



PT_Materialien 16

Lothar Feldmann, Marion Klemme, Klaus Selle

Kommunale Planungs- und Entscheidungsprozesse in der Siedlungsflächenentwicklung. Ein Teilprojekt.

Ergebnisse im Überblick über sechs Modellkommunen

Impressum

Kommunale Planungs- und Entscheidungsprozesse in der Siedlungsflächenentwicklung. Ein Teilprojekt.

Auswertung im Rahmen des Forschungsverbundprojektes
"LEAN² - Kommunale Finanzen und nachhaltiges Flächenmanagement"
Gefördert durch das Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) im
Forschungsschwerpunkt „Forschung für die Reduzierung der Flächeninanspruchnahme und
ein nachhaltiges Flächenmanagement“ (REFINA)

Ein Verbundprojekt von:

Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung (ILS gGmbH)
Planersocietät – Stadtplanung, Verkehrsplanung, Kommunikation
Ingenieurgesellschaft nts mbH
Lehrstuhl für Planungstheorie und Stadtentwicklung an der RWTH Aachen
Institut für Raumplanung an der Universität Dortmund (IRPUD)

Bearbeitung:

PT

Lehrstuhl für Planungstheorie und Stadtentwicklung
[Fakultät Architektur, RWTH Aachen]
www.pt.rwth-aachen.de

Inhaltsverzeichnis

	Kurzfassung	6
1	Einleitung	11
	Untersuchungsgegenstand, Fragestellungen und Vorgehensweise - Zu diesem Arbeitspapier	
2	Modellkommunen im Überblick	14
	Gemeindeflächengröße, Siedlungsdichte und Flächenverfügbarkeit - Demographische Entwicklungen - Wirtschaftliche Situationen - Infrastrukturelle Ausstattung	
3	Siedlungsflächenentwicklung vor Ort: Akteurskonstellationen und Steuerungsverfahren	22
	3.1 Akteure vor Ort	22
	Verwaltung - Politik - Städtische Eigenbetriebe - Private Akteure - Bürgerschaft	
	3.2 Steuerungsformen und –verfahren	24
	Formelle und informelle Instrumente - Kommunales Flächenmanagement - Erfahrungen mit Instrumenten der Kosten-Nutzen-Bilanzierung	
4	Ziele, Motive und Interessen der Akteure: Hinweise zu handlungsleitenden Faktoren	28
	4.1 Ziele und Aufgabenverständnis	28
	Identisches Grundanliegen: Beeinflussung der Einwohnerzahlen - Bedarfs- und Qualitätsorientierung - Infrastruktur: ein wichtiger Attraktivitätsfaktor - Steuerungs- und Aufgabenverständnis: Innen- und Außensichten	
	4.2 Motive und Orientierungen der Akteure	32
	4.2.1 Bedeutung nicht-monetärer Aspekte	32
	Potenzielle Wohnwünsche erfüllen - Ausgeprägte Ortsteilorientierung - Politisches Eigenleben - Ökologische Ansprüche und Gefahrenschutz	
	4.2.2 Bedeutung von Kosten- und Einnahmeseiten in der Praxis	35
	Wachsendes Kostenbewusstsein? - Sich Qualitäten „etwas kosten lassen“ - Umsetzung kostendeckender Projekte - Siedlungsdichte und Kosten - Stadtum- und Rückbau	
5	Bedeutungen und Auswirkungen von übergeordneten und lokalspezifischen Rahmenbedingungen	39
	5.1 Bedeutende übergeordnete Rahmenbedingungen	39
	Wirtschaftskraft und Arbeitsmarkt - Demographischer Wandel - Förderungen durch Bund und Länder	
	5.2 Auswirkungen lokaler Rahmenbedingungen	41
	Flächenpotenziale: Naturraum versus Siedlungsbereiche - Kommunale Haushaltslage - Lokale und regionale Mentalitäten	

6	Zwei Fallbeispiele zum Thema	43
	6.1 Fallbeispiel Kastanienweg	43
	6.2 Fallbeispiel Silberhöhe	46
7	Folgerungen für den Einsatz von LEANkom	51
	7.1 Bedarf und Einsatzmöglichkeiten von LEANkom	51
	Mögliche Einsatzbereiche - Mögliche Funktionen in verschiedenen Arbeits- und Kommunikationszusammenhängen	
	7.2 Organisation und Implementation	53
	Anwender und Einsatzorte - Output	
	7.3 LEANkom in der Praxis: Unwägbarkeiten und Grenzen	55
8	Folgerungen	57
	8.1 Im Überblick: Hemmende und fördernde Faktoren eines nachhaltigen Flächenmanagements	57
	Hemmende Faktoren - Fördernde Faktoren	
	8.2 Ausblick auf den Einsatz von LEANkom in der Praxis	60
	Grundsätzliches - Zur konkreten Anwendung - Anknüpfende Forschungs- und Entwicklungstätigkeiten	
9	Literatur	64
	Abbildungsverzeichnis	68
	Anhang 1: Interviewpartnerinnen und Interviewpartner in den Modellkommunen	70
	Anhang 2: Gesprächsleitfaden	71

Kurzfassung

Welche Auswirkungen hat die Flächeninanspruchnahme auf die kommunalen Finanzen? So lautet die Ausgangsfrage des LEAN² - Projektes. Wenn, so die Annahme, eine flächensparende Siedlungsentwicklung mittel- und langfristig auch für die Kommunen zu Kosteneinsparungen führt, müssten diese Effekte so verdeutlicht werden, dass sie in lokale Abwägungs- und Entscheidungsprozesse einfließen können. Diesem Zweck dient das Bewertungstool: Rechnergestützt werden die Folgekosten der Flächenentwicklung erfasst, aufbereitet und für verschiedene Entwicklungspfade dargestellt. Das Projekt wird in Zusammenarbeit mit sechs Modellkommunen durchgeführt: Arnsberg, Fürstenwalde/Spree, Halle (Saale), Hilden, Rhede und Sankt Augustin.

Untersuchung kommunaler Planungs- und Entscheidungsprozesse: Eine akteursorientierte Betrachtung

Das Bewertungstool LEANkom soll unmittelbar praxistauglich sein. Zu diesem Zweck ist es wichtig zu wissen, wie denn die auf Siedlungsflächenentwicklung bezogenen Planungs- und Entscheidungsprozesse in den Kommunen verlaufen – und welche Rolle hier ein neues, auf Kostentransparenz ausgerichtetes Analyse- und Bewertungsinstrument spielen könnte.

Die Auseinandersetzung mit dieser Frage war Aufgabe des Teilprojektes „Kommunale Planungs- und Entscheidungsprozesse...“, über dessen wesentliche Ergebnisse im Folgenden kurz zu berichten ist.

Zentrale Aufgabe dieses Projektes war es zunächst, die Prozesse der Siedlungsflächenentwicklung und der auf sie einwirkenden Akteure und Rahmenbedingungen in den Modellkommunen nachzuzeichnen: Verfahrenswege und Schlüsselemente der Prozesse der Wohnsiedlungsflächenentwicklung wurden ebenso untersucht wie die jeweiligen Akteurskonstellationen bzw. -interaktionen, die handlungsleitenden Interessen und Motive der Entscheidungsträger – und nicht zuletzt die Resultate dieser Prozesse.

Im Einzelnen wurden folgende Aspekte näher betrachtet:

- Akteure: Wer ist wann und wie beteiligt? Wie wirken die Beteiligten zusammen?
- Aufgabenverständnis: Welche Probleme und Aufgaben sehen die Beteiligten? Welche Ziele werden verfolgt und welche Motive und Orientierungen liegen zugrunde?
- Steuerungsformen: Welche Instrumente und Arbeitsformen werden genutzt?
- Rahmenbedingungen: Welche Rolle spielen kommunale Haushaltslage, demographischer Wandel oder wirtschaftliche Umbrüche etc.?

In den Modellkommunen wurden Interviews mit Schlüsselakteuren geführt – in der Regel mit Vertretern aus Verwaltungsspitze, Stadtplanung, Politik sowie kommunaler Wohnungswirtschaft und/oder Interessenverbänden. Ergänzend wurden Materialien zur kommunalen Planung gesichtet: B-Pläne, FNP, Stadtentwicklungskonzepte, Stadtteilrahmenpläne, Dokumentationen, Wohnungsmarktstudien etc.

Diese Untersuchungen führten zu interessanten Ergebnissen und legen zugleich Folgerungen für den Einsatz von LEANkom nahe. Das soll hier kurz umrissen werden.

Akteure vor Ort: lokalspezifische Konstellationen und Interaktionen

Warum werden wo welche Siedlungsflächen in Anspruch genommen? Auf der Suche nach ersten Antworten zu dieser Frage rücken die an den Entscheidungsprozessen Beteiligten in den Mittelpunkt der Betrachtung: In der Regel sind viele Akteure direkt oder indirekt in die Siedlungsflächenentwicklung involviert. Neben Vertretern aus Verwaltung und Politik beeinflussen sowohl private Bauherren und -träger, Investoren und Wohnungsunternehmen als auch die Nachfrager die baulich-räumliche Entwicklung vor Ort. Jede Gruppe nimmt die Aufgaben und Probleme unterschiedlich wahr, bewertet sie anders und verfügt auch über verschiedene Mittel zur Einflussnahme. Dabei sind die Akteurskonstellationen in den untersuchten Kommunen durchaus nicht gleich und auch Gewichte und Rollen der einzelnen Beteiligten sind unterschiedlich verteilt.

In den Verwaltungen stand die Stadtplanung durchweg im Mittelpunkt der Betrachtung – aber schon die Schnittstellen und Reibungspunkte zu anderen Ressorts (Liegenschaftsamt, Kämmerei, Wirtschaftsförderung) waren sehr unterschiedlich ausgestaltet. Auch das Zusammenspiel von Verwaltung und Politik wurde von den Befragten sehr verschieden interpretiert: Teils schien die Politik im Wesentlichen den Sachargumenten der Verwaltung zu folgen, teils wurde sie als Instanz gesehen, die allein die Richtung vorgibt. Im letztgenannten Fall wurde seitens der Verwaltung beklagt, dass es schwierig sei, Sachargumente in politische Entscheidungsprozesse einzubringen, da oftmals andere Interessen (lokale Wirtschaft, Wählerschaft, Einzelinteressen) einen gewichtigeren Einfluss hätten. In solchen Zusammenhängen wurde dann zum Teil harsche Kritik am Entscheidungsverhalten der lokalen Politik geäußert: Sie sei, so hieß es zum Beispiel, nicht „berechenbar“, ihr Verhalten könne nicht nur gelegentlich nicht nachvollzogen werden und sie erweise sich als „resistent“ gegenüber fachlicher Beratung.

In einzelnen Kommunen nehmen die kommunalen Eigenbetriebe in der Flächenentwicklung eine wichtige Rolle ein. Sie sind in den untersuchten Fällen zumeist organisatorisch, personell und inhaltlich eng an die Verwaltung gebunden, verfügen jedoch über einen größeren finanziellen Spielraum (z. B. Kreditaufnahme) und können daher Vorhaben realisieren, die mit den Mitteln des kommunalen Haushaltes allein nicht machbar wären. Auch ermögliche, so hieß es, der geringere Grad an öffentlicher Kontrolle schnellere Entscheidungen und größere Flexibilität.

In der Mehrzahl der Kommunen haben private Akteure (Investoren, Bauherren, Grundstückseigentümer, Wohnungsunternehmen, Immobilienentwickler) einen nicht unerheblichen Einfluss auf die räumliche Entwicklung vor Ort. Das wird insbesondere im Rückbau ersichtlich: Welche Bestände wo, wann und in welchem Umfang rückgebaut werden entscheidet sich in erster Linie nach betriebswirtschaftlichen Aspekten der Unternehmen, gleichwohl die verbleibenden Folgekosten auf gesamtstädtischer Ebene zumeist von Kommunen, Versorgungsträgern und Gesellschaft zu tragen sind.

Auswirkungen von Rahmenbedingungen: lokalspezifisches Steuerungsverhalten

Die Siedlungsflächenentwicklung wird zudem stark durch übergeordnete Einflussfaktoren wie wirtschaftliche oder demographische Entwicklungen, deren lokalspezifische Ausprägungen und lokale Rahmenbedingungen (Flächenverfügbarkeit, lokale Mentalitäten, Planungskultur etc.) geprägt.

Wirtschaftliche Stagnation, hohe Arbeitslosenquoten und Bevölkerungsverluste zeigen sich mancherorts in einer nachlassenden Nachfrage nach Wohnraum (vor allem im Geschosswohnungsbau) und Bauland. Die kommunale Haushaltssituation kann eine drastische Ein-

schränkung der Steuerungsressourcen der Kommunen zur Folge haben. Kommunale Handlungsspielräume werden eingeschränkt; teilweise können selbst die finanziellen Eigenanteile an Förderprogrammen nicht mehr aufgebracht werden.

Daneben wirken sich auch lokale Rahmenbedingungen auf die Flächenentwicklung aus: Zum Beispiel führt eine hohe Flächenverfügbarkeit dazu, dass auch entsprechend großzügig mit der Ressource umgegangen wird. Und umgekehrt: Sind die Siedlungsflächenpotenziale gering, kommt es eher zu einem nachhaltigeren Umgang mit Boden. Ein anderes Beispiel für die Bedeutung lokalspezifischer Faktoren sind die lokalen/regionalen Mentalitäten. Sie prägen zum einen die Nachfrageseite – so wird vor allem in ländlicheren Regionen das freistehende Einfamilienhaus als nahezu einzige vermarktbarse Wohnform gesehen; zum anderen beeinflussen sie auch den Umgang mit Problemen und Aufgaben, im Sinne einer spezifischen Planungskultur. Das kann sich in der Herangehensweise und der Ausgestaltung der Prozesse sowie auch in der Außendarstellung niederschlagen.

Ziele und Orientierungen: Ausgeprägte Nachfrageorientierung der öffentlichen Akteure

Mit Blick auf die zunehmende interkommunale und regionale Konkurrenz um Einwohner agieren die öffentlichen Akteure stark nachfrageorientiert. Es gilt, möglichst vielen Wohnwünschen der (potenziellen) Einwohner innerhalb der eigenen Gemarkung nachzukommen. Selbst in Kommunen mit sinkenden Bevölkerungszahlen, anhaltenden Strukturproblemen in der Wirtschaft und angespannter Haushaltslage werden Freiflächen für neue Wohngebiete genutzt. Kaum eine Kommune verzichtet auf eine Angebotsplanung, in der Hoffnung, auf diesem Weg den Bevölkerungsrückgang aufhalten oder wenigstens mindern zu können – teilweise unter Aufgabe anderer kommunaler Ziele und ungeachtet möglicher Folgekosten und -nutzungen. In Räumen, in denen das „Einfamilienhaus im Grünen“ immer noch als favorisierte Wohnform angesehen wird, verbleiben Neubaugebiete im Fokus der Flächenpolitik.

Doch auch wenn die Ausweisung von zusätzlichen Wohnbauflächen nicht grundsätzlich in Frage gestellt wird: Bedarfe werden – nach Aussagen der Beteiligten – heute realistischer und damit seltener „überdimensioniert“ eingeschätzt.

Parallel dazu ist eine Bedeutungszunahme qualitativer Aspekte festzustellen. Bestandsentwicklung (Baulücken, Brachflächen, Leerstände) werden als wichtige Aufgabenfelder wahrgenommen, jedoch scheinen diese Potenziale teils nur schwer für öffentliche Akteure mobilisierbar zu sein.

In der kommunalen Praxis: Diffuse Bedeutung von Kosten- und Nutzenaspekten

Spielen Kostenaspekte in kommunalen Planungs- und Entscheidungsprozessen eine wesentliche Rolle? Die Antwort auf diese für das Lean²-Projekt zentrale Frage fällt nach unseren Untersuchungen ernüchternd aus: Finanzielle, insbesondere fiskalische Aspekte werden nach Aussagen der Befragten in der Praxis zwar zumeist berücksichtigt, ihnen kommt jedoch keine zentrale Entscheidungsrelevanz zu – sie sind vielmehr ein Argument unter vielen.

Auch die Tatsache, dass es in den untersuchten Kommunen bislang nur wenige Erfahrungswerte bei der Erfassung von Kostenaspekten gibt, belegt deren (noch) geringen Stellenwert: Kostengesichtspunkte würden – so wurde uns mitgeteilt – wenn überhaupt, dann

- nur einzelfallbezogen und nicht auf gesamtstädtischer Ebene,
- nur auf einzelne Kostenaspekte beschränkt (Investitionen),

- ohne oder unter nur pauschaler Berücksichtigung von Folgekosten,
- ohne systematische Gegenüberstellung von Kosten und Nutzen erfasst.

Insgesamt zeichnet sich eine eigenartig unscharfe Verwendung von Kosten- und Nutzen- Gesichtspunkten in den Entscheidungsprozessen ab: Einerseits werben viele Kommunen mit neuen Wohnflächen in dem Bestreben, Bewohner und mit ihnen Kaufkraft, Steuereinnahmen und finanzielle Zuweisungen an die Kommune zu binden. Andererseits wird nur selten überprüft, ob sich eine expansive Angebotsplanung aus fiskalischer Sicht überhaupt amortisiert.

Motor der wachstumsorientierten Flächenpolitik ist, so scheint es, oftmals eine eher diffuse Hoffnung auf mögliche Zugewinne; die tatsächlichen Kosten- und Nutzeneffekte werden in den meisten Fällen weder systematisch für Einzelfälle noch in ihrer Gesamtheit berücksichtigt. Mit Blick auf die schwierige Haushaltslage einzelner Kommunen wundert es, dass auch die Folgekosten einer dispersen Wohnflächenentwicklung weitgehend unberücksichtigt bleiben. Diese Tatsache irritiert auch deswegen, weil ein anderes, zum Beispiel auf Innenentwicklung und Wiedernutzung von Flächen gerichtetes Steuerungsverhalten mit Verweis auf entstehende Kosten und Aufwand als „nicht machbar“ dargestellt wird. Das alles legt die Vermutung nahe, dass ökonomische Aspekte nur insoweit Eingang in die Entscheidungsprozesse finden, wie sie für den ohnehin eingeschlagenen Entwicklungspfad sprechen.

Erste Folgerungen für den Einsatz des Bewertungstools

Zwei erste Folgerungen ergeben sich unmittelbar aus unseren Untersuchungen für den Einsatz des im Lean²-Projekt entwickelten Instrumentariums:

1. Entscheidungsprozesse und -strukturen unterscheiden sich von Ort zu Ort stark und deutlicher als ursprünglich angenommen, woraus unmittelbar folgt, dass es nicht *die eine* Lösung für den Einsatz des Instrumentariums gibt. Vielmehr wird man wohl, von einer idealtypischen Verdeutlichung der Einsatzmöglichkeiten ausgehend, jeweils ortspezifische Lösungen entwickeln müssen.
2. Auch Bedarf und Interesse sind in den Kommunen unterschiedlich ausgeprägt. Mancherorts wird den Entscheidungsträgern nicht an einer Aufhellung der ökonomischen Wirkungen ihres Handelns gelegen sein. In anderen Fällen werden Verwaltung und Politik das Bewertungstool als eine Planungshilfe neben anderen nutzen wollen, ohne dass schon absehbar wäre, wie sich das im Ergebnis ausdrücken könnte.

Nach Einsatzmöglichkeiten gefragt, sehen die kommunalen Akteure ein entsprechend breites Spektrum von Möglichkeiten:

- Alternativenprüfung: Vergleich unterschiedlicher Standorte oder verschiedener Bebauungsvarianten mit Blick auf Folgekosten
- Szenarien: zum Beispiel Gegenüberstellung von „Nullausweisung“, Wiedernutzungsstrategien oder alternativen Neuausweisungen mit Blick auf Folgekosten für soziale und technische Infrastrukturen
- „Frühwarnsystem“: Simulation der Auslastung von Infrastrukturen in verschiedenen Szenarien
- Datenbündelung/-schnittstelle: LEANkom als zentrale Erfassungsstelle kommunaler Daten
- Ex-Post-Betrachtung bzw. Controlling-Instrument

Für diejenigen, die den Einsatz des Instruments in besonderer Weise befürworten, ist es ein zentrales Anliegen, die Transparenz von Entscheidungsprozessen zu erhöhen. Einzelne Verwaltungsvertreter erhoffen sich eine Verbesserung ihrer Argumentationsgrundlage, verwaltungsintern sowie gegenüber der Politik und Dritten. Mit Blick auf das breite Spektrum möglicher Einsatzbereiche sollte das Bewertungstool eine hohe Flexibilität aufweisen. Die vorgesehene modulare Struktur scheint am ehesten geeignet, diesen vielfältigen Anforderungen gerecht zu werden. Es wird auch deutlich, dass die Praxispartner kein „umfassendes Steuerungsinstrument“ erwarten, sondern ein alltagstaugliches, flexibles Instrument, das von jeder Kommune in den notwendigen Arbeitszusammenhängen eingesetzt werden kann. Von daher sollte LEANkom seine möglichen Anwender auch hinsichtlich ökonomischer Fragestellungen und technischer Notwendigkeiten nicht überfordern. Je geringer der Aufwand ist, den die Tool-Nutzung erfordert, desto höher sind die Chancen für einen häufigen Einsatz im Planungsalltag. Demzufolge ist es auch wichtig, das neue Instrument mit bestehenden Datensystemen zu verknüpfen (z. B. GIS), um die Arbeit der Dateneingabe und -pflege zu minimieren. Und nicht zuletzt gilt es, den Spagat zwischen Detailschärfe und Komplexitätsreduktion zu meistern.

Besondere Anforderungen werden auch an den Output gestellt: Es bedarf anschaulicher, nachvollziehbarer Kennzahlen oder Trends. Um eine gute Vermittlung der Ergebnisse zu ermöglichen, ist es wichtig, dass auch die Berechnungen nachvollziehbar bleiben. Zudem sind ansprechende Visualisierungsmöglichkeiten gefragt, die je nach Kontext und Zielgruppe entsprechend variiert werden können.

In einigen Kommunen wird der konkrete Bedarf für ein auf Kostentransparenz zielendes Bewertungsinstrument – wie bereits erwähnt – recht zurückhaltend eingeschätzt. Das ist zum einen auf grundsätzliche Skepsis zurückzuführen: Es wird angezweifelt, dass es Interesse an Informationen zu den tatsächlichen Kosten und Nutzen gebe oder dass auf diesem Wege den ökonomischen Aspekten in den Entscheidungsprozessen eine höhere Bedeutung zukommen werde. Es gab aber auch Hinweise auf andere Restriktionen: Die personelle Kapazität reiche nicht aus, hieß es. Außerdem bestünden Vorbehalte und Unsicherheiten beim Umgang mit neuen (technischen) Systemen. Und nicht zuletzt sahen einige Gesprächspartner auch die Gefahr, dass mit dem neuen Instrument Kostenaspekte überwertet würden und andere, beispielsweise qualitative Ansprüche auf der Strecke blieben.

Im Überblick über die Gespräche wurde deutlich: Nur wenn auch ein grundsätzlicher Wille da ist, Kosten- und Nutzenaspekte zu berücksichtigen, wird der Einsatz des Instrumentariums auch Wirkung zeigen. Mit Blick auf die Vielzahl von Interessen und Orientierungen in den Prozessen der Flächenentwicklung kann das Bewertungstool mit seinen Kosten-Nutzen-Informationen also nur ein Instrument neben anderen sein. Es kann nur dann einen Stellenwert in der Diskussion einnehmen, wenn es gelingt, „ein Stück Wirklichkeit“ transparent und nachvollziehbar abzubilden und dabei anwenderfreundlich zu bleiben.

1 Einleitung

Welche Auswirkungen hat die Flächeninanspruchnahme auf die kommunalen Finanzen? Wenn, so die Annahme in LEAN², eine Flächen sparende Siedlungsentwicklung mittel- und langfristig auch für die Kommunen zu Kosteneinsparungen führt, müssten diese Effekte so verdeutlicht werden, dass sie in lokale Abwägungs- und Entscheidungsprozesse einfließen können. Zu diesem Zweck wird im Rahmen des Projektes LEAN² ein Bewertungstool entwickelt und erprobt: Mit LEANKom sollen rechnergestützt Folgekosten der Flächenentwicklung erfasst, aufbereitet und für verschiedene Entwicklungspfade dargestellt werden. Ein zentrales Ziel ist es, Abwägungsprozesse in der Wohnflächenentwicklung im Sinne eines nachhaltigen Flächenmanagements zu unterstützen. Das Projekt wird in Zusammenarbeit mit sechs Modellkommunen durchgeführt: Arnsberg, Fürstenwalde/Spree, Halle (Saale), Hilden, Rhede und Sankt Augustin (siehe Abb. 1).

Ein Anliegen des Projektes ist der unmittelbare Einsatz von LEANKom in der kommunalen Planung: Das heißt, das Bewertungstool soll praxistauglich sein. Zu diesem Zweck bedarf es der Einbettung des neuen Instrumentes in die (bestehenden) kommunalen Verfahren und Prozesse zur Siedlungsflächenentwicklung. Praxisberichten und Fachliteratur zufolge gibt es zahlreiche Indizien dazu, dass Planung von Ort zu Ort sehr unterschiedlich ausgestaltet wird – in Abhängigkeit von strukturellen Aspekten, Rahmenbedingungen und den jeweiligen Akteuren vor Ort. Daher ist zunächst zu fragen, wie die auf Siedlungsflächenentwicklung bezogenen Planungs- und Entscheidungsprozesse in den Kommunen verlaufen – und welche Rolle hier ein neues, auf Kostentransparenz ausgerichtetes Analyse- und Bewertungsinstrument spielen könnte.

In dem Projektbaustein „Untersuchung kommunaler Planungs- und Entscheidungsprozesse in der Siedlungsflächenentwicklung“ des Verbundprojektes LEAN² wurden in den sechs Modellkommunen kommunale Akteurskonstellationen und -interaktionen, Verfahrenswege sowie Schlüsselemente der Prozesse der Wohnflächenentwicklung betrachtet. Die Kernfrage lautet: Warum werden wo welche Flächen in Anspruch genommen? Erst wenn die handlungsleitenden Ziele, Interessen und Motive der Entscheidungsträger erkennbar werden, kann überlegt werden, inwiefern ein nachhaltiger Umgang mit Flächen durch die Berücksichtigung fiskalischer Aspekte befördert werden kann.

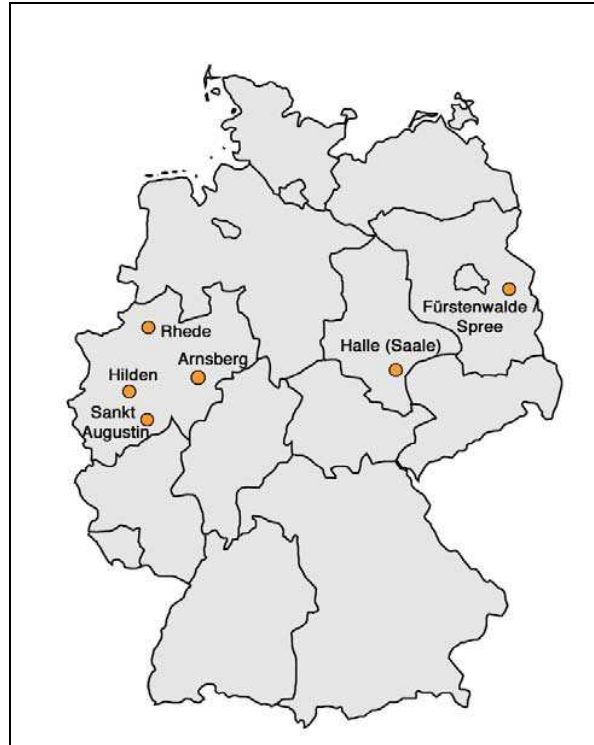


Abb. 1: Lage der sechs Modellkommunen
Eigene Darstellung

Untersuchungsgegenstand, Fragestellungen und Vorgehensweise

Diesem Untersuchungsansatz liegt ein Steuerungsbegriff zugrunde, der das Handeln öffentlicher Akteure bzw. Planung und Politik in die Vielfalt von Aktivitäten anderer Akteure einordnet („governance“). Räumliche Entwicklungen – hier Siedlungsflächenentwicklung – sind als Resultat des untereinander zunächst unverbundenen Planens, Entscheidens und Handelns vieler Akteure, ihrer Interessen, Konflikte und Kooperationen zu betrachten (vgl. auch Selle 2005, 97-104). Das Steuerungshandeln öffentlicher Akteure trägt demnach zur räumlichen Entwicklung bei, ohne sie umfassend lenken zu können. Viele entscheiden, viele handeln (Albers 1988, 2, vgl. auch Mayntz 1997, 286). Daher ist zu fragen, wer an der politischen Interaktion beteiligt ist und wie die Akteure hinsichtlich ihrer Strategieoptionen sowie ihrer Ergebnispräferenzen zueinander stehen und interagieren. Da LEANkom in erster Linie für öffentliche Akteure konzipiert wird, stehen diese im Mittelpunkt der Betrachtung; gleichwohl werden im Sinne einer Governance-Perspektive Schnittstellen zu weiteren Akteuren mitbetrachtet.

