

Fläche im Kreis – Kreislaufwirtschaft in der städtischen/stadtregionalen Flächennutzung

Ein ExWoSt-Forschungsfeld

Thesen zu den Ergebnissen der Status-quo- Planspiele in:

- StadtRegion Stuttgart
- Region Rheinhessen-Nahe
- Region Mölln
- Stadt Duisburg
- Planungsregion Nordthüringen

zur Vorlage für den Statusworkshop „Fläche im Kreis“
am 15.12.2005

Stand: 30. November 2005



Bundesamt
für Bauwesen und
Raumordnung




Experimenteller
Wohnungs- und Städtebau
(ExWoSt) ist ein For-
schungs-
programm des Bundes-
ministeriums für Verkehr,
Bau und Stadtentwicklung
(BMVBS) und des
Bundesamtes für Bauwe-
sen und Raumordnung
(BBR)

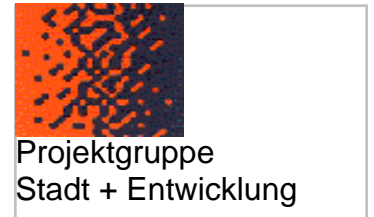
Mit der Durchführung
beauftragt:
Deutsches Institut für
Urbanistik (Difu)
Straße des 17. Juni 112
10623 Berlin
Telefon: 030/39001-0
Telefax: 030/39001-100
E-Mail: difu@difu.de

Bearbeitung:

Deutsches Institut für Urbanistik (Difu), Berlin
Straße des 17. Juni 112
10623 Berlin
www.difu.de

Deutsches Institut für Urbanistik 

Projektgruppe Stadt + Entwicklung, Leipzig
Ferber, Graumann und Partner
Stieglitzstraße 84
04229 Leipzig
www.projektstadt.de



Sonderforschungsgruppe Institutionenanalyse (sofia),
Darmstadt/Göttingen
Fachhochschule Darmstadt
Fachbereich Sozial- und Kulturwissenschaften
Haardtring 100
64295 Darmstadt
www.sofia-darmstadt.de

s o f i a

weitere Informationen:

www.bbr.bund.de
www.flaeche-im-kreis.de

Generelle Vorbemerkung:

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

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

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

1. Instrumente einer Flächenkreislaufwirtschaft

These 1: *Der politik- und handlungsfeldübergreifende Ansatz der Flächenkreislaufwirtschaft ist notwendig, um die bestehenden Defizite in der Umsetzung sektoraler bzw. isolierter Maßnahmen und Instrumente zu überwinden.*

Das bestehende planerische Instrumentarium wäre bei konsequenter Anwendung geeignet, die Außenentwicklung wirksam einzudämmen. Bestehende Entscheidungsspielräume der politischen Verantwortungsträger auf kommunaler und regionaler Ebene werden allerdings häufig nicht im Sinne der Flächenkreislaufwirtschaft genutzt. Es bedarf ergänzender Maßnahmen aus anderen Handlungsfeldern.

These 2: *Grundvoraussetzung für die Implementierung einer Flächenkreislaufwirtschaft ist eine Informationsoffensive, um deren ökonomischen, ökologischen und sozialen Vorteile offenzulegen und deren Ziele politik- und mehrheitsfähig zu machen.*

Überwiegend fehlen in den Regionen ausreichende Datengrundlagen über die vorhandenen Innenentwicklungspotenziale und die Möglichkeiten ihrer Aktivierung. Unabhängig vom Stand der verfügbaren Datenbasis werden den Verwaltungen und der Kommunalpolitik vorhandene Daten nur unzureichend verfügbar gemacht. Verantwortlich dafür sind überwiegend separierte Teilaktivitäten, die zu zersplitterten Datenbeständen führen. In der Regel werden flächenrelevante Daten eher projektbezogen erfasst, von einer systematisch wahrgenommen Daueraufgabe im Sinne einer kontinuierlichen Datenpflege kann zumeist nicht gesprochen werden. Darüber hinaus mangelt es meist an einer Verknüpfung von Daten, relevanten Akteuren und Politiken im Sinne eines strategischen Flächenmanagements. Aus diesen Gründen ist der in vielen Planungen verbrieft Vorrang der Innenentwicklung weder vollziehbar noch sanktionierbar. Selbst in Regionen mit bereits sehr guten Datengrundlagen und einer aktiven, auf eine nachhaltige Flächenent-

wicklung ausgerichteten Informationspolitik (z. B. Region Stuttgart) gelingt es bislang nur unzureichend, die Ebene der politisch Verantwortlichen zu erreichen und die Ziele der Flächenkreislaufwirtschaft mehrheitsfähig zu machen.

