



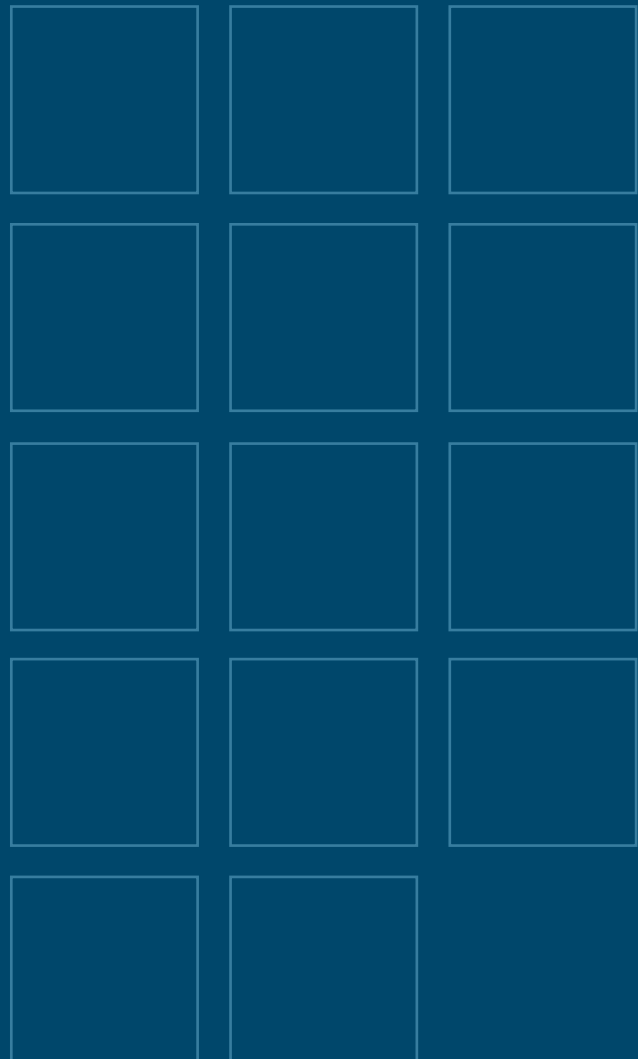
Bundesamt  
für Bauwesen und  
Raumordnung

ExWoSt-Informationen 25/3

# Fläche im Kreis

Kreislaufwirtschaft in der  
städtischen/stadtregionalen  
Flächennutzung

Ein ExWoSt-Forschungsfeld



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

## „Fläche im Kreis“ – Fokus Status- quo-Planspiele

Sehr geehrte Leserin,  
sehr geehrter Leser,

Durch die Forderung nach Stärkung der Innenentwicklung im Koalitionsvertrag bekräftigt die neue Bundesregierung das Ziel der „Verminderung der Flächeninanspruchnahme“. Die sehr zurückhaltende Bautätigkeit lässt die Flächeninanspruchnahme weiter sinken; zugleich sind aber weiter wachsende Brachflächenanteile im Bestand zu erkennen. Das heißt auch: Von funktionierender Flächenkreislaufwirtschaft kann heute noch nicht gesprochen werden.

Wie die Vision Flächenkreislaufwirtschaft auch im planerischen Alltag mit Leben gefüllt werden kann, ist Gegenstand des ExWoSt-Forschungsfeldes „Fläche im Kreis“ (FLIK). Flächenkreislaufwirtschaft fußt auf den zwei Säulen nachhaltiger Stadt- und Regionalpolitik:

1. Effizientere Stadtstrukturen sind zentrale Erfolgsfaktoren bei der Erneuerung und Modernisierung der Infrastruktur.
2. Freiraumschutz und Flächenschonung sind die Basis für eine qualitativ hochwertige Stadtentwicklung.

In der zweiten Hälfte von 2005 wurden die Status-quo-Planspiele in den fünf Planspielregionen durchgeführt: In der StadtRegion Stuttgart, der Region Mölln, der Region Rheinhessen-Nahe, der Planungsregion Nordthüringen sowie in Duisburg haben Akteure aus dem öffentlichen und privaten Sektor mögliche Instrumente einer Flächenkreislaufwirtschaft getestet und hinterfragt.

Im Mittelpunkt standen städtische und stadregionale Ansatzpunkte sowie Strategien zur Reduzierung und Qualifizierung der Flächeninanspruchnahme. Geprüft wurde die Bedeutung des gegenwärtig schon verfügbaren Instrumentariums für ein integriertes Konzept „Flächenkreislauf“ in den Planspielregionen. Um die regionale Vielfalt zu beachten, wurden 29 einzelne Instrumente aus den Handlungsfeldern Planung, Information, Organisation, Kooperation (verwaltungintern und mit privaten Akteuren), Investitions- und Förderprogramme auf ihre Relevanz für eine Flächenkreislaufwirtschaft überprüft.

Die Reflexion in den Planspielen führt zu konkreten Ergebnissen und ermöglicht einen Blick über den „Tellerrand“ hinaus, so eine klare Schlussfolgerung aus den ersten Runden. Aus der engagierten Zusammenarbeit vor Ort wurden vom Difu und seinen Partnern fünf Instrumentenbündel herausgearbeitet, die entweder schon heute eine hohe Bedeutung für eine Flächenkreislaufwirtschaft haben oder die perspektivisch eine hohe Bedeutung hätten, wenn sie gezielter eingesetzt würden: räumliche Planung, kommunalpolitische Information, Organisation, Förderung und Handlungsfähigkeit, regionale Spezifika. Es sind die inkrementellen Verbesserungen in der Anwendung des umfangreichen bestehenden Instrumentariums, die schon heute die Weichen für die notwendige Bestandserneuerung ermöglichen.

Im vorliegenden Heft ziehen wir eine Zwischenbilanz zu den bestehenden

Ansätzen: Wir zeigen, wie weit man heute schon in Sachen Flächenkreislaufwirtschaft kommen kann. Außerdem berichten wir über Neuigkeiten aus dem Forschungsfeld.

Eine grundlegende Trendwende braucht jedoch modifizierte Instrumente. Im Januar 2006 startete die zweite Stufe der Planspiele: Bis April 2006 wurden neue instrumentelle Ansätze für eine stadregionale Flächenkreislaufwirtschaft erprobt. Der Beitrag von Bizer/Cichorowski skizziert das Arbeitsprogramm. Das nächste ExWoSt-Info 25/4 wird gezielt über die Ergebnisse informieren.

Im Juni werden in den Modellregionen die öffentlichen Abschlussveranstaltungen stattfinden. Und für den 17. November 2006 ist in Bonn die Abschlusskonferenz zum Forschungsfeld geplant. Schon heute laden wir Sie herzlich ein, mit uns über die Ergebnisse zu diskutieren.

Ihr



Dr. Fabian Dosch  
für das Projektteam



***Flächenkreislaufwirtschaft –  
Rahmenbedingungen und Strategien***

- 4 Zwischenbilanz der Planspiele zur Flächenkreislaufwirtschaft – Erfolgreicher Statusworkshop am 15. Dezember 2005 in Bonn
- 6 Bestehende Ansätze für eine Flächenkreislaufwirtschaft – Ergebnisse der Status-quo-Planspiele

***Status-quo-Planspiele:  
Ergebnisse aus den Planspielregionen***

- 11 Planungsregion Rheinhessen-Nahe: Die ersten Schritte auf einem langen Weg zur Flächenkreislaufwirtschaft
- 14 Weiterentwicklung regionaler Kooperation und planerisches Instrumentenbündel – zentrale Maßnahmen für eine Flächenkreislaufwirtschaft in der Region Mölln
- 16 Steuerung der Flächeninanspruchnahme und Erhalt von Freiräumen in der Region Stuttgart
- 18 Integrierte Stadtentwicklungsplanung und kommunaler Grundstücksfonds als Kernelemente der Flächenkreislaufwirtschaft in Duisburg
- 20 Planungsregion Nordthüringen: Chancen, Potenziale und Hemmnisse einer nachhaltigen Flächennutzung in einer schrumpfenden Region

***Drehbücher für die Planspiele –  
wie geht es weiter?***

- 22 Zum Arbeitsprogramm Phase II
- 24 **Impressum**

# Statusworkshop 15.12.2005

Thomas Preuß

## Zwischenbilanz der Planspiele zur Flächenkreislaufrwirtschaft – Erfolgreicher Statusworkshop am 15. Dezember 2005 in Bonn

Das Forschungsfeld „Fläche im Kreis – Kreislaufwirtschaft in der städtischen/stadtregionalen Flächennutzung“ (FLIK) mit einer Laufzeit von drei Jahren (2004–2006) wird 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), Darmstadt, durchgeführt. Im Mittelpunkt des ExWoSt-Forschungsfeldes stehen **Planspiele**, in denen verschiedene Akteure aus dem öffentlichen und privaten Sektor gemeinsam mögliche Instrumente einer Flächenkreislaufrwirtschaft prüfen.

Grundlage des Politikansatzes der Flächenkreislaufrwirtschaft ist ein neues Verständnis von Flächennutzung und Flächenentwicklung, das von der Wiedernutzbarkeit von Flächen nach dem Prinzip einer **Kreislaufwirtschaft** ausgeht. Das eigentlich Innovative des Politikansatzes liegt in der Verknüpfung der strategischen und operativen Dimension des Flächenmanagements im Rahmen der kommunalen Bodenpolitik und der

Leitbilddimension der nachhaltigen und ressourcenschonenden Entwicklung des Raums. Die Strategien und Instrumente eines integrierten Flächenmanagements werden in den Dienst einer nachhaltigen und ressourcenschonenden Entwicklung des Raums gestellt und entsprechend den Erfordernissen dieses Leitbildes weiterentwickelt.

In einem **Statusworkshop** am 15. Dezember 2005 in Bonn stellten das Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung und das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung gemeinsam mit der Forschungsgruppe „Fläche im Kreis“ und Vertreterinnen und Vertretern aus den Planspielregionen Kernergebnisse der Status-quo-Planspiele in der StadtRegion Stuttgart, der Region Mölln, der Region Rheinhessen-Nahe, der Planungsregion Nordthüringen sowie der Stadt Duisburg vor. Im Mittelpunkt der Präsentationen vor etwa 70 Gästen standen die in den Planspielworkshops entwickelten städtischen und stadregionalen Vorgehensweisen und Strategien der Reduktion und Qualifizierung der Flächeninanspruchnahme, die in integrierten Handlungskonzepten für eine Flächenkreislaufrwirtschaft gebündelt wurden.

In einer Einführung stellte Prof. Wilhelm Söfker, Unterabteilungsleiter Bau- und Wohnungsrecht im Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, das ExWoSt-Forschungsfeld „Fläche im Kreis“ und dessen besondere Bedeutung im Kontext der aktuellen Städtebaupolitik des Bundes dar.

In **Status-quo-Planspielen** zur Flächenkreislaufrwirtschaft wurden in den Monaten Juni bis November 2005 in den fünf Planspielregionen insgesamt **29 Einzelinstrumente** aus den Handlungsbereichen Planung, Informationen, Organisation/Management, Kooperation, Budget, Investitionen und Förderprogramme, Vermarktung sowie Anordnungen geprüft.

