass umweltpolitische Zielsetzungen in der Region vor allem von der unter den Befragten stark vertretenen Gruppe der Wirtschaftsförderung und IHK als nachrangig angesehen werden. Zu dieser Einschätzung passt auch die niedrigere Bewertung von ökologischen Argumenten bei der Frage nach Gründen für die Ziele der Flächenkreislaufwirtschaft wie beispielsweise dem Erhalt und der Schaffung von Frei- und Erholungsflächen. Von höherer Bedeutung sind nach Angaben der Akteure aus der Region vielmehr schrumpfungsbezogene Argumente: Verhindern von sozialer Entmischung, Aufrechterhaltung vorhandener Infrastrukturen bei rückläufiger Bevölkerung, Rückgang der Nachfrage nach neu bebauten Flächen, zu hohe langfristige Kosten für neu erschlossene Grundstücke. Das wichtigste Argument gegen die Ziele der Flächenkreislaufwirtschaft wird in der Bedeutung des Flächenangebots als Wettbewerbsfaktor für die Region gesehen. Keine Bedeutung hat in Nordthüringen, abweichend von den anderen Regionen, die zu große Nachfrage nach Flächen.

b) Regionale Probleme der Flächennutzung

In der Planungsregion Nordthüringen gelten jene Probleme für die Gegenwart als herausragend, die in den übrigen Regionen erst für die Zukunft als größte Herausforderungen angesehen werden: der Leerstand und Problemgebiete in Teilen der Region sowie die Überalterung der Bevölkerung einzelner Wohngebiete. Der Problemdruck wird bei diesen Schrumpfungsproblemen in Zukunft noch zunehmen und nach Einschätzung der befragten Akteure ein deutlich höheres Maß erreichen als in den übrigen Regionen. Die dort als am schwersten wiegendes Problem bewertete Zersiedelung der Landschaft und anhaltende Suburbanisierung zählt dagegen in Nordthüringen zu den am niedrigsten bewerteten Problemen der Gegenwart – insbesondere von Seiten der Planung und Politik. Dementsprechend spielt auch die Entwicklung bisher ungenutzter Grundstücke im derzeitigen Aufgabenspektrum der Vertreterinnen und Vertreter der Region nur eine untergeordnete Rolle. Wichtigste Aufgaben sind vielmehr die Entwicklung oder Renaturierung von Brachen sowie der Rückbau baulicher Nutzung. Für die Zukunft aber wird neben der Entwicklung und Renaturierung von Brachen auch die Entwicklung bisher ungenutzter Grundstücke als wesentlich wichtiger angesehen als in der Gegenwart. Dieser Bedeutungszuwachs, den es so in den übrigen Regionen nicht gibt, geht überwiegend auf die Einschätzungen der Akteure der Wirtschaftsförderung und der IHK sowie der übergeordneten Planung zurück. Eine deutlich unterdurchschnittliche Bedeutung für die Aufgaben der befragten Akteure aus Nordthüringen hat die bauliche Nachverdichtung im Innenbereich.

c) Zugang zu flächenbezogenen Informationen

Die Siedlungsflächenpotenziale im Innenbereich scheinen in der Planungsregion Nordthüringen hinreichend erfasst und die entsprechenden Daten allen Akteuren der Region in ausreichendem Maße zugänglich zu sein. Die Akteure der Region halten jedenfalls die ihnen zugänglichen flächenbezogenen Informationen weit überwiegend für ausreichend.

