



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 2

Was leisten bestehende Instrumente?



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 2

Was leisten bestehende Instrumente?

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

Bearbeitung

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

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

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

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

Redaktion

Klaus-Dieter Beißwenger (Difu)

Bildrecherchen

Gregor Jekel (Difu)

Gestaltung und Satz

Studio Prokopy, Werbeagentur und Fotostudio, Berlin

Druck

Spree Druck Berlin GmbH, Berlin

Bindung

Bruno Helm Buchbinderei, Berlin

ISBN: 978-3-88118-446-5

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: 030/39001-0
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 2
Bonn, August 2007

Inhalt

1. Einführung	10
<i>Thomas Preuß, Kilian Bizer, Stephanie Bock, Christa Böhme, Arno Bunzel, Georg Cichorowski, Uwe Ferber, Ulrike Meyer, Peter Rogge, Manuela Rottmann</i>	
1.1 Das ExWoSt-Forschungsfeld „Fläche im Kreis“	11
1.2 Die Veröffentlichungsreihe „Perspektive Flächenkreislaufwirtschaft“	13
1.2.1 Inhalt des ersten Bandes	13
1.2.2 Inhalt des zweiten Bandes	14
1.2.3 Inhalt des dritten Bandes	14
2. Status-quo-Planspiele (Planspielphase I)	16
<i>Thomas Preuß, Kilian Bizer, Stephanie Bock, Christa Böhme, Arno Bunzel, Georg Cichorowski, Uwe Ferber, Ulrike Meyer, Peter Rogge, Manuela Rottmann</i>	
2.1 Ablauf der Planspiele	17
2.2 Planspielbeteiligte	18
2.3 Planspielregionen: Charakteristika und Problemlagen	19
2.4 Regionale Qualitäts- und Mengenziele im Rahmen der Planspiele	19
2.4.1 Regionale Qualitätsziele in den Planspielen	20
2.4.2 Regionale Mengenziele in den Planspielen	21
2.5 Arbeitsprogramm der Status-quo-Planspiele	21
2.5.1 Geprüfte Instrumente	22
2.5.2 Arbeitsaufträge und Planspielworkshops	24
3. Handlungsbereiche und Instrumente: Planspielergebnisse	26
<i>Thomas Preuß, Stephanie Bock, Christa Böhme, Arno Bunzel, Uwe Ferber, Manuela Rottmann, Ariane Ruff</i>	
3.1 Handlungsbereich Planung	27
3.1.1 Regionalpläne	27
3.1.2 Interkommunale Planungen	31
3.1.3 Flächennutzungs- und Stadtentwicklungspläne	37
3.1.4 Ermittlung des Flächenbedarfs	39
3.1.5 Stadtumbaukonzepte	42
3.1.6 Sonstige Quartiers- und Standortplanungen	44
3.1.7 Beeinflussung des Flächenverbrauchs bei der Aufstellung von Bebauungsplänen	46
3.1.8 Konzepte für Kompensationsflächen (Flächen für Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen), Kompensationsflächen- und Kompensationsmaßnahmenpools	48
3.1.9 Befristung von Nutzungsmöglichkeiten	50
3.1.10 Öffentliches oder privates Grün als Zwischennutzung	52
3.1.11 Renaturierung	54



3.1.12	Zwischenfazit	56
3.2	Handlungsbereich Information	57
3.2.1	Informatorische Instrumente zur Beeinflussung der Grundstückseigentümer	58
3.2.2	Informatorische Instrumente zur Beeinflussung flächenpolitischer Entscheidungen in Kommunalpolitik und Verwaltung	60
3.2.3	Bodenpolitischer Grundsatzbeschluss	62
3.2.4	Zwischenfazit	63
3.3	Handlungsbereich Organisation und Kooperation	64
3.3.1	Organisatorische Vorkehrungen in der kommunalen Verwaltung	64
3.3.2	Aufgabenverteilung in einer stadtreionalen Flächenkreislaufwirtschaft	66
3.3.3	Projektbezogene Kooperation öffentlicher und privater Akteure	69
3.3.4	Projektübergreifende Formen öffentlich-privater Kooperation	71
3.3.5	Rahmenvereinbarungen/abgestimmte Strategien	76
3.3.6	Zwischenfazit	78
3.4	Handlungsbereich Fördermittel und Budget	79
3.4.1	Förderprogramme	79
3.4.2	Bereitstellung finanzieller Ressourcen aus den Haushalten der Gebietskörperschaften	82
3.4.3	Zwischenfazit	84
3.5	Handlungsbereich Vermarktung	84
3.5.1	Vermarktung durch öffentliche Akteure	85
3.5.2	Immobilienwirtschaftliche Vermarktung	86
3.5.3	Zwischenfazit	88
3.6	Handlungsbereich Anordnungen	88
3.6.1	Städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen	88
3.6.2	Städtebauliche Sanierungsmaßnahmen	89
3.6.3	Baugebot	90
3.6.4	Rückbaugebot	91
3.6.5	Festlegung von Schutzgebieten nach Naturschutz- und nach Wasserhaushaltsrecht	91
3.6.6	Zwischenfazit	92
3.7	Querschnittsaufgabe Gender Mainstreaming	93
3.8	Gesamtschau der Bewertungen aus den Planspielregionen im Planspiel Status quo	98
4.	Bewertung der Planspielergebnisse zu den bestehenden Instrumenten	103
	<i>Thomas Preuß, Stephanie Bock, Christa Böhme, Arno Bunzel, Uwe Ferber, Ariane Ruff</i>	
4.1	Bewertungskriterien	104
4.2	Handlungsbereich Planung	104
4.3	Handlungsbereich Information	107
4.4	Handlungsbereich Organisation und Kooperation	109
4.5	Handlungsbereich Fördermittel und Budget	110
4.6	Handlungsbereich Vermarktung	111
4.7	Handlungsbereich Anordnungen	112

5. Schlussfolgerungen und Handlungsempfehlungen	114
<i>Thomas Preuß, Christa Böhme, Arno Bunzel, Uwe Ferber</i>	
5.1 Anwendung und Weiterentwicklung der bestehenden Instrumente	115
5.1.1 Handlungsbereich Planung	115
5.1.2 Handlungsbereich Information	116
5.1.3 Handlungsbereich Organisation und Kooperation	117
5.1.4 Handlungsbereich Fördermittel und Budget	117
5.1.5 Handlungsbereich Vermarktung	118
5.1.6 Handlungsbereich Anordnungen	118
5.1.7 Weitere Empfehlungen	119
5.2 Schlussfolgerungen für Akteure der Flächenkreislaufwirtschaft	119
5.3 Policy-Mix für eine Flächenkreislaufwirtschaft	121
5.3.1 Bestehende Instrumente im Policy-Mix für eine Flächenkreislaufwirtschaft	121
5.3.2 Grenzen und Defizite des bestehenden Instrumentariums	124
6. Integrierte Handlungskonzepte für eine stadregionale Flächenkreislaufwirtschaft	126
<i>Thomas Preuß, Uwe Ferber</i>	
6.1 Voraussetzungen für die Erstellung integrierter Handlungskonzepte	127
6.2 Flächenpolitische Ziele und integrierte Handlungskonzepte	128
6.3 Struktur eines integrierten Handlungskonzepts	129
6.4 Integrierte Handlungskonzepte für eine Flächenkreislaufwirtschaft in den Planspielregionen	130
6.4.1 StadtRegion Stuttgart	130
6.4.2 Region Mölln	132
6.4.3 Region Rheinhessen-Nahe	133
6.4.4 Stadt Duisburg	136
6.4.5 Planungsregion Nordthüringen	137
6.4.6 Zwischenfazit zur bisherigen Umsetzung der integrierten Handlungskonzepte in den Planspielregionen	138
7. Zusammenfassung und Ausblick	140
<i>Thomas Preuß</i>	
7.1 Planspiele zur städtischen bzw. stadregionalen Flächenkreislaufwirtschaft	141
7.2 Flächenkreislaufwirtschaft als zielführender Ansatz	141
7.3 Qualitätsziele einer städtischen bzw. stadregionalen Flächenkreislaufwirtschaft	141
7.4 Akteure der städtischen bzw. stadregionalen Flächenkreislaufwirtschaft	141
7.5 Status quo: Instrumente und Rahmenbedingungen für eine städtische bzw. stadregionale Flächenkreislaufwirtschaft	142
7.5.1 Flächeninformationen und Flächenbewusstsein	142
7.5.2 Überörtliche Planung	142
7.5.3 Interkommunale Planung	143
7.5.4 Informelle Planungsinstrumente	143



7.5.5	Mobilisierung kleinteiliger Innenentwicklungspotenziale mit angepassten Vorgehensweisen	143
7.5.6	Stadtumbau in schrumpfenden Regionen	143
7.5.7	Projektübergreifende Kooperationen für die Mobilisierung von Brachflächen	143
7.5.8	Personelle und finanzielle Handlungsfähigkeit der Kommunen	144
7.6	Integrierte Handlungskonzepte für eine städtische bzw. stadregionale Flächenkreislaufwirtschaft	144
7.7	Defizite und Grenzen bestehender Instrumente	144
7.8	Ausblick	145

Literatur

146

Verzeichnis der Abbildungen

1	Phasen und Potenziale der Flächenkreislaufwirtschaft	11
2	ExWoSt-Forschungsfeld „Fläche im Kreis“: Rahmenbedingungen und Anforderungen	12
3	Ablauf der Planspiele „Fläche im Kreis“	17
4	Beteiligte der Planspiele „Fläche im Kreis“	18
5	Lage der Planspielregionen „Fläche im Kreis“	19
6	Bewertung von Instrumenten und Qualitätszielen auf einem Planspielworkshop in Stuttgart	20
7	Bearbeitungs- und Analyseschritte in den Planspielen zur Flächenkreislaufwirtschaft	25
8	Fortschreitende Siedlungsentwicklung in der Region Stuttgart	28
9	Regionalplan Region Stuttgart: Festlegung von Schwerpunkten für Wohnungsbau und Gewerbe	30
10	Diskussion im Planspielworkshop in Duisburg	38
11	Potenzielle Innenentwicklungsflächen auf dem Gelände eines ehemaligen Landmaschinenhandels in Mölln	40
12	Stadtumbau Ost: Modernisierte Plattenbauten in Leinefelde-Worbis	43
13	Brachliegende US-Militärliegenschaft in Bad Kreuznach: Rose Barracks	45
14	Flächenpotenzial auf mindergenutztem Grundstück: Beispiel aus Berlin-Friedrichshain	58
15	Baulückenkarte von Panten im Amt Nüsse	58
16	Nachhaltiges Bauflächenmanagement Stuttgart	59
17	Neuansiedlung von Unternehmen im Duisburger Innenhafen	66
18	Regionalbeirat Region Mölln	67
19	Kleinteiliges Flächenpotenzial: Abbruchgrundstück in Mölln	70
20	Logistikstandort „Logport“ in Duisburg-Rheinhausen	70
21	Vorschlag für eine Kooperation auf Verbandsgemeinde-Ebene (Diskussionsgrundlage aus dem Planspiel in Rheinhessen-Nahe)	71
22	ABC-Modell	73
23	Bewertungsschema der Entwicklungsrelevanz der Liegenschaften des Sondervermögens WGT	74
24	Planspielworkshop in Nordthüringen	75
25	Freifläche nach Wohnungsrückbau in Nordhausen	76
26	Bahnfläche in Duisburg-Wedau	77
27	Innerstädtische Bahnbrache in Stuttgart	78
28	„Platz für die Marie“: Mit EFRE-Mitteln neu gestaltete Stadtbrache in Berlin-Prenzlauer Berg	79
29	Reitsportgeschäft in umgenutztem landwirtschaftlichem Gebäude in Breitenfelde	80

30	Sporthalle als Lückenbebauung in Berlin-Prenzlauer Berg	82
31	Beispiel für das hohe Brachflächenpotenzial der Planspielstadt Duisburg: Schacht 2/5 in Duisburg-Marxloh	83
32	Erfolgreiche „Adressenentwicklung“ im Duisburger Innenhafen	87
33	Städtebauliche Entwicklungsmaßnahme „Scharnhäuser Park“ in Ostfildern	89
34	Kurze Wege, Individualität und qualitätvolle Dichte: Ausbau von Nebengebäuden in gründerzeitlicher Blockbebauung in Berlin-Prenzlauer Berg	94
35	Neubau von sogenannten Townhouses in Braunschweig: Familien ziehen zunehmend innerstädtische Gebiete und die Kernstadt als Wohnstandort vor	95
36	Neues Wohnen für verschiedene Nutzer- und Bewohnergruppen auf altem Fabrikgelände in Stuttgart-Ost	96
37	Neubau eines Seniorenpflegeheims in der Braunschweiger Innenstadt	97
38	Zwischennutzung: Beach-Bar in Berlin	100
39	Instrumentenbewertung im Planspiel in Mölln	101
40	Instrumentenbewertung im Planspiel in Rheinhessen-Nahe	102
41	Bestehende Instrumente im Policy-Mix für eine städtische bzw. stadtrregionale Flächenkreislaufwirtschaft	124
42	Erarbeitung eines integrierten Handlungskonzepts für eine stadtrregionale Flächenkreislaufwirtschaft	128

Verzeichnis der Tabellen

1	Größe und Einwohnerzahl der Planspielregionen/-städte	20
2	Reduktionsziele und Mengengerüste für die Planspiele „Fläche im Kreis“	21

Verzeichnis der Übersichten

1	In den Status-quo-Planspielen geprüfte Instrumente – Prüfprogramm in den einzelnen Planspielregionen	22
2	Bewertung der potenziellen Relevanz der in den Planspielregionen geprüften Instrumente im Handlungsbereich Planung für eine Flächenkreislaufwirtschaft durch die Planspielteilnehmerinnen und -teilnehmer	56
3	Bewertung der potenziellen Relevanz der in den Planspielregionen geprüften Instrumente im Handlungsbereich Information für eine Flächenkreislaufwirtschaft durch die am Planspiel Teilnehmenden	63
4	Bewertung der potenziellen Relevanz der in den Planspielregionen geprüften Instrumente im Handlungsbereich Organisation und Kooperation durch die Planspielteilnehmerinnen und -teilnehmer	78
5	Bewertung der potenziellen Relevanz der in den Planspielregionen geprüften Instrumente im Handlungsbereich Fördermittel und Budget für eine Flächenkreislaufwirtschaft durch die Planspielteilnehmerinnen und -teilnehmer	84
6	Bewertung der potenziellen Relevanz der in den Planspielregionen geprüften Instrumente im Handlungsbereich Vermarktung für eine Flächenkreislaufwirtschaft durch die Planspielteilnehmerinnen und -teilnehmer	88
7	Bewertung der potenziellen Relevanz der in den Planspielregionen geprüften Instrumente im Handlungsbereich Anordnungen für eine Flächenkreislaufwirtschaft durch die Planspielteilnehmerinnen und -teilnehmer	93
8	Bewertung der potenziellen Relevanz der im Planspiel I (Status quo) geprüften Instrumente einer Flächenkreislaufwirtschaft durch die Planspielteilnehmerinnen und -teilnehmer	98
9	Struktur eines integrierten Handlungskonzepts	129
10	Kernergebnisse der Status-quo-Planspiele	144



Pers

1. Einführung

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

- 1.1 Das ExWoSt-Forschungsfeld „Fläche im Kreis“
- 1.2 Die Veröffentlichungsreihe „Perspektive Flächen-
kreislaufwirtschaft“

1.1 Das ExWoSt-Forschungsfeld „Fläche im Kreis“

In seiner Ressortforschung hat das Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (BMVBS)¹ 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 ver-

änderte 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

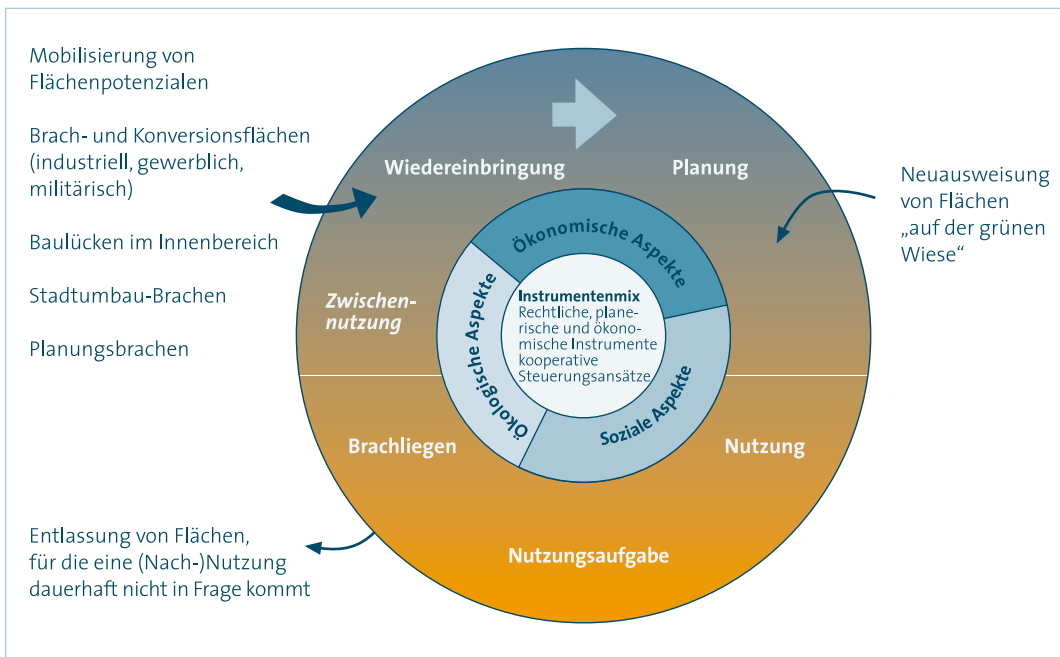


Abbildung 1:
Phasen und Potenziale
der Flächenkreislauf-
wirtschaft

Quelle:
Deutsches Institut für
Urbanistik, eigene Dar-
stellung.

¹ Seit Ende 2005 Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS).

- Realisierung eines Verhältnisses von Innen- zu Außenentwicklung von 3 zu 1.

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

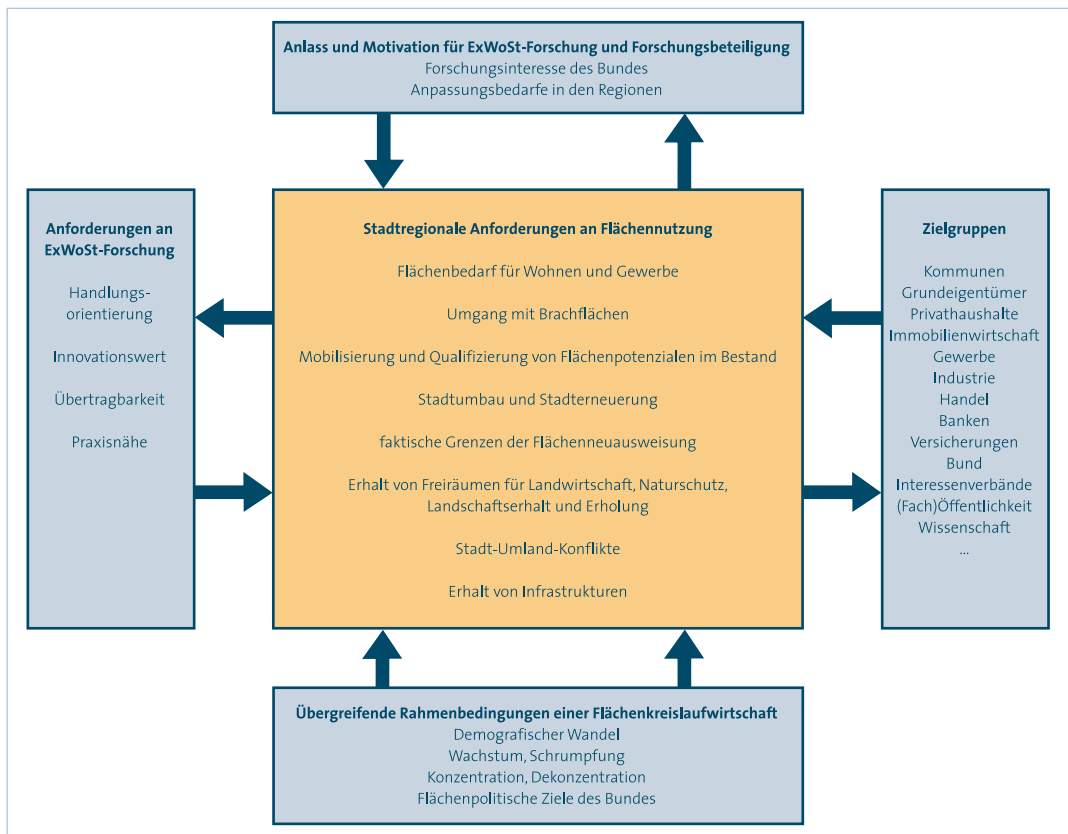
Mit dem Projekt wurden in den Planspielen Lösungen, Strategieansätze und Instrumente zur Erreichung der flächenpolitischen Ziele für die Region und für den Bund entwickelt und überprüft. Zugleich wurden Hinweise gewonnen, wie das zur Verfügung stehende Instrumentarium und die gesetzlichen Rahmenbedingungen 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 die Ergebnisse auch in verschiedenen Buchveröffentlichungen zusammen. In der dreibändigen Sonderveröffentlichungsreihe „Perspektive Flächenkreislaufwirtschaft“ werden Interessierte aus

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



Quelle:
Deutsches Institut für
Urbanistik, eigene Darstellung.

Praxis, Wissenschaft und Fachöffentlichkeit über aktuelle Forschungsergebnisse zu den Grundlagen der Flächenkreislaufwirtschaft, über Anwendungs- und Gestaltungsmöglichkeiten 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 von Kern-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.

1.2 Die Veröffentlichungsreihe „Perspektive Flächenkreislaufwirtschaft“

1.2.1 Inhalt des ersten Bandes

Die Arbeitsweise und die Ergebnisse des Projekts werden in drei Bänden der Veröffentlichungsreihe „Perspektive Flächenkreislaufwirtschaft“ dargestellt.

Der erste Band „Theoretische Grundlagen und Planspielkonzeption“ stellt ausführlich dar, in welchem umweltpolitischen Kontext das Projekt konzipiert wurde und in welchem Forschungskontext es innerhalb des Forschungsprogramms „Experimenteller Wohnungs- und Städtebau“ (ExWoSt) steht. Dabei machen die Autorinnen und Autoren deutlich, welche Gründe eine deutliche Reduzierung der Flächeninanspruchnahme

notwendig machen und wie in diesem Zusammenhang die Vision eines Kreislaufs der Flächennutzungen entsteht.

Der in diesem Projekt eingeführte Begriff der Flächenkreislaufwirtschaft wird als zentraler Untersuchungsgegenstand des Forschungsfelds „Fläche im Kreis“ und als Politikansatz vorgestellt. Hierbei stehen die Leitbilder einer nachhaltigen und Ressourcen schonenden Entwicklung des Raums und des Kreislaufgedankens als handlungsleitendes Prinzip der Flächennutzung ebenso wie die Orientierung an den flächenpolitischen Zielen des Bundes im Vordergrund.

Das Projekt will einen Beitrag dazu leisten, aus den Leitgedanken einen integrativen Politikansatz im Sinne einer flächenpolitischen Strategie zu entwickeln. Band 1 stellt zu diesem Zweck dar, welche (kommunalpolitischen) Handlungsbereiche dafür zu berücksichtigen sind, welche Instrumente zur Verfügung stehen und welche Akteure in den Handlungsbereichen von Bedeutung sind.

Einen wesentlichen Erkenntniszuwachs bringen die Planspiele mit kommunalen Akteuren. Um die Ergebnisse nachvollziehbar zu machen, werden die Methodik der Planspiele sowie die Struktur und der Ablauf der konkret durchgeführten Planspiele vorgestellt. Die Planspiele zur Flächenkreislaufwirtschaft wurden in zwei Phasen durchgeführt, die zum einen die Möglichkeiten der kommunalen Flächenkreislaufwirtschaft unter Ausnutzung des vorhandenen rechtlichen und planerischen Instrumentariums testen und zum anderen ergänzende Instrumente, insbesondere ökonomische Ansätze, zur Diskussion stellen.

Weiterhin werden die Kriterien dargestellt, die zur Auswahl der Planspielregionen führten. Die ausgewählten Planspielregionen Stuttgart, Mölln, Rheinhausen-Nahe und Nordthüringen sowie die Stadt Duisburg werden hinsichtlich ihrer regionalen Besonderheiten, ihrer Flächenpotenziale und daraus resultierender Handlungserfordernisse ausführlich dargestellt.

Außerdem fanden die Ergebnisse einer Akteursbefragung in den Planspielregionen Eingang in den ersten Band. Hierin werden grundlegende



Einstellungen wichtiger Akteursgruppen zur Flächenkreislaufwirtschaft, deren Einschätzung stadtreionaler Problemlagen und präferierte Lösungsansätze im Sinn der Flächenkreislaufwirtschaft deutlich.

Zusammenfassend werden die Flächenkreislaufwirtschaft als strategische Option dargestellt und ein Ausblick auf die weiteren Veröffentlichungen aus diesem Projekt gegeben.

1.2.2 Inhalt des zweiten Bandes

In diesem zweiten Band mit dem Titel „Was leisten bestehende Instrumente?“ werden die Status-quo-Planspiele (Planspielstufe I) zur Kreislaufwirtschaft und ihre Ergebnisse vorgestellt. Hier wird untersucht, inwieweit die qualitativen und quantitativen Ziele der Flächenkreislaufwirtschaft mit den derzeit vorhandenen rechtlichen, planerischen und informatorischen Instrumenten sowie Kooperations- und Vermarktungsansätzen erreicht werden können.

Dazu werden in einer Einführung die Rahmenbedingungen und der Gegenstand der Planspiele noch einmal präzisiert sowie die regionalisierten Arbeitsprogramme für die Planspiele dargestellt. Das in diesem Zusammenhang relevante kommunalpolitische Handeln wurde in sieben Handlungsbereiche gegliedert:

- **Planung** (Regionalpläne, Interkommunale Planungen, Flächennutzungs- und Stadtentwicklungspläne, Ermittlung des Flächenbedarfs, Stadtumbaukonzepte, sonstige Quartiers- und Standortplanungen, Beeinflussung des Flächenverbrauchs bei der Aufstellung von Bebauungsplänen, Konzepte für Kompensationsflächen, Befristung von Nutzungsmöglichkeiten, Öffentliches oder privates Grün als Zwischennutzung, Renaturierung),
- **Information** (Informatorische Instrumente zur Beeinflussung der Grundstückseigentümer, Informatorische Instrumente zur Beeinflussung flächenpolitischer Entscheidungen in Kommunalpolitik und Verwaltung, Bodenpolitischer Grundsatzbeschluss),
- **Organisation und Kooperation** (Organisatorische Vorkehrungen innerhalb der Verwaltung,

Aufgabenverteilung in einer stadtreionalen Flächenkreislaufwirtschaft, Projektbezogene Kooperation öffentlicher und privater Akteure, Projektübergreifende Formen öffentlich-privater Kooperation, Rahmenvereinbarungen/abgestimmte Strategien),

- **Fördermittel und Budget** (Förderprogramme, Bereitstellung finanzieller Ressourcen aus den Haushalten der Gebietskörperschaften),
- **Vermarktung** (Vermarktung durch öffentliche Akteure, Immobilienwirtschaftliche Vermarktung),
- **Anordnungen** (Städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen, Städtebauliche Sanierungsmaßnahmen, Baugebot, Rückbaugesamt, Festlegung von Schutzgebieten durch die Naturschutzbehörden),
- **Gender Mainstreaming.**

Die Ergebnisse der Vorlagen und Diskussionen in den Handlungsbereichen werden daraufhin bewertet und zusammengefasst, um daraus Empfehlungen für die Anwendung und Ausgestaltung des Instrumentariums abzuleiten.

In einem separaten Kapitel werden integrierte Handlungskonzepte dargestellt, die der Operationalisierung einer stadtreionalen Flächenkreislaufwirtschaft dienen. Ausgangspunkt sind die von den Planspielteilnehmerinnen und -teilnehmern erarbeiteten integrierten Handlungskonzepte, die die Erfolg versprechenden und an den jeweiligen stadtreionalen Rahmenbedingungen orientierten Maßnahmenpakete für die kommenden Jahre enthalten.

1.2.3 Inhalt des dritten Bandes

Im dritten Band der Reihe „Perspektive Flächenkreislaufwirtschaft“ mit dem Titel „Neue Instrumente für neue Ziele“ stehen die Ergebnisse der Planspiele „Neue Instrumente“ (Planspielphase 2) in den fünf Planspielregionen im Mittelpunkt. Dieser Teil der Planspiele war Instrumenten und Ansätzen vorbehalten, die derzeit diskutiert werden, den kommunalen Akteuren aber (noch) nicht als Handlungsoption zur Verfügung stehen. Der Schwerpunkt lag hier bei ökonomischen Ansätzen.

Dazu wird zunächst erläutert, warum das bestehende Instrumentarium für die Erreichung der qualitativen und quantitativen Ziele der Flächenkreislaufwirtschaft nicht ausreicht und in welche Richtung die notwendigen Innovationen gehen sollten. Es wird analysiert, welche Wirkmechanismen sinnvoll und zu aktivieren wären, welche Adressaten für diese Wirkmechanismen in Frage kommen und welche Anreize geändert werden müssen, um eine sinnvolle und hinreichende Ergänzung des bestehenden Instrumentariums zu erreichen.

Die Operationalisierung der Fragestellungen im Planspiel erforderte eine auf die Kompetenzen der Planspielteilnehmerinnen und -teilnehmer sowie die Rahmenbedingungen der Regionen abgestimmte Auswahl von Ansätzen, die sich derzeit in der Diskussion befinden. Diese Ansätze lassen sich ihrerseits gruppieren:

- Die **Beeinflussung der Grundstückspreise** beinhaltet die Diskussion über eine Reform der Grundsteuer durch eine Bodenwertsteuer, eine Flächensteuer oder eine Flächennutzungssteuer sowie eine Reform der Grunderwerbsteuer, die den An- und Verkauf belastet.
- Die **Beeinflussung der Entscheidung, neue Flächen zur Bebauung auszuweisen**, prüft Kosten-Nutzen-Verhältnisse als Voraussetzung für ökonomisch rationale Entscheidungen sowie als preisliche Instrumente eine Abgabe auf die Neuausweisung von Bauflächen bzw. eine Baulandausweisungsumlage sowie handelbare Flächenausweisungsrechte.
- Zusätzlich sind **Fördermaßnahmen und Sub-**

ventionen in Gestalt von Zweckzuweisungen im Rahmen des Kommunalen Finanzausgleichs, die Lenkung durch verbilligte KfW-Kredite und Flächenfonds im Planspiel auf ihr Lenkungspotenzial zu prüfen sowie

- die **Bündelung von Instrumenten** (Zusammenwirken verschiedener Instrumente zur Umsetzung der Ziele der Flächenkreislaufwirtschaft unter unterschiedlichen Rahmenbedingungen) zu betrachten.

Als Ergänzung zu den im zweiten Band dargestellten Kurzbeschreibungen der Planspielregionen werden im dritten Band die ökonomischen Rahmenbedingungen der Planspielregionen kurz erläutert, insbesondere hinsichtlich des Umfangs und der Zusammensetzung der kommunalen Finanzen sowie des Preisniveaus und der Preisdifferenzen bei den Grundstücken.

Den Schwerpunkt des dritten Bandes bilden die Ergebnisse der Planspielworkshops „Neue Instrumente“. Dazu werden auf der Basis verschiedener Aspekte der ausgewählten Instrumente die regionalen Ergebnisse ausführlich vorgestellt und in den Kontext der fachöffentlichen Instrumentendiskussion gestellt.

Das abschließende Kapitel reflektiert die Vorgehensweise im Spiegel der Ergebnisse und präsentiert Schlussfolgerungen, die aus Sicht der Kommunen, der Länder und des Bundes aus diesem Projekt zu ziehen sind. Dazu gehört auch die Formulierung von offen gebliebenen Fragen und des weiteren Forschungsbedarfs.



2. Status-quo-Planspiele (Planspielphase I)

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

- 2.1 Ablauf der Planspiele
- 2.2 Planspielbeteiligte
- 2.3 Planspielregionen: Charakteristika und Problemlagen
- 2.4 Regionale Qualitäts- und Mengenziele im Rahmen der Planspiele
- 2.5 Arbeitsprogramm der Status-quo-Planspiele

2.1 Ablauf der Planspiele

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.

Die Planspiele zur Flächenkreislaufwirtschaft wurden in den fünf Planspielregionen – Stadt-Region Stuttgart, Region Mölln, Region Rheinhessen-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.

Die Status-quo-Planspiele knüpften an vorhandene Rahmenbedingungen und Instrumente der Flächensteuerung wie organisatorische Strukturen, Planungen, Flächeninformationen, Kooperationen 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 **Handlungsbereichen** Planung, Information, Organisation und Kooperation, Fördermittel und Budget, Vermarktung sowie Anordnungen analysiert und bewertet². 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.

Die Planspiele „Neue Instrumente“ werden in Band 3 der Veröffentlichungsreihe „Perspektive

Dezember 2004	Abschluss Grundsatzvereinbarungen
Vorbereitungsphase Januar bis Mai 2005	▶ 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 3:
Ablauf der Planspiele
„Fläche im Kreis“

Quelle:
Deutsches Institut
für Urbanistik, eigene
Darstellung.

² Zusätzlich wurde in der Planspielregion Stuttgart die Querschnittsaufgabe Gender Mainstreaming bearbeitet.



Flächenkreislaufwirtschaft“ ausführlich dargestellt.

2.2 Planspielbeteiligte

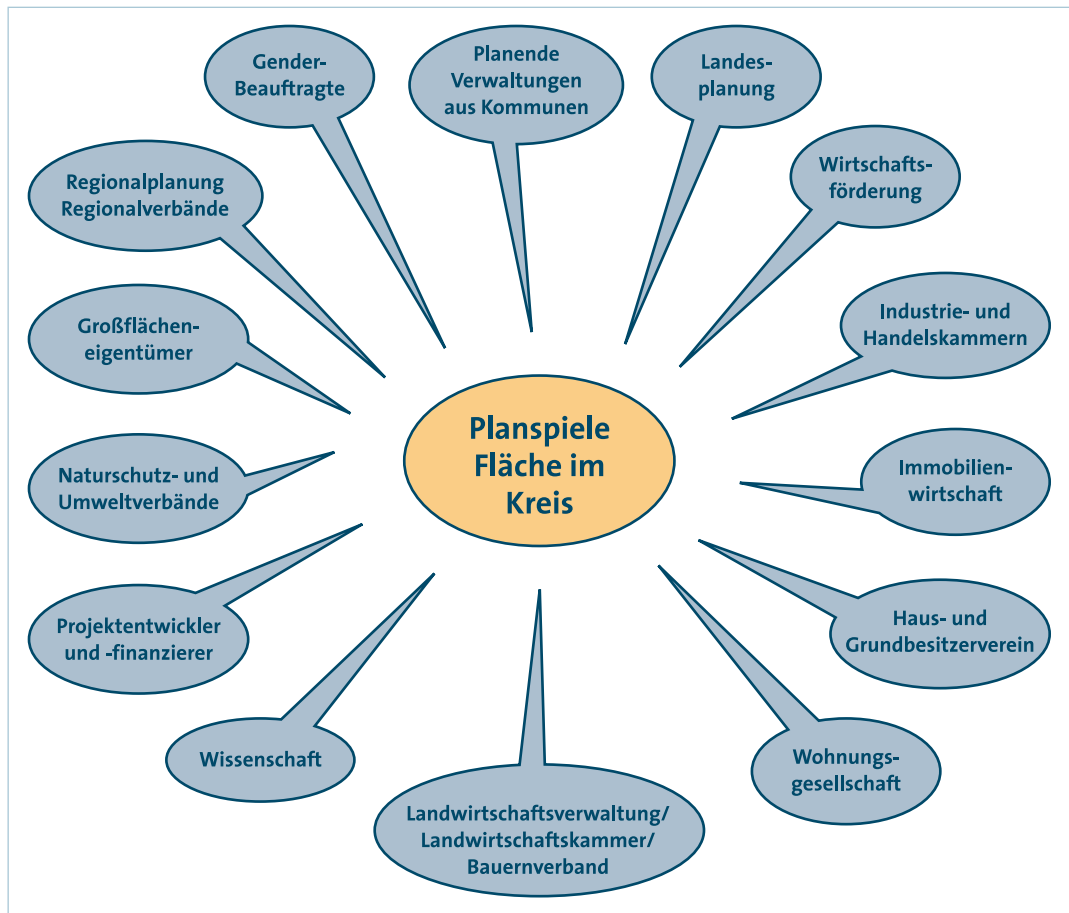
Je Planspielregion waren an den Planspielen jeweils zehn bis zwölf Personen beteiligt. Dazu zählten unter anderem Vertreterinnen und Vertreter von Planungsabteilungen aus Gemeinden, Regionen und Landesplanung, der Immobilienwirtschaft, der Landwirtschaft, von Großflächeneigentümern, der Industrie- und 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 Planspieler 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 zur unmittelbaren Wirkungsweise von bestehenden und neuen Instrumenten auch Erwägungen hin-

Abbildung 4:
Beteiligte der Planspiele
„Fläche im Kreis“



Quelle:
Deutsches Institut
für Urbanistik,
eigene Darstellung.

sichtlich der Praktikabilität sowie der politischen und verwaltungsseitigen Durchsetzbarkeit der Instrumente und letztlich auch Akzeptanzerwägungen eingeflossen.

2.3 Planspielregionen: Charakteristika und Problemlagen

Der Auswahl der Stadtregionen für die Teilnahme an den Planspielen liegt eine möglichst breite Streuung von unterschiedlichen Problemlagen und Rahmenbedingungen sowie von Entwicklungen der Flächeninanspruchnahme zugrunde. Differenzierungen werden an folgenden Kriterien deutlich:

- ▶ Lage im Raum,
- ▶ Regionstyp,
- ▶ Größe der Stadt/Stadtregion,
- ▶ Entwicklungsdynamik,
- ▶ Problemlagen in der städtischen/stadtregionalen Flächennutzung,
- ▶ Formen institutioneller Arrangements in der Region,
- ▶ Ideen, Konzepte und Ansätze für informelle Planungen im Sinne eines stadtregionalen Flächenmanagements,
- ▶ Datenlage.

Tabelle 1 (siehe Seite 20) vergleicht die Planspielregionen anhand einiger Parameter.

Ausführliche Beschreibungen der Planspielregionen enthält Band 1 der Sonderveröffentlichungsreihe „Perspektive Flächenkreislaufwirtschaft“.

2.4 Regionale Qualitäts- und Mengenziele im Rahmen der Planspiele

Als grundlegende Anforderungen an die Planspiele wurden im Rahmen der Vor-Ort-Analyse für jede Planspielregion spezifische Qualitätsziele einer angestrebten Flächenkreislaufwirtschaft formuliert. Weiterhin 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 dienen im



Rahmen der Planspiele der Verdeutlichung des regionalen Handlungsbedarfs, der bestünde, wenn die Flächeninanspruchnahme analog zu den flächenpolitischen Zielen des Bundes reduziert werden sollte.

Die Mengen- und Qualitätsziele orientieren sich im Wesentlichen an den flächenpolitischen Zielen, die die Bundesregierung im Jahr 2002 in der Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie festgelegt hat:

- ▶ Reduzierung der Flächeninanspruchnahme auf 30 Hektar je Tag bis zum Jahr 2020 (Mengenziel) und
- ▶ vorrangige Innenentwicklung im Verhältnis von Innen- zu Außenentwicklung von 3:1 bis zum Jahr 2020 (Qualitätsziel).

Abbildung 5:
Lage der Planspielregionen „Fläche im Kreis“

Quelle:
Deutsches Institut
für Urbanistik,
eigene Darstellung.



Tabelle 1
Größe und Einwohnerzahl
der Planspielregionen/
-städte

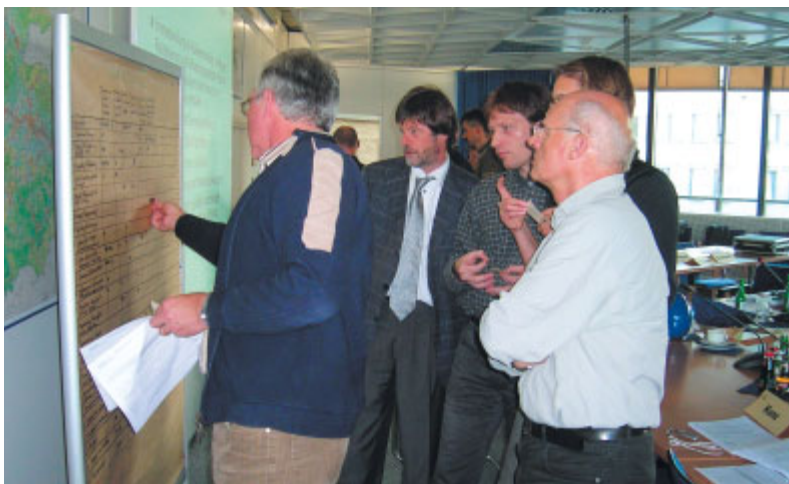
Planspielregion/ -stadt	Gesamtfläche (km ²)	EW gesamt	Beteiligte Gebietskörperschaften	Gebietstyp/ Entwicklungsdynamik
StadtRegion Stuttgart	269	667 687	Städte Stuttgart, Filderstadt, Ostfildern, Verband Region Stuttgart	Hoch verdichteter Agglo- merationsraum mit hoher wirtschaftlicher Dynamik
Region Rheinhausen-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 Rheinhausen, 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.

Die regionalisierten Ziele wurden im Mai 2005 in Form von Zielvereinbarungen zwischen dem BBR und den Planspielregionen fixiert.

Abbildung 6:
Bewertung von Instrumen-
ten und Qualitätszielen
auf einem Planspielwork-
shop in Stuttgart

Foto:
Thomas Preuß.



2.4.1 Regionale Qualitätsziele in den Planspielen

Die regionalen Qualitätsziele wurden in Abhängigkeit von den regionalen Entwicklungsdynamiken, Problemlagen und Veränderungsanfor-

derungen festgelegt. Sie dienten den Planspielteilnehmerinnen und -teilnehmern als ein Gradmesser für die Bewertung des Zielerreichungsbeitrags der einzelnen Instrumente. Häufig benannte Qualitätsziele lauteten zum Beispiel:

- Innenentwicklung vor Außenentwicklung: vorrangige Revitalisierung und Aktivierung ungenutzter Flächen und Gebäude, Baulücken, Konversionsflächen und Brachen,
- Reduzierung der Suburbanisierung in definierten Teilräumen,
- Konzentration der Flächenausweisung in Orten mit ausreichender funktionaler Ausstattung,
- Eindämmung der Angebotsplanung der Gemeinden zugunsten einer nachfrageorientierten Bestandsentwicklung,
- 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.

2.4.2 Regionale Mengenziele in den Planspielen

Die Ableitung regionaler Mengenziele für die Planspielräume aus dem Mengenziel des Bundes diente dazu, die Herausforderung Flächenkreislaufwirtschaft im jeweiligen Raum quantitativ zu untersetzen und im Sinne eines „Benchmark“ für die in den Planspielen geprüften Instrumentenverbünde plastisch zu verdeutlichen.

Die Ableitung regionaler Mengenziele (und Mengengerüste) aus dem flächenpolitischen Mengenziel des Bundes erfolgte entsprechend einer in sich logischen und modellhaft plausiblen Methode, die aber mit begrenztem empirischem Aufwand auskommt und lediglich den Charakter einer Arbeitshypothese im Rahmen des Planspiels hatte.

Die regionalen Mengenziele wurden aus dem flächenpolitischen Mengenziel des Bundes in drei Schritten abgeleitet:

- Schritt 1: Schematische Verteilung des Mengenziels des Bundes auf die Teilräume,
- Schritt 2: Berücksichtigung spezifischer teilräumlicher Rahmenbedingungen durch Korrekturfaktoren,
- Schritt 3: Berechnung des Mengenziels und Mengengerüsts für die jeweilige Planspielregion.

Die im ersten Schritt vorgenommene Verteilung des Mengenziels wird im zweiten Schritt angepasst, um spezifische Entwicklungsdynamiken, raumordnerische Funktionen sowie vorhandene Potenziale bzw. faktische Möglichkeiten zur Innenentwicklung des jeweiligen Teilraums besser abbilden zu können. Hierfür wurden insgesamt vier Korrekturfaktoren als prozentuale Auf- bzw. Abschläge zum in Schritt 1 schematisch ermittelten Mengenziel eingeführt. Berücksichtigt wurden:

- ▶ die voraussichtliche Bevölkerungsentwicklung bis 2020,
- ▶ die Wohnraumversorgung,
- ▶ die zentralörtliche Struktur,
- ▶ die vorhandenen Entwicklungspotenziale im Siedlungsbestand.

Tabelle 2 fasst die im Schritt 3 errechneten Reduktionsziele bzw. Mengengerüste für die einzelnen Planspielregionen zusammen.

2.5 Arbeitsprogramm der Status-quo-Planspiele

Flächenkreislaufwirtschaft erfordert ein einheitliches integriertes und abgestimmtes, politik- und handlungsbereichübergreifendes Vorgehen, das unter einem expliziten integrativen Politikansatz gebündelt wird und mit einem entsprechend

	StadtRegion Stuttgart ¹	Region Möln	Region Rhein- hessen-Nahe	Stadt Duisburg	Planungsregion Nordthüringen
Mengenziel 2010 (in ha/Jahr)	48	14	154	24	109
Mengenziel 2020 (in ha/Jahr)	21	6	66	10	47
Mengengerüst 2006–2010 (in ha)	287	85	919	144	650
Mengengerüst 2011–2020 (in ha)	329	98	1 056	165	747
Mengengerüst 2006–2020 (in ha)	616	184	1 975	309	1 397

Tabelle 2:
Reduktionsziele und
Mengengerüste für
die Planspiele „Fläche
im Kreis“

¹ Umfasst nur Landes-
hauptstadt Stuttgart,
Stadt Filderstadt und
Stadt Ostfildern.

Quelle:
Deutsches Institut
für Urbanistik,
eigene Darstellung.



komplexen Instrumenteneinsatz (Instrumenten-Mix) verbunden ist. Gesucht wurde ein Policy-Mix, mit dem unter unterschiedlichen Rahmenbedingungen in einer Kombination aus rechtlichen, planerischen und ökonomischen Instrumenten die flächenpolitischen Ziele des Bundes erreicht werden können.

Die methodische Grundlage der Planspiele in jeder Planspielregion bildete ein speziell hierfür erarbeitetes regionales Arbeitsprogramm. Dieses Arbeitsprogramm wurde von der Forschungsgruppe vorgegeben und moderiert. Hierin wurden die ausgewählten Instrumente vorgestellt sowie deren Wirkungsweisen und Anreizmechanismen erläutert.

Wegen der großen Zahl unterschiedlicher Instrumente und deren – abhängig vom Einzelfall – zum Teil sehr ambivalenten Wirkungsweise ist eine systematische, aber isolierte Behandlung jedes einzelnen Instruments nicht sinnvoll. Daher wurde im Arbeitsprogramm zwischen für eine Flächenkreislaufwirtschaft relevanten Handlungsbereichen unterschieden, wobei deren trennscharfe Abgrenzung nicht möglich ist. Vielmehr bestehen vielfältige verdeckte oder offene Wechselwirkungen zwischen diesen Handlungsbereichen. Aufgabe der Planspiele war es auch, diese wechselseitigen Abhängigkeiten aufzuzeigen und zu bewerten. Insbesondere in den folgenden Handlungsbereichen wurden bestehende Instrumente einer Flächenkreislaufwirtschaft überprüft:

- ▶ Planung,
- ▶ Information,
- ▶ Organisation und Kooperation,
- ▶ Fördermittel und Budget,

- ▶ Vermarktung,
- ▶ Anordnungen.

Die Querschnittsaufgabe Gender Mainstreaming wurde in gesonderter Form nur in der Stadt-Region Stuttgart intensiver bearbeitet.

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

- ▶ Reduzierung der Flächenneuinanspruchnahme,
- ▶ 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 bei den öffentlichen Akteuren primär die Ebenen Land, Region und Stadt/Gemeinde angesprochen sind.

2.5.1 Geprüfte Instrumente

Als Grundlage der Planspiele wurde – aufbauend auf dem sich auf insgesamt 29 Einzelinstrumente beziehenden Basis-Arbeitsprogramm – für jede Planspielregion ein eigenes regionalisiertes Arbeitsprogramm entwickelt. Dies war notwendig, da die ausgewählten Instrumente und Instrumentengruppen in den beteiligten Städten und Regionen unterschiedliche praktische Bedeutung haben. Einige Instrumente und Instrumentengruppen wurden daher nicht in allen Städten/Regionen bearbeitet, sondern nur dort, wo sie für die Praxis relevant sind (vgl. Übers. 1).

Übersicht 1:
In den Status-quo-Planspielen geprüfte Instrumente – Prüfprogramm in den einzelnen Planspielregionen

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	–

Instrument	Stuttgart	Rheinessen- Nahe	Möln	Duisburg	Nord- thüringen
Planung					
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
Bodenpolitischer Grundsatzbeschluss	x	x	x	x	–
Organisation					
Organisation innerhalb der Verwaltung	–	–	–	x	–
Aufgabenverteilung in einer stadt-regionalen 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	–



Fortsetzung

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

Quelle:
Deutsches Institut
für Urbanistik, eigene
Zusammenstellung.

2.5.2 Arbeitsaufträge und Planspielworkshops

Die regionalisierten Arbeitsprogramme enthielten konkrete Arbeitsaufträge an die am Planspiel beteiligten Personen. Die Arbeitsaufträge bezogen sich auf die einzelnen Instrumente der Flächenkreislaufwirtschaft.

Die Arbeitsaufträge umfassten die Aufgabe, Vorlagen oder Vermerke zur (Weiter-)Entwicklung der bisherigen Praxis in den jeweiligen Handlungsbe-

reichen zu erarbeiten, z.B. zur Erforderlichkeit einer interkommunalen Flächennutzungsplanung oder zu den Erfordernissen und Möglichkeiten einer projektübergreifenden Kooperation aus der Sicht der Wirtschaft.

Diese Vorlagen bildeten in drei moderierten Workshops die Grundlage für die Beratung und Beschlussfassung durch die am Planspiel beteiligten Akteure in den jeweiligen Handlungsbereichen. Den Bezug zu den Problemen der örtlichen

und regionalen Flächeninanspruchnahme stellen dabei visualisierte Beispiele zu Planungen bzw. über zu entwickelnde Flächenpotenziale her.

Die Planspielergebnisse basieren auf Arbeitsvorlagen und Diskussionen der Planspiel-Beteiligten, die an Hand eines Arbeitsprogramms mit fachlicher Begleitung und Moderation der Forschungs-

gruppe erarbeitet und ausgewertet wurden.

Die Planspiele bestanden damit aus zwei Elementen: der Bearbeitung von Arbeitsaufträgen mit möglichst realen Anknüpfungspunkten sowie der interaktiven Befassung mit den Vorlagen zu den einzelnen Arbeitsaufträgen im Rahmen von Workshops (vgl. Abb. 7).

Planspielprozess	Bearbeitung der durch ein Arbeitsprogramm vorgegebenen Arbeitsaufträge durch ausgesuchte Planspielakteure
	▶ 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
	▶ 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

Abbildung 7:
Bearbeitungs- und
Analyseschritte in den
Planspielen zur Flächen-
kreislaufwirtschaft

Quelle:
Deutsches Institut
für Urbanistik,
eigene Darstellung.



ktiv

3. Handlungsbereiche und Instrumente: Planspielergebnisse

*Thomas Preuß, Stephanie Bock, Christa Böhme, Arno Bunzel, Uwe Ferber,
Manuela Rottmann, Ariane Ruff*

- 3.1 Handlungsbereich Planung
- 3.2 Handlungsbereich Information
- 3.3 Handlungsbereich Organisation und Kooperation
- 3.4 Handlungsbereich Fördermittel und Budget
- 3.5 Handlungsbereich Vermarktung
- 3.6 Handlungsbereich Anordnungen
- 3.7 Querschnittsaufgabe Gender Mainstreaming
- 3.8 Gesamtschau der Bewertungen aus den Planspielregionen im Planspiel Status quo

Im Folgenden werden für die relevanten Handlungsbereiche einer Flächenkreislaufwirtschaft die Ergebnisse der Planspiele zur Anwendung von bestehenden Instrumenten vorgestellt.

3.1 Handlungsbereich Planung

In den Planspielregionen/-städten werden auf lokaler, interkommunaler und regionaler Ebene diverse formelle und informelle Planungen erstellt, die den Umfang und die Standorte der Siedlungs- und Verkehrsflächenentwicklung direkt oder mittelbar beeinflussen. Auf diese Planungsinstrumente und deren Wirkungen auf die Ziele der Flächenkreislaufwirtschaft wurde im Rahmen der Planspiele differenziert eingegangen. Dabei wurden vier Planungsebenen unterschieden:

- ▶ überörtliche Planungen zur Koordination der Siedlungs- und Verkehrsflächenentwicklung zwischen den Gemeinden (insbesondere Regionalplanung, regionale Entwicklungskonzepte, interkommunale Flächennutzungspläne und andere interkommunale Pläne),
- ▶ gesamträumliche Planungen auf örtlicher Ebene (insbesondere Flächennutzungspläne, Stadtentwicklungspläne),
- ▶ teilräumliche Planungen auf örtlicher Ebene (Stadtumbaukonzepte, Quartiers- und Standortplanungen),
- ▶ Bebauungsplanung (insbesondere hinsichtlich der Änderungen des Europarechtsanpassungsgesetzes [EAG] Bau, der mit der Eingriffsregelung verbundenen Anforderungen und Gestaltungsmöglichkeiten sowie der Aufhebung nicht umgesetzter Bebauungspläne).

3.1.1 Regionalpläne

Beschreibung des Instruments

Der Regionalplanung könnte eine Schlüsselfunktion zur Koordination der übergemeindlichen Prozesse der Siedlungsentwicklung zukommen. Durch regionalplanerische Zielfestsetzung sind Regelungen möglich, die sich mit Bindungswirkung für die nachfolgenden Planungen, insbesondere für die kommunale Flächennutzungspla-

nung, auf den Umfang der Siedlungsflächeninanspruchnahme unmittelbar begrenzend auswirken. In der Fachöffentlichkeit werden verschiedene Möglichkeiten diskutiert, wie Ziele der Raumordnung gefasst werden können, um möglichst effektiv auf die Erreichung des Mengenziels hinzuwirken. Vorgeschlagen oder bereits in einigen Bundesländern praktiziert werden u.a. folgende Zielfestsetzungen:

- ▶ die quantitative Begrenzung der zulässigen Erweiterung der Siedlungsfläche über den Bestand hinaus für jede Gemeinde im Planungsraum,
- ▶ die Beschränkung auf die Eigenentwicklung in nicht zentralen Orten,
- ▶ die Festlegung von Siedlungserweiterungsflächen oder von Vorrangflächen für die Siedlungsentwicklung.

Zudem kann die Regionalplanung auch Anreize zur interkommunalen Kooperation setzen, die im Sinne einer Flächenkreislaufwirtschaft wirken.

Mit Ausnahme von Duisburg wurde das Instrument in allen Planspielregionen geprüft. Ausgehend von den aktuell geltenden Regionalplänen wurden die unterschiedlichen Steuerungsmöglichkeiten diskutiert. Auch wurden alternative oder ergänzende regionalplanerische Instrumente (z.B. teil- oder gesamträumliche regionale Entwicklungskonzepte) thematisiert. Ziel war es, die Wirkungen, die eine strikte Begrenzung des Siedlungsflächenwachstums unter Berücksichtigung des Vorrangs der Innenentwicklung durch den Regionalplan haben könnte, einzuschätzen. Ebenso abzuschätzen waren Wechselwirkungen zu Methoden und Instrumenten der Flächenbedarfsprognosen.

Ergebnisse des Planspiels

In allen Planspielregionen weisen die aktuellen Regionalpläne Defizite bei der Steuerung der Flächenneuausweisung auf und wirken nicht ausreichend im Sinne der Flächenkreislaufwirtschaft. Vor allem werden die unzureichende Verbindlichkeit maßgeblicher regionalplanerischer Festlegungen (z.B. Orientierungswerte, Vorrang der Innenentwicklung) und Vollzugsdefizite bei der

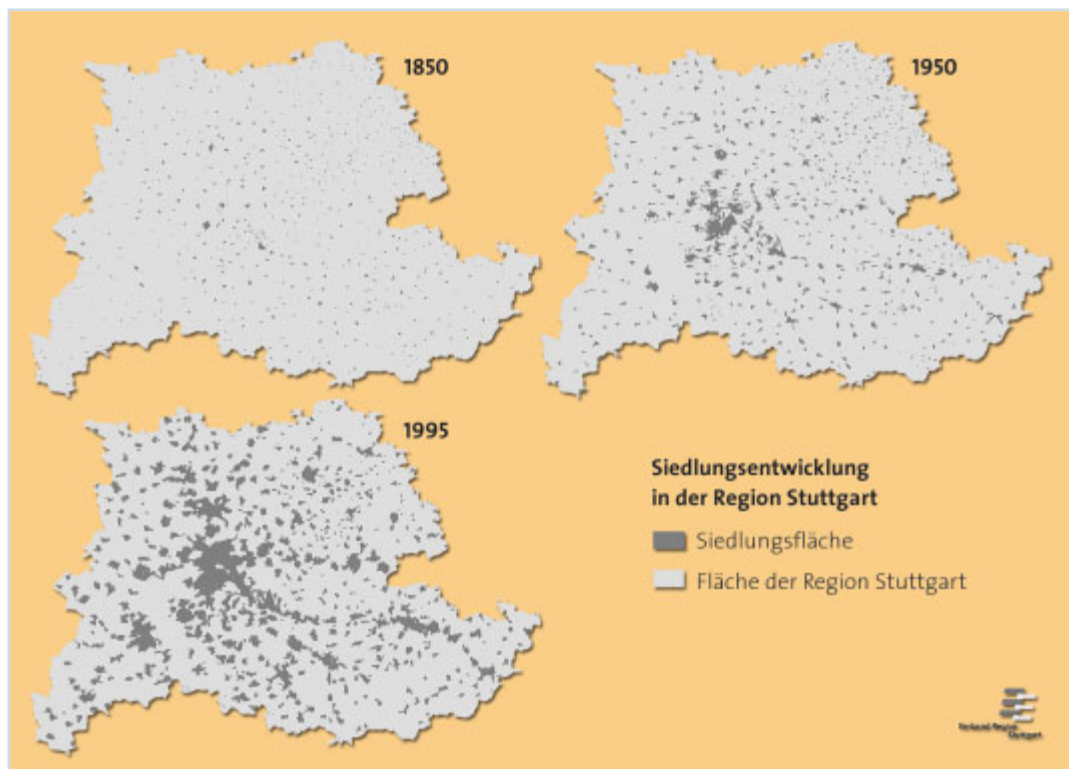
Umsetzung von regionalplanerischen Zielen (z.B. Beschränkung auf die Eigenentwicklung) beklagt. Die regionalplanerisch angestrebte Konzentration der Siedlungserweiterungen auf bestimmte zentrale Orte in allen Planspielregionen gelingt nur eingeschränkt. In den laufenden Fortschreibungen der Regionalpläne werden deshalb eine Verstärkung des Aspektes „Reduzierung der Flächeninanspruchnahme“ sowie eine Verankerung von Zielen zur Flächenkreislaufwirtschaft gezielt verfolgt.

Die **Festlegung von Gemeinden mit Eigenentwicklung** als Ziel/Grundsatz ist zwar zumeist erfolgt, aber im Vollzug nur mit großen Einschränkungen konsequent durchzusetzen. Die damit verbundene Begrenzung wirkt sich allerdings faktisch kaum aus. So gilt z.B. nach dem in Mölln zu beachtenden Regionalplan die sogenannte 20-Prozent-Regel. Demnach darf eine Gemeinde im Rahmen der Eigenentwicklung den Wohnungsbestand von Anfang 1995 bis 2010 um maximal 20 Prozent erweitern. Selbst diese von vorneherein auf Wachstum angelegte Eigenentwicklungsquote reicht nicht aus. Viele Gemein-

den verstehen die 20-Prozent-Regel nicht als Obergrenze für die Eigenentwicklung, sondern schöpfen die 20 Prozent durch Ausweisung von Neubauflächen, die über den unmittelbaren Eigenbedarf hinausgehen, aus. Entsprechend sind die Erfahrungen in Nordthüringen mit den dort festgelegten „Regelwerten“ für die langfristige Eigenentwicklung von Wohnbauflächen. Auch diese werden meist im Sinne einer Angebotsplanung voll ausgeschöpft. Soweit die Regel- bzw. Orientierungswerte frühzeitig ausgeschöpft werden, führt dies häufig bereits vor Ablauf des Prognosezeitraums zu Nachforderungen.

In der Planungsregion Nordthüringen besteht die Besonderheit, dass viele Kommunen noch keinen Flächennutzungsplan haben. Hier zeigt sich, dass an die Bedarfsermittlung im Rahmen der Flächennutzungsplanung durch die Genehmigungsbehörden höhere materielle bzw. methodische und inhaltliche Ansprüche gelegt werden, als dies bei einzelnen vorgezogenen Bebauungsplänen der Fall ist. Die Steuerungswirkung regionalplanerisch festgelegter „Regelwerte“ wird dadurch zusätzlich relativiert.

Abbildung 8:
Fortschreitende Siedlungsentwicklung in der Region Stuttgart



Quelle:
Verband Region Stuttgart.

Ohne genaue Quantifizierung der Entwicklungsmöglichkeiten leitet sich aus der Beschränkung auf die Eigenentwicklung lediglich die Pflicht ab, den konkreten Bedarf nachzuweisen. Als wesentliches Problem für den Vollzug dieser Regelung wird herausgestellt, dass es keine einheitlichen und verbindlichen Standards für die Ermittlung des Eigenbedarfs gibt. Insbesondere fehlen auch einheitliche Vorgaben für die Ermittlung und Berücksichtigung von Innenentwicklungsmöglichkeiten. Solche Standards für die Ermittlung des Eigenbedarfs werden als dringend erforderlich für eine effektive Umsetzung der regionalplanerischen Vorgaben erachtet. Es wurde daher vorgeschlagen, diese möglichst auf der Ebene der Länder verbindlich einzuführen. Eine lediglich auf die einzelnen Planungsregionen bezogene Einführung von Standards würde zu kurz greifen, da ein Trend zur Wanderung an die Ränder außerhalb formal abgegrenzter Planungsregionen infolge des Grundstückspreisgefälles zu beobachten ist, der sich durch weniger restriktiv gehandhabte Flächenneuausweisungen in angrenzenden Regionen noch verstärken würde (so insbesondere in der Region Stuttgart).

Bindende Mengengrenzungen für die Ausweisung neuer Siedlungsflächen in den Regionalplänen fehlen bislang in allen geprüften Planspielregionen. Sie werden allerdings von den Planspielregionen ganz überwiegend für erforderlich gehalten, um die Zunahme der Siedlungsfläche in den Regionen wirksam zu begrenzen. In der Regel werden bislang lediglich Orientierungswerte vorgegeben, die häufig schnell überschritten werden, weil sie als Grundsätze der Raumordnung der Abwägung zugänglich sind. Übereinstimmend wird erkannt, dass durch verbindliche Mengenvorgaben ein konkretes Mengenziel für die Siedlungsflächenentwicklung erreicht werden würde. Dies gilt auch für Regionen mit Schrumpfbedingungen, da die Folgen kleinräumiger Wanderungsprozesse innerhalb der Region, zusätzlicher Leerstände im Siedlungsbestand und auch die Folgekosten nicht bzw. nur schleppend belegter Baugebiete kaum zu kompensieren sind. Eine restriktive Steuerung der Siedlungsentwicklung im Regionalplan leistet hier mittelbar auch einen wichtigen Beitrag zur Verbesserung der Rahmenbedingungen des Flächenrecyclings.

Die Diskussion im Rahmen der Planspiele zeigte jedoch auch, dass die Festlegung verbindlicher Mengenvorgaben für die Siedlungsflächenentwicklung nicht unproblematisch ist. Indiz hierfür ist zum einen, dass solche Mengengrenzungen bislang bei den regionalen und kommunalen Entscheidungsträgern nicht mehrheitsfähig waren. Zum Teil fehlen auch die landesrechtlichen Voraussetzungen für entsprechende Regelungen im Rahmen der Regionalplanung (StadtRegion Stuttgart). Gefordert werden hier die Beseitigung der landesrechtlichen Restriktionen und die entsprechende Erweiterung der regionalplanerischen Regelungsoptionen.

Zudem wurde zum Teil auf die Schwierigkeit hingewiesen, dass die Innenentwicklungspotenziale zwischen den Städten und Gemeinden der Regionen erheblich variieren und im Rahmen der Regionalplanung diese lokalen Divergenzen nur mit erheblichem Aufwand erfasst werden können. Insoweit wurden auch Vorbehalte gegenüber der verbindlichen Vorgabe einer Innenentwicklungsquote geäußert. Schließlich wurde auch auf die kommunale Planungshoheit verwiesen (Rheinhausen-Nahe). Als Begründung wird angeführt, dass die Gemeinden häufig keinen Einfluss auf die Mobilisierung der Innenentwicklungsmöglichkeiten haben. Insbesondere die beteiligten Wachstumsregionen befürchten eine Verknappung des Angebots an Grundstücken für freistehende Einfamilienhäuser und Preissteigerungen. Der „klassischen“ Aufgabenteilung folgend weisen die kommunalen Vertreterinnen und Vertreter darauf hin, dass die Raumordnung im Rahmen des regionalplanerischen Maßstabs ausreichend Spielräume für die Planungshoheit der Gemeinden lassen müsse.

In der Region Mölln wird vorgeschlagen, eine stärkere Steuerung durch eine regionalplanerische Festlegung von Wohnungsneubaubedarfen für größere Bereiche (Ämter, Nahbereiche) zu erreichen, die von den Kommunen im Rahmen von regionalen Konzepten und Planungen gebiets-scharf konkretisiert werden müssten. Im letzteren Fall wird es für erforderlich gehalten, dass die Regionalplanung in Form von Grundsätzen Hinweise zur interkommunalen Aufteilung des Kontingents gibt. Den betroffenen Gemeinden bliebe

dann Spielraum zur Gestaltung eines Interessenausgleichs.

Diskutiert wurde auch die Frage, für welche Zeiträume Mengenbegrenzungen erfolgen sollten. Um zu vermeiden, dass die gesamten eingeräumten Entwicklungsoptionen z.B. im Rahmen der Eigenentwicklung schon nach kurzer Zeit aufgebraucht werden, wird vorgeschlagen, für einen Planungszeitraum von 15 Jahren Mengenkontingente in Fünf-Jahres-Abschnitten festzulegen.

Für den Bereich der **Gewerbeflächenentwicklung** wird vor allem auf **weiche Instrumente der Raumordnung** gesetzt, wie z.B. einen Leitfaden für die vorrangige In-Wert-Setzung von Brachflächen, die finanzielle Unterstützung konkreter Branchenprojekte, die Unterstützung von Flächenpools sowie mehr Beiträge für prospektives Flächenmanage-

ment. Vorstellungen über ein Ende des quantitativen Wachstums an Arbeitsplätzen zumindest in einzelnen Teilräumen der Region sind in der StadtRegion Stuttgart derzeit noch nicht vermittelbar. Grundsätzlich wird davon ausgegangen, dass die Region Stuttgart durch ihre optimalen Standortvoraussetzungen weiter wachsen wird.

Diskutiert wurde auch die Einführung einer verbindlichen **Innenentwicklungsquote** nach englischem Vorbild. Dies könnte die Nachfrage nach Innenentwicklungsmöglichkeiten in den am Planspiel beteiligten Städten erhöhen und deren Bemühungen um eine verstärkte Nutzung der Innenentwicklungsmöglichkeiten unterstützen. Es würde auch zu einer Stabilisierung der Siedlungsdichte sowie zur langfristigen Sicherung der Infrastrukturauslastung beitragen. Einschrän-

Abbildung 9:
Regionalplan Region
Stuttgart: Festlegung
von Schwerpunkten
für Wohnungsbau
und Gewerbe



Quelle:
Verband Region Stuttgart.

kend ist jedoch anzumerken, dass aus Untersuchungen unter anderem im Rahmen des Forschungsvorhabens MORO-RESIM bekannt ist, dass mancherorts nur noch geringe Potenziale vorhanden sind, weil in der Vergangenheit das Thema Innenentwicklung in den Kommunen zum Teil schon stark umgesetzt wurde³. Insofern wird eine Quotierung im Hinblick auf ökonomische Entwicklungsfähigkeit der Region kritisch gesehen.

Schließlich wird in der Weiterentwicklung der regionalplanerischen Instrumente des **Freiraumschutzes und der Freiraumentwicklung** durch die Festlegung und Entwicklung von Landschaftsparks ein wichtiger Beitrag zum Erhalt und zur Entwicklung qualitativ hochwertiger Freiflächen für Landwirtschaft und Erholung geleistet. Regionale Grünzüge und Grünzäsuren ergänzen das Instrumentarium zur Siedlungsflächenbegrenzung (vor allem in der StadtRegion Stuttgart und Nord-Thüringen). In diesem Kontext wird eine Flexibilisierung des naturschutzrechtlichen Ausgleichs vorgeschlagen. Der Ausgleich soll auch in einem anderen Landschaftsraum erfolgen können. Zudem sollen auch ökologisch vorteilhafte Maßnahmen der Erhaltungspflege als Ausgleich angerechnet werden können.