Die instrumentellen Empfehlungen aus den Planspielworkshops, die von den aktuellen Rahmenbedingungen ausgingen und einen Zeithorizont bis etwa 2010 zugrunde legten, mündeten in einem **integrierten Handlungskonzept** für eine Flächenkreislaufrwirtschaft für jede Planspielregion, das konkrete Maßnahmenempfehlungen enthält. Die Grundzüge dieser Konzepte, die die jeweils etwa zehn Vertreterinnen und Vertreter des öffentlichen und des privaten Sektors jeder Region mit fachlicher Begleitung und Moderation der Forschungsgruppe in den Planspielworkshops erarbeitet haben, wurden von den Planspielregionen anlässlich des Statusworkshops präsentiert.

Das **Zwischenergebnis** der Status-quo-Planspiele lässt sich wie folgt zusammenfassen:

- Die **Flächenkreislaufrwirtschaft** ist die geeignete Strategie zur Bewältigung demographischer und wirtschaftsstruktureller Veränderungen in den Städten und Stadtregionen. Es ist die Aktivierung **kleinteiliger Innenentwicklungspotenziale** mit neuen Strategien und Maßnahmenbündeln erforderlich, da diese Po-



Blick ins Publikum

Foto: Fabian Dosch



Prof. Wilhelm Söfker, Unterabteilungsleiter Bau- und Wohnungsrecht im BMVBS, bei der Eröffnung des Statusworkshops



Manfred Kuhmann aus der Planspielregion Mölln (links) und Dr.-Ing. Dieter Genske aus der Planspielregion Nordthüringen (rechts) erläutern die Handlungskonzepte für eine Flächenkreislaufwirtschaft in ihren Regionen



Fotos: Fabian Dosch

tenziale wesentlicher Schwerpunkt der Flächenkreislaufwirtschaft sind.

- Die **öffentliche Hand** als Träger der Planung muss Motor der Flächenkreislaufwirtschaft sein. Privates Kapital und Know-how können gegenwärtig – auch angesichts der aktuellen wirtschaftlichen Lage und des Bodenmarktes – nur eingeschränkt für die Ziele der Flächenkreislaufwirtschaft mobilisiert werden. Grundstückseigentümer spielen oft keine aktive Rolle bei der Entwicklung von Nachnutzungsperspektiven für ihre Flächen (auch der Bund als Eigentümer ehemaliger Militär-, Bahn- und Postflächen).
- Eine erfolgreiche Flächenkreislaufwirtschaft erfordert auf den verschiedensten Ebenen eine **Informationsoffensive**, die deren ökonomischen, ökologischen und sozialen Vorteile herausstellt sowie deren Ziele politik- und mehrheitsfähig macht.
- Ein dauerhaftes und effizientes **Flächenmonitoring/-management** ist Voraussetzung für eine funktionierende Flächenkreislaufwirtschaft



Prof. Kilian Bizer stellt die Planspielkonzeption zur Prüfung neuer Instrumente einer Flächenkreislaufwirtschaft vor

Foto: Fabian Dosch

und damit eine zentrale kommunale bzw. regionale Aufgabe. Informationsdefizite müssen beseitigt werden, um zielgerichtetes Handeln von Verwaltung und politischen Entscheidungsträgern zu erreichen.

- Die Nutzung der Steuerungspotenziale der **Regionalplanung** ist Voraussetzung für Flächenkreislaufwirtschaft. Darüber hinaus müssen die Instrumente der Bauleitplanung für eine Steuerung der Flächeninanspruchnahme konsequenter genutzt werden. Es ist zugleich zu konstatieren, dass die Gründung eines Planungsverbandes, der gemeinsame Flächennutzungsplan oder der regionale Flächennutzungsplan derzeit keine realistische Perspektive für die Implementierung der regionalen Flächenkreislaufwirtschaft darstellen, weil tragfähige Mechanismen für einen interkommunalen Interessenausgleich fehlen.
- Die Instrumente des **Stadtumbaus** sind gerade in schrumpfenden Regionen sowohl in konzeptioneller Hinsicht als auch als Förderinstrument ein zentraler Anknüpfungspunkt für Flächenkreislaufwirtschaft.
- Eine aktive kommunale Flächenpolitik zur Mobilisierung kleinteiliger Innenentwicklungspotenziale bedarf **personeller und finanzieller Ressourcen** für aktives Management und für ein **strategisches Portfoliomanagement**.

Die hier in Kurzform dargestellten Ergebnisse der Planspiele wurden in einem **Thesepapier** der Forschungsgruppe für den Statusworkshop zusammengefasst und begründet. Es ist

im Internet unter [www.flaeche-im-kreis.de](http://www.flaeche-im-kreis.de) als Download verfügbar.

Weiterhin stellte die Forschungsgruppe „Fläche im Kreis“ auf dem Statusworkshop das Arbeitsprogramm für die **zweite Stufe der Planspiele** vor, in der im Jahr 2006 neue instrumentelle Ansätze für eine stadregionale Flächenkreislaufwirtschaft erprobt werden. Anknüpfend an die in den Status-quo-Planspielen identifizierten Hemmnisse für eine stadregionale Flächenkreislaufwirtschaft sollen die weiterführenden Planspiele Empfehlungen zur Steuerung von Wachstumsprozessen und zur Steuerung von Umbau- und Rückbauprozessen in einem Zeitraum bis etwa 2020 geben. Die hierfür entwickelten Arbeitsprogramme enthalten u. a. ökonomische Steuerungsinstrumente wie eine reformierte Grundsteuer, eine Reform des kommunalen Finanzausgleichs oder den Handel mit Flächenkontingenten. Darüber hinaus werden in dieser Phase der Planspiele auch Kosten-Nutzen-Betrachtungen für Flächenneuausweisungen, Versicherungen und Fonds sowie Rückbaupflichten untersucht.

Im Laufe des Jahres 2006 sind verschiedene Veröffentlichungen und Veranstaltungen vorgesehen, um die Ergebnisse beider Phasen der Planspiele zur Flächenkreislaufwirtschaft in der Fachöffentlichkeit bekannt zu machen.

Für die Forschungsgruppe:  
Deutsches Institut für Urbanistik  
Dipl.-Ing. agr. Thomas Preuß  
[preuss@difu.de](mailto:preuss@difu.de)

## Status-quo-Planspiele: Zwischenergebnisse

Forschungsgruppe „Fläche im Kreis“

### Bestehende Ansätze für eine Flächenkreislaufwirtschaft – Ergebnisse der Status-quo-Planspiele

#### Forschungsansatz und Aufgabe der Planspiele

Die Flächenkreislaufwirtschaft als ein System von Planung, Nutzung, Nutzungsaufgabe, Brachliegen, Zwischennutzung und/oder Wiedernutzung von Flächen bedarf eines aktiven Managements; nur so kann die Flächeninanspruchnahme für neue Nutzungen vorrangig auf Flächenpotenziale im Bestand gelenkt werden. Die Flächenkreislaufwirtschaft überträgt das Stoffstromprinzip der Kreislaufwirtschaft auf die Flächennutzung und formuliert ein ökologische, ökonomische und soziale Ziele umfassendes Leitbild. Daraus leitet sich ein integrierter politischer Ansatz mit potenziellen Aktivitäten in den folgenden Handlungsbereichen ab:

- Planung
- Informationen
- Organisation/Management
- Kooperation
- Budget, Investitionen und Förderprogramme
- Vermarktung
- Anordnungen

Aufgabe der Status-quo-Planspiele zur Flächenkreislaufwirtschaft in den Monaten Juni bis November 2005 in den fünf Planspielregionen war es, insgesamt 29 Einzelinstrumente aus den sieben oben genannten Handlungsbereichen zu prüfen.

Die instrumentellen Empfehlungen aus den Planspielworkshops, die von den aktuellen Rahmenbedingungen ausgingen und einen Zeithorizont bis etwa 2010 zugrunde legten, mündeten in einem integrierten Handlungs-

konzept für eine Flächenkreislaufwirtschaft für jede Planspielregion, das konkrete Maßnahmenempfehlungen enthält.

Die Ergebnisse basieren auf Arbeitsvorlagen und engagierten Diskussionen der Planspielbeteiligten, die mit fachlicher Begleitung und Moderation der Forschungsgruppe erarbeitet wurden. Bewertet wurden u.a. der Zielerreichungsbeitrag der Instrumente für eine Flächenkreislaufwirtschaft und deren Wirkung auf die Mobilisierung bestimmter Flächenpotenzialarten wie etwa Baulücken, Brachflächen oder Nachverdichtungspotenziale. Ebenso betrachtet wurde in diesem Zusammenhang die Rolle der am Flächengeschehen beteiligten Akteure.

#### Instrumente und Akteure einer Flächenkreislaufwirtschaft

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.

Bei konsequenter Anwendung wäre das bestehende planerische Instrumentarium durchaus geeignet, die Außenentwicklung wirksam einzudämmen. In der Praxis jedoch werden die bestehenden Entscheidungsspielräume der politischen Verantwortungsträger auf kommunaler und regionaler Ebene oft nicht im Sinne der Flächenkreislaufwirtschaft genutzt.

Dass es daher ergänzender Maßnahmen aus anderen Handlungsbereichen bedarf, verdeutlicht die Bewertung der Relevanz von Instrumenten aus anderen Handlungsbereichen. Weit vorne rangieren hier Instrumente wie

- verbesserte Flächeninformationen,
- die Bewusstseinsbildung über die (u.a. ökonomischen) Folgen der fortschreitenden Flächeninanspruchnahme sowie die Vorteile des Flächensparens,
- Aspekte der finanziellen Handlungsfähigkeit der Kommunen,
- Aspekte der stärkeren finanziellen Förderung einer Flächenkreislaufwirtschaft sowie
- Fragen einer Neuordnung von Aufgaben bzw. räumlichen Zuschnitten im System der Planung und Nutzung von Flächen (vgl. Übersicht).