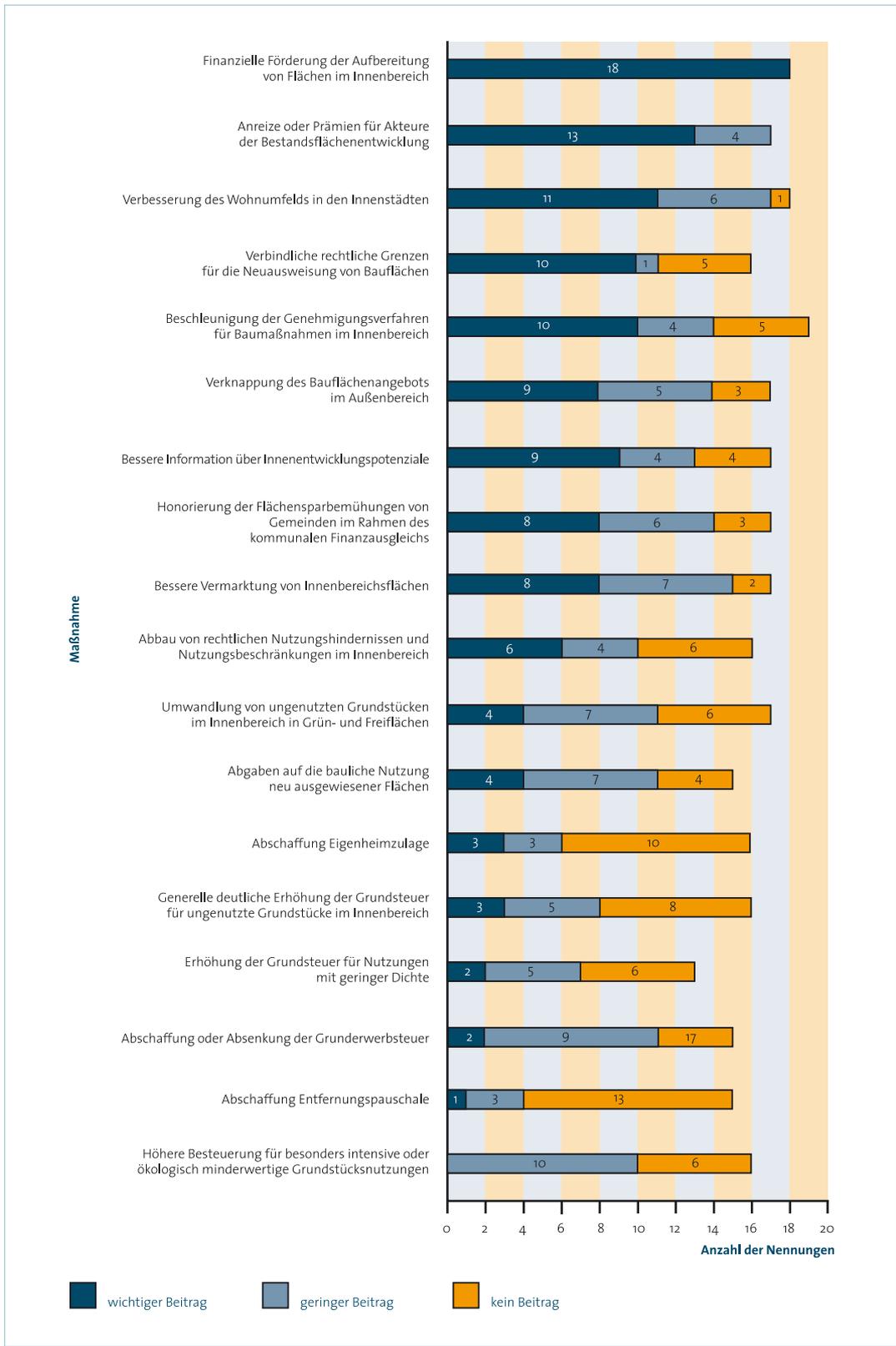


Abbildung 66:
 Maßnahmen zur Umsteuerung der Flächennachfrage auf den Innenbereich in der Planungsregion Nordthüringen

Quelle:
 Jekel (2006)



d) **Hemmnisse** einer vorrangigen baulichen Entwicklung im Innenbereich

Die wichtigsten Hemmnisse für eine vorrangige Innenentwicklung liegen im zu hohen Aufwand bei der Entwicklung von Innenbereichsgrundstücken sowie in der geringen Nachfrage nach baulicher Nutzung. Unbedeutend sind dagegen günstigere Bauflächenangebote an anderen Standorten in der Region.

e) Maßnahmen zur **Umsteuerung** der Flächennachfrage auf den Innenbereich

Kaum überraschend messen die Vertreterinnen und Vertreter der Planungsregion Nordthüringen monetären Maßnahmen den höchsten Stellenwert bei der Umsteuerung der Flächennachfrage auf den Innenbereich bei. So sind sich alle befragten Akteure der Region darin einig, dass die finanzielle Förderung der Aufbereitung von Flächen im Innenbereich einen wichtigen Beitrag hierzu leisten könnte. Auch Prämien für Akteure der Bestandsflächenentwicklung gelten als ein wichtiges Instrument. Daneben werden die Verbesserung des Wohnumfelds und die Beschleunigung der Genehmigungsverfahren für Baumaßnahmen im Innenbereich sowie verbindliche rechtliche Grenzen für die Neuausweisung von Bauflächen als geeignete Mittel für die Umsteuerung der Flächennachfrage angesehen. Die Abschaffung von Steuerbegünstigungen oder Fördermitteln (Eigenheimzulage, Entfernungspauschale) oder die Senkung von Kommunalsteuern (Gewerbesteuer) wurden dagegen ebenso als ungeeignete Mittel für die strukturschwache Region gewertet wie die höhere Besteuerung besonders intensiver oder ökologisch minderwertiger Grundstücksnutzungen oder für ungenutzte Grundstücke im Innenbereich. Gerade Letzteres erscheint für eine Region mit ausgeprägten Leerstandsproblemen als besonders unangemessen.

f) Bedeutung der **Akteursgruppen** für eine Flächenkreislaufwirtschaft in der Region

Tendenziell höher als in den übrigen Regionen wird in Nordthüringen die Rolle der gewerblichen Inves-

toren, der Eigentümer großer Brachen und der Banken und Sparkassen bewertet. Bei den gewerblichen Investoren ist dies auf die hohe Bewertung durch die Akteure der Wirtschaftsförderung und IHK zurückzuführen. Als wichtigste Gruppen gelten aber auch hier die Akteure aus der Kommunalpolitik und -verwaltung. Weniger wichtig oder unwichtig werden dagegen die Umweltverbände, der großflächige Einzelhandel, private Immobiliennachfrager sowie die Immobilienwirtschaft angesehen.