Ein entscheidender Baustein der erforderlichen Informationsoffensive muss es sein, einfache und gut kommunizierbare Kosten-Nutzen-Berechnungen für die unterschiedlichen Flächenentwicklungsmöglichkeiten zu erarbeiten. Bei diesen Kosten-Nutzen-Berechnungen können auch soziale, ökologische und kulturelle Belange Berücksichtigung finden. Hilfreich kann es auch sein, Know-how zu den Möglichkeiten und Instrumenten der Innenentwicklung bei einer Kompetenzstelle auf überörtlicher Ebene (Handlungsfeld Organisation) zu bündeln und für die Städte und Gemeinden der Region bereit zu halten (Projekt der Region Stuttgart).

These 3: *Interkommunale Wanderungsprozesse und interkommunaler Wettbewerb machen es erforderlich, die Durchsetzungsfähigkeit überörtlicher Planungen zu verbessern und die Durchsetzungsbereitschaft der maßgeblichen politischen Akteure auf dieser Ebene zu erhöhen.*

Die Steuerungswirkung der Regionalplanung im Hinblick auf die Reduzierung des Flächenverbrauchs und die vorrangige Nutzung von Innenentwicklungspotenzialen ist derzeit in der Regel unzulänglich. Die Steuerungspotenziale der Regionalplanung werden nicht ausgeschöpft. Wirksame quantitative Begrenzungen der Siedlungsflächenzuwächse sind die Ausnahme. Bei der Festlegung des Siedlungsflächenwachstums auf die Eigenentwicklungsbedarfe bei Gemeinden ohne zentralörtliche Funktionen werden die Innenentwicklungspotenziale häufig unzureichend berücksichtigt. Ihre Durchsetzung leidet darunter, dass die eingeräumten (Eigen-)Entwicklungsspielräume zu schnell ausgeschöpft werden. Planabweichungs- bzw. Planänderungsverfahren sind häufig. Daher liegt in der stringenten Steuerung der Eigenentwicklung unter Anrechnung der Innenentwicklungspotenziale ein wichtiger Ansatz, da in den Orten ohne zentralörtliche Funktionen in der Summe eine erhebliche Flächenneuanspruchnahme zu verzeichnen ist.

Um die Wirksamkeit der Regionalplanung zu erhöhen, bedarf es einer strengeren und stringent angewandten Methodik und einheitlicher Kriterien bei der Festlegung der Eigenentwicklung, bei der Erfassung von Innenentwicklungspotenzialen und beim Einsatz von Bevölkerungsprognosen. Diese Methodik und Kriterien könnten z.B. regionsübergreifend z.B. im Wege des Erlasses eingeführt werden. So könnten die Vorgaben auch im Falle der Suburbanisierung in den Bereich der benachbarten Region greifen. In Erwägung zu ziehen ist auch die Möglichkeit der zeitlichen Staffelung von Flächenneuausweisungsmöglichkeiten im Rahmen der Eigenentwicklung.

These 4: *Die Regionalplanung muss hinsichtlich der gesetzlichen Gestaltungsmöglichkeiten sowie der finanziellen und personellen Ressourcen gestärkt werden.*

Der Regionalplanung kommt in mehrfacher Hinsicht eine zentrale Funktion für eine regionale Flächenkreislaufwirtschaft zu. Sie kann durch Aufstellung von Zielen und Grundsätzen Vorgaben für die Siedlungsentwicklung treffen, die den Bedarf der gesamten Region koordinieren und zweckmäßig verteilen. Sie kann im Rahmen des Gegenstromprinzips auf einen angemessenen Interessenausgleich der Städte und Gemeinden hinwir-

ken. Vor allem aber kann sie wichtige Impulse setzen, indem Anreize zu mehr Kooperation gesetzt und Kooperationsprozesse moderiert werden, Know-how zur Unterstützung der Gebietskörperschaften aufgebaut und bereitgehalten wird (vgl. geplante Kompetenzstelle Innenentwicklung beim Verband Region Stuttgart) und gemeinsame informelle Planung betrieben werden. Wichtig können insoweit auch externe Impulse sein, wie sie z.B. durch Modellvorhaben der Raumordnung gesetzt werden.

Freiwillige Kooperationen können die Arbeit der Regionalplanung nicht ersetzen. Sie sind vielmehr angewiesen auf die Unterstützung durch die Regionalplanung. Allerdings bietet der regionale Flächennutzungsplan Ansätze für eine wirkungsvolle Koppelung zweier Planungsebenen, die vor allem die Vollzugsdefizite im Verhältnis Regional- zur Flächennutzungsplanung beseitigen könnte.

These 5: 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 fehlt an tragfähigen Mechanismen für einen interkommunalen Interessenausgleich.