#### *Öffentliche Hand als Motor der Flächenkreislaufwirtschaft*

Von zentraler Bedeutung ist die öffentliche Verwaltung in den Kommunen, aber auch auf höheren Planungsebenen. Sie 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 Vorbereitung von Umnutzungen, der Schließung von Baulücken, der Aufbereitung und Marktzuführung von vorgezogenen, marktfernen Flächen und der Entwicklung eines strategischen Flächenmanagements nicht ersetzbar. Flächenrelevante Informationen sind besser als bisher für die politischen Entscheidungsträger aufzubereiten, damit diese im politi-

Bewertung der potenziellen Relevanz der in den Planspielregionen geprüften bestehenden Instrumente einer Flächenkreislaufwirtschaft durch die Planspielteilnehmer

Instrument	Stuttgart	Rheinessen-Nahe	Möln	Duisburg	Nordthüringen
<b>1. Planung</b>					
1.1 Regionalpläne	h	h	h	-	m-h
1.2 Interkommunale Planungen	h	h	h	-	-
1.3 Beeinflussung des Flächenverbrauchs bei der Aufstellung von FNP	h	-	-	m-h	-
1.4 Ermittlung des Flächenbedarfs	h	h	h	g-m	m-h
1.5 Stadtumbaukonzepte	-	-	-	h	h
1.6 Sonstige Quartiers- und Standortplanungen	h	h	m	-	-
1.7 Beeinflussung des Flächenverbrauchs bei der Aufstellung von Bebauungsplänen	g	m	m	g	g
1.8 Konzepte für Kompensationsflächen (Flächen für Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen), Kompensationsflächen- und Kompensationsmaßnahmenpools	m	g (quant.) m (qual.)	-	-	g
1.9 Befristung von Nutzungsmöglichkeiten	m	-	-	g-m	-
1.10 Zwischennutzungen	-	-	-	m	m-h
1.11 Renaturierung	-	g	-	m	h
<b>2. Information</b>					
2.1 Informatrische Instrumente zur Beeinflussung der Grundstückseigentümer	m	g	m	m	-
2.2 Informatrische Instrumente zur Beeinflussung flächenpolitischer Entscheidungen in Kommunalpolitik und Verwaltung	h	h	h	-	m
2.3 Der bodenpolitische Grundsatzbeschluss	h	h	m	m	-
<b>3. Organisation</b>					
3.1 Organisation innerhalb der Verwaltung	-	-	-	m	-
3.2 Aufgabenverteilung in einer stadtreionalen Flächenkreislaufwirtschaft	h	h	h	-	h
<b>4. Kooperation</b>					
4.1 Projektbezogene Kooperation öffentlicher und privater Akteure	h	-	g	h	m
4.2 Projektübergreifende Formen öffentlich-privater Kooperation	h	-	g	h-m	m
4.3 Rahmenvereinbarungen/abgestimmte Strategien	g	g	-	m	-
<b>5. Investitionen und Förderprogramme, Budget</b>					
5.1 Förderprogramme	h	h	h	h	h
5.2 Bereitstellung finanzieller Ressourcen aus den Haushalten der Gebietskörperschaften	h	h	h	m-h	g-m
<b>6. Vermarktung</b>					
6.1 Vermarktung durch öffentliche Akteure	h	m	g	m	m
6.2 Immobilienwirtschaftliche Vermarktung	m	g	-	m	-
<b>7. Anordnungen</b>					
7.1 Städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen	m	?	-	-	-
7.2 Städtebauliche Sanierungsmaßnahmen	m	m	-	-	-
7.3 Baugebot	m	-	g	-	-
7.4 Rückbaugebot	-	-	-	g	-
7.5 Festlegung von Schutzgebieten durch die Naturschutzbehörden	m	-	g (quant.) h (qual.)	-	-
<b>8. Sonstige Instrumente</b>					
8.1 Freiraumerhalt und -aufwertung: Erholungsflächen, Sondernutzungen im Außenbereich, Landwirtschaft	h	-	-	-	-

potenzielle Relevanz hoch  
 potenzielle Relevanz tlw. hoch, tlw. mittel

Relevanz:  
 h = hoch, m = mittel, g = gering,  
 - = Instrument in der betreffenden Region nicht geprüft

schen Raum besser aufgegriffen und in politische Entscheidungen für eine Flächenkreislaufwirtschaft umgesetzt werden.

*Informationen verbessern und Bewusstsein fördern*

Eine Grundvoraussetzung für die erfolgreiche Implementierung der Flächenkreislaufwirtschaft ist eine Informationsoffensive, um deren ökonomischen, ökologischen und sozialen Vorteile offen zu legen und deren Ziele politik- und mehrheitsfähig zu machen.

Die Verbesserung der Datenlage sowie die bessere Datenverknüpfung und Akteursvernetzung ist eine wesentliche Voraussetzung für fundierte und tragfähige Entscheidungen in Kommunalpolitik und Verwaltung, aber auch in Unternehmen und Privathaushalten. Ein Ansatz zur Verbesserung der Situation kann darüber hinaus in überschlägigen, gut kommunizierbaren Kosten-Nutzen-Berechnungen für die unterschiedlichen Flächenentwicklungen bestehen. Denkbar wäre auch die Einrichtung einer Kompetenzstelle für Innenentwicklung auf überörtlicher Ebene, die Know-how bündelt sowie Städte und Gemeinden bei der Informationsbeschaffung, Planung und Realisierung von Innenentwicklungsprojekten unterstützt.

*Überörtliche Planung verbindlicher machen*

Interkommunale Verflechtungen und interkommunaler Wettbewerb erfordern eine bessere Durchsetzungsfähigkeit überörtlicher Planungen. Die Steuerungspotenziale der Regionalplanung hinsichtlich einer Reduzierung des Flächenverbrauchs und der vorrangigen Nutzung von Innenentwicklungspotenzialen werden in der Regel nicht ausgeschöpft. Wirksame quantitative Begrenzungen der Siedlungsflächenzuwächse sind die Ausnahme.

Für eine wirksamere Regionalplanung bedarf es einer strengeren und stringent angewandten Methodik sowie 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 treffen, die den Bedarf der gesamten Region koordinieren und zweckmäßig verteilen. Darüber hinaus kann sie wichtige Impulse setzen, 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.

*Interkommunale Planung braucht wirksame Instrumente des Interessenausgleichs*

Die Möglichkeiten zur Gründung eines Planungsverbandes und zur Aufstellung eines gemeinsamen oder eines regionalen Flächennutzungsplans sind für die Flächenkreislauf-

wirtschaft derzeit kaum hilfreich. Es mangelt an adäquaten Mechanismen eines Lasten-Nutzen-Ausgleichs in Bezug auf die Flächenneuausweisung. Bisherige Kooperationen beziehen sich auf spezifische Teilaspekte der Flächennutzung, erfolgten jedoch nicht mit dem Ziel des Flächensparens. Gleichwohl bietet der regionale Flächennutzungsplan Ansätze, um Vollzugsdefizite im Verhältnis von der Regional- zur Flächennutzungsplanung zu beseitigen.

*Informelle Planungsinstrumente gewinnen weiter an Bedeutung*

Eine aktive Steuerung der Flächeninanspruchnahme muss durch handlungsorientierte Konzepte, z.B. durch Stadtentwicklungskonzepte, Masterplanungen oder im Rahmen des Stadtumbaus, umgesetzt werden. Dies kann der Flächennutzungsplan nicht leisten.

*Mobilisierung kleinteiliger Innenentwicklungspotenziale bedarf angepasster Vorgehensweisen*

Flächenkreislaufwirtschaft muss sich verstärkt auch mit kleinteiligen Innenentwicklungspotenzialen auseinandersetzen. Neue Strategien und Maßnahmenbündel hierfür bestehen in der systematischen Erfassung dieser Potenziale, der Durchführung von Modellprojekten mit Vorbildfunktion sowie der Herstellung der Vermarktungsfähigkeit u. a. durch Klärung von Bodenverunreinigungen, Bodenordnung und Schaffung von Baurechten. Hierfür können auch Testplanungen, Rahmenpläne, Gutachten etc. unter Beteiligung der Grundstückseigentü-



mer geeignet sein. Erhöhter Moderations- und Planungsaufwand sowie Aufwendungen beispielsweise zur Beseitigung bzw. Klärung von Bodenverunreinigungen erfordern jedoch Fördermittel und andere finanzielle Anreize. Hierdurch könnte es in Zukunft gelingen, private Grundeigentümer kleinerer Entwicklungsflächen besser zu erreichen und eine Mitwirkungsbereitschaft zu erzeugen.

*Stadtumbau ist zentraler Anknüpfungspunkt für die Flächenkreislaufwirtschaft in schrumpfenden Regionen*

Die Stadtumbaukonzepte 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. Qualitativ vergleichbare 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 Industriebranchen eine wichtige Option, die förderpolitisch unterstützt werden sollte. Zwischennutzungen sind auf Brachflächen ohne absehbare bauliche Nachnutzungsperspektive ein probates Mittel zur Beseitigung städtebaulicher Missstände.

*Projektübergreifende Kooperationen zur Mobilisierung von Brachflächen nutzen*

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 Brachflächenbestandes gefordert, mit den Akteuren vor Ort, insbesondere den Kommunen, konstruktiv zusammenzuarbeiten.

*Aktive kommunale Flächenpolitik setzt personelle und finanzielle Handlungsfähigkeit voraus*

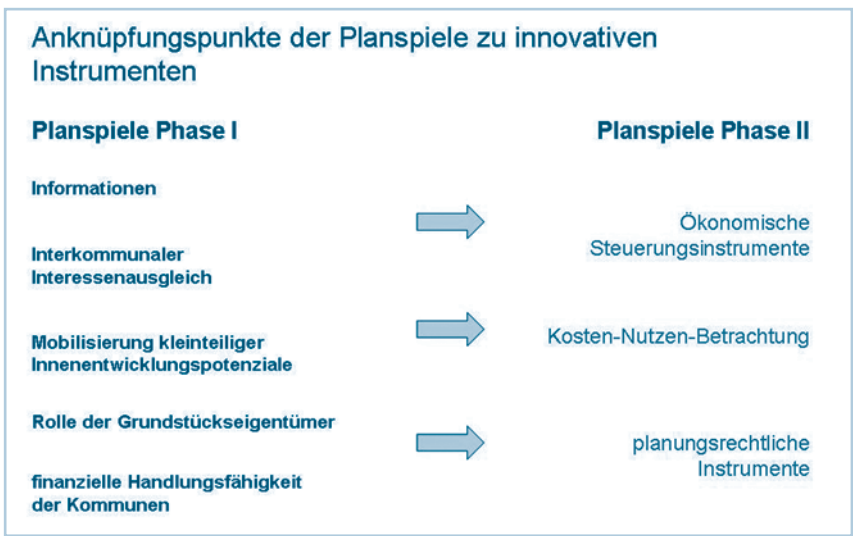
Oftmals auch in städtebaulich sensiblen Lagen befindliche Bestandsflächen sind aufgrund eines hohen Aufwands der Baureifmachung für private Investoren nicht attraktiv. Mitunter divergieren renditeorientierte Nutzungsvorstellungen von Investoren mit den Nutzungsvorstellungen der Gemeinde. An städtebaulich 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 Bodenpreinsniveau, wo gute Voraussetzungen für die Gewinnung privater Investments auf Innenent-

wicklungspotenzialflächen bestehen, kann in Räumen mit schwachen Immobilienmärkten und hohen oder vornutzungsbedingt besonders problematischen Brachflächenbeständen das Flächenrecycling nicht als eine selbsttragende Aufgabe bewältigt werden.

*Nachgeordnete Wirkung immobilienwirtschaftlicher Vermarktungsaktivitäten*

In Bezug auf eine Flächenkreislaufwirtschaft spielen Vermarktungsaktivitäten der Immobilienwirtschaft etwa in Form privater Grundstücksentwickler, Investoren und Vermarkter eine eher geringe Rolle. Da die Herstellung der Vermarktungsfähigkeit von Bestandsflächen Voraussetzung jeglicher Vermarktungsaktivitäten ist, sind die diesbezüglichen kommunalen Vorleistungen entscheidend, u. a. zur Schaffung von Baurecht und zur Baureifmachung. Vor diesem Hintergrund ist der Ruf nach der verstärkten Einbindung privaten Kapitals zwar richtig, dessen Mobilisierung – mit Ausnahme von 1a-Lagen – aber an die genannten Voraussetzungen gekoppelt.

Des Weiteren fehlt es in prosperierenden Regionen für Eigentümer an finanziellen Anreizen, entwicklungs-fähige Bestandsgrundstücke zu mobilisieren. Ursachen hierfür sind relativer Wohlstand und vergleichsweise geringe laufende Grundstückskosten. Diese Tatsache geht sowohl in wachsenden als auch in schrumpfenden Regionen mit häufig überzogenen Erlöserwartungen für den Fall einer Veräußerung einher.