4. Fazit

Die im Vorfeld der Planspiele in allen fünf Planspielregionen des ExWoSt-Forschungsfelds „Fläche im Kreis“ durchgeführte Befragung zu Zielen, Problemen, Lösungsansätzen und Akteuren einer Flächenkreislaufwirtschaft verdeutlicht einen breiten akteursgruppenübergreifenden **Konsens** in zahlreichen Einzelaspekten. Insbesondere in Bezug auf die Problemlagen der Flächeninanspruchnahme besteht weitgehend Übereinstimmung. Die Hauptziele der Flächenkreislaufwirtschaft – Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme und Vorrang der Innenentwicklung – werden von den Befragten aus allen Akteursgruppen überwiegend unterstützt.

Der Zugang zu flächenbezogenen **Informationen** erscheint aus der Sicht zahlreicher Akteure verbesserungsbedürftig.

Differenziert betrachtet werden die **Problemlösungsansätze** zur Verminderung der Flächeninanspruchnahme. Ansätze zur Verteuerung der Flächenneuanspruchnahme, wie sie von Vertreterinnen und Vertretern der Planung oder aus dem Umweltbereich favorisiert werden, finden bei wirtschaftsnahen Akteuren weniger Zustimmung. Planungshemmnisse für Innenbereichsprojekte, die von wirtschaftsnahen Akteuren genannt werden, sind nach Ansicht der Planerinnen und Planer nicht verantwortlich für die zögerliche Innenentwicklung. Breite Zustimmung findet bei den meisten Akteuren die finanzielle Förderung von Innenentwicklungsprojekten. Steuerliche Anreize zur Beeinflussung der Flächeninanspruchnahme finden außer bei den Akteuren des Umweltbereichs dagegen wenig Zustimmung.

Insgesamt wurde von allen Akteuren eine Vielzahl instrumenteller Ansätze benannt, die im Zeitraum Juni 2005 bis April 2006 in den Planspielen überprüft wurden.

Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung gelten als die **Hauptakteure** einer Flächenkreislaufwirtschaft, was auf die Rahmen setzende Funktion der öffentlichen Hand für das Handeln anderer beteiligter Akteure des Flächengeschehens hindeutet.

Bei der regionalen Auswertung der Akteursbefragung konnten zahlreiche Besonderheiten festgestellt werden, die sich einerseits auf die strukturellen Rahmenbedingungen in der jeweiligen Region, andererseits auf die unterschiedliche Verteilung der Akteursgruppen in den Regionen beziehen.

In der Wachstumsregion **Stuttgart**, die auch zukünftig von einem starken Nutzungsdruck auf den Außenbereich geprägt sein wird und in der neben der Kommunalpolitik auch Engagierte aus Umweltverbänden und -abteilungen stark vertreten waren, wird den Zielen der Flächenkreislaufwirtschaft, vor allem mit umweltbezogenen Argumenten begründet, eine besonders hohe Bedeutung beigemessen.

Auch in der ländlich geprägten Region **Möln** wird mit einer überwiegenden Entwicklung von Siedlungsflächen im Außenbereich gerechnet. Dennoch bewerten die Vertreterinnen und Vertreter aus dieser Region die Ziele der Flächenkreislaufwirtschaft nicht so hoch wie Befragte in den anderen Regionen. Als Gegenargument wird vor allem die Ausrichtung der Nachfrage auf Neuausweisungsflächen genannt. Allerdings gibt es hier

auch nur wenige Flächen im Innenbereich, die für eine Umnutzung oder Nachverdichtung zur Verfügung stehen würden.

Die Antworten aus der Region **Rheinhessen-Nahe** sind geprägt durch die Perspektive der hier stark vertretenen Akteure der überörtlichen Planung. Die Heterogenität der Region mit teils stark wachsenden Gemeinden im Osten und strukturschwachen Gebieten im Westen drückt sich auch in teilweise scheinbar gegenläufigen Argumenten wie der Abwehr von schrumpfbedingten Auswirkungen der Siedlungsentwicklung einerseits und hohen Grundstückspreisen und zunehmender Zersiedelung andererseits aus.