Bewertung

Alle Planspielteilnehmerinnen und -teilnehmer sehen die Notwendigkeit einer stringenteren Steuerung der Siedlungsflächenentwicklung auf regionaler Ebene. Auch über die damit verbundenen restriktiven Vorschläge besteht Einvernehmen. Allerdings ergeben sich aus den vorgetragenen Argumenten Hinweise auf folgende Konfliktpunkte:

- Die ökonomische Entwicklungsfähigkeit der Region wird nach wie vor an der gewerblichen Flächenverfügbarkeit gemessen. Insoweit wird z.B. eine pauschale Quotierung der Innenentwicklung kritisch eingeschätzt, zumal die

Gefahr gesehen wird, dass das Grundstückspreisgefälle gegenüber angrenzenden Regionen bei restriktiver Siedlungsflächenentwicklung eher noch größer wird.

- Der angesichts des demografischen Wandels zunehmende Wettbewerb zwischen den Kommunen um (junge) Einwohner in Wachstums- und Schrumpfungsregionen führt auch zu einem Subventionswettlauf bei Wohnflächenangeboten.

Vor diesem Hintergrund wird als grundsätzliches Problem die Akzeptanz seitens der politisch verantwortlichen Entscheidungsträger gesehen. Eine gezielte Information über die regionalen Chancen und Vorteile einer Siedlungsflächensteuerung und der vorrangigen Innenentwicklung ist deshalb essentiell.

Insgesamt wird die Relevanz des Instruments Regionalplanung für die Flächenkreislaufwirtschaft aktuell als (zu) gering, potenziell als mittel bis hoch bewertet. Die Wirkung würde sich jedoch – bedingt durch den Zeithorizont der Neuaufstellung regionaler Raumordnungspläne – erst mittel- bis langfristig einstellen und sich dann erst auf die neuen Flächennutzungsplanungs-(FNP-)Verfahren auswirken.

3.1.2 Interkommunale Planungen

Beschreibung des Instruments

Nach § 204 Abs.1 BauGB sollen benachbarte Gemeinden einen gemeinsamen Flächennutzungsplan aufstellen, „... wenn ihre städtebauliche Entwicklung wesentlich durch gemeinsame Voraussetzungen und Bedürfnisse bestimmt wird oder ein gemeinsamer Flächennutzungsplan einen gerechten Ausgleich der verschiedenen Belange ermöglicht ...“. Wenn insbesondere Ziele der Raumordnung, Einrichtungen und Anlagen des öffentlichen Verkehrs, sonstige Erschließungsanlagen sowie Gemeinbedarfs- oder son-

³ Vgl. auch: Verband Region Stuttgart (Hrsg.), *Nachhaltiges Regionales Siedlungsflächenmanagement in der Region Stuttgart – Schlussbericht des Forschungsprojekts MORO-RESIM, Stuttgart 2006 (Schriftenreihe des Verbands Region Stuttgart, Band 23)*.



stige Folgeeinrichtungen eine gemeinsame Planung erfordern, sollte ein gemeinsamer Flächennutzungsplan aufgestellt werden. Alternativ hierzu kommt auch die Gründung eines Planungsverbandes zwischen den beteiligten Gebietskörperschaften in Frage. Auf einen derartigen Planungsverband könnte die Flächennutzungsplanung nach § 205 Abs. 1 BauGB übertragen werden. Im Planungsverband kann durch eine gemeinsame zusammengefasste Bauleitplanung der Ausgleich der verschiedenen Belange erreicht werden. Ein weiterer Instrumenteller Ansatz zur interkommunalen Planung ist der – allerdings bislang nur in einigen Ländern⁴ und für bestimmte Raumtypen eingeführte – Regionale Flächennutzungsplan (§ 9 Abs. 6 ROG in Verbindung mit § 204 BauGB). Dieser Plan, der zugleich die Funktion eines Regionalplans und eines gemeinsamen Flächennutzungsplans übernimmt, ist zwischen der regionalen Ebene und der kommunalen Ebene einzuordnen.

Neben diesen förmlichen Instrumenten sind auch informelle Entwicklungsplanungen als interkommunale Planungen in Betracht zu ziehen. Diese könnten die Grundlage für vertragliche Vereinbarungen (z. B. nach § 204 Abs. 1 Satz 4 BauGB) sein. So können für bestimmte räumliche oder sachliche Teilbereiche an Stelle eines gemeinsamen Flächennutzungsplans Vereinbarungen der beteiligten Gemeinden über bestimmte Darstellungen in ihren Flächennutzungsplänen getroffen werden.

Für alle genannten Instrumente interkommunaler Planungen stellt sich die Frage, ob bestehende Strukturen wie z. B. regionale Planungsorganisationen oder die momentan gültigen räumlichen Zuschnitte im Hinblick auf eine interkommunale Planung auf dem Weg zur Flächenkreislaufwirtschaft wirklich geeignet sind. Auch ist die Frage nach einem Interessenausgleich zwischen den unterschiedlich betroffenen Gemeinden zu stellen.

Interkommunale Planungen wurden in Planspielen in der StadtRegion Stuttgart, in der Region Mölln und in der Region Rheinhessen-Nahe

geprüft und in der Stadt Duisburg eng im Zusammenhang mit Masterplänen untersucht.

Ergebnisse des Planspiels

Die Eignung der vorgenannten Instrumente der interkommunalen Planungen variiert nach den regionalen Erfordernissen. Hierbei sind Größe und Zuschnitt der Region, bereits bestehende institutionelle Arrangements oder Kooperationen und nicht zuletzt der landesgesetzliche Rahmen von Bedeutung. So ist der räumliche Zuschnitt der Planspielregion Rheinhessen-Nahe identisch mit dem Umgriff des Regionalplans, während in den Planspielregionen Stuttgart und Mölln nur kleine Ausschnitte des Regionalplans erfasst sind (in Stuttgart nur drei der 179 Gemeinden der Region).

Gemeinsamer Flächennutzungsplan und Planungsverband

Grundsätzlich wurde von allen beteiligten Regionen festgestellt, dass unterhalb der Regionalplanung ein interkommunaler Steuerungsbedarf besteht. Dies gilt auch für die Region Nordthüringen, die im Ergebnis zur Diskussion über die Bedarfsprognose empfiehlt, auf die Aufstellung von gemeinsamen Flächennutzungsplänen (insbesondere bei Verwaltungsgemeinschaften) hinzuwirken. Eine konsequent am Vorrang der Innenentwicklung ausgerichtete Flächennutzungspolitik wird nur erfolgreich sein, wenn sich die Gemeinden im unmittelbaren Verflechtungsraum den gleichen Prinzipien der Flächenentwicklung unterwerfen und Zeitpunkt, Tempo, räumliche Schwerpunkte sowie Umfang der Innen- und Außenentwicklung im Verflechtungsraum abgestimmt sind (StadtRegion Stuttgart). Die Vermeidung von (temporären) Überangeboten mit nachteiligen Auswirkungen auf die Bodenpreisentwicklung und die Infrastrukturauslastung setzt eine interkommunal koordinierte Planung und Entwicklung voraus. Gemeinsame interkommunale Flächennutzungsplanungen fehlen bislang allerdings weitgehend.

4 Eingeführt unter anderem in Hessen, Nordrhein-Westfalen und Sachsen-Anhalt, nicht eingeführt unter anderem in Rheinland-Pfalz, Baden-Württemberg, Schleswig-Holstein.

Besonders deutlich zeigt sich das Erfordernis einer interkommunalen Planung in der StadtRegion Stuttgart. In Anbetracht geplanter und bereits realisierter baulicher Großvorhaben (Ausbau des Flughafens Stuttgart, Neubau der Landesmesse, ICE-Bahnhof am Flughafen Stuttgart) wird eine stärker auf Innenentwicklung ausgerichtete Steuerung der Flächeninanspruchnahme, insbesondere für den Filderraum, immer bedeutender. Da die Regionalplanung diese „Feinsteinuerung“ nicht leisten kann, wäre eine den Filderraum umgreifende abgestimmte Flächennutzungsplanung hilfreich. Ein Ansatzpunkt für eine zukünftige interkommunale Flächennutzungsplanung könnte in einer Intensivierung der Zusammenarbeit im Kommunalen Arbeitskreis Filder (KAF) bestehen. Hierbei handelt es sich um eine freiwillige Kooperation mehrerer Fildergemeinden, in der Belange der Flächeninanspruchnahme bislang noch nicht abgestimmt wurden. Erwartet wird eine Intensivierung der Zusammenarbeit im Kommunalen Arbeitskreis.

Rückblick: Gemeinsamer Flächennutzungsplan im Nachbarschaftsverband Stuttgart

Für den Kernbereich der StadtRegion Stuttgart bestand, aufgestellt im Rahmen des früheren Nachbarschaftsverbandes Stuttgart⁵, ein gemeinsamer Flächennutzungsplan. Der alte Flächennutzungsplan galt bis zur Neuaufstellung von Flächennutzungsplänen in den einzelnen Städten und Gemeinden fort. In einigen Städten und Gemeinden ist die Neuaufstellung der Flächennutzungspläne noch nicht abgeschlossen, so in Ostfildern. Nach Auflösung des Nachbarschaftsverbandes 1994 ist der Verband Region Stuttgart für die Aufstellung des Regionalplans zuständig.

Trotz des festgestellten Erfordernisses einer interkommunal abgestimmten Planung unterhalb der Ebene des Regionalplans werden die Chancen, eine solche einzurichten, überwiegend als eher gering eingeschätzt. Formelle interkommunale Planungen in der Region werden allenfalls mittel- bis langfristig nach dem Aufbau tragfähiger Kooperationsstrukturen zwischen den Kommunen als möglich erachtet. Das grundlegende Dilemma besteht darin, dass eine solche auf Kooperation basierende gemeinsame Planung nur dann Erfolg verspricht, wenn die beteiligten

Gemeinden bereit sind, lokale Egoismen im Interesse eines gemeinsamen Mehrwerts zurückzustellen. Vielmehr besteht im Bereich der Siedlungsflächenentwicklung eine deutliche, von allen am Planspiel beteiligten Regionen festgestellte Konkurrenz um die Ansiedlung junger Familien und neuer Gewerbebetriebe. Der für die Aufstellung eines gemeinsamen Flächennutzungsplans oder für die Bildung eines Planungsverbandes erforderliche Konsens unter den Gemeinden wird überwiegend als derzeit unerreichbar eingeschätzt.

Trotz dieser schwierigen Ausgangssituation wurde die Bildung eines Planungsverbandes in der StadtRegion Stuttgart grundsätzlich für möglich gehalten. So könnte die Fortentwicklung der interkommunalen Zusammenarbeit im Kommunalen Arbeitskreis Filder umgehend in Angriff genommen werden. Voraussetzung ist allerdings, dass die Zusammenarbeit schrittweise intensiviert und Interessengegensätze auf diese Weise sukzessive abgebaut werden können. Dies ist eher ein mittel- bis langfristiger Prozess. Bestehende informelle interkommunale Abstimmungsgremien gibt es auch in anderen Regionen. In der Region Rheinhessen-Nahe könnte z.B. der Nachbarschaftsausschuss Mainz-Umland möglicherweise den Ausgangspunkt für engere Kooperationsformen wie eine Kommunale Arbeitsgemeinschaft oder einen Planungsverband bilden. Flächenpolitik wird allerdings als ein vergleichsweise problematisches Kooperationsfeld angesehen. In Anbetracht laufender politischer Diskussionen über eine grundlegende Gebietsreform in Rheinland-Pfalz sind momentan Ansätze für eine freiwillige Intensivierung interkommunaler Kooperationen in Rheinhessen-Nahe blockiert. In Mölln fehlt die politische Akzeptanz für eine die Planungshoheit der Kommunen beschränkende Gründung eines Planungsverbandes.

Lediglich in der StadtRegion Stuttgart wird ein förmlicher Zusammenschluss in einem Planungsverband favorisiert. Ein Planungsverband könnte in der StadtRegion Stuttgart zunächst die Mit-

⁵ Wurde mit Gründung des Verbandes Region Stuttgart (VRS) im Jahr 1994 aufgelöst.



glieder des bereits bestehenden Kommunalen Arbeitskreises Filder, möglicherweise erweitert um zwei weitere Gemeinden sowie Stuttgart (bisher Gaststatus im KAF), umfassen. Die Stadt Stuttgart müsste sich nur mit den im Bereich Filder gelegenen Teilen an dem Planungsverband beteiligen. Diesbezüglich wäre eine Kombination eines Planungsverbandes mit der Möglichkeit einer Vereinbarung über bestimmte räumliche Teile des Flächennutzungsplans nach § 204 Abs. 1 Satz 4 BauGB denkbar.

Ein Planungsverband nach § 205 BauGB mit der Befugnis zur Aufstellung des Flächennutzungsplans hätte gegenüber einem gemeinsamen Flächennutzungsplan nach § 204 Abs. 1 BauGB erhebliche Vorteile. Der Planungsverband würde die gemeinsame Flächennutzungsplanung anstelle der Gemeinden wahrnehmen. Entscheidungen müssten mit Mehrheit möglich sein, auch wenn das Stimmführerprinzip gilt. Demgegenüber müssten beim Gemeinsamen Flächennutzungsplan alle beteiligten Gemeinden dem Plan zustimmen, sodass befürchtet wird, dass in der Praxis lediglich eine Addition von Flächenausweisungswünschen der Gemeinden erfolgen würde. Ähnliche Erfahrungen gibt es in der Region Mölln bei der Aufstellung eines einheitlichen Flächennutzungsplans für die in Ämtern zusammengeschlossenen Gemeinden, die als zu aufwändig eingestuft wird. Ob die Entscheidungen eines Planungsverbandes tatsächlich unabhängiger von den lokalen Mehrheitsmeinungen in den Gemeinden sind, wird zumindest in der Region Rheinhausen-Nahe bezweifelt. Überwiegend gehen die Planspielteilnehmerinnen und -teilnehmer davon aus, dass die in der Regionalvertretung der Planungsgemeinschaft Rheinhausen-Nahe dominierende Verpflichtung, die Eigeninteressen der entsendenden kreisfreien Städte bzw. Landkreise durchzusetzen, auch in einem Planungsverband fortbestehen würde. Immerhin könnten nach Einschätzung der Region bei einem Planungsverband die Entscheidungsprozesse möglicherweise transparenter gestaltet und eine geschlossene Außendarstellung der Region ermöglicht werden.

Die Schwierigkeit, die sich aus der erforderlichen Abgrenzung der Planungsregion ergeben kann,

wurde in der Region Rheinhausen-Nahe deutlich. In Bezug auf den Zuschnitt überkommunaler Planungsgebiete sind die Städte an der Erfassung sämtlicher Verflechtungsräume interessiert, wollen aber die funktional mit ihnen nicht verbundenen ländlichen Räume ausklammern. Vertreterinnen und -vertreter aus diesen ländlichen Gebieten wiederum fürchten, dadurch von den Wachstumskernen der Region abgeschnitten zu werden. Sie sehen die Notwendigkeit interkommunaler Planungen vor allem für Verdichtungsräume. Zudem wäre die Aufstellung eines Plans etwa für die gesamte Teilregion Rheinhausen wegen der großen Zahl der einzubeziehenden Kommunen sehr aufwändig und würde lange Zeit in Anspruch nehmen. Denkbar wäre hier allenfalls ein gemeinsamer Flächennutzungsplan von Teilräumen der Region, z.B. im engeren Verflechtungsbereich des Oberzentrums Mainz.

Regionaler Flächennutzungsplan

Die Einführung eines Regionalen Flächennutzungsplans wurde nur in der StadtRegion Stuttgart und in der Region Rheinhausen-Nahe erwogen. Dabei wurden die Vorteile dieses Instruments erkannt. Insbesondere wurde darauf hingewiesen, dass ein regionaler Flächennutzungsplan zu einer besseren Koordinierung der Flächenentwicklung führen würde, da Umfang und räumliche Verteilung der Flächenentwicklung von einem einheitlichen Entscheidungsgremium zu vertreten wären. Im Gegensatz zu einer isolierten regionalplanerischen Steuerung hätte die Verbindung von Regional- und Flächennutzungsplan den Vorteil der unmittelbaren Bindung auch im Hinblick auf den konkreten Umfang (unter Anrechnung von Innenentwicklungsmöglichkeiten) und die Standorte der Flächenentwicklung unter Abwägung mit den Entwicklungserfordernissen der gesamten Region und aller beteiligten Gebietskörperschaften (StadtRegion Stuttgart). Zudem könnte eine Planungsebene eingespart werden (Region Rheinhausen-Nahe).

Gleichwohl wird das Instrument nicht favorisiert, sondern eher als langfristige Option betrachtet. Gründe hierfür sind in der StadtRegion Stuttgart vor allem die vergleichsweise geringere Akzep-

tanz, die Konsequenzen für die Gestaltungsmöglichkeiten des Verbands Region Stuttgart (VRS, Träger der Regionalplanung) sowie die noch fehlenden Rechtsgrundlagen⁶. Von der Region Rheinhessen-Nahe wird auf die zahlreichen organisatorischen, institutionellen und praktischen Fragen hingewiesen, die zu lösen wären. Hierzu zählt die Frage nach dem richtigen Zuschnitt des zu beplanenden Gebiets und nach dem Verhältnis dieser Gruppe von Gebietskörperschaften zur bisher zuständigen regionalen Planungsgemeinschaft. Ein Neuzuschnitt der Planungsregionen wäre erforderlich, da große Teile der Regionalen Planungsgemeinschaft keinen räumlich-funktionalen Zusammenhang aufweisen und die gesetzlichen Voraussetzungen (verdichtete Räume, raumstrukturelle Verflechtungen) damit nicht gegeben sind. Das sogenannte Lupenmodell⁷, bei dem der regionale Flächennutzungsplan zusammen mit dem Regionalplan verabschiedet würde, weist so komplexe Abläufe und Anforderungen auf, dass die Vorteile des regionalen Flächennutzungsplans aufgehoben würden. Zudem steht jeder Versuch des Neuzuschnitts von Planungsregionen oder -gebieten vor dem Problem, dass nicht einbezogene Kommunen oder Gebiete befürchten, „abgehängt“ zu werden.

Schließlich fehlen in beiden Planspielregionen die landesrechtlichen Voraussetzungen, die durch eine Änderung der Landesplanungsgesetze noch geschaffen werden müssten.

In der Stadt Duisburg wurde der Regionale Flächennutzungsplan nur am Rande als instrumentelle Option angesprochen. Die Stadt wird sich an der Aufstellung des regionalen Flächennutzungsplans für die Kernzone des Ruhrgebietes nicht beteiligen, unter anderem weil der Planungsraum dem Duisburger Verflechtungsraum zu wenig entspricht. Vorstellbar wäre aber eine Beteiligung an einem regionalen Flächennutzungsplan mit

anderem räumlichem Zuschnitt (etwa mit Kooperationspartnern aus den Kreisen Wesel und Kleve und mit der Stadt Düsseldorf).

Informelle Entwicklungsplanungen

Insbesondere für kleine Regionen können informelle Entwicklungspläne mit sektoralen Teilplänen (z.B. Masterplanungen) als Rahmensetzung sowie als Bindeglied zwischen dem Regionalplan und den Flächennutzungsplänen der einzelnen Gemeinden wichtige Belange der Flächenkreislaufwirtschaft interkommunal verankern. Sie werden auch als Vorstufe für verbindliche Formen interkommunaler Zusammenarbeit genutzt.

In der Region Mölln wird einer gemeinsamen informellen Entwicklungsplanung der Vorzug gegenüber formellen Instrumenten (gemeinsamer Flächennutzungsplan, Planungsverband) gegeben. Die Erfahrungen mit informellen interkommunalen Planungen und Konzepten werden überwiegend positiv eingeschätzt, wobei die Umsetzung durch kommunale Egoismen erschwert wird. Daher wird ein zweistufiges Vorgehen favorisiert. Im ersten Schritt soll ein nach dem Landesraumordnungsplan für „Stadt- und Umlandbereiche“ im ländlichen Raum vorgesehener Gebietsentwicklungsplan erstellt werden. Im zweiten Schritt würden vertragliche Vereinbarungen zwischen den Kommunen die Übernahme der Aussagen des Gebietsentwicklungsplans in den jeweiligen Flächennutzungsplan und weitere Abstimmungsinhalte regeln. Der Gebietsentwicklungsplan sollte sich aus unterschiedlichen sektoralen Teilplänen zusammensetzen, wobei in der Region Mölln einem Teilentwicklungsplan „Wohnen“ besondere Bedeutung für die Flächenkreislaufwirtschaft beigemessen werden würde. Verbindliche Zielformulierungen als verbindender Rahmen der Teilpläne werden als unabdingbare Voraussetzung angesehen.

⁶ Nach den Bestimmungen des Raumordnungsgesetzes (ROG) und des BauGB muss bei der Aufstellung des regionalen Flächennutzungsplans ein mitgliederschaftlich besetztes Entscheidungsgremium über den Regionalen Flächennutzungsplan entscheiden, in dem die Gemeinden des Plangebiets vertreten sind; die Regionalversammlung des VRS wäre kein solches Gremium, da sie direkt gewählt wird und daher kein Vertretungsorgan der Gemeinden ist.

⁷ Vgl. Amt für Stadtentwicklung, Statistik und Wahlen der Stadt Mainz, Stadt-Umland-Studie Mainz Rheinhessen-Nahe, Mainz 2004.



Zur Umsetzung der Vorschläge zur informellen interkommunalen Entwicklungsplanung sind nach Einschätzungen in der Region Mölln einheitliche Kriterien für die Berücksichtigung der vorhandenen Innenentwicklungspotenziale sowie qualifizierte Flächenbedarfsprognosen eine notwendige Voraussetzung. Die Umsetzung verbindlicherer Regeln bedarf intensiver Begleitung durch den Regionalbeirat, um die erforderlichen interkommunalen Abstimmungsprozesse und Interessenausgleiche sowie die Durchsetzung der gemeinsamen Entwicklungsplanung zu sichern. Nicht zuletzt ist die informelle Entwicklungsplanung abhängig von einer entsprechenden personellen und finanziellen Ausstattung des Regionalbeirats als einem zentralen Akteur.

In Duisburg wurde das Vorhaben des Regionalverbands Ruhr (RVR) diskutiert, sogenannte Masterpläne⁸ aufzustellen. Der Masterplan soll zukünftig den Gebietsentwicklungsplan und den regionalen Flächennutzungsplan (den die Städte Bochum, Essen, Gelsenkirchen, Herne, Mülheim und Oberhausen zurzeit erarbeiten) vernetzen. Auf Ebene der „Städteregion Ruhr“, die sich im Rahmen des Forschungsverbundes „Stadt 2030“ als Zusammenschluss der acht kreisfreien Kernstädte des Ruhrgebietes (Bochum, Dortmund, Duisburg, Essen, Gelsenkirchen, Herne, Mülheim und Oberhausen) gebildet hat, wird ein „Masterplan Wohnen“ erarbeitet.

Die Region Rheinhausen-Nahe stellt in ihrer Einschätzung darauf ab, dass informelle Planungen Verbindlichkeit dadurch erlangen könnten, dass sie als Grundlage für vertragliche Vereinbarungen über sachliche oder räumliche Teilaspekte der Flächennutzungsplanung nach § 204 Abs. 1 Satz 4 BauGB genutzt werden. Die Schwerfälligkeit eines gemeinsamen Flächennutzungsplans könnte auf diese Weise vermieden werden. Zudem wären die formalen Voraussetzungen für solche vertraglichen Abstimmungen vergleichsweise gering. Nachteilig wäre jedoch, dass auch bei einer Beschränkung auf die tatsächlichen Verflechtungsräume die Planungen so ausgreifend

sein müssten, dass sie nahezu die gesamte Region umfassen, sie aber gleichzeitig unbeplante Resträume hinterlassen würden. Daher erscheint die gemeindliche Entwicklungsplanung nur für konkrete Vorhaben oder einen überschaubaren Teilraum sinnvoll, wodurch aber der Beitrag für eine Flächenkreislaufwirtschaft geschmälert wäre. Eine sachliche Begrenzung auf Wohn- oder Gewerbeflächen wäre zu prüfen.

Schaffung von Kooperationsanreizen und Interessenausgleich

Alle Planspielregionen wiesen darauf hin, dass die Anreize für interkommunale Kooperation allgemein und insbesondere für interkommunale Flächennutzungsplanung nicht ausreichen. Aus diesem Grund wird unter anderem darauf verwiesen, dass die Informationsgrundlagen für die Entscheidungsträger auf kommunaler und regionaler Ebene durch eine begleitende Informationspolitik verbessert werden müssen. Informativische Instrumente wie Kosten-Nutzen-Analysen von Flächenneuausweisungen könnten die Kooperationsbereitschaft fördern (StadtRegion Stuttgart, Region Rheinhausen-Nahe). Insgesamt wird von allen Planspielregionen ein ökonomischer Interessenausgleich bzw. Vorteils-/Lastenausgleich zwischen den beteiligten Kommunen für erforderlich gehalten, um lokale Egoismen überwinden zu können und die Bereitschaft zur Mitwirkung an einer verbindlichen gemeinsamen Planung unter Anerkennung des Vorrangs der Innenentwicklung zu erreichen.

Als Anknüpfungspunkt für einen interkommunalen Interessenausgleich wurden zum Teil die Landesförderprogramme und der kommunale Finanzausgleich diskutiert, die entsprechende Kooperationen im Sinne der Flächenkreislaufwirtschaft honorieren könnten. In Betracht kämen verschiedene Modelle eines Lasten-Nutzen-Ausgleichs. Zum Teil wurden aber auch andere ökonomische Ausgleichsinstrumente angesprochen, unter anderem die Baulandausweisungsumlage

⁸ Dieses Instrument wurde mit der Novellierung des Verbandsgesetzes und der Umwandlung des Kommunalverbands Ruhr (KVR) zum Regionalverband Ruhr (RVR) im Jahr 2004 eingeführt.

(BLAU) und handelbare Flächenausweisungsrechte⁹. Als grundlegend für einen angemessenen Lasten-Nutzen-Ausgleich werden Kosten-Nutzen-Betrachtungen von Flächenneuausweisungen angesehen, die auch langfristige Kostengesichtspunkte mit einbeziehen (siehe hierzu auch Handlungsbereich „Information“). Der Interessenausgleich sollte sich sowohl auf Wohnbau- als auch auf Gewerbeflächen beziehen.

Bewertung

Interkommunale Kooperationen und interkommunale Planungen werden einerseits für wichtige Bausteine einer regionalen Flächenkreislaufwirtschaft gehalten. Andererseits werden die Chancen ihrer Implementierung eher skeptisch eingeschätzt und sie selbst lediglich als eine mittel- bis langfristig wirksame Option angesehen. Ein wirksamer Interessenausgleich und verbesserte Informationsgrundlagen sind notwendige Voraussetzungen. Die erforderliche Freiwilligkeit setzt voraus, dass die Kooperation für alle Mitwirkenden vorteilhaft ist. Verbindliche interkommunale Planungen erfordern einen Prozess der Vertrauensbildung aufbauend auf informellen Kooperationsansätzen. Mit diesem Prozess kann zwar ohne weiteres sofort begonnen werden. Ob er allerdings schnell zum Abschluss gebracht werden kann, wird unterschiedlich eingeschätzt (eher skeptisch Region Rheinhessen Nahe und StadtRegion Stuttgart). Schließlich muss auch berücksichtigt werden, dass nach Bildung einer Kooperationsstruktur mit dem Ziel einer gemeinsamen Flächennutzungsplanung noch einmal etliche Jahre bis zu deren Aufstellung vergehen werden.

Die Bedeutung der einzelnen angesprochenen interkommunalen Planungsinstrumente für die Flächenkreislaufwirtschaft wird gleichwohl differenziert bewertet.

Insgesamt werden daher in Rheinhessen-Nahe formelle interkommunale Planungen ebenso wie der Ausbau freiwilliger interkommunaler Koope-

rationen derzeit für wenig geeignet gehalten, kurz- und mittelfristige Beiträge zum Mengen- und Qualitätsziel zu leisten.

In der Region Mölln wird die Erarbeitung einer gemeinsamen Entwicklungsplanung zur besseren Koordination der Siedlungsflächenentwicklung übereinstimmend als zentrale Maßnahme für erforderlich gehalten und in ihrer Relevanz für die Flächenkreislaufwirtschaft als hoch eingeschätzt. Verbindlichere Formen der interkommunalen Planung werden demgegenüber als nicht realistisch und nicht zielführend erachtet.

In der StadtRegion Stuttgart wird die Einführung eines Planungsverbandes als mittelfristige Option favorisiert, zugleich aber auf bestehende Hemmnisse und unzureichende Anreize sowie verbesserungswürdige Informationsgrundlagen für Entscheidungsträger hingewiesen.

In der Region Rheinhessen-Nahe wird der Problemlösungsbeitrag formeller interkommunaler Planungen unter den gegenwärtigen Bedingungen gering eingeschätzt. Hier ist zudem die offene politische Frage einer Verwaltungsreform klärungsbedürftig, die nach Einschätzung der Planspielteilnehmerinnen und -teilnehmer Initiativen für freiwillige Kooperationslösungen hemmt.

Der Regionale Flächennutzungsplan wird derzeit nicht als vorrangige Option einer interkommunalen Planung angesehen, zumal z.B. in Baden-Württemberg und in Rheinland-Pfalz aktuell die rechtlichen Voraussetzungen hierfür fehlen.

3.1.3 Flächennutzungs- und Stadtentwicklungspläne

Beschreibung des Instruments

Durch den Flächennutzungsplan wird die Erweiterung der Siedlungsfläche räumlich und quantitativ gesteuert. Der Flächennutzungsplanung kommt damit eine zentrale Funktion für die Begrenzung des Siedlungsflächenwachstums inner-

⁹ Diese oder ähnliche instrumentelle Ansätze wurden in der zweiten Planspielstufe „Neue Instrumente“ geprüft.



halb des Stadtgebiets zu. Die Bedeutung wird dadurch aufgewertet, dass der Flächennutzungsplan spätestens 15 Jahre nach seiner erstmaligen oder erneuten Aufstellung überprüft und, soweit nach § 1 Abs. 3 Satz 1 erforderlich, geändert, ergänzt oder neu aufgestellt werden soll. Die vorrangige Nutzung der Möglichkeiten der Innenentwicklung und die Vermeidung von Eingriffen in Natur und Landschaft sind gesetzliche Zielvorgaben (§ 1a Abs. 2 und 3 BauGB), die in der Abwägung zwingend zu berücksichtigen sind.

Das Instrument wurde in der Stadt Duisburg getestet.

Ergebnisse des Planspiels

Der **Duisburger FNP** geht auf einen Aufstellungsbeschluss von 1975 (nach der Gebietsreform) zurück, hat 1986 Rechtskraft erlangt und wurde inzwischen ca. 200-mal geändert. Planungsbedarf ist damit vorhanden, ergibt sich insbesondere aber auch aus dem Strukturwandel der letzten 20 Jahre und dem absehbaren weiteren Wohnflächenbedarf. Gegenwärtig ist ein mehrstufiges Verfahren vorgesehen, in dem der neue FNP auf Basis sektoraler und teilräumlicher Masterpläne („Strategie nachhaltiger Stadtentwicklung“) erar-

beitet werden soll. Mit der Rechtskraft des FNP ist danach etwa für 2012 zu rechnen.

Der lange Vorlauf für die Neuaufstellung eines FNP in der Stadt Duisburg wird grundsätzlich problematisiert, da der aktuelle FNP keine relevante Steuerungswirkung entfaltet. Im Tagesgeschäft führt dies aber zu keinen erheblichen Problemen, sodass die punktuelle Fortschreibung über notwendige Änderungsverfahren für eine Übergangszeit als unproblematisch erscheint. Die Realisierung des mehrstufigen Verfahrens der Stadtentwicklungsplanung verknüpft informelle Planungsschritte und ermöglicht die Einführung von Elementen der Flächenkreislaufwirtschaft. Sowohl die informellen Masterpläne als insbesondere auch der FNP werden ihre Wirkung überwiegend erst längerfristig, nach 2010, entfalten. Als Diskursplattform werden insbesondere die Masterpläne Arbeiten und Wohnen (auch Bezug zum Stadtumbau) bereits früher von Bedeutung sein, was im Einzelfall Auswirkungen auf die kurzfristige Realisierung von Vorhaben haben kann.

Die Verknüpfung des Flächennutzungsplans mit informellen Masterplänen und instrumentellen Ansätzen der Flächenkreislaufwirtschaft wird als adäquater Ansatz einer kommunalen Flächensteuerung vorgeschlagen. Ein Aufbau der Stadtentwicklungsplanung durch informelle Masterpläne erlaubt es, die Formulierung langfristiger Planungsziele mit handlungsorientierten Mechanismen im Sinne sowohl räumlicher und sachlicher Prioritäten als auch instrumenteller Ansätze zu verbinden. In diesem Zusammenhang können auch spezifische Anforderungen mit Relevanz für die Flächenkreislaufwirtschaft, wie das Management von Zwischenständen bzw. die Zwischengestaltung und Zwischennutzung, planerisch gesteuert werden. Der Planungsprozess sollte offen für interkommunale Planungsansätze sein, insbesondere ist durchaus vorstellbar, den Flächennutzungsplan als regionalen Flächennutzungsplan mit angrenzenden Kommunen zu entwickeln.

Bewertung

Insgesamt wird die Relevanz des Instruments Flächennutzungsplan für die Flächenkreislaufwirt-

Abbildung 10:
Diskussion im Planspielworkshop in Duisburg

Foto:
Thomas Preuß.



schaft aktuell als gering, potenziell als mittel angesehen, die Relevanz der Stadtentwicklungs- bzw. Masterpläne als mittel bis hoch bewertet. Wie auch bei den anderen Ebenen wird allerdings eingeräumt, dass die Flächenentwicklungsentscheidungen häufig im politischen Raum von anderen Prioritäten geleitet sind als jener des Flächensparens. Insgesamt wird für die gesamt-räumliche Planung auf örtlicher und überörtlicher Ebene ein Vollzugs- und damit ein Steuerungsdefizit konstatiert, das vor allem darin begründet ist, dass die den regionalen und kommunalen Entscheidungsträgern eingeräumten Gestaltungsspielräume nicht oder nicht im gebotenen Maße im Sinne des Flächensparziels genutzt werden. Als Ursache werden zum einen Informationsdefizite und zum anderen nicht ausreichende Anreize genannt.

3.1.4 Ermittlung des Flächenbedarfs

Beschreibung des Instruments

Im Rahmen der Planspiele wurde in allen Planspielregionen nach der Aktualität und Qualität verfügbarer Flächenbedarfsprognosen, der Berücksichtigung vorhandener Innenentwicklungspotenziale insbesondere bei der Umsetzung wirtschafts- und bevölkerungspolitischer Zielsetzungen im Rahmen der bisherigen Ausweisungspraxis sowie nach der öffentlichen Kommunikation von Bedarfsprognosen gefragt. Letztlich ging es auch um die Frage, wie hoch die Relevanz der Verbesserung und Aktualisierung der Flächenbedarfsprognosen für die angestrebte Flächenkreislaufwirtschaft in der Region tatsächlich eingeschätzt wird.

Ergebnisse des Planspiels

In allen Planspielregionen wurde festgestellt, dass aktuelle, aussagekräftige Prognosen zu Flächenbedarfen in der Regel weder im Wohnbau- noch im Gewerbebereich vorhanden sind. In Einzelfällen werden im Rahmen der Aufstellung neuer Flächennutzungspläne konkrete Berechnungen durchgeführt, z.B. in der Stadt Mölln. Es gibt keine einheitlichen Berechnungs- bzw. Bewer-

tungsmaßstäbe bei der Ermittlung des Eigenbedarfs, sodass erhebliche Neuausweisungen je nach Standpunkt z.B. mit hohem Sanierungsbedarf, fehlender Verfügbarkeit von Baulücken usw. begründet werden. Vor diesem Hintergrund kommt der Qualifizierung und Aktualisierung von Flächenbedarfsprognosen für eine Flächenkreislaufwirtschaft aus der Sicht aller Planspielregionen jedenfalls für den Bereich des Wohnbauflächenbedarfs eine Schlüsselfunktion zu.

In der Stadt Duisburg werden die Flächenbedarfe auf Ebene der regionalen Gebietsentwicklungspläne (GEP) methodengestützt ermittelt (insbesondere GIFPRO für die Gewerbe- und Industrieflächenbedarfsbetrachtung) und – zumindest beim GEP für den Regierungsbezirk Düsseldorf – mit einem System des Siedlungsflächenmonitorings begleitet bzw. fundiert. Dass der GEP 1999 dennoch nicht zu einer nennenswerten Begrenzung der Flächeninanspruchnahme geführt hat, ist mithin weniger auf die Intensität oder Methodik der Raubeobachtung und Bedarfsermittlung als auf die Ebene politischer und planerischer Entscheidungen zurückzuführen.

Wohnbauflächenbedarf

In allen Planspielregionen außer in der StadtRegion Stuttgart liegt ein großes Manko im Fehlen einer nachprüfbaren Quantifizierung der Innenentwicklungsflächen. So wird in der Region Rheinhessen-Nahe vor allem in den Gemeinden mit nur kleinflächigen Innenentwicklungspotenzialen die Innenentwicklung – von zentralen Bereichen abgesehen – vernachlässigt. Angaben zu Baulücken und Innenentwicklungspotenzialen fehlen – mit Ausnahme der kreisfreien Städte und großen kreisangehörigen Städte – in den Erläuterungsberichten zur Flächennutzungsplanung. In der Region Mölln wurde lediglich in der Stadt Mölln das vorhandene Innenentwicklungspotenzial im Rahmen der Aufstellung des neuen Flächennutzungsplans genau ermittelt. In den beteiligten Ämtern der Region Mölln wurde es bisher nicht bestimmt. Erst für die Durchführung des Planspiels wurden Innenentwicklungsflächen ab 0,5 Hektar erfasst. Defizite werden auch in der Region Stuttgart konstatiert, obwohl es dort mit dem



Abbildung 11:
Potenzielle Innen-
entwicklungsflächen
auf dem Gelände eines
ehemaligen Landmaschi-
nenhandels in Mölln

Foto:
Hans-Jürgen Warncke.

Modellprojekt der Raumordnung MORO RESIM und dem Stuttgarter Modellprojekt NBS Systeme gibt, in denen systematisch Brachflächen erfasst und bewertet werden. Auch diese Systeme weisen aber Lücken auf, da nur Flächen ab einer bestimmten Größe erfasst werden und bei MORO RESIM die Mitwirkung den Gemeinden der Region freigestellt ist.

Aktuelle, nach einheitlichen Kriterien und unter Berücksichtigung der vorhandenen Innenentwicklungspotenziale erstellte Flächenbedarfsprognosen für die Region und ihre Teilräume sind nach Auffassung aller Planspielregionen notwendige Grundlage für eine konsequent am Vorrang der Innenentwicklung ausgerichtete Flächennutzungsplanung und eine Begrenzung zukünftiger Flächenneuausweisungen. Sie bilden die Basis für eine versachlichte Debatte über die Baulandentwicklung vor Ort (z.B. Planungsregion Nordthüringen). Das Hauptaugenmerk wird dabei auf die Einführung und Durchsetzung einheitlicher Maßstäbe für die Bewertung der Innenentwicklungspotenziale und deren Mobilisierbarkeit gerichtet. Die Anforderungen an die Darstellung der Innenentwicklungspotenziale in den Flächennutzungsplänen sollten so standardisiert werden, dass deren Plausibilität besser beurteilt werden kann, eine Auseinandersetzung mit dem Innenentwicklungspotenzial erzwungen wird und dass die Angaben unterschiedlicher Flächennutzungspläne besser miteinander vergleichbar sind (so z.B.

Region Rheinhessen-Nahe). Entscheidend ist, dass die Einhaltung dieser Anforderungen in der Praxis gegenüber den Gemeinden durchgesetzt werden kann.

Einführung bindender Regelungen zur Methode, Ermittlung und Anrechnung von Innenentwicklungsmöglichkeiten

Die Planspielregionen halten dementsprechend überwiegend (StadtRegion Stuttgart und Region Mölln, ähnlich Nordthüringen) die Einführung bindender Regelungen zur Methode, Ermittlung und Anrechnung von Innenentwicklungsmöglichkeiten auf der Ebene des Landes (z.B. durch Verwaltungsvorschrift im Erlasswege) für erforderlich. Dabei sollen z.B. in der Region Mölln im Bereich Wohnen kleinräumige Daten zur soziodemografischen Entwicklung, Kataster zu vorhandenen Innenentwicklungspotenzialen sowie Analysen von Zusammensetzung und Dynamik der Wohnungsbestände zugrunde gelegt werden. Auch die Region Rheinhessen-Nahe hält die Einführung einer einheitlichen Vorgehensweise für die Bewertung von Innenentwicklungspotenzialen für erforderlich. Nach den Vorstellungen der Planspielbeteiligten der Region sollten diese allerdings von Unteren Landesplanungsbehörden im nächsten regionalen Raumordnungsplan vorgegeben werden. Es wird erwartet, dass die Gemeinden die Möglichkeit der Innenentwicklung in ihren flächenpolitischen Erwägungen besser beachten und damit gegenüber den Genehmigungsbehörden die Plausibilität ihrer Bedarfsprognosen nachvollziehbar darstellen. Gegen eine solche regionalisierte Einführung von Bewertungsstandards für die Innenentwicklungspotenziale wird aus der Sicht der StadtRegion Stuttgart eingewandt, dass unterschiedliche Standards in aneinander angrenzenden Regionen den Trend zur Abwanderung über die Ränder der Region hinaus noch verstärken könnten.

Die Bedeutung von Bedarfsprognosen für eine verstärkte Nutzung der Innenentwicklungsmöglichkeiten und eine Begrenzung des Siedlungsflächenwachses wird demgegenüber von der Planspielstadt Duisburg deutlich relativiert. Zwar seien Bedarfsprognosen als planerisches Plausibi-

litätsinstrument insgesamt notwendig. Es wird hier aber davon ausgegangen, dass eine Objektivierbarkeit durch Methodenstandards kaum erreichbar ist. Daher dürften Prognosen nicht überschätzt werden und müssten – in den Setzungen wie in der Interpretation – diskursiv begleitet und in der Implementierung durch qualitative (und strategische) Steuerungsansätze ergänzt werden. Die Umsetzungschancen einer differenzierten, diskursiv fundierten Bedarfsprognose auf Ebene der Region seien gut, Wirkungen auf die Flächeninanspruchnahme werden jedoch nur langfristig möglich sein. Vorgeschlagen wird, Flächenbedarfsprognosen auf regionaler Ebene im Rahmen der Duisburger Masterplanung „Raum- und Siedlungsstruktur“ intensiv abzustimmen, stärker zu differenzieren und auf laufende Marktprozesse zu beziehen. Auf Ebene der lokalen Stadtentwicklungs- bzw. Masterpläne sollten Bedarfsbetrachtungen mit Elementen einer qualitativen Steuerung verknüpft werden.

Erwartet wird auch, dass mit der Einführung verbindlicher Standards für die Bewertung der Innenentwicklungsmöglichkeiten die reklamierten Vollzugsdefizite bei der Beachtung des Vorrangs der Innenentwicklung im Zuge der Genehmigung der Bauleitpläne vermindert werden können und durch die einheitlichen Maßstäbe die Vergleichbarkeit und damit die Akzeptanz erhöht werden. Dies gilt auch für die Genehmigung von Bebauungsplänen, die vor der Aufstellung von Flächennutzungsplänen erfolgte, eine Fallkonstellation, die in der Region Nordthüringen eine große Bedeutung hat.

Gewerbeflächenbedarf

Sowohl aus lokaler als auch aus regionaler Perspektive wird die Gewerbeflächenentwicklung eher als Angebotsplanung gesehen. So wurde z.B. in Thüringen die Prüfung von Standortvorschlägen für Industriegroßflächen durch den Freistaat als Eignungs-, nicht vorrangig als Bedarfsprüfung gestaltet. Die Ausweisung von Großflächen (bzw. von Standorten) im Landesentwicklungsplan folgte dem Ziel der Flächenvorsorge für eine aktive Ansiedlungspolitik. In der StadtRegion Stuttgart sind z.B. durch eine Angebotsorientierung in den

vergangenen Jahrzehnten größere Überhänge bei ausgewiesenen Gewerbeflächen entstanden.

Insgesamt wird konstatiert, dass vor allem bei der Einschätzung zukünftiger kommunaler Gewerbeflächenbedarfe erhebliche Informationsdefizite bestehen, die nur mit größerem Recherche- und Befragungsaufwand zu beheben wären. Vor diesem Hintergrund erscheint eine genauere Einschätzung zukünftiger kommunaler Gewerbeflächenbedarfe derzeit nicht realistisch. Zudem macht der Strukturwandel von der Produktion zum Dienstleistungssektor den Flächenbedarf schwer abschätzbar. In der Region Rheinhessen-Nahe werden Bedarfsprognosen im Gewerbebereich sogar als wenig brauchbar abgelehnt. Dort wurde auch die Meinung vertreten, dass striktere Flächenausweisungsvorgaben einen wesentlich höheren Beitrag zur Vermeidung überzogener Flächenneuausweisungen als ausgefeilte Flächenbedarfsprognosen leisten können. Auch in der Region Mölln wird die Prognose des Gewerbeflächenbedarfs im Gegensatz zur Wohnbauflächenbedarfsanalyse für wesentlich schwieriger gehalten, da z.B. leer stehende oder nur teilgenutzte Gewerbegebäude im Bestand schwer zu erfassen sind. Da die Gewerbeflächenbedarfsermittlung des Kreises aus dem Jahr 1995 in starkem Maße nachfrageorientiert war und daher noch erschlossene Flächen als Reserve vorhanden sind, wird im Gewerbebereich der Handlungsbedarf für eine aktuelle Flächenbedarfsprognose aber auch deutlich geringer eingeschätzt.

Seitens der Planspielstadt Duisburg wurde allerdings darauf hingewiesen, dass die Qualität von Flächenbedarfsprognosen generell und auch für den Bereich der Gewerbe- und Industrieflächen in deren regionalem Bezug bzw. der dabei erforderlichen regionalen Abstimmung liegt. Dabei können und sollten zudem Marktprozesse abgebildet und hinreichende Differenzierungen (z.B. Knappheit von GI-Flächen gegenüber Überhang an GE-Flächen) vorgenommen werden.

Bewertung

Die Bedeutung verbesserter Flächenbedarfsprognosen für eine am Flächensparziel und am Vor-



rang der Innenentwicklung ausgerichtete Siedlungsentwicklung wird differenziert beurteilt. Unterschiede in der Bewertung gibt es zum einen zwischen Bedarfsprognosen für Wohnbauflächen einerseits sowie solchen für Gewerbe- und Industrieflächen andererseits. Unterschiedlich wird die Bedeutung auch für die beiden Planungsebenen Region und Kommune eingeschätzt.

Ausgehend von den überwiegend konstatierten Vollzugsdefiziten wird die Bedeutung von Bedarfsprognosen bei Wohnbauflächen aktuell als gering bis mittel, potenziell aber als mittel bis hoch bewertet. Man erhofft sich von der bindenden Einführung von Standards für die Berücksichtigung von Innenentwicklungsmöglichkeiten eine deutliche Verbesserung in der Wirksamkeit. Bedarfsprognosen können – so die übereinstimmende Auffassung – zur Versachlichung der politischen Entscheidungsprozesse auf kommunaler Ebene beitragen, auch wenn politische Flächenentscheidungen nach Einschätzung der Planspielbeteiligten oftmals weniger von Prognosen als von anderen Erwägungen abhängen. Aus der Sicht der Regionalplanung können der Vorrang der Innenentwicklung und quantitative Flächenzuwachs-begrenzungen auf dieser Basis besser durchgesetzt werden, da die eingeführten Standards auch bei der Genehmigung von Bauleitplänen zu berücksichtigen sind. Wirkungen auf die Neuaufstellung von Flächennutzungsplänen könnten sehr schnell erreicht werden, in der Summe relevante Wirkungen dürften wegen des langfristigen Planungszyklus der Flächennutzungspläne aber eher mittel- bis langfristig zu erwarten sein.

Überwiegend wird demzufolge vor allem auf eine Verbesserung der Bedarfsprognose auf der Ebene der Kommunen gesetzt. Anders wird dies aber von der Planspielstadt Duisburg gesehen. Aus der Perspektive der Stadt haben Flächenbedarfsprognosen auf regionaler Ebene eine mittlere Relevanz, da hierdurch mehr Transparenz und ein Dialog über die Flächenentwicklung zwischen den Kommunen initiiert werden. Auf lokaler Ebene wird die Relevanz demgegenüber als nur gering eingeschätzt.

Übereinstimmung besteht weitgehend darüber, dass angesichts der Angebotsorientierung der

Gewerbeflächenpolitik Bedarfsprognosen in diesem Bereich keinen relevanten Beitrag zur Flächenkreislaufpolitik leisten können. Gründe hierfür sind die dargestellten methodischen Probleme und Informationsdefizite sowie die politische Akzeptanz. Lediglich in Duisburg wird einer differenzierten Auseinandersetzung über den Gewerbeflächenbedarf auf regionaler Ebene eine gewisse Bedeutung beigemessen.

Um die Innenentwicklung verstärkt in die Aufmerksamkeit der Kommunen zu rücken, sind weitere bewusstseinsbildende informatorische Instrumente und ökonomische Anreize für die Innenentwicklung sowie organisatorische und finanzielle Unterstützung bei der Erschließung solcher Potenziale erforderlich.

3.1.5 Stadtumbaukonzepte

Beschreibung des Instruments

Entsprechend den förderrechtlichen Bestimmungen der Förderprogramme „Stadtumbau Ost“ und „Stadtumbau West“ ist ein sogenanntes Stadtumbaukonzept aufzustellen. Dieses bildet auch die Voraussetzung für die Ausweisung von Stadtumbaugebieten (§§ 171a bis 171d BauGB). Stadtumbaugebiete sind Gebiete, die von erheblichen städtebaulichen Funktionsverlusten betroffen sind und in denen Anpassungen zur Herstellung nachhaltiger städtebaulicher Strukturen vorgenommen werden. Erhebliche städtebauliche Funktionsverluste liegen insbesondere vor, wenn ein dauerhaftes Überangebot an baulichen Anlagen für bestimmte Nutzungen, namentlich für Wohnzwecke, besteht oder zu erwarten ist. Stadtumbaukonzepte haben deshalb unter anderem die Frage nach dem Umgang mit bereits vorhandenen und potenziellen Brachen zu stellen und konzeptionell zu beantworten. Die Relevanz von Stadtumbaukonzepten kann nicht beurteilt werden, ohne zugleich die Wirksamkeit der Förderprogramme zum Stadtumbau in den Blick zu nehmen.

Das Instrument wurde in der vom Stadtumbau West betroffenen Planspielstadt Duisburg und in der Planungsregion Nordthüringen geprüft.

Ergebnisse des Planspiels

Das Programm Stadtumbau West spielt als Förderinstrument bislang insgesamt und auch in Duisburg nur eine untergeordnete Rolle. Die Stadt Duisburg ist im Programm Stadtumbau West bisher mit zwei Quartieren vertreten. Auf gesamtstädtischer Ebene wird zudem eine Stadtumbaukonzeption entwickelt. Der als Diskussionsbeispiel für den Planspielworkshop gewählte Stadtteil Bruckhausen ist in den Stadtumbau bisher noch nicht einbezogen, zeigt jedoch exemplarisch das Problemfeld auf. In Bruckhausen wurden besonders seit Ende der 1980er-Jahre (Stadtteil mit besonderem Erneuerungsbedarf/Soziale Stadt) umfangreiche Erneuerungsaktivitäten unternommen. Der Wohnungsleerstand hat dennoch zugenommen, es wird von einem dauerhaften Überhang ausgegangen. Es bestehen Rückbauabsichten eines großen Wohnungseigentümers, weshalb das bisherige Stadterneuerungsgebiet nunmehr als Stadtumbaugebiet ausgewiesen werden soll. Ein für den Stadtumbau zu erstellendes Konzept soll an das „integrierte Handlungsprogramm für die Stadterneuerung in Bruckhausen“ anknüpfen und als Grundlage für den Rückbau in zusammenhängenden Lagen und von Einzelobjekten nutzbar sein. Nachnutzungen sollen sich auf im Handlungsprogramm formulierte Bedarfe (besonders für Grünflächen) und auf Bedarfe im gesamtstädtischen Kontext beziehen. Auswirkungen auf die öffentlichen Infrastrukturen sollen mit betrachtet werden. Die Stadtumbaukonzeption muss daher mit übergeordneten sektoralen und räumlichen (bzw. integrierten) Planungen abgeglichen und vernetzt werden.

Der Abbruch von Wohngebäuden wird, anders als im Programm Stadtumbau Ost, wie das Beispiel der Stadt Duisburg zeigt, nicht in großen Volumina von Belang sein. Der Wohnungsleerstand beträgt ca. 5 000 Wohneinheiten, gleichzeitig gibt es große Bauflächenreserven und einen hohen mittelfristigen Wohnungsbedarf. Ein demografiebedingt rückläufiger Bedarf wird sich erst nach 2020 ergeben. Damit ist der Stadtumbau insgesamt stärker als qualitative und weniger als quantitative Herausforderung zu sehen. Wesentlich ist in diesem Zusammenhang, einen Dialog

mit und zwischen den wohnungswirtschaftlichen Akteuren in Gang zu setzen und Eigenverantwortlichkeit für eine qualitativ hochwertige Bestandsentwicklung zu stärken. Die Privatisierung großer Wohnungsbestände (z.B. TKS bzw. Immeo) stellt Einflussmöglichkeiten über die Interaktion mit großen wohnungswirtschaftlichen Akteuren jedoch in Frage.

In der Planungsregion Nordthüringen hat der Rückbau von Wohnungsbeständen im Rahmen des Stadtumbaus eine besondere Relevanz für die Flächenkreislaufwirtschaft. Dies gilt sowohl in Hinblick auf die konzeptionellen Grundlagen (Stadtentwicklungskonzepte) als auch die Realisierung und Förderung – häufig in Kombination mit dem Sanierungsrecht und Mitteln der Städtebauförderung. Das Programm wird in den Großwohnanlagen der Städte schon seit 2002 mit Erfolg eingesetzt. Mit den Städten Roßleben, Sondershausen und Leinefelde-Worbis wurden drei Kommunen im Rahmen des Bundeswettbewerbs Stadtumbau Ost für Stadtumbaukonzepte ausgezeichnet.



Stadtentwicklungs- bzw. Stadtumbaukonzepte sind detaillierter und informativer als der Flächennutzungsplan und spielen in der Arbeit der planenden Verwaltung eine tendenziell größere Rolle. In diesem Zusammenhang kommt insbesondere der Aktualisierung und Fortschreibung der zugrunde liegenden Stadtumbaukonzepte

Abbildung 12:
Stadtumbau Ost: Modernisierte Plattenbauten in Leinefelde-Worbis

Foto:
Stephanie Bock.



eine sehr große Bedeutung zu. Rückbaumaßnahmen allein können eine Aufwertung und Stabilisierung der verbleibenden Wohnungsbestände in den betroffenen Stadtquartieren nicht leisten. Neben der Berücksichtigung der durchaus nachvollziehbaren, kurzfristigen wohnungswirtschaftlichen Aspekte kommt der Berücksichtigung städtebaulicher Belange für eine zukunftsfähige Stadterneuerung eine steigende Bedeutung zu¹⁰.

Die Fortschreibung der Stadtentwicklungs- bzw. Stadtumbaukonzepte ist förderfähig und kann grundsätzlich kurzfristig begonnen werden. Da der Stadtumbau zunächst auf einen kurzfristigen Umsetzungshorizont bis 2010 orientiert war, sind Anpassungen an die aktuelle demografische Entwicklung sowie eine verstärkte Orientierung auf die zukunftsfähige Umgestaltung und Sicherung bestehender Wohnungsbestände/Wohnumfelder dringend erforderlich.

Gerade in Bezug auf die Flächenverwertung werden inzwischen vielfach Überlegungen der Zwischennutzung angestellt, während die Stadtentwicklungskonzepte noch überwiegend die Endnutzung dokumentieren. Hemmende Faktoren für den Stadtumbau werden gesehen in der Erschwernis des Leerzugs von Objekten durch „Hartz IV“, im Erwerb von Wohnungsbeständen durch Kapitalmarktinvestoren, die sich nicht am Stadtumbau beteiligen, und in der sich aus der Thüringer Kommunalordnung ergebenden Restriktion, dass kommunale Wohnungsunternehmen sich nur im eigenen Gemeindegebiet betätigen können.

Die bisherigen Erfahrungen mit der Umsetzung der Stadtumbaukonzepte zeigen, dass eine funktionierende Zusammenarbeit zwischen Kommunen und Landesregierung und ein begleitendes Monitoringsystem große Bedeutung haben und die Kommunen, die von realistischen Ausgangs- und Prognosedaten ausgegangen sind, bessere Chancen zu einer konzeptnahen Umsetzung des Stadtumbaus besitzen. Es wird offensichtlich, dass der Stadtumbau sowohl in der planerischen Vor-

bereitung als auch in der praktischen Umsetzung von Maßnahmen der Flächenkreislaufwirtschaft eine herausgehobene Bedeutung erlangt hat.

Bewertung

Insgesamt wird die Relevanz des Instruments Stadtumbau/Stadtumbaukonzepte für die Flächenkreislaufwirtschaft aktuell und potenziell als hoch bewertet.

3.1.6 Sonstige Quartiers- und Standortplanungen

Beschreibung des Instruments

Die Wiedernutzung von Brachflächen und die Neuordnung von unter- und fehlgenutzten Flächen machen konzeptionelle Vorarbeiten auch dann erforderlich, wenn diese Flächen nicht Teil eines Stadtumbaugebiets sind. Der räumliche Umgriff und der Konkretisierungsgrad können unterschiedlich sein und von der Planung eines ganzen Quartiers bis hin zu Testentwürfen für einzelne Brachen reichen. Für die Entwicklung von Brachflächen und minder-/fehlgenutzten Flächen sind solche Planungen unverzichtbar. Es stellt sich allerdings die Frage, wann und mit welcher Genauigkeit diese Planungen im Sinne der Flächenkreislaufwirtschaft am effektivsten aufzustellen sind. Die Aufgabe stellt sich speziell für die Planspielregionen StadtRegion Stuttgart, Region Rheinhessen-Nahe und Region Mölln, in denen die Förderprogramme Stadtumbau Ost und Stadtumbau West nicht genutzt werden.

Ergebnisse des Planspiels

Die drei Planspielregionen, die sich mit diesem Instrument im Rahmen der Planspiele befasst haben, halten es für einzelne Brachen für ein wichtiges Hilfsmittel in der Flächenkreislaufwirtschaft. Dabei liegen zum Teil bereits positive

¹⁰ Vgl. Ricarda Ruland, *Welche Zukunft hat die Platte? Rahmenbedingungen und Strategien für einen Umgang mit den ostdeutschen Großsiedlungen*, in: *Informationen zur Raumentwicklung*, H. 3/4 (2006), S. 177.

Erfahrungen vor. Diese beruhen in der Stadt-Region Stuttgart im Wesentlichen auf einem Pilotprojekt. Gegenstand des Pilotprojektes der Stadt Stuttgart waren sogenannte Testplanungen. Dabei handelte es sich um konkurrierende Verfahren mit mehreren interdisziplinär zusammengesetzten Planerteams. Es wurden durch ein informelles Planungsverfahren mit einem zeitlich begrenzten Aufwand die Entwicklungspotenziale des Projektgebiets mit dem Ziel erkundet, geeignete Investoren zu finden. Die Testplanungen enthielten städtebauliche Leitideen sowie Vorschläge für ein Nutzungs- und Bebauungskonzept für das Projektgebiet. Schließlich wurden auch eine grobe Schätzung der erwarteten Kosten für Infrastruktureinrichtungen, Altlastensanierung usw., Angaben über die Zeitstufen der Realisierung sowie ein Erläuterungsbericht in kompakter Form (maximal zehn Seiten) erarbeitet.

In der Region Rheinhessen-Nahe werden Standort- und Quartiersplanungen regelmäßig im Zusammenhang mit der Reaktivierung und Nachnutzungsplanung für freiwerdende Militärstandorte durchgeführt. Die hiervon betroffenen Kommunen haben damit einige Erfahrungen und zum Teil auch Routine gesammelt. Diese beschränken sich allerdings weitgehend auf Militärkonversion und sind nicht Bestandteil einer umfassenden Strategie der Flächenkreislaufwirtschaft. Solche Planungen wurden bisher in großem Umfang in aller Regel durch Landesfördermittel zur Konversion unterstützt. Der Bund als Flächeneigentümer erweist sich hier immer wieder als schwieriger Verhandlungspartner, der oftmals, abweichend von den städtebaulichen Erfordernissen, an einer möglichst renditeträchtigen Verwertung interessiert ist.

Auch von der Stadt Mölln werden informelle Testentwürfe für einzelne Brachen oder Nachverdichtungsgebiete als wichtige Hilfsmittel zu Beginn eines Entwicklungsprozesses eingeschätzt. Das Stadtbauamt Mölln hat bereits 1992 entsprechende Flächen im Stadtgebiet identifiziert und hierfür zum Teil Bebauungsvorschläge erarbeitet. Im Gegensatz zur Revitalisierung einzelner Brachflächen, oft in Zusammenarbeit mit privaten Investoren, sind die aufgezeigten Nachverdichtungspotenziale bisher allerdings nur zurück-



haltend und einzelfallbezogen ausgenutzt worden. Als Fazit ist festzuhalten: Die bisher erstellten Planungskonzepte für den Innenbereich haben dazu beigetragen, dass keine nennenswerten Brachflächen entstanden sind, sie konnten aber beim Thema Nachverdichtung bislang keine praktische Relevanz – im Sinne einer Schonung des Außenbereichs – entfalten.

Alle Planspielregionen sind der Auffassung, dass vor allem die komplexe Aktivierung **kleinteiliger Brachen** häufig voraussetzt, dass zunächst Klarheit über die Nachnutzungsmöglichkeiten auch im Kontext angrenzender Nutzungen geschaffen wird. Für Testplanungen in Betracht kommende Flächen sollten auf der Basis fundierter Potenzialerfassungen und nachfolgender Bewertung von Potenzialen nach Größe, Lage, städtebaulicher Bedeutung und Verfügbarkeit respektive Eigentümerkonstellationen ermittelt werden. Erst auf dieser Basis kann die Vermarktungsfähigkeit der Flächen erkannt werden. Die Klärung der Entwicklungsmöglichkeiten durch Testplanungen, Rahmenpläne, Gutachten usw. unter Beteiligung der Grundstückseigentümer kann dazu beitragen, gezielte Vermarktungsaktivitäten auszulösen und konkrete Nutzungsoptionen für derzeit ungenutzte Bestandsflächen zu entwickeln.

Zudem wirken die Aufstellung von informellen Rahmenplanungen und die Durchführung von

Abbildung 13:
*Brachliegende US-Militär-
liegenschaft in Bad Kreuz-
nach: Rose Barracks*

Foto:
Thomas Preuß.



kooperativen Verfahren kurzfristig und bringen in relativ kurzer Zeit mit vergleichsweise wenig Aufwand Ergebnisse, die dann durch politische Entscheidungen umgesetzt werden müssen. Es wird allerdings auch darauf hingewiesen, dass informelle Planungen Ressourcen und Mittel binden. Ergänzend sei es deshalb erforderlich, hierfür Mittel im kommunalen Haushalt bereitzustellen und Förderprogramme zu diesem Zweck einzurichten bzw. darauf auszurichten, um Anreize für entsprechenden Aktivitäten der Gemeinden zu schaffen.

Schließlich wurde darauf hingewiesen, dass der Transfer von Know-how über solche Planungen zwischen den Kommunen verbessert werden sollte. Sinnvoll sei eine Vermittlung von überörtlichem Know-how auf Landesebene an die Behörden vor Ort. Das Land sollte die Gemeinden bei Standort- und Quartiersplanungen durch Fördermittel und bei Verhandlungen mit dem Bund als Flächeneigentümer durch den Transfer von Know-how unterstützen. Der Bund wird aufgefordert, als Grundeigentümer nicht einseitig Verwertungsinteressen zu verfolgen, sondern städtebauliche Belange und die Marktsituation stärker zu berücksichtigen. Des Weiteren müssen die Planungen durch zielgerichtete Vermarktungsaktivitäten aktiv begleitet werden.

Bewertung

Die Relevanz von Quartiers- und Standortplanungen für die Flächenkreislaufwirtschaft wird von den Planspielbeteiligten als mittel bis hoch eingestuft. Ferner waren sich alle Beteiligten einig, dass ihre Wirkung nur als flankierendes planerisches Instrument zum Tragen kommt und erst eine konsequente Strategie für den Innenbereich auch die Bedeutung von Quartiers- und Standortplanungen für Innenentwicklungsflächen erhöhen kann.

3.1.7 Beeinflussung des Flächenverbrauchs bei der Aufstellung von Bebauungsplänen

Beschreibung des Instruments

Anknüpfungspunkt bei der Aufstellung von Bebauungsplänen sind neben den allgemeinen

Festsetzungsmöglichkeiten die neu eingeführte Pflicht zur Umweltprüfung, die Bodenschutzklausel mit dem explizit in § 1a Abs. 2 BauGB postulierten Vorrang der Innenentwicklung sowie die Eingriffsregelung.

Die Pflicht zur Umweltprüfung erfordert eine systematische Erfassung, Bewertung und Beschreibung der voraussichtlichen Umweltauswirkungen des Plans. Auf der Ebene des Bebauungsplans spielt der Vorrang der Innenentwicklung bei der Bodenschutzklausel keine Rolle. Allerdings gilt auch hier, dass mit Grund und Boden sparsam und schonend umgegangen werden soll. Bodenversiegelungen sind auf das notwendige Maß zu begrenzen. Die Grundsätze nach den Sätzen 1 und 2 sind nach § 1 Abs. 7 in der Abwägung zu berücksichtigen. Wie die zuvor genannten Ziele sind die Vermeidung und der Ausgleich voraussichtlich erheblicher Beeinträchtigungen des Landschaftsbildes sowie der Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts in der Abwägung zu berücksichtigen.

Ergebnisse des Planspiels

Festsetzungen im Bebauungsplan

Übereinstimmend wird darauf hingewiesen, dass die bauliche Dichte vor allem durch die Nachfrage bestimmt wird. Hier geht es weniger um eine weitere Öffnung für eine höhere Dichte (sie würde im Zweifel nicht angenommen) als um die Sicherstellung einer „qualifizierten Dichte“. Hierunter wird verstanden, dass hohe Dichte nur bei gleichzeitig hoher Qualität des Wohnumfelds akzeptiert werden kann. Die Stadtplanung sieht ihre Aufgabe hier vorrangig in der Wahrung der Siedlungsstruktur und Begrenzung der Nachverdichtung auf ein verträgliches Maß. Lediglich in der Region Rheinhessen-Nahe wurde aus der Sicht der Regionalplanung kritisch angemerkt, dass die Gemeinden, geschützt durch die kommunale Planungshoheit, die Obergrenzen für die bauliche Nutzung gemäß § 17 Baunutzungsverordnung (BauNVO) nicht ausschöpfen, ohne dass dabei allerdings die Frage, ob eine Nachfrage nach höheren Dichten besteht, thematisiert worden wäre.

Umweltprüfung

Die Frage, ob die Umweltprüfung bei der Aufstellung von Bebauungsplänen positive Auswirkungen auf die Flächenkreislaufwirtschaft hat, wird überwiegend verneint oder skeptisch eingeschätzt. Der Erfahrungshintergrund ist angesichts der erst kurzen Geltungsdauer der entsprechenden gesetzlichen Anforderungen aber noch gering. Lediglich in der Stadtregion Stuttgart werden Vorteile für die Flächenkreislaufwirtschaft erwartet: Die Umweltauswirkungen können früher in die Planung eingebracht und so besser berücksichtigt werden, der Entscheidungsprozess wird versachlicht, und schließlich sind die Nullvariante und anderweitig in Betracht kommende Alternativen darzulegen und im Entscheidungsprozess zu berücksichtigen.

Der Einfluss der Bodenschutzklausel wird als eher gering eingeschätzt. In der StadtRegion Stuttgart werden „im besten Fall“ auf der Grundlage einer Flächenbilanz die festgesetzten Flächen des Plangebiets einander gegenübergestellt. Daraufhin können Missverhältnisse korrigiert werden. Zudem werden im Bebauungsplan Anforderungen an die Gestaltung unbebauter Flächen festgesetzt, um die Oberflächenversiegelung zu minimieren (z.B. Stellplatzflächen mit Rasengittersteinen). Konstatiert wird insoweit ein Vollzugsdefizit. Auch in den anderen Planspielregionen (Einschränkung in der Region Mölln) findet eine ausdrückliche Prüfung der Bodenschutzklausel statt. In der Praxis unterscheiden sich die Baugebiete im Hinblick auf den Versiegelungsanteil und den Anteil an Erschließungsflächen allerdings stark voneinander. Dies wird von den Planungsträgern aber mit den unterschiedlichen Zielgruppen und der Nachfrage nach bestimmten Wohnformen begründet. Der Aspekt der Begrenzung der Bodenversiegelung wurde und wird im Rahmen der Eingriffs-/Ausgleichsbilanzierung bzw. des Umweltberichts regelmäßig explizit geprüft. Wasserdurchlässige Stellplätze/Parkplätze und Pflanzbindungen auf nicht überbauten Grundstücksflächen sind regelmäßig festgesetzt. Zum Teil wird insoweit aber ein Vollzugsdefizit beklagt (überwiegende Auffassung in der Stadt Duisburg).