Der Erfolg interkommunaler Planungen ist an die Erfüllung anspruchsvoller Voraussetzungen gebunden. Der Bedarf an koordinierter Entwicklung von Flächenausweisungen steht in enger Verbindung mit einer veränderten Aufgabenwahrnehmung z.B. in Form der Bildung von Planungsverbänden oder der Bildung von Regionalkreisen. Des Weiteren sind adäquate Mechanismen eines Lasten-Nutzen-Ausgleichs erforderlich. Diese fehlen bislang. Bisherige Kooperationen mit für alle Beteiligten erkennbaren Win-win-Konstellationen beziehen sich auf spezifische Teilaspekte der Flächennutzung (z.B. abgestimmte Entwicklung von Sport- und Freizeitstätten), erfolgten jedoch nicht mit dem Ziel des Flächensparens.

These 6: Auf örtlicher Ebene gewinnen informelle Planungsinstrumente weiter an Bedeutung.

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

These 7: Die Aktivierung kleinteiliger Innenentwicklungspotenziale bedarf neuer Strategien und Maßnahmenbündel. Ihre Implementierung sollte durch spezielle Förderprogramme und Modellprojekte unterstützt werden.

In Anbetracht der z.T. erheblichen Innenentwicklungspotenziale auf kleinteiligen Flächen muss sich die Flächenkreislaufwirtschaft verstärkt auch mit diesen Potenzialen befassen. Hierzu sind neue Strategien und Maßnahmenbündel zu entwickeln. Wichtige Bausteine hierfür sind die systematische Erfassung dieser Potenziale, die Durchführung von Modellprojekten mit Vorbildfunktion und die Herstellung der Vermarktungsfähigkeit durch Freimachung, Klärung von Bodenverunreinigungen, Bodenordnung und Schaffung von Baurechten, soweit dies erforderlich ist. Auch die Klärung der Entwicklungsmöglichkeiten durch Testplanungen, Rahmenpläne, Gutachten etc. unter Beteiligung der Grundstücks-

eigentümer kann dazu beitragen, gezielte Vermarktungsaktivitäten auslösen. Diese Maßnahmen erfordern personelle Ressourcen. Zudem wird es sinnvoll sein, für den erhöhten Moderations- und Planungsaufwand sowie für die Freimachung, zur Beseitigung bzw. Klärung von Bodenverunreinigungen etc. Fördermittel bereitzustellen.

Für die Mobilisierung kleinteiliger Innenentwicklungspotenziale kann es auch hilfreich sein, die Interessenvertretungen der Grundstückseigentümer (z.B. Haus- und Grundbesitzervereine) als Informationsvermittler und Partner bei der Bewerbung der Aktivierungsmöglichkeiten einzubeziehen. Diese Kooperationen müssen jedoch durch entsprechende Informationen und finanzielle Anreize unterstützt werden.

These 8 *Die Instrumente des Stadtumbaus sind für die Flächenkreislaufwirtschaft in schrumpfenden Regionen sowohl in konzeptioneller Hinsicht als auch als Förderinstrument ein zentraler Anknüpfungspunkt.*

Der Stadtumbau und die ihm zugrunde liegenden Umbau- bzw. Entwicklungskonzepte haben die Schrumpfung und den demographischen Wandel im Stadtentwicklungsdiskurs vieler Kommunen verankert sowie Rückbau bzw. Flächensanierung wieder zur Option der Stadterneuerung gemacht. Hier liegt – mangels fördertechnischer Untersetzung – bisher auch die wesentliche Wirkung des Programms Stadtumbau-West.

Die Stadtumbaukonzepte als integrierte Stadtentwicklungskonzepte sind in vielen Kommunen (der neuen Länder) die zentralen Planungsdokumente zur Steuerung der Stadtentwicklung. Die Stärke des Stadtumbaus liegt in diesem Zusammenhang in seinem integrativen und handlungsorientierten Ansatz. Um dieser Funktion inhaltlich gerecht zu werden, muss neben den wohnungswirtschaftlichen Aspekten das breite Aufgabenspektrum der Flächenkreislaufwirtschaft berücksichtigt werden. In einer ganzheitlichen Perspektive wird der Stadtumbau über die Laufzeit der gegenwärtigen Programme hinaus notwendig sein.

Vergleichbare integrierte, umsetzungsorientierte und auf den Siedlungsbestand gerichtete Planungen, die aktive Maßnahmen der Innenentwicklung vorbereiten, sind ein adäquater und notwendiger Planungsansatz auch in vielen kleinen Kommunen. Die vorhandenen Instrumente der Dorferneuerung bzw. der Entwicklung des ländlichen Raums sind hierfür nur bedingt geeignet.