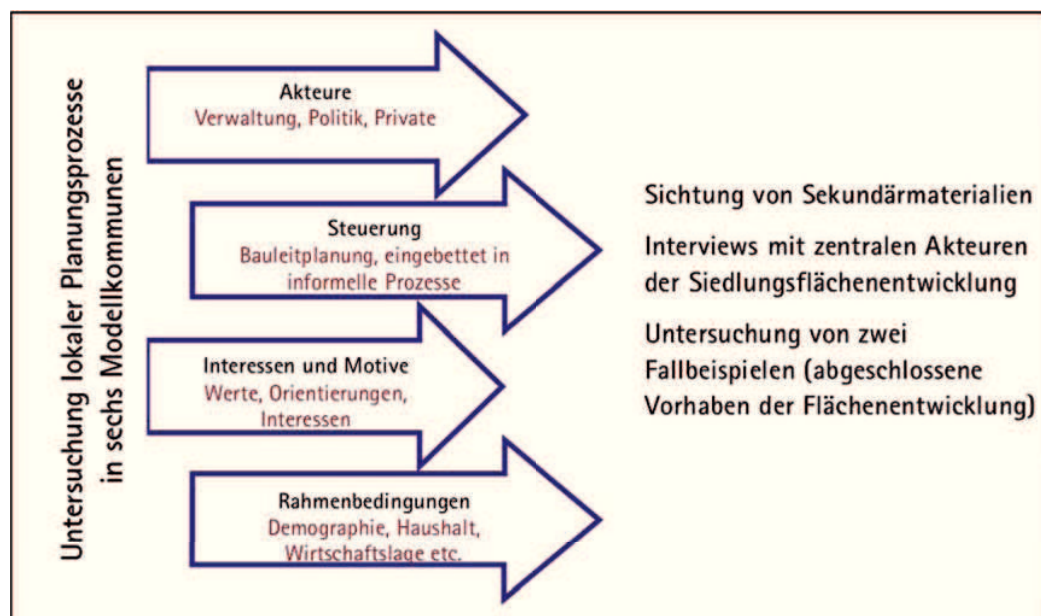


Abb. 2: Untersuchungsbereiche

Eigene Darstellung

Die Untersuchung kommunaler Planungs- und Entscheidungsprozesse soll ein vertieftes Verständnis der Siedlungsflächenentwicklung in den Kommunen ermöglichen. Daran anknüpfend sollen Möglichkeiten und Grenzen in der Anwendung aufgezeigt und darüber die spätere Einführung von LEANkom in den Kommunen unterstützt werden. Im Kern geht es um (siehe Abb. 2):

- Darstellung von zentralen Elementen der Planungsprozesse und grundlegenden Akteurskonstellationen und Steuerungsformen in der Siedlungsflächenentwicklung,
- Identifizieren der handlungsleitenden Interessen und Motive der Akteure, insbesondere der Entscheidungsträger aus Politik und Verwaltung im Prozess zur Wohnflächennutzung,

- unter Berücksichtigung der Bedeutung und Wirkung von Rahmenbedingungen (z.B. kommunale Haushaltslage) und angrenzenden Politikbereichen und Handlungsfeldern (z.B. Liegenschaften, Kämmerei).

Folgende Fragen ergeben sich aus diesem Anliegen:

- Welche Akteure sind beteiligt und nehmen Einfluss auf die Siedlungsflächenentwicklung?
- Welches Aufgabenverständnis liegt zugrunde? Welche Ziele werden verfolgt?
- Welche Faktoren (Interessen, Werte, leitende Paradigmen, Ergebnispräferenzen usw.) bestimmen das Handeln der einzelnen Akteure? Welche Argumente und Motive liegen den Entscheidungen zugrunde? Und vor allem: Welche Rolle spielen Kostenaspekte und erwartete Einnahmeeffekte in den Entscheidungsprozessen zur Flächennutzung?
- Was sind die zentralen, prägenden Rahmenbedingungen – übergeordnet (Wirtschaft, Demographie etc.) und lokalspezifisch (Haushaltslage, lokale Mentalitäten etc.)?
- Welche Verfahren und Prozesse zur Wohnflächenentwicklung gibt es? Mit welchen Arbeitsformen und Instrumenten wird gearbeitet? Welche Erfahrungen bestehen mit Instrumenten der Kosten-Nutzen-Analyse?

Darüber hinaus werden bereits erste Anforderungen an das Instrument aus der Perspektive potenzieller Nutzer abgefragt: Welche Funktionen und Anwendungsmöglichkeiten werden nachgefragt? Welche Faktoren machen die Nutzerfreundlichkeit aus? Welche Form des Outputs ist gewünscht bzw. sinnvoll? Etc.

Die Untersuchung baut auf folgenden Schritten auf:

- Sichtung und Auswertung Sekundärmaterialien: Einschlägige Materialien zur Stadt- und Siedlungsflächenentwicklung sowie weitere Informationen aus vorausgegangenen Bestandsanalysen (durchgeführt von Planersocietät und ILS NRW).
- Experteninterviews: Insgesamt wurden 23 Interviews mit Akteuren aus Verwaltung, Politik, Wohnungswirtschaft und Umweltverbänden geführt (Liste der Gesprächspartner siehe Anhang 1, Gesprächsleitfaden Anhang 2). Aufgrund der geringen Anzahl der Gespräche ergibt sich eine methodische Einschränkung: Es wird nur ein geringer Ausschnitt der Sichtweisen auf die Flächenentwicklung vor Ort wiedergegeben, zudem handelt es sich um subjektive Einschätzungen. Um dieses Problem abzumildern werden zu den Aussagen in der Auswertung möglichst konkrete Vorhaben und – soweit möglich – Zahlen und Daten hinzugezogen.
- Untersuchung von zwei Fallbeispielen: An abgeschlossenen Vorhaben der Wohnbauflächenentwicklung (Neubau und Rückbau) werden exemplarisch einzelne Planungs- und Entscheidungsprozesse im Detail nachvollzogen.
- Workshop mit kommunalen Vertretern: Erste Befunde der beschriebenen Untersuchungsschritte wurden gemeinsam mit Entwicklern, Forschern und Vertretern aus den Modellkommunen diskutiert (Ergebnisse siehe <http://www.lean2.de> unter Infothek).

Zu diesem Arbeitspapier

In diesem LEAN²-Arbeitspapier werden zentrale Erkenntnisse zu den kommunalen Planungs- und Entscheidungsprozessen in den Modellkommunen zusammengefasst.

In **Kapitel 2** wird die Ausgangslage in den einzelnen Kommunen skizziert: einige Basisinformationen zur Flächensituation und Siedlungsstruktur, demographischen und ökonomischen Rahmenbedingungen werden im Überblick sowie in Steckbriefen zu den Modellkommunen zusammengefasst. Dabei zeigt das Spektrum der Ausgangsbedingungen in den Kommunen signifikante Unterschiede.

In **Kapitel 3** wird dargestellt, welche Akteure für die Siedlungsflächenentwicklung von Bedeutung sind und in welcher Form sie zusammen agieren. Zudem werden die in der Praxis wesentlichen Steuerungsformen und -verfahren erörtert. Erst daran anknüpfend und vor dem Hintergrund des jeweiligen Aufgabenverständnisses der Beteiligten können in **Kapitel 4** das konkrete Steuerungsverhalten und die Vorgehensweisen in der Siedlungsflächenentwicklung nachvollzogen werden: Warum werden wo welche Flächen durch wen in Anspruch genommen? Dabei wird insbesondere der Frage nachgegangen, welche Bedeutung Kosten- und Nutzenaspekte in den Entscheidungsprozessen zur Siedlungsflächenentwicklung einnehmen. Letztendlich sind in **Kapitel 5** auch der Einfluss übergeordneter Rahmenbedingungen und deren lokale Ausprägungen sowie lokalspezifisch bedeutende Rahmenbedingungen auf die Prozesse zu erfassen. Die bis zu diesem Punkt im Überblick über die sechs Kommunen zusammengetragenen Befunde werden in **Kapitel 6** durch zwei konkrete Fallbeispiele vertieft. Hier werden bereits auch ein erster Bogen zu möglichen Einsatzbereichen von LEANkom in der Praxis geschlagen und erste Mutmaßungen getroffen: Wo und wie hätte LEANkom hier ggf. eingesetzt werden können? Was könnte ein möglicher Ertrag sein?

In **Kapitel 7** werden erste Folgerungen für den Einsatz von LEANkom gezogen. Welche Einsatzbereiche und Funktionen sind denkbar? Was ist bei der Einführung vor Ort zu beachten? Dargestellt werden auch die zum jetzigen Zeitpunkt auszumachenden Unwägbarkeiten und Grenzen.

Im abschließenden **Kapitel 8** werden in einem ersten Schritt hemmende und fördernde Faktoren eines nachhaltigen Flächenmanagements resümiert und anknüpfend ein zusammenfassender Ausblick auf den Einsatz von LEANkom in der Praxis gegeben. Dabei wird u.a. der Frage nachgegangen, inwiefern es möglich ist, durch den Einsatz dieses Instrumentes ökonomische Argumente in der Planungspraxis zu stärken (oder nicht). Abschließend werden mögliche anknüpfende Forschungs- und Entwicklungstätigkeiten skizziert.

2 Modellkommunen im Überblick

Im Folgenden werden für die Modellkommunen Informationen und Rahmendaten steckbriefartig zusammengestellt. Dabei wird deutlich, dass es signifikante Unterschiede zwischen den Städten gibt. Besonders auffällig sind die Differenzen in der Flächengröße, der Siedlungsdichte und der Flächenverfügbarkeit, der demographischen Entwicklung in den letzten Jahren sowie deren Prognose für die Zukunft, der wirtschaftlichen Situation der Kommune und deren Einwohnerinnen und Einwohner sowie der infrastrukturellen Ausstattung der Kommunen. Diese unterschiedlichen Ausgangsvoraussetzungen ermöglichen, LEANkom unter Berücksichtigung verschiedener Aufgaben und Problemlagen zu entwickeln.

Gemeindeflächengröße, Siedlungsdichte und Flächenverfügbarkeit

Die untersuchten Städte haben deutlich unterschiedliche Flächengrößen und (zumeist damit im Zusammenhang stehend) Siedlungsdichten. Während etwa die Siedlungsfläche in der Stadt Hilden nahezu flächendeckend dicht bebaut ist, verfügt die Stadt Rhede über eine sehr weitläufige Gemeindefläche, die bislang nur im zentralen Bereich baulich genutzt wird. Entsprechend gibt es in Hilden nahezu keine weiteren Entwicklungsflächen mehr; in Rhede hingegen bestehen in größerem Umfang und zudem leicht erschließbare Flächenpotenziale (flaches Relief, landwirtschaftliche Nutzung, keine Altlasten etc.).

Hilden und Rhede weisen kompakte, Arnberg hingegen stark polyzentrale Siedlungsstrukturen auf. In Fürstenwalde/Spree gibt es eine im Vergleich zum Siedlungskern sehr weitläufige Gemeindefläche, mit großen Anteilen an Brach- und Konversionsflächen. Aufgrund der vormaligen baulichen Nutzung sind bei einer erneuten Inanspruchnahme spezifische Problemstellungen (etwa Altlasten, Eigentümerfragen) zu lösen. Vergleichbar mit Fürstenwalde ist auch der Flächenzuschnitt der Stadt Halle (Saale). Hier wird aufgrund von umfangreichen Rückbaumaßnahmen, insbesondere in Halle-Neustadt, der Anteil an Brachflächen noch zunehmen.

Demographische Entwicklungen

Besonders auffällig sind die demographischen Entwicklungen in den Städten Fürstenwalde/Spree und Halle (Saale). Beide Städte verzeichneten in der Vergangenheit massive Bevölkerungsverluste. Für Halle wird sich dieser Trend in starkem, in Fürstenwalde in leichtem Maße fortsetzen. Auch Arnberg muss in den kommenden Jahren mit deutlich sinkenden Bevölkerungszahlen rechnen. Hilden und Sankt Augustin hatten in der jüngsten Vergangenheit noch einen leichten Zuwachs an Einwohnern; in den kommenden Jahren werden die Kommunen voraussichtlich ein leichtes Defizit verzeichnen. Rhede ist die einzige Modellkommune, die konstant Einwohner hinzu gewonnen hat. Dieser Trend kann Prognosen zufolge in Zukunft fortgeschrieben werden.

Wirtschaftliche Situationen

Die Städte Sankt Augustin, Halle (Saale) und Arnberg sind hoch verschuldet. Fürstenwalde, Hilden und Rhede sehen sich mit einer deutlich geringeren Schuldenlast konfrontiert. Mit Blick auf die Steuereinnahmen ist hier jedoch zu berücksichtigen, dass diese in Sankt Augustin etwa doppelt so hoch ist wie in Fürstenwalde/Spree. Es gibt keinen Zusammenhang zwischen der Lage in Ost- oder Westdeutschland und der finanziellen Situation.

Infrastrukturelle Ausstattung

In Sankt Augustin und Hilden bestehen Infrastrukturen, die auf eine höhere Bevölkerungszahl ausgerichtet waren. In Sankt Augustin gibt es dabei einen sehr hohen Modernisierungs- und Anpassungsrückstau. In Hilden wird die großzügige Infrastrukturausstattung als besonderer Attraktivitätsfaktor für die Stadt wahrgenommen. In Rhede soll die (in Teilen erst jüngst realisierte) Infrastruktur konsolidiert und durch eine hohe Auslastungsquote optimal genutzt werden.

Aufgrund der polyzentralen Siedlungsstruktur ist der Bedarf an Infrastrukturen in der Stadt Arnberg besonders hoch. Grundsätzlich wird der Anspruch, in jedem Ortsteil bestimmte Einrichtungen vorzuhalten, langsam aufgeweicht. Infrastruktur wird in Teilen rückgebaut (Schwimmbäder) und reorganisiert (Schulen).

Die Situation in den ostdeutschen Kommunen wurde und wird zudem stark durch Transformationsprozesse geprägt. Seit der Wende ist ein umfangreicher Anpassungsprozess zu bewältigen. In Fürstenwalde ist dieser weitgehend abgeschlossen, teils wird Infrastruktur rückgebaut, teilweise gibt es auch qualitativ hochwertigeren (Ersatz-)Neubau. Hingegen wird in Halle (Saale) dieser Prozess aktuell von notwendigen Anpassungen an die demographische Entwicklung überlagert. So kommt es neben Infrastrukturrückbau und Infrastrukturreorganisation zu umfangreichen Schließungen (Schulen, Kinderbetreuung).



Arnsberg

Hochsauerlandkreis

Nordrhein-Westfalen

Fläche 193 qkm

Quelle: LDS NRW

Bevölkerung

am 31.12.2005 76.427 EW

am 31.12.2000 77.473 EW

am 31.12.1995 78.972 EW

Quelle: LDS NRW

Dichte

2006 396 EW/qkm

Quelle: LDS NRW

Bevölkerungsentwicklung

Vergangene 7 Jahre: -2,2 % %

Prognose 2020 -6,7 %

Quelle: Bertelsmann Stiftung

Durchschnittsalter

2005 42,4 Jahre

Prognose 2020 45,9 Jahre

Quelle: Bertelsmann Stiftung

Schulden je Einwohner

am 31.12.2004 1.239 Euro
(Deutscher Städtetag 2006: 570ff.)

am 31.12.2000 1.021 Euro
(Deutscher Städtetag 2002: 417ff.)

am 31.12.1995 2.012 DM
(Deutscher Städtetag 1997: 472ff.)

Steuereinnahmen je Einwohner

2003 765 Euro
(Deutscher Städtetag 2005: 544ff.)

2001 822 Euro
(Deutscher Städtetag 2003: 514ff.)

1996 1.395 DM
(Deutscher Städtetag 1998: 411ff.)



Siedlungs- und Verkehrsfläche

am 31.12.2006 17,9 %

am 31.12.2000 17,6 %

am 31.12.1995 17,2 %

Quelle: LDS NRW, eigene Prozentberechnung

Gebäude- und Freifläche Wohnen

am 31.12.2006 5,7 %

am 31.12.2000 5,4 %

am 31.12.1995 5,1 %

Quelle: LDS NRW, eigene Prozentberechnung

Baufertigstellungen Wohnungen

2004 – 2006 670 WE

2001 – 2003 614 WE

1998 – 2000 1000 WE

Quelle: LDS NRW, eigene Summenberechnung

Wohnbauflächenentwicklung

Netto-Wohnbauland

2002 – 2006 33,8 ha

1996 – 2001 73,4 ha

Quelle: Stadt Arnsberg 2006: 38, eigene Summenberechnung

Wohnbauflächenpotenziale

Flächenreserven im FNP 118 ha

dav. kurzfristig verfügbar 92 ha



Fürstenwalde / Spree

Landkreis Oder-Spree

Brandenburg

Fläche 71 qkm

Quelle: Bertelsmann Stiftung

Bevölkerung

am 31.12.2005 33.336 EW

am 31.12.1995 33.682 EW

Quelle: Bertelsmann Stiftung

Dichte

2006 470 EW/qkm

Quelle: Bertelsmann Stiftung

Bevölkerungsentwicklung

Vergangene 7 Jahre: -2,4 %

Prognose 2020 -2,3 %

Quelle: Bertelsmann Stiftung

Durchschnittsalter

2005 42,2 Jahre

Prognose 2020 46,4 Jahre

Quelle: Bertelsmann Stiftung

Schulden je Einwohner

am 31.12.2004 415 Euro

(Deutscher Städtetag 2006: 570ff.)

am 31.12.2000 444 Euro

(Deutscher Städtetag 2002: 417ff.)

am 31.12.1995 789 DM

(Deutscher Städtetag 1997: 472ff.)



Steuereinnahmen je Einwohner

2003 369 Euro

(Deutscher Städtetag 2005: 544ff.)

2001 337 Euro

(Deutscher Städtetag 2003: 514ff.)

1996 572 DM

(Deutscher Städtetag 1998: 411ff.)

Siedlungs- und Verkehrsfläche

am 31.12.2005 23 %

Quelle: LDS BB

Baufertigstellungen Wohnungen

2004 – 2006 136 WE

2001 – 2003 340 WE

1998 – 2000 501 WE

Quelle: Stadt Fürstenwalde

Wohnbauflächenentwicklung

2001 – 2006 24 ha

Quelle: Stadt Fürstenwalde



Halle (Saale)

Kreisfreie Stadt

Sachsen-Anhalt

Fläche 135 qkm

Quelle: Stadt Halle (a)

Bevölkerung

am 31.12.2005 233.874 EW

am 31.12.2000 241.710 EW

am 31.12.1995 275.604 EW

Quelle: Stadt Halle (a)

Dichte

2007 1.729 EW/qkm

Quelle: Stadt Halle (a)

Bevölkerungsentwicklung

Vergangene 7 Jahre -9,1 %

Prognose 2020 -15,7 %

Quelle: Bertelsmann Stiftung

Durchschnittsalter

2005 43,8 Jahre

Prognose 2020 46,2 Jahre

Quelle: Bertelsmann Stiftung

Schulden je Einwohner

am 31.12.2004 1.312 Euro
(Deutscher Städtetag 2006: 570ff.)

am 31.12.2000 1.277 Euro
(Deutscher Städtetag 2002: 417ff.)

am 31.12.1995 754 DM
(Deutscher Städtetag 1997: 472ff.)

Steuereinnahmen je Einwohner

2003 409 Euro
(Deutscher Städtetag 2005: 544ff.)

2001 301 Euro
(Deutscher Städtetag 2003: 514ff.)

1996 488 DM
(Deutscher Städtetag 1998: 411ff.)



Siedlungs- und Verkehrsfläche

2004 45 %

1993 35 %

Quelle: Stadt Halle 2006b: 29ff.

Baufertigstellungen Wohnungen

2004 666 WE

2001 - 2003 1.984 WE

1998 - 2000 5.508 WE

Quelle: Stadt Halle 2006a: 48

Wohnbauflächenentwicklung

In Bauleitplänen (auch auf Konversionsflächen)

2002 - 2006 128 ha

dav. Ortsrand 27 ha

1996 - 2001 88,5 ha

dav. Ortsrand 55 ha

1991 - 1995 21 ha

dav. Ortsrand 5,3 ha

Quelle: Stadt Halle (b)

Wohnbauflächenpotenziale

Baurecht in B-Plänen 3.060 WE

Baurecht nach § 34 1.736 WE

B-Plan in Aufstellung 1.954 WE

Pot. EFH in Großwohnsiedl. 440 WE

Planungsabsicht FNP 1.687 WE

Baulandpotenziale insg. 9.375 WE

Quelle: Stadt Halle (2006a): 68f.



Hilden

Kreis Mettmann

Nordrhein-Westfalen

Fläche 26 qkm

Quelle: LDS NRW

Bevölkerung

am 31.12.2005 56.545 EW

am 31.12.2000 56.412 EW

am 31.12.1995 55.086 EW

Quelle: LDS NRW

Dichte

2006 2.175 EW/qkm

Quelle: LDS NRW

Bevölkerungsentwicklung

Vergangene 7 Jahre +1,7 %

Prognose 2020 -0,8 %

Quelle: Bertelsmann Stiftung

Durchschnittsalter

2005 43,4 Jahre

Prognose 2020 48,0 Jahre

Quelle: Bertelsmann Stiftung

Schulden je Einwohner

am 31.12.2004 433 Euro
(Deutscher Städtetag 2006: 570ff.)

am 31.12.2000 356 Euro
(Deutscher Städtetag 2002: 417ff.)

am 31.12.1995 820 DM
(Deutscher Städtetag 1997: 472ff.)

Steuereinnahmen je Einwohner

2003 890 Euro
(Deutscher Städtetag 2005: 544ff.)

2001 934 Euro
(Deutscher Städtetag 2003: 514ff.)

1996 1.658 DM
(Deutscher Städtetag 1998: 411ff.)



Siedlungs- und Verkehrsfläche

am 31.12.2006 56 %

am 31.12.2000 54 %

am 31.12.1995 52 %

Quelle: LDS NRW, eigene Prozentberechnung

Gebäude- und Freifläche Wohnen

am 31.12.2006 19 %

am 31.12.2000 17 %

am 31.12.1995 17 %

Quelle: LDS NRW, eigene Prozentberechnung

Baufertigstellungen Wohnungen

2004 – 2006 255 WE

2001 – 2003 390 WE

1998 – 2000 1.072 WE

Quelle: LDS NRW, eigene Summenberechnung

Wohnbauflächenentwicklung

1995 – 2005

Wohnbaufläche 23 ha

Pot. Wohnbaufläche 22ha

(Planungsrecht, aber nicht bebaut)

Quelle: Planersocietät 2006

Wohnbauflächenpotenziale

Brutto-Wohnbaufl. 46 ha / 2.068

Dav. mit Baurecht 5,15 ha

Baulücken/Bestand 1.651 WE

Quelle: Stadt Hilden (2006):4



Rhede

Kreis Borken

Nordrhein-Westfalen

Fläche 79 qkm

Quelle: LDS NRW

Bevölkerung

am 31.12.2005 19.202 EW

am 31.12.2000 18.597 EW

am 31.12.1995 18.006 EW

Quelle: LDS NRW

Dichte

2006 243 EW/qkm

Quelle: LDS NRW



Bevölkerungsentwicklung

Vergangene 7 Jahre +5,7 %

Prognose 2020 +3,9 %

Quelle: Bertelsmann Stiftung

Durchschnittsalter

2005 39,0 Jahre

Prognose 2020 43,7 Jahre

Quelle: Bertelsmann Stiftung

Schulden je Einwohner

am 31.12.2003 544 Euro

am 31.12.2000 516 Euro

am 31.12.1995 633 Euro

Quelle: Stadt Rhede

Steuereinnahmen je Einwohner

2003 598 Euro

2001 586 Euro

1996 568 Euro

Quelle: Stadt Rhede

Siedlungs- und Verkehrsfläche

am 31.12.2006 13,5 %

am 31.12.2000 12,7 %

am 31.12.1995 12,3 %

Quelle: LDS NRW, eigene Prozentberechnung

Gebäude- und Freifläche Wohnen

am 31.12.2006 3,2 %

am 31.12.2000 2,9 %

am 31.12.1995 2,8 %

Quelle: LDS NRW, eigene Prozentberechnung

Baufertigstellungen Wohnungen

2004 – 2006 346

2001 – 2003 334

1998 – 2000 479

Quelle: LDS NRW, eigene Summenberechnung

Wohnbauflächenentwicklung

1995 – 2005

Wohnbaufläche 56 ha

Pot. Wohnbaufläche 54ha

(Planungsrecht, aber nicht bebaut)

Quelle: Planersocietät 2006



Sankt Augustin

Rhein-Sieg-Kreis

Nordrhein-Westfalen

Fläche 34 qkm

Quelle: LDS NRW

Bevölkerung

am 31.12.2005 56.110 EW

am 31.12.2000 55.248 EW

am 31.12.1995 55.065 EW

Quelle: LDS NRW

Dichte

2006 1.650 EW/qkm

Quelle: Bertelsmann Stiftung

Bevölkerungsentwicklung

Vergangene 7 Jahre +2,1 %

Prognose 2020 -1,1 %

Quelle: Bertelsmann Stiftung

Durchschnittsalter

2005 42,1 Jahre

Prognose 2020 45,8 Jahre

Quelle: Bertelsmann Stiftung

Schulden je Einwohner

am 31.12.2004 1.870 Euro

(Deutscher Städtetag 2006: 570ff.)

am 31.12.2000 1.677 Euro

(Deutscher Städtetag 2002: 417 ff.)

am 31.12.1995 3.038 DM

(Deutscher Städtetag 1997: 472ff.)

Steuereinnahmen je Einwohner

2003 706 Euro

(Deutscher Städtetag 2005: 544ff.)

2001 756 Euro

(Deutscher Städtetag 2003: 514ff.)

1996 1.240 DM

(Deutscher Städtetag 1998: 411ff.)



Siedlungs- und Verkehrsfläche

am 31.12.2006 51 %

am 31.12.2000 50 %

am 31.12.1995 49 %

Quelle: LDS NRW, eigene Prozentberechnung

Gebäude- und Freifläche Wohnen

am 31.12.2006 19 %

am 31.12.2000 18 %

am 31.12.1995 17 %

Quelle: LDS NRW, eigene Prozentberechnung

Baufertigstellungen Wohnungen

2004 – 2006 506

2001 – 2003 490

1998 – 2000 1.036

Quelle: LDS NRW, eigene Summenberechnung

Wohnbauflächenentwicklung

ab 2007 geplant 5,8 ha / 270 WE

2001 – 2006 14,5 ha / 538 WE

1995 – 2001 10 ha / 335 WE

Quelle: Stadt Sankt Augustin (2007)

Wohnbauflächenpotenziale

Flächenreserv. FNP 58 ha

3 Siedlungsflächenentwicklung vor Ort: Akteurskonstellationen und Steuerungsverfahren

Ausgehend von der Annahme, dass viele Akteure die Entwicklungen im Raum prägen, wurde versucht, die zentralen Akteure der Siedlungsflächenentwicklung in den Kommunen zu erfassen. Die Gesprächspartner wurden nach den aus Ihrer Perspektive zentralen Akteuren der Flächenentwicklung vor Ort gefragt, wobei nach den grundlegenden Sphären Staat, Markt und Zivilgesellschaft unterschieden wurde (siehe Abb. 3).

3.1 Akteure vor Ort

Die Akteurskonstellationen unterscheiden sich von Ort zu Ort hinsichtlich des Zusammenwirkens zwischen Verwaltung und Politik, aber auch mit Blick auf die Anzahl und die Aufgabenbereiche von städtischen Eigenbetrieben. Im Folgenden werden nur Gemeinsamkeit oder besondere Merkmale wiedergegeben.

Verwaltung

Das Stadtplanungsamt (oder entsprechendes, anders bezeichnetes Verwaltungsressort) wird in seiner Zuständigkeit für die Bauleitplanung als zentrales Verwaltungsressort für die Entwicklung von Siedlungsflächen benannt. In den Modellkommunen gibt es unterschiedlich viele und wichtige Schnittstellen zu anderen Ressorts. Die Bedeutung des Liegenschaftsamtes wird von den Gesprächspartnern unterschiedlich eingeschätzt: In Kommunen, in denen wenige kommunale Liegenschaften vorhanden sind und/oder die Veräußerung von Liegenschaften keine zentrale Rolle spielt, ist der Einfluss entsprechend gering. Auch der Einfluss der Kämmerei auf die Siedlungsflächenentwicklung unterscheidet sich von Kommune zu Kommune, abhängig von Verwaltungsaufbau und Arbeitsformen. Schnittstellen zwischen Stadtplanung und Wirtschaftsförderung gibt es im Bereich der Wohnflächenentwicklung eher weniger (mehr im Bereich Gewerbeflächenentwicklung).

Von allen Befragten wird der Verwaltungsvorstand als zentral für eine fachübergreifende Verständigung innerhalb der Verwaltung genannt. Daneben sind – so weit vorhanden – ressortübergreifende Institutionen von Bedeutung. Das Gremium „Bodenmanagement“ der Stadt Arnsberg etwa wird hinsichtlich der Zusammenarbeit als sehr gut bewertet, da alle mit Siedlungsflächenentwicklung befassten Ämter (Kämmerei, Stadtentwicklung, Wirtschaftsförderung, Liegenschaften etc.) vertreten sind, kontinuierlich zusammenkommen und Interessenkonflikte gemeinsam angegangen werden. Es wurden Regeln zur Zusammenarbeit sowie zum Bodenmanagement selbst aufgestellt und durch den Rat beschlossen.