In **Duisburg** sind die Rahmenbedingungen der Siedlungsentwicklung momentan und zukünftig durch die Prozesse des seit Jahrzehnten anhaltenden Strukturwandels und der damit verbundenen Schrumpfung geprägt. Von den dortigen Akteuren wird daher ein Hauptaugenmerk auf die Entwicklung innerstädtischer Grundstücke und Branchen gelegt. Schlüsselakteure für die angestrebte vorrangige Innenentwicklung und zugleich wichtigstes Hemmnis sind dabei die Immobilieneigentümer, die selbst einen großen Anteil der Befragten stellten.

Die Situation in der Region **Nordthüringen** wird durch die Perspektive der hier stark vertretenen Akteure der Wirtschaftsförderung geprägt: Die hohen langfristigen Kosten von Flächenneuausweisungen, die einerseits als Grund für ein Umsteuern zur Flächenkreislaufwirtschaft gelten, werden allerdings dann in Kauf genommen, wenn das Bestehen in der Standortkonkurrenz als Grund für Flächenneuausweisungen angeführt wird.



Anhang D

Grundsatzvereinbarung über Planspiele zur Flächenkreislaufwirtschaft (Beispiel Region Rheinhessen-Nahe)

ExWoSt-Forschungsfeld „Fläche im Kreis – Kreislaufwirtschaft in der städtischen/stadtregionalen Flächennutzung“

Grundsatzvereinbarung über Planspiele zur Flächenkreislaufwirtschaft in der Region Rheinhessen-Nahe

Präambel

- (1) Im Rahmen des ExWoSt-Forschungsfeldes „Kreislaufwirtschaft in der städtischen/stadtregionalen Flächennutzung“ wird zwischen der Region Rheinhessen-Nahe, vertreten durch den Vorsitzenden der Planungsgemeinschaft Rheinhessen-Nahe, Herrn Landrat Claus Schick, und dem Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR), vertreten durch Prof. Dr. Wendelin Strubelt, die folgende Grundsatzvereinbarung über Planspiele zur Flächenkreislaufwirtschaft geschlossen. Kernstück der Planspiele ist die Prüfung eines Instrumentenmix zur Erreichung einer stadtregionalen Flächenkreislaufwirtschaft. Im Rahmen dieser Strategie müssen bestehende und neue rechtliche, planerische und ökonomische Instrumente sowie kooperative und informatorische Steuerungsansätze in einem Policy-Mix zusammengeführt werden.
- (2) Mit dem Forschungsfeld sollen folgende Ergebnisse erreicht werden:
 - ▶ Vorbereitung von Strategien und Instrumentenverbänden für eine Flächenkreislaufwirtschaft,
 - ▶ Erarbeitung von Beiträgen für ein stadtregionales Flächenmanagement sowie eine Qualifizierung des Flächenmonitorings,
 - ▶ Förderung des Engagements privater Akteure und von Investoren für Belange der Flächenkreislaufwirtschaft,
 - ▶ Optimierung von Organisations- und Kooperationsstrukturen, innovativer Erfah-

rungsaustausch zwischen den fünf Planspielstädten/-stadtregionen,

- ▶ Aktivierung von Öffentlichkeit sowie von gesellschaftlichen und politischen Akteuren für Belange der Flächenkreislaufwirtschaft,
 - ▶ Vorbereitung politischer Entscheidungen im Sinne der Flächenkreislaufwirtschaft.
- (3) Dieser Grundsatzvereinbarung wird auf der Basis konkreterer Vorbereitungen im 1. Halbjahr 2005 eine Ziel- und Qualitätsvereinbarung zwischen den Partnern folgen, die im Juli 2005 unterzeichnet werden soll. Hierin werden die Ziele der Planspiele, die zu prüfenden Instrumente und die an den Planspielen mitwirkenden Personen und Institutionen detailliert festgelegt.

§ 1 Gegenstand der Planspiele

- (1) Gegenstand der Planspiele ist die beispielhafte Umsetzung der flächenpolitischen Ziele der Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie auf stadtregionaler Ebene. Hierzu zählen insbesondere:
 - ▶ Reduzierung der Flächeninanspruchnahme bis zum Jahr 2020 auf 30 Hektar pro Tag,
 - ▶ Realisierung eines Verhältnisses von Innen- zu Außenentwicklung von 3 zu 1,
 - ▶ Entwicklung einer Doppelstrategie, bestehend zum einen aus Qualitätssteuerung (Schonung des Außenbereichs durch Innenentwicklung sowie durch Aufwertung bestehender Siedlungsflächen), zum anderen durch Mengensteuerung (Begrenzung der Neuinanspruchnahme von Flächen). Dazu zählen auch der Erhalt und die Entwicklung qualitativ hochwertiger Freiflächen sowie die Renaturierung nicht marktfähiger Brachen.
- (2) Die Planspiele knüpfen an die in der Bewerbung der Region Rheinhessen-Nahe genannten wesentlichen Problemlagen der Flächeninanspruchnahme an. Darüber hinaus wird ein noch näher zu bestimmendes Instrumentarium getestet, das aus Bundessicht zur Umsetzung der Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie im Bereich der Flächeninanspruchnahme dient. Die Akteure in der Planspielregion erhalten dabei die Chance, innovativ an der Ausgestaltung der

neuen Instrumente mitzuwirken. In den Planspielen sollen einerseits das bestehende Instrumentarium, andererseits noch nicht eingeführte rechtliche, planerische und ökonomische (Steuern, Subventionen, Fördermittel) Instrumente sowie kooperative und informatorische Steuerungsansätze getestet werden. Hierfür ist eine flexible Mitwirkungsbereitschaft aller Akteure in den Planspielen erforderlich.