Offene Fragen aus den Status-quo-Planspielen und thematische Anknüpfungspunkte für die Planspiele zu innovativen Instrumenten

Gleichwohl übernehmen auch gewerbliche Eigentümer großer Flächen 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.

*Anordnungen tragen kaum zur Flächenkreislaufwirtschaft bei*

Die hoheitlichen Instrumente zur Mobilisierung von Bauland, insbesondere das Baugebot, werden bestenfalls als ultima ratio zur Mobilisierung von bedeutsamen Einzelflächen in Betracht gezogen. Unabhängig von den Anwendungsvoraussetzungen fehlt häufig auch die (politische) Anwendungsbereitschaft.

**Ausblick:  
Neue Instrumente erforderlich**

Die Status-quo-Planspiele belegen, dass eine konsequentere Anwendung vorhandener Instrumente zu besseren Flächenkreisläufen führen kann. Gleichwohl bestehen im Status quo deutliche Fehlanreize zur Flächeninanspruchnahme. Genannt seien hier mangelnde Flächeninformationen, der mangelnde interkommunale Interessenausgleich, zu geringe finanzielle Anreize der Flächeneigentümer oder zu enge finanzielle Handlungsspielräume der Kommunen (vgl. Abbildung). Daher werden seit Januar 2006 in den Planspielregionen nun innovative Instrumente getestet, die langfristig eine Flächenkreislaufwirtschaft erreichen lassen.

Für die Forschungsgruppe:  
Deutsches Institut für Urbanistik  
Dipl.-Ing. agr. Thomas Preuß  
preuss@difu.de

## Status-quo- Planspiele in der Planungsregion Rheinhessen- Nahe

Hans Joachim Fette

### Planungsregion Rheinhessen-Nahe: Die ersten Schritte auf einem langen Weg zur Flächenkreislaufwirtschaft

#### Die Region Rheinhessen-Nahe

Die Planungsregion Rheinhessen-Nahe als eine der fünf Planungsregionen des Landes liegt mitten in Rheinland-Pfalz. Mit einer Bodenfläche von 304 105 ha, davon 15,6 % Siedlungs- und Verkehrsfläche, und einer Bevölkerung von aktuell rd. 847 000 Einwohnern ist sie ein gefragter Lebens- und Wirtschaftsraum an Rhein und Nahe. Der Anteil der Waldflächen und landwirtschaftlichen Flächen in der Region ist hoch.

Der demographische Wandel findet auch in der Region Rheinhessen-Nahe statt. Die Bevölkerung wird mittelfristig zurückgehen, bis 2015 auf nur noch 810 000 Einwohner und bis 2050 auf 681 000 Einwohner – so zumindest die Ergebnisse der Modellrechnungen des Statistischen Landesamtes Rheinland-Pfalz (mittlere Variante). Damit verbunden sind auch eine Verschiebung der Altersstruktur und veränderte Anforderungen an die Infrastruktur.

Die Teilräume der Region sind unterschiedlich strukturiert. Rheinhessen mit der Landeshauptstadt Mainz als Teil der Metropolregion Rhein-Main – die Stadt Worms zusätzlich auch Teil der Metropolregion Rhein-Neckar – ist ein wirtschaftsstarker Teilraum: hoch verdichtet oder verdichtet, landschaftlich geprägt durch Weinbau und Landwirtschaft. Der westliche Teil der Region beiderseits der Nahe weist trotz erfolgreicher Wirtschaftsförderung noch Struktur-schwächen auf: ländlicher Raum mit Verdichtungsansätzen, dünn besiedelter ländlicher Raum oder dünn

besiedelter ländlicher Raum in ungünstiger Lage, aber mit zwei großräumigen Naturparken und hoher Fremdenverkehrseignung.

Auch die Bevölkerungsentwicklung verläuft unterschiedlich. In Rheinhessen nimmt die Bevölkerung durch Wanderungsgewinne tendenziell noch zu, entlang der Nahe bereits ab. Dem entspricht auch die unterschiedliche Flächeninanspruchnahme in den Teilräumen. Es ist aber keinesfalls so, dass bei rückläufiger Bevölkerungsentwicklung nur noch zurückhaltend Bauflächen ausgewiesen werden. Durch eine Angebotsplanung an Bauflächen versucht man gegen-zusteuern. Der Wettbewerb zwischen den Kommunen und Bürgermeistern um zusätzliche Einwohner (und entsprechende Anteile an der Einkommensteuer), zur Sicherung der Attraktivität als Wohnstandort und zur Auslastung der Infrastruktur nimmt zu, je ausgeprägter der Rücklauf der natürlichen Bevölkerungsentwicklung ist. Familienfreundliche Baulandangebote werden als ein Schlüssel zur Bewältigung der Herausforderungen durch den demographischen Wandel angesehen.

#### Innenentwicklungspotenziale

Ziel muss sein, die Innenentwicklung gegenüber der Außenentwicklung zu forcieren. Flächenausweisungen sind aus regionaler Sicht in Orten mit ausreichender funktionaler Ausstattung und Verkehrsanbindung zu konzentrieren. Die Siedlungsdichte ist zu stabilisieren, die Flächenausnutzung zu erhöhen und Infrastrukturleistungen sind langfristig zu sichern.

Das Bauen im Bestand bietet Vorteile für die Kommunen. Die vorhandene Erschließung vor Ort kann genutzt werden. Vorhandene Infrastruktur – insbesondere ÖPNV, soziale Einrichtungen, Schulen etc. – kann genutzt und besser ausgelastet werden. Bauland ist (bei Eigentümerbereitschaft) sofort verfügbar. Die Belastungen im Haushalt werden reduziert, Freiräume für andere dringende Investitionen geschaffen, Steuermittel eingespart. Die Eigenart des Ortes wird bewahrt und die Verbundenheit der Bürger mit der Kommune gefördert. Der Innenbereich wird belebt und aufgewertet.

In der Region bieten sich vielfältige Möglichkeiten, die Innenentwicklungspotenziale zu aktivieren. Der Anteil militärisch genutzter Flächen war und ist hoch. Durch den Teilabzug amerikanischer und französischer Streitkräfte wurden große Teilflächen in den Städten Bad Kreuznach, Mainz und Worms für eine zivile Nachnutzung freigegeben und befinden sich in der Konversion. Aber auch im Westen der Region, z.B. in Bad Sobernheim, Birkenfeld und Idar-Oberstein, wurden zahlreiche große militärisch genutzte Flächen frei und teilweise schon umgenutzt.

Beispielhaft hervorzuheben sind folgende Konversionen:

- Umwandlung des 1995 freigegebenen US-Hospitals in der Verbandsgemeinde Birkenfeld im strukturschwachen ländlichen Raum
- Auf rd. 42 ha entstand das Modellprojekt Umweltcampus mit vier Säulen: FH als Campus-Hochschule mit inzwischen bereits mehr als

2 000 Studenten (Bestand), Innovations- und Gründerpark, Weiterbildungszentrum und Gewerbepark (geplant bis 2010). Investitionsvolumen bis 2004 insgesamt 118,5 Mio. € öffentlicher Investitionen. Bisher sind 220 Arbeitsplätze neu entstanden.

- Umwandlung der Lee-Barracks in Mainz

Die Lee-Barracks als ehemalige amerikanische Panzerkaserne wurde 1991 während einer konjunkturellen Hochphase freigegeben; sie liegt integriert im Stadtteil Gonsenheim. Nutzungsschwerpunkt ist Wohnen mit 1 500 neuen Wohneinheiten, Kindergarten, gemeinschaftlicher Grün- und Aufenthaltsbereich, Öffentliche Einrichtung (Behörde) und Lebensmitteleinzelhandel. Mit der Schaffung eines neuen bedarfsgerechten Wohngebiets mit ergänzenden infrastrukturellen Einrichtungen zur Beilegung des Wohnungsdefizits wurden die Lebensbedingungen im Stadtteil Gonsenheim aufgewertet. Das Investitionsvolumen bis 2004 beträgt ca. 100 Mio. € insgesamt, davon 30 Mio. € öffentliche Investitionen. Bisher entstanden 400 Arbeitsplätze, davon 350 neu.

Auch die Bundeswehr hat im Rahmen der Strukturreform Standorte und Flugplätze in der Region aufgegeben, die einer zivilen Nachnutzung zugeführt worden sind oder werden. Im Oktober 2005 standen zu den bereits früher freigegebenen Standorten im Landkreis Birkenfeld weitere rd. 28 ha, im Landkreis Bad Kreuznach 18 ha, im Landkreis Mainz-Bingen rd. 15 ha und in der Stadt Worms rd.

6 ha auf der Freigabeliste. Die Umwandlung militärischer Standorte in eine zivile Nachnutzung ist aufwändig und bedarf eines hohen planerischen, personellen und finanziellen Aufwands. Zudem bedarf es eines langen Atems. Das Land Rheinland-Pfalz leistet über sein Konversionsprogramm hier dankenswerterweise erhebliche Unterstützung. Voraussetzung für den Erfolg ist aber, dass das geschaffene Angebot auch nachgefragt wird.

Dies gilt entsprechend für die Konversion ziviler Flächen wie Gewerbebrachen, nicht mehr benötigter Bahn-, Post- und Hafenflächen. Hinzu kommen erhebliche Planungsreserven in Form noch nicht ausgeschöpfter Bebauungspläne. Baulücken wurden bisher nur in den größeren Städten erfasst oder abgeschätzt, ohne sie aktiv einer Bebauung zuzuführen. Gerade in den ländlich geprägten Siedlungen bieten sich durch Funktionsaufgabe landwirtschaftlicher Betriebe erhebliche Nachverdichtungspotenziale, die bisher nur ansatzweise in Angriff genommen wurden. Die Flächenproduktivität ist zu steigern.

#### Akteure

Vorrangiges Ziel ist, die Entscheidungsträger auf kommunaler Ebene von der Notwendigkeit der Flächenkreislaufwirtschaft zu überzeugen. Als besonders wirksam erweist sich das Aufzeigen der finanziellen Vorteile bei einer Nichtausweisung von Bauland für den Gemeindehaushalt. Eine Gegenüberstellung der Kosten bei Zurückhaltung gegenüber offener Baulandbereitstellung unter

Einbezug der Folgekosten liegt bisher nicht vor und ist damit auch nicht Grundlage der Entscheidung.

#### Instrumente

Aktivitäten sind in vielen Handlungsfeldern erforderlich:

- *Planung*

Der Regionale Raumordnungsplan als Steuerungsinstrument ist aufzuwerten.

- *Information*

Den Trägern der Bauleitplanung sind als Entscheidungsgrundlagen für Bauflächenausweisungen fundierte Informationen zur Bevölkerungsentwicklung und zum Bauflächenbedarf (abgeleitet aus der regionalen Wohnungsmarktbeobachtung) zur Verfügung zu stellen. Bei der Beurteilung des Flächenbedarfs ist eine regionsweit abgestimmte Vorgehensweise erforderlich. Ein Baulandkataster auf regionaler Ebene ist Voraussetzung für ein effizientes regionales Flächenmanagement.

- *Kooperation*

Finanzielle Zwänge erfordern zunehmend eine interkommunale Aufgabenverteilung und damit auch eine Abstimmung durch interkommunale Planung. Durch bodenpolitische Grundsatzbeschlüsse lassen sich Flächenausweisungen gezielter steuern.