Politik

Die Politik wirkt in den einzelnen Kommunen unterschiedlich stark auf die Siedlungsflächenentwicklung ein, wobei sich Verhältnis und Zusammenspiel zwischen Verwaltung und Politik stark auf die Prozessgestaltung auswirken, wie später noch zu zeigen sein wird. Das Zusammenspiel von Verwaltung und Politik wird von den Befragten sehr unterschiedlich interpretiert: Teils schien die Politik im Wesentlichen den Sachargumenten der Verwaltung zu folgen, teils

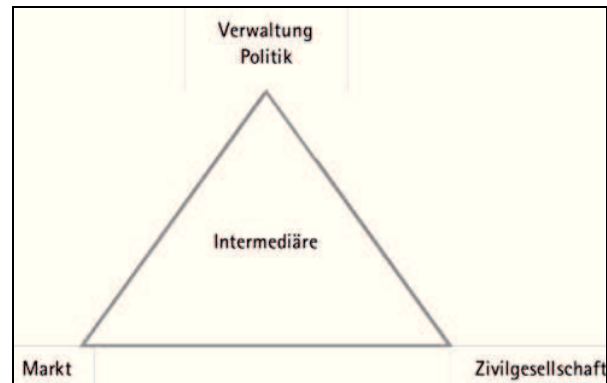


Abb. 3: Akteure
Eigene Darstellung

wurde sie als Instanz gesehen, die allein die Richtung vorgibt. Im letztgenannten Fall wurde seitens der Verwaltung beklagt, dass es schwierig sei, Sachargumente in politische Entscheidungsprozesse einzubringen, da oftmals andere Interessen (lokale Wirtschaft, Wählerschaft, Einzelinteressen, Besitzverhältnisse) einen gewichtigeren Einfluss hätten. In solchen Zusammenhängen wurde dann zum Teil harsche Kritik am Entscheidungsverhalten der lokalen Politik geäußert: Sie sei, so hieß es zum Beispiel, nicht „berechenbar“, ihr Verhalten könne nicht nur gelegentlich nicht nachvollzogen werden und sie erweise sich als „resistent“ gegenüber fachlicher Beratung. In diesen Fällen bleibt der Verwaltung selbst nur die Rolle eines „Erfüllungsgehilfen“.

Städtische Eigenbetriebe

In einigen Modellkommunen übernehmen kommunale Tochtergesellschaften wesentliche Aufgaben in der Siedlungsflächenentwicklung. Anzahl und Funktionszuweisungen der Eigenbetriebe variieren von Fall zu Fall. Sie sind in den untersuchten Fällen zumeist organisatorisch, personell und inhaltlich eng an die Verwaltung gebunden, verfügen jedoch über einen größeren finanziellen Spielraum (z. B. Kreditaufnahme) und können daher Vorhaben realisieren, die mit den Mitteln des kommunalen Haushaltes allein nicht machbar wären. Auch ermögliche, so hieß es, der geringere Grad an öffentlicher Kontrolle schnellere Entscheidungen und größere Flexibilität.

Ein Beispiel: Das „Kommunalunternehmen Flächenentwicklung Rhede“ (KFR) steht für eine umfassende Übernahme kommunaler Aufgaben der Siedlungsflächenentwicklung. Das KFR ist Vorhaben- und Erschließungsträger nach § 11 BauGB und betreibt sehr frühzeitig den Ankauf von Flächen. Das KFR fungiert als ausführendes Organ der Verwaltung, ist aber wirtschaftlich unabhängig und hat daher größeren finanziellen Spielraum. Ähnliche Konstellationen gibt es auch in Fürstenwalde/Spree und in Hilden. In Fürstenwalde werden nach eigenen Aussagen „Tochtergesellschaften schnell und oft gegründet“. Auf diesem Weg sollen kommunale Entwicklungsabsichten realisiert werden – beispielsweise in Bereichen, in denen keine privaten Akteure tätig werden oder kommunale Mittel fehlen.

Im Rahmen des Stadtumbaus sind zudem die kommunalen Wohnungsunternehmen/-gesellschaften von zentraler Bedeutung für die Steuerung; gleichzeitig sind sie die „wichtigsten Partner“ der Kommunen. Öffentliche Akteure können zwar grundsätzlich über den Aufsichtsrat Einfluss nehmen, dennoch agieren die Betriebe eigenständig und betriebswirtschaftlich orientiert. Im Vergleich zu privaten Unternehmen sind sie jedoch nicht ausschließlich Rendite-fixiert.

Private Akteure

Akteure der Immobilien- und Wohnungswirtschaft spielen eine unterschiedlich gewichtige, selten aber unbedeutende Rolle in der kommunalen Siedlungsflächenentwicklung.

Der wohnungswirtschaftliche Einfluss – zum Beispiel – wird insbesondere im Rückbau ersichtlich: Welche Bestände wo, wann und in welchem Umfang rückgebaut werden entscheidet sich in erster Linie nach betriebswirtschaftlichen Aspekten der Unternehmen. Für den Umbau in Halle-Neustadt wird resümiert, dass die Vielfalt der Akteure das Geschäft recht schwierig macht. Dennoch wird bei allen Interessendivergenzen zwischen Wohnungsunternehmen, Versorgern und Stadt zumindest gemeinsam versucht, eine „logische Abbruchreihenfolge“ zu erreichen. Allerdings gibt es klare Grenzen: Viele private Eigentümer haben kein Interesse, sich am Stadtumbau zu beteiligen. „Die verfolgen ihre eigene Unternehmenspolitik und es interessiert sie wenig, was wir da im Stadtumbau machen.“ Gleiches gilt für Finanzunternehmen und amerikanische Investoren, die vor Ort nur durch Verwalter vertreten sind, die in der Regel kaum Bezug zum Thema haben.

In Fürstenwalde wird deutlich, dass die Anzahl und Tiefe der Schnittstellen zwischen den Akteuren auch bedeutend für deren Zusammenspiel ist: Die einzelnen Akteure am Markt besetzen verschiedene Aufgaben und Geschäftsfelder, so dass es zu wenig Reibungen und Konflikten kommt: „Die Wohnungsbaugesellschaften verwalten den Bestand und halten sich aus Neubaufträgen raus, die städtische Wohnungsbaugesellschaft betreibt kein Flächeninvestment und die Bodengesellschaft ist nicht für die Planung, sondern nur für die Umsetzung zuständig...“ Entsprechende Rollenverteilungen lassen sich in der Stadt Halle ausmachen.

Das macht bereits deutlich, dass einige Kommunen, insbesondere unter dem Eindruck „leerer Kassen“ bereit sind, privaten Akteuren große Gestaltungsspielräume zu öffnen („Ohne Private geht gar nichts mehr“), während andere auf strikte Rollentrennung Wert legen bzw. selbst zum Beispiel bei der Grundstücksbereitstellung aktiv werden.

Entsprechend ambivalent ist die Bewertung der Rolle privater Akteure: Während einige den (notwendigerweise) weit reichenden Einfluss privaten Handelns unterstreichen, berufen andere sich auf die bestehende Planungshoheit und gehen davon aus, dass diese den letztendlichen öffentlichen Einfluss sicherstellt: „Die Bauleitplanung gibt den Rahmen vor.“ Wieder andere relativieren pragmatisch beide Aussagen: „Es ist immer ein Kompromiss“.

Bei alledem muss einmal mehr zwischen Verwaltung und Politik unterschieden werden. Mehrfach wird seitens der Verwaltung kritisch geäußert, dass sich die Politik sehr nach den Interessen der Grundstücksbesitzer richte und andere Aspekte demgegenüber in den Hintergrund treten könnten.

Bürgerschaft

Die Bürgerschaft wird nicht als zentraler Akteur im Handlungsfeld der Flächenentwicklung benannt. Doch ist hier zwischen direktem/unmittelbarem und indirektem/mittelbarem Einfluss zu unterscheiden – je nach Rolle, etwa als Bürger in Beteiligungsverfahren, als kommunalpolitische Wählerschaft oder als Nachfrager am Wohnungsmarkt.

Direkter Einfluss besteht durch die formale Beteiligung oder über informelle Prozesse der Teilhabe. Mit Blick in die Modellkommunen ist darüber hinaus zwischen „formalem“ und „tatsächlichem“ Einfluss zu unterscheiden, der je nach Planungsverständnis, Beteiligungskultur und Interesse der Bürger zwischen den Kommunen verschieden sein kann. Der indirekte Einfluss gestaltet sich in allen Kommunen sehr ähnlich: Die Kommunalpolitik ist durchweg bemüht, „ihrer Wählerschaft“ die (vermeintlich) gewünschten Siedlungsflächen im Rahmen einer bedarfsorientierten Baulandpolitik zur Verfügung zu stellen.

3.2 Steuerungsformen und –verfahren

Die Steuerungsinstrumente werden von Kommune zu Kommune verschieden hinsichtlich ihrer Bedeutung bewertet. Im Überblick über die Modellkommunen ist ein umfassendes Spektrum an formellen und informellen Steuerungsinstrumenten vertreten und wird mit eigenen lokal-spezifischen Schwerpunkten eingesetzt. Im Folgenden werden die wesentlich genutzten Steuerungsformen dargestellt. Mit Blick auf die Instrumente und Arbeitsweisen sind zwei Bereiche für LEAN² von besonderer Bedeutung: kommunales Flächenmanagement und Kosten-Nutzen-Berechnungen. Hier ist zu fragen, was der Stand der Dinge ist und welche Erfahrungen vorliegen.

Formelle und informelle Instrumente

Für die Zusammenarbeit zwischen öffentlichen und privaten Akteuren ist besonders der informelle Austausch wichtig. Verschiedene Beispiele zeigen, dass nicht nur die traditionellen Instrumente (Bauleitplanung), sondern zunehmend Aushandlungsprozesse zwischen den Beteiligten den Planungsalltag prägen.

In einigen Kommunen stellen die informellen Instrumente die zentrale Säule der kommunalen Stadtplanung dar: „Informelle Instrumente sind das ‚A und O‘...“ Zahlreiche Gesprächspartner unterstreichen die Bedeutung informeller Instrumente für die inhaltliche Auseinandersetzung – insbesondere zur Zielfindung, gesamtstrategischen Abstimmung, Beteiligung von Dritten oder der Gestaltung von Einzelprojekten und Rahmenplänen. So basiert der Stadtumbau in Halle größtenteils auf informellen Prozessen: Absprachen und Aushandlungen prägen das Alltagsgeschäft. Jedoch bedarf es am Ende der Diskussionen um und Regelungen von Rückbaumaßnahmen einer „Quartiersvereinbarung“ (Halle) oder eines „Stadtumbauvertrages“ (Fürstenwalde), um die Absprachen verbindlich zu fixieren. Ebenso sind „städtebauliche Verträge“ ein häufig genutztes Instrument zur vertraglichen Regelung der Zusammenarbeit privater und öffentlicher Akteure.

In Halle und Arnberg wird betont, dass die formellen Instrumente einen „rein ausführenden Charakter“ haben. Allerdings wird die Bedeutung politischer Beschlüsse zur Absicherung der Verbindlichkeit auch oder insbesondere im Anschluss an informelle Verfahren hervorgehoben. Das gilt beispielsweise auch für den Stadtumbau und Rückbaumaßnahmen (siehe Abb. 4). Oder andersherum: informelle Absprachen dienen der Wegbereitung formeller Abschlüsse. Doch gibt es auch Fälle, für die dieser Vorlauf entbehrlich zu sein scheint: Aus Hilden wird berichtet, dass für informelle Instrumente „keine Notwendigkeit“ besteht, da sich nach eigenem Ermessen „alles über die Bauleitplanung steuern“ lässt.

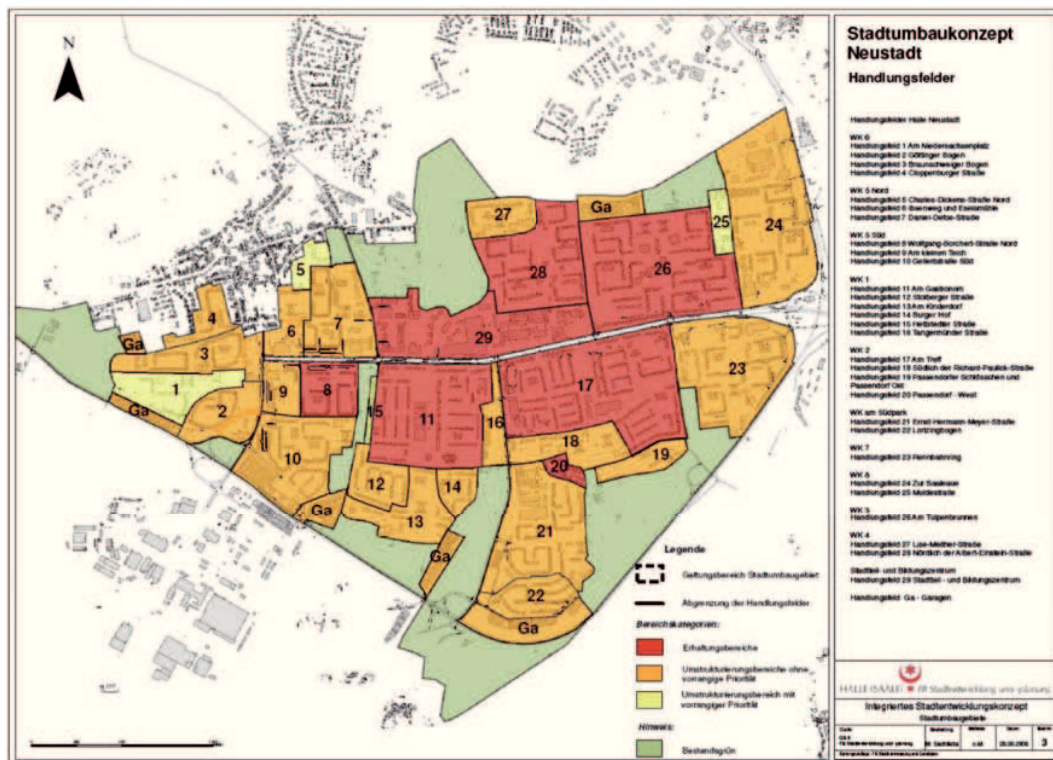


Abb. 4: Stadtumbaukonzept Halle-Neustadt

Quelle: Stadt Halle (Saale)

In den Modellkommunen wurde darauf hingewiesen, dass viele Entwicklungen auf Grundlage des § 34 BauGB ablaufen. Dies wird ambivalent bewertet: einerseits ist es „unbürokratisch und schnell“, „andererseits kann viel kaputt gemacht werden.“ Bei Entwicklungen auf dieser Grundlage wird nicht abgewogen, was z.T. kritisch beurteilt wird. Ähnliche Kritik wird an den beschleunigten Verfahren zur Innenentwicklung geäußert (Gesetz zur Erleichterung von Planungsvorhaben für die Innenentwicklung der Städte, in Kraft getreten am 01. Januar 2007). „Schnelle Aufstellungsverfahren“ von B-Plänen werden kritisiert, da bei der Geschwindigkeit nur geringe Möglichkeiten zur Diskussion über Inhalte bestehen. Es wird teils unterstellt, dass diese Verfahren dann gewählt werden, wenn politische Debatten vermieden werden sollen.

Kommunales Flächenmanagement

In den meisten Kommunen nimmt das Flächen- bzw. Bodenmanagement eine zentrale Rolle in der Steuerung der Siedlungsflächenentwicklung ein. Eine einheitliche Begriffsverwendung oder Definition existiert nicht. So kann damit in einem Fall eine Institution gemeint sein, in anderen Fällen der gesamte Prozess der Siedlungsflächenentwicklung. Zudem variieren Umfang und Bedeutung des jeweiligen Flächenmanagement, es gibt nicht *den einen* Weg.

Ein Teil der Kommunen setzt mehr oder weniger nach einem „Standardmuster“ ihre Baulandpolitik um, so in Rhede: Hier werden die Flächen über das „Kommunalunternehmen Flächenentwicklung Rhede (KFR)“ angekauft und entwickelt. In Halle gibt es keine eigene kommunale Entwicklungstätigkeit; der Standard ist, dass Bauträger die Flächen entwickeln. Andere Kommunen entscheiden von Fall zu Fall neu über Abwicklung und Umsetzung: Der Instrumenteneinsatz hängt dann nach Aussagen der planenden Verwaltung vom jeweiligen Projekt ab und kann ganz unterschiedlich aussehen (Eigenerwerb, Erschließungsverträge, Umlegung, Zwischenerwerb, Private einbinden etc.), um eine hohe Flexibilität zu ermöglichen.

Die Kommunen verfolgen verschiedene „Baulandmodelle oder -strategien“. Prinzipiell werden dabei folgende Schritte abgewickelt: Bedarfsermittlung, Standort- und Flächenanalysen, stadtteil- und flächenbezogene Zuordnung, Ausweisung bzw. Beplanung, nachfragegerechte Erschließung, Vermarktung. Grundlegend lassen sich dabei zwei unterschiedliche Vorgehensweisen unterscheiden:

- Vorgehensweise 1: Stadt schafft Baurecht, private Bauträger entwickeln. Diese Vorgehensweise kann variiert werden, indem die Stadt selber oder über eine kommunale Gesellschaft Grundstücke erwirbt und ggf. bevorratet, um sie dann von privaten Akteuren entwickeln zu lassen.
- Vorgehensweise 2: Stadt entwickelt die Flächen eigenständig. Diese Vorgehensweise folgt dem Muster: Grunderwerb von Flächen (falls sie nicht im Besitz sind), Erschließung und Vermarktung. Diese Vorgehensweise kann variiert werden, indem der Kauf der Flächen über Banken abgewickelt wird. Die Stadt geht somit nicht in Vorleistung, sondern regelt die Vorfinanzierung über eine Bank. Die Stadt löst den Kapitaldienst anschließend über den Verkauf ab.

Im Überblick über die Modellkommunen variieren auch Bedeutung und Reichweite des jeweiligen Flächenmanagements. In einigen Kommunen soll über das kommunale Baulandmanagement und das eigene Kauf- und Angebotsverhalten explizit auch der lokale Markt beeinflusst werden. Sankt Augustin erwirbt Flächen, um sich über diesen Zwischenerwerb „Optionen“ offen zu halten. In Fürstenwalde sollen auf diesem Weg „erschwingliche Bodenpreise“ ermöglicht werden, um Abwanderung zu vermeiden. In Rhede sollen durch die Kommune festgelegte („einheitliche“ und „gemäßigte“) Baulandpreise dazu beitragen, eine soziale Mischung in den einzelnen Gebieten herzustellen. Gleichzeitig wird hier über das Baulandmanagement der Zu-

gang zu Bauland reguliert: Lokale „Vergabekriterien“ regeln, dass nur Ortsansässige bzw. Menschen mit einem direkten Bezug zu Rhede (Arbeitsplatz, Herkunft o.ä.) kommunales Bauland erwerben können. Auch die Stadt Hilden betätigt sich wirtschaftlich aktiv auf dem Grundstücksmarkt (insbesondere Gewerbeflächen), um so „die Hand auf den Entwicklungen zu haben.“ In Arnsberg und Halle (Saale) findet ein solcher Zwischenerwerb kaum statt, da die finanziellen Mittel fehlen.

Neben den beschriebenen Vorgehensweisen wird mit verschiedenen informativen und kommunikativen Instrumenten gearbeitet: Baulückenkataster (Sankt Augustin und Arnsberg), Leerstandskataster im Altbaubereich (Halle), Wohnungsmarktbefragung und Siedlungsmonitoring (Hilden). Ein umfangreiches Stadtmonitoring, gekoppelt mit dem Stadtmeldesystem, wird derzeit in Fürstenwalde entwickelt, um zukünftig Demographie- und Sozialstrukturen sehr kleinteilig abbilden und berücksichtigen zu können.

Im Überblick über die Gespräche wurde deutlich, dass für eine gute Zusammenarbeit im Flächenmanagement ressortübergreifende Gremien hilfreich sind, um eine kontinuierliche Abstimmung zu gewährleisten. Beispielsweise wird das Gremien „Bodenmanagement“ der Stadt Arnsberg hinsichtlich der Zusammenarbeit als sehr gut bewertet, da alle mit Siedlungsflächenentwicklung befassten Ämter (kontinuierlich) vertreten sind und sämtliche Interessenkonflikte gemeinsam angegangen werden.

Erfahrungen mit Instrumenten der Kosten-Nutzen-Bilanzierung

Bei der Betrachtung des Instrumentenspektrums ist für LEAN² neben dem kommunalen Flächenmanagement die Frage bedeutend, mit welchen Verfahren und Formen der Kosten-Nutzen-Betrachtung bereits gearbeitet wird.

In den untersuchten Kommunen bestehen bislang nur wenige Erfahrungswerte bei der Erfassung von Kostenaspekten. Instrumente der Kosten-Nutzen-Bilanzierung wurden bislang kaum bis gar nicht genutzt. Es bestehen lediglich Erfahrungen mit Rechenverfahren der städtebaulichen bzw. erschließungswirtschaftlichen Kalkulation. In der Regel werden projektbezogene Entwicklungskosten und Vermarktungsrisiken kalkuliert. Städtebauliche Kalkulationen werden nur für Einzelfälle durchgeführt, um z.B. zu errechnen, ab welchem Einkaufspreis die Stadt in negative Zahlen rutscht (bei angenommenen Vermarktungsmöglichkeiten über einige Jahre hinweg). Es wurden keinerlei Beispiele benannt, bei denen verschiedene Alternativen der Siedlungsflächenentwicklung (etwa unterschiedliche Siedlungsdichte) hinsichtlich ihrer Kosten-Nutzen-Auswirkungen berechnet und systematisch gegenübergestellt wurden. Ebenso gab es kein Beispiel zur Aufstellung gesamtstädtischer Kosten und Nutzen in den Modellkommunen.

In Rhede werden – verglichen mit anderen Kommunen – Kosten bei der Siedlungsflächenentwicklung in höherem Maße systematisch erfasst und folgende Kostenbereiche berücksichtigt:

- Grunderwerbskosten (weiter differenziert),
- Kosten für Bodenordnung, Vertrieb, Finanzierung,
- Kosten der Bauleitplanung,
- Kosten der Erschließung (für Straßen, Wege, Plätze; für die Straßenbeleuchtung; für die Grünanlagen; für Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen (mit externem Grunderwerb); für Spielplätze; für Immissionsschutzanlagen),
- Kanalanschlussbeiträge und
- Kosten für Wohnfolgeeinrichtungen (vgl. Stadt Rhede 2003).

Im Fall der Stadt Rhede werden also in der Tat Erwerbs- und Folgekosten bei der Baulandererschließung berücksichtigt; allerdings stellen diese keine Entscheidungsgrundlage dar, für die grundsätzlichen Fragen, ob und wo in welchem Umfang Bauland entwickelt werden soll. Es geht allenfalls um Umsetzungsfragen zu bereits beschlossenen Vorhaben.

4 Ziele, Motive und Interessen der Akteure: Hinweise zu handlungsleitenden Faktoren

Um das Verhalten der steuernden Akteure besser nachvollziehen zu können, wurde versucht, die zentralen Ziele sowie die grundlegenden Interessen und Motiven der Entscheidungsträger zu identifizieren. In einem ersten Schritt wird dargestellt, welche Ziele die lokalen Akteure vor Ort in der baulich-räumlichen Entwicklung verfolgen (Kap. 4.1) und daran anknüpfend, welche Interessen, Motive und Orientierungen sich dahinter verbergen (Kap. 4.2).

4.1 Ziele und Aufgabenverständnis

Im Mittelpunkt des Forschungsschwerpunktes REFINA steht der effiziente Umgang mit Grund und Boden durch ein nachhaltiges Flächenmanagement. Es ist zu klären, ob die kommunalen Akteure entsprechende Ziele verfolgen: Gibt es ein Bestreben, haushälterisch mit Boden umzugehen? Legen sie ihren Entscheidungen Nachhaltigkeitsaspekte und -kriterien zu Grunde? In den untersuchten Planungsgrundlagen (Stadtentwicklungskonzepte, FNP etc.) sowie den Interviews wird deutlich, dass der Nachhaltigkeitsbegriff meist diffus bleibt und eher in einem „allgemeingültigen Verständnis“ verwendet wird. Es gibt kaum operationalisierte Nachhaltigkeitskriterien und -größen. Lediglich in Arnsberg wurde im Rahmen des LAG 21-Projektes eine konkrete Marge der Flächeninanspruchnahme festgelegt: 92 ha Neuentwicklung bis 2020. In Sankt Augustin wurden bei der Entwicklung von Neubaugebieten verschiedene Prioritätsstufen hinsichtlich der Entwicklungszeitpunkte benannt, die sich entsprechend der „Eignung“ unterscheiden (siehe STEK, 98). Grundsätzlich bleibt festzuhalten, dass die Notwendigkeit eines sparsamen Umgangs mit Flächen in den Gesprächen lediglich am Rande und wenig konkret thematisiert wird. Das Ziel, sparsam mit Fläche umzugehen, ist ein Ziel neben anderen oder ist diesen nachgeordnet.

Den öffentlichen Akteuren ist gemein, dass sie (auch bei sinkenden Einwohnerzahlen) die „Entwicklung von Optionen“ und Reserven stets im Blick haben. Es gilt, „mögliche zukünftige Entwicklungen voraus zu denken, um zum richtigen Zeitpunkt reagieren zu können“, (...) „etwas in der Schublade haben, falls sich Möglichkeiten der Realisierung eröffnen“, zum Beispiel durch Förderprogramme oder neue politische Konstellationen.

Die Bestandsentwicklung spielt in der Regel als „Thema“ eine Rolle, als „Aufgabe“ der öffentlichen Akteure eher weniger – außer in Kommunen, die „Stadtumbau“ betreiben. Teilweise bestehen offene Fragen zum Umgang mit Leerstand bei fehlender Nachfrage, leeren Kassen oder mangelnder Initiative der Eigentümer. Für die Steuerung der Brachflächenentwicklung zeichnet sich kein einheitliches Aufgabenverständnis ab. Das wird von Kommune zu Kommune und in den Kommunen von Fall zu Fall sehr unterschiedlich gehandhabt, je nach lokalen Rahmenbedingungen wie Nachfrage, Topographie, Altlasten, Investoren, Bedarfen etc. Zentrale Aufgaben für die öffentlichen Akteure sind in diesem Bereich Information (Baulückenkaster) und Kommunikation (Gesprächsrunden).

Identisches Grundanliegen: Beeinflussung der Einwohnerzahlen

In den Modellkommunen werden unterschiedliche, lokalspezifische Ziele verfolgt. Dennoch lässt sich ein übergeordnetes Ziel eindeutig identifizieren: Einwohner halten und/oder hinzu gewinnen. In erster Linie soll die Abwanderung in das Umland abgeschwächt werden. Diese Ziele werden unabhängig von Aspekten der Flächeninanspruchnahme formuliert und grundsätzlich „als gesetzt“ gesehen. Insbesondere in ostdeutschen Kommunen wird als weiteres wichtiges Ziel benannt, die Eigentumsquote zu erhöhen.

Die Mehrzahl der kommunalen Akteure geht von einem Zusammenhang zwischen Flächenpolitik und antizipierter Bevölkerungsentwicklung aus, auch wenn dieser kaum nachgehalten

wird. In Rhede und Sankt Augustin wird ein moderates Wachstum angestrebt, in Arnsberg, Fürstenwalde und Halle sollen Verluste gemindert werden und in Fürstenwalde und Hilden ist es ein Bestreben, die Einwohnerzahlen zu stabilisieren.

In der Hoffnung, Einwohnerzahlen über Wohnangebote beeinflussen zu können, sehen die Kommunen ihre zentrale Aufgabe in einer nachfrageorientierten Baulandbereitstellung: In Art und Maß der Flächenbereitstellung soll auf die Wohnwünsche der Einwohner reagiert werden. Argumentiert wird dabei häufig wie folgt: „Diejenigen, die bauen wollen, bauen auch – egal ob die Stadt das Angebot macht oder ein privater Investor (...) und dann lieber in unserer Stadt als woanders“. Und so liegt es häufig „im ureigensten Interesse der Stadt, Leuten, die bauen wollen, ein entsprechendes Angebot zu machen und sie so auch in der Stadt zu halten.“

Mit Blick auf die Konkurrenz zu den Umlandgemeinden rückt hier das Einfamilienhaus oftmals in den Mittelpunkt der Flächenpolitik (siehe Abb. 5). Diese Sicht der Dinge spiegelt sich auch in den Daten zur Wohnflächenentwicklung der Kommunen und zur Baufertigstellung von neuen Wohnungen (siehe Steckbriefe in Kapitel 2).

In dem Bestreben möglichst viele Bewohner zu halten bzw. zu gewinnen und an den Standort zu binden, soll ein breites Spektrum an Wohnmöglichkeiten angeboten werden. Es gilt, möglichst viele Zielgruppen zu bedienen und damit auch maximale Marktanteile abzuschöpfen. Das impliziert, dass den potenziellen Nachfragern je nach Interessen und Standortpräferenzen verschiedene Lagen (innen – außen, dicht – locker, ländlich – dörflich – städtisch) und Wohnformen (Ein- und Mehrfamilienhäuser, freistehende und Reihenhäuser) angeboten werden. Mit Blick auf die regionale Konkurrenz wird argumentiert, dass es ein Ziel ist, „dörfliche Lagen in Stadtnähe anzubieten, um Einwohner zu binden, die ansonsten in den unmittelbar benachbarten Kreis abwandern würden.“ Bei diesem Verständnis ist es naheliegend, dass auch Außenräume entwickelt werden.

Zusammenfassend kann gesagt werden, dass in den Kommunen der Innenentwicklung eine große Bedeutung beigemessen wird, diese Tatsache Außenentwicklung jedoch nicht ausschließt. Die jeweilige Bedarfs- bzw. nachfrageorientierung der kommunalen Entscheidungsträger gibt den grundlegenden Rahmen für den Umgang mit Flächen (Umfang und Lage) vor. Und soweit es dieser Rahmen ermöglicht, soll sparsam mit Flächen umgegangen werden – auch um die Attraktivität der Wohnstandorte nicht zu gefährden.