Die dauerhafte Renaturierung und Zwischenbegrünung von Brachflächen, wie sie im Stadtumbau für Wohnbrachen vielfach betrieben wird, ist besonders in schrumpfenden Regionen auch für klassische Brachflächen eine wichtige Option, die förderpolitisch zu hintersetzen ist. Zwischennutzungen sind auf Brachflächen ohne absehbare bauliche Nachnutzungsperspektive in nachfrageschwachen Regionen wie z.B. Nordthüringen ein probates Mittel zur Beseitigung städtebaulicher Missstände. Hier kommt eine preiswerte Begrünung auf Zeit (strategische Flächenreserve) mit der Option der dauerhaften Wiedereingliederung in den Naturkreislauf (speziell nicht integrierbare Außenbereichsstandorte) in Betracht.

These 9: *Über das Einzelprojekt des Flächenrecyclings hinausgehende, an spezifischen Problemlagen und/ oder Akteurskonstellationen ausgerichtete Kooperationen öffentlicher und privater Akteure können in bestimmten Konstellationen ein wichtiges Instrument für die Flächenkreislaufwirtschaft sein.*

Über das Einzelprojekt hinausgehende Kooperationsansätze 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. Revolvierende Brachflächenfonds auf kommunaler oder regionaler Ebene können einen wesentlichen Beitrag zur Finanzierung des Flächenrecyclings leisten, Rahmenvereinbarungen zwischen Gebietskörperschaften bzw. Planungsträgern und großen Flächeneigentümern können einen Interessensausgleich zwischen Planungs- und Verwertungsansprüchen im Portfolio leisten. In diesem Zusammenhang ist der Bund als direkter und indirekter Eigentümer eines riesigen Brachflächenbestandes gefordert, mit den Akteuren vor Ort, insbesondere den Kommunen, konstruktiv zusammenzuarbeiten.

These 10: *Aktive kommunale Flächenpolitik zur Mobilisierung kleinteiliger Innenentwicklungspotenziale setzt neben der personellen Handlungsfähigkeit vor allem die finanzielle Handlungsfähigkeit der Kommunen voraus (Investitionen und Förderprogramme, Budget).*

Die schwierige Haushaltslage der meisten Gemeinden beschränkt deren Möglichkeiten, für die Flächenkreislaufwirtschaft erforderliche planerische und bauliche Vorleistungen zu erbringen und Bestandsflächen durch Erwerb oder Zwischenerwerb zu aktivieren. 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 Erwerb oder Zwischenerwerb Einfluss auf spätere Nutzungen zu nehmen.

In Regionen mit starken Immobilienmärkten und hohem Bodenpreisniveau bestehen, kommunale Vorleistungen vorausgesetzt, gute Voraussetzungen für die Gewinnung privater Investments auf Innenentwicklungspotenzialflächen. Anderenfalls besteht bei der Mobilisierung von Innenentwicklungspotenzialen eine hohe Fördermittelabhängigkeit. In Räumen mit schwachen Immobilienmärkten und hohen oder vornutzungsbedingt besonders problematischen Brachflächenbeständen kann Flächenrecycling nicht als eine selbst tragende Aufgabe bewältigt werden.

These 11: *Immobilienwirtschaftliche Vermarktungsaktivitäten haben eine nachgeordnete Wirkung auf eine Flächenkreislaufwirtschaft.*

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 u.a. 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 zwar richtig, dessen Mobilisierung - mit Ausnahme von 1a-Lagen - aber an die genannten Voraussetzungen gekoppelt.

In prosperierenden Regionen wie z.B. Stuttgart fehlt es an finanziellen Anreizen für Eigentümer entwicklungsfähiger Bestandsgrundstücke, diese zu mobilisieren. Grund ist ein re-

lativer Wohlstand und vergleichsweise geringe laufende Grundstückskosten, die keinen Veräußerungszwang erkennen lassen. Diese Tatsache geht sowohl in wachsenden als auch in schrumpfenden Regionen mit häufig überzogenen Erlöserwartungen für den Fall einer Veräußerung einher.

These 12: *Im Bereich der Anordnungen verfügbare Instrumente können im Rahmen einer stadtreionalen Flächenkreislaufwirtschaft nur einen geringen Beitrag zur Zielerreichung leisten.*

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

2. Akteure einer Flächenkreislaufwirtschaft

Aus den Status-quo-Planspielen ergab sich ein Bild von der Rolle der unterschiedlichen Akteure für die Flächenkreislaufwirtschaft, das im Vergleich zu den Ausgangsthesen des Forschungsprojektes teilweise zu einer differenzierten Bewertung der Bedeutung bestimmter Akteure oder Akteursgruppen, ihrer Interessen und daraus resultierender Hemmnisse für eine Flächenkreislaufwirtschaft führte.