- (3) Die Planspiele in der Region Rheinhessen-Nahe werden in zwei Varianten durchgeführt:

Planspiel I – Status quo:

Mittelfristige Strategie der Flächenkreislaufwirtschaft unter aktuellen Rahmenbedingungen – Zeithorizont 2010

Planspiel II – Innovativer Instrumenteneinsatz zur Steuerung von Umbau- und Rückbauprozessen:

Langfristige Strategie der Flächenkreislaufwirtschaft unter den Voraussetzungen einer gewandelten Nutzungsphilosophie – Umsetzung eines geordneten Rückbaus – Zeithorizont 2020

Vorgesehen ist die Durchführung von drei geschlossenen eintägigen Planspielworkshops je Variante. Diese Planspielworkshops werden mit je einem regionsöffentlichen Workshop eröffnet bzw. abgeschlossen.

§ 2 Ziele und Instrumente

- (1) Für die Planspiele sind regionale flächenpolitische Ziele zu definieren. Die zur Zielerreichung geeigneten rechtlichen, planerischen und ökonomischen (Steuern, Subventionen, Fördermittel) Instrumente sowie kooperativen und informatorischen Steuerungsansätze werden dann im Rahmen der Planspiele geprüft.
- (2) Wie von Bundesseite eingebrachte Instrumente in der Stadtregion in den Planspielen simuliert werden können, wird in den Vorgesprächen zu den Planspielen auszuloten sein. Das Set von Instrumenten wird in der Ziel- und Qualitätsvereinbarung konkretisiert.

§ 3 Aufgaben des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung (BBR)

Für die Durchführung und Begleitung der Planspiele in der Region Rheinhessen-Nahe beauftragt das BBR das Deutsche Institut für Urbanistik (Difu), Berlin, unter anderem mit der Beratung und Begleitung der Arbeiten in der Modellregion während der gesamten Planspiellaufzeit.

Zu diesen Leistungen zählen:

- ▶ Erarbeitung von Vor-Ort-Analysen/-Expertisen,
- ▶ Vorbereitung und Strukturierung der Planspiele durch die Forschungsgruppe durch die Erstellung eines Prüfprogramms in Kooperation mit der Planspielregion,
- ▶ Durchführung und Moderation der Planspielworkshops vor Ort,
- ▶ Impulssetzung und Einspeisen von Know-how aus wissenschaftlichen Expertisen in die Planspiele,
- ▶ Ergebnissicherung und Auswertung der Planspiele,
- ▶ Unterstützung des Erfahrungsaustauschs und der Kooperation zwischen den fünf Planspielstädten/-stadtreionen und mit den beteiligten wissenschaftlichen Einrichtungen unter anderem durch die Einrichtung einer Internet-Plattform und mit Veranstaltungen.

§ 4 Aufgaben der Planspielregion

- (1) Die Region Rheinhessen-Nahe stellt die Steuerung der Planspiele durch einen federführenden Akteur sicher, der auch als zentraler Ansprechpartner für die Forschungsgruppe fungiert:

Planungsgemeinschaft Rheinhessen-Nahe
Referent für Regionalplanung
Hans-Joachim Fette.

- (2) Für die Region Rheinhessen-Nahe ergeben sich im Rahmen der Planspiele die folgenden Aufgaben:
- ▶ Information, Kommunikation und Verknüpfung zwischen den Planspielbeteiligten innerhalb der Region,
 - ▶ Analyse der Flächenpotenziale in der Stadtregion,



- ▶ Bereitstellung von Daten und Informationen für das Forschungsfeld; Mitwirkung an Veröffentlichungen,
 - ▶ Teilnahme an den Akteursbefragungen,
 - ▶ Teilnahme aller Planspielbeteiligten an den geschlossenen und regionsöffentlichen Planspielworkshops in konstanter Besetzung,
 - ▶ Sicherstellung und Koordination der Bearbeitung von konkreten Prüfaufträgen im Zusammenhang mit den Planspielen unter Beteiligung aller hierfür erforderlichen Akteure zwischen den Planspielworkshops auf der Grundlage eines vom Forschungsteam vorgegebenen Prüfprogramms.
- (3) Die Mitwirkung der Region Rheinhessen-Nahe am Forschungsfeld „Fläche im Kreis“ konzen-

triert sich in Form der Vorbereitung und Durchführung der Planspiele in einem Zeitraum von insgesamt voraussichtlich 19 Monaten sowie ggf. an der bundesweiten Abschlussveranstaltung. Die Region Rheinhessen-Nahe wird organisatorisch und inhaltlich bei der Bearbeitung der in Absatz 2 genannten Aufgaben unterstützt.