Abb. 5: Halle (Saale), Heide-Süd
Foto: PT

Bedarfs- und Qualitätsorientierung

Diese Form des Steuerungsverhaltens zeigt, dass die Neuausweisung von Wohnbauland im Außenbereich nicht grundsätzlich in Frage gestellt wird. Allerdings werden die Bedarfe nach Einschätzung zahlreicher Gesprächspartner inzwischen „realistischer“ eingeschätzt: „Der Trend geht weg vom rein expansiven, überdimensionierten Verhalten.“

Auch wenn die Bedarfe näher an der Realität bemessen werden als noch vor geraumer Zeit, so ist immer noch ein Rest „Wunschdenken“ vorhanden: Mancherorts werden die Bedarfe doch recht großzügig bemessen – beispielsweise wird bei Vorlage verschiedener Wohnbedarfs- und Bevölkerungskurven in der Regel die „optimistischere“ Variante zugrunde gelegt.

Die Bedarfe in einem größeren Umfang als benötigt einzuschätzen und nach außen zu kommunizieren kann dabei durchaus auch Strategie sein, wie uns berichtet wurde: Es geht um eine „Positionierung am Markt“. Die Stadt möchte sich gut vermarkten und nach außen verkünden: „Hier bei uns könnt ihr bauen!“

In diesem Zusammenhang wurde in verschiedenen Interviews betont, dass Flächenentwicklung nicht (mehr) rein quantitativ zu betrachten sei, sondern dass es „gleichzeitig immer auch um Qualitäten“ gehen müsse (siehe Abb. 6 und Abb. 7). Hier habe es in den letzten Jahren einen Bewusstseinswandel gegeben und demnach gäbe es auch nicht die (maßlose) „Expansion um jeden Preis“. Einige Akteure machen für ihre Kommune einen Richtungswechsel aus, von Quantität zu mehr Qualität. So sollen in Hilden nach dem Motto „besser, nicht größer“ städtebauliche Qualitäten in der Innenstadt aufrechterhalten und ausgebaut werden.

In der Mehrzahl der Fälle kommt es aber eher zu einer (teils selbst deklarierten) „Doppelstrategie“. In Arnsberg wird ganz bewusst eine „Kombination von Innen- und Außenbereichs-entwicklung“ angestrebt; attraktive Wohnprojekte in der Innenstadt und neue Flächen in verschiedenen Lagen sollen die Abwanderung in das Umland abschwächen. In den ostdeutschen Städten kommt als weiteres Ziel hinzu, den Leerstand durch Rückbau zu vermindern (siehe Abb. 8).



Abb. 6: Innenstadt Arnsberg Neheim
Foto: PT



Abb. 7: Fürstengalerie im Zentrum von Fürstenwalde
Foto: PT

Infrastruktur: ein wichtiger Attraktivitätsfaktor

Die infrastrukturellen Aufgaben sind lokalspezifisch ausgeprägt und in dem Sinne kaum verallgemeinerbar. Grundsätzlich wird die Entwicklung von „passgenauen“ (gut ausgelasteten, effizienten) Infrastrukturen angestrebt. Fragen der Siedlungsflächenentwicklung und der Infrastruktur werden vielerorts zusammen bedacht und größtenteils, so scheint es, werden die grundlegenden Interdependenzen zwischen Siedlungsflächenentwicklung und Infrastruktur berücksichtigt. Beispielsweise werden neue Wohnflächen in der Regel an bestehende „angedockt“, um die vorhandene soziale und technische Infrastruktur mitzunutzen.

Zahlreiche Gesprächspartner betonen, dass Umfang und Qualität des Infrastrukturangebotes wesentlich über die Attraktivität einer Stadt entscheiden. Von daher wird generell ein umfassendes Infrastrukturangebot vor Ort angestrebt. Das bedeutet auch, dass Rückbau und Schließungen (Schulen, Schwimmbäder) in Kommunen mit sinkenden Einwohnerzahlen oftmals hinausgezögert werden. Der Rückbau von Infrastruktur ist derzeit noch keine Standardaufgabe „schrumpfender“ Kommunen; zumindest nicht in Räumen, die noch nicht akut vom demographischen Wandel betroffen sind.

Teilweise wird sogar explizit eine „Erhaltungspolitik“ betrieben: Die Ausweisung neuer Wohngebiete an bestehenden Siedlungsbereichen soll bezwecken, dass vorhandene Einrichtungen (Schulen, Kindergärten) neuen Zulauf erfahren und stabilisiert werden können. Die tatsächlichen Effekte werden dabei in der Regel nicht geprüft. Auch die neu zu schaffenden und in Zukunft weiter zu betreibenden technischen Infrastrukturen sowie deren Folgekosten und Remanenzeffekte bleiben bei dieser Strategie meist unberücksichtigt. Zudem wird meist nicht nachvollzogen, woher die Menschen kommen, so dass offen bleibt, in welchem Ausmaß an anderer Stelle Leerstände und Nachfrageeinbrüche entstehen.



Abb. 8: Rückbau in Fürstenwalde
Foto: PT

Steuerungs- und Aufgabenverständnis: Innen- und Außensichten

Abschließend bleibt mit Blick auf das Steuerungs- und Aufgabenverständnis noch zu erwähnen, dass sich die Sicht einzelner Akteure auf den gleichen Tatbestand oder das gleiche Verhalten stark unterscheiden kann. Anhand zweier Fragen lässt sich dieser Tatbestand gut darlegen: Wo hört Innenentwicklung auf und fängt Außenentwicklung an? Und inwiefern wird das Steuerungsverhalten der öffentlichen Akteure als „nachhaltig“ eingeschätzt?

Die Begriffe „innen“ und „außen“ werden mit Blick auf die eigenen Wohnflächenentwicklungen seitens der öffentlichen Akteure weit gedehnt. Einige Interviewsituationen verdeutlichen, dass ein und das selbe Steuerungsverhalten unterschiedlich bezeichnet wird: Was für die kommunalen Vertreter eine „Arrondierung“ oder „Abrundung des Siedlungsrandes“ oder die „Vervollständigung von Dorflagen“ darstellt, wird von Außenstehenden eindeutig als „Außenentwicklung“ und „Siedlungsflächenexpansion“ bezeichnet.

Innen- und Außensicht unterscheiden sich auch hinsichtlich der Nachhaltigkeit des Steuerungsverhaltens öffentlicher Akteure. Das eigene Verhalten wurde von zahlreichen Gesprächspartnern als „grundsätzlich nachhaltig“ und „Flächen sparend“ eingeschätzt. Doch entgegen der eigenen Wahrnehmung der befragten Akteure, nur wenig Fläche neu zu beanspruchen, belegen die Zahlen die Schaffung von weiterem Baurecht in zahlreichen Räumen der Stadt. Ebenfalls hat der Anteil der Siedlungs- und Verkehrsflächen an der Gesamtfläche in allen Kommunen stetig zugenommen (siehe auch einzelne Steckbriefe in Kapitel 2):

- In Sankt Augustin ist der Anteil an Siedlungs- und Verkehrsflächen von 44% (1990) auf 51% (2005) gestiegen, zwischen 2000 und 2007 wurden rund 14 ha Wohnbauflächen entwickelt.
- In Arnsberg stieg der Anteil an Siedlungs- und Verkehrsfläche von 15% (1990) auf 18% (2005). Im FNP sind 118 ha Wohnbauflächenpotenziale dargestellt, davon sind 92 ha kurzfristig verfügbar.
- In Halle (Saale) ist der Anteil der Siedlungs- und Verkehrsfläche von 35% (1993) auf 45% (2004) gestiegen. In dem Zeitraum von 1995 bis 2005 wurden rund 500 ha Wohnbauflächen entwickelt, seit 2005 weitere 19 ha.
- In Rhede ist der Anteil an Siedlungs- und Verkehrsfläche entsprechend der ländlichen Struktur gering und stieg von 11% (1990) auf 13% (2005). Dabei ist aber auch die geringe Bevölkerungsdichte von 243 EW/qm (2006) zu berücksichtigen.

- In Hilden stieg der Anteil an Siedlungs- und Verkehrsflächen von 47% (1990) auf 56% (2005), wobei die Stadt mit 2175 EW/qm (2006) eine der höchsten Bevölkerungsdichten Deutschlands hat.

Es zeigt sich: Selbst- und Fremdwahrnehmung desselben Verhaltens können sich erheblich unterscheiden. Teilweise ist die positive Selbsteinschätzung im Bezug auf Nachhaltigkeit darauf zurückzuführen, dass selbige Akteure früher noch mehr Flächen in Anspruch genommen haben. Eine andere Erklärung liegt in der theoretisch möglichen Flächeninanspruchnahme: Man könnte theoretisch noch mehr Flächen in Anspruch nehmen... Da man diesen Schritt jedoch nicht geht, wird das eigene Verhalten als nachhaltig bezeichnet. So wird in einem Beispiel die Nachhaltigkeit auf eine Reduktion der Grundstücksgrößen von früher 1000qm auf heute 500qm zurückgeführt, ohne jedoch die Lage neuer Wohngebiete oder das Ausmaß der Flächeninanspruchnahme auf der Grünen Wiese insgesamt zu hinterfragen.

4.2 Motive und Orientierungen der Akteure

Ein zentrales Anliegen der Untersuchung ist es, das Steuerungsverhalten nachvollziehbar zu machen: Warum werden wo welche Flächen in Anspruch genommen? Zu diesem Zweck sind die Motive und Orientierungen zu erfassen, die sich hinter dem jeweiligen Verhalten und den einzelnen Entscheidungen verbergen. Für die angestrebte Etablierung des Tools LEANkom interessiert vor allem, welche Rolle Kosten- und Nutzen-Aspekte in der Planungspraxis spielen. Welches Kostenbewusstsein haben die Akteure? Inwiefern werden in der Flächenentwicklung ökonomische Kriterien zugrunde gelegt? Und welche weiteren nicht-monetären Aspekte schlagen sich im Steuerungsverhalten nieder? Auch wenn das Spektrum wie erwartet vielfältig ist, scheinen einige Aspekte handlungsleitend zu sein. Diese werden im Folgenden zusammengefasst und unterschieden nach der Bedeutung von nicht-monetären Aspekten (Kap. 4.2.1) und von Kosten- und Einnahmeaspekten in der Praxis (Kap. 4.2.2).

4.2.1 Bedeutung nicht-monetärer Aspekte

Im Überblick über die Modellkommunen zeigt sich, dass neben harten Sachargumenten (Eigentumsverhältnisse, Konformität mit Regeln etc.) und objektiven Standortfaktoren (Lage im Stadtgebiet) zahlreiche weiche Faktoren in die Entscheidungen zur Flächenentwicklung einfließen - beispielsweise der Leumund/Ruf der Beteiligten, der Einfluss der Öffentlichkeit oder der manchmal nur vermutete Nutzen einer Planung.

So können in einzelnen Fällen zum Beispiel die Verbundenheit zu einem bestimmten Ort, das Image oder ortseigene ‚Tabuzonen‘ ausschlaggebend sein. Und bisweilen sei die Standortwahl für Wohnflächenentwicklung oftmals auch eine „Bauchentscheidung“ der öffentlichen Akteure: Bestimmte Lagen sind lokal bekannt und beliebt oder sind es eben nicht. „Bei uns will man einfach nicht im Bahnhofsumfeld wohnen – auch wenn diese Fläche von außen betrachtet eine super Lage für ‚städtisches Wohnen‘ bietet.“

Vor diesem Hintergrund ist die lokalspezifische Aussicht auf Vermarktbarkeit (in Abhängigkeit von Lage, Umfeld, Image etc.) bedeutend und prägt Entscheidungen für bzw. gegen die Entwicklung einzelner Gebiete maßgeblich. Zum Beispiel: Nur in Einzelfällen werden Flächen im FNP für eine Bebauung zurückgenommen, so in Arnsberg und in Halle: „Flächen, die nicht gehen“ werden durch „marktfähige Flächen“ ersetzt. Zentrales Kriterium ist auch hier die Chance auf Vermarktung.

Im Folgenden wird ein kurzer Überblick über wesentliche nicht-monetäre Aspekte gegeben, die Entscheidungsprozesse zur Flächenentwicklung bestimmen.

Potenzielle Wohnwünsche erfüllen

Die Entscheidung, wo Flächen in welchem Umfang entwickelt werden, orientiert sich stark an der lokalen – erhofften oder tatsächlichen – Nachfrage. Handlungsleitend ist das Motiv, möglichst viele Wohnwünsche auf dem eigenen kommunalen Grund zu realisieren (siehe Kapitel 4.1). In den ostdeutschen Kommunen wird vor dem historischen Hintergrund politischer Gegebenheiten zudem die „Wahlfreiheit“ als wichtiges Kriterium herausgestellt.

In Räumen, in denen das „Einfamilienhaus im Grünen“ immer noch als favorisierte Wohnform angesehen wird, verbleiben Neubaugebiete im Fokus der Flächenpolitik (siehe Abb. 9). Zahlreiche öffentliche Akteure orientieren sich demnach an den lokalen und regionalen Mentalitäten und machen diese gleichwohl für die Siedlungsflächenentwicklung vor Ort mitverantwortlich. Ein Beispiel: Die mögliche Entwicklung einer Fläche in Bahnhofsnähe einer Kommune wäre aus externer, fachlicher Perspektive gut für neue innerstädtische Wohnformen geeignet. Die öffentlichen Vertreter wissen jedoch um die „Vorbehalte gegenüber dieser Lage“ in der lokalen Bevölkerung. Ein Imageproblem: „Es ist schon negativ, in die Nähe eines Bahnhofes zu ziehen, und dann nicht um das Haus herum laufen können – das ist dann die Katastrophe.“ So ist vor allem in ländlich geprägten Räumen das freistehende Einfamilienhaus nach ihrer Einschätzung die „einzig machbare Wohnform“ – wobei diese Präferenz als nur schwer veränderbar wahrgenommen wird. Und, so wird argumentiert: „Wenn man den Menschen das Einfamilienhaus im Grünen nicht austreiben kann, so wollen wir sie motivieren, ihr Haus hier und nicht im Umland zu bauen.“

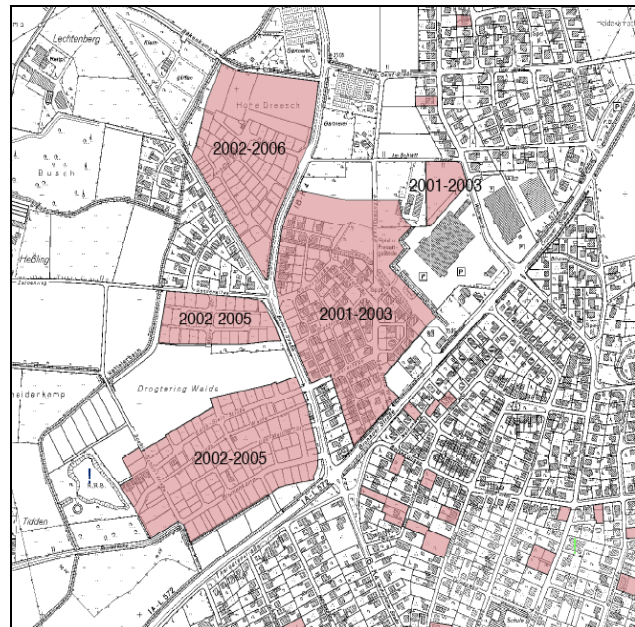


Abb. 9: Siedlungsflächenentwicklung in Rhede Nord
Quelle: Planersocietät



Abb. 10: Einfamilienhäuser in Rhede Nord
Foto: PT

Ausgeprägte Ortsteilorientierung

Bei polyzentralen Siedlungsstrukturen ist eine vermeintliche „Gerechtigkeit zwischen den Orts- bzw. Stadtteilen“ oftmals handlungsleitend (siehe Abb. 11). So wäre es nach Aussagen verschiedener Gesprächspartner politisch nicht vertretbar, einzelnen Ortsteilen keine Flächen zuzuweisen und sie damit „von der Entwicklung abzuschneiden.“ Hier wird ein Verständnis der Entscheidungsträger offenkundig, das (die Vorstellung von) „Entwicklung“ mit Flächenwachstum gleichsetzt. Zudem wird ersichtlich, dass es neben einem interkommunalen Wettbewerb eine innerörtliche Konkurrenz um Einwohner gibt. Dabei ist jeder Ortsbeirat bestrebt, „seinem“ Ortsteil weitere Siedlungsflächen anzubieten und die Wünsche seiner (partei)politischen Wählerschaft zu erfüllen.



Abb. 11: Polyzentrale Siedlungsstruktur in Arnberg

Quelle: Stadt Arnberg

Die Zugehörigkeit der Menschen zu einem bestimmten Orts- oder Stadtteil ist in einzelnen Kommunen stark ausgeprägt: Es gibt bestimmte räumlich definierbare Bereiche innerhalb derer (und nicht darüber hinaus) in der Regel umgezogen wird. Diesem Umzugsverhalten soll entsprochen werden. Oft schwingt hier die Vorstellung mit, dass Kinder und Enkelkinder der Bewohnerschaft in „ihrem Ortsteil“ ein Haus bauen. In Anbetracht sich wandelnder Lebensmodelle nimmt dieses Verhalten nach Aussagen einiger ortskundiger Interviewpartner jedoch stark ab und wird demnach politisch teils überbewertet.

Für Politik und Verwaltung ist es sehr wichtig, „die sehr funktionierenden Gemeinschaften“, die „in den Dörfern funktionierende Strukturen“, „das intakte Vereinsleben“ sowie die „einzelnen Identitäten der Dörfer“ zu erhalten – auch über das Instrument der Flächenausweisung in peripheren Lagen. Die Idee, den Dörfern „Perspektiven mit auf den Weg zu geben“ führt mancherorts zu überhöhten Wohnflächenpotenzialen mit der Begründung, dass es „politisch anders gar nicht durchsetzbar“ wäre. Es besteht die Gefahr, dass andere Ziele, wie die Stärkung ausgewählter, zentral gelegener Siedlungskerne, aufgeweicht werden.

Politisches Eigenleben

In mehreren Kommunen wird seitens der Verwaltung und der privaten Akteure auch von „politischer Willkür“ gesprochen: Die „Laune des Ausschusses“ entscheidet. Ein Politiker äußert selbst: Viele Entscheidungen werden „aus dem Bauch heraus getroffen. Und ein bisschen Bauch wird immer bleiben – auch wenn man mehr harte Fakten hat.“ Dabei wird dem eigenen Erfahrungsschatz eine große Bedeutung beigemessen. Vielfach wird auf das „Eigenleben“, „die eigene Dynamik“ politischer Entscheidungen („eine Hand wäscht die andere“) hingewiesen. Daran knüpft an, dass auch die Kommunikation mit der Politik für die Verwaltung „nicht immer kalkulierbar“ sei.

Ein Verwaltungsmitarbeiter beschreibt, wie so ein Prozedere in der Praxis aussieht: Zunächst werden die Entscheidungen getroffen und „die Begründung schreiben wir nachher“. Es bleibt zu prüfen, ob und wie ein Instrument wie LEAN hier durch das Aufzeigen harter Fakten Änderungen bewirken kann oder ob die Ergebnisse lediglich Bestandteil der „nachgeschobenen Begründungslyrik“ werden.

Ökologische Ansprüche und Gefahrenschutz

Ökologische Argumente schlagen sich dann nieder, wenn es sich um Landschafts- und Naturschutz- oder FFH-Gebiete handelt. In Flusslagen wirkt sich der Hochwasserschutz aus. Diese Aspekte sind formal geregelt und sind insbesondere in ländlich geprägten Regionen bedeutend. Des Weiteren spielt die „intakte Natur“ als Faktor, der Lebensqualität schafft bzw. die Nähe der Wohnlage zum Naturraum eine wichtige Rolle in der Flächenentwicklung.

Klimatische Veränderungen führen mancherorts zu Unsicherheiten. Das gilt beispielsweise für den Hochwasserschutz: In welchen Bereichen der Flüsse können noch Bauvorhaben realisiert werden? Welche Bereiche sollen unangetastet bleiben und welche Bereiche können den Menschen zugänglich gemacht werden? Hier gibt es noch viele offene Fragen. Die Debatte um den Klimawandel und die Hochwasserereignisse vergangener Jahre scheinen die Auseinandersetzungen mit zukünftigen Raumnutzungen zunehmend zu prägen.

4.2.2 Bedeutung von Kosten- und Einnahmeaspekten in der Praxis

Die Bedeutung von Kosten- und Nutzenaspekten in der Planungspraxis wird über die spätere Verwendung des Instruments LEANkom in der Praxis wesentlich mitentschieden. Vor diesem Hintergrund wurde gefragt, welche Rolle Kostenaspekte und erwartete Einnahmeeffekte bei der Flächenentwicklung in der derzeitigen Praxis spielen und welche Entscheidungsrelevanz ihnen zukommt. Dabei wurde explizit nach verschiedenen Bereichen gefragt: nach Siedlungs- und Infrastruktur sowie nach den verschiedenen Kosten- und Einnahmebereichen, Planungs-, Investitions- und Folgekosten, direkte und indirekte sowie kurz- und langfristige Kosten, Steuereinnahmen oder auch der Kostenwirksamkeit unterschiedlicher Formen der Siedlungsentwicklung. Der überwiegende Teil der Antworten fiel wenig präzise aus. Die Begriffe „Kosten“ und „Nutzen“ der Siedlungsentwicklung werden in den Kommunen sehr allgemein verstanden und verwendet. Es wurde kaum entsprechend der Fragestellungen ausdifferenziert. Es wurden keine konkreten Größen benannt, etwa zu Schlüsselzuweisungen, Kreisumlagen oder Einnahmen wie Steuern oder Kindergartenbeiträgen etc.

Das entspricht den Ergebnissen der Studie von ILS NRW/ Planersocietät Dortmund (2006): Auch dort wurde festgestellt, dass es erhebliche Unterschiede und Unklarheiten beim jeweils verwendeten Wirtschaftlichkeitsbegriff, beim Gegenstand und der Methodik von Kosten-Nutzen-Betrachtungen der Siedlungsentwicklung gibt. Ebenso wurden nahezu keine praxisrelevanten Ansätze zur Abschätzung von Nutzeneffekten identifiziert. Gleiches gilt für monetäre Bewertungsverfahren aus der Perspektive der gesamten Stadtentwicklung.

Wachsendes Kostenbewusstsein?

Zahlreiche Interviewpartner verweisen zwar mit Blick auf die kommunale Haushaltssituation auf ein insgesamt wachsendes Kostenbewusstsein, doch gibt es wenige Belege diesbezüglich. Die Aussagen bleiben sehr diffus. Nach Ansicht mehrerer Verwaltungsmitarbeiter wird das Kosten-Nutzen-Bewusstsein mit Einführung des „Neuen kommunalen Finanzmanagements“ (NKF) weiter steigen; das dauere aber noch „bis es bei den Akteuren wirklich angekommen“ sei.

Im Überblick über die Kommunen ist festzustellen, dass Kosten- und Nutzenaspekte keine herausragende Bedeutung einnehmen. Kostenaspekte werden

- a) mitgedacht,
- b) aber nicht oder nur kaum differenziert (i.d.R. geht es um die „üblichen Erschließungskosten“ und kaum darüber hinaus) und
- c) mit nachgeordneter Entscheidungsrelevanz versehen.

Es besteht ein Mix an Motiven und Interessen der öffentlichen Akteure, wobei die Kosten einen Aspekt neben anderen darstellen. Andere Motive (Nachfrage bedienen, der politische Wille, Konkurrenz zu Nachbarkommunen, „ihren Bürgern etwas bieten wollen“, Gerechtigkeit zwischen Ortsteilen etc.) sind durchaus von größerer Bedeutung für die Flächenpolitik.

Sich Qualitäten „etwas kosten lassen“

Es wird mehrfach betont, dass Flächenentwicklung heute nicht mehr rein quantitativ betrachtet werden kann, sondern im Zusammenhang mit einer qualitativen Stadt- und Siedlungsflächenentwicklungen gesehen werden muss (Aufwertungen von Brachflächen, Qualitäten im Innenbereich, Aufwertungsmaßnahmen, gute Infrastrukturausstattung etc.). Vor diesem Hintergrund ist die Höhe der Kosten auch nicht das ausschlaggebende Kriterium. Es kommt eher auf den Zweck an, für den Geld ausgegeben wird. Mit Blick auf die für die Kommune bedeutenden (insbesondere qualitativen) Entwicklungen wird deutlich gesagt: „Das wollen wir uns auch etwas kosten lassen.“

Eine derartige Betrachtung verlangt nach einer Unterscheidung von „Kosten“ und „Wert“: Was darf etwas kosten – zum Beispiel mit Blick auf den Haushalt? Und was ist den Entscheidungsträgern etwas wert bzw. welche Bereitschaft besteht, bestimmte Kosten zu tragen? Somit geht es nicht nur um die rein fiskalische Größe, sondern auch um den (Mehr)Wert – die Verbesserung des Images, die Anschubfunktion für weitere Entwicklungen, Innovationsgedanken eine Form zu geben, Identifikationspunkte zu setzen etc.

Es wird ein großes Augenmerk auf die lokalen Bodenpreise gelegt. In erster Linie sollen die Preise konkurrenzfähig zu den Nachbarkommunen sein. Einige Kommunen streben an, den Marktpreis bodenpolitisch zu beeinflussen: Eine eigene Angebotspolitik, die nicht auf Gewinne abzielt, soll attraktive Preise ermöglichen. Veräußerungserlöse von Wohnflächen spielen hier keine Rolle; „eine schwarze Null“ wird angestrebt. Es geht nicht darum, kurzfristig Gewinne zu erzielen, sondern langfristig Einnahmen über Steuern und Zuweisungen zu sichern.



Abb. 12: Neubau in Amsberg-Neheim
Foto: PT

Umsetzung kostendeckender Projekte

In den Modellkommunen wird beabsichtigt, eine möglichst „kostendeckende Entwicklung“ zu realisieren. Die Entwicklungskosten sollen auf die Eigentümer bzw. Erwerber umgelegt werden; wenn möglich, soll es zu einer vollständigen Refinanzierung kommen (entweder über die Verbrauchskosten oder über die Gestaltung des Ankaufspreises). In Rhede werden beispielsweise die investiven Kosten in den Baulandpreis einbezogen. Dabei wird der spätere Verkaufspreis politisch festgesetzt (derzeit 102,-- Euro / qm). Es besteht ein klarer Anreiz, die Kosten möglichst gering zu halten, damit der Verkaufspreis marktfähig bleibt.

Zu ähnlichen Ergebnissen gelangte eine Umfrage von ILS NRW/Planersocietät Dortmund (2006) zur Bedeutung von Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen in der kommunalen Planungspraxis. Danach hatten in den einbezogenen Kommunen Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen dann einen hohen Stellenwert, wenn Kommunen gemeindeeigene Grundstücke entwickeln und

vermarkten oder die Möglichkeit besteht, Kosten an Vorhaben- und Erschließungsträger weiterzugeben. Die Ermittlung von projektbezogenen Kosten stand auch hier klar im Vordergrund. Während die Planungs- und Investitionskosten für die kommunalen Akteure relevant sind, werden Folgekosten auf Projekt- oder gesamstädtischer Ebene kaum thematisiert. Sie werden in der Praxis nicht berücksichtigt und fließen nur selten in den öffentlichen Abwägungsprozess ein. Bemerkenswert häufig wurde geäußert, dass es grundsätzlich an dem Wille fehle, über das einzelne Vorhaben hinaus „ökonomisch“ zu denken und zu handeln.

Die Einnahmeseite wird in den Gesprächen meist nicht weiter konkretisiert. Ein Paradoxon zeichnet sich ab: Die kommunalen Akteure sind einerseits um jeden weiteren Einwohner bemüht, da sie auf Steuereinnahmen oder Pro-Kopf-Zuweisungen aus sind, andererseits wird nicht berechnet oder kalkuliert, welche Einnahmen pro Grundstück und Bebauungsdichte und -höhe bzw. Anzahl der Wohneinheiten realisiert werden können. Auch die tatsächlichen Einnahmen werden nicht systematisch nachgehalten.

Siedlungsdichte und Kosten

Der Zusammenhang von Siedlungsdichte und Kosten der Flächenentwicklung wird in verschiedenen Studien erörtert: eine Entdichtung der Netzstrukturen durch weitere Siedlungsflächenexpansion oder Bevölkerungsverluste in bestehenden Strukturen treibt die Gesamtkosten in die Höhe. Auch die Kostenremanenzen technischer und sozialer Infrastrukturen schlagen sich besonders in wenig dichten Siedlungen nieder (siehe Gutsche 2005, Siedentop 2005).

Somit ist davon auszugehen, dass verdichtetes Bauen aus Kostengründen für die Stadt sinnvoll wäre. In ländlich geprägten Gebieten und Städten, die durch Bevölkerungsverluste gekennzeichnet sind, werden verdichtete Bauweisen kaum angeboten mit der Begründung, dass die Nachfrage fehle. In Halle wurden auf Anfrage von Bauträgern B-Pläne geändert und der Geschosswohnungsbau zugunsten von Einfamilienhäusern reduziert.

Einzelne Politiker sprechen sich dafür aus, vermehrt größere Einzelgrundstücke auf den Markt zu bringen (bis zu 1000 qm), um auf diesem Wege finanzstarke Einwohner an die Stadt zu binden und „deren Steuern abschöpfen“ zu können. Das Argument, auf gleicher Fläche ggf. mehr Steuerzahler an die Stadt binden zu können, wird dabei nicht bedacht. Einzelne Akteure lehnen verdichtetes Bauen und Wohnen auch aus gestalterischen und ästhetischen Motiven ab. Dichte und Kosten werden seitens der kommunalen Akteure in der Regel nicht im Zusammenhang betrachtet.

Stadtum- und Rückbau: eine Kostenfrage – aber für wen?