In der Region Mölln wird der Bodenschutzklausel demgegenüber nach Auffassung der Planspiel-

teilnehmerinnen und -teilnehmer aufgrund von Nachfrageaspekten – die Akzeptanz kleinerer Grundstücke sowie verdichteter Bauformen (z.B. Reihenhäuser) ist bei den Bauherren, insbesondere im ländlichen Bereich, eher gering – und fehlendem politischem Bewusstsein für die Endlichkeit von Grund und Boden bislang nicht ausreichend entsprochen. Die Vorschrift wird eher als planerischer Appell verstanden, weniger jedoch als Verpflichtung, insbesondere da sie der Abwägung zugänglich ist. Verstärkt wird darauf hingewirkt, dass Nebenanlagen (Stellplätze, Wege) und öffentliche Flächen in wasserdurchlässiger bzw. wassergebundener Form ausgeführt werden. Im Zuge des Planverfahrens seitens der Träger öffentlicher Belange geäußerte Bedenken zum Maß der Versiegelung werden jedoch häufig im Rahmen des Abwägungsprozesses als nachrangig eingestuft und von den planenden Kommunen „weggewogen“.

Naturschutzrechtliche Eingriffsregelung

Vollzugsdefizite werden bei der Festsetzung und Durchführung von Ausgleichsmaßnahmen festgestellt, und zwar in allen Planspielregionen. Dafür gibt es unterschiedliche Gründe. Unbestimmte Rechtsbegriffe lassen zu viel Interpretationsspielraum. Zudem fehlt es an regional oder landesweit einheitlichen Bewertungsmodellen. Bisher kann jeder Eingriff noch „schöngeredet“ und „gerechnet“ werden. Über die Notwendigkeit und mögliche Vermeidungsoptionen von Bauflächen ist auf Ebene der vorbereitenden Bauleitplanung/Flächennutzungsplanung zu entscheiden. Der „Verbrauch“ von Boden kann in der Regel nicht durch Rückbau ausgeglichen werden, weil keine/kaum Potenziale dafür vorhanden sind und – aus ökologischer Sicht – Böden nicht einfach durch Entsiegelung entstehen (aktive Bodenschichten, bestimmte Bodenarten, „Entdichtung im Untergrund“ usw.). Im Bereich der Umsetzung werden mangelnde Flächenverfügbarkeit, Refinanzierungsprobleme und Kostenerstattung, die unvollständige oder zeitlich hinausgezögerte Durchführung, die ungelöste Frage der dauerhaften Pflege der Ausgleichsflächen/-maßnahmen sowie die fehlende Kontrolle kritisch bewertet. Ein Lösungsansatz zur Reduzierung des



Vollzugsdefizits wird in der verstärkten Entwicklung und Nutzung von Flächenpools gesehen (so z.B. Planungsregion **Nordthüringen**).

Bewertung

Von allen Planspielbeteiligten wird die Relevanz von Bebauungsplänen für die Flächenkreislaufwirtschaft im Vergleich zum Flächennutzungsplan als deutlich geringer beurteilt, da im Rahmen der vorbereitenden Bauleitplanung die grundsätzlichen Entscheidungen zur zusätzlichen Flächeninanspruchnahme getroffen werden und beispielsweise auch flächenbezogenen Nullvarianten geprüft werden können. In Bebauungsplanverfahren kann dagegen die grundsätzliche Flächeninanspruchnahme nicht mehr in Frage gestellt, sondern nur noch auf ihre Ausgestaltung im Sinne der Flächenkreislaufwirtschaft Einfluss genommen werden.

Ein Diskussionspunkt war die Frage, ob Verdichtungsvorgaben in den Bebauungsplänen im Sinne der Flächenkreislaufwirtschaft überhaupt wünschenswert sind. Einerseits wurde vertreten, dass die höchstmögliche Grundflächenzahl (GRZ) und Geschossflächenzahl (GFZ) ausgeschöpft werden sollten, andererseits wurde darin kein großes Einsparpotenzial gesehen, da die Einhaltung dieser Vorgaben in Verdichtungsräumen ohnehin üblich sei und in ländlichen Räumen die Höchstzahlen schlicht von den Bauherren nicht ausgenutzt würden. Zudem könne Verdichtung im Suburbanisierungskontext kontraproduktiv wirken. Ziel müsse es sein, langfristig hochwertige Wohnbebauung zu schaffen. Je nach Situation könne daher auch die Nichtausschöpfung der Höchstzahlen im Sinne der Flächenkreislaufwirtschaft positiv sein. Eine verbindliche Festlegung von Minstdichtezahlen usw. wird ebenfalls abgelehnt. Qualitativ hochwertiges, nachhaltiges Bauen lasse sich nicht pauschal für unterschiedliche örtliche Lagen vorgeben.

Der Bebauungsplan ist somit nach Einschätzung der am Planspiel Teilnehmenden nicht das richtige Instrument, um Flächen zurück in den Kreislauf zu holen. Er begründet keinen Umsetzungsdruck und schafft lediglich einen rechtlichen Rahmen und damit ein Angebot zum Bauen. Die

Mobilisierung bleibt anderen Instrumenten vorbehalten. Probleme werden eher in der zum Teil überdimensionierten Ausweisung von Baugebieten als in der Ausgestaltung der Bebauungspläne (städtebauliche Dichte usw.) gesehen. Der Transparenz der Folgekosten von Baugebietsausweisungen wird eine kommunalpolitisch wichtige regulative Bedeutung zugemessen.

Angeregt wird eine Publikation von Best-Practice-Beispielen. Zudem wurde zum Teil vorgeschlagen, zur Unterstützung sämtliche Innenentwicklungsmaßnahmen von der Eingriffsregelung frei zu stellen. Man erhofft sich hiervon vor allem eine psychologische Wirkung. Eine solche Freistellung wird jedoch trotz der erwarteten belebenden Wirkung für die Innenentwicklung unter anderem aus Gründen des Naturschutzes nicht von allen Planspielbeteiligten befürwortet. Zudem wird es als erforderlich erachtet, Flächenrecycling besonders an integrierten Standorten „z.B. bezüglich des Ökoadgleichs“ zu fördern.

3.1.8 Konzepte für Kompensationsflächen (Flächen für Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen), Kompensationsflächen- und Kompensationsmaßnahmenpools

Beschreibung des Instruments

Im Rahmen der Planung von Baugebieten und Verkehrswegen im bisherigen Außenbereich sind nach geltendem Naturschutzrecht grundsätzlich Maßnahmen zur Kompensation der Beeinträchtigungen der Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts und des Landschaftsbildes vorzusehen. Diese Kompensation kann auch durch Maßnahmen außerhalb des Plangebiets und eventuell zeitlich vorlaufend erfolgen. Im Bereich der Bauleitplanung wird die Eingriffsregelung dabei unter den Maßgaben des Abwägungsgebots umgesetzt. Im Rahmen der bestandsorientierten Flächenkreislaufwirtschaft können Kompensationsmaßnahmen deshalb auch dazu genutzt werden, die Qualitäten der nicht bebauten Bereiche im Siedlungsbestand zu verbessern (z.B. durch Renaturierung brachgefallener Flächen) und auf diese Weise die Standortbindung der dort lebenden und arbeitenden Menschen zu erhöhen.

Ausgehend von einer Darstellung der bisherigen Kompensationspraxis und deren konzeptioneller Grundlagen wurden in den Planspielregionen StadtRegion Stuttgart, Region Rheinhessen-Nahe und der Planungsregion Nordthüringen Vorschläge für eine verstärkte Nutzung der Kompensationsmaßnahmen zur Entsiegelung und Renaturierung von Brachflächen im Sinne einer Flächenkreislaufwirtschaft und nachhaltigen Flächennutzung erarbeitet. In diesem Zusammenhang wurde auch die Frage diskutiert, ob die rechtliche Flexibilisierung der Eingriffsregelung ausreichend ist und welchen Beitrag dieses Instrument zur Umsetzung einer Flächenkreislaufwirtschaft tatsächlich leisten kann.

Ergebnisse des Planspiels

Erfahrungen mit Kompensationsflächenpools und Ökokonten gibt es sowohl in der Planspielregion Rheinhessen-Nahe als auch in der StadtRegion Stuttgart. Die Entsiegelung und Renaturierung von Brachen hat in der Ausgleichspraxis allerdings in allen Regionen keine oder nur eine ganz marginale Bedeutung, da diese Flächen aufgrund der hohen Nachfrage nach Bauflächen in der Regel wieder einer baulichen Nutzung zugeführt werden (Region Rheinhessen-Nahe, StadtRegion Stuttgart) oder es sich um vergleichsweise teure Kompensationsmaßnahmen handelt und die Flächen häufig nicht direkt verfügbar sind (Region Nordthüringen). Insgesamt wird die Berücksichtigung des Schutzgutes Boden in der Eingriffsregelung durch die Planspielteilnehmerinnen und -teilnehmer als unzureichend eingeschätzt. Ergänzt wird die bisherige Kompensationspraxis zum Teil durch Förderprogramme, wie z.B. das Programm AKTION BLAU in Rheinland-Pfalz zur Renaturierung von Gewässern und Flächen. Bei Rückerstattung des Förderbetrags können z.B. in Rheinland-Pfalz die angekauften Flächen vollständig als Ökokonto angerechnet werden. Die praktische Umsetzung von Flächenpools und Ökokonten hängt nach Einschätzung der Planspielregion Rheinhessen-Nahe von der Offenheit der jeweiligen Verwaltung und der Gemeinderäte, von den Impulsen der Planungsbüros und der Zusammenarbeit mit den Unteren Landespflegebehörden ab.

Übereinstimmend empfohlen wird die Einführung bzw. Weiterentwicklung von Flächenpools und Ökokonten, bei denen Kompensationsmaßnahmen auf bestimmten geeigneten Flächen gebündelt und im zeitlichen Vorgriff auf die Eingriffe durchgeführt werden. Dabei wird unter anderem auf folgende Effekte hingewiesen: Bauleitplanung, Naturschutz und Landschaftspflege wie auch Investoren und Bauherren können gleichermaßen von einem strategischen Kompensationsflächenmanagement profitieren. Kompensationsmaßnahmen können den Zielen der Landschaftspflege (z.B. Biotopverbundsystemplanung) in Abstimmung mit den Erfordernissen der Landwirtschaft entsprechend räumlich konzentriert und zeitlich abgestimmt umgesetzt werden. Großräumig angelegte Kompensationsmaßnahmen bieten eine höhere ökologische Wirksamkeit und sind wirtschaftlicher umzusetzen. Bestehende Vollzugsprobleme der Eingriffsregelung können reduziert werden. „Angesparte“ Ökokonto-Maßnahmen führen in der Regel zur Verringerung des Kompensationsumfangs, da der Funktionszugewinn der Naturgüter während des Bevorratungszeitraums berücksichtigt wird („ökologische Zinsen“).

Als hinderlich werden das Fehlen einheitlicher Vorgaben für die Bewertung von Kompensationsmaßnahmen und die Unzulässigkeit der Anrechnung von Erhaltungspflege als Kompensationsmaßnahme genannt. Es wird zum Teil vorgeschlagen, bei der Bewertung der Kompensationsmaßnahmen auch die weitergehenden Wirkungen für Erholung, wie z.B. Wander-/Radwege, im Sinne von „Mehrfachnutzungen“ zu berücksichtigen. Auch wird vorgeschlagen, Pflegemaßnahmen, die dem Erhalt von Landschaftsbestandteilen dienen, als Ausgleich anzuerkennen. Aufgrund von massiven Flächenengpässen in wachsenden Regionen müssten auch flächensparsame Ausgleichskonzepte verfolgt werden. Aufwertungsmaßnahmen sollten deshalb höher bewertet werden als die Umwidmung von landwirtschaftlich genutzten Flächen. Hierher gehört auch die Anrechnung von landschaftserhaltenden Maßnahmen als Kompensationsmaßnahmen. Schließlich wird ganz allgemein die flexible Anerkennung des funktionalen und räumlichen Zusammenhangs von Ausgleichsmaßnahmen



angemahnt (Region Rheinhessen-Nahe und Planungsregion Nordthüringen).

Alle Planspielteilnehmerinnen und -teilnehmer sind sich darüber einig, dass eine bessere Überwachung der Qualität der Kompensationsmaßnahmen und ein konsequenter Vollzug der Kompensationsmaßnahmen erforderlich sind. Insbesondere sollten die Aufwertung bestehender Flächen und die Renaturierung von Brachflächen deutlich höher bewertet werden als die Neuausweisung von Kompensationsflächen auf landwirtschaftlich genutzten Flächen. Generell sollte zur Kompensation von neuen Versiegelungen im Rahmen der Bauleitplanung vorrangig die Entsiegelung anderer Flächen genutzt werden. Ansatzpunkt für die Realisierung eines solchen Vorrangs könnte die Einrichtung eines Entsiegelungsflächenkatasters sein. Solche Kataster könnten z.B. in der Region Nordthüringen auch aus dem regionalen Brachflächenmanagement entwickelt werden. Zur Finanzierung von Entsiegelungsmaßnahmen könnte ein Kompensationsflächenpool hilfreich sein.

Zur Einrichtung/Umsetzung der Kompensationsflächenpools wird zudem in der Region Rheinhessen-Nahe wie auch in der Planungsregion Nordthüringen eine Anschubfinanzierung durch das Land als unabdingbar erachtet. Von besonderer Bedeutung beim Kompensationsflächenmanagement ist die Kooperation des Bundes als Eigentümer von Militärflächen mit den örtlichen Behörden bei der Nutzung solcher Flächen als Ausgleichsflächen.

Bewertung

Zwar bewerten die Planspielregionen Kompensationsflächen- und Kompensationsmaßnahmenpools grundsätzlich als positiv, weil bestehende Vollzugsdefizite hierdurch reduziert werden. Die Bedeutung als Instrument der Flächenkreislaufwirtschaft wird allerdings zumindest in der StadtRegion Stuttgart und in der Region Rheinhessen-Nahe als gering oder allenfalls mittel eingestuft. Hier gibt es kaum innerstädtische oder stadtrandnahe Industriebrachen ohne bauliche Nutzungsperspektive, bei denen das Kompensations-

erfordernis zur Renaturierung genutzt werden könnte. Punktuelle Entsiegelungsmaßnahmen sind gleichwohl möglich und könn(t)en bei entsprechender Umsetzung der vorgeschlagenen Maßnahmen z.B. in Stuttgart nach Einschätzung der Planspieler kurzfristig bis 2010 wirksam werden. Eine Reduzierung der Flächeninanspruchnahme für die Siedlungsentwicklung wird hier von allerdings nicht erwartet, sondern lediglich eine Verbesserung der Qualität der Kompensationsmaßnahmen, die auch zur Qualifizierung vorhandener und geplanter Baugebiete beitragen können. Auch wird insbesondere in der StadtRegion Stuttgart erwartet, dass hierdurch der Druck auf die wertvollen landwirtschaftlichen Flächen reduziert werden kann.

Aufgrund der insgesamt geringen Wachstumsdynamik in der Region Nordthüringen und der fast abgeschlossenen Umsetzung der großen Infrastrukturprojekte (A38 und A71) werden in Zukunft nur noch in geringem Umfang Eingriffe erwartet, sodass die Bedeutung von Kompensationsmaßnahmen im Sinne der Umsetzung von Maßnahmen zur Unterstützung einer Flächenkreislaufwirtschaft abnehmen wird, obwohl eine Vielzahl von Flächen im Innen- und im Außenbereich entsiegelt und renaturiert werden sollte. Zudem haben bislang in der Praxis umgesetzte Entsiegelungsmaßnahmen in der Regel auch auf Mittel des zweiten Arbeitsmarktes zurückgegriffen. Dies wird in Zukunft aus beihilferechtlichen Gründen kaum noch möglich sein. Insgesamt wird die Relevanz der Eingriffsregelung bzw. von Konzepten für Kompensationsflächen im Hinblick auf die Flächenkreislaufwirtschaft aktuell als mittel, zukünftig aufgrund der genannten Rahmenbedingungen als gering eingeschätzt.

3.1.9 Befristung von Nutzungsmöglichkeiten

Beschreibung des Instruments

Nach § 9 Abs. 2 BauGB kann im Bebauungsplan in besonderen Fällen festgesetzt werden, dass bestimmte der in ihm festgesetzten baulichen und sonstigen Nutzungen und Anlagen nur für einen definierten Zeitraum zulässig oder bis zum Eintritt bestimmter Umstände zulässig oder unzulässig

sind. Die Folgenutzung soll festgesetzt werden. Entsprechendes kann auch durch einen städtebaulichen Vertrag geregelt werden. Zu klären war, ob und wenn ja, in welchen Fällen diese Regelungsmöglichkeiten für die Ziele der Flächenkreislaufwirtschaft genutzt werden können. Im Rahmen der Planspiele wurde in den Planspielregionen StadtRegion Stuttgart und Stadt Duisburg geprüft, ob es dort geeignete Anwendungsfälle für die vorgenannte Regelung im Rahmen der Flächenkreislaufwirtschaft gibt. Ziel war es, Voraussetzungen und Chancen der Nutzung dieser Regelungsmöglichkeiten insbesondere für die Flächenkreislaufwirtschaft zu ermitteln und den Beitrag zur Aktivierung von Brachflächen, Baulücken oder anderen Innenbereichsflächen im Allgemeinen zu prüfen. Es wurden Antworten auf die Fragen nach den potenziellen Flächentypen für diese befristeten Nutzungen sowie den Nutzungstypen gesucht.

Ergebnisse des Planspiels

Erfahrungen zur Festsetzung befristeter Nutzungen nach § 9 Abs. 2 BauGB liegen weder in Duisburg noch in der StadtRegion Stuttgart vor. Die Befristung von Nutzungsmöglichkeiten nach § 9 Abs. 2 BauGB kann im Zusammenhang mit der verstärkten Initiierung von Zwischennutzungen bzw. Zwischengestaltungen auf längerfristig ungenutzten Flächen zur Wiedereingliederung in den Wirtschaftskreislauf beitragen. Einer Verfestigung „minderwertiger Zwischennutzungen“ (z.B. Autohandel, Parkplätze usw.) kann so entgegen gewirkt werden. Vor allem in der StadtRegion Stuttgart wurden mehrere Anwendungskonstellationen für möglich gehalten:

- raumwirksame temporär begrenzte Events (z.B. Gartenschauen); Ausgangspunkt sind häufig städtebauliche Restflächen/Brachen. Mit der Schaffung temporären Baurechts, d.h. der Festsetzung höherwertiger Nachnutzungen, wird die Bereitschaft erhöht, privaten Grundbesitz zur Stadtreparatur zur Verfügung zu stellen. Ein Teil der Infrastrukturkosten kann zudem über Fördermittel finanziert werden. Zur Sicherung der Folgenutzung sind öffentlich-rechtliche Verträge mit den Grundstückseigentümern notwendig. Die temporäre Nutzung ist privatrechtlich über Pachtverträge zu regeln.

- Sondernutzungen in Ib-, II-Lagen (z.B. Einzelhandel); im Rahmen von Stadtumbaumaßnahmen oder im Hinblick auf mittel- bis langfristige Stadtentwicklungen sind zeitlich begrenzte Sondernutzungen auf Standorten mit einer langfristig anderen kommunalpolitischen Ausrichtung möglich. Der Vorteil dieser Vorgehensweise für die Städte ist der Zeitgewinn zur Standortverbesserung zentraler Standorte ohne gleichzeitigen Verlust der Versorgungsfunktion. Die Baugenehmigung wird abgestimmt auf das Planungsrecht befristet. Zur Sicherung der Grundstücksfreimachung nach Ablauf der befristeten Nutzung ist ein öffentlich-rechtlicher Vertrag notwendig. Geeignet sind alle Gebietskategorien außer Wohnen.
- Befristung „kritischer“ Nutzungen im Außenbereich (z.B. Ausgleichsflächen); es geht um solche Außenbereichsnutzungen, die für eine bestimmte Zeit städtebaulich vertretbar sind, die auf Dauer aber nicht akzeptiert werden.

Bei mehreren Zwischennutzungen auf einer Fläche wird davon ausgegangen, dass eine Beseitigung der Zwischennutzungen auch durch Baurecht auf Zeit praktisch nicht erleichtert wird. Es wurde auch darauf hingewiesen, dass ein Brachflächen-/Baulückenkataster mit allen grundstücksrelevanten Daten eine wichtige Grundlage für die Initiierung von Zwischennutzungen sein kann. Schließlich wurde einschränkend festgestellt, dass die Kosten für die Aufbereitung von Brachen zu Bauland temporären Nutzungen jedoch häufig entgegenstehen.

Bewertung

Als einzelfallbezogenes Instrument wird das Baurecht auf Zeit in der Stadt Duisburg gegebenenfalls als sinnvoll eingeschätzt. Bei entsprechenden Fallkonstellationen können auch kurzfristige Wirkungen im Sinne einer Flächenkreislaufwirtschaft durch temporäre Aktivierung und Imageaufwertung von Brachflächen entstehen. Insgesamt wird die Relevanz der Befristung von Nutzungsrechten für die Flächenkreislaufwirtschaft als eher gering (Stadt Duisburg) oder mittel (StadtRegion Stuttgart) eingestuft.



3.1.10 Öffentliches oder privates Grün als Zwischennutzung

Beschreibung des Instruments

Soweit eine bauliche Nachnutzung brachgefallener Flächen angesichts fehlender Nachfrage weder kurz- noch mittelfristig möglich erscheint, kommt eine Zwischennutzung in Betracht. Zwischennutzung wird als Neugestaltung/-nutzung einer Fläche ohne Änderung des Planungsrechts mit dem Ziel der Beseitigung eines städtebaulichen Missstands verstanden. Sie kommt insbesondere für innerstädtische bzw. ortsbildprägende Brachflächen und Baulücken in Frage, die von der Bevölkerung und potenziellen Investoren besonders negativ wahrgenommen werden¹¹. Bei der Initiierung von Zwischennutzungen haben Aspekte wie umwelt- und baurechtliche Restriktionen, Flächenverfügbarkeit und Regelungsmöglichkeiten zur Sicherung der Wiederbebaubarkeit eine große Bedeutung. Deshalb wurde insbesondere die Eignung des vorhandenen Instrumentariums zur Realisierung von Zwischennutzungen abgefragt, ebenso wie Vorschläge bzw. ergänzende Maßnahmen zur stärkeren Gewichtung der entsprechenden Maßnahmen in den kommunalen Planungen.

Die Möglichkeit der Realisierung von Zwischennutzungen wurde in der Planspielstadt Duisburg und in der Planspielregion Nordthüringen geprüft.

Ergebnisse des Planspiels

Sowohl in Duisburg als auch – in noch stärkerem Maße – in der Region Nordthüringen sind zahlreiche Brachflächen vorhanden, die schon über einen längeren Zeitraum ungenutzt sind und an

denen offensichtlich kein eigentümerseitiges Entwicklungsinteresse besteht. Von den Planspielteilnehmerinnen und -teilnehmern wird allgemein anerkannt, dass Zwischennutzungen die Beseitigung von städtebaulichen Missständen unterstützen können sowie zu einer Verringerung von Umweltrisiken durch Altlasten und zur Verbesserung der Freiraumqualität beitragen. Die Akzeptanz von Zwischennutzungen in den beiden Planspielregionen stellt sich allerdings nicht einheitlich dar. In der Planungsregion Nordthüringen ist sie in Anbetracht der großen Brachflächenbestände und der fehlenden Nachnutzungsperspektiven für die entsprechenden Flächen in den innerörtlichen Lagen sehr hoch. In der Stadt Duisburg bestehen dagegen zum Teil Vorbehalte gegen Zwischennutzungen, wohl nicht zuletzt aufgrund der im Kernraum des Ruhrgebiets durchaus vorhandenen Flächennachfrage und der Notwendigkeit, mehr dauerhafte Freiräume zu schaffen. Der prinzipielle Sinn des Ansatzes wird aber nicht in Frage gestellt und gewinnt im Sinne des „Natur auf Zeit“ insbesondere für periphere Montanbrachen an Bedeutung.

Erst seit kurzem wird im regionalen Kontext des Ruhrgebiets mit der Initiative „Natur auf Zeit“ die temporäre landschaftliche Nutzung insbesondere größerer Brachflächen verfolgt. Auf Antrag von Eigentümern kann sich auf den Flächen Wald entwickeln, der nicht unter den Schutz des Landesforstgesetzes fällt und entsprechend unkompliziert wieder beseitigt werden kann¹². Der überwiegende Anteil dieser Flächen wird temporär in den Emscher Landschaftspark einbezogen¹³. Vom Grundsatz sehen die am Planspiel Teilnehmenden grüne Zwischennutzungen als zweckmäßige Option zur Missstands-beseitigung und Aufwertung an. Eine sinnvolle Entwicklung freiraumbezogener Zwischennutzungen größerer

¹¹ Vgl. Beispiele für Zwischennutzungen in den neuen Bundesländern in: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, Bonn (Hrsg.), *Zwischennutzung und neue Freiflächen. Städtische Lebensräume der Zukunft*, Bonn 2004.

¹² Zur Bewaldung von ehemaligen Industrieflächen: Joachim Weiss, „Industriewald Ruhrgebiet“. *Freiraumentwicklung durch Brachensukzession*, in: LÖBF-Mitteilungen 28 (2003) 1, S. 55–59; Janne Günter, Roland Günter und Peter Liedtke, *Industrie-Wald und Landschafts-Kunst im Ruhrgebiet*, Essen 2007; Stadtverband Saarbrücken (Hrsg.), *Der Saarkohlenwald. Geschichte und Zukunft*, Saarbrücken 2005.

¹³ Vgl. auch Projekt Ruhr GmbH (Hrsg.), *Masterplan Emscher Landschaftspark 2010*, Essen 2005; Michael Schwarze-Rodrian, *Emscher Landschaftspark 2010. Integrierte Strategie der Regionalentwicklung*, in: *Geographische Rundschau* 58 (2006), Nr. 5, S. 48–55.

Brachflächen erfordert allerdings einen konzeptionellen Rahmen im Sinne eines Freiraumentwicklungskonzepts (Referenzbeispiel: Gelsenkirchen). Darüber hinaus könnten Zwischennutzungen auch in kleinteiligen Maßnahmen (z.B. Herstellung von Wegeverbindungen usw.) für kulturelle und sportliche Nutzungsmöglichkeiten initiiert werden. Insgesamt wird die Anwendung des Instruments nach Einschätzung in Duisburg aber eher auf Einzelfälle beschränkt bleiben. Bei der Thematisierung im Rahmen der Stadtentwicklungsplanung erweist sich eine sektorale Gliederung wie in den Duisburger Masterplänen als Erschweris für die Initiierung von Zwischennutzungen.

Die Planspielteilnehmerinnen und -teilnehmer kamen zu der Einschätzung, dass eine grüne Zwischennutzung eine sinnvolle (Zwischen-)Perspektive für viele Brachflächen in der Planungsregion Nordthüringen sein kann. In diesem Zusammenhang wurde auch auf den Vorteil hingewiesen, dass Wertkorrekturen bei nur temporärer Rückstufung von Baugrundstücken in der Regel nicht erforderlich sind. Erforderlich wären hier kostengünstige Lösungen der Zwischennutzung/Zwischengestaltung (im Stadtumbau z.B. in Leinefelde-Worbis regelmäßige Praxis), die gegenüber Renaturierungen einen politisch leichter vermittelbaren Zugang eröffnen könnten. Sinnvoll und notwendig zur verstärkten Initiierung von Zwischennutzungen seien eine Verknüpfung mit dem regionalen Brachflächenmanagement und eine gezielte Ausrichtung spezifischer Förderlinien auf diese Thematik. Eine breite Flächenwirksamkeit kann deshalb erst mittel- bis langfristig erwartet werden.

Zurzeit existieren keine explizit auf Zwischennutzungen ausgerichteten Förderprogramme. Es sind lediglich Teilprojekte wie z.B. der Rückbau und die Beräumung von Flächen mit Mitteln des zweiten Arbeitsmarktes realisierbar. Der Einsatz von Mitteln der Arbeitsmarktförderung (ABM/BSI) für den Rückbau auf Brachflächen ist jedoch schwer zu realisieren. Nachdem dies ohnehin nur noch auf öffentlichen Flächen möglich ist, das Gros der in Frage kommenden Flächen sich jedoch in privatem Eigentum befindet, haben sich zudem Probleme bei der Kopplung von Fördermitteln ergeben (Eigenanteile für aus dem Europäischen Sozial-

fonds [ESF] kofinanziertes Programm dürfen keine EU-Mittel beinhalten). Zur Unterstützung von temporären Flächennutzungen wird eine stärkere Ausrichtung der Förderprogramme auf dieses Ziel bzw. auf entsprechende Erfordernisse empfohlen. Auch die Nutzung von Gemeinschaftsaufgabe-(GA-)Mitteln für das Aufgabenfeld Zwischennutzung/Renaturierung ist im Prinzip möglich, fehlende Nachnutzungsperspektiven können jedoch ein fördertechnisches Hindernis darstellen. Aus diesem Grund wird für den Freistaat Thüringen in der Förderperiode ab 2007 angeregt, die Aufgabe Flächenrecycling mit den Aspekten Zwischennutzung und Renaturierung in der Ausgestaltung des Operationalen Programms des Europäischen Fonds für Regionale Entwicklung angemessen zu berücksichtigen. Schließlich sollte bei einer grünen Zwischennutzung auf die Kompensationsverpflichtungen nach der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung und nach Baumschutzsätzen für den Fall der späteren baulichen Wiedernutzung verzichtet werden.

Einschränkend wird angemerkt, dass die spätere Beseitigung von Zwischennutzungen kommunalpolitisch problematisch sein kann, dies somit ein psychologisches Umsetzungshemmnis für die Verwaltung und den Flächeneigentümer darstellt. Eindeutige Regelungen wie befristete Nutzungsrechte können in diesem Zusammenhang eine zumindest klarstellende Wirkung haben. Zudem wird darauf hingewiesen, dass Zwischennutzungen eine langfristige planerische Perspektive für die jeweilige Fläche in Frage stellen könnten und der Eigentümer sich so unter Umständen mit geringen Kosten seiner Verantwortung entledigen kann.

Ein weiteres entscheidendes Hemmnis bei der Umsetzung von Zwischennutzungen sind die Buchwerte der Flächen, die häufig dazu führen, dass – auch bei nicht bestehendem Baurecht oder faktisch kaum gegebener baulicher Entwicklungsfähigkeit – eigentümerseitig die freiraumbezogene (und zum Teil auch gewerbliche) Wiedernutzung von Flächen blockiert ist. Weitere Probleme bestehen in der Finanzierung von unrentablen Nutzungen und der Befürchtung, dass Zwischennutzungen sich verstetigen und nicht mehr beseitigt werden können.



Bewertung

Zusammenfassend wird trotz eines hohen Brachflächenangebots die aktuelle praktische Relevanz von Zwischennutzungen für eine Flächenkreislaufwirtschaft in der Stadt Duisburg und in der Planungsregion Nordthüringen als gering, jedoch zukünftig als mittel bis hoch eingeschätzt. Umsetzungshemmnisse bestehen im Allgemeinen in fehlenden Informationsgrundlagen und der Finanzierung. Bei Zwischennutzungen spielen zudem förderrechtliche Fragen (Dauerhaftigkeit), die Erhaltung des Baurechts (Bestandsschutz) und kommunale Baumschutzsatzungen eine Rolle.

3.1.11 Renaturierung

Beschreibung des Instruments

Renaturierung wird als dauerhafte Umwandlung von Bauland in Grün- oder Freiflächen verstanden und kommt insbesondere für Konversionsflächen im Außenbereich und Altstandorte in peripherer bzw. Randlage in Betracht. Diese Option der Flächenentwicklung wurde in den Planspielregionen StadtRegion Stuttgart und Region Mölln nicht diskutiert, da in beiden Regionen kaum Flächen zur Verfügung stehen, für die Renaturierungen relevant wären.

Ergebnisse des Planspiels

In den drei mit diesem Instrument befassten Planspielregionen spielt die Renaturierung von Brachflächen eine gewisse, allerdings recht unterschiedliche Rolle.

Besonders hoch und weiter zunehmend ist die Bedeutung von Renaturierung in der Planungsregion Nordthüringen. In der Vergangenheit konnten bereits einige Flächen insbesondere aus Mitteln der Eingriffsregelung und der Beschäftigungsförderung renaturiert werden. Es muss aber davon ausgegangen werden, dass für einen erheblich größeren Anteil der Brachflächen in der Region (z.B. aus den Portfolios von TGSG und dem Sondervermögen WGT) dauerhaft keine bauliche Wiedernutzung in Frage kommt. Entsprechend stellt die

Renaturierung von Brachflächen ein in der Region zentral bedeutsames Aufgabenspektrum im Rahmen der Flächenkreislaufwirtschaft dar. Angesichts der großen Brachflächenbestände, der fehlenden Nachfrage und der angestrebten verstärkten touristischen Vermarktung der Region besteht ein großer Anreiz, imageschädigende, brachliegende Flächen insbesondere im Ortseingangsbereich, aber auch im Landschaftsraum zu renaturieren. Es sind zwar zahlreiche Förderinstrumente verfügbar, die sich für die Renaturierung von Brachflächen einsetzen lassen, ein spezifisches Programm, welches in der Ausstattung der Größenordnung des Problems gerecht werden würde, ist hingegen bisher nicht verfügbar. Zudem ist im Zuge der Arbeitsmarktreform absehbar, dass der Einsatz von Mitteln der Arbeitsmarktförderung (ABM/BSI) für den Rückbau der baulichen Anlagen auf Brachflächen in Zukunft in Frage gestellt ist. Nachdem dies ohnehin nur noch auf öffentlichen Flächen möglich ist, haben sich zudem Probleme bei der Kopplung von Fördermitteln ergeben. Die aufzubringenden Eigenanteile für aus dem Europäischen Sozialfonds kofinanzierte Fördermaßnahmen dürfen keine weiteren EU-Mittel beinhalten.

Diskussionen über die Renaturierung von Brachflächen stehen in Duisburg und im Ruhrgebiet insgesamt in einer langen Tradition und sind durch herausragende Beispiele, wie die Renaturierung des ehemaligen Hüttenwerkes Meiderich im Rahmen der IBA Emscher Park zum „Landschaftspark Duisburg Nord“, belegt. Trotz dieser Anstrengungen ist eine Reihe von ähnlichen Flächen (Größe, industrielle Vornutzung, Altlastenproblematik, Bebauung) vorhanden, für die die dauerhafte Renaturierung eine sinnvolle Nutzungsoption darstellt. Es wird darauf hingewiesen, dass die Renaturierung von Brachflächen nur dann zu einer geordneten/strategischen Grünflächenentwicklung führen kann, wenn sie sich in übergeordnete Entwicklungskonzepte einordnet. In der Stadt Duisburg steht eine Reihe von Finanzierungsmöglichkeiten zur Umsetzung der Renaturierungsmaßnahmen zur Verfügung, unter anderem Eigentümerverpflichtungen im Zuge von Rahmenvereinbarungen, Förderprogramme (insbesondere ÖPEL, Strukturförderung, Stadterneuerung) und die Realisierung von Ausgleichsmaßnahmen im Rahmen der Eingriffsregelung.

In der Region Rheinhessen-Nahe spielen der Verzicht auf eine bauliche Folgenutzung und die Renaturierung bislang im Wesentlichen nur bei Konversionsliegenschaften in Außenbereichslage eine Rolle. Es handelt sich dabei um wenige Einzelfälle. Abgesehen von diesen Flächen werden keine weiteren Anwendungsfälle erwartet. Im Teilraum Nahe ist zwar die Nachfrage nach baulicher Nachnutzung vergleichsweise gering, gleichzeitig besteht dort aber auch kaum Renaturierungsdruck, da der Landschaftsanteil ohnehin hoch ist. Rückläufige Bevölkerungszahlen, geringerer Nachfragedruck und Wohnungsleerstände werden im westlichen Bereich zwar zukünftig zu einer deutlichen Dämpfung des Flächenverbrauchs führen, aber wahrscheinlich keinen Rückbau in Form von Flächenabrissen und großflächigen Renaturierungsmaßnahmen auslösen.

Insgesamt wurde konstatiert, dass Renaturierungsmaßnahmen grundsätzlich positive Wirkungspotenziale vor allem für die qualitativen Ziele der Flächenkreislaufwirtschaft besitzen. Dazu gehören städtebauliche Missstands-beseitigung, Landschaftsaufwertung, Bodenentsiegelung, Freiraumsicherung und Landschaftsschutz durch Vernetzung von ökologisch wertvollen Landschaftsbestandteilen im Rahmen von Biotopverbundsystemen, qualitative Aufwertung von Freiräumen, Beseitigung von Umweltrisiken durch Altlasten, Stadtklimaverbesserung usw. Spezifische Umsetzungshemmnisse sind Unterhalts- und Pflegekosten, die Aufgabe des Bau-rechts und die Maßnahmequalität. Einschränkend wurde darauf hingewiesen, dass Renaturierungsmaßnahmen die Entwicklung des Bestandes und die Auslastung der Infrastruktur nicht gefährden dürfen. Zudem seien auch die Beschäftigungswirkungen zu beachten.

Bewertung

Die Fallkonstellationen, der Bedarf sowie die Akzeptanz und Relevanz von Renaturierungen stellen sich in den einzelnen Planspielregionen differenziert dar. Während in der Planungsregion Nordthüringen aktuell bereits eine hohe Akzeptanz für Renaturierungen vorhanden ist, wird diese Option in der Stadt Duisburg selektiver als in

regionale Grünflächenkonzepte eingebettete Nachnutzungsoption und in der Region Rheinhessen-Nahe als Einzelfalllösung für bestimmte, altlastenbehaftete, in der Regel im Außenbereich liegende, schwer vermarktbare Flächen in Betracht gezogen.

In der Region Rheinhessen-Nahe haben Renaturierungen aufgrund des Vorrangs der baulichen Nachnutzung und der genannten anderen Rahmenbedingungen aktuell und auch mittel- bis langfristig keine Relevanz. Bauliche Nachnutzungen werden aufgrund der ökonomischen Verwertungsinteressen als prioritär angesehen.

Demzufolge haben in der Region Rheinhessen-Nahe Renaturierungsmaßnahmen nach einhelliger Meinung der Planspielteilnehmerinnen und -teilnehmer nur eine geringe Bedeutung. Der Erwerb und die Übernahme von aufgegebenen Flächen durch die Kommunen bei gleichzeitigem Verzicht auf eine attraktive bauliche Flächennutzung sind kaum vorstellbar. Lediglich durch eine preisliche Steuerung und positive Anreize könnte sich eine Gemeinde veranlasst sehen, die Übernahme von Flächen zu akzeptieren, um Renaturierungsmaßnahmen durchzuführen, wenn Sonderbedarfe für Ausgleichsflächen vorhanden sind. Bei allen anderen Flächen wird von einer baulichen Nachnutzungsperspektive ausgegangen.

Etwas anders stellt sich die Situation in der Stadt Duisburg dar. In dieser Planspielregion besteht für die Renaturierung von Brachflächen im Einzelfall eine hohe Akzeptanz, jedoch überwiegt Skepsis hinsichtlich der Finanzierbarkeit der Maßnahmen und der Eigentümerbereitschaft. Gleichzeitig ist eine Reihe von Good-Practice-Beispielen vorhanden. Die Relevanz für die Flächenkreislaufwirtschaft wird aktuell als gering, zukünftig nur bei einer anhaltend hohen öffentlichen Förderquote als mittel eingeschätzt.

In der Planungsregion Nordthüringen haben Renaturierungen aufgrund der spezifischen Brachflächenproblematik und der laufenden Schrumpfungsprozesse zurzeit eine mittlere, zukünftig jedoch eine hohe Relevanz. Es existieren bereits eine Reihe von guten Beispielen und zahlreiche Erfahrungen im Umgang mit geeigneten



Finanzierungs- und Umsetzungsmöglichkeiten (z.B. Einsatz von ABM/BSI-Maßnahmen für den Rückbau der baulichen Anlagen in Kombination mit Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen im Rahmen der Eingriffsregelung).

3.1.12 Zwischenfazit

Den planerischen Instrumenten wird insgesamt eine hohe Relevanz beigemessen. Dies gilt zunächst für die überörtliche Planungsebene. Hier wird zum einen ein Bedarf an überörtlich abgestimmter planerischer Steuerung gesehen, der nicht nur den Umfang und die räumliche Zuordnung von Entwicklungsmöglichkeiten, sondern auch die Koordination der Umsetzung hinsichtlich des Umfangs und zeitlichen Ablaufs betrifft. Die Regionalplanung wird hier als zen-

trale Steuerungsebene angesehen, wobei derzeit allerdings Vollzugsdefizite bestehen. So wird insbesondere ein Bedarf an überregional einheitlichen, verbindlichen Vorgaben für die Ermittlung und Anrechnung von Innenentwicklungsmöglichkeiten angezeigt, um zu einer besseren Durchsetzung von Begrenzungen des Siedlungsflächenwachstums und zu einer effektiveren Nutzung von Innenentwicklungsmöglichkeiten zu kommen. Flächenbedarfsprognosen unter Einbeziehung von Innenentwicklungsmöglichkeiten sind damit für den Bereich Wohnflächenentwicklung nach ganz überwiegender Auffassung unverzichtbare Grundlage einer wirksamen Steuerung.

Die verschiedenen Instrumente der interkommunalen Planung werden ebenfalls als wichtig erachtet. Sie bilden im Spannungsfeld zwischen kommunaler Planungshoheit und dirigistischem

Übersicht 2:

Bewertung der potenziellen Relevanz der in den Planspielregionen geprüften Instrumente im Handlungsbereich Planung für eine Flächenkreislaufwirtschaft durch die Planspielteilnehmerinnen und -teilnehmer

Instrument	Stuttgart	Rheinhausen-Nahe	Möln	Duisburg	Nordthüringen
Regionalpläne	hoch	hoch	hoch	–	mittel-hoch
Interkommunale Planungen	hoch	hoch	hoch	–	–
Beeinflussung des Flächenverbrauchs bei der Aufstellung von Flächennutzungsplänen	hoch	–	–	mittel-hoch	–
Ermittlung des Flächenbedarfs	hoch	hoch	hoch	gering-mittel	mittel-hoch
Stadtumbaukonzepte	–	–	–	hoch	hoch
Sonstige Quartiers- und Standortplanungen	hoch	hoch	mittel	–	–
Beeinflussung des Flächenverbrauchs bei der Aufstellung von Bebauungsplänen	gering	mittel	mittel	gering	gering
Konzepte für Kompensationsflächen (Flächen für Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen), Kompensationsflächen- und Kompensationsmaßnahmenpools	mittel	gering (quantitativ) mittel (qualitativ)	–	–	gering
Befristung von Nutzungsmöglichkeiten	mittel	–	–	gering-mittel	–
Zwischennutzungen	–	–	–	mittel	mittel-hoch
Renaturierung	–	gering	–	mittel	hoch

Quelle:

Deutsches Institut für Urbanistik, eigene Zusammenstellung.

Durchgriff der Regionalplanung eine vergleichsweise moderate Form der überörtlichen Steuerung und werden zumindest in einer Region ausdrücklich in dieser Funktion als Ergänzung regionalplanerischer Maßnahmen vorgeschlagen (Region Mölln). Zum Teil wird diese Form der freiwilligen interkommunalen Zusammenarbeit auch als Vorstufe für einen Regionalen Flächennutzungsplan gesehen.

Auf örtlicher Ebene wird dem Flächennutzungsplan erwartungsgemäß eine hohe Relevanz beigemessen. Wie auch bei den anderen Ebenen wird allerdings eingeräumt, dass die Flächenentwicklungsentscheidungen häufig im politischen Raum von anderen Prioritäten geleitet sind als der des Flächensparens. Insgesamt wird für die gesamträumliche Planung auf örtlicher und überörtlicher Ebene ein Vollzugs- und damit ein Steuerungsdefizit konstatiert, das vor allem darin begründet ist, dass die den regionalen und kommunalen Entscheidungsträgern eingeräumten Gestaltungsspielräume nicht oder nicht im gebotenen Maße im Sinne des Flächensparziels genutzt werden. Als Ursache werden zum einen Informationsdefizite und zum anderen nicht ausreichende Anreize genannt.

Für die Entwicklung von innerstädtischen Branchen sind informelle Konzepte wichtige Bausteine. Im Zusammenhang mit Programmgebieten der Bund-Länder-Programme kommt ihnen u.a. als Voraussetzung für die Förderungen eine zentrale Funktion in „Stadtumbaukonzepten“ zu. In den eher schrumpfenden Regionen spielen auch die diskutierten Möglichkeiten der Zwischennutzung und der Renaturierung eine wichtige und wachsende Rolle. Demgegenüber wird die Möglichkeit der Befristung von Nutzungen eher als Instrument für besondere Einzelfälle angesehen.

Lediglich geringe Bedeutung für die Ziele der Flächenkreislaufwirtschaft wird Konzepten für Kompensationsflächen (Flächen für Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen), Kompensationsflächen- und Kompensationsmaßnahmenpools beigemessen, da diese keinen unmittelbaren Einfluss auf den Umfang der Siedlungsflächenentwicklung haben. Wirkungen werden hier allenfalls auf den Bereich der Qualität der Siedlungsflächen erwart-

tet. Die Ebene des Bebauungsplans ist ebenfalls keine geeignete Steuerungsebene für den Umfang der Siedlungsentwicklung.

3.2 Handlungsbereich Information

Flächennutzungsrelevante Entscheidungen hängen oft auch davon ab, welche Informationen den Akteuren überhaupt zur Verfügung stehen. Im Handlungsbereich „Information“ werden daher informatorische Instrumente zusammengefasst, durch die sich Entscheidungen von Flächenkreislaufakteuren zugunsten der Flächenkreislaufwirtschaft beeinflussen lassen. Dies können zum Ersten grundstücksbezogene Informationsinstrumente sein wie

- ▶ Brachflächenkataster und Baulückenkataster,
- ▶ Kartierungen von Nachverdichtungspotenzialen,
- ▶ Baulandkataster,
- ▶ Grundstückspässe,
- ▶ Realnutzungskartierungen,
- ▶ Altlastenkataster,
- ▶ Informationen über Bodenqualitäten,
- ▶ Testplanungen usw.

Zum Zweiten umfasst der Handlungsbereich ökonomische Informationen wie

- ▶ Bodenrichtwerte,
- ▶ Immobilienmarktanalysen/Renditeprognosen für Innen- und Außenbereich,
- ▶ Kosten-/Nutzen-Analysen für flächenpolitische Entscheidungen wie Baulandausweisungen/Ermittlung langfristiger Folgekosten,
- ▶ Informationen über Förderprogramme für Innenentwicklung, Grundstücksrecycling oder Vermarktungshilfen usw.

Zum Dritten gehören zu diesem Handlungsbereich auch bewusstseinsbildende informatorische Instrumente wie

- ▶ Best-practice-Beispiele für Flächenkreislaufwirtschaft,
- ▶ interkommunale Wettbewerbe zur Flächenkreislaufwirtschaft,
- ▶ regionsweite Veröffentlichung der kommunalen Flächenbilanzen,
- ▶ bodenpolitische Grundsatzbeschlüsse,
- ▶ kommunale/regionale Flächenentwicklungsberichte,



- demografische Daten (Bevölkerungsprognosen usw.).

Daneben ist auch die Frage von Bedeutung, wie vorhandene Informationen nutzbar sind, d.h. beispielsweise, ob sie leicht und für die richtigen Akteure zugänglich sind und ob sie regelmäßig aktualisiert werden.

Dieser Handlungsbereich ist vor allem für die Beeinflussung von zwei für die Flächenkreislaufwirtschaft relevanten Akteursgruppen interessant: die Eigentümer von brachliegenden oder gering bebauten Innenbereichsgrundstücken sowie die

Kommunen in ihrer Funktion als Träger der wesentlichen Entscheidungen über die Flächennutzung.

Die Ausgangslage in den Planspielgebieten unterscheidet sich im Hinblick auf die vorhandenen Informationen: In der Stadt Duisburg sind die Wohn- und Gewerbeflächenreserven durch das Stadtplanungsamt erfasst. Die Stadt Stuttgart und der Verband Region Stuttgart haben im Rahmen von Forschungsvorhaben ein nachhaltiges Bauflächenmanagement entwickelt, in dem Bauflächenpotenziale für Wohnen und Gewerbe erfasst und präsentiert werden¹⁴. Daneben liefern die Wirtschaftsförderung Region Stuttgart GmbH¹⁵ und der private Immobilienmarkt in der Planspielregion zusätzliche wichtige Informationen. In der Planungsregion Nordthüringen gibt es Ansätze zur Flächenerfassung, etwa im Raumordnungskataster oder in Pilotprojekten wie dem GeoDatenInformationsZentrum (GDIZ) der Fachhochschule Nordhausen oder der landesweiten Brachflächenerfassung in Thüringen. In den Regionen Mölln und Rheinhessen-Nahe fehlt es bislang weitgehend an Informationen über Flächenpotenziale und -reserven.

3.2.1 Informatorische Instrumente zur Beeinflussung der Grundstückseigentümer

Beschreibung des Instruments

Teilweise bestehen auch auf der Angebotsseite Hemmnisse für die Flächenkreislaufwirtschaft, weil die Eigentümer von Brachflächen oder Innenbereichsgrundstücken diese dem Markt nicht wieder zuführen oder dazu nur zu nicht nachfragegerechten Bedingungen bereit sind (zu hoher Preis). Dies kann unterschiedliche Gründe haben: Grundstücksspekulation, Nachfragemangel, überzogene Preisvorstellungen, finanzielle oder praktische Überforderung mit der Aufbereitung und

Abbildung 14:

Flächenpotenzial auf mindergenutztem Grundstück: Beispiel aus Berlin-Friedrichshain

Foto:

Thomas Preuß.



Abbildung 15:

Baulückenkarte von Panten im Amt Nusse



Quelle:

Amt Nusse.

¹⁴ Vgl. Stadtplanungsamt Stuttgart (Hrsg.), *Nachhaltiges Bauflächenmanagement Stuttgart (NBS) Schlussbericht, Stuttgart 2003* sowie Verband Region Stuttgart (Hrsg.), *Nachhaltiges Regionales Siedlungsflächenmanagement in der Region Stuttgart – Schlussbericht des Forschungsprojekts MORO-RESIM, Stuttgart 2005*.

¹⁵ Beispielsweise Datenbank für Gewerbeimmobilien bzw. Gewerbeimmobilienbörse im Standortkommunikationssystem SKS unter www.sks.region-stuttgart.de sowie Immobilienmarktberichte, nähere Informationen in: *Wirtschaftsförderung Region Stuttgart GmbH (Hrsg.), Wirtschaftsförderung Region Stuttgart GmbH. Projekte, Initiativen, Services 2005, Stuttgart 2005*.

Vermarktung usw. Auch hinsichtlich der Zulassung von Zwischennutzungen oder der dauerhaften Aufgabe einer baulichen Nutzung fehlt es oft an der Bereitschaft der Eigentümer. Vor diesem Hintergrund war Gegenstand der Untersuchung, welche Informationen geeignet sein könnten, die Rückführung von bereits genutzten Grundstücken in den Flächenkreislauf zu verbessern. Dabei war auch zu klären, auf welche Weise diese Informationen am wirkungsvollsten an die

Grundstückseigentümer vermittelt werden können, z.B. durch direkte Ansprache seitens der Gemeinde, über Multiplikatoren wie Banken oder Immobilienmakler, über Einsichtsrechte im Amt oder jährliche Berichte usw.

Informatorische Instrumente zur Beeinflussung der Grundstückseigentümer wurden in der StadtRegion Stuttgart, in der Region Rheinhessen-Nahe, in der Region Mölln und in der Stadt Duisburg geprüft.

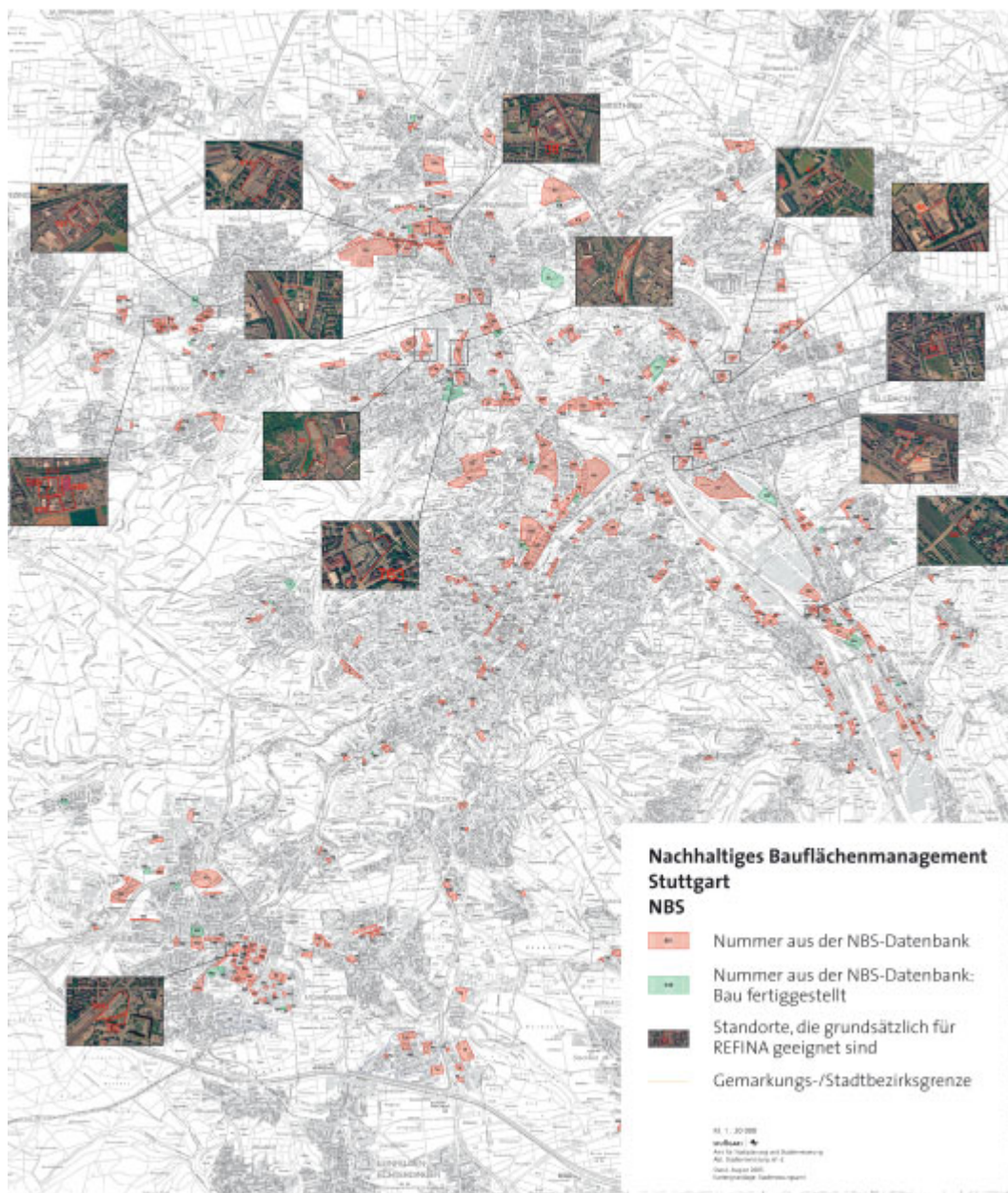


Abbildung 16:
Nachhaltiges Bauflächen-
management Stuttgart

Quelle:
Amt für Stadtplanung
und Stadterneuerung
der Landeshauptstadt
Stuttgart, 2005.



Ergebnisse des Planspiels

In den Regionen Rheinhessen-Nahe und Mölln wurden Ideen entwickelt, welche Informationen in welcher Aufbereitung die Entscheidungen von privaten Grundstückseigentümern über die Zuführung ihrer Grundstücke in den Flächenkreislauf beeinflussen könnten. In beiden Regionen machen ungenutzte, kleinteilige private Flächenpotenziale einen relevanten Anteil des Innenbereichspotenzials aus. Die Wirkung solcher Informationen zugunsten einer Grundstücksmobilisierung wurde aber letztlich übereinstimmend skeptisch beurteilt. Bloße Informationen wurden nicht als geeignet erachtet, ausreichende Anreize zur Mobilisierung dieser Grundstücke zu setzen.

In der StadtRegion Stuttgart wurden Vorschläge für eine umfassende Verbesserung der Informationen über Chancen und Vorteile der Innenentwicklung gemacht, die sowohl Grundstückseigentümer als auch Wohnungsnachfrager erreichen sollen. Die Wirkungen wurden als mittel eingestuft.

In Duisburg wurde vorgeschlagen, die bereits vorhandene Datenbank zu vermarktbaren Gewerbeflächen für eine quantitative und qualitative Steuerung der Gewerbeflächenentwicklung (Gewerbeflächenmanagement) weiterzuentwickeln. In diesem Rahmen sollten insbesondere mit größeren Flächeneigentümern Entwicklungsperspektiven für Flächen als Rahmenbedingung der Entwicklung und Vermarktung verbindlich abgestimmt werden. Insgesamt wurde die Relevanz jedoch nur als gering bis mittel bewertet.

Bewertung

Angesichts der fehlenden Anreize für Eigentümer von Innenbereichsgrundstücken, diese einer Entwicklung/Nachnutzung zuzuführen, wird die aufwändige Erstellung und Verbreitung von Informationen, die auf Grundstückseigentümer zielen, von den Planspielteilnehmerinnen und -teilnehmern für nachrangig erachtet. Informatorische Instrumente für diese Akteursgruppe stoßen unter Status-quo-Bedingungen an ihre Grenzen.

3.2.2 Informatorische Instrumente zur Beeinflussung flächenpolitischer Entscheidungen in Kommunalpolitik und Verwaltung

Beschreibung des Instruments

Auch auf Seiten der Kommunen können fehlende Informationen oder ein unterentwickeltes Bewusstsein für die Ziele der Flächenkreislaufwirtschaft ein Grund für mangelnde Initiative in Richtung Flächenkreislaufwirtschaft sein. So werden vielfach die langfristigen Folgekosten für die bei Neuausweisungen erforderliche Bereitstellung nicht nur von technischer, sondern auch von sozialer Infrastruktur (Kindergärten, Pflegeeinrichtungen usw.) unterschätzt. Auch die Grundstücksnachfrage wird nicht selten falsch eingeschätzt bzw. Veränderungen werden zu spät wahrgenommen. Defizite können ebenso bei den Informationen über die vorhandenen Innenentwicklungspotenziale und deren Erschließungsmöglichkeiten bestehen. Aus diesen Gründen war innerhalb der Kommunen die Bedeutung informatorischer Instrumente zur Bewusstseinsbildung und zur Beeinflussung ihrer Flächennutzungspolitik zu untersuchen.

Informatorische Instrumente zur Beeinflussung flächenpolitischer Entscheidungen in Kommunalpolitik und Verwaltung wurden in den Planspielregionen Stuttgart, Rheinhessen-Nahe, Mölln und Nordthüringen geprüft.

Ergebnisse des Planspiels

Da die Flächenpotenziale in der Stadtregion Stuttgart teilweise schon gut erfasst sind, zielen die Vorschläge eher darauf, die politisch Verantwortlichen besser für das Ziel der Flächenkreislaufwirtschaft zu interessieren, z.B. durch eine Informationskampagne über Folgekosten von Flächenausweisungen. Diese Vorschläge reichen schon weit in das Thema der Kosten-Nutzen-Rechnungen hinein, die auch in Planspielphase 2 zu neuen Instrumenten noch einmal aufgerufen wurden. Auch in der Region Rheinhessen-Nahe wurden Ideen zur Sensibilisierung der Politik entwickelt, etwa die Erstellung von Modellrechnungen für verschiedene flächenpolitische Strategien

von Kommunen und die Verbreitung von Bevölkerungs- und Wohnungsmarktprognozen.

Das Hauptproblem in der Planungsregion Nordthüringen besteht darin, dass zwar – etwa im Rahmen von Forschungsvorhaben – bereits zahlreiche Informationen erstellt wurden, es jedoch an ihrer kontinuierlichen Pflege und Präsentation mangelt. Dort wird vorgeschlagen, aufbauend auf den vorhandenen Informationen ein kontinuierliches Siedlungsflächenmonitoring einzurichten, das den Gemeinden eine Bewertung der bestehenden Flächenpotenziale erlaubt. Die Internetinformationen über Gewerbeflächen sollen um Informationen über kleinere Gebiete oder Flächeneinheiten ergänzt werden. Der Nordthüringer Vorschlag eines Siedlungsflächenmonitorings ähnelt inhaltlich stark dem Ziel einer kontinuierlichen Baulandbeobachtung, die am Ende der in der Region Rheinhausen-Nahe gemachten Vorschläge stehen soll. Im Unterschied zur Planungsregion Nordthüringen ist die derzeitige Informationslage über Flächenpotenziale in der Region Rheinhausen-Nahe noch sehr lückenhaft. Die Planspielregion hat sich daher zunächst auf die modellhafte Entwicklung einer solchen Baulandbeobachtung in Beispielgemeinden geeinigt. Ziel ist es, einfach zu erhebende oder bereits vorhandene Informationen, z.B. der Versorgungsunternehmen, über die tatsächliche Flächennutzung und nach Möglichkeit auch über absehbare Nutzungsaufgaben zu verknüpfen und als Entscheidungsgrundlage für die Verwaltungen und die Politik aufzubereiten. Die dort erarbeiteten Vorschläge sollen perspektivisch in der gesamten Region angewendet werden. In der Region Mölln wurde ein ähnlicher Vorschlag eines Datenpools zur Flächenentwicklung erarbeitet. Die Planspielgruppen in den Regionen Mölln und Rheinhausen-Nahe haben ausdrücklich auf eine praktikable, mit vertretbarem Aufwand zu handhabende und zu aktualisierende Informationssammlung Wert gelegt. Die Zusammenstellung vorhandener und gegebenenfalls auch die Erhebung neuer, leicht zu beschaffender Daten sollen auf Gemeindeebene erfolgen. In der Region Mölln wird für eine zentrale Bündelung dieser Daten, z.B. beim Kreis oder einer erweiterten Region, plädiert. In der Region Rheinhausen-Nahe wird eine Sammlung auf Verbandsgemeindeebene für ausreichend erachtet.

Bewertung

Informationen, die auf die Beeinflussung flächenpolitischer Entscheidungen in Kommunalpolitik und Verwaltung zielen, wird in den Planspielregionen Stuttgart, Rheinhausen-Nahe und Mölln eine hohe und in der Region Nordthüringen eine

Brachflächenerfassung in Nordthüringen sowie im Freistaat Thüringen

In den vergangenen Jahren erfolgte in Nordthüringen eine intensive Befassung mit der regionalen Brachflächenproblematik.

Ausgehend von der Brachflächenerfassung und einer Hochrechnung geht die Fachhochschule Nordhausen von einem Brachflächenpotenzial von 12 000 Hektar im Freistaat Thüringen aus, wobei 56 Prozent (6 700 Hektar) für eine Baulandmobilisierung und 44 Prozent (5 300 Hektar) als Renaturierung bzw. als Ausgleichsfläche in Betracht kommen. Zugrunde gelegt wurden die Ergebnisse einer Brachflächenerfassung in 3 Modellräumen Thüringens:

- ▶ Raum Nordhausen (Nordthüringen): 308 erfasste Brachflächen mit einer Gesamtgröße von 285 ha,
- ▶ Raum Ruhla-Waltershausen (Südthüringen): 156 erfasste Brachflächen mit einer Gesamtgröße von 151 ha,
- ▶ Raum Altenburger Lößhügelland-Schkölen (Ostthüringen): 126 erfasste Brachflächen mit einer Gesamtgröße von 123 ha.

Insgesamt wurden 590 Brachflächen mit einer Gesamtgröße von 559 ha erfasst, von denen sich nur 13 Prozent im innerstädtischen Bereich, 43 Prozent im Randbereich von Städten und Ortschaften sowie 44 Prozent in peripheren Lagen bzw. im Außenbereich befinden. Bemerkenswert ist ein vergleichsweise hoher Anteil an Wohnbaubrachflächen sowie von brachgefallenen Standorten landwirtschaftlicher Betriebe.

Wenngleich die Ergebnisse der Hochrechnung eine planerische Größe darstellen, die eine flächendeckende Erfassung von quantitativen und qualitativen Flächenparametern nicht ersetzen kann, konnten von den Experten der FH Nordhausen auf der Basis der gewonnenen Erkenntnisse folgende wesentliche Empfehlungen zur weiteren Bearbeitung der Brachflächensituation gegeben werden:

- ▶ Erweiterung der Brachflächenerfassung,
- ▶ Ausbau der offenen Brachflächendatenbank,
- ▶ preiswerte und zügige Aufbereitung von Brachflächen (Reserveflächen),
- ▶ Schaffung eines landesweiten Schwerpunktprogramms für das Brachflächenrecycling.

Handlungsansätze für einen Umgang mit den Brachflächen nach der Potenzialerfassung sowie Fördermöglichkeiten für die Brachflächenrevitalisierung wurden in einem Leitfaden dargestellt. Die LEG Thüringen war mit der Zusammenführung der für Thüringen erhobenen Brachflächendaten befasst. Die landesweite Brachflächenerfassung wurde im Jahr 2005 abgeschlossen.

Quellen:

Fachhochschule Nordhausen (Hrsg.), *Brachflächenmanagement und Flächenrecycling*, bearb. von Christian C. Juckenack, Karsten Kurch und Christine Wittemann, im Auftrag der Thüringer Staatskanzlei, Nordhausen 2002; Fachhochschule Nordhausen (Hrsg.), *Kommunaler Leitfaden für ein intelligentes Brachflächenmanagement*, bearb. von Torsten Meißner, im Auftrag des Landratsamtes Nordhausen, Nordhausen 2004; Landesentwicklungsgesellschaft Thüringen mbH, *Zwischenbericht zur landesweiten Brachflächenerfassung*, Erfurt 2005 (unveröffentlicht); Informationen des Thüringer Ministeriums für Landwirtschaft, Naturschutz und Umwelt (TMLNU) anlässlich einer gemeinsamen Infoveranstaltung mit dem Thüringer Ministerium für Bau und Verkehr (TMBV) am 14.12.2005 in Erfurt auf den Webseiten des TMLNU unter www.thueringen.de.



mittlere Bedeutung zugemessen. Dabei lässt sich erkennen, dass Wissen in der Verwaltung über vorhandene Flächenpotenziale und -reserven als Grundvoraussetzung für den Einstieg in die Flächenkreislaufwirtschaft anzusehen ist. Wo dieses Wissen fehlt, insbesondere in den ländlichen Regionen Rheinhausen-Nahe und Mölln, bzw. seine kontinuierliche Pflege nicht gewährleistet ist, wie in der Planungsregion Nordthüringen, kommt der Einrichtung kontinuierlicher und einfach zu handhabender Informationssammlungen über die Flächennutzung höchste Priorität zu. Es zeigt sich deutlich, dass dieses Wissen auch Voraussetzung für die Anwendung vieler anderer Instrumente ist, z.B. einer stringenter Regionalplanung. Deutlich wurde jedoch auch, dass die Sensibilisierung der politischen Entscheidungsträger für das Prinzip der Flächenkreislaufwirtschaft selbst in den Planspielregionen, in denen sich die Verwaltung mit diesem Thema in Ansätzen schon länger befasst, äußerst schwierig ist. Auch hierfür wurden in unterschiedlichen Planspielregionen ähnliche Vorschläge entwickelt, die vor allem auf eine Darstellung der Kosten extensiver Flächenausweisungen hinauslaufen.

3.2.3 Bodenpolitischer Grundsatzbeschluss

Beschreibung des Instruments

Kommunen setzen teilweise sogenannte bodenpolitische Grundsatzbeschlüsse ein, um ihre mittelfristige Flächenpolitik festzulegen¹⁶. In diesen einfachen Ratsbeschlüssen ohne verbindliche Außenwirkung werden die zukünftigen Grundlinien der gemeindlichen Flächenausweisung und -entwicklung vorgegeben. Ein solcher bodenpolitischer Grundsatzbeschluss im Sinne der Flächenkreislaufwirtschaft könnte etwa den zukünftigen Vorrang der Innen- vor Außenentwicklung enthal-

ten, zudem könnte er die vorrangig zu entwickelnden Innenbereichsgebiete und Brachflächen benennen oder die Menge der angestrebten Neuausweisungen begrenzen¹⁷. Derartige Beschlüsse lassen damit auch das zu erwartende zukünftige Grundstücksangebot in einer Gemeinde erkennen und könnten so den Grundstücksmarkt mittelbar beeinflussen. Der bodenpolitische Grundsatzbeschluss wurde in der StadtRegion Stuttgart, in der Region Rheinhausen-Nahe, in der Region Mölln und in der Stadt Duisburg geprüft.