§ 5 Ressourcen und Bundeszuwendung

Die Region Rheinhessen-Nahe stellt zur Erfüllung der in § 3 genannten Aufgaben die erforderlichen Ressourcen bereit. Zur Abgeltung des entstehenden personellen und sächlichen Aufwands erhält die Region Rheinhessen-Nahe eine Bundeszuwendung von pauschal 10 000 Euro.

Bonn, den

2004

Planungsgemeinschaft Rheinhessen-Nahe
Vorsitzender
Landrat Claus Schick

Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung
Vizepräsident
Prof. Dr. Wendelin Strubelt

Anhang E

Zielvereinbarung über Planspiele zur Flächenkreislaufwirtschaft (Beispiel Region Nordthüringen)

ExWoSt-Forschungsfeld „Fläche im Kreis – Kreislaufwirtschaft in der städtischen/stadtregionalen Flächennutzung“

Zielvereinbarung über Planspiele zur Flächenkreislaufwirtschaft in der Region Nordthüringen

Präambel

- (1) Die Zielvereinbarung wird im Rahmen des ExWoSt-Forschungsfeldes „Kreislaufwirtschaft in der städtischen/stadtregionalen Flächennutzung“ zwischen der Region Nordthüringen, vertreten durch Herrn Peter Hengstermann, Regionale Planungsgemeinschaft Nordthüringen, und dem Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR), vertreten durch Prof. Dr. Wendelin Strubelt, geschlossen.
- (2) Die Zielvereinbarung konkretisiert Inhalte, Ziele, Teilnehmer und Ablauf der Planspiele in der Region Nordthüringen. Damit ergänzt sie die Festlegungen der am 14.12.2004 unterzeichneten Grundsatzvereinbarung über erwartete Ergebnisse der Planspiele (vgl. Präambel, Absatz 2), Gegenstand der Planspiele (vgl. § 1), Ziele der Planspiele und zu prüfenden Instrumente (vgl. § 3) über Aufgaben des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung und Aufgaben der Region Nordthüringen (vgl. § 4) sowie über Ressourcen und Bundeszuwendung (vgl. § 5).

§ 1 Ziele der Planspiele

- (1) Die flächenpolitischen Ziele der Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie sind leitend für das ExWoSt-Forschungsfeld „Fläche im Kreis“. Daher werden spezifische Ziele für die Planspiele in der Region Nordthüringen abgeleitet, die als Orientierung für die Planspielteilnehmer dienen sollen.

Diese Ziele sollen zum einen der Qualitätssteuerung (Schonung des Außenbereichs durch Innenentwicklung sowie durch Aufwertung bestehender Siedlungsflächen) und zum anderen der Mengensteuerung (Begrenzung der Neuinanspruchnahme von Flächen) dienen. Basis für die Erarbeitung von Lösungen zur Erreichung der Ziele sind unter anderem die in der Region Nordthüringen zur Vorbereitung der Planspiele ermittelten und zu erwartenden Flächenpotenziale sowie demografischen und sozio-ökonomischen Rahmenbedingungen.

- (2) In den Planspielen in der Region Nordthüringen werden die folgenden qualitativen Ziele einer ökologisch, ökonomisch und sozial verträglichen Siedlungsentwicklung verfolgt:
 - ▶ bestandsorientierte Entwicklung des regionalen Siedlungsgefüges im Sinne eines Vorrangs der Innenentwicklung: Wiedernutzung von Brachflächen und bedarfsorientierter Stadtumbau,
 - ▶ Stärkung der Region als Wirtschaftsstandort,
 - ▶ Renaturierung dauerhaft baulich nicht nutzbarer Brachflächen,
 - ▶ nachfrageorientierte Bestandsentwicklung,
 - ▶ Stabilisierung der Siedlungsdichte,
 - ▶ Erhöhung der Flächenproduktivität,
 - ▶ langfristige Sicherung der Infrastrukturleistungen,
 - ▶ Erhalt und Entwicklung qualitativ hochwertiger Freiflächen für Landwirtschaft und Erholung.
- (3) Für die Region Nordthüringen wurden als Orientierung in den Planspielen darüber hinaus die folgenden flächenbezogenen Mengenziele und Mengengerüste für die Neuinanspruchnahme von Siedlungs- und Verkehrsfläche abgeleitet:

Mengenziel 2010:	109 ha/Jahr
Mengenziel 2020:	47 ha/Jahr
Mengengerüst 2006–2010:	650 ha
Mengengerüst 2011–2020:	747 ha
Mengengerüst 2006–2020:	1397 ha

Die Mengenziele und Mengengerüste korre-



spondieren mit dem Zeithorizont der Planspiele in der Region Nordthüringen:

Planspiel I – Status quo:

Mittelfristige Strategie der Flächenkreislaufwirtschaft unter aktuellen Rahmenbedingungen – Zeithorizont 2010.