In der allgemeinen Debatte um Stadtumbau geht es in erster Linie um Kostenfragen: Wer zahlt den Umbau und Rückbau nicht mehr benötigter Gebäude, Einrichtungen und Strukturen?



Abb. 13: Rückbau in Halle (Saale)
Foto: PT

Im Wohnungssektor werden die Entscheidungen zu Lage, Umfang, Zeitpunkt und Ausmaß der Rückbauvorhaben maßgeblich durch die Wohnungsunternehmen getroffen. Ausschlaggebend sind allein betriebswirtschaftliche Motive. Die Wirtschaftlichkeit einzelner Objekte entscheidet. Daneben ist es auch von Belang, ob der Kernbestand eines Marktteilnehmers in einem „Rückbaubereich“ liegt. Trifft das zu, wird dort nur punktueller Rückbau stattfinden können, da dieser Eigentümer ansonsten nicht weiter am Markt bestehen könnte. Daneben hängt es von der möglichen Altschuldenentlastung im Rahmen des Programms „Stadtumbau Ost“ ab, ob Unternehmen Teile ihrer Bestände im Rahmen dieser Förderung rückbauen: Es reißen nur die Unternehmen Bestände ab, die eine Option haben, im Rahmen des Rückbaus von Altschulden entlastet zu werden. Dieser Status ist wiederum von der betriebswirtschaftlichen Situation abhängig (cash-flow).

Hier wird deutlich: Eine Vielzahl unternehmerischer Aspekte ist von zentraler Bedeutung – erst dann werden in der Regel städtebauliche und flächenwirtschaftliche Aspekte der Kommunen mit einbezogen.

Kommunale Ansprüche wie ein „Rückbau von außen nach innen“ werden nur nachgeordnet berücksichtigt. Doch auch wenn hier kommunale Belange zum Teil auf der Strecke bleiben, so sind sich die befragten privaten und öffentlichen Akteure in den „Stadtumbaustädten“ einig: Oberste Priorität ist die wirtschaftliche Vernunft und das Überleben der Wohnungs- und Versorgungsunternehmen. Dies ist nicht zuletzt auch ein Anliegen öffentlicher Akteure, sind sie doch oftmals an den Unternehmen beteiligt.

Zunehmend werden auch Infrastrukturkosten im Rahmen des Rückbaus berücksichtigt. Dabei sind in Halle-Neustadt die Kosten von Abwasser, Fernwärme und Gasversorgung und weniger der Verkehrsinfrastruktur relevant. Folgeschwer sind in Halle zudem die Kosten sozialer Infrastruktur. Viele Einrichtungen wurden bereits geschlossen (Kinderbetreuung, Schulen, Schwimmbäder etc.). Bei Fragen der Nachnutzung auf Rückbauflächen oder im Bestand sind die Kosten ausschlaggebend: Kostspielige Nachnutzungen werden nicht realisiert. Während die Stadt darauf bedacht ist, beispielsweise die laufenden Kosten für Grünpflege gering zu halten, orientieren sich die Wohnungsunternehmen an den Abschreibungsmöglichkeiten rückgebauter Flächen (siehe Abb. 14 und 15).

Es zeichnet sich ab, dass Kosten eine ambivalente Bedeutung im Bewusstsein der öffentlichen Akteure einnehmen: Während die weiteren Folgekosten der Wohnflächenerweiterungen oftmals unberücksichtigt bleiben, werden Fragen zur Nachnutzung einer frei gewordenen Fläche mit Verweis auf entstehende Kosten häufig als „nicht machbar“ dargestellt.



Abb. 14: Brachfläche nach Abriss in Halle (Saale)
Foto: PT



Abb. 15: Begrünte Abrissfläche in Halle (Saale)
Foto: PT

5 Bedeutungen und Auswirkungen von übergeordneten und lokalspezifischen Rahmenbedingungen

Die Untersuchungen in den sechs Modellkommunen zeigen, dass sich Planung in den einzelnen Städten in hohem Maße unterscheidet. Zum Teil sind diese Unterschiede auf übergeordnete Rahmenbedingungen (Kap. 5.1) und deren lokalspezifischen Ausprägungen sowie ortspezifische Aspekte (Kap. 5.2) zurückzuführen. An dieser Stelle können nicht alle lokalspezifischen Aspekte dargestellt werden; es soll jedoch ein Überblick über die Aspekte gegeben werden, die maßgeblich für die Ausgestaltung der Planungs- und Entscheidungsprozesse sind.

5.1 Bedeutende übergeordnete Rahmenbedingungen

Wirtschaftliche und demographische Faktoren sind Rahmen setzend für die jeweilige Siedlungsflächenentwicklung vor Ort.

Wirtschaftskraft und Arbeitsmarkt

In allen Modellkommunen werden Wirtschaftskraft und Arbeitsplatzsituation als „absolut bestimmender Faktor“ oder „das A und O“ angesehen. Baulich-räumliche Anliegen einer Kommune werden diesen Aspekten oftmals nachgeordnet.

In einzelnen Kommunen haben mit steigender Arbeitslosigkeit, sinkender Einkommenshöhe oder zunehmender wirtschaftlicher Unsicherheit nicht nur die Zahlen der Abwanderungen zugenommen; diese Faktoren bremsen auch die Eigentumsbildung und Bautätigkeit privater Haushalte. Für Bauwillige steigt der Druck, günstiges Bauland zu finden. Die Städte sehen sich veranlasst im Rahmen ihrer Bodenpolitik und ggf. durch eigene Marktaktivitäten dazu beizutragen, dass die Bodenpreise vor Ort „marktfähig“ bleiben – wiederum in der Motivation weitere Abwanderung zu vermeiden und bestenfalls Zuzüge zu befördern.

Sinkende Haushalts-Netto-Einkünfte wie in Fürstenwalde erhöhen die Nachfrage nach Wohnungen niedrigerer Preissegmente. Zunehmende Altersarmut wird in den ostdeutschen Städten als ein zentrales Thema der Zukunft betrachtet: Vor allem für die Bevölkerungsteile, die mit „der Wende“ aus dem Arbeitsmarkt heraus gefallen sind, müssen zukünftig vermehrt kleine und günstige Wohnungen bereitgestellt werden. Derzeit sind diesbezüglich jedoch noch keine Steuerungsmaßnahmen auszumachen.

Demographischer Wandel

Neben wirtschaftlichen sind demographische Entwicklungen bedeutend, wobei sich hier die Auswirkungen wie auch der Stellenwert von Ort zu Ort stark unterscheiden (siehe Abb. 16).

Zu den Folgen lässt sich in Kürze resümieren, dass in Stadtbereichen mit homogenen Gebäude- und/oder Altersstrukturen lokal konzentrierte Leerstände vorhanden sind (wie aktuell in Fürstenwalde und Halle „in der Platte“ und einzelnen innerstädtischen Altbaugebieten) oder absehbar (wie in Arnsberg in den 50er- und 60er-Jahre-Siedlungen). Keine der von Leerstand betroffenen Kommunen verzichtet auf die Neuinanspruchnahme von Flächen. Allerdings gehen verschiedene Gesprächspartner davon aus, dass der demographische Wandel zumindest eine Abkehr von „extrem dimensionierten Vorhaben“ oder „überambitionierten Flächenausweisungen“ sowie „unrealistischem Optimismus“ bewirkt. Ein Paradigmenwechsel sei allerdings nicht auszumachen, da dabei keine grundsätzlichen Steuerungsmuster geändert würden. Siedlungsflächenwachstum wird nicht im Grundsatz in Frage gestellt: „Etwas weniger“ oder „etwas langsamer“ soll es gehen - allerdings unter Beibehaltung teils erheblicher Siedlungsflächenpotenziale für die Zukunft – nach dem Motto „so viel mitnehmen, wie man kriegen kann“.

Die demographischen Rahmenbedingungen führen in den meisten Städten zu einem ausgeprägten interkommunalen und regionalen Wettbewerb um Einwohner. Dabei wirkt sich auch das Steuerungsverhalten der Nachbarkommunen auf die eigene Flächenpolitik aus: Wird dort neues Bauland zur Verfügung gestellt, ziehen die meisten Kommunen nach. Vor allem in Halle und Arnsberg wird die Abwanderung der Bevölkerung in das Umland beklagt – die Ausweisung weiterer Siedlungsflächen ist die Reaktion. Interkommunale Kooperationen im Bereich der Wohnflächenentwicklung gibt es in den Modellkommunen nicht.

Werden die Facetten „Alterung“ und „Bevölkerungsabnahme“ des demographischen Wandels betrachtet, so fällt auf, dass die Akteure der Westkommunen vermehrt das Thema „Alterung“ (Wohnen für Alte, barrierefreies Wohnen, Mehrgenerationenhäuser, altersgerechtes Umfeld etc.) gegenüber der „Bevölkerungsabnahme“ thematisieren. Dieses scheint für die befragten privaten und kommunalen Akteure für die eigenen Vorhaben eine höhere Relevanz zu haben. Mit dem Thema verbindet sich, einen neuen Markt zu erschließen und Marktanteile zu sichern. In den Ostkommunen hingegen ist der Bevölkerungsrückgang das dominierende Thema. Der jeweilige Problemdruck entscheidet über den Stellenwert des Themas und die damit einhergehende Steuerungsrelevanz in der Kommune, insbesondere in der Kommunalpolitik.

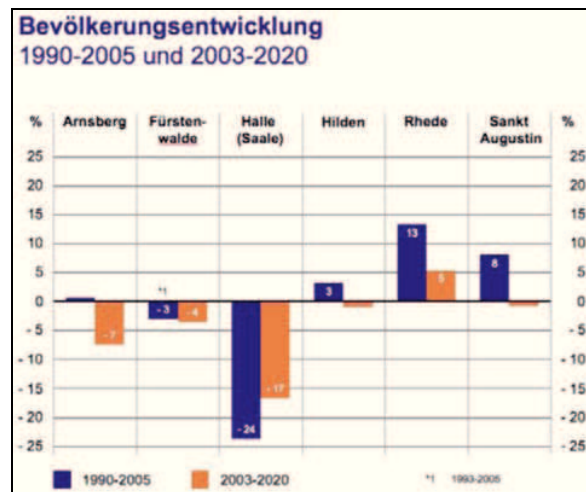


Abb. 16: Bevölkerungsentwicklung in den Modellkommunen
Quelle: Bertelsmann Stiftung, LDS BB, LDS NRW, StaLa SA
Darstellung: ILS NRW

Förderungen durch Bund und Länder

Auf die Frage nach maßgeblichen Rahmenbedingungen wurde vielfach auf die Bedeutung von Bundes- und Landes-Förderprogrammen für die kommunale Siedlungsflächenentwicklung hingewiesen. Insbesondere Kommunen, die von demographischen und strukturellen Umbrüchen stark betroffen sind, nutzen die Programme „Stadtumbau Ost“, „Stadtumbau West“, „Soziale Stadt“ sowie landesspezifische Förderungen und können ohne diese nach eigenen Aussagen kaum noch tätig werden. Kommunale Steuerungstätigkeiten werden zum Teil auf förderfähige Gebiete ausgerichtet.

Folgende Steuerungswirkungen von Bund und Ländern sind im Überblick zu benennen:

- Der Wegfall der Eigenheimzulage hat mancherorts zu einem spürbaren Nachfragerückgang im Segment der Einfamilienhäuser geführt.
- In Ostdeutschland beeinflusst das Altschuldenhilfegesetz enorm den Rückbau, da sich nur die Unternehmen am Rückbau beteiligen, die Altschuldenhilfefähig sind.
- Kommunale Vertreter aus NRW geben an, dass die Förderbeschränkung auf Bauvorhaben mit Grundstücken < 400qm die Grundstücksgrößen deutlich verringert haben.
- In Brandenburg besteht eine Lenkungswirkung durch das Programm „Wohneigentum in Innenstädten“. So hat die Stadt Fürstenwalde ein „Vorranggebiet Wohnen Innenstadt“ festgelegt, in dem Bau, Erwerb, Sanierung und Modernisierung von Wohneigentum gefördert werden.

Am Rande: Im (REFINA-)Sinne einer sparsamen Siedlungsflächenentwicklung wäre es aufgrund der beschriebenen Steuerungswirkung von Bundes- und Landesinitiativen wünschenswert, Kosten-Nutzen-Analysen in der Flächenentwicklung als Förderbedingung der Bundes- oder Landesprogramme (bspw. im Stadtumbau) mit aufzunehmen.

5.2 Auswirkungen lokaler Rahmenbedingungen

Lokalspezifische Faktoren wirken sich in den betrachteten Kommunen stark aus – auf Problem- und Aufgabenverständnis, Ziele und Arbeitsformen. Es wurde eine Bandbreite an Aspekten benannt, von denen sich folgende als wesentlich identifizieren ließen: die räumliche Ausgangslage vor Ort, die finanziellen Möglichkeiten der Kommune sowie die lokalen und regionalen Mentalitäten.

Flächenpotenziale: Naturraum versus Siedlungsbereiche

Der Naturraum setzt einen grundlegenden Rahmen für die Siedlungsflächenentwicklung. Beispielsweise verfügt die Stadt Arnsberg zwar über viel Fläche, jedoch ist die Inanspruchnahme aufgrund topographischer Bedingungen, umfangreicher FFH-Gebiete, Auflagen des Hochwasser- und des Naturschutzes etc. schwierig. In Rhede hingegen sind die umfassenden Flächenpotenziale mit wenig Aufwand verfügbar. Und somit scheint auch kein Handlungsdruck gegeben zu sein, Flächen zu sparen. Dementsprechend großzügig wird mit Siedlungsflächen umgegangen. Indessen ist in Hilden die Siedlungsflächenknappheit sowie die damit einhergehende Konkurrenz zwischen Freiraum-, Wohn- und Gewerbenutzungen ausschlaggebend für einen sparsamen Umgang mit der Fläche – und maßgeblicher als die Kosten der Siedlungsflächenentwicklung.

Im Überblick über die Modellkommunen wird erkennbar, dass die Flächenverfügbarkeit den Umgang mit Siedlungsflächen grundlegend beeinflusst. Entscheidend sind hier Einschränkungen durch den Naturraum, der Umfang der Potenzialflächen sowie deren Erschließbarkeit.

Kommunale Haushaltslage

Die Situation des kommunalen Haushaltes wirkt sich wesentlich auf Fragen der Siedlungsflächenentwicklung aus (siehe Abb. 17). Einige Kommunen sind stark auf Förderprogramme angewiesen, können zum Teil jedoch kaum die Ko-Finanzierung von einem Drittel der Mittel aufbringen. Wieder und wieder wird in den Gesprächen beklagt, dass das Geld fehle, um als Kommune in der Siedlungsflächenentwicklung vermehrt aktiv werden zu können, beispielsweise durch (Zwischen-)Erwerb von Flächen, Qualitätssicherung im Bestand oder der Begleitung anderer Akteure bei ihren raumwirksamen Aktivitäten (initiierten, aktivieren

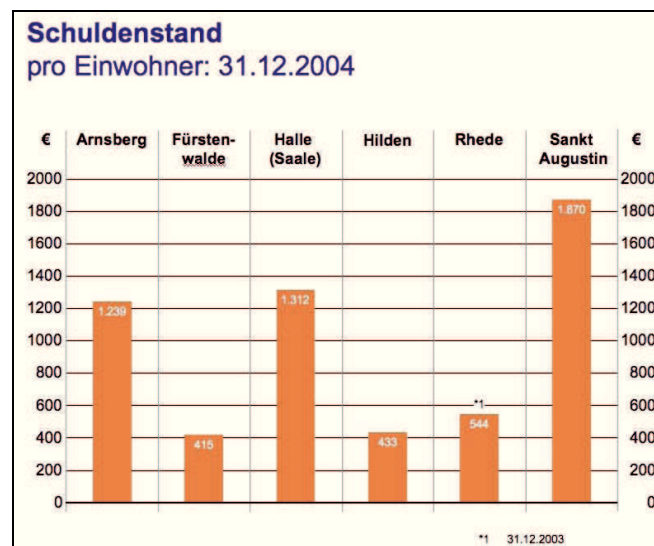


Abb. 17: Schuldenstand in den Modellkommunen
Quelle: Deutscher Städtetag, Stadt Rhede
Darstellung: ILS NRW

moderieren). So ist zu hören, „wir können nicht mehr viel machen...“, wobei vor allem die unzureichenden Steuereinnahmen beklagt werden (siehe Abb. 18). In vielen Fällen werden die Handlungsspielräume der öffentlichen Akteure durch Haushaltssicherungskonzepte eingeschränkt; teilweise werden Aktivitäten auf ein Mindestmaß heruntergefahren, teilweise werden Aufgaben ausgelagert und etwa auf kommunale Eigenbetriebe übertragen. In letztgenanntem Falle entstehen zwar neue Handlungsspielräume, allerdings wird die Notwendigkeit, Kosten einzusparen umgegangen, indem ihr mit Problemverlagerung begegnet wird.

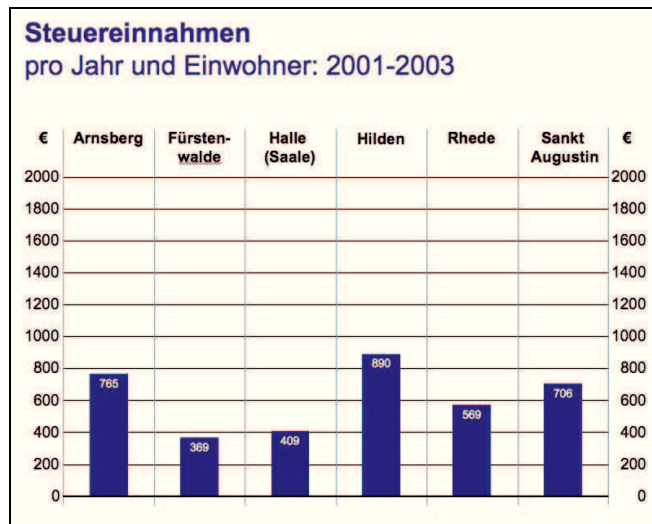


Abb. 18: Steuereinnahmen in den Modellkommunen

Quelle: Deutscher Städtetag

Darstellung: ILS NRW

Lokale und regionale Mentalitäten

Wesentlich sind in den Kommunen die jeweiligen lokalen und regionalen Mentalitäten. Die Interviewpartner beschreiben sie als schwer veränderbar. Präferenzen bei den Wohnformen wirken sich auf Wohnflächenentwicklung und Wohnungsmarkt aus und werden seitens der planenden Verwaltung zur Kenntnis genommen und berücksichtigt: „Bei uns will man...“, „Hier in der Region wohnt man...“ Insbesondere in ländlich geprägten Räumen (Rhede, Arnsberg, Fürstenwalde) besteht unverändert der Wunsch nach einem „...Einfamilienhaus zum drum herum gehen...“. Die Interviewpartner bezeichnen es zum Teil sogar „als einzig machbare Wohnform“ und dementsprechend wird die Baulandpolitik ausgerichtet. Auch Engagement und Befindlichkeiten der Bevölkerung unterscheiden sich von Ort zu Ort; in einigen Fällen werden darüber hinaus ortsteilspezifische Mentalitäten ausgemacht, die in der Ausgestaltung der Planungsprozesse zu berücksichtigen sind. So gibt es Stadtbereiche in denen die Bevölkerung aufgeschlossen oder eben weniger aufgeschlossen ist und entsprechend stellt sich die Verwaltung in der Ausgestaltung ihrer Vorhaben und Verfahren auf diese Umstände ein.

Auch die Planung selbst wird durch lokalspezifische Eigenheiten gekennzeichnet. Mit Blick auf die Ausgestaltung von Planungsprozessen und des jeweiligen Instrumenten-Mixes wird häufig argumentiert, dass man sich für dieses oder jenes Verfahren entscheide, weil man da bereits Erfahrungen habe und von daher „immer“ so handle. Gleiches trifft auf die grundlegende Offenheit gegenüber informellen Instrumenten und speziell die Einbeziehung der Bevölkerung (über das formal vorgeschriebene Maß hinaus) zu.

6 Zwei Fallbeispiele zum Thema

Die bisherigen Ausführungen basieren auf den Untersuchungen der Planungs- und Entscheidungsprozesse in den sechs Modellkommunen, auf Grundlage von Experteninterviews und einer Materialauswertung (s. Literaturverzeichnis). Die daraus resultierenden Erkenntnisse sollen um zwei Fallbeispiele ergänzt werden. Das zentrale Anliegen ist, in zwei Fällen genauer darstellen zu können, wie Prozesse vor Ort ablaufen (wer ist wann wie und zu welchen Inhalten beteiligt?), um dann erste Überlegungen zu den Fragen anschließen zu können: Wo und wie hätte LEANkom hier ggf. eingesetzt werden können? Was könnte ein möglicher Ertrag sein?

Die Beispiele zeigen exemplarisch zwei zentrale Aufgaben in der Siedlungsflächenentwicklung: die Entwicklung eines Neubaugebietes (Fürstenwalde/Spree) und der Rückbau in einem wesentlich durch Plattenbauten geprägten Stadtquartier (Halle/Saale).

6.1 Fallbeispiel Kastanienweg

Anhand des Wohngebietes „Kastanienweg“ in Fürstenwalde/Spree soll exemplarisch der Prozess der Neuentwicklung eines Einfamilienhausgebiets „auf der grünen Wiese“ betrachtet werden (s. Abb. 19).

Verfahrensablauf

Das Gebiet Kastanienweg (12,7ha) befindet sich im Südwesten der Stadt Fürstenwalde/Spree. Obwohl es unmittelbar an der Stadtgrenze liegt, ist es gut an das Verkehrsnetz der Stadt angebunden.

Zu Beginn der 1990er Jahre wird in Fürstenwalde – wie in vielen Städten in den neuen Bundesländern – ein erheblicher Nachholbedarf nach der Wohnform Einfamilienhaus festgestellt. Um eine Abwanderung der Bevölkerung in die Nachbargemeinden zu vermeiden, soll auf dem Gebiet des Kastanienwegs eine entsprechende Wohnbebauung entwickelt werden. Die Fläche ist bereits im Entwurf zum Flächennutzungsplan 1991 als Wohnenerweiterungsgebiet dargestellt. Da der FNP noch nicht rechtskräftig ist, beschließt die Stadtverordnetenversammlung im September 1991 die Aufstellung eines B-Plans auf Grundlage des § 33 (4) BauGB, der eine Bebauungsplanaufstellung auch ohne rechtsgültigen F-Plan ermöglicht. Im Zusammenwirken mit einem Investor werden Wohnungen im Mehrgeschossbau geplant, die als sozialer Wohnungsbau realisiert werden sollen sowie eine Kindertagesstätte und Flächen für den Gemeinbedarf. Im Jahr 1993 entscheidet sich die Stadtverordnetenversammlung gegen die Nutzung der Fläche für sozialen Wohnungsbau: Eine Untersuchung hatte ergeben, dass „die notwendige Verdichtung der Bebauung für rentablen Sozialwohnungsbau städtebaulich nicht vertretbar ist und eine der Umgebung angemessene Bebauungsdichte nicht als sozialer Wohnungsbau gebaut werden kann.“ (Protokoll der öffentlichen Sitzung der Stadtverordnetenversammlung der Stadt Fürstenwalde/Spree vom 02.11.1993).



Abb. 19: Fallbeispiel – Lage im Stadtgebiet
Quelle: eigene Darstellung

Kastanienweg

Stadt Fürstenwalde / Spree

Landkreis Oder-Spree

Land Brandenburg

Fläche: 12,7ha

Situation vor baulicher Inanspruchnahme

Nutzung: Ackerfläche

Eigentümer: Treuhandanstalt

Nach baulicher Inanspruchnahme

Nutzung: Wohngebiet mit Einfamilienhausbebauung
(Einzelhäuser, Reihenhäuser, Doppelhäuser)

Darst. im FNP-Entwurf: Wohnweiterungsgebiet

Festsetzungen im B-Plan

Nutzung: WA

GRZ: 0,4

Geschossigkeit: I+D bzw. II+D

Eigentümer: Bodengesellschaft Fürstenwalde mbH

Anzahl WE: 204 WE

Gebäudetypen: 55% Einzelhäuser (1-geschossig + Dach)
20% Reihenhäuser (2-geschossig + Dach)
25% Doppelhäuser (1-geschossig + Dach)

Grundstücksgrößen: Einzelhäuser: 500 – 750qm
Reihenhäuser: 225 – 530qm
Doppelhäuser: 375 – 540qm

Instrumente: - BauGB § 33 (4): ermöglicht Aufstellung eines B-Plans ohne rechtskräftigen FNP
- § 2 BauGB-MaßnahmenG (Behebung eines dringenden Wohnbedarfs)
- Städtebauliche Verträge gem. BauGB § 124 zwischen Stadt Fürstenwalde und der Bodengesellschaft Fürstenwalde mbH

Beteiligte Akteure: - Stadt Fürstenwalde
- Treuhandanstalt
- Investor (zu Beginn des Verfahrens)
- Bodengesellschaft Fürstenwalde mbH
- BEST Plan Planungsbüro



Chronologie:

09/1991

Stadtverordnetenversammlung beschließt Ankauf des Gebietes von der Treuhandanstalt, die Aufstellung eines B-Plans sowie die vorzeitige Bürgerbeteiligung und die Beteiligung der Träger öffentlicher Belange.

11/1993

Stadtverordnetenversammlung beschließt, am Standort Kastanienweg keinen sozialen Wohnungsbau zu realisieren, stattdessen soll das Bauland vorrangig den Bewohnern der Stadt und insbesondere sozial Schwächeren zur Verfügung gestellt werden.

04/1994

Stadtverordnetenversammlung nimmt zwei Bebauungsvarianten zur Kenntnis (unterschiedliche Bebauungsdichte).

10/1994

Stadtverordnetenversammlung beschließt, die dichtere städtebauliche Variante als Grundlage für den Bebauungsplan heranzuziehen.

02/1995

Stadtverordnetenversammlung beschließt den Bebauungsplan Nr. 09 Wohngebiet Kastanienweg als Satzung.

Quellen:

Protokolle der Stadtverordnetenversammlung,
B-Plan Nr. 09 der Stadt Fürstenwalde
(weitere Angaben siehe Literaturverzeichnis)

Die neue Planung sieht vor, „...zur Lösung des Wohnungsproblems in der Stadt und zur Deckung des großen Bedarfs Wohnbebauung in Form von 1-Familien-, Doppel- und Reihenhäusern [zu entwickeln]. Die Realisierung [kann] über einen verbindlichen Bauleitplan erfolgen. Dieser kann zeitlich zügig nach den Kriterien des Wohnbaurleichterungsgesetzes aufgestellt werden, da er der Behebung eines dringenden Wohnbedarfs dient. Die Stadt könnte als Planer, Entwickler und Vermarkter auftreten.“ (Protokoll der öffentlichen Sitzung der Stadtverordnetenversammlung der Stadt Fürstenwalde/Spree vom 02.11.1993). Die Grundstücke sollen zu möglichst niedrigen Baulandpreisen nach sozialen Gesichtspunkten vergeben werden.



Abb. 20: Städtebauliche Variante 1
Quelle: Stadt Fürstenwalde

Mit der Aufstellung des Bebauungsplans wird ein privates Planungsbüro beauftragt. Ankauf, Entwicklung und Vermarktung führt das städtische Tochterunternehmen Bodengesellschaft Fürstenwalde mbH durch. Die Baulandentwicklung soll für die öffentlichen Haushalte kostenneutral erfolgen: durch den Verzicht auf Planungsgewinne können kostengünstige Baulandpreise realisiert werden (ca. 100 DM / qm); die Kosten der Erschließung werden durch das „Landesprogramm zur Förderung der Planung und Erschließung neuer Wohngebiete“ teilweise übernommen.

Um den konkreten Bedarf ermitteln zu können, werden Bauwillige aufgefordert, ihren Eigentumswunsch in Fläche und Bauform bei der Stadt anzumelden. Auf dieser Grundlage werden zwei städtebauliche Varianten entwickelt:

- Variante 1 mit 204 WE und ca. 4 Mio. DM Erschließungskosten,
- Variante 2 mit 198 WE und ca. 3,8 Mio. DM Erschließungskosten.

Im Oktober 1994 entscheidet sich die Stadtverordnetenversammlung für Variante 1, da so eine höhere Ausnutzung des Geländes möglich scheint und ein geringerer Bodenpreis erwartet wird. Im Februar 1995 wird der Bebauungsplan von der Stadtverordnetenversammlung als Satzung beschlossen. Anhand der Unterlagen der politischen Gremien kann nicht nachvollzogen werden, wie die Prozesse der Entscheidungsfindung (im Sinne des Austausches und der Gegenüberstellung von Argumenten) abliefen.

Die Nachfrage nach Bauland ist sehr hoch; die Baugrundstücke sind innerhalb von kurzer Zeit verkauft und bebaut. Die geplanten Einrichtungen für den Gemeinbedarf (Kindertagesstätte) sind bislang nicht realisiert worden.

Folgerungen zu einem möglichen Einsatz von LEANkom

Die Entwicklung des Baugebiets Kastanienweg erfolgte relativ zügig und reibungslos (z.B. keine Änderungen aufgrund der Öffentlichkeitsbeteiligung). Bei der Entwicklung des Wohngebiets Kastanienweg haben Fragen von Kosten und Nutzen im Entscheidungsprozess eine

wichtige Rolle gespielt. *Nutzen* wird hier nicht in einem direkt monetären Sinne verstanden, sondern allgemein: Die Wohnwünsche der Bevölkerung der Stadt werden realisiert, um so Abwanderung und Bevölkerungsverluste zu vermeiden. Hier wird ein allgemeiner Nutzen für die Stadt vermutet.