These 13: *Die öffentliche Hand muss Motor der Flächenkreislaufwirtschaft sein. Vielfach bestehen gravierende Informationsdefizite und damit die Voraussetzungen für ein zielgerichtetes Handeln im Sinne der Flächenkreislaufwirtschaft. Die Ebene der politischen Entscheidungsträger wird unzureichend erreicht.*

Die Bedeutung der **öffentlichen Verwaltung**, insbesondere in den Kommunen, aber auch auf höheren Planungsebenen, erwies sich als zentral. 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 vorgemerkten, marktfernen Flächen und der Entwicklung eines strategischen Flächenmanagements nicht ersetzbar. Dabei bestehen im Wesentlichen zwei Hemmnisse für die Wahrnehmung dieser Rolle durch die Verwaltung. In einem Teil der Regionen fehlt es der Verwaltung selbst noch an den hierfür erforderlichen Informationen über Innenentwicklungspotenziale, und erst recht am Know-how, wie solche Potenziale zu aktivieren sind. Hintergrund sind u. a. unzureichende personelle und finanzielle Mittel für diese Aufgabe. Selbst wo diese Informationen vorliegen, wird die Verwaltung jedoch auch dadurch behindert, dass es nicht gelingt, die Informationen für die **politischen Entscheidungsträger** so aufzubereiten, dass diese im politischen Raum tatsächlich rezipiert, aufgegriffen und in politische Entscheidungen umgesetzt werden. Dies führt zum Teil dazu, dass auch das hierarchische Steuerungsinstrumentarium der Verwaltung durch Planungen und Anordnungen stumpf ist, weil der erforderliche politische Rückhalt für eine konsequente Anwendung im Sinne der Flächenkreislaufwirtschaft nicht erzeugt werden kann. Darüber hinaus stoßen hier jedoch auch informatorische Instrumente an ihre Grenzen, weil vielfach entgegenstehende Interessen die Entscheidungen der Politik nach wie vor dominieren. Inwieweit diese Inte-

ressenstruktur durch den Einsatz ökonomischer Instrumente aufgebrochen werden kann, ist in der zweiten Planspielstufe (Neue Instrumente) zu überprüfen.

***These 14:** Die Chancen, privates Kapital und Know-how verstärkt für die Ziele der Flächenkreislaufwirtschaft einzusetzen, werden – auch angesichts der gegenwärtigen wirtschaftlichen Lage und des aktuellen Bodenmarktes – eher gering eingeschätzt.*

Private Grundstücksentwickler, Investoren und Vermarkter spielen als Motoren der Umsteuerung in Richtung einer Flächenkreislaufwirtschaft eine geringere Rolle. Sie besetzen bei der Entwicklung von Innenbereichspotenzialen in Einzelfällen Nischen. Überwiegend hat sich in den Regionen jedoch gezeigt, dass die Vorleistung der öffentlichen Hand bei der Entwicklung von Innenbereichsflächen Voraussetzung für jede weitere private Initiative ist.

***These 15:** Von Ausnahmefällen abgesehen übernehmen Grundstückseigentümer keine aktive Rolle bei der Entwicklung von Nachnutzungsperspektiven für ihre Flächen. Der Bund als Eigentümer ehemaliger Militär-, Bahn- und Postflächen sollte hier eine Vorbildfunktion wahrnehmen und sich intensiver um realistische Nachnutzungsperspektiven bemühen.*

Bei den **Grundstückseigentümern** muss zwischen privaten Eigentümern kleiner Flächen und den gewerblichen Eigentümern großer Flächen unterschieden werden. 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 Branchen, die eine Tradition des Interagierens in der lokalen und regionalen Öffentlichkeit entwickelt haben. Eine solche Praxis erweist sich jedoch eher als Ausnahme. In vielen Fällen agieren gewerbliche Grundstückseigentümer nicht aktiv im Zusammenwirken mit anderen Akteuren unter flächenpolitischen Gesichtspunkten, 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 keine aktive Rolle innerhalb der Flächenkreislaufwirtschaft wahr. Ob die Kommunen hier 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, regionsübergreifend sehr gering sind. Instrumente rechtlicher Anordnungen kommen in der Praxis der Regionen kaum zur Anwendung. Auch diesbezüglich ist im zweiten Planspiel zu untersuchen, ob und inwieweit es durch ökonomische Instrumente gelingen kann, die privaten Grundstückseigentümer als Akteure einer Flächenkreislaufwirtschaft zu aktivieren.