Planspiel II – Innovativer Instrumenteneinsatz zur Steuerung von Wachstumsprozessen:

Langfristige Strategie der Flächenkreislaufwirtschaft unter den Bedingungen eines akzentuierten Instrumentenwechsels, also die Erprobung der Praxistauglichkeit bis dato nicht angewandter Instrumente – Zeithorizont 2020.

§ 2 In den Planspielen zu prüfende Instrumente

- (1) In den Planspielen werden die zur Zielerreichung geeigneten Instrumente geprüft. Diese sind den folgenden Handlungsfeldern einer Flächenkreislaufwirtschaft zugeordnet:
 - ▶ Informationen (von und für unterschiedliche Akteure, unterschiedliche Funktionen)
 - ▶ Planung (informelle und förmliche),
 - ▶ Kooperation (informelle und förmliche),
 - ▶ Organisation/Management,
 - ▶ Budget, Investitionen und Förderprogramme (z.B. in Flächenerwerb und Flächenaufbereitung),
 - ▶ Vermarktung,
 - ▶ Rechtsetzung und Anordnungen.

Die Prüfung der Instrumente erfolgt auf der Basis von Arbeitsprogrammen, die die Forschungsgruppe „Fläche im Kreis“ erarbeitet hat. Die hiermit verknüpften Prüfaufträge werden von den Planspielbeteiligten bearbeitet und auf den Planspielworkshops diskutiert.

- (1) Im Planspiel I – Status quo sollen in der Region Nordthüringen die folgenden bestehenden Instrumente bzw. Maßnahmen und Strategieansätze geprüft werden:
 - ▶ Regionalplan (inkl. Ermittlung des Flächenbedarfs),
 - ▶ Stadtumbaukonzepte,
 - ▶ Beeinflussung des Flächenverbrauchs bei der Aufstellung von Bebauungsplänen,

- ▶ Konzepte für Kompensationsflächen,
- ▶ Befristung von Nutzungsmöglichkeiten,
- ▶ öffentliches und privates Grün als Zwischennutzung,
- ▶ Renaturierung,
- ▶ Aufhebung von Bebauungsplänen,
- ▶ informatorische Instrumente zur Beeinflussung flächenpolitischer Entscheidungen in Kommunalpolitik und Verwaltung,
- ▶ Aufgabenverteilung in einer regionalen Flächenkreislaufwirtschaft/regionales Flächenmanagement,
- ▶ projektbezogene und projektübergreifende Formen der Kooperation öffentlicher und privater Akteure,
- ▶ Förderprogramme
- ▶ Bereitstellung finanzieller Ressourcen aus den Haushalten der Gebietskörperschaften,
- ▶ Vermarktung durch öffentliche Akteure,
- ▶ Städtebauliche Sanierungsmaßnahmen,
- ▶ Rückbaugesamt.

- (2) Im Planspiel II – Innovativer Instrumenteneinsatz zur Steuerung von Wachstumsprozessen werden neue Instrumente der Flächensteuerung wie z.B. eine reformierte Grundsteuer, ein modifizierter kommunaler Finanzausgleich oder handelbare Flächenausweisungsrechte geprüft. Die genaue Festlegung der Instrumente erfolgt im Herbst 2005.

§ 3 Ergebnis der Planspiele

- (1) Als Ergebnis der Planspiele wird für die Region Nordthüringen eine Rahmenkonzeption mit instrumentellen Vorschlägen und Vorgehensweisen für eine stadregionale Flächenkreislaufwirtschaft erarbeitet. Das Rahmenkonzept wird von der Forschungsgruppe anhand der Ergebnisse der Workshops und der Ergebnisse der bearbeiteten Planspielaufgaben erstellt.
- (2) Die Ergebnisse aus den Planspielen in der Region Nordthüringen fließen gemeinsam mit den Planspielergebnissen aus den anderen Planspielregionen/-stadt darüber hinaus in instrumentelle Empfehlungen der Forschungsgruppe für eine stadregionale Flächenkreislaufwirtschaft an den Bund ein.

§ 4 Ablauf und Zeitplan der Planspiele

Auftakt der Planspiele in der Region Nordthüringen ist eine regionsöffentliche Auftaktveranstaltung. Die Planspielphase mit sechs geschlossenen Workshops erstreckt sich von Juni 2005 bis März 2006. Die Workshops sind nicht öffentlich. Die Beratungen finden in einem „geschützten Raum“ statt. Die beteiligten Akteure sollen frei von ihren sonst bestehenden beruflichen Rücksichtnahmepflichten argumentieren können. Dies schließt auch ein, dass untereinander gewonnene Erkenntnisse nur nach vorheriger Zustimmung der Beteiligten nach außen gegeben werden dürfen. Im Zeitraum April 2006 bis Juni 2006 werden im Rahmen der Planspielauswertung eine zweite Akteursbefragung sowie eine regionsöffentliche Abschlussveranstaltung stattfinden.