- *Fördermittel und Budget*

Ohne eine Förderung auf hohem Niveau ist eine Weiterführung der erfolgreichen Innenentwicklung durch Konversion, Stadtsanierung und Dorfenerneuerung wegen der hohen Kosten



Planung Wohngebiet Gonsbachterrassen



Rahmenplan Zoll- und Binnenhafen



Konversionsplanung Lee-Barracks – abgeschlossen

Quellen: Amt für Stadtentwicklung, Stadt Mainz

nicht denkbar. Für die Innenentwicklung fehlen weitergehende Anreize.

- **Vermarktung**

Planerische Konzepte müssen marktkonform sein. Fehlt die Nachfrage nach Baugrundstücken oder Mietwohnungen, wird Geld im wahrsten Sinne des Wortes in den Sand gesetzt.

- **Rechtsetzung**

Der Vorrang der Innenentwicklung vor der Außenentwicklung ist im Vollzug stärker zu berücksichtigen.

### Erfahrungen und Erwartungen

Effizientes Flächenmanagement auf regionaler und kommunaler Ebene ist für eine zukunftsorientierte Raum- und Siedlungsentwicklung erforderlich. Praxisnahe Lösungen sind gefragt. Eine große Bedeutung hat der Markt. Bei leeren Kassen kommt der gemeinsamen Entwicklung von Flächen durch Kommunen als Träger der Planungshoheit und Wohnungsbaugesellschaften/Investoren (Public Private Partnership) größere Bedeutung zu.

In der Region Rheinhessen-Nahe besteht ein Grundkonsens hinsichtlich der Reduzierung der Flächeninanspruchnahme durch Flächenkreislaufwirtschaft. Ein Regionales Flächenmanagement ist als Ausgangsbasis vorhanden. Es bedarf aber noch erheblicher Überzeugungsarbeit und politischer Unterstützung. Die interdisziplinäre Zusammensetzung des Teilnehmerkreises an den Planspielworkshops mit Vertretern der Landesplanungsbehörden und anderen

Interessenvertretern hat vertrauensbildend gewirkt und die Teilnehmer zu Multiplikatoren für den Gedanken der Flächenkreislaufwirtschaft gemacht. Die Kommunalpolitiker sind sensibilisiert.

Die Steuerungsfunktion des Regionalen Raumordnungsplanes wird gestärkt. Die Orientierungswerte für die Baulandausweisung werden zu Schwellenwerten mit Zielcharakter. Ein Abweichen erfordert dann ein Zielabweichungsverfahren bzw. interkommunale Vereinbarungen. Die Eigenentwicklung wird auf das erforderliche Maß begrenzt, die Innenentwicklungspotenziale werden auf den Bedarf angerechnet.

In den Teilräumen der Region findet ein interkommunaler Dialog zur Flächenausweisungspolitik statt. Gemeinsam werden informelle und formelle Planungen (Wohn-, Gewerbe-, Einzelhandelskonzeption) erstellt. Über bodenpolitische Grundsatzbeschlüsse wird eine Selbstbindung im Hinblick auf die Flächenausweisung vorgenommen. Über das Regionale Flächenmanagement werden einheitliche Modellrechnungen zur Bevölkerungsentwicklung und regionalisierte Wohnungsmarktprognosen zur Bedarfsermittlung herangezogen. Aus der Informationssammlung (Best practices) über die Innenentwicklungspotenziale lassen sich wertvolle Tipps für die einzelnen Gemeinden ableiten.

Der Weg zur Flächenkreislaufwirtschaft ist mühsam und steinig. Viele Hindernisse sind aus dem Weg zu räumen. Rheinhessen-Nahe hat be-

gonnen, mit der Flächenkreislaufwirtschaft eine nachhaltige Entwicklung zu forcieren, die die Zukunftsfähigkeit der Region als Lebens- und Wirtschaftsraum sichern wird. Das Ziel ist in Sicht. Den ersten Schritten müssen aber noch viele weitere Schritte folgen.

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

## Status-quo-Planspiele in der Region Mölln

Manfred Kuhmann

### Weiterentwicklung regionaler Kooperation und planerisches Instrumentenbündel – zentrale Maßnahmen für eine Flächenkreislaufwirtschaft in der Region Mölln

#### Die Region Mölln und ihre Flächenpotenziale

Die Region Mölln liegt im Kreis Herzogtum Lauenburg landschaftlich reizvoll am Naturpark Lauenburgische Seen und bildet den östlichen Abschluss der Metropolregion Hamburg. Lübeck liegt ca. 30 km nördlich, Schwerin ca. 60 km östlich. Träger der Region Mölln sind die Stadt Mölln sowie die Ämter Breitenfelde und Nusse, die wiederum durch insgesamt 19 selbstständige Umlandgemeinden gebildet werden. In der 192 km<sup>2</sup> großen Region leben 28 900 Einwohner (2005).

Da großflächige industriell-militärische Nutzungen die Region nie geprägt haben, stehen auch keine im überregionalen Vergleich nennenswerten Brachflächen dieser Art zur Umnutzung, Revitalisierung oder Renaturierung an. Die Potenziale liegen in einer kleinteiligen Innenentwicklung durch Baulückenschließung, Nachverdichtung von Baugebieten oder Neunutzung von leerstehenden, landwirtschaftlichen Gebäude in den Umlandgemeinden.

#### Zentrale Maßnahmen für eine Flächenkreislaufwirtschaft

##### *Weiterentwicklung des Regionalbeirats*

Seit 2003 agiert der zwölköpfige Regionalbeirat, in dem je zur Hälfte Vertreter der Stadt und der umliegenden Ämter sitzen, als zentrales Gremium bei der Entwicklung regionaler Projekte. Aufgrund seiner Besetzung mit führenden Vertretern aus Politik

und Verwaltung hat der Regionalbeirat bisher – trotz seines informellen Charakters – erfolgreich gewirkt und damit die regionale Identität gestärkt. Konfliktträchtige Themen wie die Siedlungsentwicklung wurden aber bislang ausgespart. Es darf bezweifelt werden, ob bei zum Teil unterschiedlichen Zielen der beteiligten Partner gemeinsame Empfehlungen des Regionalbeirates erarbeitet werden können und in den einzelnen Gemeinden entsprechende Berücksichtigung finden.

In dieser Situation sind zwei externe Entwicklungen von Interesse: Zum einen wird die in Schleswig-Holstein laufende Verwaltungsstrukturreform, die eine Ämtergröße von mindestens 8 000 Einwohner fordert, gravierende administrative Veränderungen in der Region zur Folge haben. Zum anderen wird die zukünftige europäische Förderpolitik für den ländlichen Raum größere regionale Einheiten erforderlich machen.

Vor diesem Hintergrund ist als eine erste zentrale Maßnahme die Weiterentwicklung des Regionalbeirates in Richtung einer Verbindlichkeit von Entscheidungen und einer stärkeren Institutionalisierung zwingend erforderlich.

##### *Erarbeitung eines Gebietsentwicklungsplans*

Die so gestärkte Region Mölln sollte als zweite zentrale Maßnahme einen Gebietsentwicklungsplan mit sektoralen Teilplänen erarbeiten. Prioritär ist dabei der Bereich Wohnen. Die Vielzahl der beteiligten Gebietskör-

perschaften erfordert dabei von Beginn an einen intensiven Kommunikations- und Koordinationsprozess, um ein gemeinsames, regionales Ziel festzulegen. Letztendlich wird die Planung aber nur Erfolg haben, wenn die Umsetzung durch vertragliche Vereinbarungen der Beteiligten mittel- und langfristig gesichert wird.

##### *Stärkere Steuerung durch die Regionalplanung*

Begleitet werden soll die Gebietsentwicklungsplanung durch eine stärkere Steuerung der Flächenentwicklung durch die Regionalplanung. Diese dritte zentrale Maßnahme kann im Zuge der in Schleswig-Holstein vorgesehenen Kommunalisierung der Regionalplanung erfolgen.

Landesweit gilt die Regel, dass nichtzentrale Orte – und das sind in der Region Mölln fast alle Umlandgemeinden – maximal 20 % an zusätzlichen Flächen im Zeitraum von 1995 bis 2010 ausweisen dürfen. Dies setzt dem Flächenverbrauch zwar eine Obergrenze, erweist sich aber im Sinne des Flächensparziels des Bundes als zu wenig. Zudem erfolgt keine Differenzierung anhand der konkreten Situation der Gemeinden, die in vielen Fällen einen geringeren, aber in Einzelfällen auch einen höheren Bedarf haben können.

##### *Qualifizierte und aktualisierte Flächenbedarfsprognose*

Als letzte zentrale Maßnahme sind qualifizierte und aktualisierte Flächenbedarfsprognosen für die Region Mölln erforderlich. Bedingt durch die



Foto: Katrin Ledeboer

Bebauung  
der Halbinsel  
Ziegelsee

Altstadt Mölln

Foto: Kerstin Mett

politische und administrative Kleinteiligkeit liegen entsprechende Daten zurzeit nur teilträumlich und in unterschiedlicher Qualität vor. Die Schaffung einer gemeinsamen Datengrundlage ist insbesondere für den o.g. Gebietsentwicklungsplan vonnöten.

#### Zentrale Akteure

Die Region Mölln wird zurzeit überwiegend von Vertretern aus dem öffentlichen Sektor getragen. Somit sind auch zentrale Akteure der Flächenkreislaufwirtschaft die Stadt, die Gemeinden und ergänzend der Kreis.

Die Mobilisierung privater Akteure für die Ziele der Flächenkreislaufwirtschaft gestaltet sich aufgrund einer Vielzahl verschiedener, vergleichsweise kleiner Eigentümer bzw. Bauherren schwierig. Große Bau- und Erschließungsträger, die kontinuierlich Flächen in der Region entwickeln, existieren nicht; gerade im Umland entwickeln die Gemeinden die Baugebiete in der Regel selbst.

Mit der Kreissparkasse und der Wirtschaftsförderungsgesellschaft konnten aber private Akteure zur Mitarbeit gewonnen werden, die eine eindimensionale Betrachtung des Themas Flächeninanspruchnahme aus Sicht der öffentlichen Akteure verhindern.

#### Kooperation und Sensibilisierung als Daueraufgabe der Flächenkreislaufwirtschaft

Die Region Mölln ist der mit Abstand kleinste Planspielteilnehmer. Hin-

sichtlich der beteiligten Gebietskörperschaften besteht – aufgrund der Gemeindegebietsstruktur – allerdings kein relevanter Unterschied zu wesentlich größeren Regionen. Diese extreme Kleinteiligkeit erfordert eine optimale Kooperation aller Beteiligten bei regionalen Themen. Im bisherigen Planspiel hat sich die Notwendigkeit dieser Kooperation in den erarbeiteten zentralen Maßnahmen niedergeschlagen.

Zudem ist der Handlungsdruck und das damit einhergehende Problembewusstsein in Richtung einer reduzierten Flächeninanspruchnahme aus verschiedenen Gründen begrenzt: Größere Brachflächen sind kaum vorhanden, Flächen stehen zumindest im Umland ausreichend und kostengünstig zur Verfügung, gewerbliche, flächenintensive Neuansiedlungen sind selten, und das Einwohnerwachstum ist überschaubar. Vor dem Hintergrund einer zwischenzeitlich geringeren Flächennachfrage gilt es, die notwendige Sensibilität für das erklärte Flächensparziel in der Region dauerhaft aufrechtzuerhalten.