Fragen der *Kosten* nehmen dagegen einen höheren Stellenwert ein: Die Baulandentwicklung soll für die öffentlichen Haushalte kostenneutral erfolgen. Dabei werden jedoch lediglich die direkten, investiven Kosten betrachtet; langfristige Folgekosten werden dagegen nicht berücksichtigt. Dies wäre zum Beispiel ein möglicher Einsatzbereich von LEANkom (als Kalkulationshilfe). Mit der Hilfe des Tools ließen sich die Bruttokosten der Entwicklung zum Beispiel in folgenden Bereichen abschätzen:

- Verkehr (innere und äußere Erschließung),
- Abwasser (innere und äußere Erschließung),
- Grün- und Ausgleichsflächen,
- Flächenvorbereitung,
- ÖPNV,
- Soziale Einrichtungen: Kindergarten, Grundschulen etc.

Den Herstellungs- und laufenden Kosten ließen sich Refinanzierungsmöglichkeiten und Einnahmeeffekte gegenübergestellt (z.B. Grundsteuer, Einkommenssteuer, Schlüsselzuweisungen). Allerdings muss offen bleiben, ob bei Einsatz einer Entscheidungshilfe wie LEANkom die Prozessergebnisse im vorliegenden Fall anders ausgesehen hätten.

6.2 Fallbeispiel Silberhöhe

In der Großwohnsiedlung Silberhöhe in Halle (Saale) wird seit der Wende umfassend Stadtumbau betrieben. An diesem Fallbeispiel soll exemplarisch der Verlauf des Stadtumbaus, insbesondere des -rückbaus, nachvollzogen werden, um anschließend Einsatzmöglichkeiten für LEANkom sichtbar zu machen.

Ausgangslage

Der Stadtteil Silberhöhe befindet sich im Süden der Stadt Halle (Saale); am Rande des Siedlungskörpers. In den Jahren 1979 bis 1989 werden rund 15.000 Wohneinheiten in 5- bis 11-geschossigen ‚Plattenbauten‘ sowie in bis zu 22-geschossigen Punkthochhäusern errichtet. In der jüngsten und zweitgrößten Wohnsiedlung der Stadt leben 1989 rund 40.000 Einwohner. Aufgrund der großen Entfernung sowie der ungünstigen Verkehrsverbindungen zum Zentrum entwickelte sich Silberhöhe zu einem relativ eigenständigen Stadtteil. In den 1990er-Jahren werden viele Wohngebäude saniert. Unabhängig davon sinkt die Bevölkerungszahl aufgrund massiver Fortzüge bis 2005 um 60% auf rund 15.600 Einwohner.



Abb. 21: Leitbild „Waldstadt Silberhöhe“
Quelle: Stadt Halle (Saale) (2007): ISEK /
eigene Darstellung



Silberhöhe

Stadt Halle (Saale)

Land Sachsen-Anhalt

Fläche: rd. 200 ha

Bevölkerungsentwicklung

Ende 1989: 40.000 EW

Ende 2005: 15.608 EW

Prognose 2015: 9.600 EW

Wohnungsbestand (Ende 2005): 11.682 WE

Leerstand in HA-Silberhöhe / HA gesamt

(in Prozent des Bestands)

Ende 2001: 23% / 15%

Ende 2002: 37% / 20%

Ende 2005: 27%

Eigentümerstruktur

(Ende 2005)

Hallesche Wohnungsbaug. mbH 25,4%

Hallesche WG Freiheit e. G. 18,3%

WG Leuna e. G. 11,8%

WG Frohe Zukunft e. G. 13,0%

BWG Halle/Merseburg e. G. 6,6%

WG Eisenbahn e. G. 6,1%

Private Eigentümer 18,8%

Rückbau

bis 2010 geplant: ca. 7.000 WE

bis 2005 bereits abgebrochen: 3.637 WE

Sozialstruktur in HA-Silberhöhe / HA gesamt

(2004)

Durchschnittsalter 44,5 / 44 Jahre

[Durchschnittsalter 1993: 34,7 Jahre]

Anteil an ausländischen EW 3,3% / 4,0%

Anteil der Arbeitssuchenden und

Empf. v. Hilfe zum Lebensunterhalt 28,6% / 17,0 %



Chronologie

2001

Stadtrat beschließt Neuordnungskonzept für den Stadtteil Silberhöhe (NOK)

2002/03

Abriss von 549 Wohnungen, einer KITA, einer Schule mit Turnhalle im Wohnkomplex 8, Tiefenenttrümmerung, Abriss von Straßen, Umwidmung zur Forstfläche, Aufbringen von Mutterboden, Aufforstung der frei geräumten Flächen, Einzäunen des Gebiets

2003 - 2005

Abriss von 600 WE am Anhalter Platz, Pflanzung von 264 Starkbäumen als lichter Hain

2004 - 2006

Abriss von 1065 WE im Bereich Hanoier Straße, Pflanzung von Starkbäumen, Errichtung eines Bootsanlegers, Rast- und Grillplatz

2006

Entwurf zum Integrierten Stadtentwicklungskonzept der Stadt Halle (Saale), Stadtumbaugebiet Silberhöhe

2007 bis 2010

weiterer Rückbau geplant; Fortführung der Aufforstungsmaßnahmen

Quellen:

siehe Literaturverzeichnis

Neuordnungskonzept für den Stadtteil Silberhöhe (NOK)

Die anhaltenden Fortzüge der Bevölkerung führen zu Wohnungsleerständen (Ende 2002: 37%). Im Jahr 2001 reagieren Verwaltung und Politik der Stadt Halle zusammen mit den Wohnungseigentümern mit dem Neuordnungskonzept für den Stadtteil Silberhöhe (NOK). Das Konzept wird im Juni 2001 vom Stadtrat beschlossen und soll Grundlage der räumlichen Steuerung der Förder- und Investitionstätigkeit sein. Aufgrund der Problemlage des Wohnungsleerstandes wird die Notwendigkeit eines „geordneten Rückzugs“ beschrieben: Bis 2010 sollen 4.500 WE abgerissen werden, u. a. um die Wohnungsunternehmen zu entlasten. Die bestehende Raumstruktur soll in ihren Grundzügen erhalten bleiben, indem – neben punktuellen Auflockerungen – vom südlichen Rand beginnend, von außen nach innen flächig zurückgebaut wird. Der nördliche Bereich soll dagegen gestärkt und aufgewertet werden (s. Abb. 21). Bei der räumlichen Verteilung der Abrissvolumina auf die Wohnkomplexe werden folgende Aspekte berücksichtigt:

- Erhalt der Raumstruktur im Norden,
- Rückbau von außen nach innen im Süden,
- Notwendigkeiten der technischen Infrastruktur (Rückbau von kompletten Wohnkomplexen),
- Verteilung des Abbruchvolumens auf Eigentümer gemäß Leerstand in den jeweiligen Beständen.

Auf Grundlage des NOK werden von 2002 bis 2005 3.638 WE abgerissen.

Integriertes Stadtentwicklungskonzept (ISEK)

Das ISEK der Stadt Halle (Saale) umfasst neben einem gesamtstädtischen Konzept („Gesamtstädtischen Entwicklungstendenzen und Ziele“) für jedes der sechs Stadtumbaugebiete ein eigenes Handlungskonzept als städtebauliches Entwicklungskonzept gem. § 171b BauGB. Es wurde im September 2007 vom Stadtrat beschlossen.

Im Wesentlichen baut das ISEK für den Stadtteil Silberhöhe auf dem NOK von 2001 auf. Wegen des weiterhin bestehenden massiven Leerstands wird das Abbruchvolumen auf den Zielwert von 7.000 WE im Jahr 2010 deutlich erhöht (3.500 WE sind bis 2005 bereits rückgebaut worden).

Das Gebiet der Silberhöhe wird in drei Gebietskategorien eingeteilt, um auf dieser Grundlage Fördermittel gezielt und effektiv einsetzen zu können:

- Erhaltungsbereiche,
- Umstrukturierungsbereiche mit vorrangiger Priorität,
- Umstrukturierungsbereiche ohne vorrangige Priorität.



Abb. 22:
Kategorien und Handlungsfelder des Stadtumbaus
Quelle: Stadt Halle (2006):
ISEK / eigene Darstellung

Neben Rückbaumaßnahmen stehen Maßnahmen zur qualitativen Aufwertung der verbleibenden Wohnkomplexe im Vordergrund. So wird die im NOK vereinbarte Raumstruktur weiterentwickelt zum Leitbild

„Waldstadt Silberhöhe“. Die bestehende Verflechtung mit dem Landschaftsraum soll weiter ausgebaut und intensiviert werden, indem Freiflächen, die durch den Rückbau entstehen, aufgeforstet werden.

Die Prognosen lassen auch für die Zukunft deutliche Bevölkerungsrückgänge erwarten. Im ISEK wird für den Stadtteil Silberhöhe von einer Bevölkerungszahl von knapp 10.000 EW im Jahr 2015 ausgegangen (Ende 2005: rd. 15.600 EW). Daher wird es „möglicherweise nach 2010 noch einmal zu einer grundsätzlichen Neuorientierung kommen“ (ISEK, Stadtumbaugebiet Silberhöhe: 7).

Akteure

Die Wohnungsbestände in Halle Silberhöhe sind auf zahlreiche Eigentümer verteilt, wodurch Abstimmungsprozesse im Stadtumbau erschwert werden – so die Einschätzung einiger Gesprächspartner.

Die Abstimmungen erfolgt innerhalb des „Netzwerk Stadtumbau“ in der „Arbeitsgruppe Silberhöhe“, in der neben Politik und Verwaltung der Stadt Halle die Versorgungsunternehmen sowie die Wohnungsbaugesellschaft (im Besitz der Stadt) und die großen Genossenschaften vertreten sind. Einerseits ist die Abstimmung der Akteure untereinander notwendig und Voraussetzung für einen „geordneten Rückzug“, andererseits besteht die Gefahr, dass „regelmäßig die Interessen von privaten Eigentümern aus dem Blick geraten, da diese einen geringen Organisationsgrad haben“ und in informellen Gremien der Wohnungswirtschaft nicht vertreten sind, so ein Gesprächspartner. Im „Arbeitskreis Silberhöhe“ sowie der halbjährlichen Stadtteilkonferenz sind neben Politik und Verwaltung auch lokale Institutionen, Verbände und Interessensverbände eingebunden.

Private Eigentümer und kleinere Wohnungsgenossenschaften haben oftmals einen attraktiveren Gebäudebestand und dadurch geringe Leerstandsquoten. Sie sind daher nur in geringerem Umfang zu Abbruchmaßnahmen bereit. Aufgrund der heterogenen Eigentumsstruktur in einigen Wohnkomplexen wird der angestrebte flächenhafte Rückbau erschwert. Dennoch ist es gelungen, einen Wohnkomplex (WK 7) am südlichen Rand der Silberhöhe vollständig rückzubauen. Ein Gesprächspartner führt dies auf den besonderen Problemdruck zurück (konzentrierter Leerstand, schlechte Lage, hohe Emissionsbelastung), der auch die privaten Eigentümer zum Abbruch bewegt hat.

Der wesentliche Teil des Rückbaus erfolgt jedoch in den Beständen der Wohnungsbaugesellschaft sowie der großen Wohnungsgenossenschaften. Diese werden – im Unterschied zu kleineren Unternehmen – durch die Rückbaumaßnahmen von einem Teil ihrer Altschulden befreit.

WK	Bestand 2001	geplanter Abbruch bis 12/05	geplanter Abbruch 2005-07	geplanter Abbruch 2008-10	Abbruch gesamt
Abriss gesamt		3.638 WE	1.886 WE	1.431 WE	6.955 WE
Bestand WE gesamt	15.320 WE	11.682 WE	9.796 WE	8.365 WE	8.365 WE

Abb. 23: Geplante Abrisse der Wohnungsbaugesellschaft und der Genossenschaften (Stand: 31.12.2005)

Quelle: Stadt Halle (2007): ISEK, Stadtumbaugebiet Silberhöhe

Gebiet	Stadtteil Silberhöhe / absolut	Stadtteil Silberhöhe / %
Hallesche Wohnungsbaugesellschaft mbH	2.969 WE	25,4 %
Hallesche WG "Freiheit" e. G.	2.134 WE	18,3 %
WG "Leuna" e. G.	1.378 WE	11,8 %
WG "Frohe Zukunft" e. G.	1.528 WE	13,0 %
BWG Halle / Merseburg e. G.	768 WE	6,6 %
WG „Eisenbahn“ e. G.	707 WE	6,1 %
Private Eigentümer	2.198 WE	ca. 18,8 %
Insgesamt	11.682 WE	100 %

Abb. 24: Wohnungsbestand der Wohnungsunternehmen und sonstiger Eigentümer (Ende 2005)

Quelle: Stadt Halle (2007): ISEK, Stadtumbaugebiet Silberhöhe

Umgang mit Flächen

Durch den Rückbau werden weitläufige Flächen frei. Zu einem Großteil werden diese aufgeforstet, um so das Leitbild der „Waldstadt Silberhöhe“ umzusetzen. Gleichwohl verbleiben sie in der Regel als potenzielle Wohnbauflächen im Besitz der Wohnungsunternehmen, um so Buchwertverluste zu vermeiden.

Teilweise werden zwischen der Stadt Halle (Saale) und den Wohnungsunternehmen Flächen getauscht: Die Wohnungsunternehmen können auf öffentlichen Flächen in erhaltenswerten Wohngebieten Maßnahmen zur Verbesserung des Wohnumfeldes durchführen und treten im Gegenzug am Stadtrand gelegene Fläche an die Stadt ab, die diese renaturiert und aufforstet. Daneben wird ein Teil der Flächen (< 10%) nicht aufgeforstet, da sie aufgrund ihrer günstigen Lage als Potenzialflächen zurückgehalten werden, etwa für zukünftige Einfamilienhaus-Bebauungen.

Folgerungen zu einem möglichen Einsatz von LEANkom

Öffentliche Akteure können auf die Prozesse des Stadtumbaus im Stadtteil Silberhöhe nur begrenzt Einfluss nehmen, da diese vor allem von Entscheidungen der privatwirtschaftlichen Akteure bestimmt werden. Die Wohnungsunternehmen und -genossenschaften entscheiden letztlich aufgrund von betriebswirtschaftlichen Argumenten, welche Bestände erhalten und welche abgerissen werden. Von diesen Entscheidungen wiederum sind die Stadt und die Versorgungsunternehmen betroffen: Die Stadt muss die soziale Infrastruktur anpassen und die Folgen des Rückbaus für das Wohnumfeld auffangen; die Versorgungsunternehmen müssen teilweise aufwändige Anpassungs- und Umleitungsmaßnahmen der Leitungsführung vornehmen.

Die Verwaltung der Stadt Halle (Saale) ist daher bemüht, die Entscheidungen der wohnungswirtschaftlichen Akteure untereinander abzustimmen und in Entwicklungskonzepten festzuschreiben. Im Fall Silberhöhe konnten verbindliche Vereinbarungen getroffen werden, die von den maßgeblichen Akteuren im Wesentlichen eingehalten wurden und werden.

LEANkom könnte in verschiedenen Bereichen eingesetzt werden:

- Für einzelne Untersuchungsflächen können Bevölkerungsvorausschätzungen entwickelt werden, ggf. unter Berücksichtigung verschiedener Szenarien (z.B. moderater Rückbau, massiver Rückbau).
- Auf dieser Grundlage kann mithilfe von LEANkom die zukünftige Auslastung von Einrichtungen der sozialen Infrastruktur simuliert werden (ggf. in Abhängigkeit der verschiedenen Szenarien). Dabei können laufende und Herstellungs-/Anpassungskosten möglichen Refinanzierungen gegenübergestellt werden und somit die Bruttokosten angegeben werden.
- Verschiedene Anpassungsstrategien der Einrichtungen an Auslastung bzw. Unterauslastung (Provisorium, Erweiterung/Verkleinerung, Neubau/Schließung) können in ihren Auswirkungen auf die Bruttokosten verglichen werden.
- Bruttokosten von Grünflächen (Flächenvorbereitung, Investitionskosten, Pflegekosten) können abgeschätzt werden.

Öffentlichen Akteure könnten durch den Einsatz von LEANkom Folgekosten im Voraus besser bestimmen und diese in die Aushandlungen mit privaten Akteure einbringen sowie die mögliche Übernahme über städtebauliche Verträge oder Quartiersvereinbarungen vertraglich regeln.

Auch in den Abstimmungsprozessen zu den Entwicklungskonzepten für den Stadtteil Silberhöhe ist der Einsatz von LEANkom grundsätzlich vorstellbar, etwa indem verschiedene Rück-

bauszenarien simuliert und einander gegenübergestellt werden (z.B. flächenhafter Rückbau, punktueller Rückbau, Rückbau in unterschiedlichen Wohnkomplexen etc.). Dennoch muss davon ausgegangen werden, dass die Wohnungsunternehmen die Entscheidungen für oder gegen Rückbau in erster Linie auf Grundlage eigener betriebswirtschaftlicher Überlegungen treffen. Somit sind die Erwartungen an die Relevanz von LEANkom im Aufgabenfeld des Stadtumbaus zu relativieren.

7 Folgerungen für den Einsatz von LEANkom

In den vorausgehenden Kapiteln wurden die wesentlichen Elemente der Prozesse der Siedlungsflächenentwicklung in den Modellkommunen im Überblick dargestellt sowie anhand zweier Fallbeispiele vertieft. Vor diesem Hintergrund soll im Folgenden überlegt werden, inwiefern LEANkom in der Praxis eingesetzt werden könnte. Darüber hinaus wurden die Gesprächspartner in den Modellkommunen gezielt gefragt, welche Bedarfe und Einsatzmöglichkeiten ausgemacht werden (Kap. 7.1) sowie welche Anforderungen an das Instrument bestehen; insbesondere hinsichtlich Fragen der Organisation und Implementation (Kap. 7.2). Abschließend wird resümiert, welche Unwägbarkeiten und Grenzen für LEANkom in der Praxis absehbar sind (Kap. 7.3).

7.1 Bedarf und Einsatzmöglichkeiten von LEANkom

In den Modellkommunen besteht ein grundsätzliches Anliegen, eine höhere Transparenz in den Entscheidungsprozessen zur Siedlungsflächenentwicklung herzustellen. Darüber hinaus wurde der konkrete Bedarf für LEANkom jedoch sehr zurückhaltend eingeschätzt, insbesondere für die jeweils eigene Kommune – bei einer grundsätzlich offenen Haltung dem Instrument gegenüber. Dies könnte auf verschiedene Ursachen zurückzuführen sein:

- **Fehlende Informationen:** Zum Zeitpunkt der Interviews befand sich das Instrument noch in den ersten Stadien der Entwicklung. Einige Interviewpartner konnten sich nach eigenen Aussagen noch nicht richtig vorstellen, wann, wie und zu welchem Zweck sie das Instrument einsetzen könnten. Zudem verfügen zahlreiche Gesprächspartner über wenig Wissen zu ökonomischen Begriffen und Fragestellungen; die Akteure aus Planung und Politik schienen teils „überfragt“.
- **Zeitpunkt der Flächenentwicklung und verbliebene Flächenpotenziale:** In vielen Kommunen wurde darauf hingewiesen, dass „die zentralen Entscheidungen für die Flächenpolitik der kommenden Jahre“ bereits (vor kurzem) getroffen worden seien – zum Beispiel in Form eines neuen FNP oder eines Stadtentwicklungskonzeptes. Somit stelle sich nicht die Aufgabe einer grundsätzlichen Gegenüberstellung von alternativen Flächenentwicklungen – „der Zug ist abgefahren...“. Gleiches gilt für Kommunen, die kaum mehr über Flächen für neue Siedlungen verfügen. LEANkom mache demnach nur Sinn, wenn „wirklich und konsequent in Alternativen gedacht“ wird.
- **Geringe Bedeutung ökonomischer Aspekte und Instrumente:** Ökonomische Fragen sowie Kosten-Nutzen-Betrachtungen spielen bei Entscheidungsprozessen zur Siedlungsflächenentwicklung zumeist nur eine untergeordnete Rolle. Daher besteht Skepsis, dass die erzeugten Daten wesentlich für die Entscheidungsfindung sein könnten. Anders sahen das die befragten privaten Akteure aus Umweltverbänden und Wohnungswirtschaft: Die grundsätzliche Bedeutung ökonomischer Argumente und der Instrumentenbedarf wurden als hoch bewertet.

Mögliche Einsatzbereiche

Auch wenn in den Modellkommunen der Bedarf nach einem neuen Instrument teilweise eher gering eingeschätzt wurde, wurden dennoch zahlreiche Einsatzmöglichkeiten benannt. In erster Linie ging es um die Abwägung von Entwicklungsalternativen bei der Bereitstellung von Bauland – vor allem im Vorfeld der Neuaufstellung eines FNP und bei der „klassischen Baulandentwicklung auf der grünen Wiese“. Daneben wurden weitere Einsatzmöglichkeiten genannt, die hier im Überblick dargestellt werden:

- Alternativenprüfung: Vergleich unterschiedlicher Standorte oder verschiedener Bebauungsvarianten im Einzelfall mit Blick auf Folgekosten und –nutzen (siehe Abb. 25). Beispielsweise können verschiedene Planungsvarianten berechnet werden, basierend auf Angaben zu Bebauungstypen, innerer und äußerer Erschließung, Entwässerung, Freianlagen, Grundsteuer, Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen etc.
- Szenarien: zum Beispiel Gegenüberstellung von „Nullausweisung“, Wiedernutzungsstrategien oder alternativen Neuausweisungen mit Blick auf Folgekosten für soziale und technische Infrastrukturen. Die Szenarien können sich ebenfalls auf verschiedene Varianten der Einwohnerentwicklung und die daraus folgenden fiskalischen Auswirkungen beziehen.
- Frühwarnsystem: Simulation der Auslastung von Infrastrukturen in verschiedenen Szenarien; Visualisierung von Über- oder Unterlasten
- Datenbündelung/-schnittstelle: LEANKom als zentrale Erfassungsstelle kommunaler Daten im Sinne einer Nutzbarmachung der unterlegten Daten; (auch) als Informationsquelle zu Einzelfragen und projektbezogenen Themen wie Freizeit, Grün, Sport, Schule, Kindergarten, Rettungswesen etc. oder fiskalischen Themen wie Steuereinnahmen etc.
- Ex-Post-Betrachtung bzw. Controlling-Instrument: Ein verstärktes Controlling von Siedlungsflächenentwicklungen wird von vielen Beteiligten als dringend notwendig befunden.

Für eine gesamtstrategische Flächenentwicklung ist der rechtzeitige Einsatz des Tools wichtig; beispielsweise dann, wenn grundlegende Weichen für zukünftige Flächenentwicklungen gestellt werden (Neuaufstellung FNP, Stadtentwicklungskonzept).

Der Einsatz von LEANKom im Rückbau wird konträr gesehen. In Fürstenwalde/Spree wird die bestehende Skepsis damit begründet, dass die Prozesse der Entscheidungsfindung bei diesem Thema extrem komplex seien (bedingt durch Akteurskonstellationen und Interessenvielfalt) und ein Tool von daher nicht greifen würde. Vor allem die vielschichtigen, parallelen Prozesse im Bestand – Umbau, Rückbau und Neubau gleichzeitig – seien nicht mehr durch ein Instrument

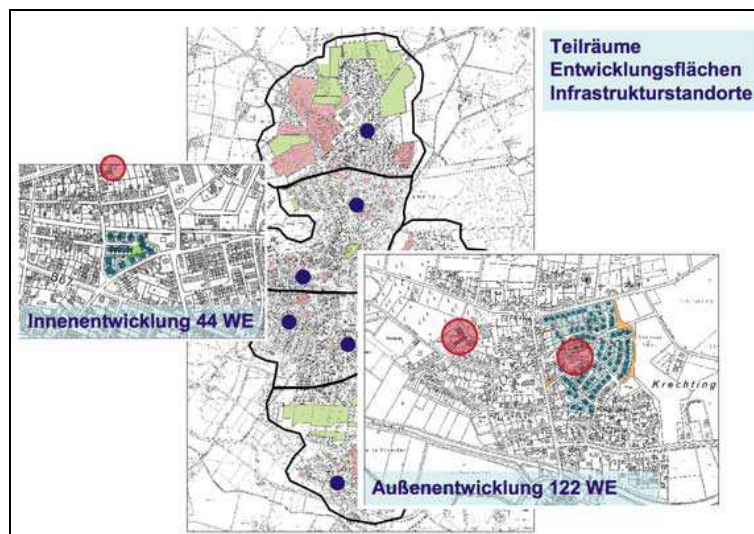


Abb. 25: Prüfen von alternativen Entwicklungen
Quelle: Planersocietät

abzubilden und miteinander in Verbindung zu bringen. In jedem Falle müssten auch die betriebswirtschaftlichen Aspekte der Betriebe und Eigentümer einbezogen werden.

In Halle dagegen blickt man optimistischer auf den Einsatz von LEANkom im Rückbau. So könnten beispielsweise „mögliche Pfade“ des Rückbaus gegeneinander gestellt und entsprechend abgewogen werden, welche Rückbaumöglichkeiten für wen günstig sind. Zudem wird in den detaillierten Kostenbetrachtungen eine wichtige Argumentationshilfe gesehen, um die Notwendigkeit des „Rückbaus von außen nach innen“ zu verdeutlichen. Somit besteht hier die Hoffnung durch die Daten von LEANkom die Relevanz ökonomischer Argumente zu stärken, auch wenn das „eindeutig nur den Rückbau von Großwohnsiedlungen“ betrifft.

Mögliche Funktionen in verschiedenen Arbeits- und Kommunikationszusammenhängen

Neben der Frage nach den inhaltlichen Einsatzgebieten stellt sich die Frage der Alltags- bzw. strategischen Nutzung des Instruments. Einige Akteure der kommunalen Stadtplanung sehen die Funktion eher verwaltungsintern als „Hilfestellung im Arbeitsalltag“ und zur Fundierung der eigenen Auseinandersetzung, nicht jedoch in der politischen oder öffentlichen Diskussion. Eine konkrete Anwendung wäre in der Bauleitplanung die Nutzung der LEANkom-Ergebnisse in der Begründung eines B-Plans.

Andere sehen gerade in der argumentativen Hilfestellung gegenüber der Politik die zentrale Funktion. Vertreter der Verwaltung sehen auch eine mögliche Verbesserung ihres strategischen Agierens: LEANkom könnte als „Joker, den man erst im Hintergrund hält“, eingesetzt werden. Die Akteure in der Verwaltung erhoffen sich prinzipiell eine Stärkung der Verhandlungsposition durch einen Zugewinn an Informationen: „harte Fakten versus Bauchgefühl“. Eine durch LEANkom gestützte Auseinandersetzung in Szenarien wird insbesondere für die Arbeit in den Ausschüssen als hilfreich eingeschätzt. Erstrebenswert scheint dabei, mehr in Szenarien zu denken und argumentieren: „Wenn ihr dies tut, dann passiert das und das kostet so und so viel...“.

Die neu gewonnen Informationen können auch in Verhandlungen mit Investoren eingebracht werden, wobei allerdings zu berücksichtigen ist, dass nicht immer alle Investoren gleich behandelt werden: Bei bestimmten Investoren ist die Stadt bereit, bestimmte Kosten zu übernehmen, bei anderen nicht. Demnach würde hier eine Transparenz herbeigeführt, die nicht in jeder Situation gewünscht wird.

7.2 Organisation und Implementation

Planung und Siedlungsflächenentwicklung vollzieht sich von Ort zu Ort auf unterschiedliche Weise, so ein zentrales Ergebnis der Untersuchungen in den Modellkommunen. Dies bedeutet, dass LEANkom nicht in immer gleicher Form zum Einsatz kommen kann. Es muss vielmehr flexibel sein, um bei unterschiedlichen Akteurskonstellationen, Zielen, Aufgabenverständnissen und Rahmenbedingungen genutzt werden zu können.

Anwender und Einsatzorte

Welche Fachressorts und Dienststellen sollen mit LEANkom arbeiten? Angesichts der Heterogenität der Planungs- und Entscheidungsprozesse in den Modellkommunen wird deutlich, dass es auch für LEANkom nicht „den einen“ Einsatzort geben wird. Die Frage, wer in welchen Zusammenhängen das Instrument bedienen wird, ist in jeder Kommune anders zu beantworten – abhängig von der Verwaltungsstruktur und entsprechend der unterschiedlichen Instrumentenmixe, Flächenmanagement- und Baulandstrategien.

Die Gesprächspartner benennen nach eigener Einschätzung als Einsatzorte: Stadtplanungsamt, EDV-Abteilungen, Kämmerei, Bodenmanagement oder auch ausgelagerte Institutionen zur Flächenentwicklung (Rhede). Mit Blick auf die notwendigen planerischen Kompetenzen wird sich größtenteils dafür ausgesprochen, das Tool in den direkt mit Flächenentwicklung betreuten Ressorts einzusetzen, in der Regel im Stadtplanungsamt. Allerdings wurde kritisch bedacht, dass hier kaum ökonomisches Grundwissen sowie Detailkenntnisse zu Infrastrukturplanung vorliegen und es somit fraglich bleibt, ob mit den entsprechenden Kostenbegriffen angemessen operiert werden kann. Von daher scheint es plausibel, das Tool an verschiedenen Stellen einzusetzen. Da letztendlich immer Fachkenntnisse verschiedener Ressorts benötigt werden, gilt es, frühzeitig die relevanten Ämter in den Anwendungsprozess einzubeziehen. Dabei wurde angeregt, verschiedene Lese- und Schreibrechte zu vergeben, um Missbrauch zu vermeiden.

Die Frage, ob eher eine eigenständige Anwendung durch die öffentlichen Akteure oder alternativ eine externe Beratungsleistung gefragt ist, wurde nicht eindeutig beantwortet. Einerseits möchte man das Tool „selber in der Hand haben“, andererseits wurden die eigenen Kompetenzen kritisch beurteilt.