Ergebnisse des Planspiels

Bodenpolitische Grundsatzbeschlüsse bestehen bislang in keiner der Planspielregionen. In der StadtRegion Stuttgart, in der Region Rheinhausen-Nahe und in der Region Mölln werden unter den Gemeinden abgestimmte bodenpolitische Grundsatzbeschlüsse aber für ein wichtiges Instrument gehalten. Die Verabschiedung nur durch einzelne Kommunen wird jedoch übereinstimmend als unwahrscheinlich und wenig sinnvoll erachtet. Ähnlich halten die Planspielerinnen und Planspieler in der Stadt Duisburg einen solchen Beschluss allein für das eigene Stadtgebiet für nicht nützlich.

Die Wirkung abgestimmter bodenpolitischer Grundsatzbeschlüsse hängt stark vom Inhalt des jeweiligen Beschlusses ab, aber auch vom Nachweis seiner Bindungskraft in der Praxis. Der bodenpolitische Grundsatzbeschluss ist auf ein Zusammenwirken mit anderen informatorischen Instrumenten angewiesen. Dort, wo abgestimmte bodenpolitische Grundsatzbeschlüsse durchaus für sinnvoll gehalten werden (StadtRegion Stuttgart, Region Rheinhausen-Nahe, Region Mölln), wird auch auf die dafür notwendigen Voraussetzungen verwiesen, nämlich eine voran-

¹⁶ Bodenpolitische Grundsatzbeschlüsse wurden in zahlreichen Gemeinden bisher häufig zu Fragen der kommunalen Baulandentwicklung bzw. über kommunale Baulandmodelle zur Bereitstellung preisgünstigen Wohnbaulands gefasst, siehe auch Forum Baulandmanagement NRW (Hrsg.), *Baulandbereitstellung: Kommunale Vorgehensweisen*, Dortmund 2003 sowie Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen, Berlin (Hrsg.), *Baulandbereitstellung. Bodenpolitische Grundsatzbeschlüsse. Fallstudien, Dokumentation, Anwendungshinweise*, Berlin 2001.

¹⁷ Vgl. Grundsatzbeschlüsse zum Flächensparen der bayerischen Gemeinden Baierdorf, Jengen, Pfaffenhofen a.d. Ilm, Stegaurach, Schmiechen; nähere Informationen in: Bayerisches Landesamt für Umweltschutz, KommA 21 Bayern. InfoNETZwerk für nachhaltige Kommunalentwicklung, Baustein Nr. 11 „Flächensparen und Kommunale Agenda 21“, Juni 2005, Augsburg 2005, S. 5–7.

gehende, intensive Diskussion zwischen den Gemeinden und sonstigen relevanten Akteuren in der Region über die Strategie der Flächenkreislaufwirtschaft. Das Instrument wird daher überwiegend als integrierter Bestandteil eines Pakets von Instrumenten für sinnvoll erachtet, die auf eine stärkere interkommunale Kooperation und einen Interessenausgleich zielen. Dem bodenpolitischen Grundsatzbeschluss wird insgesamt die Rolle eines flankierenden Instruments zugewiesen, das zusammen mit umfassenderen kooperativen Flächenkreislaufinitiativen Wirkung entfaltet.

In der StadtRegion Stuttgart und in der Stadt Duisburg wurde die Befürchtung geäußert, dass eine zu enge Selbstbindung die planerische Flexibilität zu stark einschränken könnte. Während in der StadtRegion Stuttgart gleichwohl für verbindlich festgelegte Inhalte des Beschlusses plädiert wurde, um eine Wirkung zu erzielen, empfahlen die Planspielerinnen und Planspieler in der Stadt Duisburg offene Formulierungen, um die Mehrheitsfähigkeit eines solchen Beschlusses nicht zu gefährden.

Bewertung

Der bodenpolitische Grundsatzbeschluss wird von den am Planspiel Teilnehmenden nur als unter mehreren Kommunen abgestimmte Selbstverpflichtung für durchsetzbar und wirkungsvoll erachtet. Weil ein solcher abgestimmter Beschluss Fortschritte im interkommunalen Dialog über die Flächenausweisungspolitik voraussetzt, wird ihm nur eine ergänzende Funktion zu anderen Instrumenten der stärkeren interkommunalen Kooperation und des Interessenausgleichs beigemessen. Dennoch werden einem solchen Beschluss zumindest ein hohes symbolisches

Beispiel: Grundsatzbeschluss zum Flächensparen in den Gemeinden Baiersdorf, Jengen, Pfaffenhofen a.d. Ilm und Stegaurach

Boden ist eine zentrale Lebens- und Wirtschaftsgrundlage für die Bürgerinnen und Bürger in unserer Kommune, die auch zukünftigen Generationen erhalten bleiben soll. Die Gemeinde xy bekennt sich deshalb zu einem schonenden und flächensparenden Umgang mit dem Boden im Gemeindegebiet. Zukünftig werden folgende konkrete Handlungsansätze verfolgt:

- ▶ die vorrangige Nutzung von Bauland im Bestand vor der Neuausweisung von Baugebieten im Außenbereich.
- ▶ Hinwirken auf eine möglichst versiegelungsarme Gestaltung von Flächen oder Gebieten im Gemeindegebiet, die umgestaltet oder neu bebaut werden.

Potenzial und teilweise auch eine Beeinflussung des Grundstücksmarktes zugetraut. In der praktischen Umsetzung stellen sich einerseits der Wunsch nach einer möglichst großen Wirkung, die durch eine möglichst verbindliche Formulierung erzielt werden soll, und andererseits die Gefahr der politischen Undurchsetzbarkeit als besonders problematisch dar.

Quelle:

Bayerisches Landesamt für Umweltschutz, KomMA 21 Bayern. InfoNETZwerk für nachhaltige Kommunalentwicklung, Baustein Nr. 11 „Flächensparen und Kommunale Agenda 21“, Juni 2005, Augsburg 2005, S. 5.

3.2.4 Zwischenfazit

Informationen, die auf die Beeinflussung flächenpolitischer Entscheidungen in Kommunalpolitik und Verwaltung zielen, wird in den Planspielregionen unter den informatorischen Instrumenten die höchste Bedeutung zugemessen. Das Wissen in der Verwaltung über vorhandene Flächenpotenziale und -reserven wird als Grundvoraussetzung für den Einstieg in die Flächenkreislaufwirtschaft angesehen. Deutlich wurde jedoch auch, dass die Sensibilisierung der politischen Entscheidungsträger für das Prinzip der Flächenkreislaufwirtschaft äußerst schwierig ist. Dem bodenpoli-

Instrument	Stuttgart	Rheinessen-Nahe	Mölln	Duisburg	Nordthüringen
Informatorische Instrumente zur Beeinflussung der Grundstückseigentümer	mittel	gering	mittel	mittel	–
Informatorische Instrumente zur Beeinflussung flächenpolitischer Entscheidungen in Kommunalpolitik und Verwaltung	hoch	hoch	hoch	–	mittel
Bodenpolitischer Grundsatzbeschluss	hoch	hoch	mittel	mittel	–

Übersicht 3:

Bewertung der potenziellen Relevanz der in den Planspielregionen geprüften Instrumente im Handlungsbereich Information für eine Flächenkreislaufwirtschaft durch die am Planspiel Teilnehmenden

Quelle:

Deutsches Institut für Urbanistik, eigene Zusammenstellung.



tischen Grundsatzbeschluss wird, wenn er in Form einer interkommunal abgestimmten Selbstverpflichtung vorliegt, vor allem ergänzende Funktion zu anderen Instrumenten und hohe Symbolkraft beigemessen. Informatorische Instrumente zur Beeinflussung der Grundstückseigentümer hingegen werden in Hinblick auf ihre Wirkung zugunsten einer Grundstücksmobilisierung eher skeptisch beurteilt, da grundsätzliche Anreize für eine solche Mobilisierung fehlen.

3.3 Handlungsbereich Organisation und Kooperation

Organisatorische Instrumente oder Maßnahmen können unterschiedliche flächenpolitische Entscheidungszuständigkeiten aufeinander abstimmen oder zusammenfassen und gegebenenfalls auch Verwaltungsverfahren mit Relevanz für die Wiedernutzung von Flächen vereinfachen und beschleunigen. Solche organisatorischen Bündelungen sind innerhalb einer Kommune, aber auch zwischen mehreren Kommunen sinnvoll. Die Organisation einer stadtreionalen Flächenkreislaufwirtschaft hängt von zahlreichen Einflussgrößen ab. Beim Aufbau von Organisationsstrukturen, in denen zentrale Akteure handeln und Abläufe bzw. Verfahren zu bewältigen sind, müssen alle Maßnahmen eine hohe Effektivität hinsichtlich der Erreichung der Ziele der Flächeninanspruchnahme besitzen. Zugleich sind sie auch in Bezug auf die Kosteneffizienz, die Kontroll- und Einflussmöglichkeiten der beteiligten Kommunen sowie die Berücksichtigung bereits bestehender Kooperationsstrukturen optimal auszugestalten.

Instrumente der Kooperation zielen darauf, Probleme und Grenzen zu überwinden, die von einer isolierten Flächenkreislaufwirtschaftspolitik einzelner Kommunen ausgehen können, z.B. indem Grundstücksnachfrager auf Grund mangelnder interkommunaler Abstimmung unerwünscht in andere Gemeinden abwandern. Zu den kooperativen Instrumenten zählen beispielsweise Abstimmungsprozesse bei der Flächennutzungsplanung und Verfahren des interkommunalen Interessenausgleichs, die der Überwindung kommunaler Interessengegensätze dienen. Grundsätzlich ist für eine erfolgreiche Zusammenarbeit zwischen

Kommunen die Bereitschaft zur Zurückstellung örtlicher Interessen zugunsten gemeinsamer regionaler oder interkommunaler Interessen erforderlich. Damit ist auch die Frage nach einem angemessenen Interessenausgleich im Falle von Interessengegensätzen verbunden. Diesbezüglich sind verschiedene Vereinbarungen denkbar, die z.B. bilaterale Vereinbarungen oder finanzielle Ausgleichsregelungen zwischen beteiligten Gemeinden umfassen können. Projektbezogene Erfahrungen hierzu wurden in der Vergangenheit in einer größeren Zahl von interkommunalen Gewerbegebieten gemacht, zu denen unterschiedlich differenzierte Regelungen zur Verteilung der Kosten und Einnahmen entwickelt wurden.

Die Zusammenarbeit öffentlicher und privater Akteure (Public-Private-Partnership, PPP) hat mit rückläufiger Investitionsfähigkeit der öffentlichen Haushalte allgemein an Bedeutung gewonnen und ist in der Flächenentwicklung etwa in Form von städtebaulichen Verträgen verbreitete Praxis. Von Bedeutung für die Flächenkreislaufwirtschaft sind besonders Kooperationen öffentlicher Akteure mit Eigentümern, Entwicklern oder Investoren in der Brachflächenentwicklung. Durch die spezifischen mit der Flächenaufbereitung und -entwicklung verbundenen Kosten und Risiken sind Brachflächen häufig nicht allein durch den Markt aktivierbar. Öffentlich-private Kooperationen können dabei sowohl projektbezogen (etwa in Form von städtebaulichen Verträgen und projektbezogenen Entwicklungsgesellschaften) als auch projektübergreifend bzw. portfoliobezogen (etwa durch Grundstücksfonds und projektübergreifende Entwicklungsgesellschaften) ausgestaltet werden. Weiterhin kommen Rahmenvereinbarungen oder abgestimmte Strategien (z.B. zu Entwicklungsprioritäten) zwischen öffentlichen Gebietskörperschaften/Planungsträgern und insbesondere großen Flächeneigentümern in Betracht.

3.3.1 Organisatorische Vorkehrungen in der kommunalen Verwaltung

Beschreibung des Instruments

In der kommunalen Verwaltung und in den unteren staatlichen Verwaltungen treffen meist viele

verschiedene Stellen unabhängig voneinander Entscheidungen, die für die Flächennutzung und die Verwirklichung der Ziele der Flächenkreislaufwirtschaft bedeutsam sind. Dazu gehören unter anderem die Planungsverwaltung und die Bauaufsicht, die Umweltbehörden, die Naturschutzbehörden, die Wirtschaftsförderung, das Liegenschaftsamt und die Kämmerei in deren Funktion als Verwalterin des kommunalen Vermögens. Diese Vielzahl von partiellen Zuständigkeiten kann Grundstücksnachfrager oder Eigentümer von Innenbereichsgrundstücken, die sich bei der Aufbereitung von vormalig genutzten Grundstücken oft mehreren Verwaltungsverfahren gegenüber sehen, vor Probleme stellen. Verfahrensvorgänge bei der Mobilisierung von Innenbereichsgrundstücken sind deutlich aufwändiger als die Erlangung der erforderlichen Genehmigungen für die Bebauung eines bislang ungenutzten Grundstücks.

Ein Ansatz zur Vereinfachung besteht zum einen im Einsatz eines zentralen Ansprechpartners in der Verwaltung, bei dem mehrere bislang getrennte Verwaltungsverfahren für das Flächenrecycling zusammengefasst werden. Zum anderen kann die Abstimmung oder Zusammenfassung verschiedener kommunaler Stellen, z.B. der Planungsabteilung mit der Liegenschaftsverwaltung und der Abteilung für Wirtschaftsförderung, die Steuerungskraft der Kommune erhöhen und für ein aus strategischer Sicht zielführendes Handeln der Verwaltung sorgen. Die strukturelle Ausgestaltung einer derartigen Organisationseinheit kann von Runden Tischen zum Thema Flächenkreislaufwirtschaft über Arbeitsgemeinschaften bis hin zu dauerhaften und selbstständigen Stabsstellen für Flächenkreislaufwirtschaft/Flächenmanagement reichen.

Organisatorische Vorkehrungen innerhalb der kommunalen Verwaltung wurden nur in der Stadt Duisburg geprüft.

Ergebnisse des Planspiels

Organisatorische Vorkehrungen innerhalb der Verwaltung wurden in der Stadt Duisburg am Beispiel des sogenannten InvestSupport, einer Organisationseinheit des Stadtentwicklungs-

dezernates der Stadt Duisburg, näher diskutiert. Gemeinsam mit der Gesellschaft für Wirtschaftsförderung Duisburg mbH wird hierdurch ein effektives „Behördenengineering“ praktiziert, das mittelständische Unternehmen bei der Bewältigung von Projekten der Flächenentwicklung unterstützt. Mit Hilfe des Behördenengineerings werden bislang sehr aufwändige Abstimmungsverfahren zentral koordiniert.

BEHÖRDENENGINEERING

Das Behördenengineering dient der zentralen Koordination bislang für Investoren zeitaufwändiger Abstimmungsverfahren mit den planenden bzw. genehmigenden Behörden. Dabei werden Verfahren (unter anderem Grundstücksverkehr, Baurecht, Immissionsschutzrecht, Fördermittelakquise) zeitlich und inhaltlich soweit optimiert, dass z.B. Baugenehmigungen in der Regel innerhalb weniger Monate erteilt werden können. Das Behördenengineering kommt bei Bauvorhaben unterschiedlichster Branchen, insbesondere im Gewerbe- und Industriebereich, zum Einsatz.

Das Behördenengineering ist damit ein Bestandteil eines komplexen Verfahrens der baulichen Mobilisierung von Brachflächen, das die Flächenentwicklung (Konzeptentwicklung, städtebauliche Planung, Herrichtung und Baureifmachung), die Flächenvermarktung und das Flächenmanagement nach der Projektrealisierung umfasst. Das Behördenengineering, welches ein Genehmigungs-, Finanzierungs- und Fördermittelmanagement einschließen kann, ist insbesondere in der Phase der Herrichtung und Baureifmachung von Bedeutung.

Das Behördenengineering gehört zum Leistungsspektrum zahlreicher privater Anbieter, aber auch von kommunalen Verwaltungen und Wirtschaftsförderungsgesellschaften.

Bewertung

Effektives Projektmanagement und Behördenengineering als kommunale Dienstleistung für Investoren bieten optimale Rahmenbedingungen für ansiedlungswillige Unternehmen. Während die Gesellschaft für Wirtschaftsförderung mbH bei der Wahl des Standorts und bei Förderfragen Unterstützung leistet, übernimmt InvestSupport die Steuerung der erforderlichen Verwaltungsabläufe.

Der seit einigen Jahren intensiv beschrittene Weg der Partnerschaft sowie die Optimierung des kommunalen Handelns zeigen bereits deutliche Erfolge. So konnten insbesondere in den letzten zwei bis drei Jahren einige markante Ansiedlungen in kür-



Abbildung 17:
Neuansiedlung von Unternehmen im Duisburger Innenhafen

Foto:
Stadt Duisburg.



zester Zeit realisiert werden. Der Standort Duisburg rückt so, auch für größere Investitionsvorhaben, zunehmend in den Fokus der Immobilienwirtschaft. Das InvestSupport wird von den Planspielteilnehmerinnen und -teilnehmern in der Stadt Duisburg insgesamt als Erfolgsmodell bewertet.

Die mittelbare Wirkung auf das Ziel Flächenkreislaufwirtschaft liegt in den durch InvestSupport optimierten Verfahrensabläufen für Brachflächen bzw. Innenbereichsflächen, die bisherige Hindernisse beseitigen und die Genehmigungspraxis beschleunigen. Die bislang zu verzeichnenden diesbezüglichen Nachteile derartiger Flächenentwicklungen gegenüber Projekten auf der „grünen Wiese“ wurden abgemildert.

Kommunale Angebote im Sinne eines Behörden-engineerings erscheinen geeignet, Ansiedlungshemmnisse auf Brachflächen oder Innenbereichsflächen abzumildern. Zugleich fördern sie das strategische Planen und Handeln der Kommunalverwaltungen im Sinne einer Flächenkreislaufwirtschaft.

3.3.2 Aufgabenverteilung in einer stadtregionalen Flächenkreislaufwirtschaft

Beschreibung des Instruments

Der erfolgreiche Aufbau einer stadtregionalen Flächenkreislaufwirtschaft setzt eine sachgerechte Aufgabenverteilung in den betreffenden Regionen und insbesondere zwischen den beteiligten Gebietskörperschaften voraus. Eine derartige Aufga-

benwahrnehmung auf regionaler und interkommunaler Ebene ist entsprechend organisatorisch zu verankern. Dabei reicht die Palette möglicher Ansätze oder Maßnahmen von der Übertragung einzelner Aufgaben auf bestehende Verwaltungseinheiten bis hin zur Zusammenlegung von Verwaltungsstrukturen, z.B. durch Eingemeindungen oder die Bildung von Regionalkreisen. Ausgangspunkt für derartige Aufgabenverteilungen sind dabei stets regionsspezifische Erfordernisse und die bestehenden Kooperationsstrukturen, die gegebenenfalls weiterzuentwickeln oder zu ergänzen sind. Hierbei besteht insbesondere ein enger fachlicher Bezug zur interkommunalen Abstimmungspraxis in der Bauleitplanung und zu interkommunalen Planungen¹⁸.

Die Aufgabenverteilung in der stadtregionalen Flächenkreislaufwirtschaft wurde in der StadtRegion Stuttgart, in der Region Mölln, in der Region Rheinhessen-Nahe und in der Planungsregion Nordthüringen geprüft.

Ergebnisse des Planspiels

In der StadtRegion Stuttgart wird die Intensivierung der Zusammenarbeit im Kommunalen Arbeitskreis Filder (KAF) mit dem mittelfristigen Ziel der Bildung eines Planungsverbands in Betracht gezogen. Als Langfristoption wird auch die Aufstellung eines regionalen Flächennutzungsplans mit den entsprechenden organisatorischen Rahmenbedingungen erwogen¹⁹. Ebenfalls wird der Umbau der kommunalen Strukturen diskutiert. Das Konstrukt der Direktwahl der Regionalversammlung des Verbands Region Stuttgart (VRS) als Regionalparlament wurde auch im Hinblick auf die Weiterentwicklung des Verbands Region Stuttgart zu einem Regionalkreis gewählt. Allerdings ist im Zuge der Verwaltungsreform auf Landesebene mit der weitgehenden Auflösung der Sonderbehörden und der Verlagerung staatlicher Aufgaben auf die Landkreise das Regionalkreismodell in weite Ferne gerückt. Rechtlich klärungsbedürftig erscheint

¹⁸ Vgl. auch Ausführungen im Abschnitt zu den planerischen Instrumenten.

¹⁹ Vgl. die Ausführungen über interkommunale Planungen.

die Frage, ob der Verband Region Stuttgart auch als Gemeinde im Sinne des BauGB und des Grundgesetzes (Art. 28 Abs. 3 GG) angesehen werden kann (und muss), weil die überwiegende Zahl der in der Region lebenden Menschen nicht in der Gemeinde wohnt, in der sie arbeitet, und umgekehrt nicht in der Gemeinde arbeitet, in der sie wohnt. Die örtlichen Angelegenheiten im Sinne des Art. 28 Abs. 3 GG seien deshalb nicht auf der Ebene der einzelnen Gemeinde, sondern auf der Ebene der Region zu regeln, die durch die direkt gewählte Verbandsversammlung bereits eine den Anforderungen einer Kommune entsprechende Verfassung besitzt.

Für eine Flächenkreislaufwirtschaft wurden in der Region Mölln folgende organisatorische Ansätze im Planspiel diskutiert:

- ▶ Regionalbeirat in seiner jetzigen Struktur und Kompetenz,
- ▶ weiterentwickelter Regionalbeirat in Hinblick auf Verbindlichkeit der Entscheidungen, personenunabhängiges Handeln sowie Institutionalisierung,
- ▶ ein im Kreis und den Teilregionen zu etablierendes Planungs- und Entscheidungsgremium,
- ▶ Gemeindegebietsreform, die die Bildung einer regionalen Institution umfasst.

Unter den Planspielbeteiligten konnte ein Konsens in Bezug auf eine freiwillige Kooperation der Stadt Mölln und der Ämter mit ihren Gemeinden unter dem Dach des Regionalbeirats erzielt werden. Gleichzeitig wurde dieses Vorgehen von einigen Planspielbeteiligten aber als unzureichend und zu schwach bewertet. Um zu einem Erfolgsmodell für eine Flächenkreislaufwirtschaft in der Region Mölln zu werden, sollte diese regionale Kooperationsstruktur im Hinblick auf die Verbindlichkeit der dort getroffenen Entscheidungen sowie auf seine Institutionalisierung weiterentwickelt werden: Nur ein regionales Planungs- und Entscheidungsgremium könnte die für eine regionale Flächenkreislaufwirtschaft notwendigen interkommunalen Abstimmungsprozesse sichern sowie die Durchsetzung der Planungen und Vereinbarungen garantieren. Dies würde eine Änderung der Geschäftsordnung erfordern. Der bisher maßgebliche Empfehlungscharakter, das Einstim-

migkeitsprinzip und die starke Personenabhängigkeit des Regionalbeirats Mölln erscheinen perspektivisch für die Umsetzung der regionalen Flächenkreislaufwirtschaft nicht geeignet. Verbindlichere Regeln im Regionalbeirat sind erforderlich, um die nötigen interkommunalen Abstimmungsprozesse und Interessenausgleiche zwischen den beteiligten Gebietskörperschaften sowie die Durchsetzung gemeinsamer regionaler Planungen und Vereinbarungen zu sichern. Insgesamt werden die Umsetzungschancen angesichts teilweise vorhandener Akzeptanzprobleme im Hinblick auf eine stärkere Institutionalisierung der Kooperation aber von den Planspielbeteiligten zurückhaltend eingeschätzt. Die skizzierte Weiterentwicklung des Regionalbeirats könnte jedoch möglicherweise mit dessen ohnehin erforderlicher Neustrukturierung verknüpft werden. So wird zum einen eine landesweite Neustrukturierung der Ämter erwartet, die Einheiten mit einer Mindestgröße von 8000 oder 9000 Einwohnern zur Folge hätte. Hiervon wären die drei

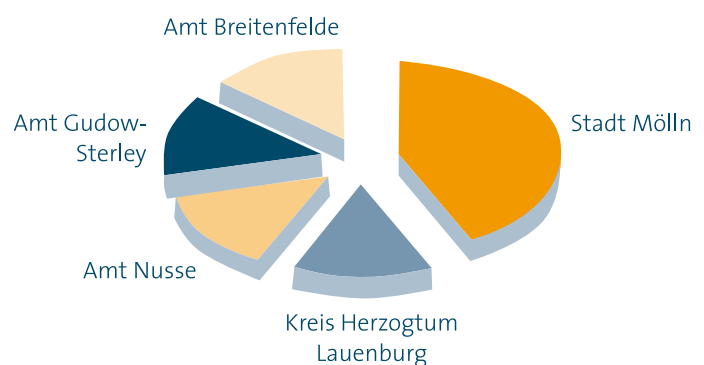
Abbildung 18:
Regionalbeirat
Region Mölln

Quelle Text:
Deutsches Institut für
Urbanistik, 2006.

Quelle Grafik:
Stadt Mölln.

REGIONALBEIRAT MÖLLN

Der von der Stadt Mölln und den Ämtern Breitenfelde, Gudow-Sterley und Nüsse im Jahr 2003 gegründete Regionalbeirat ist ein informelles Steuerungsgremium, das in seiner thematischen Ausrichtung über die ansonsten vorhandenen funktionalen Kooperationen zwischen den Kommunen in der Region hinausreicht. An den Sitzungen des Beirats, die mindestens zweimal jährlich stattfinden, nehmen zwölf stimmberechtigte (sechs der Stadt Mölln und jeweils zwei Mitglieder aus den drei Ämtern Breitenfelde, Nüsse und Gudow-Sterley) und zwei nicht stimmberechtigte Vertreterinnen und Vertreter des Kreises Herzogtum Lauenburg teil. Die Geschäftsführung des Regionalbeirats liegt beim Stadtbauamt der Stadt Mölln. Die Empfehlungen des Beirats haben keinen formal bindenden Charakter. Er hat vielmehr die Aufgabe, Entwicklungsstrategien und Realisierungsvorschläge für die Region Mölln zu erarbeiten und regionale Projekte zu entwickeln. Dabei konzentrierten sich die Aktivitäten zu Beginn auf den Bereich Verkehrsplanung. Inzwischen betreffen sie auch die Bereiche Tourismus und Naherholung sowie Siedlungsentwicklung und Wirtschaft.





Ämter Breitenfelde, Nüsse und Gudow-Sterley, die an das Stadtgebiet Mölln angrenzen, gleichermaßen betroffen. Zum anderen zielt die zukünftige EU-Förderung auf Regionen von mindestens 50 000 Einwohnern. Daher wird beraten, ob die Region Mölln um weitere Ämter oder Gemeinden erweitert werden sollte und könnte.

In allen Teilen der Region Rheinhessen-Nahe sollte in regionalen Foren ein verstärkter interkommunaler Dialog zum Thema Flächenausweisung initiiert werden, um den politischen Austausch und die Konsensbildung zwischen den Kommunen über die Flächenausweisungspolitik zu verbessern. Daneben sollen die bestehenden informellen bi- und multilateralen Abstimmungsforen der Kommunen für diesen flächenpolitischen Dialog genutzt werden. Dabei sollten wichtige flächenpolitische Akteure aus der Region, z.B. aus Wissenschaft, Privatwirtschaft und Interessengruppen, einbezogen werden. Regionale Entwicklungskonzepte als prozessorientierte Planung, eingebunden in Regionalkonferenzen oder Stadt-Umland-Foren, könnten eine hohe politische und bewusstseinsbildende Wirkung ausüben. Darüber hinaus erscheinen Strukturuntersuchungen sinnvoll, die zur Objektivierung des Austausches über die unterschiedlichen Interessen in den Regionen beitragen und eine Faktenbasis für einen zukünftigen Ausgleich dieser Interessen liefern können. Gegenstand derartiger Untersuchungen sollte die Frage sein, welche Veränderungen in den Verwaltungsstrukturen das Ziel der Flächenkreislaufwirtschaft unterstützen könnten. Weiterhin sollten auf der Basis des Dialogs freiwillig Reduktionsziele festgelegt und gemeinsame informelle Planungen (z.B. gemeinsame Wohn-, Gewerbe- und Einzelhandelskonzepte) erstellt werden²⁰. Solche Konzepte können gegebenenfalls in formelle interkommunale Planungen integriert werden (gemeinsamer Flächennutzungsplan usw.). Die organisatorischen Belange der Flächenkreislaufwirtschaft müssen auch im Zusammenhang mit der Debatte um eine

Verwaltungsstrukturreform oder eine kommunale Gebietsreform in Rheinland-Pfalz betrachtet werden. Vorschläge für eine Neuorganisation bzw. die Bildung neuer räumlicher Kooperationsstrukturen enthält auch eine Stadt-Umland-Studie der Stadt Mainz für das Gebiet Mainz-Rheinhessen²¹. Hierin werden die Bildung eines Verbands Region Mainz-Rheinhessen, eines Regionalkreises Mainz-Rheinhessen oder die Bildung eines Stadtkreises Mainz betrachtet.

In der Planspielregion Nordthüringen waren für fundierte Vorschläge im Hinblick auf eine Aufgabenverteilung in einer zukünftigen Flächenkreislaufwirtschaft zu wenige akteursbezogene und strukturelle Anknüpfungspunkte erkennbar. Mit Bezug auf die landesweite Brachflächenerfassung im Freistaat Thüringen wurde lediglich vorgeschlagen, auf regionaler Ebene in der Planungsregion Nordthüringen die Daten der landesweiten Brachflächenerfassung zu vervollständigen, zusammenzuführen, aufzubereiten, fortzuschreiben und strategisch zu nutzen²².

Bewertung

Geeignete Organisationsformen bestehen in der Verknüpfung von „weichen“ und „harten“ strukturellen bzw. instrumentellen Ansätzen. Angesichts der komplexen Aufgaben, des Problemdrucks und der Notwendigkeit flexiblen Handelns in Kooperationen spricht vieles für „weiche“ Formen der Zusammenarbeit.

Die Konflikte zwischen Kernstädten und prosperierenden Umlandgemeinden sind allerdings ein Problem, das mit „weichen“ Kooperationsformen und unverbindlichen Zusammenarbeitsstrukturen allein nicht gelöst werden kann. Die beteiligten Kommunen müssen daher den räumlichen und inhaltlichen Umfang von Kooperation definieren und gemeinsam über die organisatori-

20 Vgl. unter anderem die Ausführungen über interkommunale Planungen, bodenpolitische Grundsatzbeschlüsse in anderen Abschnitten.

21 Amt für Stadtentwicklung, Statistik und Wahlen der Stadt Mainz, Stadt-Umland-Studie Mainz Rheinhessen, Mainz 2004, S. 98 ff.

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

schen Konsequenzen der Intensivierung der Zusammenarbeit entscheiden.

Verbindlichkeit in der räumlichen Planung und ein wirksamer interkommunaler Interessenausgleich²³ in Belangen der Flächennutzung können durch neue Organisationsformen oder Aufgabenverteilungen nicht ersetzt werden.

3.3.3 Projektbezogene Kooperation öffentlicher und privater Akteure

Beschreibung des Instruments

Projektbezogene Kooperationen öffentlicher und privater Akteure sind auf eine einzelne Fläche oder ein einzelnes Projekt ausgerichtet, etwa in Form von privatrechtlich organisierten Entwicklungsgesellschaften mit öffentlicher Beteiligung, durch städtebauliche Verträge (insbesondere auch Erschließungsverträge) oder durch die Einschaltung privater Entwicklungsträger für städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen. Hierzu zählen auch Kooperationen von Gebietskörperschaften mit privatwirtschaftlich organisierten Unternehmen in öffentlichem Eigentum (z.B. Landesentwicklungsgesellschaften).

Projektbezogene Kooperationen öffentlicher und privater Akteure wurden in der StadtRegion Stuttgart, in der Region Mölln, in der Stadt Duisburg und in der Planungsregion Nordthüringen geprüft.

Ergebnisse des Planspiels

In der StadtRegion Stuttgart haben projektbezogene öffentlich-private Kooperationen eine erhebliche Bedeutung. Folgende Beweggründe sprechen aus kommunaler Sicht für PPP-Modelle:

- ▶ schnelle Projektrealisierung,
- ▶ Minimierung des Koordinationsaufwands,

- ▶ Reduzierung des Aufwands für Ausschreibungen,
- ▶ Sicherheit für die Gesamtabwicklung von Einzelprojekten,
- ▶ Kostenbeteiligung bzw. Kostenübernahme seitens des Entwicklers.

Instrumentell wird die Flächenentwicklung in Form von PPP in einer Kombination aus städtebaulichen Verträgen und Bebauungsplänen sowie optional städtebaulichen Wettbewerben realisiert. Bei kleinteiligen Brachflächen greifen die bestehenden Förderprogramme der Region und des Landes bislang nicht. Die Erfahrungen haben gezeigt, dass bei der Umsetzung von PPP-Projekten ein langer Atem notwendig ist.

In der Region Mölln wurden Erfahrungen bei Kooperationen mit privaten Investoren in größeren Projekten bislang nur in der Stadt Mölln gesammelt. Die Stadt hat in der Vergangenheit mehrfach bei Entwicklungsprojekten mit privaten Investoren kooperiert. In Hinblick auf Innenentwicklung könnte für die Stadt Mölln bei der bevorstehenden Nachnutzung der frei werdenden Bundeswehrverwaltungsschule eine Kooperation mit einem privaten Investor interessant sein. Im Bereich des eher kleinteiligen Grundstücksbesitzes bestehen in der Region Mölln Hemmnisse durch eine bisher unzureichende Zusammenarbeit mit den privaten Grundstückseigentümern. Entwicklungsmöglichkeiten von Grundstücken in zentraler Ortslage werden nicht erkannt, darüber hinaus herrschen oft unrealistische Preisvorstellungen hinsichtlich des Grundstücksverkaufs. Außerdem bevorraten viele Grundstückseigentümer ihre oftmals kleinteiligen Flächen in Ortslage für eine mögliche Eigenutzung. Dadurch können Nachverdichtungspotenziale häufig nicht ausgeschöpft werden. Ein weiteres Problem liegt in der Vermittlung von Vorteilen der Nutzung von Baulücken und der Nachnutzung von Brachflächen (die zuvor für

²³ Regelungen über einen Interessenausgleich zwischen Gemeinden werden in Einzelfällen im Wege von Vereinbarungen oder öffentlich-rechtlicher Verträge geschlossen; vgl. Vereinbarung der an der Gebietsentwicklungsplanung für den Lebens- und Wirtschaftsraum Rendsburg beteiligten Kommunen über einen Interessenausgleich in der vom Ausschuss der Bürgermeister am 10.2.2005 einstimmig verabschiedeten Fassung, unter: http://raum-energie.de/2005/html/dokumente_web/interessenausgleich.pdf.



Abbildung 19:
Kleinteiliges Flächen-
potenzial: Abbruch-
grundstück in Mölln

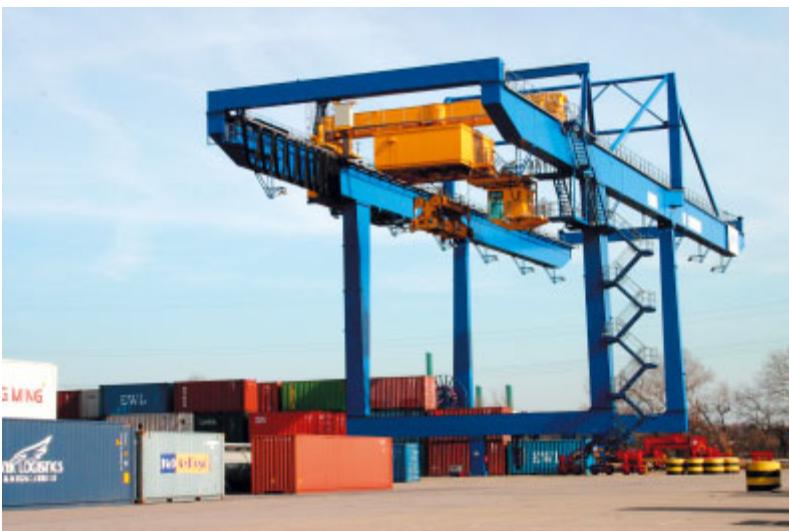


Foto:
Stadtbauamt Mölln.

landwirtschaftliche Gebäude und Anlagen genutzt wurden). Dass hier Nachnutzungschancen vorhanden sind, belegen die Erfahrungen im Rahmen der Dorfentwicklungsplanung, in der durch die Beratung und Betreuung privater Eigentümer Innenentwicklungsprojekte Privater angestoßen werden konnten. Die Kreissparkasse hat für Kooperationen zwischen privaten und öffentlichen Akteuren eine eigene Entwicklungsgesellschaft gegründet, die auch mit Kommunen (z.B. mit der Stadt Mölln) zusammenarbeitet, allerdings bislang nicht in Innenbereichsprojekten tätig ist. Restflächen in Ortslagen sind schwierig zu vermarkten, könnten sich aber aus Sicht der Kreissparkasse zu einem Aufgabenfeld für die Zukunft entwickeln.

Abbildung 20:
Logistikstandort „Logport“
in Duisburg-Rheinhausen

Foto:
Stadt Duisburg.



die Entwicklung des Logistikstandorts „Logport“ auf der Fläche des ehemaligen Stahlwerks Rheinhausen durch eine Entwicklungsgesellschaft in Form einer PPP. Weiterhin ist die Entwicklung des Duisburger Innenhafens zum Büro-, Dienstleistungs- und Wohnstandort zu nennen. Die 1993 von der Stadt Duisburg und dem Land Nordrhein-Westfalen gegründete Duisburger Innenhafen Entwicklungsgesellschaft mbH ist seit 2004 Alleineigentum der Stadt. Die Gesellschaft ist Träger der Standortentwicklung und -vermarktung.

In der Planungsregion Nordthüringen werden Wohngebiete häufig über PPP (vorhabenbezogener Bebauungsplan, städtebaulicher Vertrag usw.) durch private Entwickler oder durch die landeseigene Landesentwicklungsgesellschaft (privatwirtschaftlich organisierte Entwicklerin im öffentlichen Eigentum) realisiert. Gewerbegebiete dagegen wurden aufgrund der Schwäche des regionalen Bodenmarktes weitestgehend nur unter Einbeziehung von Fördermitteln (insbesondere Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur [GA]) umgesetzt. Als Partner der Kommunen spielen dabei eher öffentliche Akteure wie die Landesentwicklungsgesellschaft Thüringen und die Entwicklungsgesellschaft Südharz Kyffhäuser (ESK) (im Eigentum der LEG und der Nordthüringer Landkreise) eine Rolle. Die ESK hat sich auf eher kleinteilige Projekte auf Brachflächen und in neuen Baugebieten spezialisiert, bei denen ein Nutzer vorhanden ist. Die ESK hat ein Vorfinanzierungsmodell der Eigenmittel als Liquiditätshilfsmittel für die Zuwendungsempfänger (in der Regel die Kommunen) entwickelt.

Bewertung

Projektbezogene Kooperationen zwischen Kommunen und privaten Investoren besitzen für das Flächenrecycling als einer Teilstrategie der Flächenkreislaufwirtschaft eine hohe Bedeutung. Aufgrund der kommunalen Finanzsituation sind Kooperationen zwischen öffentlichen und privaten Akteuren vielerorts eine Notwendigkeit. Als wichtige Voraussetzungen oder Erfolgsfaktoren für PPP im Flächenrecycling gelten aus den Erfahrungen in den Planspielregionen:

- Zieldefinition und -harmonisierung von Privaten und öffentlicher Hand – insbesondere Implementierung von immobilienwirtschaftlichem Know-how in der öffentlichen Verwaltung und Berücksichtigung bei Planungsprozessen,
- Interesse des privaten Partners an der langfristigen Tragfähigkeit der Nutzung,
- Zielstrebigkeit, Verlässlichkeit und Leistungsfähigkeit der privaten und öffentlichen Partner – insbesondere Benennung jeweils eines kompetenten Managers von privater und öffentlicher Seite und verstärkter Einsatz von städtebaulichen Verträgen,
- Herstellung des Verantwortlichkeitsprinzips – insbesondere Ausstattung der Beteiligten mit Entscheidungskompetenzen und Ergebnisverantwortlichkeit, unter anderem klare Zuständigkeit bei der Projektarbeit auf kommunaler Seite,
- nach Möglichkeit Besitz oder Erwerb von Grundstücken durch die Kommune.

Die Realisierbarkeit von Projekten des Flächenrecyclings wird insbesondere durch die Möglichkeiten der Mobilisierung von Förder- und Haushaltsmitteln beeinflusst. In Regionen mit eher schwachen Grundstücksmärkten ist der Erfolg von PPP oft nur durch massiven Einsatz öffentlicher Mittel zu erreichen. Die Flächenrevitalisierung in Form von PPP stößt in prosperierenden Regionen bei vielen Grundstückseigentümern auf Vorbehalte, obwohl diese eigentlich davon profitieren würden. Daher ist auch hier ein finanzieller Einsatz der Kommunen erforderlich. Einschränkungen für private Akteure, als Zuwendungsempfänger auftreten zu können, erfordern zum Teil komplizierte Projektkonstruktionen. Möglichkeiten, den Eigentümer in projektbezogene Kooperationen einzubeziehen, sind bei kleinteiligen Brachflächen (in kleinteiligerem Eigentum) in der Regel geringer.

In stark schrumpfenden Regionen besteht bei einem Großteil der Flächen – und insbesondere der Brachflächenentwicklungen – ein struktureller Subventionsbedarf. Die Aktivierung privaten Kapitals für das Flächenrecycling erscheint unter diesen Rahmenbedingungen unrealistisch. Hier sind halböffentliche Flächenentwickler für das Flächenrecycling von großer Bedeutung.

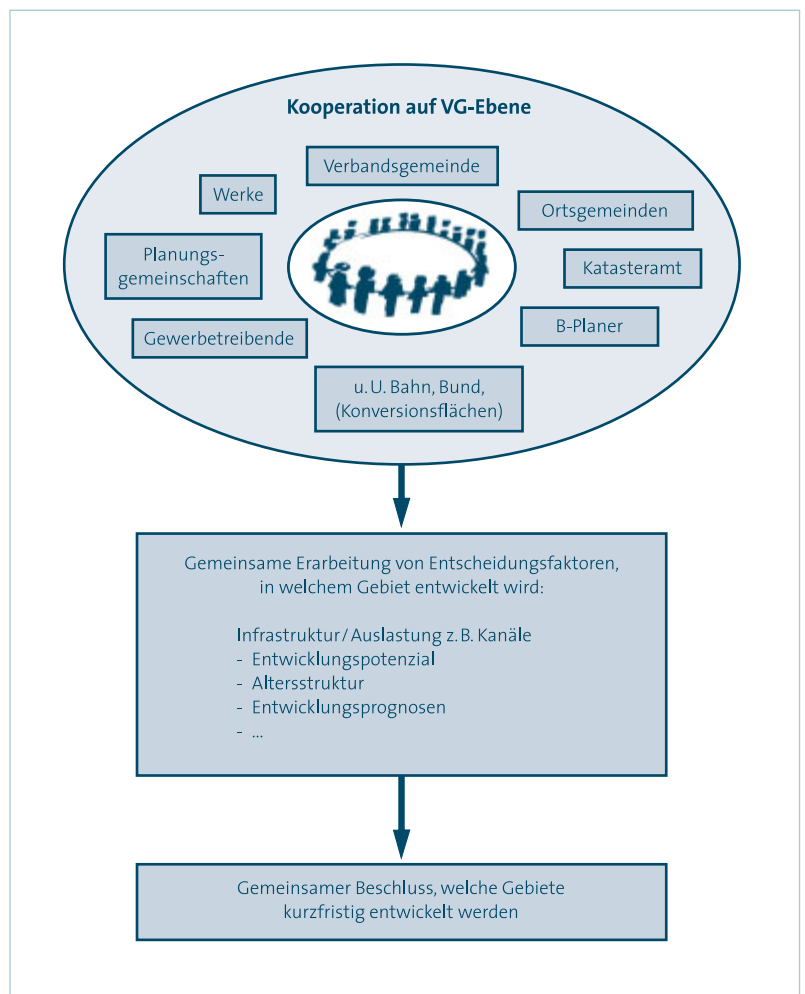
3.3.4 Projektübergreifende Formen öffentlich-privater Kooperation

Beschreibung des Instruments

Projektübergreifende Formen öffentlich-privater Kooperation in der Flächenentwicklung bestehen zumeist als Entwicklungsgesellschaften, Grundstücksfonds, Altlastensanierungsfonds unter Einbeziehung privater Akteure bzw. privaten Kapitals (z.B. regionaler Sparkassen und Banken) oder in einer über Einzelprojekte hinausgehenden Zusammenarbeit zwischen Gebietskörperschaften und teilweise großen Flächeneigentümern bei der Entwicklung von Flächen. In Bezug auf die Flächenkreislaufwirtschaft sind derartige Kooperationen insbesondere für die Entwicklung von ehemaligen Brachflächen bedeutsam.

Abbildung 21:
Vorschlag für eine Kooperation auf Verbandsgemeinde-Ebene (Diskussionsgrundlage aus dem Planspiel in Rheinhessen-Nahe)

Quelle:
Arbeitsvorlage aus dem Planspiel „Fläche im Kreis“ in der Region Rheinhessen-Nahe, 2005.





Projektübergreifende Kooperationen öffentlicher und privater Akteure wurden in der StadtRegion Stuttgart, in der Region Mölln, in der Stadt Duisburg und in der Planungsregion Nordthüringen geprüft.

Ergebnisse des Planspiels

Projektübergreifende Formen öffentlich-privater Kooperation sind in der StadtRegion Stuttgart eher selten. Grund dafür ist nach Einschätzung der Planspielteilnehmerinnen und -teilnehmer das mangelnde Bewusstsein der Kommunen und der privaten Seite über die Chancen derartiger Kooperationsformen für die Entwicklung von Bestandsflächen. Lediglich bei einzelnen größeren Gewerbegebieten werden auf Initiative der Kommunen gemeinsam mit Eigentümern und Gewerbetreibenden Möglichkeiten zur Revitalisierung gesucht (z.B. Leonberg „Gewerbegebiet Hertich“ oder das von der Stadt Stuttgart gemeinsam mit der Wirtschafts- und Industrievereinigung Stuttgart e.V. ins Leben gerufene Projekt Synergiepark Stuttgart²⁴). Dabei geht es z.B. um die Verbesserung der Verkehrssituation und der Parkplatzversorgung, um die Ausweitung und Verbesserung von Grünanlagen und um den Versuch, freie Flächen besser auszunutzen oder Flächennutzungen nachträglich zu verdichten. Schwierigkeiten projektübergreifender Kooperationen liegen unter anderem im Bereich der Finanzierung. Hier greift zum Teil die Förderung durch den Verband Region Stuttgart (Teilfinanzierung für die notwendige Bestandsaufnahme und Ausarbeitung von Handlungsmöglichkeiten für die langfristige Umstrukturierung). Über das Landessanierungsprogramm konnten in Einzelfällen weitere Finanzierungsmöglichkeiten akquiriert werden.

Um kleinteilige Innenentwicklungspotenziale zu mobilisieren und die von den Eigentümern des zersplitterten Grundbesitzes bislang nicht erkannten Potenziale zu mobilisieren, wird in der StadtRegion Stuttgart ein Pilotprojekt zwischen dem Grundstücksbesitzerverein Haus und Grund

sowie der Stadt Stuttgart angestrebt. Hierfür sollen zunächst für eine Aufwertung bzw. Arrondierung geeignete Grundstücke identifiziert werden. Anbieten würde sich eventuell ein Sanierungsgebiet, da dort bereits die erforderlichen Grundinformationen im Rahmen der vorbereitenden Untersuchungen erfasst werden. Möglicherweise könnte in einem solchen Pilotprojekt zukünftig der Ausgangspunkt für projektübergreifende Kooperationen liegen.

In der Region Mölln bestehen, abgesehen von der Kooperation mit der Wirtschaftsförderungsgesellschaft des Kreises Herzogtum Lauenburg mbH bei der Entwicklung und Vermarktung gewerblicher Flächen, keine institutionalisierten Kooperationen zwischen privaten und öffentlichen Akteuren, die in Bezug auf die Flächenkreislaufwirtschaft relevant wären. Bei größeren Baugebieten wird in der Stadt Mölln im Kontext städtebaulicher Verträge mit privaten Grundstückseigentümern und Erschließungsträgern zusammengearbeitet.

Von Belang für die Stadt Duisburg sind sowohl vom Land gesteuerte projektübergreifende Kooperationsformen als auch auf Duisburg selbst beschränkte Kooperationsansätze. Der 1980 als Grundstücksfonds Ruhr eingerichtete Grundstücksfonds Nordrhein-Westfalen ist als Sondervermögen des Landes organisiert und wird von der Landesentwicklungsgesellschaft Nordrhein-Westfalen als Treuhänderin verwaltet. Der Fonds gilt derzeit als ein zentrales Instrument des Landes für die Brachflächenrevitalisierung. Er verfügt derzeit über einen Bestand von 1205 Hektar, von denen 38 Hektar kurzfristig an den Markt gebracht werden sollen. Der Fonds ist in hohem Maße von Fördermittelzuflüssen abhängig, da das der Fondskonstruktion zugrunde liegende revolvierende Prinzip (laufende Erneuerung des Fondsvermögens aus Verkaufserlösen) in der Praxis nur begrenzt funktioniert. Die Portfoliostruktur des überwiegend für vormals industriell oder militärisch genutzte Großflächen eingesetzten Fonds hat sich strukturell verschlechtert. Durch verminderte Fördermittelzuflüsse ist der Fonds zudem nur noch sehr eingeschränkt in der Lage,

24 Nähere Informationen unter www.synergiepark-stuttgart.de.

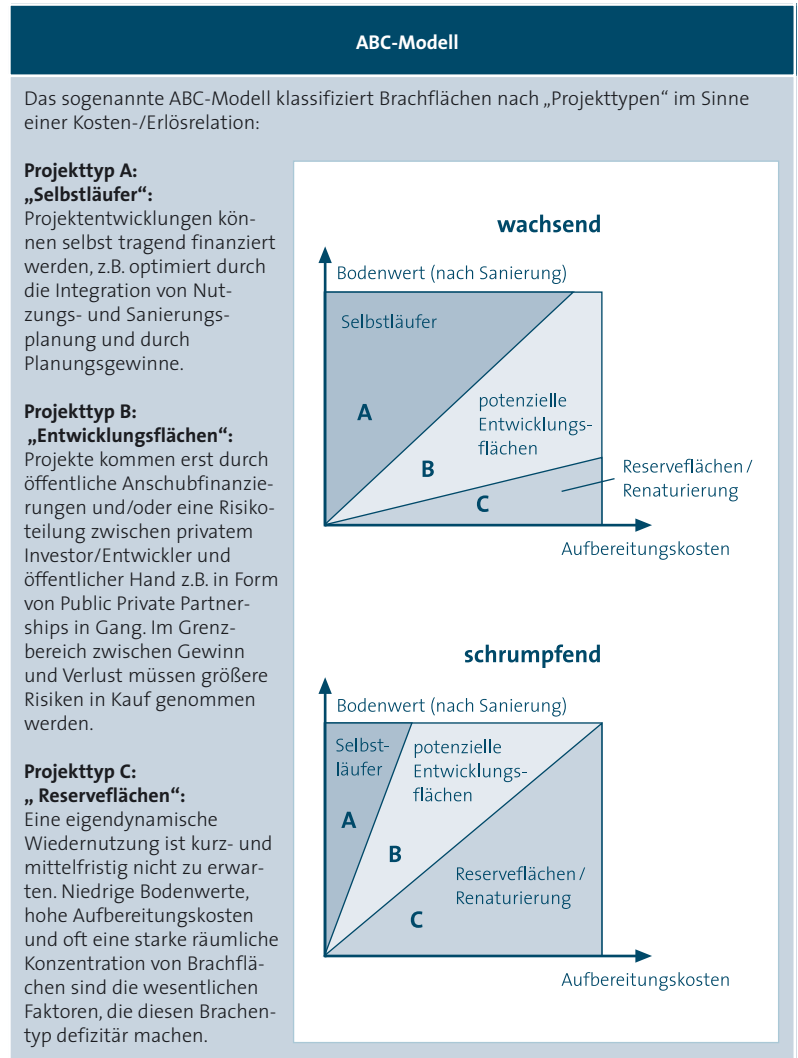
neue Flächen für die Aufbereitung zu erwerben. Nicht vom Grundstücksfonds Nordrhein-Westfalen erfasst werden kleinteilige Brachflächen in der Stadt Duisburg (z.B. ehemalige Tankstellen, kleinere Gewerbebetriebe usw.).

Insbesondere im montanindustriell geprägten Duisburger Norden können Brachflächen häufig wegen fehlender wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit der Eigentümer und wirtschaftlicher Risiken nicht revitalisiert werden. Es wird aber davon ausgegangen, dass zahlreiche Revitalisierungsprojekte, gegebenenfalls unter Einbeziehung von Fördermitteln, im Grundsatz kostendeckend realisiert werden können. Hierdurch ließe sich die bestehende Flächennachfrage nach kleinteiligen Gewerbeflächen decken, gleichzeitig könnten städtebauliche Missstände und ökologische Beeinträchtigungen beseitigt werden. Für derartige Revitalisierungsaufgaben, deren Realisierung von den Flächeneigentümern und im Regelfall auch von privaten Entwicklern nicht zu erwarten ist, wäre ein kommunal gesteuerter Zwischenerwerb mit anschließender Aufbereitung und Veräußerung ein viel versprechender Lösungsansatz.

Als projektübergreifende Kooperationsstruktur wird für die Stadt Duisburg die Einrichtung eines revolvierenden kommunalen Grundstücksfonds (oder B-Flächen-Entwicklungsfonds) zur Revitalisierung insbesondere kleinteiliger Brachflächen im Duisburger Norden vorgeschlagen²⁵. Um kleinteilige, vormalig gewerblich genutzte Flächen wieder in den Nutzungskreislauf einzugliedern und einen aktiven Beitrag zum Strukturwandel in den betreffenden Stadtteilen zu leisten, soll hiermit ein über das Einzelprojekt hinausgehendes Modell zur Aufbereitung bzw. Entwicklung und Vermarktung derartiger Flächen eingerichtet werden. Die Notwendigkeit eines B-Flächen-Entwicklungsfonds besteht aus Sicht der Stadt unter anderem für die Mobilisierung von Flächen der im Jahr 2008 bevorstehenden Schließung des Bergwerks Walsum. Die Bergwerksfläche wird weit-

²⁵ Brachflächenentwicklungsfonds waren Gegenstand der Planspiele „Neue Instrumente“, das Instrument wurde in Duisburg jedoch bereits in der ersten Planspielphase intensiv diskutiert und fand Eingang in das integrierte Handlungskonzept für eine Flächenkreislaufwirtschaft in Duisburg.

²⁶ Im Rahmen des dortmund-projects sollen unter anderem über 700 Hektar Brachflächen für eine moderne Stadtentwicklung genutzt werden, weitere Informationen: www.dortmund-project.de.



gehend durch ein Kraftwerk des Stromerzeugers STEAG nachgenutzt werden. Gleichzeitig wächst aber auf Grund des mit der Bergwerksschließung verbundenen Arbeitsplatzverlustes die Notwendigkeit zum weiteren Strukturwandel und zur Ansiedlung von kleinen und mittleren Unternehmen im Duisburger Norden. Der B-Flächen-Entwicklungsfonds soll daher Flächeneigentümer, ähnlich wie im dortmund-project²⁶, für den Strukturwandel in die Pflicht nehmen. Eine Machbar-

Abbildung 22:
ABC-Modell

Quelle:
Uwe Ferber, Finanzierung des Flächenrecyclings in Deutschland, in: Stephan Tomerius, Baldur Barczewski, Judith Knobloch und Volker Schrenk (Hrsg.), Finanzierung von Flächenrecycling, Berlin (Difumaterialien 8/2003) sowie CABERNET (Concerted Action on Brownfield and Economic Regeneration Network) (2006), homepage information, www.cabernet.org.uk.



keitsstudie könnte zunächst rechtliche Fragen und die Mitwirkungsbereitschaft potenzieller privater Partner analysieren ²⁷.

In der Planungsregion Nordthüringen liegen zahlreiche ehemalige Militärflächen, die ein Potenzial für eine regionale Flächenkreislaufwirtschaft darstellen. Der Freistaat Thüringen hat im Jahr 1994 insgesamt ca. 100 vormaligen von den sowjetischen Streitkräften genutzte Flächen in das unselbstständige Sondervermögen „WGT-Liegenschaften“ (WGT: Verwaltung und Verwertung der ehemaligen Liegenschaften der Sowjetischen Truppen) überführt, das von der Landesentwicklungsgesellschaft Thüringen betreut wird ²⁸. Das Sondervermögen bindet Fördermittel ein und wird als revolvierender Fonds geführt. Das Sondervermögen „WGT-Liegenschaften Thüringen“ hatte entsprechend den Tätigkeitsfeldern zwei getrennte Finanzbereiche: Konversion und WGT (Verwaltung und Verwertung). Es wurden von Beginn an alle Kofinanzierungsmöglichkeiten ausgeschöpft,

so z.B. GA-Mittel oder EU-Mittel aus den entsprechenden KONVER-Programmen. Aber auch andere Finanzierungsquellen wie Mittel der Bundesanstalt für Arbeit (Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen) oder auch Finanzierungsprogramme für sogenannte Strukturanpassungsmaßnahmen wurden in Anspruch genommen. Von den ursprünglich ca. 12 000 Hektar Flächen wurden bislang ca. 630 Hektar veräußert (davon 412 Hektar auf drei ehemaligen Militärflugplätzen) und weitere rund 375 Hektar erschlossen. Die Entwicklungsrelevanz der Flächen wurde durch eine Eignungsbewertung in vier Stufen eingeteilt. Ausgewählte Standorte werden als Konversionsprojekte aktiv entwickelt (20 Projekte mit insgesamt ca. 1 800 Hektar, davon vier Projekte in Nordthüringen).

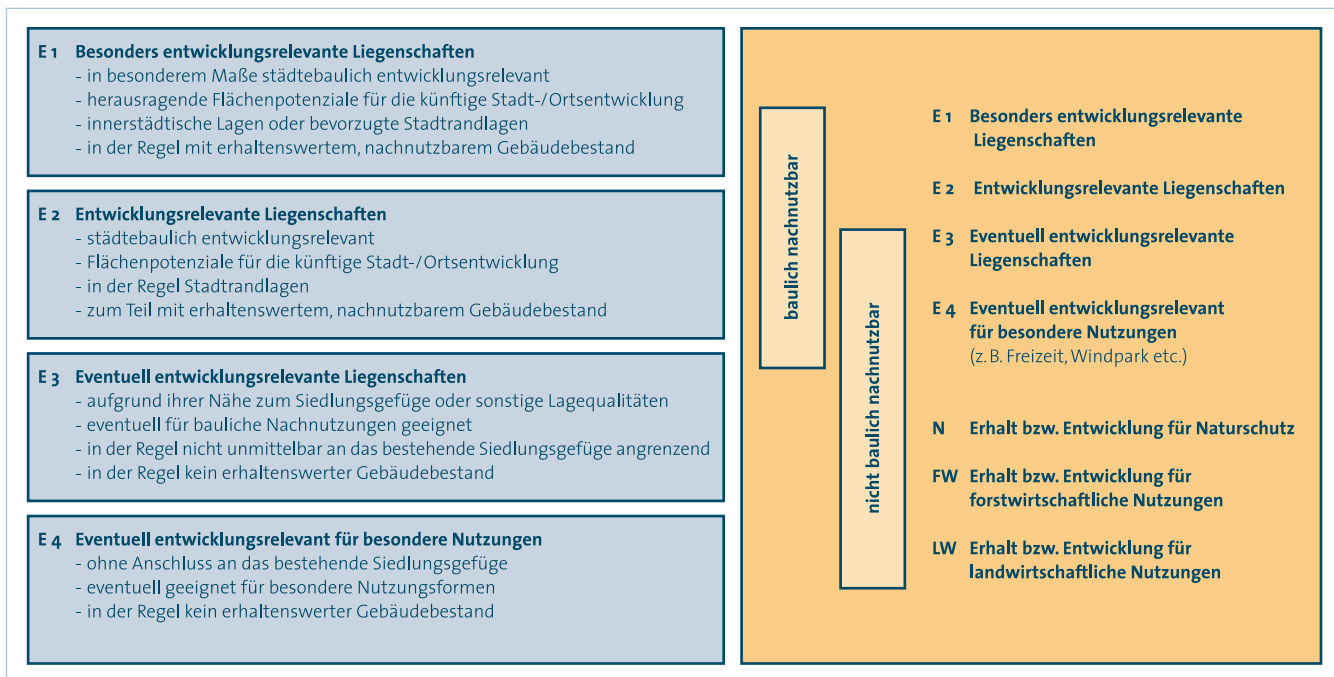
Bezogen auf das Gesamtportfolio der WGT-Liegenschaften muss davon ausgegangen werden, dass für einen erheblichen Teil der Liegenschaften des Sondervermögens insbesondere wegen ihrer

Abbildung 23:

Bewertungsschema der Entwicklungsrelevanz der Liegenschaften des Sondervermögens WGT

Quelle:

Landesentwicklungsgesellschaft Thüringen mbH, WGT-Gesamtkonzeption. Rahmenkonzeption zur zivilen Nachnutzung der ehemaligen WGT-Liegenschaften im Freistaat Thüringen, Erfurt 1997, S. 32–33.



²⁷ Vgl. auch Peter Jakubowski, *Stadtentwicklungsfonds. Diskussionsbeitrag*, Bonn 2007 (www.bbr.bund.de); Rolf Heyer, *Eckpunkte eines Konzepts für den Kommunalen Grundstücksfonds Duisburg. Ein Werkstattbericht*, ppt-Präsentation (www.bbr.bund.de); Uwe Ferber, *Kommunale Grundstücksfonds – (Haus)Aufgabe für JESSICA?*, ppt-Präsentation (www.bbr.bund.de).

²⁸ Derartiges Sondervermögen wurde auch in anderen östlichen Bundesländern gebildet.

ungünstigen Lage keine bauliche Entwicklungsperspektive besteht.

Für einen Großteil der Brachflächen in der Region Nordthüringen, insbesondere für solche in nicht zentralen Lagen, besteht mittel- und langfristig keine bauliche Nachnutzungsperspektive. Allerdings besitzen diese Flächen ein hohes Potenzial für eine dauerhafte natur- oder landschaftsbezogene Nutzung. Ein Lösungsansatz für die Mobilisierung derartiger Flächen könnte in einem öffentlich finanzierten C-Flächen-Entwicklungsfonds liegen.

Bewertung

Projektübergreifende öffentlich-private Kooperationen stellen in Abhängigkeit von Größe und Lage der zu mobilisierenden Flächen, von der Struktur der Flächeneigentümer sowie von der Dynamik der jeweiligen Bodenmärkte unterschiedliche Anforderungen.

Die Machbarkeit von Projekten des Flächenrecyclings in projektübergreifenden öffentlich-privaten Partnerschaften wird häufig durch die Bereitstellung von Förder- und Haushaltsmitteln beeinflusst. Insbesondere in strukturschwachen Regionen oder Städten mit geringer Flächennachfrage sind Flächenrecyclingprojekte in hohem Maße fördermittelabhängig. Personelle und finanzielle Ressourcen aus dem kommunalen Haushalt als Vorleistungen für die Aktivierung privaten Kapitals in Form von Grundstücken oder Investitionen sind begrenzt. Projektübergreifende öffentlich-private Kooperationen müssen im Einzelfall durch weitere finanzielle Anreize (etwa aus Landesmitteln), unter anderem für Freimachung, Klärung von Bodenverunreinigungen und Bodenordnung, unterstützt werden.

Auf Landesebene organisierte Fondsstrukturen oder Sondervermögen zur Revitalisierung großer Brachflächen erfordern erfahrungsgemäß ein hohes Maß an öffentlichen Zuschüssen. Inwieweit die wirtschaftliche Nachhaltigkeit derartiger Strukturen durch die Veräußerung des Anteils der entwicklungsfähigen Flächen gesichert ist und in welchem Maße das Flächenportfolio dadurch



langfristig gefährdet werden kann, hängt vom Grad der politischen Unterstützung sowie der effektiven Steuerung des Flächenportfolios durch den Träger ab.

Kommunale B-Flächen-Entwicklungsfonds eignen sich besonders für die Entwicklung kleinteiliger, vormals in der Regel gewerblich genutzter Flächen. In ihrer Wirkungsweise ähneln sie Flächenpools von Eigentümergemeinschaften (Kosten- und Erlösteilung nach Flächenanteilen). Mit ihnen kann es gelingen, Partialinteressen in der Standortentwicklung zugunsten einer ganzheitlichen Perspektive und Wirtschaftlichkeitsbetrachtung zurückzudrängen und großbedingte Effizienzsteigerungen zu erzielen. Dies wäre im Prinzip auch für räumlich nicht zusammenhängende Standorte möglich. Ein Problem besteht aber darin, dass gerade die Entwicklung kleinerer Brachflächen zu gewerblichen Standorten oft (und insbesondere in schrumpfenden Städten und Regionen) nur durch Fördermittel wirtschaftlich zu bewerkstelligen ist. Daher ist daran zu denken, auch nicht-gewerbliche Nachfolgenutzungen mit höheren Erlöserwartungen vorzusehen. Klärungsbedürftig sind die Aufbringung einer Sacheinlage zum Fondsstart, die institutionelle Ausgestaltung bzw. Rechtsform und die operative Steuerung bzw. Geschäftsbesorgung.

Die Einbindung privaten Kapitals in die Renaturierung von Brachflächen, die absehbar keiner baulichen Nachnutzung zugeführt werden können,

Abbildung 24:
Planspielworkshop in Nordthüringen

Quelle:
Fabian Dosch.



Abbildung 25:
Freifläche nach Wohnungsrückbau in Nordhausen

Foto:
Ariane Ruff.

erscheint insbesondere in Regionen mit strukturellen Flächenüberhängen nicht machbar. Erforderlich ist unter diesen Entwicklungskonstellationen wohl der Einsatz öffentlicher Mittel etwa in Form eines C-Flächen-Entwicklungsfonds, eines Sondervermögens oder einer Stiftung.

Grundstücksrestflächen sind besonders in nachfragestarken Regionen mit begrenztem Bestand an größeren entwicklungsfähigen Flächen in der Summe ein nicht zu unterschätzendes Flächenpotenzial. Die Aktivierung dieser Flächenpotenziale erfordert allerdings die Zusammenlegung von Flächen und damit die Kooperation zwischen mehreren Grundstückseigentümern. Diese kann in der Regel nur mit Unterstützung seitens der öffentlichen Hand gelingen, da komplizierte Planungs- und Bodenordnungsverfahren zu bewältigen sind. Andererseits müssen das Interesse und die Mitwirkungsbereitschaft der Grundstückseigentümer geweckt bzw. gewonnen werden. Zum Zweck der Information und Ansprache von Eigentümern kleinteiliger Flächen sollte eine Organisationsstruktur eingebunden werden, in der eine große Anzahl von Einzeleigentümern Mitglied ist. Hierdurch besteht die Möglichkeit der Aktivierung nicht-institutioneller Flächen-eigentümer, die in der Summe einen Großteil bislang ungenutzter oder untergenutzter Flächen in ihrem Bestand haben.

Von eher untergeordneter Bedeutung für die Flächenkreislaufwirtschaft ist die Einrichtung von Business Improvement Districts (BID) zur kleinräumigen Umfeldverbesserung²⁹. Das Instrument kann in noch funktionierenden Geschäftslagen zur Stabilisierung und Verbesserung beitragen und damit dem Entstehen nennenswerter Leerstände vorbeugen. Im Zusammenhang mit disponiblen Flächen für eine Flächenkreislaufwirtschaft ist die Relevanz von BID eher gering.

Projektübergreifende öffentlich-private Kooperationen haben enge Bezüge insbesondere zur Stadtentwicklungsplanung (räumliche und inhaltliche Ausgestaltung), zum Gewerbeflächenmanagement und zur Förderpolitik.

Fondslösungen für die Entwicklung von Brachflächen werden auch in Band 3 der Veröffentlichungsreihe „Perspektive Flächenkreislaufwirtschaft“ behandelt.

3.3.5 Rahmenvereinbarungen/ abgestimmte Strategien

Beschreibung des Instruments

Rahmenvereinbarungen und abgestimmte Strategien können zwischen Gebietskörperschaften bzw. Planungsträgern und großen Flächeneigentümern getroffen werden. Sie können z.B. Nutzungsziele und Entwicklungsprioritäten im Rahmen des Brachflächen-Portfolios, die zeitliche Steuerung der Flächenentwicklung oder den Fördermitteleinsatz regeln. Damit können sie dazu beitragen, die Planungs- und Investitionssicherheit des Flächeneigentümers wie auch die Realisierungschancen planerischer Ziele der öffentlichen Akteure zu erhöhen und den Fördermitteleinsatz zu optimieren.

Rahmenvereinbarungen bzw. abgestimmte Strategien wurden in der StadtRegion Stuttgart, in der Region Rheinhausen-Nahe und in der Stadt Duisburg geprüft.

²⁹ Näheres hierzu in: Technische Universität Berlin, Institut für Stadt- und Regionalplanung (Hrsg.), *Business Improvement Districts. Revitalisierung von Geschäftszentren durch Anwendung des nordamerikanischen Modells in Deutschland?*, bearb. von Elena Wiezorek, Berlin 2004.