#### Ausblick

In der ersten Planspielphase standen die rechtlichen und vor allem planerischen Instrumente im Vordergrund. Das hierzu entwickelte integrierte Handlungskonzept stellt bereits eine geeignete Grundlage für die weiteren Schritte in Richtung einer Flächenkreislaufwirtschaft dar. Spannend wird in der nun folgenden zweiten Planspielphase, inwieweit neue ökonomische Instrumente dieses Handlungskonzept sinnvoll ergänzen kön-

nen. Insbesondere wird zu prüfen sein, ob und wie der vorgesehene Handel mit Flächenkontingenten unter den Bedingungen einer kleinen und kleinteiligen Region funktionieren kann.

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

## Status-quo-Planspiele in der Stadtregion Stuttgart

Dirk Vallée, Thomas Preuß

### Steuerung der Flächeninanspruchnahme und Erhalt von Freiräumen in der Region Stuttgart

#### Ausgangssituation

Die Region Stuttgart gehört zu den wachsenden Regionen Deutschlands mit anhaltendem Siedlungsdruck. Die Bevölkerung in der Region hat von 1965 bis 2004 um 25 % zugenommen, die Siedlungsfläche wuchs in dieser Zeit um 91 %. Damit sich diese Entwicklung nicht linear fortsetzt, sind eine Reduzierung der Flächeninanspruchnahme, der Schutz der Freiräume und die Steuerung der Siedlungsentwicklung dringend geboten. Besondere Herausforderungen bestehen durch sich verändernde Standortanforderungen der Wirtschaft. Die gesamte Region muss sich mit den begrenzten räumlichen Entwicklungspotenzialen in den Städten und mit den Folgen der Suburbanisierung auseinandersetzen, um langfristig hohe Standort- und Freiraumqualitäten zu gewährleisten.

In der ersten Phase der Planspiele – in den Städten Stuttgart, Filderstadt und Ostfildern (im Planspiel „StadtRegion Stuttgart“) – haben Akteure aus dem öffentlichen und dem privaten Sektor unter Mitwirkung des Verbands Region Stuttgart wesentliche Ansatzpunkte für einen zielgerichteten Einsatz bestehender Instrumente sowie kooperativer Steuerungsansätze herausgearbeitet.

#### Flächenpotenziale

Die größte Bedeutung kommt in der StadtRegion Stuttgart den Baulücken, Bestandsflächen, untergenutzten Grundstücken, entwicklungsfähigen Betriebs- und Reserveflächen so-

wie den Umnutzungs- und Konversionsflächen zu. Allein in der Landeshauptstadt Stuttgart wurden über 350 Areale mit Bauflächenpotenzialen (Mindestgröße 2 000 m<sup>2</sup> Geschossfläche) erfasst. Hier wird von einem Potenzial von etwa 500 ha Grundstücksfläche bzw. 5,5 Mio. m<sup>2</sup> Geschossfläche ausgegangen. Weitere fast 100 ha Flächenpotenziale ergeben sich im Zuge des Projekts Stuttgart 21.

Die Potenziale reichen rechnerisch aus, um den Erweiterungsbedarf der nächsten 10 bis 15 Jahre zu decken. Die in weiteren Forschungsprojekten vorgeschlagenen Instrumente und Maßnahmen zur Umsetzung des regionalen Siedlungsflächenmanagements werden bei der vorgesehenen Fortschreibung des Regionalplans ein wichtiger Baustein sein. Besonderes Augenmerk liegt auf dem Erhalt der verbliebenen landwirtschaftlichen Flächen im Filderraum.

Der geschätzte Bestand an Innenentwicklungspotenzialen in der Planspielregion umfasst insgesamt etwa 465 ha. Bezogen auf den Siedlungsflächenbestand (ohne Verkehrsflächen) bedeutet dies einen Anteil von etwa 5 %.

#### Instrumente

Im Planspiel wurden verschiedene qualitative Ziele der vorrangigen Innenentwicklung, der Mobilisierung von Flächenpotenzialen im Bestand, der Konzentration der Siedlungsentwicklung an der vorhandenen Infrastruktur und des Erhalts qualitativ

hochwertiger Freiflächen für Landwirtschaft und Erholung zugrunde gelegt.

Diese Ziele können nur durch Instrumentenbündel und das Zusammenwirken unterschiedlicher Akteure erreicht werden durch

- eine verbesserte Steuerungswirkung der Regionalplanung mit Hilfe von verbindlichen Flächenzuwachsbeschränkungen sowie verbindlichen Kriterien der Berücksichtigung von Innenentwicklungspotenzialen bei der Flächenbedarfsermittlung,
- eine Informationsoffensive u. a. über vorhandene Innenentwicklungspotenziale, mit Kosten-Nutzen-Berechnungen von Flächeneuweisungen zur Verbesserung der Informationsgrundlagen für politische Entscheidungsträger, für Verwaltungen und Akteure wie z. B. bauwillige Privathaushalte und Unternehmen,
- die Einrichtung einer „Kompetenzstelle Innenentwicklung“ beim Verband Region Stuttgart, die insbesondere kleine Gemeinden bei der Umsetzung von Vorhaben der Innenentwicklung unterstützt,
- die Intensivierung der interkommunalen Kooperation im Rahmen des Kommunalen Arbeitskreises Filder im Rahmen der Flächennutzungsplanung,
- die Intensivierung der in der Landeshauptstadt Stuttgart bereits praktizierten informellen Planungen zur Aktivierung kleinteiliger Flächenpotenziale u. a. durch Machbarkeitsstudien, Testentwürfe und Planungsworkshops,





Ehemaliger Güterbahnhof Stuttgart-Bad Cannstatt, 22 ha ehem. Brachfläche

Foto: Ute Schmidt-Contag



Nutzungskonkurrenz im Freiraum der Filder, sich ausbreitende Wohnbebauung und Verkehrsinfrastruktur

Foto: Ute Schmidt-Contag

- die Mobilisierung kleinteiliger Flächenpotenziale im Rahmen eines kooperativen Pilotprojekts zwischen der Landeshauptstadt Stuttgart und dem Grundstücksbesitzerverein Haus & Grund,
- die integrative Entwicklung des Freiraums im Innen- und Außenbereich unter Einbeziehung der Belange von Landwirtschaft und Naherholung im Rahmen von Mehrfachnutzungskonzepten und Rahmenplanungen.

Bei vielen Maßnahmen können die Akteure in der Region Stuttgart sehr gut an bestehenden Ansätzen anknüpfen. Verschiedene der vorgeschlagenen Maßnahmen erfordern jedoch veränderte Rahmenbedingungen für das kommunale und regionale Handeln.

#### Akteure

Wie bisher wird den Akteuren aus dem öffentlichen Sektor, u. a. dem Verband Region Stuttgart, der Wirtschaftsförderung des Verbandes Region Stuttgart, den Planungsämtern und den Wirtschaftsförderungsabteilungen der Kommunen, die tragende Rolle für eine Flächenkreislaufwirtschaft zukommen. Die Ebene der politischen Entscheidungsträger muss durch transparente und umfassende Informationen über Flächenpotenziale und Infrastrukturfolgekosten in die Lage versetzt werden, langfristige Flächenentscheidungen im Sinne einer stadtreionalen Flächenkreislaufwirtschaft zu treffen.

Auch private Akteure als Eigentümer von Bestandsflächen, ansiedlungswillige Unternehmen oder Häuslebauer sollten stärker für die Belange der Flächenkreislaufwirtschaft sensibilisiert werden. Konkrete Ansätze hierfür stellen die Kompetenzstelle Innenentwicklung, die Testplanungen für brachliegende Bestandsflächen oder ein Modellvorhaben zur Mobilisierung von Flächen im kleinteiligen Grundstücksbesitz dar.

#### Erfahrungen, Erwartungen und Ausblick

Die bisher gewonnenen Erkenntnisse über Umfang und Lage potenzieller Flächen sowie die Schwierigkeiten bei deren Aktivierung sind unbedingt zu nutzen, um den begonnenen Diskussions- und Umsetzungsprozess verstetigen zu können. Die Umsetzung einer Flächenkreislaufwirtschaft beansprucht einen längeren Zeitraum und erfordert sowohl formelle als auch informelle Instrumente. Eine Intensivierung der fachlichen und finanziellen Unterstützung durch verschiedene Landesfachministerien wäre, etwa auch im Rahmen des Aktionsbündnisses „Flächen gewinnen Baden-Württemberg“, hilfreich.

Weiterhin bedarf es einer Intensivierung der interkommunalen Kooperation zwischen den öffentlichen Akteuren. Dafür besteht in der Planspielregion mit dem Kommunalen Arbeitskreis Filder eine Basis, die weiter ausgebaut werden sollte. Dieses ist zu flankieren durch Instrumente für eine konsequente Steuerung der Siedlungsflächenentwicklung auf re-

gionaler Ebene, die derzeit im Landesplanungsgesetz fehlen, um eine restriktivere Siedlungsflächenentwicklung zu erreichen. Allein informelle Instrumente reichen nicht aus. Instrumente für einen Interessenausgleich zwischen den beteiligten Gebietskörperschaften können eine derartige Vorgehen unterstützen, entfalten aber allein nicht die notwendige zügige und stringente Wirkung. Weil diese Instrumente zielgenau ausgerichtet werden müssen, erfolgt für die Planspielregion in erster Linie die Konzentration auf kleinere und mittlere Innenentwicklungsprojekte.

Darüber hinaus bedarf es der Umsetzung einer integrativen Freiraumentwicklung mit einer flexibleren Handhabung der Eingriffs-/Ausgleichsregelung durch eine Erweiterung der Ausgleichstatbestände (z. B. Pflege, Erholungsvorsorge) und durch eine Erweiterung der Fördertatbestände für Pflegemaßnahmen.

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

## Status-quo-Planspiele in der Stadt Duisburg

Helmut Höffken, Peter Rogge

### Integrierte Stadtentwicklungsplanung und kommunaler Grundstücksfonds als Kernelemente der Flächenkreislaufwirtschaft in Duisburg

#### Ausgangssituation

Das am Schnittpunkt von Ruhrgebiet und Rheinschiene gelegene Oberzentrum Duisburg (ca. 501 000 Einwohner) wird durch Europas größten Binnenhafen erheblich geprägt und hat sich zu einem führenden Zentrum für Logistik, Distribution und Verkehrswirtschaft entwickelt. Neben der Funktion als Dienstleistungsstandort ist Duisburg nach wie vor ein bedeutendes industrielles Zentrum und gehört zu den wichtigsten Standorten der Stahlerzeugung in Europa.

Seit den 1970er Jahren ist Duisburg mit einem tief greifenden Prozess wirtschaftlichen und räumlichen Strukturwandels konfrontiert, kann hierbei jedoch auch auf erhebliche Erfolge verweisen, die häufig mit Vorhaben des Flächenrecyclings verbunden sind. Fast alle größeren Gewerbeflächen sind in den vergangenen 20 bis 30 Jahren auf Altstandorten der Montanindustrie oder der Bahn entstanden. Im Zeitraum von 1993 bis 2002 wurden ca. 77 % der entwickelten gewerblichen Bauflächen als Flächenrecycling realisiert.