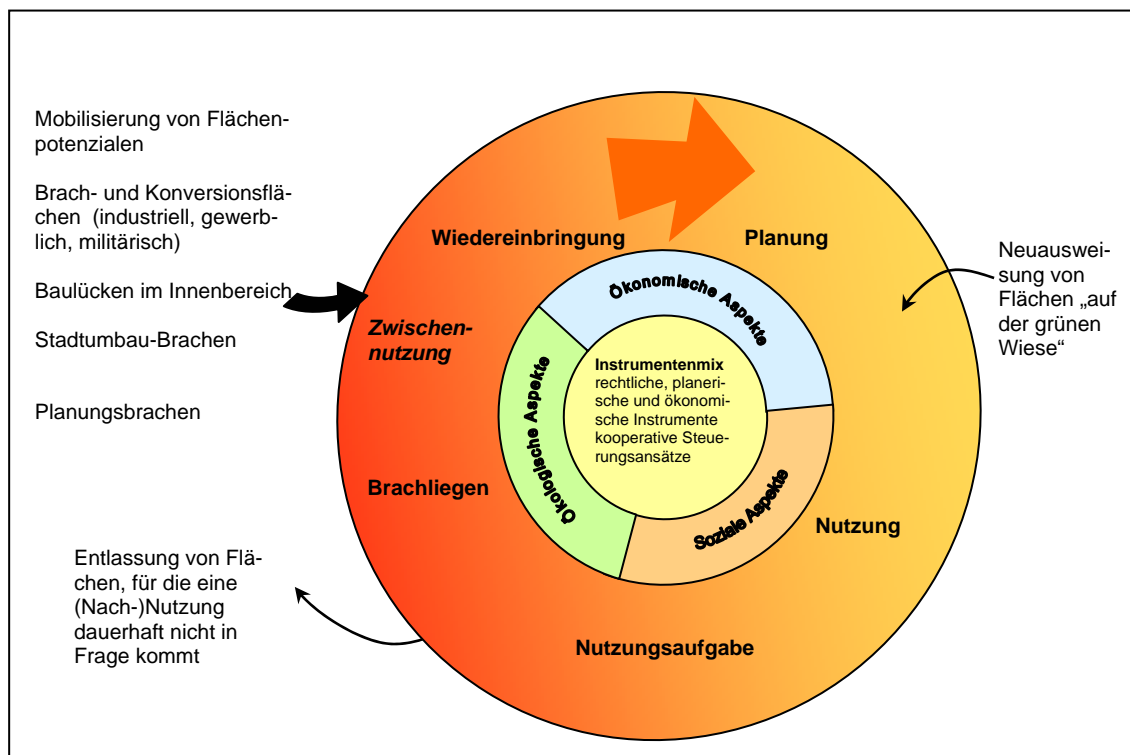
3. Flächenpotenziale einer Flächenkreislaufwirtschaft

Vorbemerkung:

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

Die Flächenkreislaufwirtschaft ist ein offenes System. Zum einen werden (Brach)flächen, für die eine bauliche (Nach)nutzung dauerhaft nicht in Betracht kommt, aus dem Flächenkreislauf (sowie aus der Siedlungs- und Verkehrsflächen-Statistik) entlassen, andererseits werden aber auch Flächen auf der „grünen Wiese“ als neue Baugebiete entwickelt werden, wenn die verfügbaren Bestandpotenziale die konkrete Nachfrage aufgrund un- abdingbarer Lage-, Erschließungs- und Größenpräferenzen nicht abdecken können. Ziel sollte es jedoch sein, die Neuinanspruchnahme von Flächen durch Entsigelung oder Renaturierung von Flächen vollständig zu kompensieren. Vor allem in Städten und Regionen keine ausreichende Nachfrage nach Bauflächen besteht, um die vorhandenen Brachen und sonstigen baulichen Nutzungsmöglichkeiten im Siedlungsbestand zu aktivieren, ist ein Teil der Brachflächen aus dem baulichen Nutzungskreislauf auszgliedern, um sie freiraumbezogenen Nutzungen zuzuführen. Zu denken ist hier an Nutzungen für Naturschutz, Erholung sowie Land- und Forstwirtschaft.

Abbildung 1: Flächenkreislaufwirtschaft – Phasen- und Potenzialmodell



These 16: *Kleinteilige Innenentwicklungspotenziale bilden einen wesentlichen Schwerpunkt der Flächenkreislaufwirtschaft.*

In allen Planspielregionen stellen, gemessen an ihrem Umfang und ihrer Relevanz für eine geordnete städtebauliche Entwicklung, kleinteilige Innenentwicklungspotenziale einen wesentlichen Schwerpunkt einer Flächenkreislaufwirtschaft dar. Die Mobilisierung kleinteiliger Innenentwicklungspotenziale ist das Kernproblem einer Flächenkreislaufwirtschaft. Gleichzeitig sind sie der entscheidende Ansatzpunkt für die Beseitigung städtebaulicher Missstände.

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

Eine Besonderheit der Planungsregion Nordthüringen sind erschlossene Gewerbeflächen großen Umfangs, die aufgrund ihrer Lage und in Anbetracht eines langfristig absehbaren Nachfragemangels in relevanten Anteilen nur noch für eine Renaturierung prädestiniert erscheinen.