Ergebnisse des Planspiels

In der Stadt Duisburg könnten Rahmenvereinbarungen mit Grundstückseigentümern grundsätzlich für die Abstimmung von Nachnutzungsoptionen und für einen Interessenausgleich zwischen Stadt und Eigentümern (Kompensationen etwa im Sinne der Akquisition einer Sacheinlage für einen Grundstücksfonds oder für die private Finanzierung von Zwischennutzungs- oder Renaturierungsvorhaben, Ausschluss von konkurrierenden Planungen) in Betracht kommen. Ein konkreter Ansatzpunkt könnte in der Abstimmung eines von der Montan-Grundstücksgesellschaft mbH (MGG) angestrebten regionalen Portfoliomanagements mit den Gebietskörperschaften liegen. Weiterhin kämen etwa die Deutsche Bahn AG bzw. die aurelis Real Estate GmbH & Co. KG als potenzielle Eigentümer in Frage (für Wohnnutzung vorgesehene ehemalige Bahnfläche Wedau mit mehr als 90 Hektar). Die für ein Portfolio von Bahnflächen in kleineren Städten in Nordrhein-Westfalen eingerichtete Bahnflächen-Entwicklungsgesellschaft (BEG) wird in diesem Zusammenhang als für den Interessenausgleich zwischen Bahn und Kommunen recht erfolgreiches Modell eingeschätzt³⁰. Bislang wurden in der Stadt Duisburg Rahmenvereinbarungen noch nicht angewendet.

In der Region Rheinhessen-Nahe werden vor allem auf militärischen Konversionsflächen von den Kommunen städtebauliche Verträge geschlossen. Da hier regelmäßig der Bund als öffentlicher Grundstückseigentümer Partner ist sowie darüber hinaus das Land Rheinland-Pfalz als Fördermittelgeber und die vom Land getragene Entwicklungsgesellschaft involviert sind, handelt es sich dabei nicht um Kooperationen mit privaten Akteuren im eigentlichen Sinne. Der Abschluss städtebaulicher Verträge war bisher vielfach schwierig und sehr zeitaufwändig, da die jeweiligen Vertragspartner unterschiedliche Zielsetzungen verfolgten. Die Kommunen wollen vor-



Abbildung 26:
Bahnfläche in Duisburg-Wedau

Quelle:
Stadt Duisburg.

rangig ihre städtebaulichen Leitziele verwirklichen, für die Landesentwicklungsgesellschaft als Flächenerwerberin stehen ökonomische Ziele im Vordergrund. Das Land als „Hauptförderer“ versucht, die Fördermittelverteilung zu optimieren, um z.B. im konkreten Fall den geplanten Erschließungsstandard (als Hauptkostenfaktor) zu reduzieren. Der Regelungsgegenstand bislang zwischen öffentlichen Akteuren getroffener Vereinbarungen dürfte sich jedoch von Rahmenvereinbarungen mit privaten Grundstückseigentümern zur Entwicklung von Bestandsflächen nicht wesentlich unterscheiden. Da in der Region Rheinhessen-Nahe bislang ganz überwiegend die Konversion von in öffentlichem Eigentum stehenden Flächen betrieben wird, fehlt es an Beispielen für Rahmenvereinbarungen mit privaten, etwa industriellen Flächeneigentümern.

In der StadtRegion Stuttgart wurde bisher keine übergreifende Rahmenvereinbarung geschlossen. Die Planspielbeteiligten würden aber z.B. eine Rahmenvereinbarung mit der Deutschen Bahn

³⁰ Vgl. Andree Haack, *Bahnflächen als Bauland für die Innenentwicklung. Mit der BEG gehen NRW und Deutsche Bahn gemeinsame Wege*, in: *Raumplanung*, Dortmund: Informationskreis für Raumplanung (2004), Nr. 112; S. 27–30; Thomas Lennertz, *Aufgaben und Erfahrungen der Bahnflächen-Entwicklungsgesellschaft Nordrhein-Westfalen*, in: *Informationen zur Raumentwicklung* (2004), Nr. 9/10, S. 593–601.

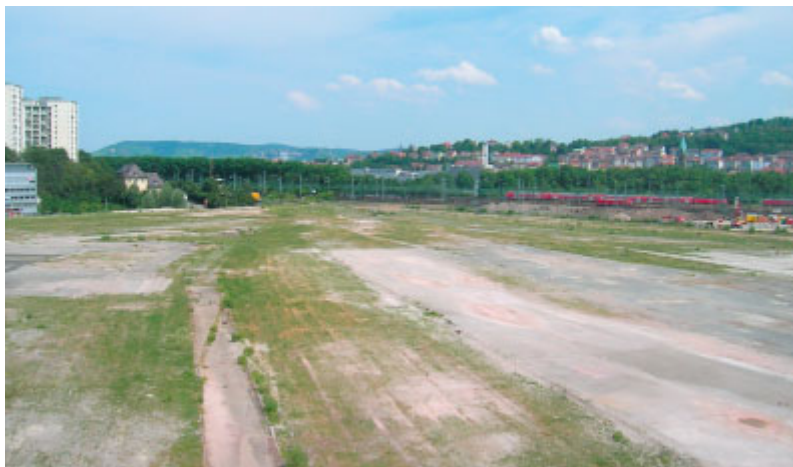


Abbildung 27:
Innerstädtische Bahn-
brache in Stuttgart

Foto:
Thomas Preuß.

AG für sinnvoll erachten, in welcher die zeitliche Abfolge der Entwicklung nicht mehr genutzter Bahnflächen und Bahngebäude koordiniert werden würde. Allerdings werden dieser Idee derzeit kaum Erfolgsaussichten eingeräumt.

Bewertung

In den Planspielregionen liegen bisher keine Erfahrungen mit abgestimmten Strategien oder Rahmenvereinbarungen zwischen Gebietskörperschaften und Flächeneigentümern vor.

Wesentliche Hindernisse in der Anwendung von Rahmenvereinbarungen oder abgestimmten Strategien für Brachflächen sind:

- ▶ politische Vorbehalte,
- ▶ Buchwerte der Flächen und daraus resultierende Erlöserwartungen auf Seiten der Eigentümer,

- ▶ unüberbrückbare unterschiedliche Nutzungsvorstellungen,
- ▶ insbesondere bei gewerblicher Folgenutzung schwierige wirtschaftliche Rahmenbedingungen des Flächenrecyclings.

Bestehen gravierende Hindernisse wie oben beschrieben, könnte auch eine Rahmenvereinbarung diese nicht überwinden.

Dem Instrument der Rahmenvereinbarung als Unterstützung für die Flächenkreislaufwirtschaft wird von den Planspielbeteiligten insgesamt eine eher geringe Bedeutung beigemessen.

3.3.6 Zwischenfazit

Der Aufgabenverteilung zwischen den Gebietskörperschaften im Sinne einer Flächenkreislaufwirtschaft wird in den Planspielregionen eine hohe Bedeutung beigemessen. Projektbezogene und projektübergreifende Kooperationen zwischen öffentlichen und privaten Akteuren besitzen auch einen hohen Stellenwert, wobei bei Ersteren weitaus mehr Erfahrungen vorliegen. Insbesondere Fonds zur Entwicklung von Brachflächen erscheinen zukünftig als ein praktikables Vorgehen bei projektübergreifenden Kooperationen. Rahmenvereinbarungen oder übergreifende Strategien zwischen Gebietskörperschaften bzw. Planungsträgern und großen Flächeneigentümern sind in den Planspielregionen nicht erprobt, gleichwohl wird in ihnen ein nennenswertes Potenzial im Hinblick auf die Flächen-

Übersicht 4:
Bewertung der potenziellen Relevanz der in den Planspielregionen geprüften Instrumente im Handlungsbereich Organisation und Kooperation durch die Planspielteilnehmerinnen und -teilnehmer

Quelle:
Deutsches Institut für Urbanistik, eigene Zusammenstellung.

Instrument	Stuttgart	Rheinessen-Nahe	Möln	Duisburg	Nordthüringen
Organisation innerhalb der Verwaltung	–	–	–	mittel	–
Aufgabenverteilung in einer stadtregionalen Flächenkreislaufwirtschaft	hoch	hoch	hoch	–	hoch
Projektbezogene Kooperation öffentlicher und privater Akteure	hoch	–	gering	hoch	mittel
Projektübergreifende Formen öffentlich-privater Kooperation	hoch	–	gering	hoch-mittel	mittel
Rahmenvereinbarungen/abgestimmte Strategien	gering	gering	–	mittel	–

kreislaufwirtschaft gesehen. Die Optimierung organisatorischer Strukturen und Abläufe zur erleichterten Entwicklung von Flächenpotenzialen erscheint, obwohl nur in Duisburg geprüft, als ein Erfolg versprechender Ansatz in Gemeinden mit einem nennenswerten Marktpotenzial.

3.4 Handlungsbereich Fördermittel und Budget

Die Aufgaben der Flächenbewirtschaftung erfordern allgemein ein erhebliches Maß öffentlichen Mitteleinsatzes. Dies betrifft die planerischen Grundlagen und die laufende Verwaltung, in besonderem Maße aber die konkreten baulichen Aktivitäten der Erschließung und Flächenaufbereitung. Insbesondere die Brachflächenrevitalisierung erfordert auf Grund spezifischer Kosten der Flächenaufbereitung häufig den Einsatz öffentlicher Mittel und ist – angesichts der strukturellen Krise der meisten öffentlichen Haushalte – damit oft nur auf Basis von Fördermitteln möglich.

Dieser Handlungsbereich beinhaltet daher zum einen das förderpolitische Instrumentarium mit Bezug zur Flächenentwicklung. Geklärt und bewertet werden sollten in den Planspielen die Verfügbarkeit und Relevanz einzelner Förderprogramme, mögliche Fehlsteuerungen, Lücken im Förderinstrumentarium und mögliche Ansätze zu einem effizienteren Fördermitteleinsatz.

Relevant sind zum anderen auch die Haushaltsmittel der Gebietskörperschaften im Hinblick auf die Komplementärfinanzierung zu Förderprogrammen sowie zu der Finanzierung des Flächenerwerbs, der Erschließung, der Planung usw. und die sich daraus ergebenden Wirkungen im Hinblick auf die Flächenkreislaufwirtschaft.

3.4.1 Förderprogramme

Beschreibung des Instruments

In den meisten Regionen können grundsätzlich Fördermittel aus verschiedenen Quellen und Programmen für bestimmte Aspekte der Flächenentwicklung beantragt und eingesetzt werden.

Nur beispielhaft seien hier der Europäische Fonds für regionale Entwicklung (EFRE – Ziel 1- oder Ziel 2-Mittel), die Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur (GA), Städtebauförderung, die Programme Soziale Stadt, URBAN, Stadtumbau und Mittel der Beschäftigungsförderung genannt.

Im Sinne einer Defizitanalyse des vorhandenen Förderinstrumentariums und Fördermitteleinsatzes sollte in den Planspielregionen geklärt werden,

- ▶ für welche Flächentypen und Nutzungen Fördermittel in der jeweiligen Planspielregion besonders relevant sind,
- ▶ ob die Fördermittel im Sinne einer Flächenkreislaufwirtschaft wirken,
- ▶ ob relevante sachliche/räumliche Lücken bzw. Defizite in der Förderkulisse bestehen und
- ▶ wie der Fördermitteleinsatz geplant und die Fördermittelakquisition organisiert werden.

Der Einsatz von Förderprogrammen wurde in allen Planspielgebieten geprüft.



Abbildung 28:
„Platz für die Marie“:
Mit EFRE-Mitteln neu
gestaltete Stadtbrache in
Berlin-Prenzlauer Berg

Foto:
Thomas Preuß.

Ergebnisse des Planspiels

Strukturförderung

Im Spektrum der Förderprogramme spielt die Strukturförderung vor allem in Nordthüringen (stellvertretend für die neuen Bundesländer) und in Duisburg (hier stellvertretend für die altindustriellen Regionen der alten Bundesländer) eine zentrale Rolle. So wird die GA „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ nicht nur für die Neuerschließung von Gewerbegebieten, sondern auch für das Brachflächenrecycling mit gewerb-



lichen Folgenutzungen eingesetzt. Probleme ergeben sich in der Finanzierung von Abbruchkosten und für innerstädtische Brachen (Mischnutzungen, Wohnen usw.), da die GA-Förderung hier nur bedingt einsetzbar ist.

Die Planspielbeteiligten gehen davon aus, dass bei der Modifizierung der Modalitäten der Strukturförderung Innenentwicklungspotenziale noch stärker genutzt werden könnten. Eine verstärkte Ausrichtung der Strukturförderung auf die Innenentwicklung hängt nach Ansicht der Planspielteilnehmerinnen und -teilnehmer aber stark vom politischen Willen ab. Eine Umschichtung von GAK-Mitteln aus der Förderung von Außenbereichsvorhaben hin zu Innenentwicklungsmaßnahmen müsste sich gegen Argumente durchsetzen, die sich auf die an den Außenbereich gerichtete Nachfrage nach Gewerbeflächen und die damit verbundene Erwartung der Ansiedlung von Arbeitsplätzen beziehen. Für erforderlich wird auch gehalten, dass die Strukturförderung in bestimmten Fällen Wohnraumnutzung bei leer stehender landwirtschaftlicher Bausubstanz als Nachnutzung finanziert. Diese Art von Um- und Nachnutzungen ist in ländlichen Räumen wie der Region Mölln aufgrund der anhaltenden Umstrukturierung von nicht unerheblicher Bedeutung.

Abbildung 29:
Reitsportgeschäft in
umgenutztem landwirt-
schaftlichem Gebäude
in Breitenfelde



Foto:
Amt Breitenfelde.

Welche Relevanz speziell EU-Strukturprogramme für die Flächenreaktivierung und damit den Freiraumschutz haben, zeigen folgende Zahlen der Stadt Duisburg: Seit Beginn der EU-Strukturförderung Ende der 80er-Jahre wurden über 800 Mio. Euro für arbeitsmarkt- und strukturpolitische Projekte bereitgestellt, davon die Hälfte aus EU-

Strukturprogrammen. Ein Großteil der eingesetzten Mittel ist in die Wiedernutzbarmachung aufgegebener Industrieflächen geflossen. Die Situation ab 2007 mit Beginn der neuen EU-Förderperiode ist allerdings noch nicht absehbar. Würden die Fördermöglichkeiten zur Übernahme unrentabler Kosten wegfallen, wäre für einen relevanten Teil der gegenwärtigen und zukünftigen Brachflächen keine Wiedernutzungsperspektive erkennbar.

Städtebauförderung

Städtebaufördermittel werden in allen Planspielregionen gemäß den Förderrichtlinien hauptsächlich für die Wohnwerterhaltung im Bestand und die In-Wert-Setzung des Wohnumfelds, in geringem Umfang aber auch für das Brachflächenrecycling eingesetzt. Die Städtebauförderung ist damit vorrangig ein Instrument der Innenentwicklung und der Schaffung von Qualitäten im bereits bebauten Bereich. Kleinteilige Rückbaumaßnahmen, Straßenbegrünungen und die Vernetzung von Freiraumelementen waren dabei immer ein wesentliches Aufgabenfeld. Darunter fällt auch die Wiederaufbereitung von Brachen für Grünflächen oder Grünverbindungen.

Die Städtebauförderungsrichtlinien werden von den Planspielbeteiligten mit Blick auf die Flächenkreislaufwirtschaft als zu starr empfunden. Sie nähmen zu wenig Bezug zu den neueren Aufgaben des Stadtumbaus und müssten dahingehend ergänzt werden, dass zum Beispiel auch Umnutzungen durch Reaktivierung brachliegender und untergenutzter Flächen bis hin zur Entsiegelung und Renaturierung von Flächen in den Mittelpunkt der Förderung gestellt werden können.

In der Programmschiene „Stadtumbau West“ liegen bisher nur in der Stadt Duisburg erste Erfahrungen vor. Angesichts voraussichtlich geringer Mittelausstattung wird das Programm hier eher als Instrument kleinteiliger Quartierserneuerung mit geringer Wirksamkeit für die Fläche eingeschätzt. Die instrumentellen Möglichkeiten, Ziele der Flächenkreislaufwirtschaft zu erreichen, werden jedoch als hoch erachtet.

Beschäftigungsförderung

Die Beschäftigungsförderung hat lediglich in Nordthüringen eine hervorgehobene Bedeutung für die Flächenkreislaufwirtschaft. Mittel der Beschäftigungsförderung werden hier im Rahmen der Brachflächenentwicklung für Aufgaben der Beräumung und Pflege, also insbesondere für unrentable Nutzungen, eingesetzt

Fördermittel für kleinteilige Innenentwicklungspotenziale

Strukturförderung sowie Städtebauförderung sind überwiegend auf die Entwicklung von größeren Brachflächen im klassischen Sinn ausgerichtet. Dies stellt für die Flächenkreislaufwirtschaft in der Region Mölln ein Problem dar, da das dortige Innenentwicklungspotenzial kleinteilig strukturiert ist (Baulücken, Nachverdichtungspotenziale) und großflächige Brachen kaum vorhanden sind. Aber auch in den anderen Regionen wurde konstatiert, dass für kleinere Nach- und Umnutzungsprojekte im Innenbereich eine geeignete Förderung fehlt und ein Zugang zu Fördermitteln für kleinteilige Innenentwicklungspotenziale eröffnet werden sollte.

Kommunale Förderprogramme

Für die Großstädte wurden in den Planspielregionen kommunale Förderprogramme oder Grundstücksfonds zur Entwicklung städtebaulich bedeutsamer Gewerbebrachen vorgeschlagen. Diese Programme sollten auf einer Untersuchung laufender und abgeschlossener Projekte auf kleinen und mittleren Brachflächen aufbauen. Gegenstand der Förderung sollten die planerische Aufbereitung durch besondere Planungsverfahren (Projektstudie, Machbarkeitsstudie, Planungsworkshop usw.) sowie Altlastenuntersuchungen sein.

In den kleineren Städten und Gemeinden wird die Ausstattung eines kommunalen Förderprogramms wegen des begrenzten Umfangs des Gemeindehaushalts in der Regel nicht möglich sein. Die erforderlichen Kooperationen zwischen

Gemeinden und Grundstückseigentümern bzw. Nutzern müssen im Einzelfall durch weitere finanzielle Anreize aus Landesmitteln unterstützt werden (unter anderem für Freimachung, Klärung von Bodenverunreinigungen und Bodenordnung).

Integrativer Förderansatz

Die Relevanz eines integrativen Förderansatzes für die Flächenkreislaufwirtschaft, bei dem EU-, Bundes- und Landesmittel in einem gemeinsamen „Topf“ gebündelt werden, wurde in der Region Mölln, der Planungsregion Nordthüringen und der Stadt Duisburg von den Planspielbeteiligten hervorgehoben. Insbesondere im Rahmen des Stadtumbaus Ost und West können durch eine Einbeziehung von Flächenrecyclingprojekten, z.B. durch eine Kopplung mit EU-Förderungen, Synergieeffekte für die Flächenkreislaufwirtschaft erwartet werden. Für die neuen Bundesländer wird vorgeschlagen, insbesondere die Ausgestaltung des operationellen Programms des Europäischen Fonds für Regionale Entwicklung, des Stadtumbau Ost sowie der Instrumente zur Beschäftigungsförderung und Entwicklung des ländlichen Raums aus der regionalen Perspektive mit dem Ziel einer Ausrichtung an Anforderungen der Flächenkreislaufwirtschaft zu bündeln. Von den Planspielteilnehmerinnen und -teilnehmern wird eine Bündelung vorhandener Fördermittel im Sinne der Flächenkreislaufwirtschaft angesichts knapper kommunaler Haushaltsmittel aber auch zur Reduzierung der erforderlichen kommunalen Eigenanteile für dringend nötig gehalten.

Bewertung

Die Planspielbeteiligten gehen übereinstimmend davon aus, dass ohne entsprechende öffentliche Förderung die Ziele einer Flächenkreislaufwirtschaft nicht zu erreichen sind. Öffentliche Mittel seien insbesondere zur Aufbereitung von vorge nutzten Standorten unverzichtbar, da die erforderlichen Investitionen für private Investoren angesichts eines hohen Angebots an Neunutzungsflächen und teilweise geringer Renditeerwartungen unattraktiv sind. Insofern wird die



Relevanz von Fördermitteln für die Flächenkreislaufwirtschaft als hoch bewertet. In strukturschwächeren Räumen mit niedrigeren Bodenwerten fällt dieser Aspekt besonders ins Gewicht, aber auch im durch hohe Preise gekennzeichneten Grundstücksmarkt in der StadtRegion Stuttgart werden Anreize für das Flächenrecycling für nötig erachtet.

Nach Einschätzung der Planspielteilnehmerinnen und -teilnehmer finden sich im Spektrum der bestehenden Förderprogramme zahlreiche Ansatzpunkte zur Initiierung einer Flächenkreislaufwirtschaft, wobei durch eine Verschiebung der Prioritäten zugunsten der Innenentwicklung und eine bessere Integration der Programme eine höhere Wirksamkeit für die Flächenkreislaufwirtschaft erlangt werden könnte. So sollten staatliche Fördermaßnahmen, wie z.B. die Städtebauförderung, in regionale Flächenmanagementansätze eingebunden werden, die gezielt die Innenentwicklung fördern. Sowohl in der Städtebauförderung, Wohnraumförderung als auch bei der Förderung des Ausbaus der wirtschaftsnahen Infrastruktur sollten die Mittel auf Innenbereichsflächen oder vorgenutzte Flächen konzentriert werden. Außerdem wird eine Förderschwerpunktsetzung im Bereich Rückbau, Zwischennutzung und Renaturierung empfohlen, private Flächen sollten explizit in diese Förderung einbezogen werden. Zudem muss auch kleineren Nach- und Umnutzungsprojekten im Innenbereich ein Zugang zu Fördermitteln eröffnet werden.

Abbildung 30:
Sporthalle als Lückenebebauung in Berlin-Prenzlauer Berg

Foto:
Thomas Preuß.



3.4.2 Bereitstellung finanzieller Ressourcen aus den Haushalten der Gebietskörperschaften

Beschreibung des Instruments

Die Steuerung der Flächenentwicklung im Sinne einer Flächenkreislaufwirtschaft erfordert den Einsatz von Eigenmitteln der Kommunen und Landkreise etwa als Eigenmittelanteile für Fördermittel, für den Erwerb, die Aufbereitung und die Erschließung von Flächen sowie für die Erarbeitung/Vergabe der erforderlichen Planungsleistungen.

Im Rahmen der Planspiele sollte geklärt werden, für welche Leistungen die Gebietskörperschaften Mittel einsetzen (können) und in wieweit die Situation der öffentlichen Haushalte die Entwicklung einer Flächenkreislaufwirtschaft erschwert. Dabei sollte geprüft werden, ob Mittel für den (Zwischen-)Erwerb von Flächen eingesetzt und welche Flächentypen dabei im Vordergrund stehen (Brachflächen, Baulücken, Bauerwartungsland, potenzielle Ausgleichsflächen usw.). Eine im Rahmen von öffentlichen Investitionsvorhaben mögliche Analyse und Transparenz von Folgekosten, insbesondere für Flächenneuausweisungen, wurde von den Planspielbeteiligten ebenfalls abgefragt.

Die Bereitstellung finanzieller Ressourcen aus den Haushalten der Gebietskörperschaften wurde in allen Planspielgebieten geprüft.

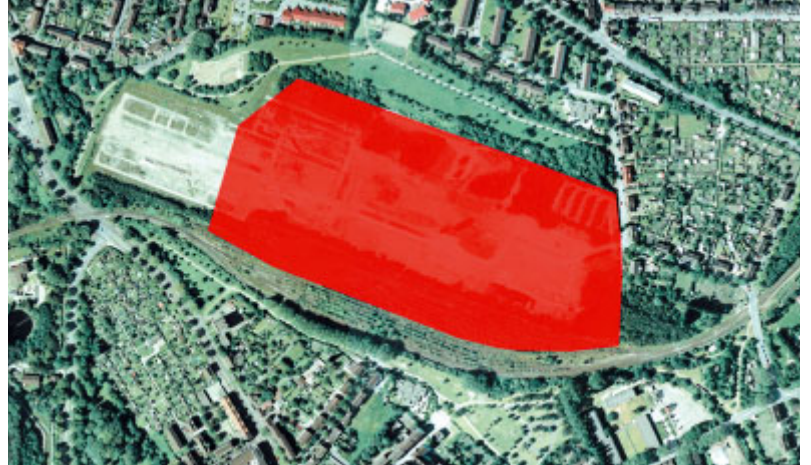
Ergebnisse des Planspiels

Die Haushaltslage der Kommunen ist in allen Planspielregionen angespannt. Entsprechend reicht das Spektrum der kommunalen Investitionen in die Flächenkreislaufwirtschaft von weitgehender Passivität (Stadt Mölln) über lediglich selektive Investitionen in Grunderwerb und einfache Flächenrecyclingmaßnahmen (ländliche Bereiche in der Region Mölln und finanzstarke Teile der Region Rheinhessen, StadtRegion Stuttgart) bis hin zu der stark von externen Fördermitteln abhängigen Bereitstellung von Kofinanzierungen für umfassende Aufgaben des Flächenrecyclings (Stadt Duisburg, Planungsregion Nordthüringen).

Die angespannte Haushaltssituation der Kommunen wirkt somit als Hemmnis der Flächenkreislaufwirtschaft.

Besonders in den mit wirtschaftlichem Strukturwandel und damit verbunden hohem Brachflächenanteil konfrontierten Regionen (Nordthüringen, Duisburg) bestehen über die (Ko-)Finanzierung städtebaulicher oder strukturpolitischer Maßnahmen (Erschließung von Altstandorten, Sanierungsgebiete) hinaus keine eigenständigen Handlungsspielräume der Kommunen. Selbst die Bereitstellung von Eigenmitteln für laufende Förderprogramme ist hier häufig nicht mehr möglich. Auch der Ankauf/Zwischenerwerb von Brachflächen ist damit allenfalls als Durchreichung bei vorhandenem Käufer möglich, zumal die Kommunalaufsicht zustimmen muss. Der vielfach in den vergangenen Jahren beschrittene Weg einer Vorfinanzierung über PPP oder über städtische Unternehmen wäre als kreditähnliches Rechtsgeschäft nicht genehmigungsfähig. Viele Kommunen müssen sich daher im Flächenrecycling gegenwärtig auf Erfassung, Information und Vermarktung beschränken.

Als herausragendes Problem bei der Bereitstellung finanzieller Ressourcen aus den kommunalen Haushalten wurden in den Planspielen zudem die hohen Preise für Grundstücke im Innenbereich benannt. Die Kommunen scheuen das finanzielle Risiko, das mit dem Erwerb von Innenentwicklungsflächen einhergeht. Hier könnte nach Ansicht der Planspielteilnehmerinnen und -teilnehmer eine Fondslösung zu einem Ausgleich zwischen den Preisen für Außen- und Innenbereichsflächen beitragen; gleichzeitig werden aber die Realisierungschancen kommunaler Fonds aus Grundstücksverkäufen eher skeptisch eingeschätzt. Daneben wurde die Variante diskutiert, die die Kommunen zwingt, Mittel für die Innenbereichsentwicklung bereit zu stellen, z.B. durch eine Verpflichtung zur Bildung von Rückstellungen. Der kommunale Widerstand gegen Zwangslösungen dürfte allerdings beträchtlich sein. Eine weniger verbindliche Variante bestünde darin, die Position „Innenbereichsentwicklung“ zumindest in den Musterhaushaltsplan aufzunehmen, um die Kommunen so zur Einplanung von Mitteln für diesen Zweck anzuregen. Diskutiert wurden außerdem landesweite Grundstücksfonds,



in denen Flächen mit hohem Potenzial die Entwicklung marktfernerer Flächen mitfinanzieren. Hierzu wurde aber angemerkt, dass so eine zusätzliche Schiene im kommunalen Finanzausgleich eröffnet und somit die Transparenz dieses Ausgleichs weiter verringert würde.

Obwohl die Herstellung von Kostentransparenz und die damit verbundene Analyse der Folgekosten von Baugebietsausweisungen übereinstimmend für sinnvoll und notwendig erachtet werden, findet eine Kalkulation der Folgekosten von Baugebietsentwicklungen in keiner der Planspielgebiete statt. Vorgebracht werden methodische Einwände, wie das Fehlen überschlägiger Verfahren mit wenigen Komponenten. Ein Problem ist aber auch, dass ein nicht unerheblicher Teil der Folgekosten (hinsichtlich Schulen, Schülerbeförderung, ÖPNV) insbesondere bei kleineren ländlichen Gemeinden häufig nicht in derjenigen Kommune anfällt, die diese Kosten verursacht. In diesen Fällen ist das Interesse an der Ermittlung von Folgekosten eher gering.

Bewertung

Auch wenn die angespannte Haushaltslage der Gemeinden kommunale Investitionen in die Flächenkreislaufwirtschaft stark erschwert, wird von den Planspielbeteiligten der Einsatz kommunaler Finanzmittel für folgende Aufgaben bzw. Maßnahmen für erforderlich gehalten:

- Sammlung von Informationen über Innenbereichspotenziale,

Abbildung 31:
Beispiel für das hohe
Brachflächenpotenzial der
Planspielstadt Duisburg:
Schacht 2/5 in Duisburg-
Marxloh

Quelle:
Stadt Duisburg.



- Aufbereitung vormals genutzter Flächen,
- Ermöglichung der Nutzung von Baulücken,
- Entwicklung und Umsetzung von Folgenutzungskonzepten,
- fachliche Unterstützung privater Grundstückseigentümer bei der Verwirklichung von Nutzungen,
- Zwischenerwerb von brachfallenden oder ungenutzten Flächen von städtebaulicher Bedeutung zur Überbrückung der Lücke zwischen Vornutzung und Erreichen der Marktfähigkeit.

3.4.3 Zwischenfazit

Die Planspielteilnehmerinnen und -teilnehmer gehen übereinstimmend davon aus, dass ohne entsprechende öffentliche Förderung die Ziele einer Flächenkreislaufwirtschaft nicht zu erreichen sind. Öffentliche Mittel seien insbesondere zur Aufbereitung von vormals genutzten Standorten unverzichtbar. Insofern wird die Relevanz von Fördermitteln für die Flächenkreislaufwirtschaft als hoch bewertet. Nach Einschätzung der Planspielbeteiligten finden sich im Spektrum der bestehenden Förderprogramme bereits zahlreiche Ansatzpunkte zur Initiierung einer Flächenkreislaufwirtschaft, wobei jedoch durch eine Verschiebung der Prioritäten zugunsten der Innenentwicklung und eine bessere Integration der Programme eine höhere Wirksamkeit für die Flächenkreislaufwirtschaft erlangt werden könnte.

Die potenzielle Bedeutung des Einsatzes von kommunalen Haushaltsmitteln für die Flächenkreislaufwirtschaft wird ebenso überwiegend als hoch erachtet. Der tatsächliche Mitteleinsatz wird jedoch durch die angespannte Haushaltslage der Gemeinden stark erschwert. Besonders in den mit wirtschaftlichem Strukturwandel kon-

frontierten Regionen bestehen über die (Ko-) Finanzierung städtebaulicher oder strukturpolitischer Maßnahmen hinaus keine eigenständigen Handlungsspielräume der Kommunen. Als herausragendes Problem bei der Bereitstellung finanzieller Ressourcen aus den kommunalen Haushalten wurden in den Planspielen zudem die hohen Preise für Grundstücke im Innenbereich benannt.

Obwohl die Herstellung von Kostentransparenz und die damit verbundene Analyse der Folgekosten von Baugebietsausweisungen übereinstimmend für sinnvoll und notwendig erachtet werden, findet eine Kalkulation der Folgekosten von Baugebietsentwicklungen in keiner der Planspielregionen statt.

3.5 Handlungsbereich Vermarktung

Die Aktivierung bzw. Nutzung von Baulandpotenzialen hängt letztlich von deren erfolgreicher Vermarktung ab. Vermarktungsaktivitäten für Bauflächen oder Bauland verstärkt auf Innenentwicklungspotenziale zu lenken und hierfür die Markttransparenz zu erhöhen kann einen Beitrag zur Flächenkreislaufwirtschaft leisten. Der Handlungsbereich umfasst Instrumente aktiver Baulandvermarktung, z.B. durch Messepräsenzen, Internetpräsentationen (häufig an Gewerbeflächen- oder Bauland-/Baulückendatenbanken gekoppelt) oder Baulandbörsen, aber auch die Vorgehensweisen bei Investorenanfragen, Ausschreibungen usw. sowie private immobilienwirtschaftliche Vermarktungsinstrumente. Während die Vermarktung gewerblicher Bauflächen dabei traditionell als Kernaufgabe der Wirtschaftsförderung angesehen wird, werden insbesondere Wohnbauflächen in stärkerem Maße auch durch die Immobilienwirtschaft an den Markt gebracht.

Übersicht 5:

Bewertung der potenziellen Relevanz der in den Planspielregionen geprüften Instrumente im Handlungsbereich Fördermittel und Budget für eine Flächenkreislaufwirtschaft durch die Planspielteilnehmerinnen und -teilnehmer

Quelle:

Deutsches Institut für Urbanistik, eigene Zusammenstellung.

Instrument	Stuttgart	Rheinessen-Nahe	Möln	Duisburg	Nordthüringen
Förderprogramme	hoch	hoch	hoch	hoch	hoch
Bereitstellung finanzieller Ressourcen aus den Haushalten der Gebietskörperschaften	hoch	hoch	hoch	mittelhoch	geringmittel

In den Planspielen wurden daher die Vermarktung durch öffentliche Akteure und die immobilienwirtschaftliche Vermarktung voneinander getrennt behandelt.

3.5.1 Vermarktung durch öffentliche Akteure

Beschreibung des Instruments

Die Analyse der bisherigen Fehlentwicklungen bei der Flächenkreislaufwirtschaft ergibt, dass ein Hauptproblem darin besteht, die Nachfrage sowohl von gewerblichen Grundstücksnachfragern als auch von privaten Grundstücksinteressenten auf Innenbereichsgrundstücke umzulenken. Daher wurde in den Planspielen getestet, ob und inwieweit bestimmte Informationen durch öffentliche Akteure die Entscheidung gewerblicher und privater Grundstücksinteressenten zugunsten von Innenbereichslagen beeinflussen können. Darüber hinaus ging es darum zu klären, auf welche Weise diese Informationen für die Nachfrager nach Grundstücken bereitgehalten oder vermittelt werden sollen, z.B. über das Internet, Kataloge, Messen, Veranstaltungen wie Bauplatzbörsen, über Multiplikatoren wie Banken oder Immobilienmakler, über Einsichtsrechte im Amt oder jährliche Berichte usw.

Vermarktungsinstrumente öffentlicher Akteure wurden in allen Planspielgebieten geprüft.

Ergebnisse des Planspiels

Mit Ausnahme der StadtRegion Stuttgart kann in keinem der Planspielgebiete auf einen die Innen- und Außenbereichsgrundstücke umfassenden Informationspool, fertige Vermarktungsmaterialien oder funktionierende Systemnetzwerke zurückgegriffen werden. In der StadtRegion Stuttgart bzw. in der Landeshauptstadt Stuttgart besteht dagegen eine Reihe von **Vermarktungsinstrumenten**, unter anderem Marktberichte und Datenbanken, die geeignet sind, Markttransparenz zu schaffen. In den übrigen Planspielgebieten beschränkt sich die Flächenvermarktung in der Hauptsache auf die Vermarktung von – zumeist im Außenbereich gelegenen – Gewerbe-

grundstücken durch die Wirtschaftsförderungen; für Wohnbauland läuft die Vermarktung vorwiegend über die direkte Ansprache durch die Kommunen. In der Stadt Mainz der Region Rheinhessen-Nahe wird darüber hinaus versucht, städtische Eigentümer, Planung und planende Verwaltung enger zu verzahnen. Gegenwärtig werden dort Nachverdichtungspotenziale systematisch erhoben; zudem betreibt die Stadt Mainz ein kommunales Portfoliomanagement (unter anderem systematische Bewertung und Priorisierung von Flächen), allerdings nur für Flächen in öffentlichem Eigentum.

Als *Hindernisse für Vermarktungsaktivitäten* wurden insbesondere benannt:

- ▶ Viele Innenbereichsflächen sind nach Ansicht der Planspielbeteiligten nicht vermarktungsfähig; dies gilt auch für Wachstumsregionen: Viele Grundstücke sind nicht freigeräumt und eventuell mit Altlasten belastet; Gebäude und Anlagen auf den Grundstücken befinden sich in einem schlechten Zustand und sind untauglich für neue Nutzungen (z.B. mehrgeschossige Maschinenbaufabriken). Darüber hinaus ist die baurechtliche Situation häufig nicht eindeutig, sind Besitzverhältnisse nicht geklärt und ist die Verkaufsbereitschaft nicht oder nur bei überzogenen Preisen gegeben.
- ▶ Anstrengungen zur Vermarktung von Wohngrundstücken im Innenbereich sind mit erheblichem Aufwand verbunden. Vor allem die notwendige Berücksichtigung der kleinteiligen Eigentümerstruktur ist mit den vorhandenen Verwaltungsressourcen nicht zu leisten. Zugleich eröffnen die kleinteiligen privaten Eigentumsverhältnisse nur wenig Spielraum, auf diese Flächen zugreifen zu können. Auch scheitert die Vermarktung häufig an der mangelhaften Information über potenzielle Grundstücke, und schließlich bestehen zudem hemmende Datenschutzvorschriften im Hinblick auf personenbezogene Detailauskünfte.

In der Konsequenz „kapitulieren“ viele Kommunalverwaltungen vor dem komplexen Aufgabenfeld, zumal die Planungsverwaltungen kaum noch für einen erforderlichen planerischen Vorlauf sorgen können. Mangelnde Sensibilisierung der städtischen Entscheidungsträger für den Nut-



zen und die Notwendigkeit der Vermarktung von Innenbereichsflächen ist die Folge. Viele Städte und Gemeinden nehmen sich dem Thema Vermarktung von Innenbereichsgrundstücken daher nicht an und sehen es als „Problem“ des Privateigentümers – nicht selten in Konkurrenz zu gemeindeeigenen Flächen auf der „grünen Wiese“.

Die Empfehlungen zur Weiterentwicklung des Vermarktungsinstrumentariums reichen von der Verbesserung der Datengrundlagen über eine modifizierte Wirtschaftsförderung bis hin zu speziellen Vermarktungsaktivitäten für kleinteilige Innenentwicklungspotenziale:

- ▶ Internetdatenbanken sollten parallel zu bestehenden verwaltungsinternen Systemen stärker als Vermarktungsinstrument für Innenbereichsgrundstücke eingesetzt werden. Allerdings stellen solche Internetdatenbanken besondere Anforderungen an die Aktualität sowie die professionelle und ansprechende Aufbereitung der Informationen. Insbesondere die erstmalige Zusammenstellung und Aufbereitung der Informationen ist sehr zeitintensiv. Darüber hinaus bedarf es einer kontinuierlichen Pflege der Daten. Hierfür müssten explizit Personalressourcen bereitgestellt werden.
- ▶ Insgesamt bedarf es nach Ansicht der Planspielteilnehmerinnen und -teilnehmer einer stärkeren Orientierung der Vermarktungsaktivitäten der Wirtschaftsförderungsgesellschaften auf eine Flächenkreislaufwirtschaft. Für Gewerbeflächen sollte eine regionale Analyse der Standortqualitäten und Marktchancen der bestehenden und geplanten Gewerbeflächen erfolgen, auf deren Basis dann Entwicklungs- und Vermarktungsaktivitäten und -prioritäten abgeleitet werden können. Dabei seien auch förderrechtliche Fragen zu berücksichtigen, die allerdings einer planvollen Raumentwicklung nicht entgegenstehen dürften.
- ▶ Die bislang vor allem auf die Präsentation von Außenbereichsgrundstücken ausgerichteten Internetauftritte der Wirtschaftsförderungsgesellschaften sollten für die Vermarktung von Innenbereichsgrundstücken weiterentwickelt werden. Neben allgemeinen Standortinformationen (z.B. Lage, Gewerbesteuerhebesatz usw.) sollte hier mit einer stark grundstücks-

orientierten Darstellung gearbeitet werden.

- ▶ Kleinteilige Innenentwicklungspotenziale benötigen eine besondere Vermarktungsstrategie. Zur Entwicklung von Nachnutzungsmöglichkeiten, mit denen private Grundstückseigentümer für eine Nachnutzung von Gewerbegrundstücken im Bestand motiviert werden können, sind z.B. Testplanungen oder Planungsworkshops zu initiieren.

Bewertung

Die Einflussnahme der öffentlichen Hand auf die Vermarktung wird zwar generell als erforderlich erachtet, aber gegenwärtig für Innenbereichsgrundstücke als wenig wirksam eingeschätzt. Nach übereinstimmender Ansicht der Planspielbeteiligten können effektive Vermarktungsstrategien nur dann greifen, wenn flächendeckende Informationen über die Innenentwicklungspotenziale, ein laufend gepflegtes Baulücken- und Brachflächenkataster sowie Informationen über minder genutzte Grundstücke vorliegen. Zusätzlich müssen personelle und finanzielle Ressourcen bereitstehen, da professionelle Vermarktung und Informationsbereitstellung für den Nachfrager schnelle Reaktionszeiten, funktionierende Netzwerke und aktuelle Datenrückgriffsmöglichkeiten erfordern. Diese Voraussetzungen sind aber in keinem der Planspielgebiete erfüllt.

3.5.2 Immobilienwirtschaftliche Vermarktung

Beschreibung des Instruments

Die Vermarktung insbesondere von Wohnbauflächen erfolgt in stärkerem Maße auch durch die Immobilienwirtschaft. Formen der Abstimmung und Kooperation zwischen den öffentlich und privat organisierten Formen der Vermarktung können dabei unter Umständen dazu beitragen, (Innenentwicklungs-)Flächen erfolgreicher an den Markt zu bringen.

Vermarktungsinstrumente der Immobilienwirtschaft wurden in der StadtRegion Stuttgart, der Region Rheinhessen-Nahe und der Stadt Duisburg geprüft.



Abbildung 32:
Erfolgreiche „Adressenentwicklung“ im Duisburger Innenhafen

Foto:
Stadt Duisburg.

Ergebnisse des Planspiels

Auch von privater Seite (Sparkassen, Banken, Makler, Architekten) werden in den Planspielgebieten nur in geringem Umfang regional gebündelte Vermarktungsaktivitäten für gewerbliche Flächen oder Wohnbauland im Innenbereich – von projektzentrierten Präsentationen auf Immobilienmessen wie der Expo Real einmal abgesehen – angeboten. Neben den schon angeführten potenziellen Belastungen von Innenentwicklungsflächen leidet die Vermarktung oft an der unzureichenden Kenntnis über die Art der Nachnutzung sowie mögliche Nachfragergruppen. Die potenzielle Zielgruppe ist – innerhalb des Revitalisierungsprozesses – erst relativ spät bekannt. Aktives und zielgerichtetes Marketing lässt sich also nur nach umfangreichen, meist zeitaufwändigen Vorarbeiten und Recherchen betreiben. Nur bei aussichtsreichen Nachnutzungsmöglichkeiten übernimmt die Immobilienwirtschaft gegebenenfalls auch die Aufbereitung (Projektentwicklung) der Flächen. Ansonsten sind Vorleistungen der Kommunen oder eventuell finanzielle Anreize erforderlich. Insofern ist ein enges Zusammenspiel zwischen Kommunen und Immobilienwirtschaft nötig, um Bestandsflächen im Innenbereich erfolgreich zu vermarkten. Als Beispiel hierfür kann die erfolgreiche „Adressenentwicklung“ im Duisburger Innenhafen, der erst nach umfangreichen öffentlichen Vorleistungen im Rahmen der IBA Emscher Park für privatwirtschaftliche Vermarktungen attraktiv wurde, angeführt werden.

Angeregt wurde in den Planspielen, über ein Web-Portal in der Region/Kommune relevante Informationen zu Baulücken/Wohnbauflächen und Marktteilnehmern zu bündeln und – analog zur Wirtschaftsförderung – auch für Wohnungsbauinvestoren zentrale Ansprechpartner für Investorenanfragen vorzusehen. Zentrale Ansprechpartner könnten im Sinne von „Fallmanagern“ hilfreich sein, während die hierarchische Verankerung der verwaltungsseitigen Projektbetreuung ausschließlich für „Leuchtturmprojekte“ in Frage komme.

Bewertung

Voraussetzung für die Vermarktungsaktivitäten der Immobilienwirtschaft ist die Vermarktungsfähigkeit der jeweiligen Fläche. Entscheidend sind deshalb die kommunalen Vorleistungen, die erst zur Vermarktungsfähigkeit von Flächen führen. Diese Vorleistungen beziehen sich unter anderem auf die Schaffung von Baurecht und auf die Baureifmachung, um derartige Flächen in einen vermarktungsfähigen Zustand zu versetzen. Vor diesem Hintergrund ist der Ruf nach der verstärkten Einbindung privaten Kapitals nach Ansicht der Planspielteilnehmerinnen und -teilnehmer zwar richtig, dessen Mobilisierung – mit Ausnahme von 1a-Lagen – aber an die genannten kommunalen Vorleistungen gekoppelt. Privates Engagement kann somit nicht die entscheidenden Akzente zugunsten einer Flächenkreislaufwirtschaft setzen.



3.5.3 Zwischenfazit

Die Einflussnahme der öffentlichen Hand auf die Vermarktung von Innenbereichsgrundstücken wird von den Planspielbeteiligten zwar generell als erforderlich und auch potenziell als mittelgradig relevant für eine Flächenkreislaufwirtschaft erachtet. Gegenwärtig wird sie aber aufgrund mangelnder Erfüllung der hierfür notwendigen Voraussetzungen (flächendeckende Informationen über Innenentwicklungsgrundstücke, Baulücken- und Brachflächenkataster, personelle und finanzielle Ressourcen) als wenig wirksam eingeschätzt.

Entscheidend für Vermarktungsaktivitäten der Immobilienwirtschaft in Hinblick auf Innenentwicklungsflächen sind nach Ansicht der Planspielteilnehmerinnen und -teilnehmer kommunale Vorleistungen, die die Flächen in einen vermarktungsfähigen Zustand versetzen. Privates Engagement könne somit nicht die entscheidenden Akzente zugunsten einer Flächenkreislaufwirtschaft setzen und wird daher auch in seiner potenziellen Wirkung für die Flächenkreislaufwirtschaft als eher wenig relevant eingeschätzt.

3.6 Handlungsbereich Anordnungen

Zum Handlungsbereich Anordnungen gehören solche Instrumente, mit denen durch ordnungsbehördliche Anordnung unmittelbar Rechtspflichten ausgelöst werden, wie z.B. durch die Anordnung eines Bau- oder Rückbaugesbotes, Satzungen zur Festlegung von Sanierungsgebieten und städtebaulichen Entwicklungsbereichen nach dem BauGB sowie die Festlegung von Schutzgebieten z.B. nach dem Naturschutzrecht. Vor allem mit dem Handlungsbereich Planung gibt es erhebliche Berührungspunkte.

3.6.1 Städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen

Beschreibung des Instruments

Die städtebauliche Entwicklungsmaßnahme kann ein geeignetes Instrumentarium zur Bewältigung großräumiger Neuordnungsmaßnahmen sein, wenn ein kooperatives Vorgehen mit den Eigentümern der Flächen nicht zu erreichen ist. Ein solches Vorgehen muss insbesondere durch qualifizierte Allgemeinwohlgründe gerechtfertigt sein. Hierzu zählt nach der beispielhaften Aufzählung im Gesetz auch die Wiedernutzung brachliegender Flächen (§ 165 Abs. 3 BauGB). Auch eine Fläche mit vorhandener Bebauung kann als städtebaulicher Entwicklungsbereich festgelegt werden, wenn die vorhandene Bebauung beseitigt und der Bereich einer grundlegend neuen städtebaulichen Entwicklung zugeführt werden soll.

Ergebnisse des Planspiels

Städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen wurden nur in zwei Regionen (StadtRegion Stuttgart und Region Rheinhessen-Nahe) und hier jeweils nur in wenigen Einzelfällen genutzt.

Dabei handelt es sich unter anderem um mehrere Konversionsflächen. Viele Kommunen hatten mit diesem Instrument noch nie etwas zu tun. Das Instrumentarium ist in der derzeitigen Ausgestaltung auf große und städtebaulich besonders bedeutsame Flächen beschränkt. Zudem ist die Anwendung des Instruments nur zulässig, wenn die angestrebten Ziele und Zwecke durch städtebauliche Verträge nicht erreicht werden können und die Eigentümer der von der Maßnahme betroffenen Grundstücke unter entsprechender Berücksichtigung des § 166 Abs. 3 Nr. 3 BauGB nicht bereit sind, ihre Grundstücke an die Gemeinde oder den von ihr beauftragten Entwicklungsträger zum ent-

Übersicht 6:

Bewertung der potenziellen Relevanz der in den Planspielregionen geprüften Instrumente im Handlungsbereich Vermarktung für eine Flächenkreislaufwirtschaft durch die Planspielteilnehmerinnen und -teilnehmer

Quelle:

Deutsches Institut für Urbanistik, eigene Zusammenstellung.

Instrument	Stuttgart	Rheinhessen-Nahe	Möln	Duisburg	Nordthüringen
Vermarktung durch öffentliche Akteure	hoch	mittel	gering	mittel	mittel
Immobilienwirtschaftliche Vermarktung	mittel	gering	–	mittel	–

wicklungsrechtlichen Eingangswert zu veräußern. Die in Betracht kommenden entsprechenden großen Areale sind mittlerweile zumindest in der Stadt Stuttgart bereits in der Entwicklung.

In einer Planspielregion wurde vorgeschlagen, die Möglichkeiten zur Einführung einer „vereinfachten städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme“ analog der vereinfachten Sanierungsmaßnahme zu prüfen. Dieser Vorschlag resultiert aus der Erwägung, dass trotz der Schaffung wirtschaftlicher Anreize und einer gezielten und intensiven Information die Grundstückseigentümer nicht immer zur Mitwirkung bereit sind. Wirtschaftliche Anreize greifen – so die Erwägung – nur dort, wo wirtschaftliches Handeln bestimmender Faktor ist. Dies sei bei der Eigentümerstruktur z.B. in der „Wohlstandsregion“ Stuttgart nicht immer zu erwarten. Zum Teil bestehen aber auch unrealistische Vorstellungen über die Wertentwicklung der brachliegenden Grundstücke. Zu prüfen wäre allerdings vorab, ob in diesen Fällen nicht auch das Baugebot ein ausreichendes Instrument zur Mobilisierung sein könnte.

Bewertung

Städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen können für große Brachflächen (z.B. Industriebrachen, Bahn-, Post- oder Konversionsflächen) ein wichtiges Instrument sein. Die meisten Brachflächen werden allerdings ohne dieses Instrument entwickelt, sodass ihm insgesamt nur eine ergänzende Funktion für die Flächenkreislaufwirtschaft zuerkannt wird.

Vorteilhaft wirkt sich das Instrumentarium immer dann aus, wenn Eigentümer kein Interesse an der Mobilisierung ihrer Grundstücke haben. Kleinteilige Mobilisierungsprobleme lassen sich derzeit allerdings nicht mit diesem Instrument lösen, da der Anwendungsbereich auf Ortsteile oder andere Teile des Gemeindegebiets mit besonderer Bedeutung für die städtebauliche Entwicklung beschränkt ist.

Ambivalent wird die in dem Instrument angelegte Nutzung der entwicklungsbedingten Bodenwertsteigerungen bewertet. Einerseits bietet diese Regelung eine Basis zur Finanzierung



von komplexen Erneuerungsaufgaben. Andererseits wird eingewandt, dass die Abschöpfung der entwicklungsbedingten Steigerungen des Grundwertes derzeit vielfach an stagnierenden Bodenpreisen scheitern würde.

Zum Teil wurde bezweifelt, dass städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen überhaupt für die Bewältigung von Schrumpfungssituationen in Betracht kommen. Tatsächlich bestehen hier keine rechtlichen Hindernisse, der Einwand zeigt aber, dass das Wissen um die Voraussetzungen und Einsatzmöglichkeiten städtebaulicher Entwicklungsmaßnahmen zum Teil gering ist.

Abbildung 33:
Städtebauliche Entwicklungsmaßnahme
„Scharnhäuser Park“
in Ostfildern

Foto:
Stadt Ostfildern, Riemann
Aero Photo.

3.6.2 Städtebauliche Sanierungsmaßnahmen

Beschreibung des Instruments

Grundsätzlich kommt bei größeren Brachflächen und/oder minder- und fehlgenutzten Flächen auch die Festlegung eines Sanierungsgebiets gemäß §136 BauGB in Betracht. Mit der Festlegung kommt das besondere sanierungsrechtliche Instrumentarium zur Anwendung (insbesondere der Genehmigungsvorbehalt und die Nutzung der sanierungsbedingten Bodenwertsteigerungen zur Finanzierung der Maßnahme).

Ergebnisse des Planspiels

Lediglich in zwei der fünf Planspielregionen wurde das Recht der Sanierungsmaßnahmen thematisiert (StadtRegion Stuttgart und Region



Rheinhausen-Nahe). Das Instrument „Sanierungsmaßnahme“ kam hier in sehr unterschiedlichen Konstellationen zum Einsatz. Im Rahmen von Sanierungsmaßnahmen wurden z.B. in der Stadt Stuttgart Ordnungsmaßnahmen und Bodensanierungen in großem Umfang durchgeführt. Auch spielt die Wiedernutzung (gewerblicher) Brachflächen in einer ganzen Reihe klassischer Sanierungsgebiete eine erhebliche Rolle für die städtebauliche Erneuerung. In der Region Rheinhausen-Nahe wird das Sanierungsrecht vor allem für die Erneuerung von Orts- und Stadtkernen mit älterer Bausubstanz genutzt. Die Ausweisung von Sanierungsgebieten wird hier als „Schlüssel zu Fördermitteln“ wahrgenommen. Dementsprechend wird die Förderung der unrentablen Kosten als bedeutsamer Effekt beschrieben. Als Problem wurde genannt, dass kleinere Gemeinden mit solchen Maßnahmen oft überfordert sind. Als besonders hilfreich für die Aktivierung der Flächen im Rahmen von Sanierungsmaßnahmen wird die Förderung von Ordnungsmaßnahmen mit bis zu 100 Prozent der Kosten angesehen.

Als eher unspezifische Empfehlung wurde darauf hingewiesen, dass Sanierungsgebiete kleinteiliger als bisher abgegrenzt werden sollten, um eine schnellere Umsetzung zu ermöglichen. Bei zu großen Gebietsabgrenzungen steigt die Problemvielfalt.

Bewertung

Die städtebauliche Sanierungsmaßnahme kann grundsätzlich einen Beitrag zur Mobilisierung von Baulücken leisten. Besonders kleinteilige Innenentwicklungspotenziale (Baulücken, Konversionsflächen und Brachen) könnten damit aktiviert werden.

Insbesondere die Förderanreize im Sanierungsgebiet können einen wichtigen Impuls zur Wiedernutzung geben. Insgesamt ist die Relevanz für den Flächenkreislauf dennoch als eher mittel einzuschätzen. Gerade in durch hohe Preise gekennzeichneten Grundstücksmärkten (z.B. StadtRegion Stuttgart) kann Flächenrecycling oft rentabel, d.h. ohne den Einsatz staatlicher Förderung durchgeführt werden.

Die gesetzlichen Regelungen werden für ausreichend erachtet. Demgegenüber werden die Vorgaben zum Einsatz von Sanierungsmitteln zum Teil als zu starr empfunden. Die Städtebauförderungsrichtlinien – so eine vorgebrachte Einschätzung – sollten zur besseren Nutzung für die Aufgaben des Stadtumbaus geändert und erweitert werden. Vor allem sollten auch Umnutzungen durch Reaktivierung brachliegender und untergenutzter Flächen bis hin zur Entsiegelung von Flächen als förderfähig anerkannt werden.

3.6.3 Baugebot

Beschreibung des Instruments

Nach § 176 BauGB kann die Gemeinde unter dort im Einzelnen geregelten Voraussetzungen ein Baugebot aussprechen. Das Baugebot kann auch im unbeplanten Innenbereich (§ 34 BauGB) genutzt werden, um unbebaute oder geringfügig bebaute Grundstücke entsprechend den baurechtlichen Vorschriften zu nutzen oder einer baulichen Nutzung zuzuführen, insbesondere zur Schließung von Baulücken.

Ergebnisse des Planspiels

Baugebote werden bisher praktisch nicht ausgesprochen. Vorrang haben kooperative Lösungen (Erörterungstermine, Beratungsgespräche und städtebauliche Verträge) mit den Grundstückseigentümern.

Allein die Androhung eines Baugebots kann Wirkung entfalten, wenngleich das potenzielle Übernahmeverlangen nach BauGB in diesem Falle wie ein Damoklesschwert über der Kommune schwebt. Grundsätzlich sind freiwillige Vereinbarungen dem Baugebot vorzuziehen, um Eigentümer nicht unnötig zu gängeln und Entschädigungsanforderungen zu vermeiden.

Die Praxis scheut den Verwaltungsaufwand und das Prozessrisiko bei der Anordnung von Baugeboten. Zudem bestehen zum Teil Vorbehalte gegen die Anordnung von Baugeboten im kommunalpolitischen Raum.

Grundlegend für die Mobilisierung von Baulücken ist ein Baulandkataster und eine daraus abgeleitete Nachverdichtungskonzeption. Nur wenn klar ist, welches Potenzial an Flächen vorhanden ist, kann eine schlüssige Konzeption erarbeitet werden, die die Absicht der Stadt zeigt und zu einer gesamtheitlichen Betrachtung und Überzeugung führt.

Bewertung

Dem Instrument Baugebot wird eine geringe bis mittlere Relevanz beigemessen, die sich darin begründet, dass auch allein die Möglichkeit der Anordnung einen Anreiz für die einvernehmliche Aktivierung von Baulücken darstellt. Die hinter der Anordnung stehende Herangehensweise wird als sehr wichtig eingeschätzt.

Ob der hohe Verwaltungsaufwand zur Aktivierung der Baulücken gerechtfertigt ist, wird in den Regionen unterschiedlich eingeschätzt. Die erheblichen Flächengewinne rechtfertigen aus der Sicht der StadtRegion Stuttgart den Verwaltungsaufwand, der mit der Aktivierung dieses über den gesamten Innenbereich verstreuten Flächenpotenzials verbunden ist. In der Region Mölln wird dies anders bewertet, weil es hier nur relativ wenige Baulücken und Brachen gibt.

Die bestehenden gesetzlichen Regelungen werden als ausreichend erachtet.

3.6.4 Rückbaugebot

Beschreibung des Instruments

Im Geltungsbereich eines Bebauungsplans kann die Gemeinde einen Eigentümer gemäß § 179 BauGB verpflichten, die Beseitigung von baulichen Anlagen im Ganzen oder teilweise zu dulden, wenn diese den Festsetzungen des Bebauungsplans nicht entsprechen und nicht an diese angepasst werden können. Dies gilt entsprechend für die sonstige Wiedernutzbarmachung von dauerhaft nicht mehr genutzten Flächen, bei denen der durch Bebauung oder Versiegelung beeinträchtigte Boden in seiner Leistungsfähig-

keit erhalten oder wieder hergestellt werden soll. Rückbau kann zudem Gegenstand von Stadtbauverträgen sein (§ 171c BauGB).

Ergebnisse des Planspiels

Das Rückbaugebot wurde nur in der Planungsregion Nordthüringen und der Stadt Duisburg geprüft. Das Gebot hat in beiden Regionen bislang keine Anwendung gefunden. Allerdings sind zahlreiche Flächen vorhanden, die im Prinzip die Tatbestandsvoraussetzungen des § 179 BauGB – insbesondere Missstände/Mängel, vernachlässigte Wohngebäude – erfüllen. Als entscheidendes Hindernis erweisen sich die Übernahme-/Entschädigungsansprüche des betroffenen Eigentümers. In der Stadt Duisburg verfolgt man einvernehmliche Lösungen und abgestimmte Verfahren. Dem Rückbaugebot kommt in diesem Zusammenhang als potenzielle „ultima ratio“ eine gewisse Bedeutung zu.

Bewertung

Insgesamt wird die Relevanz des Rückbau- und Entsiegelungsgebots nach § 179 BauGB für die Flächenkreislaufwirtschaft aktuell und potenziell als nicht gegeben eingeschätzt. Ein Vollzug des Rückbau- und Entsiegelungsgebots scheitert an der Finanzierbarkeit der Ersatzvornahme. Deshalb findet unter den gegebenen Rahmenbedingungen das Instrument keine Akzeptanz.

Es wird vorgeschlagen, eine Kostenübernahme des Eigentümers beim Rückbau- und Entsiegelungsgebot (analog zum Bergrecht) einzuführen.

3.6.5 Festlegung von Schutzgebieten nach Naturschutz- und nach Wasserhaushaltsrecht

Beschreibung des Instruments

Außerhalb des kommunalen Verantwortungsbereichs werden durch die Unterschutzstellung von Gebieten insbesondere zu Zwecken des Naturschutzes und des Wasserschutzes Regelungen getroffen, die auf die räumliche Verteilung und in



besonderen Fällen auch mittelbar auf den Umfang der Siedlungsflächenenerweiterungen Einfluss haben.

Ergebnisse des Planspiels

Einschätzungen zu diesem Punkt liegen aus der Planspielregion Mölln und aus der StadtRegion Stuttgart vor. Übereinstimmend wird bei den Schutzgebieten nach dem Naturschutzrecht ein Vollzugsdefizit beklagt. Als Gründe wurden unter anderem die mangelnde personelle Kapazität der Naturschutzbehörden, zum Teil die fehlende Unabhängigkeit der Unteren Naturschutzbehörden und die damit einhergehende faktische Benachteiligung gegenüber anderen Belangen benannt.

Für den Bereich des Wasserschutzes liegt nur eine Einschätzung aus der StadtRegion Stuttgart vor. Es wird festgestellt, dass Wasserschutzgebiete praktisch nicht festgesetzt werden, obwohl dies für die langfristige Ressourcensicherung erforderlich wäre. Zudem wird darauf hingewiesen, dass bei Aufgabe der Trinkwasserfassung durch Gemeinden zu schnell der Schutzgebietsstatus aufgehoben werde, obwohl die Wasserrahmenrichtlinie der EU ein Verschlechterungsverbot vorsieht. Hieraus resultiert die Empfehlung, die vorschnelle Aufhebung von aktuell nicht mehr genutzten Trinkwasserfassungen abzustellen.

Nicht zuletzt wegen bestehender Akzeptanzprobleme (Einschränkung der kommunalen Planungshoheit) sollte das Instrument der Unterschutzstellung nicht mit zusätzlichen Aufgaben wie Flächenkreislaufwirtschaft belastet werden, zumal Flächenkreislaufwirtschaft kein originäres Ziel von Schutzgebietsausweisungen ist. Nach ganz überwiegender Auffassung der Planspielbeteiligten in der Region Mölln und der StadtRegion Stuttgart sollte die Praxis für Befreiungen aus naturschutzrechtlichen Gebietsverordnungen nicht verschärft werden. Auch die Heranführung der Schutzgebiete bis an die geplanten Außenränder der Kommunen wird als zu weitgehend erachtet. Dies sei – so die mehrheitliche Auffassung – Aufgabe der gesamt-räumlichen Planung und nicht der Fachplanung im Bereich des Naturschutzes.

Gleichwohl werden Empfehlungen zur Verringerung der Vollzugsdefizite gegeben, die bei der Verbesserung der Personalausstattung der Naturschutzverwaltungen beginnen, die Förderung von Schutzgebieten, die Änderung der Kommunalfinanzierung sowie die bessere Ausrichtung und Durchsetzung der Regionalplanung umfassen und schließlich bei der Entwicklung übergreifender regionaler Konzeptionen zum Freiflächen-schutz in Ballungsräumen über die Ausweisung von Naturschutz-, Landschaftsschutz-, Überschwemmungs- und Wasserschutzgebieten enden.

Bewertung

Die Relevanz der Schutzgebietsfestlegungen für die quantitativen Ziele der Flächenkreislaufwirtschaft wird als gering eingeschätzt. Es wird ihnen aber eine hohe Relevanz im Rahmen der Qualitätssicherung städtischer und ländlicher Räume („Erhalt und Entwicklung qualitativ hochwertiger Freiflächen“) zugesprochen.

3.6.6 Zwischenfazit

Die Bedeutung der Instrumente im Handlungsbereich Anordnungen wird insgesamt eher als gering oder mittel im Hinblick auf das Erreichen der Ziele der Flächenkreislaufwirtschaft angesehen. Hieraus ist allerdings nicht zu schließen, dass auf diese Instrumente verzichtet werden sollte. Vor allem den städtebaulichen Sanierungsmaßnahmen und – wenn die Anwendungsvoraussetzungen vorliegen – den städtebaulichen Entwicklungsmaßnahmen kommt eine wichtige Ergänzungsfunktion zu. Diese stellt zwar nicht die zentrale Weichenstellung dar, aber einen wichtigen Baustein bei der Reaktivierung vormals baulich genutzter Bereiche. Auch das Baugebot spielt eine gewisse praktische Rolle, da es auch dort, wo es nicht zur Anwendung kommt, die Bereitschaft zur einvernehmlichen Bebauung von Baulücken erhöht. Hier wirkt allein die Möglichkeit der Anwendung dieses Instruments als Anreiz zur Mobilisierung. Demgegenüber wird dem Rückbaugebot wegen der offenen Frage der Finanzierung derzeit keine praktische Relevanz beigemessen.

Instrument	Stuttgart	Rheinhausen-Nahe	Möln	Duisburg	Nordthüringen
Städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen	mittel	keine Bewertung abgegeben	–	–	–
Städtebauliche Sanierungsmaßnahmen	mittel	mittel	–	–	–
Baugebot	mittel	–	gering	–	–
Rückbaugebot	–	–	–	gering	–
Festlegung von Schutzgebieten durch die Naturschutzbehörden	mittel	–	gering (quantitativ) hoch (qualitativ)	–	–

Übersicht 7:

Bewertung der potenziellen Relevanz der in den Planspielregionen geprüften Instrumente im Handlungsbereich Anordnungen für eine Flächenkreislaufwirtschaft durch die Planspielteilnehmerinnen und -teilnehmer

Quelle:

Deutsches Institut für Urbanistik, eigene Zusammenstellung.

sen. Um dies zu ändern, müsste das Rückbaugebot von einer Duldungspflicht zu einer Durchführungspflicht weiterentwickelt werden (vgl. hierzu Band 3).

Originäres Ziel von Schutzgebietsausweisungen ist nicht die Flächenkreislaufwirtschaft. Es wird davon abgeraten, diese Instrumente explizit als solche der Flächenkreislaufwirtschaft weiterzuentwickeln.

3.7 Querschnittsaufgabe Gender Mainstreaming

Beschreibung der Querschnittsaufgabe

Mit Inkrafttreten des Amsterdamer Vertrages am 1. Mai 1999 sind die Mitgliedstaaten der EU verpflichtet, nach Artikel 2 und Artikel 3 Abs. 2 des EG-Vertrages eine aktive und integrierte Gleichstellungspolitik im Sinne des Gender Mainstreaming (GM) zu betreiben. Gender Mainstreaming bedeutet – in der Definition des Europarates – die Reorganisation, Verbesserung, Entwicklung und Evaluation von Entscheidungsprozessen in allen

Politik- und Arbeitsbereichen einer Organisation mit dem Ziel, in alle Entscheidungsprozesse die Perspektive des Geschlechterverhältnisses einzubeziehen und alle Entscheidungsprozesse für die Gleichstellung der Geschlechter nutzbar zu machen. Als verpflichtende Querschnittsaufgabe der Bundesregierung ist Gender Mainstreaming gemäß der gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (§ 2 GGO) seit 2000 in allen Ressorts der Bundesregierung umzusetzen. Die Integration von Gender Mainstreaming im ExWoSt-Forschungsfeld „Fläche im Kreis“ erfolgte über zwei Anknüpfungspunkte: die inhaltliche Dimension der Flächenpolitik sowie Prozesse und Verfahren für eine systematische Verankerung von Gender Mainstreaming in den Ansätzen der Flächenpolitik³¹.

Die grundsätzlichen Zielformulierungen der Flächenkreislaufwirtschaft, so auch das Ziel einer Reduzierung der Flächeninanspruchnahme auf 30 Hektar pro Tag, weisen enge Verbindungslinien zu den Zielsetzungen der Geschlechtergerechtigkeit auf. Eine konsequente Flächenkreislaufwirtschaft fördert durch die Ziele Innenentwicklung vor Außenentwicklung, Stabilisierung der Sied-

³¹ Zur Steuerung von Flächennutzungen und Gestaltung von Raum siehe unter anderem Christine Bauhardt und Ruth Becker (Hrsg.) (1999), *Durch die Wand! Feministische Konzepte zur Raumentwicklung*, Pfaffenweiler; Stephanie Bock und Heidrun Hubenthal (Hrsg.) (1999), *Zurück oder Vor? 1978–1998. Dokumentation der 4. Planerinnentagung in Kassel (Arbeitsberichte des Fachbereichs Stadt- und Landschaftsplanung der Gesamthochschule Kassel, H. 135)*; Christine Gröger (2000), *Nachhaltige Raumentwicklung und Gender-Planning. Das Beispiel der Regionalplanung beim Verband Region Stuttgart, Dortmund (Dortmunder Beiträge zur Raumentwicklung, Bd. 104)*.