Einfache Bedienung und geringer Aufwand: modulare Struktur

Die personellen Kapazitäten in den Modelkommunen werden voraussichtlich eher einen punktuellen und weniger einen kontinuierlichen Gebrauch des Tools zulassen. Unter Berücksichtigung der knappen Zeitbudgets der Mitarbeiter ist eine einfache, schnelle Handhabung gefragt. Der Aufwand ist möglichst gering zu halten; das betrifft Anwendung und Datenpflege gleichermaßen. Der Umfang der Dateneingabe entscheidend über die Anwendungshäufigkeit in der Praxis: „Der Aufwand muss dem Nutzen entsprechen“ und somit bedarf es eines Instrumentariums, das bei gegebener Komplexität die Anwenderfreundlichkeit sicherstellt.

Um den jeweiligen lokalen Gegebenheiten gerecht werden zu können und gleichzeitig eine Vielfalt an Anwendungsmöglichkeiten zu schaffen, ist ein flexibles Tool gefragt: Es sollen neben einem „Kerninstrument mit Basisfunktionen“ optionale Berechnungen angeboten werden – im Sinne von „Kann“- und nicht von „Muss“-Eingaben. Dieser Anspruch kann durch den vorgesehenen modularen Aufbau des Tools erreicht werden. So können von Ort zu Ort, aber auch von Fall zu Fall entsprechende Anwendungen ausgewählt werden. Die modulare Struktur ermöglicht auch die Betrachtung von Einzelaspekten (z.B. Infrastruktur, Bevölkerungsentwicklung), ohne jedes Mal umfassende Berechnungen anstellen zu müssen. Zudem regten die zukünftigen Nutzer an, mit „Vorauswahlen“ oder „Typen“ zu arbeiten. Ebenso seien „Standardszenarien“ für die wiederholte Nutzung bestimmter Rahmendaten hilfreich.

LEANkom sollte weit möglichst auf die vorhandenen kommunalen Datenbestände zurückgreifen bzw. in diese eingebunden werden, um eine Mehrfacheingabe bzw. -bearbeitung zu vermeiden. Es gibt einzelne Befürchtungen, dass eine „Datenflut“ entsteht, die nicht handhabbar ist. Um eine hohe Qualität bei gleichzeitig verhältnismäßig geringem Aufwand zu erreichen, bietet sich eine Verknüpfung mit dem kommunalen GIS an.

Output: anschaulich und nachvollziehbar

Entscheidend sei weiterhin, dass die Ergebnisse transparent und nachvollziehbar sind. Im Planungsalltag sei es eher handhabbar, mit verschiedenen Einzelsträngen an Ergebnissen zu arbeiten, die nicht im Tool, sondern in der Erörterung zusammengeführt werden. (Es darf also nicht nur „eine Zahl“ herauskommen.) Auch der Rechenprozesses selber muss nachvollziehbar bleiben: Wie entstehen die Ergebnisse? Welche Größen verbergen sich dahinter? Reine,

„nackte Zahlen“ werden sogar als gefährlich in der Kommunikation angesehen. Die Ergebnisse müssen eindeutig und verlässlich sein; sie dürfen keine Interpretationsmöglichkeiten offen lassen. Das bedeutet auch, dass alle Annahmen sowie die Grenzen des Tools und bestehende Klärungsbedarfe sichtbar gemacht werden müssen. (siehe Abb. 26 und Abb. 27).

Es sind einfache und anschauliche Ergebnisse gefragt: „Die Ergebnisse müssen so sein, dass die Politik sie – auch nach Feierabend – noch nachvollziehen kann.“ Entsprechend anschaulich und eingängig sollten auch die Darstellungsformen sein. Der Output muss gut illustriert werden, da graphische Darstellungen in der Regel eine größere Wirkung haben. Die Anwender benötigen zudem verschiedene Darstellungsmöglichkeiten, so dass je nach Argumentationszusammenhang eine entsprechende Form gewählt werden kann: konkrete Zahlen, Vergleichskennziffern, Datenreihen, Illustration möglicher Verläufe etc. Im Zusammenhang mit GIS-Systemen könnten dynamische Entwicklungen gezeigt werden. Es wäre hilfreich, wenn verschiedene Informationssets oder Arbeitsmappen je nach Zielgruppe produziert werden könnten.

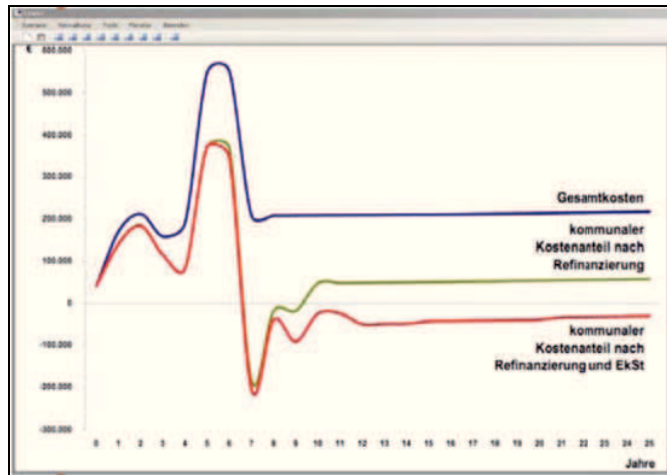


Abb. 26: Beispiel einer Ergebnisausgabe
Quelle: Planersocietät

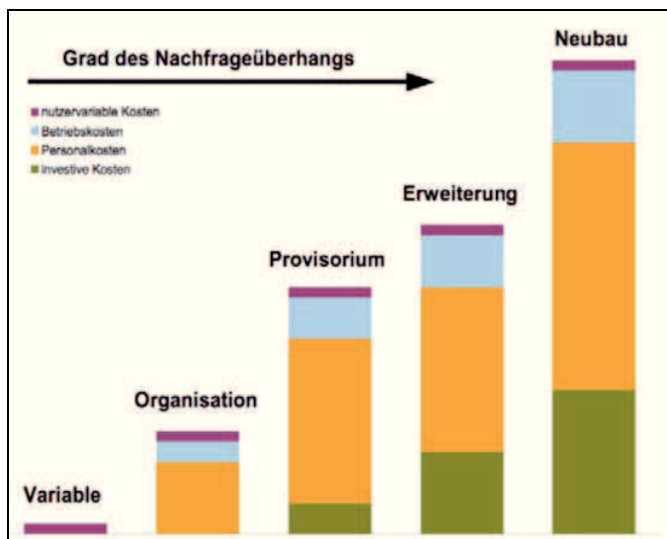


Abb. 27: Beispiel einer Ergebnisausgabe
Quelle: Planersocietät

7.3 LEANKom in der Praxis: Unwägbarkeiten und Grenzen

Vielfach wurde die Hoffnung geäußert, dass die LEANKom-Daten zu einer höheren Transparenz der Entscheidungsgrundlagen beitragen könnten. Doch nur wenige gehen davon aus, dass – vor dem Hintergrund der beschriebenen Praxis – auf diesem Wege tatsächlich die Bedeutung ökonomischer Aspekte in der Flächenpolitik gestärkt werden kann.

Aus Sicht der Entwickler soll das LEANKom mit dem Ziel einer kostenbewussten Siedlungsentwicklung und weniger im Sinne einer Nutzenmaximierung eingesetzt werden. Die Verwaltungsvertreter aus den Modellkommunen sehen in genau diesem Punkt eine Gefahr: Es kann

auf die Fixierung eines (Zusatz-)Nutzens, beispielsweise der Erhöhung der Einnahmen, hinauslaufen – was einer nachhaltigen Flächenentwicklung auch entgegenstehen kann.

Mit Blick auf die teils „mühsam erkämpften“ qualitativen Ansprüche in der Stadtentwicklung wird in mehreren Kommunen in dem Tool eine weitere Gefahr gesehen: eine Überbewertung von Kosten und damit die Möglichkeit der Vernachlässigung qualitativer Aspekte. So wird gesagt, dass Innenentwicklung nicht aus Kostenaspekten scheitern dürfe und eine Qualitätsminderung unter keinen Umständen gewollt sei. Auch wenn hochwertige Wohngebiete mehr kosten werden sie seitens der Verwaltung als (notwendiger) Zugewinn gesehen.

Der Einsatz des Tools kann sich auch dann als Hindernis erweisen, wenn ein Gebiet in der Umsetzung günstiger wird als vorher kalkulierbar wurde. In Fürstenwalde trat dieser Fall bei der Entwicklung einer innerstädtischen Brachfläche ein. Nach einer LEANkom-Betrachtung wäre das Projekt ggf. nicht auf den Weg gebracht worden, obwohl es in der Praxis – im Prozessverlauf – eine positive Entwicklung eingeschlagen hätte. Vor diesem Hintergrund wird zu bedenken gegeben, dass Planung – neben jeglicher notwendigen Transparenz – lernen müsse mit Unwägbarkeiten zu leben: „Wenn wir (...) uns nur dann bewegen, wenn wir genau wissen, was auf uns zukommt, dann bewegt sich die Welt woanders, aber nicht mehr in unseren Städten.“

In Kapitel 4.2.1 wurde deutlich, dass es neben den „harten“ fiskalischen Faktoren eine Reihe „weicher“ Aspekte gibt, die für die Entscheidungsfindung maßgeblich sind. Die Mehrzahl der Akteure spricht sich deutlich gegen die Integration nicht-monetärer Aspekte (ökologischer Nutzen, Merkmale erhöhter Lebensqualität etc.) in das Instrumentarium aus. Nicht-monetarisierbare Aspekte technisch abbilden bzw. „reinrechnen“ zu wollen, „entspricht nicht unbedingt der Denkweise der Akteure.“ Nicht-monetarisierbare Aspekte „sind nicht in Zahlen auszudrücken“ (...), da sie „ihre ganz eigene Bedeutung, ihren eigenen Stellenwert“ haben.

Da LEANkom ausschließlich mit quantitativen Größen arbeitet, ist auch in der Anwendung deutlich zu machen, dass es nur ein Instrument neben weiteren sein kann. Ferner ist zu beachten, dass LEANkom nur einen kleinen Realitätsausschnitt darstellen kann: Eine Vielzahl an Interessen und Motiven weiterer beteiligter Akteure werden nicht abgebildet.

8 Folgerungen

LEAN² folgt der Annahme, dass eine Flächen sparende Siedlungsentwicklung mittel- und langfristig auch für die Kommunen zu Kosteneinsparungen führt. Ein Ziel des Projektes ist es, diese Effekte durch LEANkom so zu verdeutlichen, dass sie in lokale Abwägungs- und Entscheidungsprozesse einfließen können: Rechnergestützt sollen die Folgekosten der Flächenentwicklung erfasst, aufbereitet und für verschiedene Entwicklungspfade dargestellt werden.

In diesem Teilprojekt wurden die kommunalen Planungs- und Entscheidungsprozesse in den Modellkommunen betrachtet und geprüft, welche Möglichkeiten aber auch Grenzen für die Einbindung eines solchen Instrumentes bestehen. Es wurde der Frage nachgegangen, welche Rolle hier ein neues, auf Kostentransparenz ausgerichtetes Analyse- und Bewertungsinstrument spielen könnte – letztendlich mit dem Ziel, ein nachhaltiges Flächenmanagement zu stärken und die Flächeninanspruchnahme zu reduzieren.

Auf eine Zusammenfassung der zentralen Befunde wird an dieser Stelle verzichtet; diese sind der Kurzfassung zu entnehmen (siehe S. 9ff.). Abschließend werden Hinweise zu der Frage resümiert, welche Faktoren die Minderung des Flächenverbrauches bzw. ein nachhaltiges Flächenmanagement in der Praxis befördern oder erschweren (Kap. 8.1). Daran anknüpfend werden zentrale Erkenntnisse zu den Voraussetzungen und Möglichkeiten für den Einsatz von LEANkom in der Praxis zusammengefasst (Kap. 8.2).

8.1 Im Überblick: Hemmende und fördernde Faktoren eines nachhaltigen Flächenmanagements

Welche Faktoren fördern ein nachhaltiges Flächenmanagement in der Praxis und mindern den Flächenverbrauch? Dieser Frage wurde auch in den Gesprächen mit den kommunalen Akteuren nachgegangen. Zentrale Punkte waren:

Hemmende Faktoren

- Vermeintliche Nachfrageorientierung der Entscheidungsträger:
Ein zentrales Ziel – insbesondere der politischen Entscheidungsträger – ist die Erfüllung der Wohnwünsche der Bevölkerung, unabhängig von Nachhaltigkeitskriterien.
- Wohnwunsch Nr.1:
Das Einfamilienhaus ist für viele Menschen die erstrebenswerte, ja fast „natürliche“ Wohnform. Auch weitere Akteure am Markt wie Bausparkassen oder Immobilienunternehmen bestärken kontinuierlich die Vorstellung vom „Wohnen im Häuschen im Grünen“ als „die Wohnform Nr. 1“.
- Nachhaltigkeitsverständnis und -operationalisierung:
Nachhaltigkeit und Flächensparsamkeit werden nur selten als eigenständige Werte wahrgenommen. Eine für die Kommune nachhaltige Entwicklung wird kaum operationalisiert; Nachhaltigkeit wird recht beliebig verstanden. Und überdies verstehen viele Akteure ihr eigenes Verhalten bereits heute als nachhaltig – auch wenn es von außen betrachtet nicht so scheint. Diese Art der Selbstwahrnehmung kann sich hinderlich auswirken, denn wie und wo sollen Anreize für eine nachhaltigkeitsfördernde Verhaltensänderung gesetzt werden, wenn die Akteure selber davon ausgehen, dass sie längst entsprechend handeln und agieren?

- **Unzureichende Entscheidungsrelevanz von Kostenfaktoren:**
Es wurde deutlich, dass Kosten der Flächenentwicklung durch die lokalen Akteure vor Ort zwar wahrgenommen werden, oftmals jedoch anderen Interessen untergeordnet werden. Insbesondere mittel- und langfristige Kosten sowie Folgekosten auf gesamtstädtischer Ebene sind in den Prozessen kaum entscheidungsrelevant. Aber auch Nachfrager scheinen oftmals nicht die Folgekosten ihres Lebensalltags im Umland zu berücksichtigen (zum Beispiel Mobilitätskosten).
- **Politisches Eigenleben:**
Die Politik folgt oftmals ihrer eigenen Logik. Kritisiert werden vor allem die Ergebnisse politischer Aushandlungen (zur Frage, wo welche Flächen entwickelt werden), die nicht Sachargumenten, sondern einem „eigenen politischen Willen“ oder eigenen „politischen Dynamiken“ folgen und für Außenstehende nicht nachvollziehbar sind.
- **Mikropolitiken:**
Eine Ortsteilbindung und -orientierung der Lokalpolitik führt insbesondere in polyzentral strukturierten Kommunen zu einem ausgeprägten Ausgleichsdenken. Das kann dazu führen, dass in jedem Ortsteil neue Flächen für Siedlungszwecke zur Verfügung gestellt werden, auch wenn die Bedarfe fraglich sind. Die zukünftigen Entwicklungsmöglichkeiten der Ortsteile werden hier oft mit „Flächenwachstum“ und „Neubau“ gleichgesetzt. Zudem wirken sich diffuse Ängste aus, etwa für noch nicht absehbare Entwicklungen in der Zukunft zu wenig Bauflächen zu haben.
- **Interkommunale Konkurrenz:**
Der Wettbewerb zwischen den Kommunen, zum Teil deutlich verschärft durch demographische Entwicklungen, führt vielerorts zu einer verstärkten Siedlungsflächenerweiterung und dem Angebot weiterer Neubaumöglichkeiten.
- **Leere Kassen:**
Im Überblick über die einzelnen Planungsprozesse vor Ort wird eine Abnahme grundsätzlicher Steuerungsmöglichkeiten aufgrund fehlender Mittel beklagt.
- **Flächenverfügbarkeit:**
Ist viel Fläche verfügbar und problemlos für Siedlungstätigkeiten zu nutzen, besteht kein Handlungsdruck zum sparsamen Haushalten mit Grund und Boden. Entsprechend großzügig wird mit der Ressource in der Regel umgegangen.
- **Schwierigkeiten in der Brachflächennutzung:**
Bestehende Umnutzungs- und Nachverdichtungspotenziale (Brach- und Konversionsflächen, Baulücken, Leerstände) sind in der Praxis teils nur unter großem Aufwand zu aktivieren. Zentrale Hemmnisse sind hier das fehlende oder anders gelagerte Interesse der Eigentümer und damit zusammenhängend auch die geringen Möglichkeiten der Kommune, Eigentümer zum Handeln zu bringen. Nicht nur die Brachflächenentwicklung, auch der Stadtumbau im Sinne einer nachhaltigen Flächenentwicklung steht und fällt mit Präsenz, Interessen und Engagement der Akteure vor Ort. Bei einer Zunahme externer Akteure (zum Beispiel internationaler Finanzinvestoren) wird die notwendige Zusammenarbeit fast unmöglich.
- **Kostenintensives Flächenrecycling:**
Vielorts fehlen die Mittel für ein notwendiges Flächenrecycling (Altlastenproblem auf Gewerbeflächen). Ein kostenintensives Flächenrecycling wird vor allem dann schwierig bis hinfällig, wenn im Umland einer Stadt viele Flächen sehr günstig bereitgestellt werden.

- **Problemverlagerung:**
Lässt der eigene kommunale Haushalt wenig Spielraum, um weiteres Bauland zu entwickeln, wird diese Aufgabe nicht selten auf Tochtergesellschaften (und ihren weit reichenden finanziellen Möglichkeiten) übertragen. Problemdruck führt somit nicht zwangsläufig zu einem kostenbewussteren Verhalten. Statt Kosten zu reduzieren, werden „Schlupflöcher“ genutzt, um auch weiterhin Siedlungsflächenerweiterung betreiben zu können.

Fördernde Faktoren

- **Flächenverfügbarkeit:**
Die lokale Flächenverfügbarkeit wirkt sich auf die Inanspruchnahme aus. Lokale Siedlungsflächenknappheit mit entsprechendem Problem- und Handlungsdruck ist ein zentraler Pushfaktor im Sinne der Nachhaltigkeit: Sind die Flächenpotenziale gering, wird dementsprechend sparsam mit Grund und Boden umgegangen. In gleiche Richtung wirken Einschränkungen aufgrund von Natur- und Hochwasserschutz.
- **Brachflächenentwicklung:**
Die Nutzung von Brachflächen rückt stärker in das Bewusstsein der Akteure und in fast allen Kommunen wird die Entwicklung von Brachflächen angestrebt. Allerdings sind die bestehenden Potenziale teils nur schwer zu mobilisieren (siehe unten).
- **Zunahme des Kostenbewusstseins der öffentlichen Akteure:**
Auch wenn aktuell Kostenaspekte nicht von übergeordneter Bedeutung zu sein scheinen, wird in der Tendenz von einer Zunahme des Kostenbewusstseins bei den lokal handelnden Akteuren berichtet. Diese wird sowohl durch die zunehmend angespannten kommunalen Finanzlagen als auch durch die Einführung des Neuen Kommunalen Finanzsystems (NKF) in vielen Bundesländern verstärkt. Hier besteht die Hoffnung, dass demnach in Zukunft auch verstärkt die Folgekosten der Siedlungsflächenexpansion berücksichtigt werden.
- **Zunehmendes Qualitätsbewusstsein in der Siedlungsflächenentwicklung:**
In einigen Kommunen orientieren sich die öffentlichen Akteure deutlich an qualitativen Maßstäben, entsprechend des Mottos „Qualität statt Quantität“. Das betrifft insbesondere die Innenentwicklung, die verstärkt in den Blick rückt.
- **Zurück in die Stadt:**
Aktuell meinen einzelne Akteure in ihren Kommunen ein verstärktes Interesse am „städtischen Wohnen“ ausmachen zu können. Diesen Trend gilt es zu nutzen, um die Abwanderung in das Umland und das Bauen auf der grünen Wiese zu minimieren. Ob es sich hierbei wirklich um einen neuen Kurs handelt oder nur um einzelne Phänomene bleibt abzuwarten – empirisch wurden diese Eindrücke bislang nicht überprüft.
- **Veränderte Lebens- und Rahmenbedingungen:**
Steigende Mobilitätskosten, wegfallende Förderungen von Gebäudeneubau und die zunehmende Alterung der Bevölkerung können weitere Push-Faktoren sein, die in Zukunft eine Abkehr von weiterer Siedlungsflächenexpansion möglich machen.
- **Förderpolitiken:**
das Handeln auf lokaler Ebene wird teils durch Förderprogramme beeinflusst; eine Reaktion auf entsprechende Fördervoraussetzungen in Nordrhein-Westfalen war beispielsweise die Reduzierung der durchschnittlichen Grundstücksgröße von Neubauvorhaben.
- **Landespolitiken:**
Einige Vertreter der Verwaltung sehen ein Defizit in den Vorgaben durch die Regionalpla-

nung. Es wurde der Wunsch nach härteren Vorgaben seitens der Landesebene geäußert, um sich in der Planung „in einem klar definierten Korridor“ bewegen zu können. Es wurde auf die Gefahr verwiesen, dass bei weniger konkreten Vorgaben die Auslegung beliebig würde und die Entscheidung bei der Politik läge – und „...bei der Politik sind wir in Gottes Händen.“

Im Überblick über die Gespräche lässt sich die grundsätzliche Tendenz der Interviewpartner erkennen, die aktuellen Hemmnisse mehr im Verhalten und Agieren der Akteure (Anbieter und Nachfrager) sowie in den Rahmenbedingungen zu sehen als im verfügbaren Instrumentenkasten. Das hat auch entsprechende Auswirkungen auf den möglichen Einsatz von LEANkom.

Insbesondere hinsichtlich der Motive, Interessen und Orientierungen wurde zu bedenken gegeben, dass eine mangelnde Berücksichtigung von Kosten und die fehlende Transparenz im Bereich der Nutzen weniger an fehlenden Instrumenten auszumachen sei, sondern mehr am fehlenden Bewusstsein der Entscheidungsträger. So wurde zum einen geäußert, dass es grundsätzlich an dem Willen fehle, über das einzelne Vorhaben hinaus „ökonomisch“ zu denken und zu handeln. Dementsprechend wurde von anderer Seite auf den Punkt gebracht, dass auch keine weiteren Daten helfen, wenn der „Wille ökonomisch zu handeln“ nicht da ist. Für zahlreiche Akteure geht damit einher, dass die Berücksichtigung ökonomischer Argumente durch ein neues Instrument nicht verbessert werden kann. Allenfalls von einigen wird die Hoffnung geäußert, dass ein Beitrag geleistet werden kann, die Bedeutung von Kosten in der Flächenpolitik zu stärken, auch wenn nicht gleich ein grundlegender Richtungswechsel vollbracht werden kann.

Eine Stärkung von Sachargumenten in den Entscheidungsprozessen (im Sinne von LEAN²: ökonomische Aspekte) scheint dringend notwendig, jedoch auch schwierig zu realisieren. Was bedeutet das für LEANkom? Eine Kehrtwende in der Flächenentwicklung einleiten zu wollen, wäre sicher zu weit gegriffen. Aber der Einsatz eines derartigen Instrumentes könnte einen wichtigen Beitrag zu einer weiterhin notwendigen Sensibilisierung hinsichtlich einer kostenbewussten Siedlungsflächenentwicklung leisten. In weiteren Schritten der Projektentwicklung ist zu überlegen, wie dieser Einsatz zielführend gestaltet werden könnte. So ist es überlegenswert, sich mit anderen REFINA-Vorhaben zu vernetzen, die sich dieser Fragestellung intensiver widmen, wie beispielsweise Vorhaben aus dem REFINA-Schwerpunktbereich „Kommunikation“. Ggf. gibt es aus diesen Forschungsbereichen Hinweise, wie und in welcher Form LEANkom diese Kommunikationsfunktion einnehmen könnte: Wie kann beispielsweise eine fach- und politikübergreifende Sensibilisierung für Kostenaspekte und kosteneffizientes Handeln gelingen?

8.2 Ausblick auf den Einsatz von LEANkom in der Praxis

Grundsätzlich stellt sich die Frage, welcher weiteren Instrumente es bedarf, um einen nachhaltigen Umgang mit Grund und Boden auf den Weg zu bringen. In einigen Forscherkreisen ist ein Bedarf mehr oder weniger unstrittig und so werden seit vielen Jahren neue Instrumente (planungsrechtliche, fiskalische und informatorische Instrumente, ökonomische Anreize, finanzielle Fördermöglichkeiten etc.) entwickelt und erprobt (z.B. Flächenkreislaufwirtschaft, „Fläche im Kreis“). Doch welcher Bedarf besteht in der Praxis der Modellkommunen?

Grundsätzliches

Ein Großteil der Interviewpartner schätzt die bestehenden Instrumente generell als ausreichend für eine nachhaltige Flächensteuerung ein. Ein konkreter Bedarf an neuen Instrumenten wird zumeist nicht gesehen. Eine eher sarkastische Begründung führt diese Einschätzung

darauf zurück, dass die Kommunen kaum oder nicht konsequent einen nachhaltigen Umgang mit Flächen anstreben und von daher auch keinerlei Instrumente dieser Art benötigen.

Hier lässt sich ein wesentlicher Befund anknüpfen. Die Ziele und Aufgabenverständnisse der kommunalen Akteure in der Siedlungsflächenentwicklung sind größtenteils sehr allgemein ausgerichtet; weder konkrete Kostenfaktoren noch Nachhaltigkeitskriterien sind von übergeordneter Bedeutung. Das grundlegende Bewusstsein hinsichtlich eines nachhaltigen Umgangs mit Grund und Boden ist bei vielen Entscheidungsträgern wenig ausgeprägt bzw. schlägt sich nicht in der Steuerung der Siedlungsflächenentwicklung nieder. Soll LEANkom über die Darstellung von Kosten und Nutzen einen Beitrag zu einem nachhaltigen Flächenmanagement leisten, so wäre es eine wichtige Voraussetzung, dass sich die Akteure in einem ersten Schritt auf konkrete Ziele einer Kostenminimierung und/oder einer nachhaltigen Flächenentwicklung verständigen. Erst dann kann LEANkom zielführend im Sinne einer nachhaltigen Entwicklung wirken. So lange die Kommunen in erster Linie darauf bedacht sind, Einwohner zu gewinnen oder zu halten – „auch wenn es sich nicht rechnet!“ – bleibt es fraglich, ob oder inwiefern LEANkom-Ergebnisse Entscheidungen in der Praxis tatsächlich beeinflussen können.

Das politische Eigenleben manch einer Kommune scheint sich hier als wesentlicher Hemmfaktor zu entwickeln. So war zu hören: „Die Ergebnisse des Bewertungstools und die politische Wirklichkeit sind zwei völlig unterschiedliche Welten.“ Viele Motive und Interessen sowie politische Abhängigkeiten werden nicht durch LEANkom abgebildet. Dementsprechend sind die Erwartungen zu formulieren: LEANkom kann nur für seinen Wirkungsbereich (fiskalische Aspekte) ein hilfreiches Instrument darstellen; es kann nur ein Instrument neben weiteren sein.

Dennoch gibt es auch ermutigende Hinweise: Praxisakteure, die in stärkerem Maße mit informellen Instrumenten in der Planung arbeiten, haben die Erfahrung gemacht, dass sich ein „langer Atem“ in der Regel auszahlt, wenn neue Verfahren einzuführen oder unerprobte Vorhaben umzusetzen sind. Hier bleibt zu hoffen, dass diese Erfahrungswerte auch auf die Einführung von LEANkom zutreffen und ökonomische Argumente über einen längeren Zeitraum an Bedeutung gewinnen (ggf. befördert durch die Einführung von NKF) und somit einen sparsameren Umgang mit Flächen ermöglicht wird.

Selbst wenn die grundlegende Kommunalpolitik nicht auf eine nachhaltige Siedlungsflächenentwicklung ausgerichtet ist, kann LEANkom einzelnen Akteuren eine wichtige Hilfestellung bieten: Durch die fundierten Kosten- und Nutzbetrachtungen können Einzelpersonen ihre eigene Argumentation stärken und sich eine bessere Verhandlungsposition für Diskussions- und Aushandlungsprozesse verschaffen; das kann sich auf innerkommunale, aber auch auf Gespräche mit Privaten beziehen.

Allerdings ist zu bedenken, dass die verstärkte Berücksichtigung ökonomischer Faktoren nicht zwangsläufig mit einer nachhaltigeren Politik einhergehen muss. Zeigt sich beispielsweise, dass die Reaktivierung einer brach gefallenen Industriefläche für die Kommune teurer ist, so kann auf diesem Wege auch eine Argumentation „pro Grüne Wiese“ gestärkt werden.

Zur konkreten Anwendung

Die kommunalen Vertreter sehen für die Anwendung des Tools in der Praxis noch einige Schwierigkeiten. Vielen ist bei der gegebenen Komplexität einzelner Planungs- und Entscheidungsprozesse nicht ersichtlich, wo und von wem das Tool genau eingesetzt werden soll. Ein Patentrezept bzw. „die eine“ Implementationsmöglichkeit wird es hier nicht geben können, denn Planungsprozesse und Instrumenten-Mixe sehen von Kommune zu Kommune und teils auch von Fall zu Fall unterschiedlich aus. Einen Einsatzort zu identifizieren wird am ehesten für Kommunen gelingen, die in der Baulandpolitik einem festen Ablauf folgen (Ankauf – Er-

schließung – Vermarktung). Hier lässt sich ggf. ein Arbeitsbereich herauskristallisieren, in dem das Tool dauerhaft implementiert werden kann, wie beispielsweise in Rhede im KFR. Ändern sich die Abläufe von Fall zu Fall, scheint die Implementierung des Tools schwieriger. Indessen schienen gerade die Kommunen, die eine besondere Flexibilität in ihren Arbeitsabläufen erkennen lassen, sehr offen gegenüber neuen Instrumenten. Hier wäre im Einzelfall zu prüfen, wo das Instrument implementiert werden kann.