Es besteht für die Planspiele in der Region Nordthüringen folgender Terminplan:

Regionsöffentliche Auftaktveranstaltung:
22.06.2005, 10:00-12:30 h

Planspiel I (Status-quo-Bedingungen)
3 Workshops:
22.06.2005
22.09.2005
16.11.2005

Planspiel II (Innovativer Instrumenteneinsatz)
3 Workshops:
im Zeitraum Dezember 2005 bis März 2006

Regionsöffentliche Abschlussveranstaltung:
Mitte 2006

§ 5 Planspielteilnehmer/-innen

Die folgenden Personen und Institutionen werden in möglichst konstanter Besetzung an den

Bonn, den 2005
Regionale Planungsgemeinschaft Nordthüringen
Präsident
Landrat Peter Hengstermann

Planspielworkshops in der Region Nordthüringen teilnehmen:

Detlef Pajonk	Regionale Planungsstelle Nordthüringen
Dr.-Ing. Dieter Genske	Fachhochschule Nordhausen, Fachbereich Flächen- und Stoffrecycling
Ariane Ruff	Fachhochschule Nordhausen, Fachbereich Flächen- und Stoffrecycling
Karin Hoderlein	Landkreis Nordhausen, Kreisplanung
Ronald Barth	Kyffhäuserkreis, Wirtschaftsförderung
Herrmann Degenhardt	Landkreis Eichsfeld, Kreisplanung
Uwe Braunsdorf	Unstrut-Hainich Kreis, Bereich Wirtschaftsförderung, Kreisplanung
Dr. Sabine Riebel	Stadt Nordhausen, Wirtschaftsförderung
Uta Keyser	Stadt Sondershausen, Bauamt, Sachgebiet Stadtplanung
Rainer Heuchel	Stadt Rossleben, Bürgermeister
Thomas Heddergott	VG Uder, Verwaltungsvorsitzender
Bernd Kiel	VG Eichsfelder Kessel, Bauamt
Brigitte Freiberg	GFAW Thüringen, Regionalstelle Nordhausen
Rudolf Meyers	LEG Thüringen, Abt. BGT, Konversion
Rainer Berndt	Entwicklungsgesellschaft Südharz Kyffhäuser mbH

Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung
Vizepräsident
Prof. Dr. Wendelin Strubelt

Deutsches Institut für Urbanistik (Difu)

Das Deutsche Institut für Urbanistik (Difu) unterstützt Kommunen durch wissenschaftlich fundierte Forschung, praxisnahe Fortbildung und Informationsdienstleistungen bei der Lösung ihrer Aufgaben. Das unabhängige Berliner Forschungsinstitut zeigt längerfristige Perspektiven und Handlungsmöglichkeiten für die städtische Entwicklung auf. Das Difu untersucht Fragestellungen der Kommunalpolitik, erforscht interdisziplinär Grundprobleme der Kommunen, erarbeitet methodische Grundlagen und Konzepte für die kommunale Planungs- und Verwaltungspraxis und vermittelt seine wissenschaftlichen Erkenntnisse praxisnah in die Kommunen.



Projektgruppe Stadt + Entwicklung

Die Projektgruppe Stadt + Entwicklung mit Sitz in Leipzig bearbeitet stadt- und regionalplanerische Projekte und fasst dabei Planung als offenen Prozess auf, der – kooperativ gestaltet – Entwicklungspotenziale mobilisiert. Sie ist vorwiegend für kommunale und regionale Auftraggeber sowie beratend in Projekten der Europäischen Union tätig. Inhaltliche Schwerpunkte sind die Stadtentwicklungsplanung, die Moderation räumlicher Entwicklungsvorhaben sowie internationale Kooperationsprojekte.

PROJEKTGRUPPE STADT + ENTWICKLUNG
FERBER, GRAUMANN UND PARTNER



sofia – Sonderforschungsgruppe Institutionenanalyse

Sofia ist eine interdisziplinär besetzte Forschungsgruppe an der Hochschule Darmstadt und der Universität Göttingen. Sie wurde 1998 gegründet und fragt nach der Funktionsfähigkeit von Institutionen und den Möglichkeiten, durch veränderte Rahmenbedingungen staatliche oder gesellschaftliche Steuerungsziele zu erreichen. Die Analyse von Institutionen als „Spielregeln“ und deren Auswirkungen auf individuelles Verhalten stellt die methodische Klammer vielfältiger Forschungsarbeiten dar, die zur Verbesserung der Gesetzesfolgenabschätzung beitragen.