Abbildung 34:
Kurze Wege, Individualität
und qualitätsvolle Dichte:
Ausbau von Nebengebäuden
in gründerzeitlicher
Blockbebauung in Berlin-
Prenzlauer Berg

Foto:
Thomas Preuß.

lungsdichte, Erhöhung des Angebots an qualitativ hochwertigen flächensparenden Wohnbauformen und langfristige Sicherung der Infrastrukturleistungen die kompakte und nutzungsgemischte Stadt, eine langjährige Forderung von Gender-Expertinnen und -Experten in der Planung. Eine konsequente Umsetzung der Flächenkreislaufpolitik berücksichtigt somit in weiten Teilen Gender-Kriterien. Dies betrifft vor allem die räumliche Integration von Erwerbs- und Versorgungsarbeit und die „Stadt/Region der kurzen Wege“, in der ein Angebot an wohnortnahen Arbeitsplätzen vorhanden sein sollte³².

Die Querschnittsaufgabe Gender Mainstreaming wurde in den Planspielen zur Flächenkreislaufwirtschaft ausschließlich in der Planspielregion Stuttgart betrachtet³³. Sie war dort kein originä-

rer Bestandteil des Arbeitsprogramms, sondern wurde im Projektverlauf in Form einer Expertise untersucht³⁴. Darin wurden am Beispiel der Planspielregion Stuttgart gender-relevante Handlungsbereiche präzisiert und flächenpolitische Instrumente unter dem Aspekt der Chancengleichheit geprüft, die in abschließende Empfehlungen mündeten.

Bereits zu Beginn des ExWoSt-Forschungsfelds „Fläche im Kreis“ wurde im Jahr 2004 eine Expertise über die Verknüpfung von Gender Mainstreaming und Flächenpolitik erarbeitet³⁵.

Ergebnisse der Untersuchungen

Eine der Hauptursachen für den anhaltenden Flächenverbrauch der vergangenen Jahrzehnte ist der Zuwachs an Siedlungsfläche durch Wohnungsbau. Auch wenn sich die Zuwachsdynamik in den letzten Jahren abgeschwächt hat, sind Suburbanisierungsprozesse – verbunden mit dem Wunsch nach einem „Wohnen im Grünen“ – sowie die steigende Anzahl von Ein- und Zweipersonenhaushalten und die damit verbundene kontinuierliche Zunahme des durchschnittlichen Wohnflächenverbrauchs pro Person wichtige Ursachen für diese Entwicklung. Fläche stellt ähnlich wie Einkommen, Vermögen und Zeit eine wichtige Ressource dar, die zwischen gesellschaftlichen Gruppen unterschiedlich verteilt ist und deren Verfügbarkeit auch nach Geschlechtern differenziert ist. Zwar können spezifische gender-relevante Aspekte der Flächennutzung angesichts

³² Siehe auch: Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.), Städtebau für Frauen und Männer. Das Forschungsfeld „Gender Mainstreaming“ im Experimentellen Wohnungs- und Städtebau, bearb. von Büro für integrierte Planung, Deutsches Institut für Urbanistik, Plan-Werk-Stadt, Uta Bauer, Stephanie Bock, Ulrike Meyer, Heike Wohltmann, Eckhard Bergmann, Brigitte Adam, Bonn 2006 (BBR-Reihe „Werkstatt: Praxis“, Heft 44); Deutsches Institut für Urbanistik (Hrsg.), Gender Mainstreaming in der Bauleitplanung. Eine Handreichung mit Checklisten, bearb. von Uta Bauer, Stephanie Bock, Ulrike Meyer, Heike Wohltmann, Berlin 2007.

³³ In der Region Stuttgart kann auf die Ergebnisse zahlreicher Studien und Analysen des Verbands Region Stuttgart zu Gender-Aspekten in der Regionalplanung, der Nahversorgung, der Regionalverkehrsplanung und der Wirtschaftsförderung zurückgegriffen werden. Seit 2002 fließt die Strategie des Gender Mainstreaming in die Arbeit des Verbands ein, sodass die Voraussetzungen zur Umsetzung von GM sowohl inhaltlich als auch organisatorisch gegeben sind.

³⁴ Uta Bauer, Gender Mainstreaming in der Flächenkreislaufwirtschaft am Beispiel der StadtRegion Stuttgart (Expertise), hrsg. vom Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR), Bonn 2006.

³⁵ Stephanie Bock, Gender Mainstreaming in der Flächenpolitik (Expertise), hrsg. vom Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR), Bonn 2004/2006.

der vorhandenen Datenlage nur sehr allgemein formuliert werden³⁶, dennoch zeigen sich bereits auf dieser eher allgemeinen Ebene gender-spezifische Aspekte.

Nachweisbar ist, dass die beiden flächenpolitisch relevanten gesellschaftlichen Trends der Alterung und Individualisierung mit den Geschlechterrollen und deren Wandel verbunden sind. So kann der hohe Anteil allein lebender älterer Frauen zwar auch mit der höheren Lebenserwartung von Frauen begründet werden. Zusätzlich zeigt sich jedoch, dass im Unterschied zu älteren Frauen – sie leben eher allein – ein Großteil der älteren Männer in Paarbeziehungen mit Partnerinnen lebt³⁷. Das bedeutet, dass die Alterung der Gesellschaft auch weiterhin mit einer deutlich wachsenden Zahl allein wohnender älterer Frauen verbunden sein wird. Die Auswertung ausgewählter Datensätze des Mikrozensus³⁸, des SOEP (sozio-ökonomischer Panel) und des EVS³⁹ zeigt zudem, dass Frauen in Einpersonenhaushalten nicht nur im Durchschnitt häufiger in eigenen Wohnungen oder Häusern wohnen, sondern auch bei den Mieterhaushalten über überdurchschnittlich mehr Wohnfläche als vergleichbare männliche Einpersonenhaushalte verfügen. Dies könnte dahingehend interpretiert werden, dass Frauen das Wohnen höher bewerten und sich bei vergleichbarem Einkommen mehr Wohnfläche leisten.

Weitere Auswirkungen auf den Flächenverbrauch sind zu erwarten, wenn sich die These bestätigt, dass ein wachsender Anteil älterer, allein wohnender Frauen nicht in den infrastrukturell schlecht erschlossenen suburbanen „Familienhäusern“ bleiben, sondern in die innerstädtischen Quartiere zurückziehen wird. Dieser Trend verstärkt sich zudem, wenn auch Familien mit Kindern zunehmend innerstädtische Gebiete und die Kernstadt als Wohnstandort vorziehen. Zu erwarten ist dann eine Nachfragesteigerung nach



Abbildung 35:
Neubau von sogenannten Townhouses in Braun-schweig: Familien ziehen zunehmend innerstädtische Gebiete und die Kernstadt als Wohnstandort vor

Foto:
Gregor Jekel.

familien- und altengerechten Wohnangeboten in den Innenstädten.

In den Diskussionen mit den Akteuren der Stadt-Region Stuttgart wurden drei konkrete Maßnahmen aus dem in der ersten Planspielphase entwickelten integrierten Handlungskonzept für eine stadtreionale Flächenkreislaufwirtschaft ausgewählt, in denen vielfältige Möglichkeiten bestehen, die anzusprechenden Zielgruppen zu präzisieren und neue Beratungsangebote einzurichten.

► Informationsoffensive

Durch eine Informationsoffensive sollen die Potenziale, Vorteile und Chancen der vorrangigen Innenentwicklung zielgruppengerecht aufgearbeitet und vermittelt werden. Die Kampagne richtet sich an drei Akteursgruppen: kommunale/regionale Entscheidungsträger, Grundstückseigentümer sowie Bauwillige oder Wohnungssuchende.

³⁶ Vgl. Uta Bauer u.a., *Erfordernisse der Umsetzung akteursorientierter Beratung*, in: Jens-Martin Gutsche und Eckhard Kutter (Hrsg.), *Mobilität in Stadtregionen*, Berlin 2006, S. 127–147.

³⁷ Statistisches Bundesamt, *Leben und Arbeiten in Deutschland. Ergebnisse des Mikrozensus 2004*, Bonn 2005.

³⁸ Statistisches Bundesamt, *Mikrozensus 2002, Sonderauswertung, Karlsruhe sowie Berechnungen des BBR*.

³⁹ Statistisches Bundesamt, *Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 2003 (EVS), Karlsruhe sowie Berechnungen des BBR*.



► **Kompetenzstelle Innenentwicklung**

Durch die Einrichtung einer Kompetenzstelle Innenentwicklung sollen insbesondere kleine Gemeinden bei der Umsetzung von Vorhaben zur Mobilisierung von Innenentwicklungspotenzialen unterstützt und beraten werden. Informationen zum zielgruppenspezifischen Wohnnachfrageverhalten sollen integriert werden. Die zweistufigen Beratungsangebote sollen sich an die Gemeinden, an Immobilien-eigentümer und Wohnungsnachfragende richten. Eine regional agierende Kompetenzstelle unterstützt in erster Linie Gemeinden bei Fragen der Innenentwicklung, in den einzelnen Gemeinden werden Immobilienanbieter/ Wohnnachfrager im Rahmen verschiedener niedrigschwelliger und zielgruppenbezogener Leistungen (Wohnstandortberatung, Unterstützung von altengerechten Wohnprojekten, Kosten-Nutzen-Beratung verschiedener Wohnformen, Wohnungstauschbörse) beraten.

► **Mobilisierung kleinteiliger Flächenpotenziale**

Im Rahmen eines kooperativen Pilotprojekts zwischen der Landeshauptstadt Stuttgart und dem Grundstücksbesitzerverein Haus und Grund e.V. sollen kleinteilige Flächenpotenziale arrondiert und für eine bauliche Nutzung mobilisiert werden. Hierfür sind aufgrund der spezifischen Eigentumsstrukturen entsprechende Kontakt- und Beratungsangebote notwendig. Wichtig sind persönliche und vertrauensbildende Maßnahmen.

Abbildung 36:

Neues Wohnen für verschiedene Nutzer- und Bewohnergruppen auf altem Fabrikgelände in Stuttgart-Ost

Foto:

Thomas Preuß.



Bewertung

Bei der Prüfung der im Rahmen der Planspiele vor Ort bearbeiteten Instrumente wurde in erster Linie ein Bezug zu den Instrumenten der Status-quo-Planspielphase hergestellt. Dabei zeigte sich, dass sich die Gewichtung der Instrumente insgesamt verschiebt und diese erweitert werden müssten. Wenn es zutrifft, dass die Wohn- und Lebensqualität in den Kernstädten erheblichen Einfluss auf die Standortentscheidungen privater Haushalte haben und ein Teil des wachsenden Flächenverbrauchs in einer ineffektiven Nutzung des Bestands (z.B. alte Menschen in zu großen Wohnungen) begründet liegt, ist aus der Gender-Perspektive das Ziel des nachfragegerechten Bestandsmanagements stärker zu gewichten und mit geeigneten Instrumenten umzusetzen. Neben diesem Hinweis auf die Ergänzung der vorhandenen Instrumente führte die Prüfung der weiteren Instrumente zu den im Folgenden dargestellten Ergebnissen.

Planungsrechtliche Instrumente

Durch die weitgehende Übereinstimmung der Ziele der Flächenkreislaufwirtschaft und einer gleichstellungsorientierten Planungspolitik ist eine Stärkung planungsrechtlicher Instrumente aus Gender-Perspektive zu begrüßen. Kritisiert werden müssen hier vielmehr in der Regel Vollzugsdefizite. Weiterer Handlungsbedarf ist vor allem in Regionen mit hohem Nachfragedruck und den damit verbundenen marktbedingten Verdrängungseffekten erkennbar. Hier ist auf eine gerechte Verteilung der Flächennutzungen, z.B. gegen eine Verdrängung von preiswertem Wohnraum, sowie auf eine Sicherung der Wohnqualitäten (Freiräume) für bestimmte Zielgruppen, unter anderem ältere Menschen, Familien, Versorgende, Kinder, zu achten. Planerischer Handlungsbedarf liegt darüber hinaus in der Anpassung bestimmter Siedlungsgebiete an die Bedarfe einer alternativen Bewohnerschaft. Dies betrifft einerseits die Identifizierung von Wohngebieten/Baugrundstücken mit „Verjüngungspotenzial“, andererseits Wohngebiete mit Potenzial für ergänzende altengerechte Wohn- und Infrastrukturangebote. Um entsprechende Investitionen lenken zu können,

ist über die Ausweisung von „Gebieten mit besonderem demografischem Handlungsbedarf“ nachzudenken.

Informatorische Instrumente

Informatorische Instrumente haben aus Gender-Perspektive einen hohen Stellenwert. Hier ist zunächst ein erheblicher Nachholbedarf in einer verbesserten Kostentransparenz für die Flächen-nachfrager (Haushalte) festzustellen. Informatorische Instrumente sollten deshalb stärker auf die Nachfrageseite des Wohnens fokussiert und um lebensphasenbezogene und zielgruppenspezifisch aufgearbeitete Angebote ergänzt werden. Dazu gehören beispielsweise Informationen zur voraussichtlichen Wertentwicklung von Immobilien, die unter anderem nach verschiedenen Lagemerkmalen und den erwarteten Mobilitätsfolgekosten verschiedener Standorte (Anschaffung eines Zweitwagens, Treibstoffkosten, Zeitaufwand) differenziert werden sollten⁴⁰. Diese Informationen könnten für eine regionale Wohnstandortberatung, die unter anderem zu Wohnangeboten für spezifische Lebenslagen, zur Tragfähigkeit eines Standorts in verschiedenen Lebensphasen, zu Folgekosten für den einzelnen Haushalt beraten sollten, zielgruppenbezogen aufgearbeitet werden⁴¹. Beratungs- und Informationsangebote für Immobilien-/Wohnnachfrager sollten unabhängig sein und durch Multiplikatoren wie Bausparkassen, Zeitungen usw. unterstützt werden.

Kooperative Instrumente

Ein nachfrageorientiertes Bestandsmanagement erfordert in der Regel eine projektbezogene Kooperation öffentlicher und privater Akteure, da die Abstimmung von entsprechenden Wohnangeboten, der jeweiligen Infrastrukturausstattung sowie der Wohnumfeldgestaltung im Vorder-



grund steht. Gefragt sind deshalb projektbezogene Kooperationen von Wohnungsanbietern/Projektentwicklern/Projektträgern und Interessenverbänden mit den Kommunen.

Abbildung 37:
Neubau eines Senioren-
pflegeheims in der Braun-
schweiger Innenstadt

Foto:
Gregor Jekel.

Vermarktungsinstrumente

Für Instrumente zur Vermarktung von Wohnbauflächen oder Wohnobjekten durch öffentliche oder private Akteure sind die jeweiligen Zielgruppen zu differenzieren. Angesichts der hohen Zahl älterer und alleinstehender Grundstückseigentümerinnen ist zu prüfen, ob mit den „klassischen“ Vermarktungsinstrumenten zur Mobilisierung von Innenbereichsflächen (unter anderem Datenbanken, Internetpräsenz, Maklerangebote) diese Zielgruppe ausreichend erreicht werden kann. Diesbezüglich waren sich die Planspielteilnehmerinnen und -teilnehmer der StadtRegion Stuttgart einig, dass es für die Ansprache von älteren Immobilien-eigentümerinnen passender vertrauensbildender Maßnahmen und niedrigschwelliger Angebote durch die geeigneten Personen bedarf.

Die Analyse ausgewählter Instrumente der Flächenkreislaufwirtschaft konnte die Wirkungen der Maßnahmen auf verschiedene Zielgruppen

⁴⁰ Naturschutzbund Deutschland e.V. (Hrsg.), *Die Kosten des Bauens auf der grünen Wiese. Hohe Mobilitätskosten und sinkende Wiederverkaufswerte*, NABU-Aktion „Nachbar Natur“, Newsletter Living 2010, o.O., o.J. (www.nabu.de/mo1/mo1_01/01587.html).

⁴¹ Vgl. Uta Bauer u.a., *Erfordernisse der Umsetzung akteursorientierter Beratung*, in: Jens-Martin Gutsche und Eckhard Kutter (Hrsg.), *Mobilität in Stadtregionen*, Berlin 2006, S. 127–147.



aufzeigen und damit deutlich machen, dass die Maßnahmen der Flächenkreislaufwirtschaft mit einer Integration von Gender Mainstreaming zielgenauer ausgerichtet werden können und sich ihre Erfolgsaussichten in der Folge deutlich verbessern.

3.8 Gesamtschau der Bewertungen aus den Planspielregionen im Planspiel Status quo

In der Übersicht 8 sind die von den Planspielbeteiligten in den fünf Planspielregionen abgegebe-

nen Voten zur potenziellen Relevanz bestehender Instrumente für eine Flächenkreislaufwirtschaft zusammengefasst. Hierbei ist zu beachten, dass die Voten die Mehrheitsmeinung der Planspielteilnehmerinnen und -teilnehmer darstellen, wobei jede/jeder Einzelne aus dem Blickwinkel der konkreten kommunalen oder regionalen Rahmenbedingungen und Problemlagen geurteilt hat. Weiterhin ist darauf hinzuweisen, dass die Planspielbeteiligten nach der **potenziellen** Relevanz gefragt wurden. Dies impliziert, dass bei einigen Instrumenten die darin liegenden Handlungsmöglichkeiten und Gestaltungsspielräume bislang nicht ausgeschöpft wurden.

Übersicht 8:

Bewertung der potenziellen Relevanz der im Planspiel I (Status quo) geprüften Instrumente einer Flächenkreislaufwirtschaft durch die Planspielteilnehmerinnen und -teilnehmer

Instrument	Stuttgart	Rheinhausen-Nahe	Möln	Duisburg	Nordthüringen
1. Planung					
1.1 Regionalpläne	hoch	hoch	hoch	–	mittel-hoch
1.2 Interkommunale Planungen	hoch	hoch	hoch	–	–
1.3 Beeinflussung des Flächenverbrauchs bei der Aufstellung von Flächennutzungsplänen	hoch	–	–	mittel-hoch	–
1.4 Ermittlung des Flächenbedarfs	hoch	hoch	hoch	gering-hoch	mittel-hoch
1.5 Stadtumbaukonzepte	–	–	–	hoch	hoch
1.6 Sonstige Quartiers- und Standortplanungen	hoch	hoch	mittel	–	–
1.7 Beeinflussung des Flächenverbrauchs bei der Aufstellung von Bebauungsplänen	gering	mittel	mittel	gering	gering
1.8 Konzepte für Kompensationsflächen (Flächen für Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen), Kompensationsflächen- und Kompensationsmaßnahmenpools	mittel	gering (quantitativ) mittel (qualitativ)	–	–	gering
1.9 Befristung von Nutzungsmöglichkeiten	mittel	–	–	gering-mittel	–
1.10 Zwischennutzungen	–	–	–	mittel	mittel-hoch
1.11 Renaturierung	–	gering	–	mittel	hoch

Fortsetzung

Instrument	Stuttgart	Rheinessen-Nahe	Möln	Duisburg	Nordthüringen
2. Information					
2.1 Informatorische Instrumente zur Beeinflussung der Grundstückseigentümer	mittel	gering	mittel	mittel	–
2.2 Informatorische Instrumente zur Beeinflussung flächenpolitischer Entscheidungen in Kommunalpolitik und Verwaltung	hoch	hoch	hoch	–	mittel
2.3 Bodenpolitischer Grundsatzbeschluss	hoch	hoch	mittel	mittel	–
3. Organisation und Kooperation					
3.1 Organisation innerhalb der Verwaltung	–	–	–	mittel	–
3.2 Aufgabenverteilung in einer stadtreionalen Flächenkreislaufwirtschaft	hoch	hoch	hoch	–	hoch
3.3 Projektbezogene Kooperation öffentlicher und privater Akteure	hoch	–	gering	hoch	mittel
3.4 Projektübergreifende Formen öffentlich-privater Kooperation	hoch	–	gering	hoch-mittel	mittel
3.5 Rahmenvereinbarungen/abgestimmte Strategien	gering	gering	–	mittel	–
4. Fördermittel und Budget					
4.1 Förderprogramme	hoch	hoch	hoch	hoch	hoch
4.2 Bereitstellung finanzieller Ressourcen aus den Haushalten der Gebietskörperschaften	hoch	hoch	hoch	mittel-hoch	gering-mittel
5. Vermarktung					
5.1 Vermarktung durch öffentliche Akteure	hoch	mittel	gering	mittel	mittel
5.2 Immobilienwirtschaftliche Vermarktung	mittel	gering	–	mittel	–
6. Anordnungen					
6.1 Städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen	mittel	keine Bewertung abgegeben	–	–	–



Fortsetzung

Instrument	Stuttgart	Rheinessen-Nahe	Möln	Duisburg	Nord-thüringen
6.2 Städtebauliche Sanierungsmaßnahmen	mittel	mittel	–	–	–
6.3 Baugebot	mittel	–	gering	–	–
6.4 Rückbaugebot	–	–	–	gering	–
6.5 Festlegung von Schutzgebieten durch die Naturschutzbehörden	mittel	–	gering (quantitativ) gering (qualitativ)	–	–

Quelle:
Deutsches Institut für
Urbanistik, eigene
Zusammenstellung.

Handlungsbereich Planung: Generell lässt sich feststellen, dass insbesondere den Instrumenten der räumlichen Planung in allen Regionen ein hoher bis mittlerer Stellenwert beigemessen wird. Dies betrifft die interkommunale Planung, die Regionalplanung, die Flächennutzungs- und Bebauungsplanung, aber auch die informellen (interkommunalen) Planungen und die Stadtumbaukonzepte. Hierzu ist anzumerken, dass eingedenk der bisher eher eingeschränkten Wirkung der Regional- und Bauleitplanung im Hinblick auf eine Verringerung der Flächeninanspruchnahme

gerade hier ein noch zu wenig ausgeschöpftes Potenzial gesehen wird. Zwischennutzungen werden in den schrumpfenden Regionen als ein bedeutendes Instrument betrachtet. Konzepte für Kompensationsflächen und die Befristung von Nutzungsmöglichkeiten werden dagegen als eher nachrangig im Sinne der Flächenkreislaufwirtschaft erachtet. Generell ist zu beachten, dass in den Planspielen überdurchschnittlich viele Personen aus Planungsabteilungen vertreten waren, was auf eine besondere Affinität für planerische Instrumente schließen lässt.

Abbildung 38:
Zwischennutzung:
Beach-Bar in Berlin

Foto:
Thomas Preuß.



Handlungsbereich Information: Diesem Handlungsbereich wird eine hohe bis mittlere Bedeutung beigemessen, in erster Linie den flächen(verbrauchs)bezogenen informatorischen Instrumenten für Kommunalpolitik und -verwaltung⁴². Auch die Bedeutung der bodenpolitischen Grundsatzbeschlüsse wird im Schnitt als hoch bis mittel eingestuft. Beide Instrumente gelten jedoch generell als eher unterentwickelt bzw. selten angewandt. An den Voten lässt sich in jedem Fall die Erwartung ablesen, dass Flächennutzungsentscheidungen in den Gebietskörperschaften zukünftig stärker in Kenntnis und unter Beachtung der Bestandsflächenpotenziale und der Folgekosten von Flächenneuausweisungen auf der „grünen Wiese“ getroffen werden sollten. Informatorische Instrumente für Grundstückseigentümer werden in ihrer Relevanz für eine Flächenkreislaufwirtschaft niedriger eingestuft, gleichwohl wird auch

⁴² Kosten-Nutzen-Aspekte wurden als Prüfgegenstand im Planspiel II („Neue Instrumente“) intensiv untersucht.

hier Aufklärungsbedarf in Bezug auf die Folgekosten der Flächeninanspruchnahme konstatiert.

Handlungsbereich Organisation und Kooperation:

In diesem Handlungsbereich wurden recht differenzierte Einschätzungen abgegeben. Zudem liegen bei einzelnen Instrumenten in den Planspielregionen geringe oder keine Erfahrungen vor. Organisatorische Veränderungen innerhalb der Verwaltung wurden nur in Duisburg näher am Beispiel des in den vergangenen Jahren erfolgreichen Behördenengineerings für eine Revitalisierung von Brachflächen untersucht. Der Aufgabenverteilung im Interesse einer besseren Steuerung der Flächeninanspruchnahme zwischen den Gebietskörperschaften wird in allen Planspielregionen eine hohe Bedeutung beigemessen. Allerdings wird konstatiert, dass hierfür lange Diskussions- und Veränderungsprozesse in den Regionen erforderlich sind, bevor ein vergleichsweise „hartes“ Thema wie die abgestimmte bzw. reduzierte Flächeninanspruchnahme mit Hilfe einer angepassten Aufgabenverteilung bearbeitet werden kann (Problem: bisher nicht erkennbare/erkannte Win-win-Konstellationen). Projektbezogene und projektübergreifende Kooperationen zwischen öffentlichen und privaten Akteuren besitzen auch einen hohen Stellenwert, wobei mit Ersteren weitaus mehr Erfahrungen vorliegen. Insbesondere Fonds zur Entwicklung von Brachflächen (B-Flächenfonds zur Mobilisierung von Brachen für eine bauliche Nachnutzung, C-Flächenfonds für die Unterhaltung mittel- bis langfristig baulich nicht nutzbarer Flächen mit der Perspektive der Entlassung aus dem Nutzungskreislauf) erscheinen zukünftig als ein praktikables Vorgehen bei projektübergreifenden Kooperationen. Rahmenvereinbarungen bzw. übergreifende Strategien zwischen Gebietskörperschaften oder Planungsträgern und großen Flächeneigentümern sind in den Planspielregionen nicht erprobt: Gleichwohl wird, z.B. unter Verweis auf einzelne erfolgreiche Kooperationsansätze zwischen DB AG und Kommunen, darin ein nennenswertes Potenzial im Hinblick auf die Flächenkreislaufwirtschaft gesehen.



Abbildung 39:
Instrumentenbewertung
im Planspiel in Mölln

Foto:
Stephanie Bock.

Handlungsbereich Fördermittel und Budget: Dieser Handlungsbereich hat in allen Planspielregionen erwartungsgemäß einen hohen Stellenwert. Die Planspielteilnehmerinnen und -teilnehmer schätzen ein, dass die bundespolitischen Ziele einer Flächenkreislaufwirtschaft auf der kommunalen und regionalen Ebene nur mit entsprechender öffentlicher Förderung zu erreichen sind⁴³. Bestehende Förderprogramme seien stärker zugunsten der Innenentwicklung auszurichten, um eine höhere Wirksamkeit für die Flächenkreislaufwirtschaft zu erreichen. Ebenso wird der Einsatz von kommunalen Haushaltsmitteln als eine wesentliche Stellschraube für eine Entwicklung hin zur Flächenkreislaufwirtschaft gesehen. Hier besteht ein Spannungsfeld zwischen dem oftmals artikulierten Zwang zur Flächenneuausweisung zur Generierung kommunaler Einnahmen und der eingeschränkten finanziellen und personellen Fähigkeit vieler Kommunen zur Entwicklung bzw. (Ko-)Finanzierung städtebaulich bedeutsamer Vorhaben im Innenbereich. Eine enge inhaltliche Verknüpfung besteht zum Handlungsbereich „Information“ im Zusammenhang mit der überwiegend für sinnvoll und notwendig erachteten Kalkulation der Folgekosten von Baugebietsentwicklungen.

Handlungsbereich Vermarktung: Von mittlerer Relevanz für eine Flächenkreislaufwirtschaft ist nach Einschätzung der Planspielregionen die Einflussnahme der öffentlichen Hand auf die Ver-

⁴³ Möglichkeiten der Gegenfinanzierung von öffentlichen Förderanreizen durch Abgaben- oder Umlagenlösungen waren Gegenstand des Planspiels II („Neue Instrumente“).



Abbildung 40:
*Instrumentenbewertung
im Planspiel in Rhein-
hessen-Nahe*

Foto:
Thomas Preuß.



markung von Innenbereichsgrundstücken. Allerdings wird ein großer Nachholbedarf bei der Schaffung von Voraussetzungen für eine derartige Vermarktung konstatiert, z.B. bei der vollständigen Erfassung der Innenentwicklungsgrundstücke, bei Baulücken- und Brachflächenkatastern sowie in der Bereitstellung personeller und finanzieller Ressourcen. Von eher geringer Bedeutung erscheinen den Planspielbeteiligten die Vermarktungsaktivitäten der Immobilienwirtschaft im Hinblick auf Innenentwicklungsflächen. Die ent-

scheidenden Akzente müsse die öffentliche Hand setzen, indem sie mit entsprechenden kommunalen Vorleistungen die betreffenden Flächen in einen vermarktungsfähigen Zustand versetzt.

Handlungsbereich Anordnungen: Die Bedeutung der Instrumente in diesem Handlungsbereich wird zwar insgesamt eher als gering oder mittel im Hinblick auf eine Flächenkreislaufwirtschaft bewertet, jedoch besitzen städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen und städtebauliche Sanierungsmaßnahmen eine wichtige Ergänzungsfunktion in Bezug auf die Revitalisierung vormals baulich genutzter Bereiche. Das Baugebot spielt insofern eine gewisse Rolle, als es auch dort, wo es nicht zur Anwendung kommt, die Bereitschaft zur einvernehmlichen Bebauung von Baulücken erhöht. Das Rückbaugebot besitzt wegen der offenen Frage der Finanzierung derzeit keine praktische Relevanz⁴⁴. Schutzgebietsausweisungen zielen nicht unmittelbar auf Belange der Flächenkreislaufwirtschaft ab und gelten daher in diesem Zusammenhang als eher nachrangig.

44 Möglichkeiten der Finanzierung des Rückbaus durch Einführung einer hierauf bezogenen Versicherung oder Rücklage waren Gegenstand des Planspiels II („Neue Instrumente“).

4. Bewertung der Planspiel- ergebnisse zu den bestehenden Instrumenten

*Thomas Preuß, Stephanie Bock, Christa Böhme, Arno Bunzel,
Uwe Ferber, Ariane Ruff*

- 4.1 Bewertungskriterien
- 4.2 Handlungsbereich Planung
- 4.3 Handlungsbereich Information
- 4.4 Handlungsbereich Organisation und Kooperation
- 4.5 Handlungsbereich Fördermittel und Budget
- 4.6 Handlungsbereich Vermarktung
- 4.7 Handlungsbereich Anordnungen



Nachdem in Kapitel 3 die Ergebnisse der Planspiele zur Anwendung von bestehenden Instrumenten sowie die daraus resultierenden Einschätzungen der Planspielteilnehmerinnen und -teilnehmer dargestellt wurden, werden in diesem Kapitel die Planspielergebnisse zu den geprüften Instrumenten durch die Forschungsgruppe bewertet. Die Querschnittsaufgabe Gender Mainstreaming wird in diesem Zusammenhang nicht betrachtet, da sie kein Prüfungsgegenstand in den Planspielen war.

4.1 Bewertungskriterien

Zur Bewertung der bestehenden Instrumente in Bezug auf ihre Eignung für die Erreichung der Ziele der Flächenkreislaufwirtschaft werden vor allem folgende Kriterien herangezogen: Effektivität, Effizienz, administrative Praktikabilität und Systemkonformität.

Das Kriterium **Effektivität** beschreibt, in welchem Grad die gesetzten Ziele tatsächlich erreicht werden. Hierzu haben die Planspielteilnehmerinnen und -teilnehmer Einschätzungen gegeben, auf denen bei der nachfolgenden Bewertung aufgebaut wird.

Die **Effizienz** als gesamtwirtschaftliches Kriterium konnte durch die Planspielbeteiligten nur schwer beurteilt werden. Dies liegt unter anderem daran, dass sich die beruflichen Hintergründe der Planspielteilnehmerinnen und -teilnehmer überwiegend den Planungsdisziplinen zuordnen lassen und kaum Ökonomen an den Planspielen beteiligt waren. Aber auch generell ist die Planspielmethodik wenig geeignet, Ergebnisse zur Beurteilung der gesamtwirtschaftlichen Effizienz von Instrumenten zu generieren. Denn Planspiele zielen darauf ab, konkrete einzelfallbezogene Anwendungsfälle durchzuspielen, von denen aus erst Generalisierungen zu prüfen sind.

Die große Stärke von Planspielen besteht darin, dass sie umsetzungsorientiert fragen können, welche Anforderungen an die zielgerechte Ausgestaltung und Anwendung eines entsprechenden Instruments zu stellen sind. Damit prüfen die Planspielbeteiligten, ob die Instrumente aus ihrer

Sicht praktikabel sind (**administrative Praktikabilität**). Um dies beurteilen zu können, greifen sie häufig auch auf Ko-Experten aus ihren Verwaltungen oder Einrichtungen zurück.

Umsetzungsprobleme entstehen häufig aufgrund unzureichender **Systemkonformität**. Es ist möglich, dass bestimmte Instrumente mit anderen bestehenden Anreizen in Konflikt geraten. Insofern ist darauf zu achten, dass sich Instrumente so in das bestehende System von Anreizen einfügen, dass für die Normadressaten ebenso wie für die Normadministratoren keine unüberwindlichen Widersprüche entstehen.

Weiterhin werden im Einzelfall wichtige umsetzungsrelevante Faktoren wie mögliche (soziale, ökonomische) Nebeneffekte, rechtliche Restriktionen, Akzeptanzfragen, förderliche oder hinderliche Faktoren und Fragen der Finanzierbarkeit in die Bewertungen einbezogen. Hiermit sollen eventuell zu erwartende Verteilungsprobleme und Widerstände bei der weiteren Ausgestaltung bestehender Instrumente erfasst werden.

4.2 Handlungsbereich Planung

In diesem Handlungsbereich wurden folgende Einzelinstrumente geprüft:

- ▶ 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.

Das Zielerreichungspotenzial der **Regionalplanung** ist als hoch zu bewerten, die Möglichkeiten zur Festlegung verbindlicher Ziele der Flächen-

inanspruchnahme variieren aber zwischen den Bundesländern (rechtliche Restriktionen, Landesplanungsgesetze). Bezogen auf die Flächensparziele des Bundes ist der faktische Beitrag der Regionalplanung aktuell jedoch als gering zu bewerten. Die Effizienz des Instruments erscheint somit eher begrenzt. Die Regionalplanung ist ein seit Jahrzehnten praktiziertes (und finanziertes) Planungsinstrument, das jedoch im Falle von Bestrebungen zur Begrenzung von Flächenausweisungen bei den Gemeinden auf erhebliche Widerstände stößt. Bei einer wirksamen Begrenzung der Flächeninanspruchnahme durch die Regionalplanung (Verknappung) wäre eine Erhöhung der Baulandpreise zu erwarten, verbunden mit Verteilungsproblemen zwischen Gemeinden mit mehr bzw. mit weniger Flächenausweisungen. Damit verknüpft wären ebenso Verteilungsprobleme zwischen privaten Flächennachfragern. Es ist von einer geringen Akzeptanz einer stringent steuernden Regionalplanung bei kommunalen und regionalen Entscheidungsträgern sowie bei privaten Flächennutzern auszugehen. Auf der Ebene des Bundes sind in Bezug auf die Regionalplanung keine fördernden oder hinderlichen Faktoren ermittelbar. Allerdings könnten mit der Föderalismusreform gravierende Veränderungen in der Praxis der Regionalplanung einhergehen. Die Regionalplanung weist enge instrumentelle Verknüpfungen mit möglichen neuen Instrumenten wie etwa den handelbaren Flächenausweisungsrechten oder der Neuausweisungsumlage/-abgabe auf.

Interkommunale Planungen könnten ihr Zielerreichungspotenzial primär im Kontext abgestimmter Flächennutzungen in Stadt-Umland-Situationen entfalten. Jedoch fehlen derzeit die finanziellen Anreize für einen Ausgleich von Lasten und Nutzen der Flächenausweisungen. Die Effizienz des Instruments erscheint somit eher begrenzt. Die gesetzlichen und administrativen Grundlagen für interkommunale Planungen sind gegeben. Wie bei einer stringenten Regionalplanung wäre auch bei interkommunalen Planungen mit dem Ziel der Flächenverknappung eine Erhöhung der Baulandpreise zu erwarten, verbunden mit Verteilungsproblemen zwischen Gemeinden mit mehr bzw. mit weniger Flächenausweisungen sowie zwischen privaten Flächennachfragern. Die

Akzeptanz interkommunaler Planungen hängt ab vom Grad ihrer Verbindlichkeit und den von ihr ausgehenden Einschränkungen der Siedlungsflächeninanspruchnahme. Die Einflussnahme seitens Bund und Ländern erscheint, abgesehen von Modellvorhaben, aktuell eher gering. Hinsichtlich der Finanzierbarkeit der interkommunalen Planung an sich sind keine finanziellen Restriktionen erkennbar. Steuerungserfordernisse bzw. -möglichkeiten durch interkommunale Planungen sind eng mit dem Steuerungsgrad der Regionalplanung bzw. mit Anreizen seitens der Regionalplanung verknüpft.

Flächennutzungspläne könnten insbesondere bei einer bedarfsgerechten, an realistischen Bedarfsprognosen orientierten Flächenausweisung bzw. durch die Rücknahme von vormaligen Flächenausweisungen im Zuge der Neuaufstellung den Flächenverbrauch im Sinne der flächenpolitischen Ziele des Bundes beeinflussen. Allerdings fehlen, abgesehen von Gemeinden mit deutlichen Schrumpfungstendenzen, hierfür die Anreize. Ebenso mangelt es vielerorts an realistischen Bedarfsprognosen sowie an einer angemessenen Berücksichtigung der Potenziale im Bestand. Die Effizienz des Instruments erscheint somit eher begrenzt. Ähnliches gilt für regionale Flächennutzungspläne, die mangels tragfähiger Methoden des Lasten-Nutzen-Ausgleichs bislang keine echte Alternative im Sinn der Flächenkreislaufwirtschaft darstellen. Wie bei einer stringenten Regional- oder interkommunalen Planung wäre auch bei Flächennutzungsplänen mit dem Ziel der Flächenverknappung eine Erhöhung der Baulandpreise zu erwarten, insbesondere wenn benachbarte Gemeinden mit einer ebenso restriktiven Planung agieren. Andernfalls müsste eine Gemeinde, die eine restriktive Flächennutzungsplanung im Alleingang betreibt, mit einer Abwanderung von Flächennachfragern in angebotsstarke Gemeinden rechnen. An der Systemkonformität bestehen keine Zweifel. Die Akzeptanz der Flächennutzungsplanung scheint generell gegeben, zumal nach bisheriger Praxis während der Geltungsdauer der Planung zahlreiche Änderungen vorgenommen werden können. Dies kann sich jedoch ändern, sofern der Grad der Verbindlichkeit im Sinne einer durch die Flächennutzungsplanung vorgezeich-



neten Einschränkung der Siedlungsflächeninanspruchnahme steigt. Die Einflussnahme seitens Bund und Ländern erscheint aktuell eher gering. Hinsichtlich der Finanzierbarkeit der Flächennutzungsplanung sind keine Restriktionen erkennbar.

Die **Ermittlung des Flächenbedarfs** auf Grundlage von Bevölkerungs- und Wirtschaftsprognosen und von Flächenpotenzialerfassungen im Bestand sowie durch verbindliche Festlegungen zum Eigenbedarf und zur Anrechnung von Potenzialflächen kann effektiv im Sinne einer Erreichung der flächenpolitischen Ziele wirken. Allerdings wird dieses Potenzial aufgrund begrenzter Verbindlichkeit, fehlender einheitlicher Standards und interpretationsfähiger Ausgestaltung von Flächenbedarfsermittlungen nicht ausgeschöpft. Wirksam werden diese Mängel durch die auf den Flächenbedarfsprognosen basierenden regionalen, interkommunalen oder kommunalen Planungen. Die Effizienz der gegenwärtigen Flächenbedarfsermittlung erscheint somit eher begrenzt. Flächenbedarfsprognosen und Erfassungen von Flächenpotenzialen im Bestand werden flächendeckend praktiziert und sind auch systemkonform. Problematisch hingegen ist der vielerorts zu verzeichnende Mangel an Verbindlichkeit und Einheitlichkeit. Der kommunalpolitisch vorhandene Wunsch nach Einwohnerwachstum und Unternehmensansiedlung bzw. -erhalt führt, in Verbindung mit der interkommunalen Konkurrenz, oft zu eher großzügigen Annahmen und Prognosen. Rückzugs- oder Schrumpfungsentwicklungen werden ungern akzeptiert. Die Einflussnahme seitens Bund und Ländern erscheint hier aktuell eher gering. Der Bund sollte jedoch die Einführung fachlich verbindlicher Standards unterstützen.

Stadtumbaukonzepte stellen ein effektives Instrument im Sinne der Flächenkreislaufwirtschaft dar, da sie aufgrund ihrer starken Umsetzungsorientierung und ihres integrativen Charakters direkt zur In-Wert-Setzung von mindergenutzten bzw. brachgefallenen Wohn- und Gewerbeimmobilien beitragen. Auf ihrer Grundlage werden häufig sowohl qualitative als auch quantitative flächenpolitische Ziele erreicht. Die Wirkung des Instruments ist beschränkt auf Stadtumbaugebiete nach §§171a-d BauGB. Die Effizienz von

Stadtumbaumaßnahmen erscheint schwer messbar, da sowohl von öffentlicher und privater Seite eingesetzte Mittel als auch kurz-, mittel- und langfristig vermiedene Mehrkosten eingerechnet werden müssten. Nach mehrjähriger Praxis des Stadtumbaus in Ost- und Westdeutschland kann das Instrument als praktikabel und systemkonform gelten. Förderanreize sorgen für eine hohe Akzeptanz des Stadtumbaus in Verwaltung und Politik der betroffenen Kommunen. Auf Seiten betroffener Immobilieneigentümer und -nutzer beeinflussen die finanzielle Tragfähigkeit sowie der zu erwartende Zugewinn an Standort-, Wohn-, Aufenthalts- und Lebensqualität die Akzeptanz des Stadtumbaus. Bund und Länder fördern den Stadtumbau mit finanziellen Mitteln sowie mit begleitender Beratung und Forschung.

Sonstige Quartiers- und Standortplanungen können effektiv im Sinne der flächenpolitischen Ziele wirken, wenn sie konsequent in kommunale Strategien für die Entwicklung von Innenbereichsflächen eingebettet sind. In diesem Fall kann unter der Voraussetzung einer gewissen Flächennachfrage auch mit effizienten Flächenentwicklungen gerechnet werden. Informelle Planungen u.a. für Brachflächen oder Baulücken sind praktikabel und systemkonform, bedürfen jedoch der Moderation und Begleitung durch die Verwaltung. Eine Einflussnahme seitens Bund und Ländern erscheint, abgesehen von Modellvorhaben, eher gering. Widerstände bestehen eher von Seiten von Grundstückseigentümern, die relevante Flächen nicht veräußern wollen oder unrealistische Erlösvorstellungen haben.

Der Flächenverbrauch kann bei der **Aufstellung von Bebauungsplänen** effektiv im Sinne der Flächenkreislaufwirtschaft gesteuert werden, wenn bereits im Rahmen der vorbereitenden Bauleitplanung die Flächenausweisung deutlich begrenzt wird bzw. wenn hohe Bodenpreise zum sparsamen Umgang mit Fläche zwingen. Eine Mobilisierung von Flächen wird nicht regelmäßig durch die bloße Aufstellung eines Flächennutzungsplans erreicht. Somit ist die Effizienz von Bebauungsplänen im Sinne einer Flächenkreislaufwirtschaft an verschiedene Voraussetzungen gebunden. Restriktive Dichtevorgaben sind zwar rechtlich möglich, erscheinen aber nur dort

durchsetzbar, wo aufgrund von Flächenknappheit keine Ausweichmöglichkeiten in gering verdichtete Baugebiete bestehen. Die Akzeptanz hoher Dichten im Ein- und Zweifamilienhausbau erscheint, abgesehen von Hochpreisregionen, eher gering. Eine Einflussnahme seitens Bund und Ländern ist, abgesehen von Modellvorhaben, nicht erkennbar.

Konzepte für **Kompensationsflächen (Flächen für Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen) sowie Kompensationsflächen- und Kompensationsmaßnahmenpools** sind als wenig effektiv im Sinne der Ziele der Flächenkreislaufwirtschaft zu bewerten, da ihnen stets eine Flächeninanspruchnahme vorausgegangen ist. Zudem wird meist keine 100-prozentige Kompensation bezogen auf das Schutzgut Boden erreicht. Die Bündelung von Kompensationsleistungen in Pools wirkt effizient im Hinblick auf die Organisation und Durchführung von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen. Das Instrument ist sowohl praktikabel als auch systemkonform. Die Akzeptanz von Konzepten für Kompensationsflächen ist ebenso wie die Akzeptanz der naturschutzfachlichen Eingriffsregelung bei betroffenen Investoren eher gering. Das gilt auch für die Landwirtschaft, wenn eine hohe Dynamik der Flächeninanspruchnahme zum Entzug landwirtschaftlicher Fläche sowohl durch die Bebauung an sich als auch durch die Flächenbedarfe für Kompensationsmaßnahmen führt. Eine Einflussnahme seitens Bund und Ländern ist nicht erkennbar.

Die **Befristung von Nutzungsmöglichkeiten** ist als wenig effektiv im Sinne der Flächenkreislaufwirtschaft zu bewerten, da dieses Instrument nur in Einzelfällen Anwendung findet. Eine Effizienz ist insoweit gegeben, als befristete Nutzungen zumeist mit der Beseitigung von Gebäuden und Anlagen enden und somit keine Folgekosten für die öffentliche Hand entstehen. Mangels Fallhäufigkeit können kaum Aussagen zur Akzeptanz des Instruments getroffen werden.

Zwischennutzungen für öffentliches oder privates Grün können in schrumpfenden Regionen ein effektives Instrument im Sinne der Flächenkreislaufwirtschaft sein. Ansonsten ist deren Effektivität als eher gering einzuschätzen. Im Vergleich zu anderen pla-

nungs- oder ordnungsrechtlichen Instrumenten ist die Effizienz von Zwischennutzungen relativ hoch. Zwischennutzungen sind systemkonform und praktikabel, zum Teil in Form von Modellvorhaben etabliert. Die Akzeptanz von Zwischennutzungen ist in Schrumpfungsregionen vergleichsweise hoch. Die Förderfähigkeit von Zwischennutzungen, u.a. auch der Unterhaltung, ist eingeschränkt. Aufgrund des vergleichsweise geringen Finanzbedarfs könnten Programme des Bundes und der Länder zu einer Ausweitung freiraumbezogener Zwischennutzungen beitragen. Eine Einflussnahme seitens Bund und Ländern erfolgte bisher im Rahmen von Modellvorhaben. Es bestehen enge Interdependenzen zum Stadtumbau.

Renaturierungen können insbesondere in Schrumpfungsregionen als effektives Instrument der Flächenkreislaufwirtschaft eingesetzt werden. Die Effizienz von Renaturierungsmaßnahmen variiert in Abhängigkeit von deren Ausgestaltung bzw. Aufwand. Renaturierungen sind sowohl systemkonform als auch praktikabel. In dem Maße, wie Renaturierungen zur dauerhaften Entlassung von Flächen aus einem Zyklus baulicher Nutzung führen, kann von ihnen eine gewisse Marktregulierung ausgehen. Restriktionen von Seiten der Flächeneigentümer, die bislang häufig eine Renaturierung vormals baulich genutzter Areale behindern (z.B. Buchwerte, Schuldenlasten usw.), erscheinen lösbar. Als problematisch erweist sich eher die Finanzierung von Renaturierungsmaßnahmen, da nennenswerte kommunale Eigenanteile meist nicht aufgebracht werden können. Es bestehen enge instrumentelle Interdependenzen zu Finanzierungsinstrumenten bzw. zu Eingriffsregelung/Pools für Kompensationsflächen und -maßnahmen.

4.3 Handlungsbereich Information

In diesem Handlungsbereich wurden folgende Einzelinstrumente geprüft:

- ▶ informatorische Instrumente zur Beeinflussung der Grundstückseigentümer,
- ▶ informatorische Instrumente zur Beeinflussung flächenpolitischer Entscheidungen in Kommunalpolitik und -verwaltung,
- ▶ bodenpolitischer Grundsatzbeschluss.

Informatorische Instrumente zur Beeinflussung der Grundstückseigentümer

sind, isoliert betrachtet, als wenig effektiv im Sinne der Flächenkreislaufwirtschaft anzusehen. In Anbetracht der Herausforderungen des demografischen Wandels und weiterhin zu erwartender Wanderungsbewegungen ist von einem Bedeutungszuwachs derartiger Instrumente auszugehen, wenngleich hier auch mentale Sperren zu überwinden sind. Fraglich erscheint, ob allein die Verbesserung flächenverbrauchsbezogener Information spürbare Effekte im Sinne der Zielerreichung hervorruft. Andererseits wird die Bedeutung bewusstseinsbildender Maßnahmen im Umweltbereich generell nicht angezweifelt. Die Effizienz informatorischer Instrumente ist in Anbetracht der Vielzahl der Faktoren, die den individuellen Umgang mit der Ressource Fläche beeinflussen, kaum messbar. Erforderlich für eine praktikable Handhabung derartiger Instrumente erscheint eine enge Einbindung der Immobilienwirtschaft bzw. von Grundeigentümerverbänden. Ein Angebot von Informationen über die verschiedenen Vor- und Nachteile der Wohnstandortwahl (u.a. Wohn- und Grunderwerbskosten, Pendler-, Mobilitätskosten und -zeitaufwand, Lebens- und Umweltqualität, Kinder-, Familien- und Altenfreundlichkeit, Sicherheit) würde eine wesentliche Erweiterung bestehender Informationsangebote für Wohnungssuchende bzw. Grundstückseigentümer bedeuten. Es würde teilweise mit etablierten Wertvorstellungen und Lebensstilen konkurrieren und gleichzeitig auf ein langfristiges Kostenkalkül von Privathaushalten setzen. Gegenwärtig bestehende Anreize wie das Grundstückspreisgefälle zwischen Stadt und Umland, die noch bestehende Entfernungspauschale für weite Fahrten zwischen Wohnung und Arbeitsplatz sowie Marketingstrategien von Baufinanzierern setzen noch immer Anreize, die den Zielen der Flächenkreislaufwirtschaft entgegenstehen.

Informatorische Instrumente zur Beeinflussung flächenpolitischer Entscheidungen in Kommunalpolitik und -verwaltung können im Verbund mit weiteren Instrumenten effektiv im Sinne der Flächenkreislaufwirtschaft wirken, sofern sie für eine flächensparende Bodenpolitik eingesetzt werden. Ein kommunales Flächenmanagement, das Transparenz über bestehende Flächenpoten-

ziale schafft, erscheint als ein unabdingbares Element wirksamer Information von Kommunalpolitik und -verwaltung. Eine zentrale Stellung könnte auch der Kosten-Nutzen-Betrachtung von Baugebietsausweisungen zukommen (vgl. Planspiel II). Gerade Kosten-Nutzen-Betrachtungen sind eine zentrale Voraussetzung für mehr ökonomisches Denken und eine mögliche Einführung ökonomischer Steuerungsinstrumente für eine Flächenkreislaufwirtschaft. Die Effizienz derartiger informatorischer Instrumente kann nur in Abhängigkeit vom damit verbundenen Aufwand bewertet werden. So erfordern z.B. Flächenerfassungssysteme bzw. -kataster eine kontinuierliche Datenpflege, um sinnvoll im Flächenmanagement eingesetzt werden zu können. Kosten-Nutzen-Betrachtungen als eine Grundlage flächenpolitischer Entscheidungen würden eine Erweiterung bestehender Systemstrukturen darstellen. Die Praktikabilität des Instruments variiert je nach Komplexität der darin betrachteten Einnahmen- und Ausgabentatbestände sowie den darin berücksichtigten Ebenen zuzurechnender Zahlungsströme. Die Beschaffung von baugebietsbezogenen Daten gestaltet sich in den Kommunen teils schwierig. Informatorische Instrumente zur Beeinflussung flächenpolitischer Entscheidungen in Kommunalpolitik und -verwaltung stehen in enger Wechselwirkung zur Regional- und Bauleitplanung.

Der **bodenpolitische Grundsatzbeschluss** kann, abhängig vom Konkretisierungsgrad seines Inhalts und seiner praktischen Bindungskraft, als effektives und effizientes Instrument der Flächenkreislaufwirtschaft wirken. Kommunalpolitische Beschlüsse mit Bindungswirkung sind systemkonform und praktikabel. Von Seiten der Kommunalpolitik könnten Blockaden gegen bodenpolitische Grundsatzbeschlüsse wegen Bedenken hinsichtlich einer eingeschränkten Flexibilität bei Flächenneuausweisungen – auch vor dem Hintergrund interkommunaler Konkurrenz – bestehen. Es ist davon auszugehen, dass in Kommunen mit starkem Bodenmarkt die diesbezüglichen Hemmnisse besonders groß sind. In diesem Zusammenhang mangelt es bislang an tragfähigen Mechanismen zum interkommunalen Lasten-Nutzen-Ausgleich bei der Flächenausweisung. Eine Alternative bestünde möglicherweise in bodenpoliti-

schen Grundsatzbeschlüssen mehrerer benachbarter Kommunen oder gesamter Regionen. Eine Einflussnahme seitens Bund und Ländern für oder gegen bodenpolitische Grundsatzbeschlüsse ist nicht erkennbar. Es bestehen enge Wechselwirkungen zu anderen informatorischen Instrumenten wie zu Kosten-Nutzen-Betrachtungen, zu Bestandsflächenkatastern sowie zur Regional-, Bauleit- und interkommunalen Planung.

4.4 Handlungsbereich Organisation und Kooperation

In diesem Handlungsbereich wurden folgende Einzelinstrumente geprüft:

- ▶ Organisation innerhalb der Verwaltung,
- ▶ Aufgabenverteilung in einer stadtreionalen Flächenkreislaufwirtschaft,
- ▶ projektbezogene Kooperation öffentlicher und privater Akteure,
- ▶ projektübergreifende Formen öffentlich-privater Kooperation,
- ▶ Rahmenvereinbarungen/abgestimmte Strategien.

Organisatorische Veränderungen innerhalb der Verwaltung können sowohl effektiv als auch effizient die Ziele der Flächenkreislaufwirtschaft unterstützen. Ziel- bzw. projektorientierte Ämterzusammenarbeit oder Funktions- und Verantwortungsbündelung sind z.B. für ein funktionierendes Flächenmanagement unerlässlich. Aber auch für die Revitalisierung von Brachflächen oder die Realisierung von städtebaulich wichtigen Vorhaben auf Baulücken im Innenbereich ist die Bündelung von Zuständigkeiten und Verfahren innerhalb der Verwaltung unabdingbar. Private Investoren erwarten im Interesse eines zügigen Investments von Seiten der Verwaltung eine enge Verzahnung von Verfahrensabläufen und Zuständigkeiten für Belange u.a. der Planung, des Umweltschutzes, des Liegenschaftswesens und – im Falle von PPP – auch der Finanzierung. Die ziel- bzw. projektorientierte Zusammenarbeit von Verwaltungseinheiten ist systemkonform und praktikabel. Voraussetzung für eine Verwaltungsorganisation im Sinne der Flächenkreislaufwirtschaft ist eine entsprechende Steuerung seitens der Kommunalpolitik. Insofern bestehen enge

Wirkungszusammenhänge mit informatorischen Instrumenten wie bodenpolitischen Grundsatzbeschlüssen oder sonstigen kommunalpolitischen Beschlüssen zur Revitalisierung oder Mobilisierung bestehender Innenentwicklungspotenziale. Eine Einflussnahme seitens Bund und Ländern ist nicht erkennbar.

Die **Aufgabenverteilung in einer stadtreionalen Flächenkreislaufwirtschaft** in Form „weicher“ oder „harter“ Zusammenarbeitsstrukturen wie etwa Arbeitsgemeinschaften, regionaler Beiräte oder regional verfasster Gebietskörperschaften an sich stellt kein effektives oder effizientes Instrument im Sinne von Flächenkreislaufwirtschaft dar. Nur im Verbund mit an Zielen der Flächenkreislaufwirtschaft orientierten verbindlichen interkommunalen oder regionalen Planungen kann eine derartige Aufgabenteilung für die Flächenkreislaufwirtschaft wirksam werden. Verschiedenste Formen der Aufgabenverteilung auf stadtreionaler Ebene sind systemkonform und praktikabel. Hemmnisse und Widerstände gegen derartige Aufgabenteilungen für Belange einer Reduzierung der Flächeninanspruchnahme sind in der interkommunalen Konkurrenz oder im Mangel an tragfähigen Mechanismen für einen Lasten-Nutzen-Ausgleich begründet. Gleichwohl sollten interkommunale bzw. regionale Formen der Aufgabenteilung oder Kooperation gesucht und unterstützt werden, auch wenn sie zunächst von eingeschränkter Verbindlichkeit sind und zu Beginn ihrer Arbeit meist eher weniger konfliktträchtige Themen als eine interkommunal abgestimmte Siedlungsentwicklung zum Inhalt haben.

Die **projektbezogene Kooperation öffentlicher und privater Akteure** beschränkt sich jeweils auf einzelne standortbezogene Flächenrevitalisierungs- oder Mobilisierungsaktivitäten und ist daher, gemessen an der komplexen Aufgabe der Erreichung flächenpolitischer Ziele, eher wenig effektiv. Die Effizienz projektbezogener Kooperationen ist abhängig von den bestehenden Routinen im PPP auf Seiten der beteiligten öffentlichen und privaten Partner. Projektbezogene Kooperationen bei der Flächenrevitalisierung sind systemkonform und praktikabel. Mögliche Hemmnisse können z.B. Zielkonflikte hinsichtlich anzustrebender Nutzungen, Verfahrensverzögerungen



sowie ungeklärte Altlasten- oder Finanzierungsrisiken sein. Förderliche Faktoren sind neben gemeinsamen Zielen, Verlässlichkeit und klaren Verantwortlichkeiten vor allem die Möglichkeiten der Bereitstellung von Förder- und Haushaltsmitteln. Projektbezogene Kooperationen werden von Bund und Ländern im Rahmen von Modellvorhaben unterstützt. Projektbezogene Kooperationen öffentlicher und privater Akteure sind ein wichtiger Baustein einer Flächenkreislaufwirtschaft insbesondere für die Mobilisierung sogenannter B-Flächen, jedoch kein alleiniger Lösungsansatz.

Projektübergreifende Formen öffentlich-privater Kooperation können, sofern sie die Revitalisierung mehrerer Standorte einer Stadt oder Region bündeln, als effektives Instrument einer Flächenkreislaufwirtschaft eingesetzt werden. Die Effizienz ist abhängig von deren finanziellem, personellem und organisatorischem Aufwand. Projektübergreifende Formen öffentlich-privater Kooperation sind systemkonform und praktikabel. Auch bei projektübergreifenden Formen öffentlich-privater Kooperationen ist die Bereitstellung von Förder- und Haushaltsmitteln ein wichtiger Erfolgsfaktor. Revolvierende Fonds zur Revitalisierung sogenannter B-Flächen eignen sich nur für Kommunen oder Regionen mit einer gewissen Flächennachfrage und benötigen in der Regel eine finanzielle Starteinlage in Form von Finanzkapital oder eines mobilisierungsfähigen Grundstücks. Es ist darauf zu achten, dass das Portfolio eines derartigen Fonds nicht mit einem Übermaß an marktfernen Flächen belastet wird. Die Mobilisierung von Flächenportfolios unter Schrumpfungsbedingungen wird nur mit massiver öffentlicher Finanzierung gelingen, wobei das Ziel häufig in einer nichtbaulichen Nachnutzung bzw. in der Entlastung aus dem Flächenkreislauf besteht. Projektübergreifende öffentlich-private Kooperationen haben enge Bezüge zur Stadtentwicklungsplanung, zum Gewerbeflächenmanagement und zur Förderpolitik. Für eine erfolgreiche Implementierung derartiger Fonds ist in jedem Fall die Zusammenarbeit zwischen Kommunen und institutionellen Flächeneigentümern zu intensivieren.

Rahmenvereinbarungen und abgestimmte Strategien zwischen Gebietskörperschaften bzw. Planungsträgern und großen Flächeneigentümern

sind bislang kaum erprobt, könnten jedoch in manchen Kommunen und Regionen sowie unter bestimmten institutionellen Voraussetzungen als effektives Instrument der Flächenkreislaufwirtschaft dienen. Die Effizienz des Instruments ist abhängig vom finanziellen, personellen und organisatorischen Aufwand. Rahmenvereinbarungen und abgestimmte Strategien bieten die Möglichkeit, mit einer mittel- bis langfristig orientierten Vorgehensweise Planungs- und Investitionssicherheit zu erreichen bzw. finanzielle Ressourcen zu planen. Allerdings sind Nachfrageentwicklung und Marktdynamik schwer zu prognostizieren. Daher ist die Praktikabilität von Rahmenvereinbarungen kaum einzuschätzen.

4.5 Handlungsbereich Fördermittel und Budget

In diesem Handlungsbereich wurden folgende Einzelinstrumente geprüft:

- Förderprogramme,
- Bereitstellung finanzieller Ressourcen aus den Haushalten der Gebietskörperschaften.

Effektivität und Effizienz von **Förderprogrammen** hängen stark von der Zielorientierung, von den von ihnen ausgehenden Entscheidungs- und Umsetzungsanreizen im Sinne der Flächenkreislaufwirtschaft sowie von deren finanzieller Ausstattung ab. Förderprogramme sind praktikabel und systemkonform. Förderanreize im Sinne der Flächenkreislaufwirtschaft können sich u.a. richten auf die Revitalisierung von Brachflächen und Baulücken oder auf Investitionen in den Gebäudebestand. Bislang existieren zahlreiche Förderprogramme, die mittelbar oder unmittelbar Ziele der Flächenkreislaufwirtschaft unterstützen. Gleichzeitig gibt es aber auch kontraproduktive Anreize, die Investitionen auf neu ausgewiesenen Flächen unterstützen. Enge Wechselwirkungen bestehen zur räumlichen Planung (Begrenzung der Neuausweisung, Konzentration auf den Bestand), zur Grundsteuer, zur Eigenheimzulage, zur Entfernungspauschale und zum kommunalen Finanzausgleich.

Effektivität und Effizienz des Einsatzes bereitgestellter **finanzieller Ressourcen aus den Haushalten**

ten der Gebietskörperschaften hängen stark von der kommunalen Zielorientierung in der Flächeninanspruchnahme, den darauf basierenden Maßnahmen sowie von deren Höhe ab. Im Sinne der Flächenkreislaufwirtschaft können kommunale Finanzmittel u.a. für die Erfassung und Bewertung von Flächenpotenzialen, für die Revitalisierung von Brachflächen oder Baulücken sowie für die Realisierung städtebaulich bedeutsamer Bauvorhaben im Innenbereich eingesetzt werden. Enge Wechselwirkungen bestehen zur räumlichen Planung (Begrenzung der Neuausweisung, Konzentration auf den Bestand) und zu Förderprogrammen. Weiterhin sind die finanziellen Ressourcen direkt abhängig von den kommunalen Einnahmen. Dabei spielen aus Sicht der Flächeninanspruchnahme insbesondere die Grundsteuer und der Kommunale Finanzausgleich eine herausragende Rolle (vgl. die Prüfung von Reformansätzen in Planspiel II). Da finanzielle Ressourcen für die Ko-Finanzierung von Fördermitteln für Revitalisierungsmaßnahmen auf Brachflächen und im baulichen Bestand sowie für kommunale Finanzierungsanteile bei PPP eingesetzt werden müssen, liegt im finanziellen Leistungsvermögen der Kommunen ein wesentlicher Erfolgsfaktor für die Innenentwicklung im Sinne der Flächenkreislaufwirtschaft. Kommunen sollten besser als bisher in der Lage sein, Flächenpotenziale in Form von Brachen oder Baulücken soweit herzustellen, dass sie vermarktungsfähig sind (Schaffung von Baurecht, Herstellung von Baureife, Klärung von Altlasten).

4.6 Handlungsbereich Vermarktung

In diesem Handlungsbereich wurden folgende Einzelinstrumente geprüft:

- ▶ Vermarktung durch öffentliche Akteure,
- ▶ immobilienwirtschaftliche Vermarktung.

Die **Vermarktung durch öffentliche Akteure** kann unter bestimmten Voraussetzungen ein effektives Instrument der Flächenkreislaufwirtschaft sein, um insbesondere Brachen und Baulücken zu mobilisieren. Allerdings ist dies an verschiedene Voraussetzungen gebunden. Das betrifft zum einen die Verfügbarkeit von Informationen über Flächenpotenziale im Innenbereich und zum

anderen die Bereitstellung von personellen und finanziellen Ressourcen aus den Haushalten der Gebietskörperschaften. Ein wesentlicher Aspekt hierbei sind – neben Aufgaben wie Marketing, Investorenansprache und -betreuung – Aktivitäten und Vorleistungen der öffentlichen Hand, die erforderlich sind, um Bestandsflächen überhaupt in einen vermarktungsfähigen Zustand zu versetzen. Dazu zählen die Klärung von Eigentumsfragen, die Schaffung von Baurecht, die Baureifmachung und die Klärung von Altlastenfragen. Die Effizienz öffentlicher Vermarktungsaktivitäten hängt ab vom finanziellen, personellen und organisatorischen Aufwand im Verhältnis zu Zahl und Umfang der revitalisierten Flächenpotenziale. Vermarktungsaktivitäten durch öffentliche Akteure sind praktikabel und systemkonform. Hemmnisse für öffentliche Vermarktungsaktivitäten können personelle und finanzielle Engpässe sowie die mangelnde Verkaufsbereitschaft von Seiten der Flächeneigentümer sein. Vermarktungsaktivitäten der öffentlichen Hand für Innenbereichsflächen können außerdem erschwert sein, wenn umfangreiche Flächenangebote auf neu ausgewiesenen Bauflächen bestehen bzw. wenn insgesamt eine eher geringe Bauflächen-nachfrage herrscht.

Die **immobilienwirtschaftliche Vermarktung** kann ebenfalls nur unter bestimmten Voraussetzungen als ein effektives Instrument der Flächenkreislaufwirtschaft gelten. Wenn die Mobilisierung von Brachen und Baulücken angestrebt wird, ist auf die notwendigen Vorleistungen der öffentlichen Hand hinzuweisen, um Bestandsflächen in einen vermarktungsfähigen Zustand zu versetzen. Die Effizienz immobilienwirtschaftlicher Vermarktungsaktivitäten hängt ab vom finanziellen, personellen und organisatorischen Aufwand im Verhältnis zu Zahl und Umfang der revitalisierten Flächenpotenziale. Es ist davon auszugehen, dass seitens der Immobilienwirtschaft ein originäres Interesse an effizienten Vermarktungsaktivitäten besteht. Immobilienwirtschaftliche Vermarktungsaktivitäten sind praktikabel und systemkonform. Der Erfolg immobilienwirtschaftlicher Vermarktung im Sinne der Flächenkreislaufwirtschaft ist abhängig vom vermarktungsfähigen Angebot von Bestandsflächen im Innenbereich, von der Marktkonkurrenz



durch vergleichbare neu ausgewiesene Flächen sowie von Nachfrage und Nachfragerverhalten.

4.7 Handlungsbereich Anordnungen

In diesem Handlungsbereich wurden folgende Einzelinstrumente geprüft:

- ▶ städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen,
- ▶ städtebauliche Sanierungsmaßnahmen,
- ▶ Baugebot,
- ▶ Rückbaugebot,
- ▶ Festlegung von Schutzgebieten durch die Naturschutzbehörden.

Städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen sind zur Erreichung der Ziele der Flächenkreislaufwirtschaft von eingeschränkter Effektivität. Sie wirken nur in ausgewählten Gebieten, in denen großräumige Neuordnungsmaßnahmen erreicht werden sollen. Sie können auch zur Wiedernutzung brachliegender Flächen eingesetzt werden. Die Effizienz städtebaulicher Entwicklungsmaßnahmen hängt ab vom finanziellen, personellen und organisatorischen Aufwand im Verhältnis zu Größe und Qualität der neu etablierten Nutzungen. Die städtebauliche Entwicklungsmaßnahme ist nach § 165 BauGB geregelt und somit systemkonform. In der Praxis ist die Durchführung städtebaulicher Entwicklungsmaßnahmen vergleichsweise aufwändig, andererseits ermöglicht das Instrument die Umsetzung von (un)mittelbaren Zielen der Flächenkreislaufwirtschaft wie Nutzungsmischung, Etablierung familiengerechter Wohnformen usw. Die entwicklungsbedingten Bodenwertsteigerungen werden für die Finanzierung der komplexen Erneuerungsaufgaben eingesetzt. Enge Wechselwirkungen bestehen mit der vorbereitenden Bauleitplanung, mit Förderprogrammen und mit den finanziellen Ressourcen der Gebietskörperschaften.