#### Flächenpotenziale

Trotz der Erfolge des Flächenrecyclings verfügt Duisburg nach wie vor über einen nicht unerheblichen Brachflächenbestand. Insgesamt sind ca. 600 ha an Innenentwicklungsreserven für Wohn- und Gewerbeflächen erfasst. Dabei spielen größere, insbesondere (montan-)industriell oder infrastrukturell vorgenutzte Flächen nach wie vor eine wichtige Rolle, zunehmend rücken aber auch

kleinteiligere Brachflächen in den Fokus. Ein wesentlicher Anteil der Brachflächen weist erhebliche Mobilisierungshemmnisse auf, die sowohl in

- eigentümergeitigen (überzogene Preisvorstellungen und Buchwerte, fehlendes Entwicklungsinteresse aufgrund faktisch negativer Grundstückswerte, geringe wirtschaftliche Leistungsfähigkeit) als auch
- lagebedingten (immissionsrechtliche Probleme in Gemengelage) und
- technischen (Aufbereitungskosten)

Faktoren sowie in vorhandenen Rest- und Fehlnutzungen bestehen können. Diese Flächen sind somit nur mittel- bis langfristig mobilisierbar. Dennoch stellen die Innenentwicklungspotenziale im Flächennutzungsplan die nicht nur vorrangig zu nutzende, sondern auch quantitativ überwiegende Flächenressource der Stadtentwicklung dar.

Für die Bewältigung der zukünftigen Herausforderungen des wirtschaftlichen Strukturwandels sowie des demographischen Wandels und des Stadtumbaus bzw. der Stadterneuerung ist Flächenrecycling damit auch in Zukunft zentrale Aufgabe der Stadtentwicklung, das Prinzip Flächenkreislaufwirtschaft ist als Leitmotiv einer nachhaltigen Stadtentwicklung letztlich alternativlos.

#### Instrumente

Aus den Erfahrungen aus 30 Jahren Strukturwandel hat sich in Duisburg eine routinierte Praxis in der Handhabung eines breiten Spektrums von Instrumenten und eine Vorreiterrolle

der Stadt für Vorhaben des Flächenrecyclings entwickelt. Da klassische Instrumente der Brachflächenrevitalisierung, wie z. B. der Grundstücksfonds NRW, künftig vor allem aufgrund begrenzter finanzieller Ressourcen jedoch nur noch eingeschränkt eingesetzt werden können, stellt sich die Frage der Weiterentwicklung des Instrumenteneinsatzes für die Aufgaben der Flächenkreislaufwirtschaft und besonders des Flächenrecyclings.

Die Stadt Duisburg beabsichtigt, in einem mehrstufigen Verfahren der Stadtentwicklungsplanung eine „Strategie für eine nachhaltige Stadtentwicklung“ zu implementieren. Sektorale Masterpläne bilden die Grundlage für teilräumliche Stadtbezirkentwicklungspläne und die Neuaufstellung des Flächennutzungsplans. Mit diesem Verfahren ist ein idealer Anknüpfungspunkt bzw. eine Plattform für die Verankerung des Prinzips Flächenkreislaufwirtschaft in der Stadtentwicklung und Ableitung entsprechender Initiativen vorhanden.

Im Rahmen des Status-quo-Planspiels des Forschungsvorhabens „Fläche im Kreis“ haben Vertreter der Stadtverwaltung (Stadtentwicklung, Umwelt) mit Wirtschaftsförderung, Vertretern der Immobilienwirtschaft und regionaler Institutionen diskutiert, welche Maßnahmen und Initiativen unter den gegebenen Rahmenbedingungen einen Beitrag zum Flächenrecycling, zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme und damit zur Realisierung einer Flächenkreislaufwirtschaft leisten können.



Landschaftspark beleuchtet

Foto: Michael Verhoelen, Stadt Duisburg



Halde Duisburg Lohmannsheide

Landesvermessungsamt NRW



Landschaftspark

Foto: Jürgen Müller, Stadt Duisburg

Als Resultat dieser ersten Planspielrunde wird ein Handlungsrahmen vorgeschlagen, der auf den von der Stadt initiierten mehrstufigen Prozess der Stadtentwicklungsplanung positiv Bezug nimmt und davon ausgehend empfiehlt,

- den Stadtbau als Chance zur Bewältigung des demographischen Wandels und zur integrierten Stadterneuerung im Dialog mit der Wohnungswirtschaft zu nutzen,
- auf einen regionalen Interessenausgleich in der Flächenentwicklung hinzuwirken,
- die Kooperation der Stadt mit privaten Akteuren im Bereich des Gewerbeflächenmanagements und der Gewerbeflächenvermarktung weiterzuentwickeln und
- eine Förderstrategie für Duisburg zu entwickeln, die die sich (ab 2007) ändernde Förderkulisse für die Stadt optimal nutzt und Ziele/Aufgaben der Flächenkreislaufwirtschaft bündelt.



Schrägluftbild Duisburg-Nord

Foto: Fabian Dosch

Im Zentrum des Handlungsrahmens wie auch der Diskussionen auf den Planspielworkshops steht aber der Vorschlag zur Einrichtung eines kommunalen Grundstücksfonds Duisburg.

Während die Revitalisierung großer Industriebrachen häufig über projektbezogene Kooperationen privater und öffentlicher Partner – insbesondere Projektgesellschaften – einzelfallbezogen gelöst werden kann, ist dies für kleinteilige Brachflächen ein in aller Regel zu aufwändiger Ansatz. Projektübergreifende Lösungen sind deshalb besonders sinnvoll. Gerade im Duisburger Norden steht einer vorhandenen Nachfrage von KMU nach kleinteiligen Gewerbeflächen eine Vielzahl entsprechender Brachflächen gegenüber, deren Aktivierung häufig an wirtschaftlichen Risiken und eigentümergeitigen Problemen scheitert. Es wird aber davon ausge-

gegangen, dass ein relevanter Anteil dieser Flächen im Prinzip kostendeckend zu entwickeln ist.

Der Fonds soll private Eigentümer und Investoren einbeziehen, einzelne Flächen erwerben, entwickeln, veräußern und – durch Revolvierung – die Erlöse in den Erwerb und die Entwicklung weiterer Fläche(n) reinvestieren. Ein dauerhafter Finanzierungsbedarf durch die Kommune ist nicht zu erwarten, projektbezogen könnten Fördermittel einbezogen werden. Fragen nach der rechtlichen und wirtschaftlichen Konstruktion des Fonds konnten im Rahmen des Planspiels nur angesprochen und nicht abschließend geklärt werden. Daher wird vorgeschlagen, den Fonds durch eine Machbarkeitsstudie vorzubereiten.

Im Zusammenhang mit der Vorbereitung/Einrichtung eines kommunalen Grundstücksfonds oder der Formulierung grundlegender Stadtentwicklungsziele im Rahmen der Masterplanungen kann das Konzept Flächenkreislaufwirtschaft im Wege eines Grundsatzbeschlusses in der lokalen Politik verankert und mit wesentlichen Zielen, Grundsätzen und ggf. Benchmarks unterlegt werden.

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

## Status-quo-Planspiele in der Planungsregion Nordthüringen

Detlef Pajonk, Ariane Ruff

### Chancen, Potenziale und Hemmnisse einer nachhaltigen Flächennutzung in einer schrumpfenden Region

#### Die Region Nordthüringen

Die Landkreise Eichsfeld, Kyffhäuserkreis, Nordhausen und Unstrut-Hainich-Kreis sowie die Städte Mühlhausen/Th., Nordhausen, Sondershausen, Bad Langensalza, Heilbad Heiligenstadt und Leinefelde-Worbis bilden die Regionale Planungsgemeinschaft Nordthüringen. Die Region ist durch geringe Wertschöpfung in Kombination mit hoher Arbeitslosigkeit und stark schrumpfender Bevölkerung gekennzeichnet. Der bis Anfang der 1990er Jahre stattfindende hundertjährige Kalibergbau hat die Region stark geprägt und stellt sie vor eine Vielzahl von Problemen. Davon zeugen 310 ha aufgetürmte Kalihalden und ca. 150 Mio. m<sup>3</sup> Grubenhöhlräume. Ganze Industriezweige wie der Fahrzeugbau, die Textilindustrie, die Mikroelektronik und eben der Bergbau haben im Strukturwandel nach 1990 ihre Bedeutung verloren. Mit diesem Prozess war und ist das Freisetzen von immensen Flächenpotenzialen verbunden, die wiederum eine Herausforderung für die gesamte Region darstellen.

#### Flächenpotenziale im Bestand

Nach vorliegenden Ergebnissen der landesweiten Brachflächenerfassung verfügt die Region über einen erheblichen Brachflächenbestand. Leider ist die Weiterführung dieser Erfassung aufgrund finanzieller Fragestellungen zurzeit unklar, es werden Einzellösungen in den Landkreisen und Kommunen angestrebt. Des Weiteren besteht nun die Herausforderung, den erfassten Datenbestand zu analysieren, zu visualisieren und

zu bewerten, um daraus Handlungsstrategien im Umgang mit diesen Flächenpotenzialen zu entwickeln. Daneben existieren in den bestehenden, nach 1990 neu erschlossenen Gewerbe- und auch Wohnbaugebieten erhebliche Baulandreserven. Hinzu kommen relevante Rückbauflächen im Stadtbau, die einer neuen Nutzung zugeführt werden müssen. Die Mehrheit der Akteure ist sich einig, dass ein relevanter Teil der Brachflächen dauerhaft nicht baulich nutzbar sein wird. Zwischennutzung zur Missstandsbehebung und Imageverbesserung und die dauerhafte Renaturierung von Brachflächen sind damit eine wichtige Aufgabe der Flächenkreislaufwirtschaft in der Region.

#### Akteurskonstellation im Planspiel

Initiiert durch die Regionale Planungsstelle und die Fachhochschule Nordhausen ist im Rahmen der Planspiele ein Arbeitskreis mit vorwiegend aus öffentlichen Verwaltungen und halböffentlichen Gesellschaften (ESK, LEG) stammenden Akteuren entstanden. Die Vernetzung der öffentlichen Akteure in der Region ist gut ausgeprägt; gleichwohl ergeben räumliche Disparitäten keine einheitliche Identifizierung mit der Gesamtregion. Dies hat negative Folgen insbesondere in der Außendarstellung der regionalen Stärken und Ressourcen Nordthüringens.

#### Erste Ergebnisse der Instrumentendiskussion

Die laufende Fortschreibung des Regionalplans in Nordthüringen sowie

die ersten Ergebnisse der landesweiten Brachflächenerfassung bilden zwei grundlegende Bausteine zur Implementierung einer nachhaltigen Flächenkreislaufwirtschaft in der Region. Der in den Status-quo-Planspielen diskutierte integrierte Handlungsrahmen soll in Abstimmung zwischen den Planspielteilnehmern als Strategieempfehlung zum nachhaltigen Umgang mit der Ressource Fläche in die regionale Diskussion und Planung einfließen.

In Anbetracht der hohen Brachflächenbestände und Flächenreserven in erschlossenen Baulandgebieten kommt der Entwicklung eines regionalen Brachflächenmanagements eine besondere Bedeutung zu. Es gilt, Nutzungsoptionen für diese Flächen abzuleiten, Planungs-, Entwicklungs- und Förderungsinitiativen regional zielführend zu steuern und die interkommunale Zusammenarbeit zu stärken.