4. Steckbriefe zu den einzelnen Planspielregionen

StadtRegion Stuttgart (Baden-Württemberg)

655.950 Einwohner (2001), 269 km² Fläche

Die Planspielregion, bestehend aus Stuttgart, Filderstadt und Ostfildern (bezeichnet als StadtRegion Stuttgart), ist Teil eines hoch verdichteten Agglomerationsraums mit hoher wirtschaftlicher Dynamik und steigenden Bevölkerungszahlen. Beteiligt am Planspiel ist neben den drei Gebietskörperschaften auch der Verband Region Stuttgart.

Die größte Bedeutung kommt in der StadtRegion Stuttgart den Baulücken und den Nachverdichtungspotenzialen zu, insbesondere in der Landeshauptstadt Stuttgart. Brachflächenpotenziale sind eher begrenzt, Ausnahmen bilden einige Entwicklungsgebiete in der Landeshauptstadt Stuttgart und in Ostfildern. Im Rahmen von Modellvorhaben wie z.B. NBS (Nachhaltiges Bauflächenmanagement) in der Landeshauptstadt Stuttgart und MO-RO-RESIM beim Verband Region Stuttgart bestehen bereits Ansätze für eine Mobilisierung von Innenentwicklungspotenzialen.

Region Rheinhessen-Nahe (Rheinland-Pfalz)

840.088 Einwohner (2003), 3.041 km² Fläche

Der östliche Teil der Region schließt an das Rhein-Main-Gebiet an und unterliegt bislang einem Wachstumsdruck, während der westliche Teil eher von Strukturschwäche und künftig abnehmender Bevölkerung geprägt ist. Neben der Planungsgemeinschaft Rheinhessen-Nahe nehmen die Landkreise Alzey-Worms, Bad Kreuznach, Birkenfeld und Mainz-Bingen sowie die Stadt Mainz am Planspiel teil.

Die zentralen Flächenpotenziale in der Planspielregion liegen im Bereich der kleinteiligen Innenentwicklungspotenziale sowie in der Nachverdichtung/Bestandsverbesserung. Brachflächen sind zwar in nennenswertem Umfang vorhanden (inbes. ehem. oder perspektivisch brachfallende Militärareale im Teilraum Nahe), entziehen sich aber zumeist einer systematischen Eingliederung in die Flächenkreislaufwirtschaft. Zum einen werden diese Flächen jeweils als Einzelfall betrachtet, zum anderen treffen große Teile dieser Flächen nicht die potenzielle Nachfrage nach baulichen Nutzungen. Somit sind sie eher als Potenzial zur Minderung der quantitativen Flächeninanspruchnahme relevant. Das Potenzial für eine qualitative Beeinflussung der Flächeninanspruchnahme liegt in Rheinhesen-Nahe eher in den kleinteiligen Innenentwicklungspotenzialen.

Region Mölln (Schleswig-Holstein)

28.860 Einwohner (2004), 192 km² Fläche

Die Region liegt am Rand des Hamburger Agglomerationsraums und ist - als ehemaliges Zonenrandgebiet - überwiegend ländlich geprägt. Zukünftig wird nur noch ein geringes Wachstum der Bevölkerung erwartet. Am Planspiel beteiligt sind die Stadt Mölln, die Ämter Breitenfelde und Nusse sowie der Kreis Herzogtum Lauenburg.

In der ländlichen Region Mölln liegen die Flächenpotenziale im Bereich der kleinteiligen Innenentwicklungspotenziale (Baulücken, Nachverdichtungspotenziale, aufgelassene landwirtschaftliche Betriebe in den Ortslagen). Klassische Brachflächen sind bis auf eine Zukunftsbrache in der Stadt Mölln nicht vorhanden. Eine systematische Entwicklung der kleinteiligen Innenentwicklungspotenziale existiert nicht, dies nicht zuletzt wegen der für diese Art von Flächenpotenzialen bundesweit noch fehlenden Entwicklungsstrategien und Verfahrensweisen.

Stadt Duisburg (Nordrhein-Westfalen)

505.000 Einwohner, 233 km² Fläche

Die Stadt Duisburg ist zugleich durch eine hohe bauliche Dichte, große industriell und infrastrukturell (vor-)genutzte Bereiche und durch einen tiefgehenden wirtschaftlichen und räumlichen Strukturwandel in den letzten Jahrzehnten gekennzeichnet. Die Bevölkerungszahl nimmt kontinuierlich ab.