Städtebauliche Sanierungsmaßnahmen können effektiv zur Erreichung der Ziele der Flächenkreislaufwirtschaft eingesetzt werden. Sie wirken allerdings nur in förmlich festgesetzten Gebieten, können dort aber auch kleinteilige Baulücken und Brachflächen einschließen. Die Effizienz städtebaulicher Sanierungsmaßnahmen hängt ab vom finanziellen, personellen und organisatorischen

Aufwand im Verhältnis zu Größe und Qualität der neu etablierten Nutzungen. In Sanierungsgebieten werden Förderanreize als Impuls für die Wiedernutzung von Brachen bzw. für die Aufwertung von privater und öffentlicher Bausubstanz gegeben. Somit ist bei den Grundstückseigentümern eine vergleichsweise hohe Akzeptanz anzunehmen. Die städtebauliche Sanierungsmaßnahme ist nach § 136 BauGB geregelt und somit systemkonform. In der Praxis ist die Durchführung städtebaulicher Sanierungsmaßnahmen vergleichsweise aufwändig, andererseits ermöglicht das Instrument die Umsetzung von (un)mittelbaren Zielen der Flächenkreislaufwirtschaft wie u.a. Substanzerhalt und -aufwertung, Nutzungsmischung sowie In-Wert-Setzung kleinteiliger Flächenpotenziale, etwa von Brachen und Baulücken. Enge Wechselwirkungen bestehen mit der vorbereitenden Bauleitplanung, mit Förderprogrammen und mit den finanziellen Ressourcen der Gebietskörperschaften.

Die Effektivität des **Baugebots** für eine Flächenkreislaufwirtschaft ist als mittel zu bezeichnen. Die Effizienz eines Baugebots ist hoch. Das Baugebot ist nach § 176 BauGB geregelt und somit systemkonform. Allerdings ist die Praktikabilität des Baugebots aufgrund des damit verbundenen Verwaltungsaufwands und Prozessrisikos begrenzt. Jedoch führt häufig die bloße Möglichkeit eines Baugebots zu freiwilligen Vereinbarungen zur Mobilisierung von Grundstücken. Das Baugebot stößt naturgemäß auf Widerstand bei den betroffenen Grundstückseigentümern. Der mit dem Baugebot verbundene Aufwand und die eventuell mit ihm verknüpften Risiken führen in der kommunalen Praxis zu einem recht unterschiedlichen Umgang mit diesem Instrument und folglich auch zu einer unterschiedlichen Relevanz. Es besteht eine enge Wechselwirkung zu informatorischen Instrumenten wie z.B. Baulückenkatastern bzw. zu informellen Planungen wie Konzeptionen zur Innenbereichsentwicklung oder Nachverdichtung, die eine wichtige Grundlage für den Einsatz von Baugeboten darstellen können.

Die Effektivität des **Rückbaugebots** für eine Flächenkreislaufwirtschaft ist als eher gering zu betrachten. Allerdings wäre mit einer perspek-

tivisch wachsenden Häufigkeit von Rückbaugeboten insbesondere in schrumpfenden Regionen eine etwas größere Effektivität zu erwarten. Die Effizienz eines Rückbaugebots ist hoch. Das Rückbaugebot ist systemkonform und in § 179 BauGB geregelt. Die Kopplung eines Rückbaugebots mit einer Haftpflichtversicherung zum Zweck der Kostenübernahme (vgl. Planspiel II) ist allerdings noch klärungsbedürftig. Problematisch erscheint die Praktikabilität des Rückbaugebots, da in der Praxis eine Ersatzvornahme in der Regel an der mangelnden Finanzierbarkeit scheitert. Eine Kopplung des Rückbaugebots mit einer Haftpflichtversicherung würde zu einer Erhöhung der Belastung von Immobilien führen. Widerstände bei Grundstückseigentümern wären zu erwarten. Von der Einführung einer solchen Haftpflichtversicherung wären neben Privaten auch Kommunen, Länder und der Bund als Grundeigentümer betroffen. Die besonders in schrumpfenden Regionen zu erwartenden immobilienwirtschaftlichen Entwicklungen verlangen eine Lösung zum Umgang mit Rückbauerfordernissen von Immobilien, deren Eigentümer nicht für die Kostenübernahme herangezogen werden können. Zudem bestehen zur Einführung einer Haft-

pflchtversicherung u.a. verfassungsrechtlicher Klärungsbedarf sowie Untersuchungsbedarf zur Weiterentwicklung von § 179 BauGB.

Die **Festlegung von Schutzgebieten durch die Naturschutzbehörden** ist ein wenig effektives Instrument zur Erreichung von Zielen der Flächenkreislaufwirtschaft. Sie kann im Wesentlichen nur mittelbar zur Zielerreichung beitragen, z.B. wenn sie qualitative Ziele der Entwicklung bestimmter Freiflächen verfolgt. Insofern erscheint eine Betrachtung der Effizienz von Schutzgebieten eher aus Sicht des Biotop- und Artenschutzes denn aus der Perspektive der Flächenkreislaufwirtschaft sinnvoll. Die Festlegung von Schutzgebieten ist systemkonform und im Naturschutzrecht geregelt, der Vollzug erfolgt im Rahmen eigener Zuständigkeiten und Strukturen. Zuweilen treten unmittelbare Konflikte auf, wenn Flächenneuausweisungen für eine bauliche Nutzung Schutzgebiete unmittelbar beanspruchen bzw. dicht an solche heranrücken. Wechselbeziehungen bestehen in erster Linie zu Kompensationsflächen- und Kompensationsmaßnahmenpools sowie zur Regional- und Bauleitplanung.



5. Schlussfolgerungen und Handlungsempfehlungen

Thomas Preuß, Christa Böhme, Arno Bunzel, Uwe Ferber

- 5.1 Anwendung und Weiterentwicklung der bestehenden Instrumente
- 5.2 Schlussfolgerungen für Akteure der Flächenkreislaufwirtschaft
- 5.3 Policy-Mix für eine Flächenkreislaufwirtschaft

5.1 Anwendung und Weiterentwicklung der bestehenden Instrumente

Das bestehende Instrumentarium besitzt das Potenzial, die Außenentwicklung wirksam einzudämmen und die Innenentwicklung zu intensivieren. Entscheidungsspielräume der politischen Verantwortungsträger auf kommunaler und regionaler Ebene müssen allerdings stärker im Sinne der Flächenkreislaufwirtschaft genutzt werden. Die Grenzen und Defizite des bestehenden Instrumentariums liegen in mangelnden Anreizen für Flächeneigentümer und -nutzer für ein flächensparendes Verhalten, in fehlenden Mechanismen für einen interkommunalen Lasten- und Nutzenausgleich, in unzureichenden Flächeninformationen und einem zumeist gering ausgeprägten Flächenbewusstsein sowie in der mangelnden finanziellen Handlungsfähigkeit der Kommunen. Aus diesem Grund sind sowohl für öffentliche als auch für private Akteure kaum Anreize im Sinne einer Flächenkreislaufwirtschaft gegeben.

Daher sind neue ergänzende Maßnahmen und Instrumente in verschiedenen Handlungsbereichen erforderlich, um die flächenpolitischen Ziele des Bundes zu erreichen. Diese waren Gegenstand der Planspiele „Neue Instrumente“ und werden in Band 3 der Veröffentlichungsreihe detailliert dargestellt.

Im Folgenden werden die aus den Bewertungen der Instrumente abgeleiteten Empfehlungen zum Einsatz und zur Weiterentwicklung bestehender Instrumente vorgestellt.

5.1.1 Handlungsbereich Planung

Die Steuerungswirkung der **Regionalplanung** im Hinblick auf die Reduzierung des Flächenverbrauchs und auf die vorrangige Nutzung von Innenentwicklungspotenzialen sollte gestärkt werden. Hierzu bestehen insbesondere folgende Möglichkeiten:

- ▶ wirksame quantitative Begrenzungen der Siedlungsflächenzuwächse auf der Zielebene,
- ▶ Festlegung der Siedlungsflächenneuausweisung unter Anrechnung von bestehenden Flächenpotenzialen im Bestand,

- ▶ Zugrundelegung von verbindlichen Bevölkerungsprognosen bei der Bemessung des Siedlungsflächenbedarfs,
- ▶ Bestimmung der Eigenentwicklungsbedarfe von Gemeinden ohne zentralörtliche Funktionen unter Anrechnung möglicher Entwicklungspotenziale im Bestand.

Hierfür sind allerdings eine stringent angewandte Methodik sowie einheitliche Kriterien bei der Festlegung der Eigenentwicklung, bei der Erfassung von Innenentwicklungspotenzialen und beim Einsatz von Bevölkerungsprognosen erforderlich. Diese Methodik und Kriterien könnten regionsübergreifend z.B. im Wege des Erlasses eingeführt werden. So ließe sich erreichen, dass die Vorgaben auch im Falle der Suburbanisierung bis in den Bereich der benachbarten Region greifen. In Erwägung zu ziehen ist auch die Möglichkeit der zeitlichen Staffelung von Flächenneuausweisungen im Rahmen der Eigenentwicklung.

Der **regionale Flächennutzungsplan** bietet Ansätze für eine wirkungsvolle Koppelung zweier Planungsebenen, die vor allem die Vollzugsdefizite im Verhältnis Regional- zur Flächennutzungsplanung beseitigen könnten. Dennoch sind die Möglichkeiten zur **Gründung eines Planungsverbandes** (§ 205 BauGB) und zur **Aufstellung eines gemeinsamen Flächennutzungsplans** (§ 204 Abs. 1 BauGB) oder eines regionalen Flächennutzungsplans (§ 9 Abs. 6 ROG) derzeit keine realistische Perspektive für die Implementierung der regionalen Flächenkreislaufwirtschaft. Es fehlt an tragfähigen Mechanismen für einen interkommunalen Interessenausgleich. Der Erfolg **interkommunaler Planungen** bzw. einer koordinierten Entwicklung von Flächenausweisungen erfordert zum einen eine veränderte Aufgabenwahrnehmung z.B. in Form der Bildung von Planungsverbänden oder von Regionalkreisen. Zum anderen sind adäquate Mechanismen eines Lasten-Nutzen-Ausgleichs erforderlich, die bislang fehlen. Gemeindeübergreifende Kooperationen im Sinne einer Flächenkreislaufwirtschaft scheitern in der Regel daran, dass die Beteiligten mögliche Win-win-Situationen nicht erkennen können.

Eine bessere Vorbereitung der **Flächennutzungsplanung** durch verbindlich ausgestaltete Bevölke-



rungs- und Flächenbedarfsprognosen, Flächenpotenzialerfassungen sowie durch verbindlichere Festlegungen zum Eigenbedarf und zur Anrechnung von Potenzialflächen (im Sinne einer konkreteren Ausgestaltung der Anwendung von § 1a Abs. 2 BauGB) wäre für eine zielentsprechende Praxis der Flächennutzungsplanung erforderlich. Landesplanungsbehörden könnten einheitliche und verbindliche Standards und Methoden für die Ermittlung des Flächenbedarfs auf den Weg bringen.

Die kommunikative Vermittlung von gelungenen Best-Practice-Beispielen verdichteter und zugleich architektonisch hochwertiger und individueller Eigenheimlösungen kann eine auf Flächenkreislaufwirtschaft ausgerichtete Praxis der **Bebauungsplanung** unterstützen.

Informelle Planungsinstrumente, die eine aktive Steuerung der Flächeninanspruchnahme durch handlungsorientierte Konzepte auf der jeweils örtlich angepassten Maßstabebene ermöglichen, sollten verstärkt Anwendung finden. Hier sind z.B. Stadtentwicklungskonzepte, Masterplanungen oder Stadtumbaukonzepte zu nennen. Sie sind dem Flächennutzungsplan und der Bauleitplanung in puncto Flexibilität und Umsetzungsorientierung überlegen. Eine Verbindung dieser informellen Planungsinstrumente mit einer Stabsstelle „Flächenkreislaufwirtschaft“ könnte die notwendige Bündelung der Initiativen unterstützen.

Zentraler Anknüpfungspunkt für die Flächenkreislaufwirtschaft in schrumpfenden Regionen sind die **Instrumente des Stadtumbaus**, sowohl in konzeptioneller Hinsicht als auch als Förderinstrument. Die ihnen zugrunde liegenden Umbau- bzw. Entwicklungskonzepte zur Bewältigung der Folgen von Schrumpfung und demografischem Wandel machen Rückbau bzw. Flächensanierung wieder zur Option der Stadtentwicklung im Stadtumbau Ost und West. Um die Stärken in seinem integrativen und handlungsorientierten Ansatz breiter nutzbar zu machen, sollte der Stadtumbau über die Laufzeit der gegenwärtigen Programme hinaus fortgeführt werden. Zu erwägen sind vergleichbare integrierte, umsetzungsorientierte und auf den Siedlungsbestand gerichtete Planungen als Lösungsansatz auch für

kleinere Kommunen mit ausgeprägten Schrumpfungstendenzen. Zur Verbesserung einer zielentsprechenden Praxis im Sinne der Flächenkreislaufwirtschaft sollte der Stadtumbau auch stärker in Gebieten mit kleinteiligem, verbesserungsbedürftigem Bestand von Altbau-Wohnimmobilien Ostdeutschlands wirksam werden. In den Planspielen wurde darüber hinaus der Bedarf an einem Instrument deutlich, das – ähnlich dem Stadtumbau – in ländlichen Gemeinden mit Schrumpfungstendenzen und Funktionsverlusten eingesetzt werden kann.

Geeignete Lösungen sollten für die **Renaturierung und Zwischenbegrünung** von Brachflächen geschaffen werden, für die mangels Nachfrage dauerhaft keine bauliche Nachnutzung in Betracht kommt. Für Regionen mit einem hohen Anteil an (spezifischen) Brachflächen stellen Renaturierungen eine sinnvolle Option dar und sind ein wichtiger Bestandteil einer Flächenkreislaufwirtschaft. Zur praktischen Umsetzung der Renaturierungsmaßnahmen ist der Ausbau der Vernetzung mit anderen Handlungsbereichen und Instrumenten (z.B. Förderung, Eingriffsregelung und Kompensationsflächenpools, Regionalplanung) sinnvoll und notwendig. In diesem Zusammenhang wird vorgeschlagen, einen zusätzlichen Wertfaktor (40 Prozent) bei der Bemessung des ökologischen Wertes von Ausgleichsmaßnahmen (z.B. „Ökopunkte“) aus dem Rückbau einzuführen und so die Flächenwirksamkeit der Eingriffsregelung zu erhöhen. Zudem werden eine gezielte Ableitung von Renaturierungspotenzialen aus vorhandenen Brachflächenkatastern und eine Verzahnung mit dem Regionalen Brachflächenmanagement sowie Kompensationsflächenmanagement empfohlen.

5.1.2 Handlungsbereich Information

Die Informationsgrundlagen über die ökonomischen, ökologischen und sozialen Vorteile einer Flächenkreislaufwirtschaft in Politik, Verwaltung, Unternehmen und Privathaushalten sind zu verbessern. Dies betrifft z.B. ausreichende Datengrundlagen über vorhandene Innenentwicklungspotenziale und die Möglichkeiten von deren Aktivierung. Bislang separierte Teilaktivitäten

rund um die Erfassung und Bewertung sind zum Zweck der Mobilisierung von Flächen zu bündeln. Hierfür bedarf es integrierter Flächeninformationssysteme, die die Grundlage eines Flächenmanagements bilden, welches die Flächeninanspruchnahme unter der Prämisse von Mengen- und Qualitätszielen im Sinne der Flächenkreislaufwirtschaft steuert. Vorhandene Daten, relevante Akteure und flächenrelevante Ressortpolitiken sind dafür zu bündeln. Wichtige Informationsgrundlagen für flächenpolitische Entscheidungen sollten zukünftig mit einfachen und gut kommunizierbaren Kosten-Nutzen-Berechnungen für die unterschiedlichen Flächenentwicklungsmöglichkeiten bereitgestellt werden. Darüber hinaus kann Know-how über die Möglichkeiten und Instrumente der Innenentwicklung in einer Kompetenzstelle auf überörtlicher Ebene gebündelt werden.

Mittels ergänzender Instrumente (siehe Planspiel II) könnten Informationen für Grundstückseigentümer ein größeres Gewicht erlangen. Dazu könnten z.B. Kosten-Nutzen-Betrachtungen für die Wohnstandortwahl zählen, die auch langfristige Folgekosten für Privathaushalte berücksichtigen. Ein Bedeutungszuwachs derartiger Instrumente würde auch von einer reformierten Grundsteuer ausgehen, die unbebaute oder gering bebaute Grundstücke stärker als bisher belastet.

Nähere sozialwissenschaftliche Studien zu Fragen der Wohnstandortwahl bzw. zur Wohnstandortberatung erscheinen notwendig. Ebenso können detaillierte Untersuchungen zur Struktur und Komplexität von in den Kommunen handhabbaren Kosten-Nutzen-Betrachtungen sinnvoll sein.

5.1.3 Handlungsbereich Organisation und Kooperation

Über Einzelprojekte hinausgehende Kooperationsansätze etwa in Form von Fonds oder Rahmenvereinbarungen sind besonders bei wirtschaftlich schwierigen Vorhaben des Flächenrecyclings, bei häufiger auftretenden Projektkonstellationen und bei der Beteiligung großer Flächeneigentümer wertvolle Strategieansätze der Flächenkreislaufwirtschaft. Revolvierende Brachflächen-

fonds auf kommunaler oder regionaler Ebene können einen wesentlichen Beitrag zur Finanzierung des Flächenrecyclings leisten. Rahmenvereinbarungen zwischen Gebietskörperschaften bzw. Planungsträgern und großen Flächeneigentümern führen häufig zu einem Interessenausgleich zwischen Planungs- und Verwertungsansprüchen im Portfolio. In diesem Zusammenhang ist der Bund als direkter und indirekter Eigentümer eines riesigen Brachflächenbestands gefordert, mit den Akteuren vor Ort, insbesondere den Kommunen, konstruktiv zusammenzuarbeiten.

Wirksame Formen der gemeindeübergreifenden Kooperation zur Erreichung der flächenpolitischen Ziele werden sich nur im Falle verbindlicher regionaler Vorgaben für eine Flächeninanspruchnahme bzw. bei einem funktionierenden Lasten-Nutzen-Ausgleich ergeben.

Die fachliche, strukturell-organisatorische und finanzielle Ausgestaltung von B- und C-Flächen-Fonds sollte Gegenstand weiterer Untersuchungen sein.

5.1.4 Handlungsbereich Fördermittel und Budget

Zur Verbesserung der Handlungsfähigkeit der Kommunen für eine aktive Flächenpolitik zur Mobilisierung kleinteiliger Innenentwicklungspotenziale sind mehr als bisher personelle und finanzielle Ressourcen bereitzustellen. Bestehende und neue Förderprogramme der EU, des Bundes und der Länder sollten stärker auf Belange der Flächenkreislaufwirtschaft ausgerichtet werden. Gleichzeitig sollten kontraproduktive Anreize beseitigt werden. Im Sinne der Effektivität von Förderprogrammen erscheint eine Flankierung durch eine restriktivere Praxis bei der Ausweisung von neuen Bauflächen erforderlich. In Anbetracht des begrenzten Volumens öffentlicher Mittel sollten Möglichkeiten der Gegenfinanzierung aus Steuern, Abgaben, Umlagen oder Handelssystemen näher untersucht werden (vgl. die Prüfung von reformierter Grundsteuer und Grunderwerbsteuer, eines reformierten kommunalen Finanzausgleichs, einer Neuausweisungsabgabe bzw. -umlage, des Handels mit Flächenausweisungsrechten in Planspiel II).



Förderprogramme und andere Anreize sollten planerische und bauliche Vorleistungen für die Baureifmachung von Bestandsflächen sowie deren kommunalen Erwerb oder Zwischenerwerb unterstützen. Somit würden die Kommunen in die Lage versetzt, insbesondere in städtebaulich sensiblen Lagen oder bei Projekten, bei denen renditeorientierte Nutzungsvorstellungen von Investoren und Nutzungsvorstellungen der Gemeinde divergieren, Einfluss auf spätere Nutzungen zu nehmen. Auch im Rahmen laufender Programme der Stadtsanierung sollten Aspekte der Flächenkreislaufwirtschaft höher gewichtet und Mittel gezielt zur Flächenmobilisierung eingesetzt werden können. In Räumen mit schwachen Immobilienmärkten sowie hohen oder vornutzungsbedingt besonders problematischen Brachflächenbeständen kann Flächenrecycling nicht als eine sich selbst tragende Aufgabe bewältigt werden. Hier ist die Mobilisierung von Innenentwicklungspotenzialen stark fördermittelabhängig.

Für die Neuen Bundesländer wird angesichts des Umfangs der Aufgaben im Strukturwandel und der langfristig fehlenden baulichen Nutzungsperspektiven vieler brachliegender Standorte ein eigenständiges Programm zur finanziellen Unterstützung von Renaturierungsmaßnahmen als dringend notwendig erachtet. Förderpolitische Ansätze wären hier besonders in schrumpfenden Regionen auch für klassische Brachflächen eine neue Option zur Beseitigung städtebaulicher Missstände. Zugleich würden sich, ergänzend zu den Wohnbrachen des Stadtumbaus, nicht-bauliche Perspektiven für eine Vielzahl von Flächen eröffnen. In Betracht zu ziehen wäre auch eine preiswerte Begrünung auf Zeit (strategische Flächenreserve) mit der Option der dauerhaften Wiedereingliederung in den Naturkreislauf (speziell nicht integrierbare Außenbereichsstandorte). Es besteht ein wachsender Bedarf an Instrumenten für die Renaturierung und Unterhaltung von sogenannten C-Flächen, etwa in Form zeitlich begrenzter Sonderfinanzierungen oder dauerhafter Finanzierungsmodelle (u.a. Stiftungen).

5.1.5 Handlungsbereich Vermarktung

In Regionen mit starken Immobilienmärkten und hohem Bodenpreisniveau, in denen gute Vorausset-

zungen für die Gewinnung privater Investments auf Innenentwicklungspotenzialflächen bestehen, können die kommunalen Vorleistungen zur Herstellung der Vermarktfähigkeit wie die Schaffung von Baurecht und die Baureifmachung die verstärkte Einbindung privaten Kapitals, insbesondere außerhalb von 1a-Lagen, wirksam unterstützen.

In Bezug auf das gewünschte stärkere Engagement Privater für die Mobilisierung von Bestandsflächen erscheint es sinnvoll, auf den Ebenen Bund, Länder und Kommunen flächenbezogene Planungen, die Bereitstellung von Fördermitteln sowie die finanzielle und personelle Ausstattung der Gebietskörperschaften stringenter als bisher auf die Innenentwicklung auszurichten.

5.1.6 Handlungsbereich Anordnungen

Einen nur geringen Beitrag zur Zielerreichung vermögen bislang hoheitliche Instrumente im Bereich der Anordnungen zu leisten.

Nur das Baugebot kann allenfalls als ultima ratio zur Mobilisierung von bedeutsamen Einzelflächen in Betracht gezogen werden. Unabhängig von den Anwendungsvoraussetzungen fehlt für das Baugebot allerdings häufig auch die (politische) Anwendungsbereitschaft.

Neue baurechtliche Ansatzpunkte wie Rückbaubebote werden bisher kaum eingesetzt und bedürfen einer Überprüfung hinsichtlich einer für die Kommunen besser handhabbaren gesetzlichen Ausgestaltung. Die besonders in schrumpfenden Regionen zu erwartenden immobilienwirtschaftlichen Entwicklungen verlangen eine Lösung zum Umgang mit Rückbauerfordernissen von Immobilien, deren Eigentümer nicht für die Kostenübernahme herangezogen werden können. Zudem besteht zur Einführung einer Haftpflichtversicherung u.a. verfassungsrechtlicher Klärungsbedarf sowie Untersuchungsbedarf zur Weiterentwicklung von § 179 BauGB.

Untersuchungsbedürftig erscheinen darüber hinaus erweiterte Möglichkeiten des besonderen Städtebaurechts für die Entwicklung kleinteiliger Brachflächen auf dem Wege der städtebaulichen

Entwicklungsmaßnahme. Im Zusammenhang mit der städtebaulichen Sanierungsmaßnahme sind weiterhin Fördertatbestände in Sanierungsgebieten untersuchungsbedürftig, die die Revitalisierung von Brachen und Baulücken stärker als bisher unterstützen.

5.1.7 Weitere Empfehlungen

Insbesondere in Regionen mit großer Bauflächen-nachfrage erscheinen übergreifende Nutzungs- und Schutzkonzeptionen für verbleibende Freiflächen notwendig, die die jeweiligen Belange des Freiraumschutzes, der Landwirtschaft, der Erholung sowie des Biotop- und Artenschutzes miteinander kombinieren. Die Erstellung und Umsetzung derartiger Konzeptionen sollte in Anbetracht des zu erwartenden Konfliktpotenzials gemeinsam mit den betroffenen Akteuren erfolgen.

Kleinteilige Innenentwicklungspotenziale müssen mit neuen Strategien und Maßnahmenbündeln mobilisiert werden. Hierfür sollten spezielle Förderprogramme und Modellprojekte aufgelegt werden. Unterstützungsbedarf besteht u.a. bei der systematischen Erfassung der Potenziale sowie bei der Herstellung der Vermarktungsfähigkeit durch Freimachung, Klärung von Bodenverunreinigungen, Bodenordnung und Schaffung von Bau-rechten. Ein weiterer erfolgversprechender Ansatz zur Auslösung von Vermarktungsaktivitäten liegt in der Klärung der Entwicklungsmöglichkeiten von Brachen und Baulücken durch Testplanungen, Rahmenpläne, Gutachten usw. unter Beteiligung der Grundstückseigentümer. Für den hierfür erforderlichen Moderations- und Planungsaufwand sind personelle Ressourcen bereitzustellen. Darüber hinaus kann es auch hilfreich sein, die Interessenvertretungen der Grundstückseigentümer (z.B. Haus- und Grundbesitzervereine) als Informationsvermittler und Partner bei der Bewerbung der Aktivierungsmöglichkeiten einzubeziehen.

5.2 Schlussfolgerungen für Akteure der Flächenkreislaufwirtschaft

Die Status-quo-Planspiele haben gezeigt, dass der öffentlichen Hand die Rolle eines zentralen

Akteurs und Motors bei der Flächenkreislaufwirtschaft zukommt. Zugleich ist festzustellen, dass in den Kommunen vielfach gravierende Informationsdefizite bestehen und damit die Voraussetzungen für ein zielgerichtetes Handeln im Sinne der Flächenkreislaufwirtschaft fehlen. Die Ebene der politischen Entscheidungsträger muss stärker für Belange der Flächenkreislaufwirtschaft erreicht werden. Die öffentliche Hand kann als Planungsträgerin, z.B. mit verstärktem planerischem Druck in Richtung Innenentwicklung, wesentliche Weichen für die Flächenkreislaufwirtschaft stellen. Auch bei der planerischen und finanziellen Vorbereitung von Umnutzungen, der Schließung von Baulücken, der Aufbereitung und Marktzuführung von vormalig genutzten marktfernen Flächen und bei der Entwicklung eines strategischen Flächenmanagements ist sie zentraler Akteur.

Hierfür sind in einem Teil der Regionen die Informationen über Innenentwicklungspotenziale und die Handlungsmöglichkeiten für deren Mobilisierung zu verbessern. Insbesondere ist es notwendig, in den Verwaltungen vorhandene Informationen zu bündeln und für die politischen Entscheidungsträger so aufzubereiten, dass sie im politischen Raum tatsächlich rezipiert, aufgegriffen und in Entscheidungen umgesetzt werden. Nur so erscheint ein tatsächliches Flächenmanagement umsetzbar, das die Steuerung der Flächenentwicklung nach flächenpolitischen Zielen zum Inhalt hat. Informatorische Instrumente alleine können aber entgegenstehende Interessen und Entscheidungshintergründe der Politik nicht überwinden. Unter derartigen Voraussetzungen kann das hierarchische Steuerungsinstrumentarium der Verwaltung in Form von Planungen und Anordnungen nicht im Sinne der Flächenkreislaufwirtschaft eingesetzt werden (inwieweit diese Interessenstruktur durch den Einsatz ökonomischer Instrumente aufgebrochen werden kann, wurde in den Planspielen „Neue Instrumente“ überprüft).

Private Grundstücksentwickler, Investoren und Vermarkter spielen als Akteure der Umsteuerung in Richtung einer Flächenkreislaufwirtschaft bislang eine geringere Rolle. Sie besetzen bei der Entwicklung von Innenbereichspotenzialen in Einzelfällen Nischen. Das Engagement konzentriert sich



ansonsten auf Lagen bzw. Projekte mit vergleichsweise hohen Renditeerwartungen. Es wurde in den Planspielen deutlich, dass die Vorleistung und Unterstützung der öffentlichen Hand bei der Entwicklung von Innenbereichsflächen Voraussetzung für jede weitere private Initiative ist. Aus heutiger Sicht schwer einzuschätzen sind die Wirkungen der laufenden Wohnungsprivatisierungen und die Einführung von neuen Immobiliengesellschaften (sogenannte REITs) sowie deren Wirkung auf die Immobilienportfolios im Bestand.

Nur ein geringer Teil der Grundstückseigentümer übernimmt eine aktive Rolle bei der Entwicklung von Nachnutzungsperspektiven für die eigenen Flächen. Der Bund als Eigentümer ehemaliger Militär-, Bahn- und Postflächen kann hier eine Vorbildfunktion wahrnehmen und sich intensiv um realistische Nachnutzungsperspektiven bemühen. Die gewerblichen Eigentümer großer Flächen übernehmen in Einzelfällen tatsächlich eine aktive Rolle bei der Entwicklung von Nachnutzungsperspektiven für ihre Flächen und initiieren dazu auch städtebauliche Konzeptionen über ihre eigenen Verwertungsinteressen hinaus. Ein solches Rollenverständnis findet sich teilweise bei Eigentümern industrieller Brachen, die eine Tradition des Interagierens in der lokalen und regionalen Öffentlichkeit entwickelt haben. In vielen Fällen wirken gewerbliche Grundstückseigentümer jedoch nicht aktiv mit anderen Akteuren unter flächenpolitischen Gesichtspunkten zusammen, sondern beschränken sich auf die Wahrnehmung ihrer Verwertungsinteressen. Überhöhte Buchwerte bzw. Renditeerwartungen erweisen sich dabei häufig als Mobilisierungshemmnis für Brachflächen und lassen kaum Spielraum im Ausgleich eigentümerseitiger Verwertungs- und kommunaler Planungsinteressen. Dies gilt namentlich auch für den Bund, der in einigen Regionen eine wichtige Rolle als Eigentümer von ehemaligen Militärflächen, aber auch mittelbar von Bahn- und Postflächen spielt. Der Bund nimmt hier häufig keine aktive Rolle innerhalb der Flächenkreislaufwirtschaft ein. Ob die Kommunen über das Planungsrecht überhaupt noch Einfluss auf die Verwirklichung städtebaulicher Belange gegenüber solchen Eigentümern ausüben können, ist regional in Abhängigkeit von der

Nachfragesituation und den Ertragsperspektiven auf dem Grundstücksmarkt unterschiedlich.

Private Grundeigentümer von Entwicklungsflächen sind derzeit für die Ziele der Flächenkreislaufwirtschaft mit den bestehenden Instrumenten sehr schwer zu erreichen, weil die Anreize, sich auf eine solche Strategie einzulassen und an ihr mitzuwirken, sehr gering sind. Instrumente rechtlicher Anordnungen kommen in der Praxis der Regionen kaum zur Anwendung. Hier besteht besonderer Veränderungsbedarf, da in vielen Kommunen kleinteilige Potenziale im privaten Grundbesitz in Form von Baulücken und Nachverdichtungen überwiegen. Hier sollte geprüft werden, wie informatorische Instrumente, etwa Brachflächen- und Baulückenkataster, Internet- und Messeauftritte, um andere persönlichere Formen der Kontaktaufnahme ergänzt werden können, um die unterschiedlichen Grundstückseigentümer besser zu erreichen. In der zweiten Planspielphase wurde untersucht, ob und inwieweit es durch ökonomische Instrumente gelingen kann, die privaten Grundstückseigentümer als Akteure einer Flächenkreislaufwirtschaft zu aktivieren.

Da die Wohn- und Lebensqualitäten der Kernstädte erheblichen Einfluss auf die Standortentscheidungen privater Haushalte haben und ein Teil des wachsenden Flächenverbrauchs in einer ineffektiven Nutzung des Bestands (z.B. alte Menschen in großen Wohnungen) begründet liegt, ist aus der Gender-Perspektive das Ziel des nachfragegerechten Bestandsmanagements stärker zu gewichten und mit geeigneten Instrumenten umzusetzen.

Die erfolgreiche Realisierung der Strategie der Flächenkreislaufwirtschaft erfordert zukünftig sowohl das Zusammenwirken auf den Ebenen Bund, Länder und Gemeinden bzw. Regionen als auch eine aktive Beteiligung von Wirtschaft, Privathaushalten und gesellschaftlichen Akteursgruppen. Nötig ist ein Wechsel von punktuell ansetzenden Initiativen und Programmen hin zu einer umfassenden Handlungsstrategie. Der Bund sollte dabei unabhängig von seiner konkreten Gesetzgebungskompetenz als Anstoßgeber und Vorbild für eine Flächenkreislaufwirtschaft agieren.

5.3 Policy-Mix für eine Flächenkreislaufwirtschaft

Für eine Flächenkreislaufwirtschaft ist ein politik- und handlungsbereichsübergreifender Ansatz erforderlich, um die bestehenden Defizite bei der Umsetzung sektoraler Maßnahmen und Instrumente zu überwinden. Nicht ein einzelnes Instrument isoliert kann eine spürbare Veränderung des Flächenverbrauchs auslösen, vielmehr bedarf es des Zusammenspiels vieler unterschiedlicher Instrumente. Ein geeigneter Policy-Mix für eine Flächenkreislaufwirtschaft, mit dem in einem Zeithorizont bis zum Jahr 2020 die Flächeninanspruchnahme sowohl qualitativ als auch quantitativ nachhaltig beeinflusst werden soll, muss gleichermaßen bestehende wie neue Instrumente umfassen. In den Planspielen zur Flächenkreislaufwirtschaft wurden daher bestehende wie neue bzw. reformierte Instrumente geprüft. Im vorliegenden Band geht es zunächst um einen geeigneten Policy-Mix in Hinblick auf das bestehende Instrumentarium.

5.3.1 Bestehende Instrumente im Policy-Mix für eine Flächenkreislaufwirtschaft

Auf der Basis der Planspielergebnisse, die aus den Einschätzungen der Planspielbeteiligten (siehe Kapitel 3) und den Bewertungen der Forschungsgruppe (siehe Kapitel 4) resultieren, werden im Folgenden Instrumentenbündel dargestellt, die sich bei ausschließlicher Betrachtung der bestehenden Instrumente ergeben. Hierbei wird davon ausgegangen, dass die stadtregionalen Entwicklungsdynamiken auch hierauf abgestimmte Instrumentensets erfordern. Wie die Planspiele gezeigt haben, liegen innerhalb der Stadtregionen Wachstums- und Schrumpfungsprozesse oft dicht beieinander. Stadt-Umland-Situationen stellen innerhalb der Regionen flächenhaft begrenzte Räume mit besonderer Ausprägung von Nutzungs- oder Interessenkonflikten dar. Daher können die nachfolgend skizzierten Instrumentenbündel nur empfehlen den Charakter haben. Im Handeln der Akteure vor Ort wird es also stets auf die problemadäquate Anpassung des Instrumentenbündels ankommen.

Instrumentenbündel für eine Flächenkreislaufwirtschaft in Stadtregionen mit wachsender, ausgeglichener oder schrumpfender Entwicklungsdynamik

Folgende Instrumente kristallisierten sich, unabhängig von den jeweiligen stadtregionalen Entwicklungsdynamiken, auf Grund ihres vergleichsweise hohen Zielerreichungsbeitrags für eine Flächenkreislaufwirtschaft als besonders geeignet heraus:

- ▶ Regionalplanung,
- ▶ interkommunale Planungen,
- ▶ Ermittlung des Flächenbedarfs (als wesentlicher Baustein von Regionalplanung, interkommunaler Planungen sowie vorbereitender und verbindlicher Bauleitplanung),
- ▶ sonstige Quartiers- und Standortplanungen,
- ▶ informatorische Instrumente zur Beeinflussung flächenpolitischer Entscheidungen in Kommunalpolitik und Verwaltung,
- ▶ bodenpolitischer Grundsatzbeschluss,
- ▶ Aufgabenverteilung in einer stadtregionalen Flächenkreislaufwirtschaft,
- ▶ bestehende Förderprogramme.

Das bestehende planerische Instrumentarium wie Regionalplanung und interkommunale Planungen besitzt ein hohes Potenzial zur Begrenzung der Flächeninanspruchnahme. Dieses Potenzial kann in vielen Stadtregionen stärker als bisher ausgeschöpft werden.

Eine Voraussetzung hierfür ist allerdings eine realistische Ermittlung des Flächenbedarfs. Gemeint sind in diesem Zusammenhang die Anwendung verbindlicher Bevölkerungs- und Flächenbedarfsprognosen, von standardisierten Flächenpotenzialerfassungen sowie verbindliche Festlegungen zum Eigenbedarf und zur Anrechnung von Potenzialflächen für Wohnen und Gewerbe. Somit würden hierdurch konsequenterweise auch flächenverbrauchsmindernde Effekte in der vorbereitenden und verbindlichen Bauleitplanung entstehen.

Sonstige Quartiers- und Standortplanungen als informelle Planungsinstrumente können flankierend zum Tragen kommen, wenn eine konsequente Strategie für den Innenbereich vorliegt. Städte-



bauliche Konzepte, Testplanungen, partizipative Verfahren und andere Instrumente können dann die Entwicklung von städtebaulich bedeutsamen Einzelflächen oder Stadtquartieren sinnvoll unterstützen.

Informatorische Instrumente zur Beeinflussung flächenpolitischer Entscheidungen in Kommunalpolitik und Verwaltung schaffen Flächenbewusstsein und sorgen für Transparenz über Kosten (sowie langfristige Folgekosten) und Nutzen von Flächenneuausweisungsentscheidungen.

Der bodenpolitische Grundsatzbeschluss kommt erstens als eine von einer Kommune eingegangene und zweitens als eine unter mehreren Kommunen abgestimmte Selbstverpflichtung in Betracht. In einem solchen Beschluss steckt, trotz eingeschränkter Selbstbindung, Potenzial für die Beeinflussung flächenpolitischer Entscheidungen und die Mobilisierung von Baugrundstücken im Bestand. In der praktischen Umsetzung ist die Balance zwischen dem Wunsch nach einer möglichst verbindlichen Formulierung und dem politisch Durchsetzbaren zu finden.

Die Aufgaben in einer stadtregionalen Flächenkreislaufwirtschaft können generell in der Verknüpfung zwischen „weichen“ und „harten“ strukturellen und instrumentellen Ansätzen verteilt werden. Angesichts der komplexen Aufgabenstellungen, des Problemdrucks und der Notwendigkeit flexiblen Handelns werden Kooperationen oft auf „weiche“ Formen der Zusammenarbeit hinauslaufen. Lösungen bei der Aufgabenverteilung im Interesse einer stadtregionalen Flächenkreislaufwirtschaft werden in der Praxis lange Zeit beanspruchen, zuvor sind der räumliche und inhaltliche Umfang von Kooperationen zu definieren sowie die organisatorischen Konsequenzen der Intensivierung der Zusammenarbeit auszuloten. Auf lange Sicht können neue Organisationsformen oder Aufgabenverteilungen die notwendige Verbindlichkeit in der räumlichen Planung und einen wirksamen interkommunalen Interessenausgleich in Belangen der Flächennutzung allerdings nicht ersetzen.

Im Bereich der Förderprogramme sollte die stärkere Ausrichtung bestehender und neuer Pro-

gramme der EU, des Bundes und der Länder auf Belange der Flächenkreislaufwirtschaft im Mittelpunkt stehen. Gleichzeitig sollten kontraproduktive Anreize beseitigt werden. Somit geht es auch hier, ähnlich wie bei den Planungsinstrumenten, bereits um Neujustierungen am bestehenden Instrumentarium.

Ergänzende Instrumente für eine Flächenkreislaufwirtschaft in Stadtregionen mit wachsender, ausgeglichener oder schrumpfender Entwicklungsdynamik

Weitere Instrumente können das Instrumentenbündel für eine stadtregionale Flächenkreislaufwirtschaft ergänzen:

- informatorische Instrumente für Grundstückseigentümer,
- Vermarktung.

Informatorische Instrumente zur Beeinflussung der Grundstückseigentümer können einer Grundstücksmobilisierung dienen. Trotzdem ist zu konstatieren, dass grundsätzliche (z.B. ökonomische) Anreize für eine solche Mobilisierung fehlen. So verursacht das Halten von Grundstücken beispielsweise relativ geringe laufende Kosten. Hemmnisse bestehen häufig auch in einer mangelnden Verkaufsbereitschaft von Seiten der Flächeneigentümer. Aktivitäten zur Mobilisierung von Innenbereichsflächen erscheinen allerdings auch nur dann plausibel, wenn nicht gleichzeitig konkurrierende Flächenangebote auf neu ausgewiesenen Bauflächen bestehen oder geschaffen werden. Mit Blick auf tendenziell steigende Kosten individueller Mobilität und auf demografische Veränderungen werden informatorische Instrumente in Bezug auf die Wohnstandortwahl zukünftig größere Bedeutung erlangen. Zugleich müssen jedoch in zentralen Orten und in den Städten Wohnangebote geschaffen werden, die den individuellen Vorstellungen und Lebensstilen von Familien und Menschen unterschiedlicher Altersgruppen entgegenkommen.

Öffentliche und immobilienwirtschaftliche Aktivitäten können unter bestimmten Bedingungen zur Mobilisierung von Brachen und Baulücken beitragen. Von Seiten der öffentlichen Hand

betrifft dies Aufgaben wie Marketing, Investorenansprache und -betreuung sowie weitere Aktivitäten wie die Klärung von Eigentumsfragen, die Schaffung von Baurecht, die Baureifmachung und die Klärung von Altlastenfragen. Der Erfolg immobilienwirtschaftlicher Vermarktung im Sinne der Flächenkreislaufwirtschaft wiederum ist abhängig vom vermarktungsfähigen Angebot von Bestandsflächen im Innenbereich, von der Marktkonkurrenz durch vergleichbare neu ausgewiesene Flächen sowie von Nachfrage und Nachfragerverhalten.

Ergänzende Instrumente für eine Flächenkreislaufwirtschaft in Stadtregionen mit wachsender Entwicklungsdynamik

Weitere ergänzende Instrumente zielen auf die Handlungserfordernisse in wachsenden Regionen, in denen auf Grund großer Flächennachfrage der laufende Entzug von Freiflächen zu zunehmenden Nutzungskonflikten sowie zum Erreichen von Belastbarkeitsgrenzen führt:

- Konzepte für Kompensationsflächen (Flächen für Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen), Kompensationsflächen- und Kompensationsmaßnahmenpools,
- Festlegung von Schutzgebieten durch die Naturschutzbehörden,
- integrierte Konzepte für Freiraumerhalt und -aufwertung: Erholungsflächen, Sondernutzungen im Außenbereich, Landwirtschaft.

Obwohl mit Konzepten für Kompensationsflächen und von Kompensationsflächenpools keine unmittelbare Reduzierung der Flächeninanspruchnahme durch bauliche Aktivitäten verbunden ist, wird hiervon eine Verbesserung der Qualität der Kompensationsmaßnahmen, die auch zur Qualifizierung vorhandener und geplanter Baugebiete beitragen können, erwartet. Ebenso wird davon ausgegangen, dass durch dieses Instrument der Druck auf die wertvollen landwirtschaftlichen Flächen zur Nutzung zu Kompensationszwecken reduziert werden kann. Das grundsätzliche Problem des Entzugs landwirtschaftlicher Flächen sowohl durch die baulichen Maßnahmen selbst als auch durch den Flächenbedarf von Kompensationsmaßnahmen für diese

Bauaktivitäten wird dadurch allerdings nicht gelöst.

Ebenso sind Schutzgebietsfestlegungen für die Erreichung der quantitativen Ziele der Flächenkreislaufwirtschaft eher sekundär, jedoch können sie im Rahmen der Qualitätssicherung städtischer und ländlicher Räume (Qualitätsziel: Erhalt und Entwicklung qualitativ hochwertiger Freiflächen) eine hohe Relevanz haben.

In Regionen mit großer Bauflächennachfrage erscheinen übergreifende Nutzungs- und Schutzkonzeptionen bzw. Mehrfachnutzungskonzepte für die verbleibenden Freiflächen notwendig, die die Belange des Freiraumschutzes, der Landwirtschaft, der Erholung sowie des Biotop- und Artenschutzes miteinander kombinieren. Instrumentelle Teilansätze hierfür, die in der Praxis jedoch meist unverbunden nebeneinander existieren, bestehen in der strategischen Umweltprüfung, im Naturschutzrecht, in landwirtschaftlichen Strukturuntersuchungen und -konzepten sowie in Aktivitäten wie der Entwicklung von Regionalparks, Grünen Ringen oder Grüngürteln.

Ergänzende Instrumente für eine Flächenkreislaufwirtschaft in Stadtregionen mit schrumpfender Entwicklungsdynamik

Schrumpfende Regionen oder Städte benötigen ergänzende Instrumente, mit denen sie den Folgen von Bevölkerungsverlusten, Leerständen, Funktionsverlusten und Flächenüberhängen begegnen können:

- Stadtumbau,
- Förderprogramme mit dem Schwerpunkt Brachflächen bzw. C-Flächen.

Stadtumbaukonzepte spielen in schrumpfenden Regionen auf Grund ihres integrierenden, umsetzungs- und akteursbezogenen Ansatzes eine herausragende Rolle zur Beseitigung von Leerständen und Funktionsverlusten besonders betroffener Stadtteile. Neben wohnungswirtschaftlichen Aspekten, die beim Stadtumbau Ost bislang häufig im Vordergrund stehen, kommt der Berücksichtigung städtebaulicher Belange für eine zukunftsfähige Stadterneuerung eine wachsende Bedeutung zu.



Abbildung 41:
Bestehende Instrumente
im Policy-Mix für eine
städtische bzw. stadt-
regionale Flächen-
kreislaufwirtschaft

Städtische bzw. stadtregionale Flächenkreislaufwirtschaft – Projektergebnisse: Instrumente für einen Policy-Mix –

Status-quo-Instrumente

Status-quo-Instrumente für eine Flächenkreislaufwirtschaft in Stadtregionen mit wachsender, ausgeglichener oder schrumpfender Entwicklungsdynamik
Hauptziel: stärkere Innenentwicklung

- Regionalplanung
- interkommunale Planungen
- Ermittlung des Flächenbedarfs (als wesentlicher Baustein von Regionalplanung, interkommunaler Planung sowie vorbereitender und verbindlicher Bauleitplanung)
- sonstige Quartiers- und Standortplanungen
- informatorische Instrumente zur Beeinflussung flächenpolitischer Entscheidungen in Kommunalpolitik und -verwaltung
- bodenpolitischer Grundsatzbeschluss
- Aufgabenverteilung in einer stadtregionalen Flächenkreislaufwirtschaft
- bestehende Förderprogramme

ergänzend:

- informatorische Instrumente für Grundstückseigentümer/innen
- Vermarktung



Ergänzende Status-quo-Instrumente für eine Flächenkreislaufwirtschaft in Stadtregionen mit wachsender Entwicklungsdynamik
Ziel: Erhalt von Freiräumen und Erholungsflächen

- Konzepte für Kompensationsflächen (Flächen für Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen), Kompensationsflächen- und Kompensationsmaßnahmenpools
- Festlegung von Schutzgebieten durch die Naturschutzbehörden
- integrierte Konzepte für Freiraumerhalt und -aufwertung: Erholungsflächen, Sondernutzungen im Außenbereich, Landwirtschaft



Ergänzende Status-quo-Instrumente für eine Flächenkreislaufwirtschaft in Stadtregionen mit schrumpfender Entwicklungsdynamik
Ziel: Gebäuderückbau und Brachflächenrenaturierung

- Stadtumbau
- Förderprogramme mit dem Schwerpunkt Brachflächen bzw. C-Flächen

Quelle:
Deutsches Institut für
Urbanistik, eigene
Darstellung.

Stadtumbaumaßnahmen können partiell für Maßnahmen zur Umwandlung vormals bebauter Flächen in Freiflächen eingesetzt werden. Daher sind zukünftig Programme erforderlich, die sowohl eine dauerhafte Entlassung von Flächen aus der baulichen Nutzung (Renaturierung) als auch eine temporäre Entlassung aus der baulichen Nutzung (grüne Zwischennutzung) ermöglichen. Derartige Finanzierungs- bzw. organisatorische Ansätze (z.B. Stiftung, C-Flächen-Fonds) können langfristig zur kostengünstigen Konsolidierung nachfrageschwacher Bodenmärkte in schrumpfenden Regionen beitragen. Dies wiederum würde die Wiedernutzungschancen für sogenannte B-Flächen erhöhen.

5.3.2 Grenzen und Defizite des bestehenden Instrumentariums

Die bestehenden Instrumente zur Steuerung der Flächeninanspruchnahme reichen nicht aus, um die flächenpolitischen Ziele des Bundes zu erreichen. Die Status-quo-Planspiele zur Flächenkreislaufwirtschaft haben vor allem in Hinblick auf folgende Aspekte Grenzen und Defizite des bestehenden Instrumentariums aufgezeigt:

- ▶ Anreize für Flächeneigentümer und -nutzer,
- ▶ interkommunaler Lasten- und Nutzen-Ausgleich,
- ▶ Informationen und Bewusstsein,
- ▶ finanzielle Handlungsfähigkeit der Kommunen.

Die bestehenden Instrumente vermögen die Anreizsituation der Kommunen und privaten Akteure des Flächengeschehens in Bezug auf die Begrenzung der Flächenneuausweisung sowie die vorrangige Nutzung von Flächenpotenzialen und die Effizienz bestehender Flächennutzungen nicht entscheidend zu beeinflussen. Potenziale der stringenteren Anwendung bestehender Instrumente bleiben daher auf den Ebenen der Länder, der Regionen und der Gemeinden vielfach ungenutzt.

Insbesondere das Streben der Kommunen nach Einnahmen aus Grundsteuer, Gewerbesteuer und der anteiligen Einkommensteuer führt zu interkommunalen Konkurrenzen, die mit den bestehenden Instrumenten kaum überwindbar erscheinen. Es bedarf hierfür geeigneter Mechanismen des Lasten-Nutzen-Ausgleichs.

Des Weiteren bestehen weit reichende Defizite in den Bereichen Flächeninformation und Flächen-

bewusstsein. Ob diese Defizite allein durch Ansätze der Kommunikation, des Wissenstransfers, der Bewusstseinsbildung und der Öffentlichkeitsarbeit – ohne begleitende finanzielle Anreize für einen verantwortlichen Umgang mit Fläche – überwunden werden können, erscheint fraglich.

Die finanziellen Möglichkeiten der Kommunen zur Mobilisierung bestehender Flächenpotenziale bei gleichzeitiger Realisierung städtebaulich bedeutender Nutzungsvorstellungen sind begrenzt. Hierdurch werden die Möglichkeiten der Kommunen, als Motor der Flächenkreislaufwirtschaft zu agieren, vielfach eingeschränkt.

Es sind veränderte Rahmenbedingungen, ergänzende Maßnahmen und neue Instrumente erforderlich, um die ambitionierten bundespolitischen Flächenziele zu erreichen. Daher wird als Ergebnis der Planspiele „Neue Instrumente“ das Instrumentenset des Policy-Mix erweitert (vgl. Band 3 der Sonderveröffentlichungsreihe).



6. Integrierte Handlungskonzepte für eine stadregionale Flächen- kreislaufwirtschaft

Thomas Preuß, Uwe Ferber

- 6.1 Voraussetzungen für die Erstellung integrierter Handlungskonzepte
- 6.2 Flächenpolitische Ziele und integrierte Handlungskonzepte
- 6.3 Struktur eines integrierten Handlungskonzepts
- 6.4 Integrierte Handlungskonzepte für eine Flächenkreislaufwirtschaft in den Planspielregionen

In allen fünf Planspielregionen wurden im Rahmen der Status-quo-Planspiele neben der Prüfung bestehender Instrumente gemeinsam mit den Planspielteilnehmerinnen und -teilnehmern auch sogenannte integrierte Handlungskonzepte für eine stadregionale Flächenkreislaufwirtschaft erarbeitet. Die Instrumentendiskussion, die in Empfehlungen für den Bund mündete, wurde auf diese Weise eng mit den jeweiligen regionalen Rahmenbedingungen und Veränderungserfordernissen sowie daraus resultierenden Zielen für eine nachhaltige Flächeninanspruchnahme verknüpft. Die integrierten Handlungskonzepte für eine stadregionale Flächenkreislaufwirtschaft beschreiben ein lokal oder regional umsetzbares bzw. initiiierbares Maßnahmenbündel, das einen Beitrag zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme und zum Flächenrecycling leisten kann. In der Regel zielen die darin beschriebenen Instrumentenbündel sowohl auf die Reduzierung der Flächenneuausweisung als auch auf die Mobilisierung vorhandener Flächenpotenziale im Bestand.

6.1 Voraussetzungen für die Erstellung integrierter Handlungskonzepte

Für die Erstellung eines integrierten Handlungskonzepts bestehen verschiedene Voraussetzungen. Insbesondere Daten über vorliegende und zu erwartende Problemlagen, Entwicklungen und Handlungsspielräume müssen bekannt sein oder sind für die Konzepterstellung zu erfassen. Ein Handlungskonzept bezieht sich auf die jeweiligen regionalen Rahmenbedingungen und schließt insbesondere

- ▶ die siedlungsstrukturellen Entwicklungen/Problemlagen,
- ▶ die demografische Entwicklung,
- ▶ die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen und strukturpolitische Zielsetzungen,
- ▶ den Wohn- und Gewerbeflächenbedarf sowie
- ▶ die vorhandenen Flächenpotenziale für eine vorrangige Innenentwicklung

mit in die Betrachtung ein. Zunächst sind also die regionalen Konzeptbedingungen zu analysieren

Integrierte Handlungskonzepte für eine stadregionale Flächenkreislaufwirtschaft

Integrierte Handlungskonzepte für eine stadregionale Flächenkreislaufwirtschaft sind ein informelles Instrument zur kurz- und mittelfristigen Etablierung einer Flächenkreislaufwirtschaft. Sie basieren auf der Diskussion von flächenpolitischen Zielen, auf einer Analyse zum Umgang mit bestehenden Instrumenten zur Steuerung der Flächeninanspruchnahme sowie auf der Analyse von instrumentellen, räumlichen und organisatorischen Defiziten in Hinblick auf eine Flächenkreislaufwirtschaft. Sie beschreiben ein Bündel von kurz- und mittelfristig erforderlichen Maßnahmen, die zur Erreichung nachhaltiger flächenpolitischer städtischer oder stadregionaler Ziele beitragen können. Diese Maßnahmen sind in der Regel eng mit dem bekannten Instrumentarium der formellen und informellen räumlichen Planung verknüpft. Darüber hinaus benennen sie Zuständigkeiten von Akteuren, Aspekte der Prozessgestaltung und -steuerung, der Erfolgskontrolle sowie den Zeitrahmen für die Umsetzung. Integrierte Handlungskonzepte sind stark umsetzungsorientiert. Sie können und sollen bestehende Planungen nicht ersetzen, vielmehr sollen die in den Handlungskonzepten dargestellten Maßnahmen eng mit den räumlich relevanten formellen und informellen Planungen bzw. bestehenden Fachplanungen und Konzepten verzahnt werden.

Die Initiative zur Erstellung der Handlungskonzepte kann von unterschiedlichsten Akteuren und Interessenlagen ausgehen. Zumeist erfordern – je nach Strukturtyp – Flächenüberangebote oder Flächenengpässe gewissermaßen eine „konzertierte Aktion“ zur Bündelung der Anstrengungen. Wichtig für die Wahrnehmung eines Handlungskonzepts sind zum einen die Beauftragung auf der Basis eines Beschlusses von Seiten der Kommunalpolitik, des Regionalparlaments oder regionaler Planungsgremien und zum anderen die kontinuierliche Rückkopplung von Zwischenergebnissen an die und mit der Kommunalpolitik bis hin zur öffentlichen Ergebnispräsentation.

Das Handlungskonzept beschreibt einen integrierten politischen Ansatz mit potenziellen Aktivitäten in den Handlungsbereichen Planung, Information, Organisation und Kooperation, Fördermittel und Budget, Vermarktung und Anordnungen. Auch wenn je nach regionalen Schwerpunktsetzungen die Bearbeitungstiefe variieren kann, sollte das gesamte Spektrum zur Diskussion gestellt werden.

Als Verfahren bietet sich eine Serie von Workshops möglichst mit neutraler externer Moderation und einem möglichst breiten Akteursspektrum an. Der Erarbeitung eines integrierten Handlungskonzepts sollte ein kommunalpolitischer Beschluss vorausgehen, der zumindest qualitative Ziele in Richtung einer Flächenkreislaufwirtschaft zum Inhalt hat. Hierin sollte auch festgelegt werden, welche Akteure in einer für die Erarbeitung eines integrierten Handlungskonzepts zu bildenden Arbeitsgruppe mitwirken und nach welchem Modus diese Arbeitsgruppe gegenüber politischen Gremien in Stadt und Region informiert bzw. Bericht erstattet.

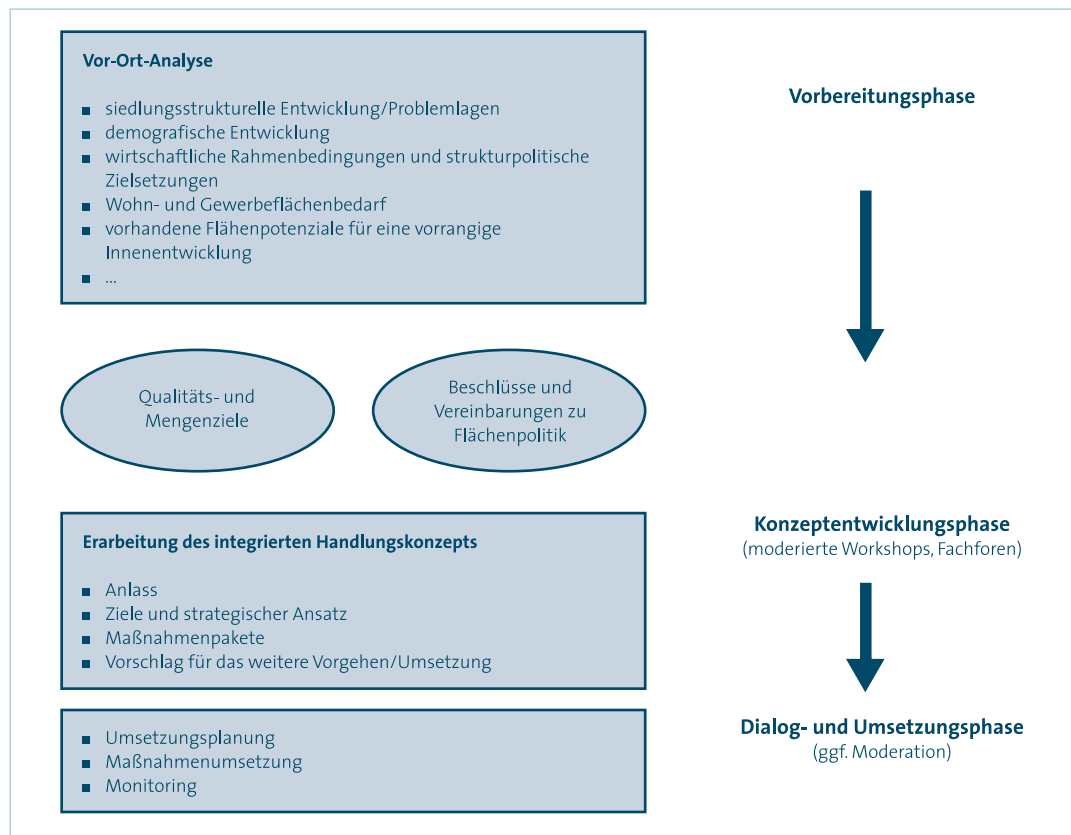
Für die Erarbeitung eines integrierten Handlungskonzepts sollte eine überschaubare Gruppe von flächenpolitischen Akteuren aus Verwaltungen, Unternehmen, Verbänden und Bürgerinitiativen gebildet werden (ca. zehn Personen). Hierbei sollte es sich um Personen handeln, die in ihren Arbeitszusammenhängen einen engen fachlichen Bezug zur Thematik aufweisen, also Vertreterinnen und Vertreter der jeweiligen Fachebenen der relevanten öffentlichen Akteure. In jedem Fall sollten zentrale öffentliche Akteure der Flächenkreislaufwirtschaft beteiligt sein, u.a. aus der Regionalplanung, aus kommunalen Verwaltungen sowie gegebenenfalls aus überregionalen Förder- und Genehmigungsbehörden. Eine bedeutende Rolle spielt hierbei auch der private Sektor, u.a. große Flächeneigentümer, Dienstleister und Banken, Investoren und Bauträger. Empfehlenswert ist darüber hinaus die Beteiligung von Beauftragten für Gender Mainstreaming und Demografie⁴⁵.

Für die Arbeit dieser Gruppe bietet sich ein diskursives Verfahren an (Workshops, Fachforen usw.). In den Planspielen „Fläche im Kreis“ fanden drei ganztägige nichtöffentliche Workshops statt, deren Resultate schließlich im integrierten Handlungskonzept mündeten. Eine externe Moderation der Arbeitsgruppe ist ratsam, damit eventuell auftretende Interessenkonflikte benannt, kommentiert und festgehalten werden können.

⁴⁵ In Anbetracht der prognostizierten Entwicklungen und der daraus resultierenden Anforderungen an die städtische Entwicklung haben verschiedene Kommunen Demografie-Beauftragte eingesetzt.



Abbildung 42:
Erarbeitung eines
integrierten Handlungs-
konzepts für eine stadt-
regionale Flächenkreis-
laufwirtschaft



Quelle:
Deutsches Institut für
Urbanistik, eigene
Darstellung.

und zu bewerten. Um die damit verbundenen qualitativen Ziele einer Stabilisierung der Siedlungsdichte und der Erhöhung der Flächenproduktivität zu erreichen, müssen aus transparenten Datengrundlagen quantitative Prognosen zu Wohn- und Gewerbeflächenbedarf zugrunde gelegt werden. In den Planspielen „Fläche im Kreis“ erfolgten diese Vorarbeiten in Form sogenannter Vor-Ort-Analysen zur Identifizierung von Problemen, Entwicklungstendenzen, Flächenpotenzialen und relevanten Akteuren. In jedem Falle ist bereits bei den Vorarbeiten für die Erarbeitung des integrierten Handlungskonzepts eine enge Verzahnung verschiedener Verwaltungs- und Organisationseinheiten innerhalb der Verwaltung erforderlich.

6.2 Flächenpolitische Ziele und integrierte Handlungskonzepte

Ausgehend von den jeweiligen städtischen oder stadtregionalen Problemlagen stellten die inte-

grierten Handlungskonzepte verschiedene Qualitätsziele voran, die konsensual erarbeitet wurden. Im Falle der Planspiele „Fläche im Kreis“ waren diese Qualitätsziele zugleich leitend für die gesamte Planspieldurchführung. Häufig festgeschriebene Qualitätsziele lauteten:

- ▶ Innenentwicklung vor Außenentwicklung: vorrangige Revitalisierung und Aktivierung ungenutzter Flächen und Gebäude, Baulücken, Konversionsflächen und Brachen,
- ▶ Reduzierung der Suburbanisierung (in einem definierten Teilraum/in mehreren definierten Teilräumen der Stadtregion),
- ▶ Konzentration der Flächenausweisung in Orten mit ausreichender funktionaler Ausstattung,
- ▶ Eindämmung der Angebotsplanung der Gemeinden zugunsten einer nachfrageorientierten Bestandsentwicklung,
- ▶ Stabilisierung der Siedlungsdichte,
- ▶ Erhöhung der Flächenproduktivität,
- ▶ langfristige Sicherung der Infrastrukturleistungen,

- Erhalt und Entwicklung qualitativ hochwertiger Freiflächen (in einem definierten Teilraum/in mehreren definierten Teilräumen der Stadtregion).

Im Weiteren sollten neben den Qualitätszielen einer zukünftigen Flächenkreislaufwirtschaft auch kommunal oder regional vereinbarte Mengenziele für die Flächeninanspruchnahme dargestellt werden. Allerdings sind bislang diesbezügliche kommunale oder regionale Beschlüsse (mit oder ohne rechtliche Bindungswirkung) eher die Ausnahme. Jedoch kann eine intensive Auseinandersetzung mit den ökologischen, ökonomischen und sozialen Grenzen des Status quo in der Flächeninanspruchnahme zur Ableitung eines regionalen Mengenziels – orientiert am nationalen Nachhaltigkeitsziel von 30 ha/Tag und unter Berücksichtigung weiterer regionaler Parameter – zu quantitativen Vorgaben für eine zukünftige regionale Flächenkreislaufwirtschaft führen.

6.3 Struktur eines integrierten Handlungskonzepts

Das integrierte Handlungskonzept fasst Maßnahmen in verschiedenen Handlungsbereichen mit hoher Relevanz für das Ziel Flächenkreislaufwirtschaft zusammen. Dabei werden auch ohnehin laufende bzw. geplante Vorhaben integriert.

Anlass: Am Beginn des integrierten Handlungskonzepts werden die Veranlassung und die flächenverbrauchsbezogenen Erfordernisse für eine Auseinandersetzung mit quantitativen und qualitativen Zielen der Flächeninanspruchnahme in der Stadt bzw. Stadtregion grob dargestellt. Sofern vorhanden, sollten kommunale oder regionale Beschlüsse, Vereinbarungen oder Zielsetzungen in Bezug auf eine Begrenzung bzw. Qualifizierung der Flächeninanspruchnahme benannt werden.

Ziele und strategischer Ansatz: In diesem Abschnitt sollten die für die aktuelle und zukünftige Flächeninanspruchnahme relevanten Problemlagen und Anforderungen umrissen sowie die bisherigen (erfolgreichen oder weniger erfolgreichen) Aktivitäten zur Lösung dieser Probleme und Anforderungen aufgeführt werden. Die ein-

fache Nennung des im nächsten Abschnitt detailliert auszuführenden Maßnahmenbündels für eine stadtregionale bzw. städtische Flächenkreislaufwirtschaft sollte diesen Abschnitt beschließen.

1. Anlass (Umfang max. 3 A4-Seiten)
2. Ziele und strategischer Ansatz: Flächenkreislaufwirtschaft als Richtschnur für die Entwicklung der Stadt oder Stadtregion (Umfang ca. 1–2 A4-Seiten)
3. Maßnahmenpakete für eine Flächenkreislaufwirtschaft (Umfang ca. 1 A4-Seite je Maßnahme)
4. Vorschlag für das weitere Vorgehen bei der Umsetzung von Maßnahmenpaketen für eine Flächenkreislaufwirtschaft (Umfang ca. 1–2 A4-Seiten)

Übersicht 9:
Struktur eines integrierten Handlungskonzepts

Quelle:
Deutsches Institut für Urbanistik, eigene Darstellung.

Darstellung der einzelnen Maßnahmenpakete für eine Flächenkreislaufwirtschaft: Zentrales Element des integrierten Handlungskonzepts ist die detaillierte Darstellung der einzelnen Maßnahmenpakete innerhalb des Maßnahmenbündels. Diese Darstellung kann der folgenden Gliederungsempfehlung folgen:

- Kurzbeschreibung der Maßnahme,
- Begründung der Maßnahme vor dem Hintergrund zu beseitigender Probleme bzw. zu erreichender Ziele,
- Benennung von Verantwortlichkeiten von Seiten städtischer oder stadtregionaler Akteure des Flächengeschehens,
- Darstellung von Art, Höhe und Quelle der Finanzierung der Maßnahme,
- Zeithorizont der Maßnahmenumsetzung,
- erwartete Wirkung der Maßnahme.

Das integrierte Handlungskonzept kann an dieser Stelle Verantwortlichkeiten für bestimmte Maßnahmen vorschlagen. Sind nicht-kommunale oder nicht-regionale Akteure einzubinden bzw. sind Veränderungen von Konzeptbedingungen auf Landesebene erforderlich, um ein Maßnahmenpaket erfolgreich umzusetzen, sind Verfahren der Ansprache dieser auf übergeordneter Ebene zuständigen Akteure vorzuschlagen (z.B. Einbindung von Geldgebern, fördernden Einrichtungen oder Stellen, Anregung von Verbesserungen auf der Ebene der Landes- oder Regionalplanung). Ebenso kann über die Kosten der Umsetzung von Maßnahmen nur eine überschlägige Darstellung



im Handlungskonzept erwartet werden. Genauere Festlegungen oder Kostenkalkulationen sollten im Zuge der Diskussionen und Verhandlungen im Nachgang zur Vorlage des Handlungskonzepts erfolgen. Die in den Planspielen „Fläche im Kreis“ erarbeiteten integrierten Handlungskonzepte umfassen jeweils fünf bis sieben Maßnahmenpakete.

Vorschlag für das weitere Vorgehen: Der abschließende Abschnitt des integrierten Handlungskonzepts sollte Vorschläge für nächste Schritte bzw. Prioritäten für dessen Umsetzung enthalten. Hier können auch Vorschläge für Verfahrensweisen des Monitorings, des Berichtswesens und der Erfolgskontrolle dargestellt werden.

Das integrierte Handlungskonzept, insbesondere die darin enthaltenen Empfehlungen zum weiteren Vorgehen, sollten in der Praxis zum Zweck der weiteren Befassung in kommunalen oder regionalen Entscheidungsgremien bzw. der Bearbeitung durch die verantwortlichen Stellen durch Maßnahmen- und Zeitpläne unteretzt werden.