Die stark ausgeprägten Schrumpfungsprozesse in der Region erlauben und erfordern gleichzeitig **eine restriktive Steuerung der Siedlungsentwicklung** im Regionalplan. Dabei kann an ein im Rahmen des MORO-Projektes „Wohnqualitäten in Mittelthüringen“ entwickeltes Modell angeknüpft werden. Es wird vorgeschlagen, im fortzuschreibenden Regionalplan für jede Gemeinde die Flächenneuausweisungen zu limitieren. Bedingung ist, dass dieser Steuerungsansatz den Interessenausgleich zwischen Teilräumen mit unterschiedlichen Entwicklungsdynamiken sicherstellt. Weiterhin wird angeregt, anknüpfend an das



Realisierung der Landesgartenschau 2004 in Nordhausen auf einer Brachfläche im Zentrum der Stadt

Quelle: Stadt Nordhausen

beim Thüringer Landesverwaltungsamt vorhandene Raumordnungskataster und die landesweite Brachflächenerfassung ein **System zum Siedlungsflächenmonitoring** als Planungsgrundlage besonders der Regionalplanung, aber auch für Landkreise und Kommunen aufzubauen.

Ein weiterer Schwerpunkt wird in der Entwicklung einer **regionalen Marketingstrategie** für den Wirtschaftsraum Nordthüringen gesehen. Mit der Fertigstellung der A38 und der A71 verbessert sich die Erreichbarkeit Nordthüringens im Herzen Deutschlands und Europas gravierend. Diese infrastrukturelle Aufwertung muss im Rahmen einer regionalen Marketinginitiative genutzt werden.

Die Planspielteilnehmer waren sich darüber einig, dass die Bündelung vorhandener Förderschienen im Sinne der Flächenkreislaufwirtschaft angesichts sehr knapper kommunaler Haushaltsmittel zur Reduzierung der erforderlichen Eigenanteile dringend erforderlich ist. Die Entwicklung von Finanzierungsstrukturen für Zwischennutzungen und Renaturierungen ist angesichts der vorliegenden Rahmenbedingungen in Nordthüringen eine relevante Fragestellung. Es wird insbesondere vorgeschlagen, gegenüber dem Freistaat das Auflegen eines **eigenständigen Programms zur Brachflächenrevitalisierung** aus Mitteln des EFRE anzuregen.

## Erfahrungen und Erwartungen

Die kontroversen Diskussionen in den Planspielworkshops verdeutlichen die Vielschichtigkeit der Akteure und der Aufgabe. Angesichts der in einigen Kommunen dramatischen Haushaltssituationen waren sich die Akteure in einem Punkt schnell einig: Ohne die Verbesserung der finanziellen Situation entweder durch die Verknüpfungsmöglichkeiten vorhandener Förderprogramme miteinander oder die Entwicklung eines eigenständigen Programms zur Brachflächenrevitalisierung ist die Aufgabe der Umsetzung einer nachhaltigen Flächenkreislaufwirtschaft nicht zu meistern. Die starken Schrumpfungsprozesse verschärfen die Situation zusätzlich und verlangen neue Handlungsstrategien. Aus diesem Grund wird der Entwicklung neuer rechtlicher, planerischer und finanzieller Instrumente eine große Bedeutung beigemessen.

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

## Innovative Planspiele der Phase II

Kilian Bizer, Georg Cichorowski

### Zum Arbeitsprogramm Phase II

In der Planspielphase II wird der Einsatz **innovativer Instrumente** zur Steuerung von Wachstumsprozessen sowie von Umbau- und Schrumpfungprozessen geprüft. Der Zeithorizont ist das Jahr 2020 und die leitende Frage lautet, welche Steuerungswirkungen neue Instrumente bis dahin auslösen können.

#### Ökonomische Instrumente

Die Diskussionen, den Flächenverbrauch über die rechtlichen und planerischen Möglichkeiten zu begrenzen, finden fast immer im Spannungsfeld zwischen einer starken Landes- bzw. Regionalplanung und der entsprechend eingeschränkten kommunalen Planungshoheit statt. Ökonomische Instrumente können dieses Dilemma zwar nicht gänzlich beseitigen, aber sie bieten für die Einschränkungen, die auf zumindest einen Teil der Kommunen zukommen, einen finanziellen Ausgleich. Ökonomische Instrumente fügen sich in das bestehende Planungsrecht ein und schaffen innerhalb der gesetzten Ziele maximale Freiheitsgrade für die Beteiligten. Das schaffen sie, indem sie den Kommunen innerhalb des planerisch Zulässigen die Entscheidung überlassen, auszuweisen und die Zahlungspflicht zu erfüllen, oder auf Ausweisung zu verzichten und damit auch keine Zahlungen leisten zu müssen. Beim Instrument der handelbaren Ausweisungsrechte kann der Verzicht auf Ausweisung sogar mit Einnahmen einhergehen.

#### Neue Instrumente in Planspielen

Neue Instrumente werden stets in vielen Varianten und aus unterschiedlichen Blickwinkeln kontrovers diskutiert. Die Planspiele bieten die Chance, die Auswirkungen unterschiedlicher neuer Instrumente an ganz **konkreten Beispielen** zu testen und ihre Risiken und Nebenwirkungen zu diskutieren. Die am Planspiel teilnehmenden Gebietskörperschaften erhalten damit Hinweise auf die zukünftigen Möglichkeiten, ihre Probleme der Flächendisposition zu lösen. Da die Probleme der Planspielregionen in der Flächenkreislaufwirtschaft unterschiedlich sind, ist auch zu erwarten, dass die Ergebnisse zu den Instrumenten divergieren. Gerade deswegen geben die Ergebnisse der Planspiele den Akteuren auf bundespolitischer Ebene die Möglichkeit, die vielfältigen Folgen möglicher gesetzgeberischer Eingriffe auf die kommunale Ebene besser abzuschätzen.

Die ökonomischen Ansätze zur Steuerung der Wachstums-, Umbau- und Schrumpfungprozesse werden hier in drei Bereiche unterteilt:

- Im ersten Bereich werden Instrumente getestet, die die **Beeinflussung der Grundstückspreise** zum Ziel haben. Es wird dabei unterstellt, dass die Grundstückspreise wesentlich zu der Bevorzugung von Neubauflächen beitragen. Adressaten dieser Instrumente sind Besitzer und Nachfrager von Grundstücken.

- Im zweiten Bereich werden Instrumente geprüft, die der Inanspruchnahme von Freiflächen in Form von **Flächenausweisungen einen Preis zuordnen**. Adressaten dieser Instrumente sind die Kommunen und ihre Entscheidungsträger.
- Im dritten Bereich werden die **Fördermaßnahmen und Subventionen** thematisiert, da viele Maßnahmen des Stadtumbaus gerade auch im Rahmen von Schrumpfungprozessen keinen kurz- oder mittelfristigen finanziellen Nutzen erzeugen. Diese Finanzierungsmöglichkeiten wenden sich an Regionen und Kommunen, aber auch an private Liegenschaftsbesitzer.

Darüber hinaus behandeln die Planspiele „Neue Instrumente/Instrumentenwechsel“ noch einige ökonomische Rahmenbedingungen, die Entscheidungen für oder gegen Neubauflächen 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.

#### Arbeitsprogramm der Planspiele II „Neue Instrumente/Instrumentenwechsel“

Das Arbeitsprogramm des Planspiels II ist aus Planspielphase I (Status quo) heraus entwickelt worden: Die zur Prüfung vorgeschlagenen Instrumente werden zunächst erläutert

### Instrumente zur Prüfung in Planspielphase II (Neue Instrumente/Instrumentenwechsel)

- Grundsteueralternativen: Bodenwertsteuer, Flächensteuer, Flächennutzungssteuer
- Grunderwerbsteuer
- Kosten-Nutzen-Betrachtung
- Baulandausweisungsabgabe
- handelbare Flächenausweisungsrechte
- kommunaler Finanzausgleich
- zonierte Satzungsrecht
- Versicherungs- und Fondslösungen
- sonstige ökonomische Anreize (z.B. Entfernungspauschale)
- planerische Instrumente (z.B. Rückbaupflicht, Verfahrensvereinfachungen)
- Policy Mix (regionalspezifische Instrumentenbündel)



#### Instrumente Planspielphase II

und so praxisnah aufbereitet, dass sie an konkreten **Beispielflächen** auf mögliche Auswirkungen geprüft werden können. Die notwendigerweise durch die Planspielteilnehmer zu recherchierenden Daten sind übersichtlich dargestellt und erläutert. Darauf folgend beantworten die Planspielteilnehmer eine Reihe von Fragen zu den Wirkungen und Nebenwirkungen der jeweiligen Instrumente. Da sie zuvor anhand der Beispielflächen konkrete Daten erhoben haben, spiegeln ihre Antworten ihre konkreten **Wirkungsabschätzungen** anhand der Beispiele, gehen aber auch von den Beispielflächen auf die gesamte Kom-

mune bzw. Region und deren Flächenkreislaufwirtschaft über, so dass die besondere lokale Kompetenz der Teilnehmer nutzbringend aufgegriffen wird. Abschließend formulieren die Planspielteilnehmer aus kommunaler und stadtreionaler Perspektive Handlungsempfehlungen, um so die Ergebnisse beider Planspielphasen zusammenzufassen.

Prof. Dr. Kilian Bizer  
Wirtschaftspolitik und Mittelstandsforschung  
Georg-August-Universität Göttingen  
Bizer@wiwi.uni-goettingen.de

Dr.-Ing. Georg Cichorowski  
Forschungsgruppe sofia  
Hochschule Darmstadt  
cichorowski@sofia-darmstadt.de

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

Dr. Fabian Dosch  
Tel.: +49(0)18 88.401–23 07  
Fax: +49(0)18 88.401–22 60  
fabian.dosch@bbr.bund.de

Das Bundesamt für Bauwesen und  
Raumordnung ist eine Bundes-  
oberbehörde im Geschäftsbereich  
des Bundesministeriums für Verkehr,  
Bau und Stadtentwicklung (BMVBS).

**Forschungsassistenz**  
Deutsches Institut für Urbanistik  
Straße des 17. Juni 112  
10623 Berlin

Dipl.-Ing. agr. Thomas Preuß  
Tel.: +49(0)30.3 90 01–265  
Fax: +49(0)30.3 90 01–241  
preuss@difu.de  
www.difu.de

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

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

**Bearbeitung**  
Dr. Fabian Dosch  
Dr. Peter Jakubowski im Projektteam  
mit Eckhard Bergmann und  
Dr. Manfred Fuhrich

Forschungsteam Difu & Partner:  
Thomas Preuß, Dr. Stephanie Bock,  
Dr. Arno Bunzel, Ulrike Meyer,  
Manuela Rottmann, Dr. Uwe Ferber,  
Prof. Dr. Kilian Bizer, Dr.-Ing. Georg  
Cichorowski

**Gestaltung, Satz und Druck**  
Bundesamt für Bauwesen und  
Raumordnung, Bonn

**Bildnachweis**  
Alle Fotos und Abbildungen wie  
angegeben

**Textquellen**  
Autorenbeiträge sowie BBR (S. 2)

**Zitierweise**  
Bundesamt für Bauwesen und  
Raumordnung (Hrsg.),  
ExWoSt-Informationen „Fläche im  
Kreis – Kreislaufwirtschaft in der  
Flächennutzung“,  
Nr. 25/3 – 04/2006

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

**Alle Rechte vorbehalten**  
© BBR Bonn 2006