Duisburg verfügt nach wie vor über Brachflächenpotenziale erheblichen Umfangs. Neben (montan)industriell vorge nutzten größeren Brachflächen sind besonders im Duisburger Norden auch kleinteilige Brachflächen in gemischt genutzten Bereichen bzw. Gemengelagen eine relevante Größe. Die Stadt verfolgt das Ziel, Gewerbegebiete weitestgehend nur noch auf Recyclingflächen zu entwickeln. Ein im regionalen Kontext vorhandenes Überangebot von Gewerbeflächen und ein damit einhergehend geringes Preisniveau erschweren die Mobilisierung von Brachflächen für gewerbliche Zwecke.

In Duisburg bestehen ausreichende Wohnbauflächenreserven sowohl auf Brachflächen als auch in Nachverdichtungspotenzialen und als Siedlungserweiterungen. Die relativ große Nachfrage und das (stadträumlich stark differenzierte) relativ hohe Preisniveau führen zur Realisierung hoher baulicher Dichten.

Planungsregion Nordthüringen (Thüringen)

418.390 Einwohner (2000), 3.661 km² Fläche

Neben der Regionalen Planungsgemeinschaft Nordthüringen sind die Landkreise Nordhausen, Eichsfeld, Unstrut-Hainich und Kyffhäuserkreis, der Städtebund Nordhausen/Sondershausen, die Verwaltungsgemeinschaften Eichsfelder Kessel und Uder, die Stadt Roßleben sowie die Fachhochschule Nordhausen am Planspiel beteiligt.

Die bis Anfang der 1990er Jahre z.T. durch den Kalibergbau geprägte ländliche Region muss als strukturschwach bezeichnet werden. Eine auch im ostdeutschen Kontext vergleichsweise geringe Wertschöpfung geht einher mit einer hohen Arbeitslosigkeit und einer partiell geringen infrastrukturellen Ausstattung. Die Entwicklungsdynamik von Wirtschaft und Bevölkerung ist in der Region relativ stark ausdifferenziert: während der Landkreis Eichsfeld sich relativ stabil entwickelt, sind Schrumpfungsprozesse besonders in den Landkreisen Nordhausen und Kyffhäuser stark ausgeprägt.

Nordthüringen verfügt über einen erheblichen Brachflächenbestand und über ebenfalls erhebliche Baulandreserven besonders in bestehenden Gewerbegebieten. Hinzu kommen - im städtischen Kontext - relevante Rückbauflächen im Stadtumbau. Es ist allgemein akzeptiert, dass ein relevanter Teil der Brachflächen dauerhaft nicht baulich nachnutzbar sein wird, Zwischennutzung / Zwischengestaltung zur Missstandsbehebung oder die dauerhafte Renaturierung von Brachflächen sind damit eine wichtige Aufgabe der Flächenkreislaufwirtschaft im regionalen Kontext.

Parallel führt die neu gebaute Autobahn A 38 zu veränderten Standortstrukturen in der Region, so dass trotz quantitativ großer Gewerbeflächenreserven die Entwicklung qualitativ hochwertiger Industrie- und Gewerbebestände in gewissem Umfang zur Neuinanspruchnahme von Fläche führen wird. Dies wirft parallel die Frage der Rückentwicklung einzelner überdimensionierter, qualitativ minderwertiger und somit nicht marktfähiger Gewerbebestände auf.

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

Relevanz: h = hoch, m = mittel, g = gering

Instrument	Stuttgart	Rhein Hess.	Möln	Duisburg	Nordth.
1. Planung					
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
2. Information					
2.1 Informatorische Instrumente zur Beeinflussung der Grundstückseigentümer	m	g	m	m	-
2.2 Informatorische Instrumente zur Beeinflussung flächenpolitischer Entscheidungen in Kommunalpolitik und Verwaltung	h	h	h	-	m
2.3 Der bodenpolitische Grundsatzbeschluss	h	h	m	m	-
3. Organisation					
3.1 Organisation innerhalb der Verwaltung	-	-	-	m	-
3.2 Aufgabenverteilung in einer stadtreionalen Flächenkreislaufwirtschaft	h	h	h	-	h
4. Kooperation					
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	-

Instrument	Stuttgart	Rhein Hess.	Möln	Duisburg	Nordth.
5. Investitionen und Förderprogramme, Budget					
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
6. Vermarktung					
6.1 Vermarktung durch öffentliche Akteure	h	m	g	m	m
6.2 Immobilienwirtschaftliche Vermarktung	m	g	-	m	-
7. Anordnungen					
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)	-	-
8. Sonstige Instrumente					
8.1 Freiraumerhalt und -aufwertung: Erholungsflächen, Sondernutzungen im Außenbereich (Unter Glas-Produktion), Landwirtschaft	h	-	-	-	-

	potenzielle Relevanz hoch
	potenzielle Relevanz tw. hoch, tw. mittel
	potenzielle Relevanz überwiegend mittel, tw. gering
-	Instrument in der betreffenden Region nicht geprüft