6.4 Integrierte Handlungskonzepte für eine Flächenkreislaufwirtschaft in den Planspielregionen

Im Folgenden werden die Maßnahmenpakete aus den integrierten Handlungskonzepten für eine Flächenkreislaufwirtschaft in den Planspielregionen sowie deren bisherige Umsetzung zusammenfassend dargestellt. Die integrierten Handlungskonzepte wurden von den Planspielteilnehmerinnen und -teilnehmern und der Forschungsgruppe „Fläche im Kreis“ in der ersten Planspielphase (Status quo) gemeinsam erarbeitet. Nach abschließender Behandlung in Planspielworkshops im Januar 2006 wurden die Konzepte schließlich in den einzelnen Planspielregionen und den beteiligten Gebietskörperschaften bekannt gemacht sowie in kommunalen und regionalen Gremien (u.a. Ausschüsse, Gemeinderäte, Beiräte, Regionalvertretungen, Landesplanungsabteilung) behandelt, um auf dieser Basis weitere Umsetzungsschritte zu vereinbaren.

6.4.1 StadtRegion Stuttgart

Maßnahmenpakete

Im integrierten Handlungskonzept für eine Flächenkreislaufwirtschaft in der StadtRegion Stuttgart wurden die folgenden Maßnahmenpakete empfohlen:

- ▶ Verbesserung der Informationsgrundlagen für politische Entscheidungsträger sowie für kommunale und regionale Verwaltungen und andere am Flächengeschehen beteiligte Akteure im Rahmen einer Informationsoffensive u.a. über vorhandene Innenentwicklungspotenziale sowie mit Hilfe von Kosten-Nutzen-Berechnungen von Flächenneuausweisungen,
- ▶ Einrichtung einer „Kompetenzstelle Innenentwicklung“ beim Verband Region Stuttgart, mit der kleine Gemeinden bei der Umsetzung von Vorhaben zur Mobilisierung von Innenentwicklungsflächen unterstützt werden sollen,
- ▶ Verbesserung der Steuerungswirkung der Regionalplanung mit Hilfe von verbindlichen Flächenzuwachsbeschränkungen sowie einheitlichen und verbindlichen Methoden und Kriterien der Berücksichtigung von Innenentwicklungspotenzialen bei der Flächenbedarfs-ermittlung,
- ▶ Intensivierung der Kooperation im Rahmen des Kommunalen Arbeitskreises Filder mit dem Ziel der mittelfristigen Gründung eines Planungsverbandes, in dessen Rahmen eine interkommunal abgestimmte Flächennutzungsplanung erfolgt (langfristige Perspektive: Aufstellung eines regionalen FNP im Geltungsbereich des Verbands Region Stuttgart),
- ▶ verstärkte Förderung informeller Planungen wie u.a. Machbarkeitsstudien, Testentwürfe und Planungsworkshops mit dem Ziel der Aktivierung kleinteiliger Flächenpotenziale,
- ▶ Arrondierung und bauliche Mobilisierung kleinteiliger Flächenpotenziale im Rahmen eines kooperativen Pilotprojekts zwischen der Landeshauptstadt Stuttgart und dem Grundstücksbesitzerverein Haus & Grund; zu diesem Zweck vorherige Prüfung, ob seitens der Stadt Informationen und Fördermittel bereitgestellt werden können und inwieweit Haus & Grund als Scharnier zwischen Grundstückseigentümern und planender Verwaltung agieren kann,

- Erarbeitung von Mehrfachnutzungskonzepten zur integrativen Entwicklung des Freiraums, in denen die Belange von Landwirtschaft und Naherholung gebündelt werden; Erarbeitung dieser Konzepte unter aktiver Mitwirkung aller betroffenen Akteure; Integration der Mehrfachnutzungskonzepte in Rahmenplanungen, die sowohl auf eine qualitativ hochwertige Innenentwicklung als auch auf die Steigerung der Freiraumqualitäten im Außenbereich zielen.

Bisherige Umsetzung

Die im integrierten Handlungskonzept beschriebenen Maßnahmen werden seit Mitte 2006 in verschiedenen Gremien in der Region Stuttgart diskutiert. Dabei wird deutlich, dass eine regionale Flächenkreislaufwirtschaft und ein sparsamer Umgang mit der Ressource Fläche mehr und mehr einen wichtigen Standortfaktor darstellen. Mit dem integrierten Handlungskonzept können die beteiligten Städte, die Region und die regionale Wirtschaft an zahlreiche Aktivitäten einer nachhaltigen Planung in den vergangenen Jahren anknüpfen.

Gleichwohl hat das Planspiel gezeigt, dass verschiedene Maßnahmenvorschläge nur unter veränderten Rahmenbedingungen für das kommunale und regionale Handeln realisierbar sind. Dies betrifft u.a. eine verbindlichere Ausgestaltung der Regionalplanung, die entsprechende Initiativen des Landes durch eine Änderung des Landesplanungsgesetzes voraussetzt.

Folgende Maßnahmen bzw. Initiativen zielen auf eine Realisierung des integrierten Handlungskonzepts in der StadtRegion Stuttgart bzw. im Gebiet des Verbands Region Stuttgart:

- Die aus den Modellvorhaben MORO-RESIM des Verbands Region Stuttgart, den Datenbanken der Wirtschaftsförderung Region Stuttgart und der IHK Region Stuttgart sowie aus dem

Nachhaltigen Bauflächenmanagement (NBS) in Stuttgart verfügbaren Daten bilden auch in Zukunft einen wesentlichen Anknüpfungspunkt für eine Informationsoffensive zur Flächenkreislaufwirtschaft oder für die Einrichtung einer Kompetenzstelle „Innenentwicklung“.

- Die bisher im Projekt Nachhaltiges Bauflächenmanagement Stuttgart (NBS) der Landeshauptstadt sowie MORO-RESIM der Region gewonnenen Erkenntnisse über Umfang und Lage potenzieller Flächen werden ständig fortgeschrieben, um den begonnenen Diskussions- und Umsetzungsprozess kontinuierlich fortsetzen zu können.
- Aufbauend auf dem Projekt MORO-RESIM wird z.B. die Einrichtung einer Kompetenzstelle „Innenentwicklung“ im Rahmen des Forschungsprojekts „Raum+“ weiterverfolgt⁴⁶. Beteiligt sind sechs Regionalverbände und zwei Ministerien in Baden-Württemberg, zwei Hochschulen (in der Schweiz und in Baden-Württemberg) sowie ein Kanton in der Schweiz. Ziel des 2006 bis 2008 laufenden Kooperationsprojekts „Raum+“ ist u.a. die Vorbereitung eines „Kompetenzzentrums Flächenmanagement“ in der Region Stuttgart, das Informationen über Bestandsflächenpotenziale fortschreiben sowie Beratungsangebote für die Kommunen in der Region erproben soll.
- Die Vorteile einer vorrangigen Innenentwicklung wurden im Zusammenhang mit dem Planspiel „Fläche im Kreis“ in Kooperation zwischen dem Verband Region Stuttgart, der Stadt Marbach und der Gemeinde Wäschenbeuren durch die Ökonsult Stuttgart GbR in einer Studie untersucht, die die fiskalisch beste Baulandstrategie für Kommunen beschreibt⁴⁷. Auf der Basis von drei Demografieszenarien wurden die Auswirkungen verschiedener Baulandstrategien auf die Kommunalfinanzen untersucht. Es wird u.a. eine Lenkung von zukünftigen Einwohnerzuwächsen in den

⁴⁶ Nähere Informationen unter: www.raum-plus.info.

⁴⁷ Verband Region Stuttgart (Hrsg.), *Neubaugebiete und demografische Entwicklung – Ermittlung der fiskalisch besten Baulandstrategie für die Kommunen in der Region Stuttgart*, Studie, bearb. von Ökonsult GbR, Stefan Flaig, Stuttgart 2006 (www.region-stuttgart.org).



Siedlungsbestand empfohlen, um bestehende Infrastrukturen langfristig auszulasten.

- ▶ Die Aktivierung und Mobilisierung kleinteiliger Flächenpotenziale erfolgt im Projekt „Kleine und mittlere Unternehmen entwickeln kleine und mittlere Flächen“ (Laufzeit 2006–2009) im BMBF-Förderschwerpunkt REFINA, das im Oktober 2006 in Stuttgart gestartet ist. Vorgesehen sind erste Schritte zur Mobilisierung von drei Modellstandorten in Stuttgart, wobei in der Kommunikation zwischen Investoren, Eigentümern und der Stadt neue Wege erprobt sowie mit informellen Planungsverfahren die Planungsprozesse optimiert werden sollen⁴⁸.
- ▶ Die geplante öffentlich-private Kooperation soll im Rahmen des Projekts „urbanWohnen“ aufgegriffen werden⁴⁹. Hiermit soll der positive Trend der vergangenen Jahre unterstützt werden, dass in Stuttgart bei restriktiver Ausweisung von Neubauflächen etwa zwei Drittel der Wohnungsfertigstellungen auf Bestandsflächen realisiert werden konnten.
- ▶ Die Integration von Freiraumentwicklung, Ansprüchen der Naherholung und Belangen der Landwirtschaft im Innen- und Außenbereich wird im Rahmen der Ende 2006 angelaufenen Fortschreibung des Regionalplans und im Rahmen des geplanten Landwirtschaftskonzepts für den Bereich der Landeshauptstadt Stuttgart behandelt werden.
- ▶ Eine gemeinsame Flächennutzungsplanung auf den Fildern ist noch nicht in Sicht. Derzeit findet die Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung zum Flächennutzungsplan Ostfildern 2020 statt.

6.4.2 Region Mölln

Maßnahmenpakete

Im integrierten Handlungskonzept für eine Flächenkreislaufwirtschaft in der Region Mölln wurden die folgenden Maßnahmenpakete empfohlen:

- ▶ Weiterentwicklung des Regionalbeirats als freiwillige Kooperationsform der Stadt Mölln und der umliegenden Ämter im Hinblick auf Verbindlichkeit der Entscheidungen sowie auf Institutionalisierung,
- ▶ Erarbeitung eines Gebietsentwicklungsplans mit sektoralen Teilplänen zur besseren Koordination der Siedlungsentwicklung in der Region; dabei vorrangige Behandlung des Teilentwicklungsplans „Wohnen“,
- ▶ Erstellung qualifizierter und aktueller Flächenbedarfsprognosen für die Region und ihre Teilräume nach einheitlichen Kriterien unter Berücksichtigung der vorhandenen Innenentwicklungspotenziale als Grundlage für die Gebietsentwicklungsplanung,
- ▶ Hinwirkung auf eine stärkere Steuerung des Flächenverbrauchs und der Flächennutzung im Sinne einer Flächenkreislaufwirtschaft durch die **Regionalplanung** (aus Anlass der bevorstehenden Kommunalisierung der Regionalplanung in Schleswig-Holstein).

Weitere notwendige flankierende Maßnahmen für die Erreichung der Ziele einer Flächenkreislaufwirtschaft in der Region Mölln:

- ▶ Aufbau eines regionalen und zentral verwalteten Datenpools, um die Informationslage in der Kommunalpolitik und -verwaltung über Innenentwicklungspotenziale und über weitere informatorische Entscheidungsgrundlagen (insbesondere Folgekosten von Flächenausweisungen) zu verbessern,
- ▶ Bereitstellung von Informationen zu Möglichkeiten der Nachnutzung/Umnutzung, der Nachverdichtung sowie von verdichtetem Bauen für Grundstückseigentümer in gebündelter Form im Internet,
- ▶ Verabschiedung und öffentliche Kommunikation eines gemeinsamen bodenpolitischen Grundsatzbeschlusses der Kommunen in der Region Mölln auf Basis des Gebietsentwicklungsplans,
- ▶ verstärktes Engagement für bzw. Unterstützung und Förderung der Vermarktung von

⁴⁸ Nähere Informationen zum REFINA-Vorhaben „KMU entwickeln KMF“ unter www.iws.uni-stuttgart.de/Vegas/kmukmf/hintergrund.php bzw. unter www.refina-info.de.

⁴⁹ Nähere Informationen zu urbanWohnen unter: www.stuttgart-baugemeinschaften.de.

Innenentwicklungsgrundstücken durch die öffentlichen Akteure in der Region Mölln,

- ▶ verstärkte Erstellung von Quartiers- und Standortplanungen für Nachverdichtungsgebiete sowie einzelne größere Brachflächen zur Entwicklung zukünftiger Nutzungsvorstellungen,
- ▶ Anregung der Region an das Land, die Ziele der Flächenkreislaufwirtschaft durch Auflegung oder Anpassung geeigneter Förderprogramme für diesen Zweck zu unterstützen.

Bisherige Umsetzung

Die im integrierten Handlungskonzept beschriebenen Maßnahmen werden seit 2006 u.a. im Regionalbeirat diskutiert.

In Anbetracht der Tatsache, dass vor dem Beginn der Planspiele „Fläche im Kreis“ in der Region Mölln noch keine qualifizierte Auseinandersetzung mit dem Thema Flächenverbrauch stattgefunden hatte, ist als Ergebnis der Planspiele eine Sensibilisierung für das Thema Flächenkreislaufwirtschaft sowohl auf regionaler Ebene als auch in den Einzelgemeinden erreicht worden. Die für das Thema aufgeschlossenen Akteure haben durch das Planspiel wichtige Argumentationshilfen für die Diskussionen um Bauprojekte und -planungen erhalten.

In der Stadt Mölln ist dank einer intensiven Befassung in der Kommunalverwaltung auch auf der politischen Ebene eine größere Bereitschaft zur Innenentwicklung zu verzeichnen. Schwer zu realisieren bleiben jedoch verbindliche Absprachen mit den zumeist kleinen Gemeinden innerhalb der Region Mölln, da eine Begrenzung der eigenen Planungshoheit zugunsten regionaler Gesamtentwicklungen oftmals abgelehnt wird.

Der Regionalbeirat hat bisher keine Empfehlung an die Gemeinden der Region zur Umsetzung des regionalen Handlungskonzepts ausgesprochen. Gründe dafür sind sowohl die oben genannten Bedenken der kleinen Gemeinden als auch die laufenden Organisationsveränderungen der Region Mölln. So wird der Regionalbeirat aufgrund der Ämterstrukturreform in Schleswig-

Holstein zukünftig neu besetzt werden. Gleichzeitig wird sich die Region Mölln vor dem Hintergrund der europäischen Förderkonditionen für den ländlichen Raum 2007–2013 in einer größeren „Aktiv-Region“ im Norden des Kreises Herzogtum Lauenburg engagieren. Die weitere regionale Verankerung des Themas Flächenkreislaufwirtschaft ist dann in veränderter Organisationsstruktur zu beraten. Bis dahin werden sich Umsetzungsschritte zum integrierten Handlungskonzept auf Initiativen einzelner Gemeinden konzentrieren.

Folgende Maßnahmen bzw. Initiativen zielen auf eine Realisierung des integrierten Handlungskonzepts in der Region Mölln:

- ▶ Die Weiterentwicklung des Regionalbeirats als freiwillige Kooperationsform der Stadt Mölln und der umliegenden Ämter ist Gegenstand aktueller Beratungen.
- ▶ In der Stadt Mölln ist die Nachverdichtung älterer Baugebiete in den Vordergrund der Stadtentwicklung gerückt. So ist im April von der Stadtvertretung Mölln zum ersten Mal seit langer Zeit ein Bebauungsplan beschlossen worden, der innerhalb eines Einfamilienhaus-Wohngebietes aus den 1950er-Jahren eine Bebauung in zweiter Reihe ermöglicht. Durch gute Beispiele soll der Weg bereitet werden, auch zum Teil konfliktträchtige Innenentwicklungen voranzubringen.

6.4.3 Region Rheinhessen-Nahe

Maßnahmenpakete

Im integrierten Handlungskonzept für eine Flächenkreislaufwirtschaft in der Region Rheinhessen-Nahe wurden die folgenden Maßnahmenpakete empfohlen:

- ▶ Verbesserung der Informationslage für Kommunen über Innenentwicklungspotenziale durch die Förderung der Einführung und Pflege eines qualifizierten Modells für die Baulandbeobachtung und die Verbreitung weiterer informatorischer Entscheidungsgrundlagen,
- ▶ Abstimmung von Kriterien für die Ermittlung von in der Bauleitplanung zu berücksichtigen-



den Flächenpotenzialen und des Flächenbedarfs innerhalb der Region,

- ▶ stärkere Steuerung des Flächenverbrauchs und der Flächennutzung im Sinne einer Flächenkreislaufwirtschaft bei der bevorstehenden Aufstellung des nächsten regionalen Raumordnungsplans,
- ▶ Initiierung eines verstärkten interkommunalen Dialogs über Flächenausweisungen zur Verbesserung der interkommunalen Zusammenarbeit jeweils in den Regionsteilen Rheinhessen und Nahe; Ergänzung des Dialogs durch die Verabschiedung bodenpolitischer Grundsatzbeschlüsse, durch verstärkte informelle interkommunale Planungen und durch den Einsatz interkommunaler formeller Planungsinstrumente,
- ▶ Förderung des Ziels der Reduzierung des Flächenbedarfs und der qualitativ vollen baulichen Entwicklung bei der Aufstellung von Bebauungsplänen,
- ▶ Unterstützung des Prinzips der Flächenkreislaufwirtschaft durch die Bereitstellung von Finanz-, Personal- und Sachmitteln von den Gebietskörperschaften, soweit dies die Haushaltslage zulässt,
- ▶ spürbare Unterstützung der Ziele der Flächenkreislaufwirtschaft durch Land und Bund durch Auflegung oder Anpassung geeigneter Förderprogramme.

Bisherige Umsetzung

Im August 2006 fasste die Regionalvertretung einen Beschluss zur Durchführung eines regionalen Dialogs zur Flächenkreislaufwirtschaft. Ziele des Dialogs sind die Kommunikation der Planspielergebnisse, die Schaffung von Akzeptanz für das Thema sowie die intensive Einbindung sämtlicher Gebietskörperschaften und ihrer Gremien in die Vorbereitung weiterer Entscheidungen zur Umsetzung des integrierten Handlungskonzepts. Im November 2006 wurden Dialogveranstaltungen

in den Landkreisen der Region durchgeführt, zu denen alle Orts- und Verbandsgemeinden der jeweiligen Landkreise eingeladen waren. Parallel wurde das in Aufstellung befindliche Landesentwicklungsprogramm (LEP IV) beraten⁵⁰. Im Zeitraum Januar bis April 2007 bestand für alle Kommunen die Gelegenheit, eine Stellungnahme zum integrierten Handlungskonzept abzugeben.

Die Rückmeldungen im Rahmen des Dialogs zeigen, dass sich die Kommunen in unterschiedlicher Intensität mit der Thematik befassen. Dies liegt einerseits an innerregionalen Unterschieden in der demografischen Entwicklung bzw. Flächennachfrage und andererseits am unterschiedlichen Ausmaß von Gebäudeleerständen und Innenentwicklungspotenzialen vor Ort (im Ostteil der Region größere Flächennachfrage als im Westteil, ungünstigere Bevölkerungsprognose und zugleich großer Umfang von Konversionsflächen im Westteil der Region). Deutlich wird, dass ohne verbindliche Vorgaben „von oben“ sowie entsprechende politische Prioritätensetzung und Offenheit seitens der kommunalen Entscheidungsträger der sparsame Umgang mit Grund und Boden schwer realisierbar ist. Mitunter wird die Berechtigung des Ziels der Begrenzung des Siedlungswachstums generell in Frage gestellt. Einzelne Kommunen gehen jedoch mit gutem Beispiel voran und führen bereits ein Gebäudeleerstands- oder Innenentwicklungskataster (z.B. VG Meisenheim⁵¹, VG Nierstein-Oppenheim⁵²) oder haben Förderrichtlinien zur Erhaltung der Ortskerne aufgestellt (VG Herrstein)⁵³.

Durch den Dialog wurden die Kommunen wie auch die politischen Gremien für das Thema Flächenkreislaufwirtschaft sensibilisiert. Ein umfassender Bewusstseinswandel in Richtung Flächenkreislaufwirtschaft konnte jedoch zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht erwartet werden, zumal eine entsprechende Auseinandersetzung in weiten Teilen der Region erst mit den Planspielen begonnen hat. Der hier bereits spürbare

⁵⁰ http://www.pg-rheinhessen-nahe.de/html/flache_im_kreis.html.

⁵¹ <http://www.meisenheim.de/gebboerse.htm>.

⁵² http://www.nierstein-oppenheim.de/content/ihre_verbandsgemeinde/baulueckenkataster.htm.

⁵³ http://www.vg-herrstein.de/gebaeude_grundstuecksboerse/foerderrichtlinien/index.html.

demografische Wandel führt bei den Kommunen im Westteil der Region zu einem ökonomisch und städtebaulich motivierten Umdenken. Im Ostteil der Region scheint eine über das bisherige Maß hinausgehende sparsame Siedlungsentwicklung nur durch die Änderung finanzieller Rahmenbedingungen oder entsprechenden Druck bzw. politische Vorgaben „von oben“ erreichbar. Diese fehlen jedoch momentan auf regionaler wie auf Landesebene weitgehend. Von der Aufstellung des Landesentwicklungsprogramms (LEP IV) werden diesbezüglich Verbesserungen erwartet.

Initiativen zur Umsetzung des integrierten Handlungskonzepts gehen bisher vor allem vom Land Rheinland-Pfalz (Ministerium des Innern und für Sport) aus. Derzeit wird das Landesentwicklungsprogramm IV (LEP IV) neu aufgestellt; das Beteiligungsverfahren läuft von Dezember 2006 bis Juni 2007. Zwischen dem Entwurf⁵⁴ und dem integrierten Handlungskonzept bestehen etliche inhaltliche Übereinstimmungen. Auch das Prinzip der Flächenkreislaufwirtschaft ist explizit erwähnt. Insofern könnte das integrierte Handlungskonzept über das LEP IV durchaus landesweite Auswirkungen auch auf die übrigen Planungsregionen in Rheinland-Pfalz haben. Derzeit ist noch fraglich, in welchem Umfang und in welcher Form die entsprechenden Inhalte tatsächlich in die Endfassung des LEP IV aufgenommen werden, da die fachliche Erörterung des integrierten Handlungskonzepts mit den übrigen Planungsgemeinschaften erstmals über das LEP-Anhörungsverfahren erfolgt und der Zielcharakter vieler Aussagen noch ungeklärt ist.

Mit Unterstützung des Landes Rheinland-Pfalz wurde durch das Zentrum für Bodenschutz und Flächenhaushaltspolitik der FH Birkenfeld das Projekt „Fiskalisches Controlling von Baulandneuausweisungen in der Verbandsgemeinde Birkenfeld“ durchgeführt. Ein entsprechender Bericht wurde im April 2007 vorgelegt. Ziel eines eigens entwickelten Tools ist es, einen Beitrag zur Kostentransparenz zu leisten und mit diesen Informationen eine nachhaltigere Flächenhaushaltspolitik der verantwortlichen Gemeinden anzustoßen.

Eine Weiterentwicklung des Tools ist aufgrund fehlender Mittel derzeit nicht vorgesehen.

Folgende Maßnahmen bzw. Initiativen zielen auf eine Realisierung des integrierten Handlungskonzepts in der Region Rheinhessen-Nahe:

- ▶ Laut der Entwurfsfassung des LEP IV soll die Regionalplanung die Kommunen durch geeignete Maßnahmen – wie beispielsweise die Einführung und Pflege eines qualifizierten Modells für die Baulandbeobachtung – und bei der Ermittlung von Innenentwicklungspotenzialen unterstützen.
- ▶ Laut der Entwurfsfassung des LEP IV sind die zur Entwicklung der Gemeinden erforderlichen Flächen über eine regionale Flächenkreislaufwirtschaft bereitzustellen. Hierzu ist zur Koordinierung der kommunalen Bauleitplanung von der Regionalplanung ein regionales Flächenmanagement und -monitoring durchzuführen. Dabei sind von den Planungsgemeinschaften regional einheitliche Kriterien für die Ermittlung des Flächenbedarfs und der von der Bauleitplanung zu berücksichtigenden Flächenpotenziale zugrunde zu legen.
- ▶ Laut der Entwurfsfassung des LEP IV sind in den Regionalplänen für die Verbandsgemeinden und kreisfreien Städte Schwellenwerte als Ziele der Raumordnung zur weiteren Wohnbauflächenentwicklung vor dem Hintergrund der absehbaren demografischen Entwicklung festzulegen, um einer überproportionalen Flächeninanspruchnahme vorzubeugen. Diese Schwellenwerte sind unter Berücksichtigung der Modellrechnungen des Statistischen Landesamtes (mittlere Variante) und bestehender Flächenreserven zu begründen. Bei Nachweis einer verbindlichen interkommunalen Kooperation, z.B. in Form eines raumordnerischen Vertrags unter Beteiligung der Regionalplanung im Bereich der Bauleitplanung, kann von diesen gemeindebezogenen Schwellenwerten abgewichen werden. Der Nachweis des Bedarfs erfolgt in diesem Fall auf der Grundlage der interkommunalen Entwicklungsplanung.
- ▶ Im relativ unverbindlichen Begründungsteil des LEP-IV-Entwurfs wird darauf hingewiesen,

54 <http://www.ism.rlp.de/Internet/nav/81e/81e5oed2-68cd-1bo1-44b9-4618ada3b7d8.htm>.



dass das Leitbild der Flächenkreislaufwirtschaft „unterstützt vom Land“ vorangetrieben werden soll.

6.4.4 Stadt Duisburg

Maßnahmenpakete

Im integrierten Handlungskonzept für eine Flächenkreislaufwirtschaft in der Stadt Duisburg wurden die folgenden Maßnahmenpakete empfohlen:

- ▶ Fortführung des mehrstufigen Verfahrens der Stadtentwicklungsplanung als „Strategie für eine nachhaltige Stadtentwicklung“,
- ▶ Nutzung des Stadtumbaus zur Bewältigung des demografischen Wandels und zur integrierten Stadterneuerung im Dialog mit der Wohnungswirtschaft,
- ▶ Erreichung eines regionalen Interessenausgleichs in der Flächenentwicklung,
- ▶ Einrichtung eines revolvierenden kommunalen Grundstücksfonds zur Revitalisierung kleinteiliger Brachflächen im Duisburger Norden insbesondere für gewerbliche Folgenutzungen,
- ▶ Weiterentwicklung der Kooperation der Stadt mit privaten Akteuren, insbesondere Flächeneigentümern, im Bereich des Gewerbeflächenmanagements und der Gewerbeflächenvermarktung,
- ▶ Entwicklung einer Förderstrategie für Duisburg unter optimaler Nutzung der sich voraussichtlich ab 2007 ändernden Förderkulisse zur Bündelung für die Umsetzung der Ziele und Aufgaben der Flächenkreislaufwirtschaft,
- ▶ Verankerung wesentlicher Ziele und Grundsätze der Flächenkreislaufwirtschaft in einem (bodenpolitischen) Grundsatzbeschluss des Rates (im Zusammenhang mit der Formulierung grundlegender Stadtentwicklungsziele im Rahmen der Masterpläne oder der Vorbereitung bzw. Einrichtung eines kommunalen Grundstücksfonds).

Bisherige Umsetzung

In der konstituierenden Sitzung des Arbeitskreises „Regionale Aspekte der Flächenkreislaufwirt-

schaft“ im Juni 2006 vereinbarten u.a. die Vertreterinnen und Vertreter der Stadt Duisburg und des Regionalverbands Ruhr (RVR), sich gemeinsam über die Weiterentwicklung und Umsetzung der Ergebnisse des Forschungsprojekts „Fläche im Kreis“ abzustimmen und die begonnene Kooperation fortzusetzen. Weiterhin fand im November 2006 auf Einladung des RVR eine Veranstaltung statt, um den Vertreterinnen und Vertretern der Kommunen des Kreises Wesel die Ergebnisse des Forschungsprojekts zu erläutern, die Hintergründe und Notwendigkeit der Flächenkreislaufwirtschaft aufzuzeigen und somit für eine interkommunale Zusammenarbeit zu sensibilisieren.

Darüber hinaus werden die im integrierten Handlungskonzept für eine Flächenkreislaufwirtschaft in Duisburg formulierten Ziele einer vorrangigen Innenentwicklung und der Wiedernutzung von Brachflächen in folgenden stadtentwicklungspolitisch bedeutsamen Projekten aufgegriffen:

- ▶ Eine Industriebrache im Duisburger Süden wird derzeit für eine logistikkaffine Wiedernutzung recycelt (Logport II).
- ▶ Im Kontext des Stadtentwicklungsprogramms „Duisburg an den Rhein“ wird mit dem Projekt „RheinPark“ auf einem ehemaligen Industrieareal ein neues Stadtquartier in hervorragender Lage am Rhein und nah an der City geschaffen.
- ▶ Mit dem „Masterplan Innenstadt“ liegt eine wichtige Planung für die weitere Entwicklung des Duisburger Innenhafens vor. Im Rahmen einer Strategie der Innenentwicklung soll die City städtebaulich als Einkaufs- und Erlebnisbereich sowie als Dienstleistungs- und Wohnbereich nachhaltig aufgewertet werden.
- ▶ Zwei wichtige Großprojekte dienen der Revitalisierung der Duisburger Innenstadt: das jüngst realisierte City-Palais auf dem Grundstück der alten Mercatorhalle sowie das in Bau befindliche „Forum Duisburg“ mit ca. 50 000 Quadratmetern Einzelhandels-, Gastronomie- und Freizeitflächen sowie ergänzenden Dienstleistungs- und Büronutzungen.

Außerdem wurde vom Verwaltungsvorstand zur strategischen Ausrichtung der Stadtverwaltung Duisburg beschlossen, den mehr als 20 Jahre

alten Flächennutzungsplan neu aufzustellen. Im Rahmen eines mehrstufigen, strategisch ausgerichteten Planungsverfahrens sollen zunächst sektorale Masterpläne und Teilraumentwicklungspläne entwickelt werden.

Der RVR betreut derzeit eine Diplomarbeit an der Universität Cottbus mit dem Thema „Stadtregionale Kooperationsverfahren im westlichen Ruhrgebiet“, die auf Ergebnissen des ExWoSt-Vorhabens „Fläche im Kreis“ beruht und Überlegungen zu einem flächenpolitischen Leitbild und einem Organisationsmodell zur regionalen Siedlungsflächensteuerung am Beispiel der Stadt Duisburg und ihres Umlandes zum Inhalt hat.

Folgende Maßnahmen bzw. Initiativen zielen auf eine Realisierung des integrierten Handlungskonzepts in der Stadt Duisburg (und ihrem Umland):

- ▶ Zwischen der Stadt Duisburg, dem RVR sowie den kommunalen Vertreterinnen und Vertretern des Kreises Wesel wurde vereinbart, den Masterplan „Raum- und Siedlungsstruktur“ des RVR als informelles Planungsinstrument zu nutzen, um die regionalen Ziele der Flächenkreislaufwirtschaft räumlich festzusetzen.
- ▶ Konkrete Umsetzungsaktivitäten bestehen zur Einrichtung eines revolvierenden kommunalen Grundstücksfonds zur Revitalisierung kleinteiliger Brachflächen im Duisburger Norden: „Kommunaler Grundstücksfonds Duisburg“ (KGD). Der KGD soll auf kleinere, damit flexible und leichter zu entwickelnde Flächen zielen, den Ankauf, die Aufbereitung und die Vermarktung kleinteiliger und in Privatbesitz befindlicher Brachflächen, die nicht Selbstläufer sind, ermöglichen, vorwiegend kleingewerbliche Strukturen fördern und damit vor allem die problematischen Quartiere im Norden der Stadt stabilisieren. Damit soll er zugleich als Instrument des Stadtumbaus die städtebaulich-architektonische Qualität verbessern. Eine Machbarkeitsstudie zum KGD wird derzeit von der LEG Stadtentwicklung GmbH & Co. KG erarbeitet; die Ergebnisse werden in Kürze erwartet. Zwischenergebnisse wurden in der Expertengruppe „JESSICA“ am 27.02.2007 in der KfW-Niederlassung Berlin präsentiert. Es ist vorgesehen, den KGD noch im Jahr 2007 zu starten.

6.4.5 Planungsregion Nordthüringen

Maßnahmenpakete

Im integrierten Handlungskonzept für eine Flächenkreislaufwirtschaft in der Planungsregion Nordthüringen wurden die folgenden Maßnahmenpakete empfohlen:

- ▶ Entwicklung eines regionalen Brachflächenmanagements auf der Basis und in Fortführung der landesweiten Brachflächenerfassung,
- ▶ restriktive Steuerung der Siedlungsentwicklung im Regionalplan durch konkretisierte quantitative Zielvorgaben,
- ▶ Aufbau eines Systems des Siedlungsflächenmonitorings als Planungsgrundlage insbesondere der Regionalplanung,
- ▶ Entwicklung einer Marketingstrategie für den Wirtschaftsraum Nordthüringen unter Berücksichtigung der Standortqualitäten und Marktchancen bestehender und geplanter Gewerbeflächen,
- ▶ kritische Begleitung der Förderpolitik des Freistaats Thüringen und Erarbeitung eines Vorschlags für ein eigenständiges Förderprogramm zur Brachflächenrevitalisierung seitens der Region.

Bisherige Umsetzung

Die PlanspieltTeilnehmerinnen und -teilnehmer haben nach Abschluss der Planspiele „Fläche im Kreis“ einen Arbeitskreis unter Beteiligung von Akteuren aus der Region gebildet, der sich weiter mit Umsetzungsschritten in Richtung Flächenkreislaufwirtschaft befasst.

Folgende Maßnahmen bzw. Initiativen zielen auf eine Realisierung des integrierten Handlungskonzepts in der Planungsregion Nordthüringen:

- ▶ Die Ergebnisse der Status-quo-Planspiele finden sich im Entwurf des neuen Regionalplans in verschiedenen Plansätzen wieder. Bezüglich des bundespolitischen 30-ha-Ziels haben sich die Akteure der Planungsgemeinschaft auf Orientierungswerte für die Siedlungsflächenneuausweisung in Nordthüringen verständigt: 0,1 ha pro 1000 Einwohner und Jahr in den



zentralen Orten und 0,05 ha pro 1 000 Einwohner und Jahr in den Gemeinden ohne zentral-örtliche Funktion.

- Im Abschnitt „Brachflächen und Konversion“ des neuen Regionalplans werden in Abstimmung mit den vier Landkreisen der Planungsregion Nordthüringen von den insgesamt 1 218 Brachflächen in Nordthüringen regional bedeutsame Konversions- und Brachflächen ausgewiesen, die für eine bauliche Nachnutzung bzw. für eine Renaturierung vorgesehen sind.
- Zurzeit wird in der Planspielgemeinde Niedersorschel auf dem beräumten Gelände einer ehemaligen Weberei ein Verbrauchermarkt errichtet. Mit dem Erwerb der Fläche durch einen Investor konnte dadurch ein städtebaulicher Missstand beseitigt werden.
- Im regionalen Arbeitskreis wurde im Mai 2007 darüber beraten, welche Förderprogramme von Seiten des Freistaats für die Brachflächenrevitalisierung eingesetzt werden sollten.

6.4.6 Zwischenfazit zur bisherigen Umsetzung der integrierten Handlungskonzepte in den Planspielregionen

Die Teilnahme an der Planspielen „Fläche im Kreis“ und die darin erarbeiteten integrierten Handlungskonzepte für eine Flächenkreislaufwirtschaft haben in allen Planspielregionen zu einer intensiveren Befassung mit Aspekten des Flächenparens geführt.

Die Intensität der Auseinandersetzung mit Aspekten der Flächenkreislaufwirtschaft variiert zwischen den Planspielregionen. Dies resultiert aus dem unterschiedlichen Stand der Diskussionen über flächenhaushaltspolitische Probleme vor dem Planspiel bzw. eingangs des Planspiels. Während einige Planspielregionen und ihre Akteure bereits im Rahmen von Modellvorhaben und Forschungsprojekten über einen langjährigen und breiten Wissens- und Erfahrungshintergrund verfügen, begann in anderen Planspielregionen erst die regionale Auseinandersetzung über derartige Fragen mit der Planspielteilnahme. Ebenso unterscheiden sich die Anschlussfähigkeit der Planspielergebnisse und die Umsetzung der Maßnahmenpakete. Vorteilhaft erscheint neben

der Zusammenarbeit der Akteure innerhalb der Regionen die Gewinnung von fachlicher Expertise und Unterstützung von forschenden Einrichtungen und der Landespolitik.

Im Anschluss an die Planspiele wurde in allen Regionen ein Dialog über die Umsetzung der integrierten Handlungskonzepte in Gang gesetzt. Hierbei haben meist am Planspiel beteiligte Akteure die Moderation bzw. eine sonstige aktive Rolle übernommen. Es ist gelungen, an den Planspielen nicht beteiligte Akteure für den Dialogprozess zu gewinnen. Die institutionelle Anbindung bzw. Verantwortungsübernahme sorgt für eine weitere Diskussion von Belangen der Flächenkreislaufwirtschaft auf regionaler und kommunaler Ebene.

In allen Planspielregionen wurde im Zeitraum zwischen Frühjahr 2006 und Frühjahr 2007 mit der Umsetzung von Maßnahmenpaketen aus den integrierten Handlungskonzepten begonnen. Die Umsetzung der Maßnahmenpakete erfolgt in unterschiedlicher Intensität und stadtregionaler bzw. kommunaler Tragweite.

Ausgehend von den Planspielen in verschiedenen Planspielregionen ist eine aktive Einbeziehung übergeordneter Akteure, z.B. der zuständigen Stellen für die Landesplanung, gelungen. So fanden Maßnahmenvorschläge aus den integrierten Handlungskonzepten in Rheinhessen-Nahe und Duisburg Eingang in die laufende Neuaufrstellung des Landesentwicklungsprogramms bzw. in übergeordnete Entscheidungsfindungsprozesse über die zukünftige Finanzierung der Brachflächenrevitalisierung.

In Nordthüringen haben das Planspiel und seine Ergebnisse Eingang in die Neuaufrstellung des Regionalplans gefunden.

In der StadtRegion Stuttgart ergaben sich aus dem integrierten Handlungskonzept Anknüpfungspunkte für mehrere Forschungsvorhaben auf städtischer, regionaler und überregionaler Ebene.

In Duisburg konnte ausgehend von dem auf die Stadt begrenzten Planspiel ein Dialog mit dem angrenzenden Kreis Wesel initiiert werden.

Die Erreichung der Flächenkreislaufwirtschaft stellt in allen Planspielregionen eine Herausforderung dar, die einen längeren Zeitraum für die Umsetzung erfordert. Sie benötigt sowohl das zielorientierte und engagierte Handeln der kommunalen und regionalen Akteure als auch verbesserte übergeordnete Rahmenbedingungen.

Die Herausforderungen der Flächenkreislaufwirtschaft und daraus resultierender stadregionaler Ziele und Anpassungsleistungen werden von den maßgeblichen Akteuren vor Ort kontrovers diskutiert. Es bestehen Unterschiede in der Problemwahrnehmung in puncto Flächenverbrauch und Demografie sowie in der Setzung von flächennutzungsrelevanten Umsetzungsprioritäten sowohl bei den öffentlichen als auch den privaten Akteuren auf den Ebenen Gemeinde, Region und Land. Daher bedarf es neben Argumenten für einen ökologischen und sozialen Nutzen der vorrangigen Innenentwicklung und Bestands-

verbesserung unbedingt einer transparenten und nachvollziehbaren Darstellung des langfristigen ökonomischen Nutzens einer stadregionalen Flächenkreislaufwirtschaft.

Ein entscheidender Erfolgsfaktor für die Umsetzung der integrierten Handlungskonzepte liegt in der Bereitschaft zur interkommunalen Kooperation, die einen tragfähigen Lasten- und Nutzenausgleich zwischen den Gemeinden bzw. zwischen den Zentren und ihren Umlandgemeinden voraussetzt. Hierdurch könnten Chancen für eine dauerhaft tragfähige interkommunale Zusammenarbeit aus gegenseitigem Interesse der Kooperationspartner wachsen.

Die Erarbeitung von integrierten Handlungskonzepten bedarf einer externen Moderation und Begleitung. Empfehlenswert erscheint darüber hinaus die externe Begleitung der Umsetzung derartiger Zukunftskonzepte.



Krei

7. Zusammenfassung und Ausblick

Thomas Preuß

- 7.1 Planspiele zur städtischen bzw. stadtreionalen Flächenkreislaufrwirtschaft
- 7.2 Flächenkreislaufrwirtschaft als zielführender Ansatz
- 7.3 Qualitätsziele einer städtischen bzw. stadtreionalen Flächenkreislaufrwirtschaft
- 7.4 Akteure der städtischen bzw. stadtreionalen Flächenkreislaufrwirtschaft
- 7.5 Status quo: Instrumente und Rahmenbedingungen für eine städtische bzw. stadtreionale Flächenkreislaufrwirtschaft
- 7.6 Integrierte Handlungskonzepte für eine städtische bzw. stadtreionale Flächenkreislaufrwirtschaft
- 7.7 Defizite und Grenzen bestehender Instrumente
- 7.8 Ausblick

7.1 Planspiele zur städtischen bzw. stadtreionalen Flächenkreislaufwirtschaft

Im Zeitraum April bis November 2005 wurden im Rahmen der Planspiele zur Flächenkreislaufwirtschaft in der StadtRegion Stuttgart, in der Region Rheinhessen-Nahe, in der Region Mölln, in der Stadt Duisburg und in der Planungsregion Nordthüringen Instrumente einer Flächenkreislaufwirtschaft geprüft. Die Planspiele gingen der Frage nach, mit welchen bestehenden Instrumenten die Flächeninanspruchnahme unter Wachstumsbedingungen sowie unter Umbau- und Schrumpfbedingungen bis zum Jahr 2020 im Sinne einer Flächenkreislaufwirtschaft reduziert werden kann. Unter Beteiligung von jeweils zehn bis zwölf Planspielteilnehmerinnen und -teilnehmern wurden insgesamt 29 Instrumente in folgenden Handlungsbereichen geprüft:

- ▶ Planung,
- ▶ Information,
- ▶ Organisation und Kooperation,
- ▶ Fördermittel und Budget,
- ▶ Vermarktung,
- ▶ Anordnungen.

7.2 Flächenkreislaufwirtschaft als zielführender Ansatz

Die Planspiele haben gezeigt, dass die Flächenkreislaufwirtschaft einen zentralen Strategieansatz zur Umsetzung der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie darstellt. Die Flächenkreislaufwirtschaft ist der geeignete Politik- und Strategieansatz zur Reduzierung der derzeitigen täglichen Inanspruchnahme von Boden für neue Siedlungs- und Verkehrsflächen auf 30 Hektar pro Tag sowie für eine vorrangige Innenentwicklung (Verhältnis von Innen- zu Außenentwicklung=3:1) bis zum Jahr 2020.

Die Flächenkreislaufwirtschaft bietet die geeigneten Lösungsansätze für die Herausforderungen des Struktur- und demografischen Wandels sowohl in den wachsenden als auch in den schrumpfenden Regionen Deutschlands. Die dem Kreislaufgedanken zu Grunde liegende Konzentration auf Innenentwicklung und Bestandsver-

besserung ist nicht nur aus ökologischer und sozialer Sicht wünschenswert, sie ist zugleich notwendig, um bestehende technische und soziale Infrastrukturen sinnvoll auszulasten und langfristig tragfähig zu erhalten.

Die Planspielbeteiligten in allen fünf Regionen kamen zu der Gesamteinschätzung, dass der politik- und handlungsfeldübergreifende Ansatz der Flächenkreislaufwirtschaft notwendig ist, um die bestehenden Defizite in der Umsetzung sektoraler bzw. isolierter Maßnahmen und Instrumente zu überwinden.

7.3 Qualitätsziele einer städtischen bzw. stadtreionalen Flächenkreislaufwirtschaft

Wichtige Qualitätsziele für eine städtische bzw. stadtreionale Flächenkreislaufwirtschaft lauten unter anderem:

- ▶ bestandsorientierte Entwicklung des regionalen Siedlungsgefüges im Sinne eines Vorrangs der Innenentwicklung: Nutzung vorhandener Flächenpotenziale,
- ▶ abgestimmte Siedlungsentwicklung im Stadt-Umland-Bereich,
- ▶ bedarfsorientierter Stadtumbau,
- ▶ Renaturierung dauerhaft nicht mehr baulich nutzbarer Brachflächen,
- ▶ nachfrageorientierte Weiterentwicklung des Siedlungsbestands,
- ▶ Stabilisierung der Siedlungsdichte und Erhöhung der Flächenproduktivität,
- ▶ langfristige Sicherung erforderlicher Infrastrukturleistungen,
- ▶ Erhalt und Entwicklung qualitativ hochwertiger Freiflächen für Landwirtschaft und Erholung.

7.4 Akteure der städtischen bzw. stadtreionalen Flächenkreislaufwirtschaft

Die öffentliche Hand ist der zentrale Akteur der Flächenkreislaufwirtschaft. Kommunale und regionale Verwaltung und Politik müssen stärker als bisher mit privaten Flächeneigentümern, Dienstleistern und Investoren kooperieren, um beste-



hende Flächenpotenziale zu erschließen und effizienter zu nutzen. Die öffentliche Hand muss nicht nur als Planungsträgerin wesentliche Weichen für die Flächenkreislaufwirtschaft stellen, indem sie mit planerischen Mitteln den Druck in Richtung Innenentwicklung verstärkt. Sie ist auch bei der planerischen und finanziellen Vorbereitung von Umnutzungen, der Schließung von Baulücken, der Aufbereitung und Marktzuführung von vormals genutzten marktfernen Flächen und der Entwicklung eines strategischen Flächenmanagements nicht ersetzbar. Flächenrelevante Informationen sind besser als bisher für die politischen Entscheidungsträger aufzubereiten, damit sie im politischen Raum tatsächlich aufgegriffen und in politische Entscheidungen im Sinne der Flächenkreislaufwirtschaft umgesetzt werden.

Die erfolgreiche Umsetzung der Strategie der Flächenkreislaufwirtschaft erfordert das Zusammenwirken sowohl auf den Ebenen Bund, Länder und Gemeinden bzw. Regionen als auch eine aktive Beteiligung von Wirtschaft, Privathaushalten und gesellschaftlichen Akteursgruppen. Nötig ist ein Wechsel von punktuell ansetzenden Initiativen und Programmen hin zu einer umfassenden Handlungsstrategie. Unabhängig von seiner konkreten Gesetzgebungskompetenz sollte der Bund als Anstoßgeber und Vorbild für eine Flächenkreislaufwirtschaft agieren.

7.5 Status quo: Instrumente und Rahmenbedingungen für eine städtische bzw. stadtregionale Flächenkreislaufwirtschaft

Die Ergebnisse der Status-quo-Planspiele zeigen, dass eine Vielzahl von bestehenden Instrumenten die Ziele der Flächenkreislaufwirtschaft unterstützen kann.

Das folgende Instrumentenbündel erscheint für eine Flächenkreislaufwirtschaft in Stadtregionen mit wachsender, ausgeglichener oder schrumpfender Entwicklungsdynamik geeignet:

- ▶ Regionalplanung,
- ▶ interkommunale Planungen,
- ▶ Ermittlung des Flächenbedarfs (als wesentlicher Baustein von Regionalplanung, inter-

kommunaler Planungen sowie vorbereitender und verbindlicher Bauleitplanung),

- ▶ sonstige Quartiers- und Standortplanungen,
- ▶ informatorische Instrumente zur Beeinflussung flächenpolitischer Entscheidungen in Kommunalpolitik und Verwaltung,
- ▶ bodenpolitischer Grundsatzbeschluss,
- ▶ Aufgabenverteilung in einer stadtregionalen Flächenkreislaufwirtschaft,
- ▶ bestehende Förderprogramme.

Zugleich wird davon ausgegangen, dass die stadtregionalen Entwicklungsdynamiken auch hierauf abgestimmte Instrumentensets erfordern. Daher ist das oben dargestellte Instrumentenbündel gegebenenfalls regionsspezifisch anzupassen oder zu ergänzen.

7.5.1 Flächeninformationen und Flächenbewusstsein

Eine Grundvoraussetzung für die erfolgreiche Implementierung einer Flächenkreislaufwirtschaft ist eine Informationsoffensive, um deren ökonomische, ökologische und soziale Vorteile offenzulegen und ihre Ziele politik- und mehrheitsfähig zu machen. Dazu zählen Informationen für Kommunalpolitik und -verwaltung wie z.B. Kataster mit Informationen über Potenzialflächen oder der bodenpolitische Grundsatzbeschluss.

7.5.2 Überörtliche Planung

Die Steuerungspotenziale der Regionalplanung hinsichtlich einer Reduzierung des Flächenverbrauchs und der vorrangigen Nutzung von Innenentwicklungspotenzialen werden in der Regel nicht ausgeschöpft. Um die Wirksamkeit der Regionalplanung zu erhöhen, bedarf es einer strengen und stringent angewandten Methodik und einheitlicher Kriterien bei der Festlegung der Eigenentwicklung, bei der Erfassung von Innenentwicklungspotenzialen und beim Einsatz von Bevölkerungsprognosen. Die Regionalplanung kann durch die Aufstellung von Zielen und Grundsätzen Vorgaben für die Siedlungsentwicklung machen, die den Bedarf der gesamten Region

koordinieren und zweckmäßig verteilen. Darüber hinaus kann sie wichtige Impulse geben, indem Anreize zu mehr Kooperation gesetzt und Kooperationsprozesse moderiert werden. Hierfür muss sie jedoch hinsichtlich der gesetzlichen Gestaltungsmöglichkeiten sowie der finanziellen und personellen Ressourcen gestärkt werden. Freiwillige Kooperationen können die Arbeit der Regionalplanung nicht ersetzen.

7.5.3 Interkommunale Planung

Die Möglichkeiten zur Gründung eines Planungsverbandes (§ 205 BauGB) und zur Aufstellung eines gemeinsamen Flächennutzungsplans (§ 204 Abs.1 BauGB) oder eines regionalen Flächennutzungsplans (§ 9 Abs.6 ROG) stellen derzeit keine realistische Perspektive für die Implementierung der regionalen Flächenkreislaufwirtschaft dar. Es mangelt an adäquaten Mechanismen eines Lasten-Nutzen-Ausgleichs in Bezug auf die Flächenneuausweisung. Bisherige Kooperationen mit für alle Beteiligten erkennbaren Win-win-Konstellationen verfolgen meist nicht das Ziel des Flächensparens. Gleichwohl bietet der regionale Flächennutzungsplan Ansätze, um Vollzugsdefizite im Verhältnis von Regional- zur Flächennutzungsplanung zu beseitigen.

7.5.4 Informelle Planungsinstrumente

Eine aktive Steuerung der Flächeninanspruchnahme muss durch handlungsorientierte Konzepte, z.B. durch Stadtentwicklungskonzepte, Testplanungen, Masterplanungen oder im Rahmen des Stadtumbaus, umgesetzt werden.

7.5.5 Mobilisierung kleinteiliger Innenentwicklungspotenziale mit angepassten Vorgehensweisen

Flächenkreislaufwirtschaft muss sich verstärkt auch mit kleinteiligen Innenentwicklungspotenzialen auseinandersetzen, u.a. um private Grundeigentümer stärker in die Flächenkreislaufwirtschaft einzubinden. Hierzu zählen Maßnahmen wie die systematische Erfassung dieser Potenzial-

le, die Durchführung von Modellprojekten mit Vorbildfunktion und die Herstellung der Vermarktungsfähigkeit u.a. durch Freimachung, Klärung von Bodenverunreinigungen, Bodenordnung und Schaffung von Baurechten. Erhöhter Moderations- und Planungsaufwand sowie Aufwendungen für die Freimachung, zur Beseitigung bzw. Klärung von Bodenverunreinigungen usw. erfordern jedoch Fördermittel und andere finanzielle Anreize.

7.5.6 Stadtumbau in schrumpfenden Regionen

Stadtumbaukonzepte als integrierte Stadtentwicklungskonzepte sind in vielen Kommunen (der neuen Länder) die zentralen Planungsdokumente zur Steuerung der Stadtentwicklung. Die Stärke des Stadtumbaus liegt in seinem integrativen und handlungsorientierten Ansatz, der über wohnungswirtschaftliche Aspekte hinaus zukünftig auch andere Aufgaben der Flächenkreislaufwirtschaft berücksichtigen sollte. Vergleichbare integrierte, umsetzungsorientierte und auf den Siedlungsbestand gerichtete Planungen wären ein adäquater und notwendiger Planungsansatz auch in vielen kleinen Kommunen. Die dauerhafte Renaturierung und Zwischenbegrünung von Brachflächen ist besonders in schrumpfenden Regionen auch für Industriebrachen eine wichtige Option, die förderpolitisch unterstützt werden sollte. Zwischennutzungen sind auf Brachflächen ohne absehbare bauliche Nachnutzungsperspektive ein probates Mittel zur Beseitigung städtebaulicher Missstände.

7.5.7 Projektübergreifende Kooperationen für die Mobilisierung von Brachflächen

Über das Einzelprojekt hinausgehende Kooperationsansätze zwischen öffentlichen und privaten Akteuren etwa in Form von Fonds oder Rahmenvereinbarungen können besonders bei wirtschaftlich schwierigen Vorhaben des Flächenrecyclings, bei häufiger auftretenden Projektkonstellationen und großen Flächeneigentümern wertvolle Strategieansätze der Flächenkreislaufwirtschaft sein. In diesem Zusammenhang ist der Bund als direkter und indirekter Eigentümer eines großen



Brachflächenbestands gefordert, mit den Akteuren vor Ort, insbesondere den Kommunen, konstruktiv zusammenzuarbeiten.

7.5.8 Personelle und finanzielle Handlungsfähigkeit der Kommunen

Oftmals auch in städtebaulich sensiblen Lagen befindliche Bestandsflächen sind aufgrund eines hohen Aufwands der Baureifmachung für private Investoren nicht attraktiv. Mitunter divergieren renditeorientierte Nutzungsvorstellungen von Investoren mit den Nutzungsvorstellungen der Gemeinde. An städtebaulich sensiblen Standorten müssen daher die Gemeinden in die Lage versetzt werden, durch vorausschauende Planung sowie durch Erwerb oder Zwischenerwerb Einfluss auf spätere Nutzungen zu nehmen. Anders als in Regionen mit starken Immobilienmärkten und hohem Bodenpreisniveau, wo gute Voraussetzungen für die Gewinnung privater Investments auf Innenentwicklungspotenzialflächen bestehen, kann in Räumen mit schwachen Immobilienmärkten und hohen oder vornutzungsbedingt besonders problematischen Brachflächenbeständen das Flächenrecycling nicht als eine sich selbst tragende Aufgabe bewältigt werden.

Übersicht 10:
Kernergebnisse der
Status-quo-Planspiele

Kernergebnisse der Status-quo-Planspiele

Flächenkreislaufwirtschaft = geeignete Strategie zur Bewältigung demografischer und wirtschaftsstruktureller Veränderungen

Mehr Steuerung durch Regionalplanung notwendig

Aktivierung kleinteiliger Innenentwicklungspotenziale erforderlich

Informationsoffensive ist nötig

Defizite bei Flächeninformationen müssen beseitigt werden

Flächenmonitoring/-management = zentrale kommunale bzw. regionale Aufgabe

Stadtumbau in schrumpfenden Regionen fortführen

Interkommunaler Interessenausgleich erforderlich

Personelle und finanzielle Ressourcen der Gebietskörperschaften notwendig

Quelle:
Deutsches Institut
für Urbanistik,
eigene Darstellung.

7.6 Integrierte Handlungskonzepte für eine städtische bzw. stadregionale Flächenkreislaufwirtschaft

Integrierte Handlungskonzepte für eine stadregionale Flächenkreislaufwirtschaft beschreiben ein lokal oder regional umsetzbares bzw. initiiierbares Maßnahmenbündel, das einen Beitrag zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme und zum Flächenrecycling leisten kann. Sie können kurz- und mittelfristig zur Erreichung nachhaltiger flächenpolitischer städtischer oder stadregionaler Ziele beitragen. Diese Maßnahmen sind in der Regel eng mit dem bekannten Instrumentarium der formellen und informellen räumlichen Planung verknüpft. Darüber hinaus benennen sie Zuständigkeiten von Akteuren, Aspekte der Prozessgestaltung und -steuerung, der Erfolgskontrolle sowie den Zeitrahmen für die Umsetzung. Integrierte Handlungskonzepte sind damit stark umsetzungsorientiert.

7.7 Defizite und Grenzen bestehender Instrumente

Zum einen werden die Potenziale der bislang verfügbaren Instrumente nicht ausgeschöpft. Zum anderen sind sie aus verschiedenen Gründen nicht ausreichend, um die vom Bund anvisierten Mengen- und Qualitätsziele in der Flächeninanspruchnahme zu erreichen. Die Ursachen hierfür liegen in

- ▶ der unzureichenden Anreizstruktur von Kommunen, ihre Flächenausweisungspolitik zu verändern, da die zentralen Motivationen für extensive Flächenausweisungen – die fiskalischen Erwartungen, die interkommunale Konkurrenz sowie die vermutete Wählergunst – unverändert bleiben,
- ▶ der unzureichenden Anreizstruktur für Kommunen und Private, die Flächeninanspruchnahme in Bestand und Neubau stärker auf einen sparsamen Umgang mit Grund und Boden auszurichten,
- ▶ in den unzureichenden Möglichkeiten der bestehenden Planungsinstrumente, neben ihrem regulierenden Einfluss stärkere Anreize für die Innenentwicklung zu geben,
- ▶ der nach wie vor bestehenden Begünstigung

der Außenentwicklung im Rahmen von Fördermaßnahmen, von Subventionen und des kommunalen Finanzausgleichs, der auch die städtebaulich orientierten Programme zur Innenentwicklung nur ein geringes Gewicht entgegengesetzen können.

Hinzu kommen defizitäre Flächeninformationen, der mangelnde interkommunale Interessenausgleich, zu geringe finanzielle Anreize für Flächeneigentümer und die engen finanziellen Handlungsspielräume der Kommunen.

Die Ergebnisse der Status-quo-Planspiele stimmen mit den von verschiedener Seite in der Nachhaltigkeitsdebatte der vergangenen Jahre geäußerten Auffassungen überein. Es gibt Bedarf an neuen bzw. hinsichtlich der Flächensparziele grundlegend reformierten Instrumenten, die die Wirkung bestehender planerischer und informationeller Instrumente ergänzen und insbesondere ökonomische Anreize für flächensparendes Handeln setzen.

7.8 Ausblick

In der im Band 3 dieser Reihe dokumentierten zweiten Planspielphase wurde im Zeitraum Januar bis Juni 2006 der Einsatz innovativer Instru-

mente zur Flächenkreislaufwirtschaft geprüft. Als Zeithorizont wurde das Jahr 2020 zugrunde gelegt, und die leitende Frage lautete, welche Steuerungswirkungen neue Instrumente bis dahin auslösen können. Darüber hinaus behandeln die Planspiele „Neue Instrumente“ ökonomische Rahmenbedingungen, die Entscheidungen für oder gegen Neubauf Flächen beeinflussen können, sowie einige rechtliche und planerische Instrumente, die ergänzend in Betracht kommen. Schließlich geht es abschließend darum, einige Kombinationen von Instrumenten („Bündel“) zur Diskussion zu stellen.

Die Planspiele zu den bestehenden Instrumenten haben aber bereits gezeigt, dass für eine Flächenkreislaufwirtschaft ein politik- und handlungsbereichsübergreifender Ansatz zur Überwindung bestehender Defizite in der Umsetzung sektoraler bzw. isolierter Maßnahmen und Instrumente notwendig ist. Daher sind die Stadtregionen in Deutschland schon heute aufgerufen – nach dem Beispiel der Planspielregionen – erste Schritte zur Einführung von Flächenkreislaufwirtschaft umzusetzen. Hierfür können z.B. integrierte Handlungskonzepte für eine Flächenkreislaufwirtschaft erstellt werden, die regionalisierte Ziele benennen, Handlungsbereiche aufzeigen und Einzelmaßnahmen zur Einführung der Flächenkreislaufwirtschaft identifizieren und anregen.



Slau

Literatur

Amt für Stadtentwicklung, Statistik und Wahlen der Stadt Mainz, Stadt-Umland-Studie Mainz Rheinhessen, Mainz 2004.

Bauer, Uta, u.a., Erfordernisse der Umsetzung akteursorientierter Beratung, in: Jens-Martin Gutsche und Eckhard Kutter (Hrsg.), Mobilität in Stadtregionen, Berlin 2006, S. 127–147.

Bauer, Uta, Gender Mainstreaming in der Flächenkreislaufwirtschaft am Beispiel der StadtRegion Stuttgart (Expertise), hrsg. vom Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR), Bonn 2006.

Bauhardt, Christine, und Ruth Becker (Hrsg.), Durch die Wand! Feministische Konzepte zur Raumentwicklung, Pfaffenweiler 1999.

Bayerisches Landesamt für Umweltschutz, Komma 21 Bayern. InfoNETZwerk für nachhaltige Kommunalentwicklung, Baustein Nr. 11 „Flächensparen und Kommunale Agenda 21“, Juni 2005, Augsburg 2005, S. 5–7.

Bock, Stephanie, Gender Mainstreaming in der Flächenpolitik (Expertise), hrsg. vom Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR), Bonn 2004.

Bock, Stephanie, und Heidrun Hubenthal (Hrsg.), Zurück oder Vor? 1978–1998. Dokumentation der 4. Planerinnentagung Kassel, Kassel 1999 (Arbeitsberichte des Fachbereichs Stadtplanung und Landschaftsplanung der Universität Gesamthochschule Kassel, H. 135).

Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.), Zwischennutzung und neue Freiflächen. Städtische Lebensräume der Zukunft, Bonn 2004.

Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.), Städtebau für Frauen und Männer. Das Forschungsfeld „Gender Mainstreaming“ im Experimentellen Wohnungs- und Städtebau, bearb. von Büro für integrierte Planung, Deutsches Institut für Urbanistik, Plan-WerkStadt, Uta Bauer, Stephanie Bock, Ulrike Meyer, Heike Wohltmann, Eckhard Bergmann und Brigitte Adam, Bonn 2006 (BBR-Reihe „Werkstatt: Praxis“, Heft 44).

Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (Hrsg.), Baulandbereitstellung. Bodenpolitische Grundsatzbeschlüsse. Fallstudien, Dokumentation, Anwendungshinweise, Berlin 2001.

CABERNET (Concerted Action on Brownfield and Economic Regeneration Network), homepage information (www.cabernet.org.uk).

Deutsches Institut für Urbanistik (Hrsg.), Gender Mainstreaming in der Bauleitplanung. Eine Handreichung mit Checklisten, bearb. von Uta Bauer, Stephanie Bock, Ulrike Meyer und Heike Wohltmann, Berlin 2007 (Difu-Papers).

Doetsch, Peter, und Anke Rüpke, Revitalisierung von Altstandorten versus Inanspruchnahme von Naturflächen. Gegenüberstellung der Flächenalternativen zur gewerblichen Nutzung durch qualitative, quantitative und monetäre Bewertung der gesellschaftlichen Potentiale und Effekte. Forschungs- und Entwicklungs-Vorhaben Nr. 10340119, Berlin 1997 (<http://www.umweltbundesamt.de/altlast/web1/berichte/gwiese/gwiese.htm>).

Fachhochschule Nordhausen (Hrsg.), Kommunaler Leitfaden für ein intelligentes Brachflächenmanagement, bearb. von Torsten Meißner, im Auftrag des Landratsamtes Nordhausen, Nordhausen 2004.

Fachhochschule Nordhausen (Hrsg.), Brachflächenmanagement und Flächenrecycling, bearb. von Christian C. Juckenack, Karsten Kurch und Christine Wittemann, im Auftrag der Thüringer Staatskanzlei, Nordhausen 2002.

Ferber, Uwe, Finanzierung des Flächenrecyclings in Deutschland, in: Stephan Tomerius, Baldur Barczewski, Judit Knobloch und Volker Schrenk (Hrsg.), Finanzierung von Flächenrecycling, Berlin 2003 (Difu-Materialien 8/2003).

Ferber, Uwe, Kommunale Grundstücksfonds – (Haus)Aufgabe für JESSICA?, ppt-Präsentation (www.bbr.bund.de).

Forum Baulandmanagement NRW (Hrsg.), Baulandbereitstellung: Kommunale Vorgehensweisen, Dortmund 2003.

Grüger, Christine, Nachhaltige Raumentwicklung und Gender Planning. Das Beispiel der Regionalplanung beim Verband Region Stuttgart, Dortmund 2000 (Dortmunder Beiträge zur Raumentwicklung, Bd. 104).

Günter, Janne, Roland Günter und Peter Liedtke, Industrie-Wald und Landschafts-Kunst im Ruhrgebiet, Essen 2007.



- Haack, Andree, Bahnflächen als Bauland für die Innenentwicklung. Mit der BEG gehen NRW und Deutsche Bahn gemeinsame Wege, in: Raumplanung, Dortmund: Informationskreis für Raumplanung (2004), Nr. 112, S. 27–30.
- Heyer, Rolf, Eckpunkte eines Konzepts für den kommunalen Grundstücksfonds Duisburg. Ein Werkstattbericht, ppt-Präsentation (www.bbr.bund.de).
- Jakubowski, Peter, Stadtentwicklungsfonds. Diskussionsbeitrag, Bonn 2007 (www.bbr.bund.de).
- Landesentwicklungsgesellschaft Thüringen mbH, WGT-Gesamtkonzeption. Rahmenkonzeption zur zivilen Nachnutzung der ehemaligen WGT-Liegenschaften im Freistaat Thüringen, Erfurt 1997, S. 32–33.
- Landesentwicklungsgesellschaft Thüringen mbH, Zwischenbericht zur landesweiten Brachflächen-erfassung, Erfurt 2005 (unveröffentlicht).
- Lennertz, Thomas, Aufgaben und Erfahrungen der BahnflächenEntwicklungsgesellschaft Nord-rhein-Westfalen. in: Informationen zur Raumentwicklung (2004) Nr. 9/10, S. 593–601.
- Naturschutzbund Deutschland e.V. (Hrsg.), Die Kosten des Bauens auf der grünen Wiese. Hohe Mobilitätskosten und sinkende Wiederverkaufswerte, NABU-Aktion „Nachbar Natur“, Newsletter Living 2010, o.O. o.J. (www.nabu.de/mo1/mo1_01/01587.html).
- Projekt Ruhr GmbH (Hrsg.), Masterplan Emscher Landschaftspark 2010, Essen 2005.
- Ruland, Ricarda, Welche Zukunft hat die Platte? Rahmenbedingungen und Strategien für einen Umgang mit den ostdeutschen Großsiedlungen, in: Informationen zur Raumentwicklung, H. 3/4 (2006), S. 177.
- Schwarze-Rodrian, Michael, Emscher Landschaftspark 2010. Integrierte Strategie der Regionalentwicklung, in: Geographische Rundschau 58 (2006), Nr. 5, S. 48–55.
- Stadtplanungsamt Stuttgart (Hrsg.), Nachhaltiges Bauflächenmanagement Stuttgart (NBS). Schlussbericht, Stuttgart 2003.
- Stadtverband Saarbrücken (Hrsg.), Der Saarkohlenwald. Geschichte und Zukunft, Saarbrücken 2005.
- Statistisches Bundesamt, Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS), Karlsruhe 2003.
- Statistisches Bundesamt, Leben und Arbeiten in Deutschland. Ergebnisse des Mikrozensus 2004, Bonn 2005.
- Statistisches Bundesamt, Mikrozensus 2002, Sonderauswertung, Karlsruhe.
- Technische Universität Berlin, Institut für Stadt- und Regionalplanung (Hrsg.), Business Improvement Districts. Revitalisierung von Geschäftszentren durch Anwendung des nordamerikanischen Modells in Deutschland?, bearb. von Elena Wiezorek, Berlin 2004.
- Thüringer Ministerium für Landwirtschaft, Naturschutz und Umwelt (TMLNU), Informationen über eine gemeinsame Infoveranstaltung mit dem Thüringer Ministerium für Bau und Verkehr (TMBV) am 14.12.2005 in Erfurt (www.thueringen.de).
- Verband Region Stuttgart (Hrsg.), Nachhaltiges Regionales Siedlungsflächenmanagement in der Region Stuttgart – Schlussbericht des Forschungsprojekts MORO-RESIM, Stuttgart 2006 (Schriftenreihe des Verbands Region Stuttgart, Band 23).
- Verband Region Stuttgart (Hrsg.), Neubaugebiete und demografische Entwicklung – Ermittlung der fiskalisch besten Baulandstrategie für die Kommunen in der Region Stuttgart, Studie, bearb. von Ökonsult GbR, Stefan Flaig, Stuttgart 2006.
- Vereinbarung der an der Gebietsentwicklungsplanung für den Lebens- und Wirtschaftsraum Rendsburg beteiligten Kommunen über einen Interessenausgleich in der vom Ausschuss der Bürgermeister am 10.2.2005 einstimmig verabschiedeten Fassung (http://raum-energie.de/2005/html/dokumente_web/interessenausgleich.pdf).
- Weiss, Joachim, „Industriewald Ruhrgebiet“. Freiraumentwicklung durch Brachensukzession, in: LÖBF-Mitteilungen 28 (2003), Nr. 1, S. 55–59.
- Wirtschaftsförderung Region Stuttgart GmbH (Hrsg.), Wirtschaftsförderung Region Stuttgart GmbH. Projekte, Initiativen, Services 2005, Stuttgart 2005.

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.





ISBN: 978-3-88118-446-5