Allerdings hängt die Antwort auf die Frage nach dem „Wer“ auch von den verschiedenen Kompetenzen ab, die für eine Handhabung des Tools vorauszusetzen sind. Auch hier wird wiederum der Einzelfall entscheiden, wer damit arbeiten kann. In einzelnen Kommunen werden Defizite im technischen oder auch ökonomischen Know How (Dateneinspeisung, Differenzierung und Berechnung der spezifischen Kosten- und Einnahmefaktoren etc.) gesehen. In einer Kommune wird insbesondere die Altersstruktur der Mitarbeiterschaft in der Verwaltung kritisch betrachtet: Es fehlt die Übung und Sicherheit im Umgang mit Technik. Überdies verschärfen die geringen personellen und zeitlichen Ressourcen dieses Problem: Mehrfach wurde erwähnt, dass der Arbeitsalltag kaum Zeit ließe, sich in derart neue Bereiche einzuarbeiten. Eine kontinuierliche Pflege und Nutzung des Instrumentariums wird daher als schwierig bzw. „nicht machbar“ eingeschätzt. Hier wird allenfalls zu prüfen sein, inwiefern eine Verknüpfung mit bestehenden Datensystemen und -anwendungen dieses Problem entschärfen kann. Um die vorhandenen Potenziale (Personen und Wissen) optimal nutzen zu können, bietet sich ggf. an, verschiedene Instanzen einzubinden und diese mit verschiedenen Lese- und/oder Schreibrechten auszustatten.

In Anbetracht der benannten Schwierigkeiten wird einmal mehr offensichtlich, dass es eines „überschaubaren“ Instrumentes bedarf. Demzufolge erweist sich der vorgesehene Aufbau des Tools in Modulen als sinnvoll. Dennoch besteht die Gefahr, dass sich die kommunalen Akteure bei einem sehr komplexen Instrument (vielschichtig hinsichtlich ökonomischer Fragestellungen und technischer Anwendung) überfordert fühlen. Hier sind sicherlich weitere Information und Kommunikation seitens der Entwickler gefragt. Der überwiegende Anteil der Gesprächspartner hatte zum Zeitpunkt der Interviews nur wenig konkrete Vorstellungen von den Funktionen, Dimensionen und Möglichkeiten des Tools. Gefragt sind vor allem Erläuterungen zur Dateneingabe und -pflege sowie vor allem Anwendungsbeispiele. Unter Berücksichtigung der knappen Zeitressourcen der Verwaltungsmitarbeiter sollten für erste Demonstrations- und Lernzwecke bereits aktuelle, konkrete Fälle aus den Modellkommunen ausgewählt werden. Dieses Vorgehen könnte einen weiteren Anreiz setzen und Mehraufwand einsparen. Anhand dieser Beispiele könnte anschließend gemeinsam überlegt werden, inwiefern die Rechenergebnisse in die entsprechenden Planungsprozesse rückgekoppelt werden können und welcher „Sprache“ und Darstellungsarten es bedarf.

Anknüpfende Forschungs- und Entwicklungstätigkeiten

Eine wesentliche Funktion des Instrumentariums wird darin gesehen, Flächenalternativen unter Berücksichtigung von Kosten- und Nutzenaspekten gegenüberzustellen und Entwicklungsoptionen abzuwägen. Diese Situation ist in den Modellkommunen derzeit kaum gegeben. Daher sollte überlegt werden, ob und wie im weiteren Projektverlauf oder im Anschluss an die Förderlaufzeit von LEAN² in weiteren Kommunen LEANkom erprobt und getestet werden kann – in Kommunen, die aktuell für ihre zukünftige Siedlungsflächenentwicklung zentrale Weichen stellen (Neuaufstellung FNP). Hier sind vor allem Einsatzmöglichkeiten in kleinen und mittleren Wachstumskommunen sowie wachsenden Gemeinden im ländlichen Raum zu prüfen (z.B. Baden-Württemberg, Münsterland).

Ferner wurde in einigen Kommunen deutlich, dass Kosten-Nutzen-Aspekte weniger bei der Entwicklung von Wohngebieten einschlägig sind, umso mehr jedoch bei der Entwicklung von Gewerbegebieten diskutiert werden. Hier wird ein Bedarf nach weiteren Berechnungsmöglichkeiten gesehen (für Ansiedlungspolitiken, Bestandspflege, Steuereinnahmen etc.). So könnten Gewerbegebieten ggf. im Rahmen eines Folgeprojektes von LEAN² betrachtet werden.

Mit Blick auf die Vielzahl von Interessen und Orientierungen in Prozessen der Siedlungsflächenentwicklung bleibt abschließend festzuhalten, dass LEANkom immer nur ein Instrument neben anderen sein kann. Es wird dann einen Stellenwert in der Diskussion einnehmen, wenn es gelingt, „ein Stück Wirklichkeit“ transparent und nachvollziehbar abzubilden. Dabei ist der Spagat zwischen Detailschärfe und Komplexitätsreduktion zu meistern: Es gilt, Realität abzubilden und dennoch anwenderfreundlich zu sein.

9 Literatur

Albers, Gerd (1988): Stadtplanung: eine praxisorientierte Einführung. Darmstadt [Wissenschaftliche Buchgesellschaft]

Bertelsmann Stiftung / Wegweiser Demografischer Wandel: Online-Werteabruf unter <http://www.wegweiserdemographie.de> am 21. Juni 2007

Deutscher Städtetag (2006): Statistisches Jahrbuch Deutscher Gemeinden, 92. Jg. 2005, Köln

Deutscher Städtetag (2005): Statistisches Jahrbuch Deutscher Gemeinden, 91. Jg. 2004, Köln

Deutscher Städtetag (2003): Statistisches Jahrbuch Deutscher Gemeinden, 89. Jg. 2002, Köln

Deutscher Städtetag (2002): Statistisches Jahrbuch Deutscher Gemeinden, 88. Jg. 2001, Köln

Deutscher Städtetag (1998): Statistisches Jahrbuch Deutscher Gemeinden, 84. Jg. 1997, Köln

Deutscher Städtetag (1997): Statistisches Jahrbuch Deutscher Gemeinden, 83. Jg. 1996, Köln

Gutsche, Jens-Martin (2005): Die ständige Ausweitung der Siedlungsfläche – ein Kostenproblem. In: Besecke, Anja; Hänsch, Robert; Pinetzki, Michael (Hrsg.): Das Flächensparbuch. Diskussionen zu Flächenverbrauch und lokalem Bodenbewusstsein. (ISR Diskussionsbeiträge, Heft 56), Berlin, 29-34

ILS NRW; Planersocietät (Hg.)(2006): Kosten und Nutzen zukünftiger Siedlungsentwicklung. Dortmund

LDS NRW: Online-Werteabruf unter <https://www.landesdatenbank-nrw.de> am 21. Juni 2007

Mayntz, Renate (1997): Soziale Dynamik und politische Steuerung: theoretische und methodologische Überlegungen (Schriften des Max-Planck-Instituts für Gesellschaftsforschung, Band 29). Frankfurt am Main, New York [Campus]

Scharpf, Fritz W. (2000): Interaktionsformen. Akteurzentrierter Institutionalismus in der Politikforschung. Opladen [Leske + Budrich]

Selle, Klaus (2005): Planen. Steuern. Entwickeln. Über den Beitrag öffentlicher Akteure zur Entwicklung von Stadt und Land. Dortmund. [Verlag Dorothea Rohn]

Siedentop, Stefan (2005): Problemdimensionen der Flächeninanspruchnahme. In: Besecke, Anja; Hänsch, Robert; Pinetzki, Michael (Hrsg.): Das Flächensparbuch. Diskussionen zu Flächenverbrauch und lokalem Bodenbewusstsein. (IRS Diskussionsbeiträge. Heft 56), Berlin, 19-28

Prittwitz von, Volker (1994): Politikanalyse (UTB für Wissenschaft, 1707). Opladen [Leske + Budrich]

<http://www.lean2.de>

<http://www.leanquadrat.de/index.php?id=12>

<http://www.refina-info.de/>

Materialien zu den Modellkommunen

Arnsberg

- Bertelsmann Stiftung (Hg) (2006): Demographiebericht. Ein Baustein des Wegweisers Demographischer Wandel: Arnsberg
- ILS (2006): Bestandsanalyse Arnsberg für LEAN2
- ILS (2006): Erstes Informationsgespräch Stadt Arnsberg, Vorstellung des Projekts, erste Bestandsaufnahme (Protokoll des Gesprächs am 09.08.2006)
- Plass, Birgitta: Stadt Arnsberg (Präsentation auf „kick-off-meeting“ für LEAN2 am 25. Juli 2006)
- Stadt Arnsberg (Hg.) (2003): Arnsberg erneuert sich! Stadtentwicklung als gemeinsame Zukunftsvorsorge einer ganzen Stadt. Bericht zur Stadtentwicklung 2003.
- Stadt Arnsberg (Hg.) (2003): Demographischer Wandel in Deutschland und Arnsberg. Ausgangssituation, Rahmenbedingungen Perspektiven, Maßnahmen. Beiträge zur Stadtentwicklung. Info 16.
- Stadt Arnsberg (Hg.) (2003): Gesamträumliches Entwicklungsmodell. In: Stadt Arnsberg (Hg.): Arnsberg erneuert sich! Stadtentwicklung als gemeinsame Zukunftsvorsorge einer ganzen Stadt. Bericht zur Stadtentwicklung 2003, S. 36 – 41
- Stadt Arnsberg (Hg.) (2003): Zukunft Wohnen in Arnsberg. Situation, Entwicklungstrends, Handlungsempfehlungen. Beiträge zur Stadtentwicklung. Info 15.
- Stadt Arnsberg (Hg.) (2006): Wohnungsmarktbericht 2006. Stadt Arnsberg. Beiträge zur Stadtentwicklung. Info 26.
- Stadt Arnsberg / Zukunftsagentur und Stadtentwicklung (2006): Wohnbaulandkataster Arnsberg. Stand: Oktober 2006
- Stadt Arnsberg (o. J.): Arnsberg_Beschaeftigung_Bevoelkerung.xls (Excel-Datei), (verwaltungsinterne Erfassung)
- Stadt Arnsberg (o. J.): Arnsberg_Flaechenreserven.xls (Excel-Datei), (verwaltungsinterne Erfassung)
- Stadt Arnsberg (o. J.): Baufertigstellungen_Arnsberg.xls (Excel-Datei), (verwaltungsinterne Erfassung)
- Stadt Arnsberg (o. J.): Bestandsdaten_Arnsberg.xls (Excel-Datei), (verwaltungsinterne Erfassung)
- Stadt Arnsberg (o. J.): Organisationsdiagramm (Internet-Download unter: http://www.arnsberg.de/probuenger.php?produkt_detail.cfm?produkt_ID=133 am 21. Juni 2007)
- Vielhaber, Thomas (2005): Wege zu einer nachhaltigen Stadtentwicklung am Beispiel der Stadt Arnsberg. Vortrag im Rahmen der 15. Arnsberger Umweltgespräche „Wege zur Nachhaltigkeit im Flächenverbrauch“ am 21. April 2005

Fürstenwalde / Spree

- Bertelsmann Stiftung (Hg) (2006): Demographiebericht. Ein Baustein des Wegweisers Demographischer Wandel: Fürstenwalde / Spree
- Domus Consult (2004): Stadtbau in Fürstenwalde / Spree. Monitoring 2004. (Präsentation)
- Fellner, Anne; Tschepe, Christfried (2005): Einerseits und andererseits – das ist Fürstenwalde. In: IzR Heft 8.2005, S. 537 – 547
- Fellner, Anne: Stadt Fürstenwalde (Präsentation auf „kick-off-meeting“ für LEAN2 am 25. Juli 2006)
- Fellner, Anne; Krekler, Kerstin (o. J.): Neue Perspektiven für die Brandenburger Innenstädte. Gründung der Arbeitsgemeinschaft „Innenstadtforum Brandenburg“ (Manuskript)
- ILS (2007): Bestandsanalyse Fürstenwalde für LEAN2

LDS BB: Landesbetrieb für Datenverarbeitung und Statistik Brandenburg
 Reim, Manfred: Fürstenwalde – ein regionaler Wachstumskern (Präsentation)
 Stadt Fürstenwalde / Spree (Hg.) (1994): Bebauungsplan Nr. 09. Wohngebiet Kastanienweg
 Stadt Fürstenwalde / Spree (Hg.) (1998): Flächennutzungsplan. Stadt Fürstenwalde. Dezember 1998
 Stadt Fürstenwalde / Spree (Hg.) (1999): Siedlungsentwicklungskonzept Fürstenwalde. Band 1 – 9
 Stadt Fürstenwalde / Spree (Hg.) (2002): Integriertes Handlungskonzept.
 Stadt Fürstenwalde / Spree (Hg.) (2003): Studie zur Nachfragesituation auf dem Wohnungsmarkt in Fürstenwalde. Ergebnisse einer Bewohnerbefragung als geschichtete Zufallsstichprobe.
 Stadt Fürstenwalde / Spree (o. J.): verwaltungsinterne Datenerfassungen (Angaben von Mitarbeitern der Stadtverwaltung)

Halle (Saale)

Bertelsmann Stiftung (Hg.) (2006): Demographiebericht. Ein Baustein des Wegweisers Demographischer Wandel: Halle (Saale)
 Institut für Stadtentwicklung und Bauwirtschaft (ISB) (2006): Entwicklung eines raumstrukturellen Leitbildes für die Stadt Halle (Saale). Leipzig
 Institut für Wohnungs- und Immobilienwirtschaft Leipzig (2003): Anhang zur Bevölkerungsprognose für Halle (Saale).
 Institut für Wohnungs- und Immobilienwirtschaft Leipzig (2003): Bevölkerungsprognose von Halle (Saale) für den Zeitraum bis 2015.
 Planersocietät (2006): Profil Halle (Saale) für LEAN2
 Planersocietät (2006): Zusammenfassung des Auftaktgespräches in Halle (Saale) am 21.07.2006
 Stadt Halle (Saale) (Hg.) (2006a): Wohnungsmarkt Halle (Saale). Datenband des Wohnungsmarktbeobachtungssystems 2005.
 Stadt Halle (Saale) (Hg.) (2006b): Stadt Halle. Statistisches Jahrbuch 2005.
 Stadt Halle (Saale) (Hg.) (2006c): Wohnungsmarktbericht Halle (Saale) 2005. Schriften zur Stadtentwicklung.
 Stadt Halle (Saale) (Hg.) (2007): Stadt Halle (Saale). Integriertes Stadtentwicklungskonzept. Gesamtstädtische Entwicklungstendenzen und Entwicklungsziele.
 Stadt Halle (Saale) (Hg.) (2007): Stadt Halle (Saale). Integriertes Stadtentwicklungskonzept. Stadtbaugebiete.
 Stadt Halle (Saale) (o. J. a): Online-Werteabruf unter <http://www.halle.de/index.asp?MenuID=62> am 21. Juni 2007
 Stadt Halle (Saale) (Hg.) (o. J. b): Wohnbaupotenziale Bauleitpläne Stadt Halle.xls (Excel-Datei), (verwaltungsinterne Erfassung)

Hilden

BBE Unternehmensberatung (2005): Einzelhandels- und Nahversorgungskonzept für die Stadt Hilden.
 Bertelsmann Stiftung (Hg.) (2006): Demographiebericht. Ein Baustein des Wegweisers Demographischer Wandel: Hilden.
 Planersocietät (2006): Bestandsanalyse Hilden für LEAN2
 Planersocietät (2006): Flächenentwicklung Hilden 1995 bis 2005, Entwicklungsstand (grafische Darstellung)

- Planersocietät (2006): Flächenentwicklung Hilden 1995 bis 2005, Flächengrößen (ha) (grafische Darstellung)
- Planersocietät (2006): Flächenentwicklung Hilden 1995 bis 2005, Realisierung (grafische Darstellung)
- Planersocietät (2006): Protokoll zum Auftaktgespräch Hilden am 20. Juli 2006
- Planersocietät (2006): Wohnbauflächenentwicklung in Hilden (grafische Darstellung)
- Stadt Hilden (1993): Flächennutzungsplan der Stadt Hilden
- Stadt Hilden (Hg.) (1997): Siedlungsentwicklung. Gutachten zur Siedlungsdichte und Siedlungsentwicklung in Hilden.
- Stadt Hilden (Hg.) (2005): Beschäftigtenprognose für die Stadt Hilden bis 2020.
- Stadt Hilden (2005): Demographiekarte (Stand: 2005), (grafische Darstellung)
- Stadt Hilden (Hg.) (2005): Fortschreibung der Bevölkerungsprognose für die Stadt Hilden bis 2020 zur Ermittlung des Bedarfs an Infrastruktureinrichtungen.
- Stadt Hilden (2006): Mitteilungsvorlage für den Stadtentwicklungsausschuss
- Stadt Hilden (o. J.): Haushaltsplan 2004
- Stadt Hilden (o. J.): Haushaltsplan 2005
- Stadt Hilden (o. J.): Produktbuch zum Haushaltsplan 2006

Rhede

- Pestel-Institut (2005): Bevölkerung, Beschäftigung und Wohnungsmarkt: Die Entwicklung in der Stadt Rhede bis 2020. Teiluntersuchung im Rahmen der Kreisstudie Borken im Auftrag der Sparkasse Westmünsterland.
- Planersocietät (2002): Bevölkerungsprognose für die Stadt Rhede zur Ermittlung des Bedarfs an Infrastruktureinrichtungen.
- Planersocietät (2006): Bestandsanalyse Rhede für LEAN2
- Planersocietät (2006): Flächenentwicklung Rhede 1995 – 2005: Entwicklungsstand (grafische Darstellung)
- Planersocietät (2006): Flächenentwicklung Rhede 1995 – 2005: Flächengrößen (grafische Darstellung)
- Planersocietät (2006): Flächenentwicklung Rhede 1995 – 2005: Wohnflächen (grafische Darstellung)
- Planersocietät (2006): Protokoll zum Auftaktgespräch in Rhede am 18. Juli 2006
- Stadt Rhede (1992): Stadtentwicklung Rhede. Programm für die langfristige Stadtentwicklung.
- Stadt Rhede (2003): Baulandmanagement Rhede 2003 für den Wohnungsbau.
- Stadt Rhede (o. J.): Finanzen und Personal.pdf (Download am 25. Juli 2007 unter <http://p30354.typo3server.info/OEffentliche-Finanzen.745.0.html?&L=0>)
- Stadt Rhede: (o. J.): Organisationsplan Stadtverwaltung (Stand: Mai 2007) (Download unter: http://www.rhede.de/uploads/media/Organisationsplan_2007.pdf am 4. August 2007)

Sankt Augustin

- ILS (2006): Bestandsanalyse Sankt Augustin für LEAN2
- ILS (2006): Auftaktgespräch Sankt Augustin. Vorstellung des Projektes, erste Bestandsaufnahme
- Stadt Sankt Augustin (Hg.) (2006): Stadtentwicklungskonzept 2025.
- Stadt Sankt Augustin (Hg.) (2006): Stadtentwicklungskonzept 2025. (Kartenauszüge)
- Stadt Sankt Augustin (2007): Siedlungsflächenentwicklung der Stadt Sankt Augustin 11-06 (tabellarische Aufstellung, verwaltungsintern)

Abbildungsverzeichnis

Abb.1:	Lage der sechs Modellkommunen	11
	Eigene Darstellung	
Abb. 2:	Untersuchungsbereiche	12
	Eigene Darstellung	
Abb. 3:	Akteure	22
	Eigene Darstellung	
Abb. 4:	Stadtumbaukonzept Halle-Neustadt	25
	Quelle: Stadt Halle (Saale)	
Abb. 5:	Halle (Saale), Heide-Süd	29
	Foto: PT	
Abb. 6:	Innenstadt Arnsberg Neheim	30
	Foto: PT	
Abb. 7	Fürstengalerie im Zentrum v. Fürstenwalde	30
	Foto: PT	
Abb. 8:	Rückbau in Fürstenwalde	31
	Foto: PT	
Abb. 9:	Siedlungsflächenentwicklung in Rhede Nord	33
	Quelle: Planersocietät	
Abb. 10:	Einfamilienhäuser in Rhede-Nord	33
	Foto: PT	
Abb. 11:	Polyzentrale Siedlungsstruktur in Arnsberg	34
	Quelle: Stadt Arnsberg	
Abb. 12:	Neubau in Arnsberg Neheim	36
	Foto: PT	
Abb. 13:	Rückbau in Halle (Saale)	37
	Foto: PT	
Abb. 14:	Brachfläche nach Rückbau in Halle (Saale)	38
	Foto: PT	
Abb. 15:	Begrünte Abrissfläche in Halle (Saale)	38
	Foto: PT	
Abb. 16:	Bevölkerungsentwicklung in den Modellkommunen	40
	Quelle: Bertelsmann Stift., LDS BB, LDS NRW, StaLa SA, Darstellung: ILS NRW	
Abb. 17:	Schuldenstand in den Modellkommunen	41
	Quelle: Deutscher Städtetag, Stadt Rhede Darstellung: ILS NRW	
Abb. 18:	Steuereinnahmen in den Modellkommunen	42
	Quelle: Deutscher Städtetag Darstellung: ILS NRW	
Abb. 19:	Fallbeispiel – Lage im Stadtgebiet	43
	Quelle: Eigene Darstellung	
Abb. 20:	Städtebauliche Variante 1	45
	Quelle: Stadt Fürstenwalde	

Abb. 21: Leitbild „Waldstadt Silberhöhe“	46
Quelle: Stadt Halle (2007): ISEK / Stadtumbaugebiet Silberhöhe / eigene Darstellung	
Abb. 22: Kategorien und Handlungsfelder des Stadtumbaues	48
Quelle: Stadt Halle (2007): ISEK / eigene Darstellung	
Abb. 23: Geplante Abrisse der Wohnungsbaugesellschaften und der Genossenschaften (Stand: 31.12.2005)	49
Quelle: Stadt Halle (2007): ISEK / Stadtumbaugebiet Silberhöhe	
Abb. 24: Wohnungsbestand der Wohnungsunternehmen und sonstiger Eigentümer (Ende 2005)	49
Quelle: Stadt Halle (2007): ISEK / Stadtumbaugebiet Silberhöhe	
Abb. 25: Prüfen von alternativen Entwicklungen	52
Quelle: Planersocietät	
Abb. 26: Beispiel einer Ergebnisausgabe	55
Quelle: Planersocietät	
Abb. 27: Beispiel einer Ergebnisausgabe	55
Quelle: Planersocietät	

Anhang 1: Interviewpartnerinnen und Interviewpartner in den Modellkommunen

Arnsberg

Herr Lattrich	Stadt Arnsberg, Ausschuss für Planen, Bauen und Wohnen (Vorsitzender)	12. Februar 2007
Herr Meyer	Wilhelm Meyer und Partner, Haus- und Grundstücksmakler GmbH	12. Februar 2007
Frau Dr. Plass	Stadt Arnsberg, Stadt- und Verkehrsplanung	13. Dezember 2006
Herr Vielhaber	Stadt Arnsberg, Fachbereich Planen, Bauen und Umwelt (Leiter)	13. Dezember 2006

Fürstenwalde / Spree

Herr Dr. Buhl	Wohnungswirtschaft GmbH, Geschäftsführer	22. Februar 2007
Frau Fellner	Stadt Fürstenwalde, Beigeordnete	22. Februar 2007
Herr Reim	Stadt Fürstenwalde, Bürgermeister	21. Februar 2007
Frau Retzlaff	Stadt Fürstenwalde, Fachbereich Stadtentwicklung, FG Stadtplanung	22. Februar 2007
Herr Sauer	Hanse-Regionalbahn Ostbrandenburg GmbH (Geschäftsführer) (früher Bodengesellschaft Fürstenwalde)	21. Februar 2007
Frau Wildschütz	Stadt Fürstenwalde, Fachbereich Stadtentwicklung, FG Stadtplanung	22. Februar 2007 / telefonisch im Mai 2007

Halle (Saale)

Herr Conrad	Gesellschaft für Wohn- und Gewerbeimmobilien Halle-Neustadt mbH (GWG Halle)	18. April 2007
Herr Felke	Stadt Halle, Ausschuss für Planungsangelegenheiten	18. April 2007
Herr Dr. Fliegner	Stadt Halle, FB Stadtentwicklung und –planung, Ressort Stadtentwicklung	19. April 2007 / telefonisch im Juni 2007
Herr Golnick	Stadt Halle, FB Stadtentwicklung und –planung, Ressort Stadtentwicklung (Ressortleiter)	19. April 2007
Herr Mettin	Hallesche Wohnungsgesellschaft mbH (HWG)	03. Mai 2007 (telef.)
Herr Pohl	Stadt Halle, FB Stadtentwicklung und –planung, Ressort Stadtentwicklung	telefonisch im November 2007

Hilden

Herr Donner	Bund für Umwelt und Naturschutz e. V., Regionalgruppe Düsseldorf (Vorstand); Kreis Mettmann, Bau- und Planungsausschuss (Sachkundiger Einwohner)	01. Februar 2007 (telef.)
Herr Groll	Stadt Hilden, Sachgebiet Planung (Sachgebietsleiter)	11. Dezember 2006
Herr Helikum	Stadt Hilden, Stadtentwicklungsausschuss (Vorsitzender)	11. Dezember 2006
Herr Rech	Stadt Hilden, Technischer Beigeordneter	24. Januar 2007

Rhede

Herr Helmich	Stadt Rhede, Beigeordneter	04. Dezember 2006
Herr Mittag	Stadt Rhede, Bürgermeister	15. Januar 2007
Herr Nienhaus	Stadt Rhede, Kommunalunternehmen Flächenentwicklung Rhede (KFR)	04. Dezember 2006

Sankt Augustin

Herr Weingart	Stadt Sankt Augustin, FB Stadtplanung und Bauordnung, Stadtentwicklungsplanung	07. Februar 2007
Herr Gleß	Stadt Sankt Augustin, Technischer Beigeordneter	07. Februar 2007
Herr Baumgartner	Bund für Umwelt und Naturschutz e. V., Kreisgruppe Rhein-Sieg-Kreis	28. Feb. 2007 (telef.)

Anhang 2: Gesprächsleitfaden

Mit Blick auf die lokalen Gegebenheiten in den einzelnen Modellkommunen gab es jeweils kleine Modifizierungen in der Gesprächsführung. Grundlegend waren jedoch die Fragen des folgenden Leitfadens.

Zur Situation der Flächenentwicklung vor Ort

- Welche Siedlungsflächen werden in Ihrer Kommune wo entwickelt?
...in den letzten 10 Jahren / heute / in den nächsten 10 Jahren?

Ziele und Aufgabenverständnis der kommunalen Akteure

- Welche Ziele liegen der Flächenentwicklung in Ihrer Kommune zugrunde?
- Welche konkreten Aufgaben ergeben sich daraus für die Flächenentwicklung?
...inhaltliche/räumliche Schwerpunkte? ...innen/außen? ...Brachen/„grüne“ Flächen?
- Welche Aufgaben ergeben sich (daraus) für die Infrastrukturplanung?
 - Welchen Stellenwert haben diese Ziele & Aufgaben in der kommunalen Politik und im Planungsalltag?

Akteure

- Welche Akteure sind in ihrer Kommune in der Flächenentwicklung von zentraler Bedeutung?
 - Neben „der Stadtplanung“ - welche weiteren kommunalen Ressorts beeinflussen direkt oder indirekt die Flächenentwicklung?
 - Bestehen Interessenkonflikte durch gegenläufige Ziele?
 - Gibt es eine ressortübergreifende Zusammenarbeit in der Flächenentwicklung?
- Welche Handlungsspielräume bestehen aus Ihrer Sicht für öffentliche Akteure in der Flächenentwicklung?
 - Wie schätzen Sie die Steuerungsmöglichkeiten der öffentlichen Akteure ein?
 - Welcher Steuerungsanspruch besteht?
 - Wie haben sich die lokalen Steuerungsressourcen in der Kommune entwickelt?

Instrumente und Verfahren

- Was sind die wesentlichen Instrumente der Flächenentwicklung in ihrer Kommune?
 - Welche vorsteuernden Elemente (Rahmenpläne) werden eingesetzt? Wie beurteilen Sie die Wirkung?
 - Welche Bedeutung kommt informellen Abstimmungsprozessen im Vergleich zu „formellen“ Instrumenten zu?
 - Welche Instrumente des „Flächenmanagements“ werden eingesetzt? Welchen Stellenwert nehmen sie ein?
- Welche Zeithorizonte werden für anstehende Vorhaben der Flächenentwicklung berücksichtigt?
 - ...und hinsichtlich Folgekosten und -nutzungen?
- Welche Erfahrungen bestehen mit konkreten Instrumenten der Kosten-Nutzen-Analyse bzw. der Bilanzierung?
- Wie schätzen Sie Bedarf und Einsatzmöglichkeiten des neuen „LEAN2-Bewertungstools“ für Ihre Kommune ein?
 - Welche Funktion kann es im Planungsprozess einnehmen?
 - Wo sollte das Instrument eingesetzt werden? Wer sollte es nutzen?
 - Welche Form des Outputs ist gewünscht bzw. ist sinnvoll – mit Blick auf den Planungsprozess?
 - Wo sehen sie mögliche Schwierigkeiten in der Anwendung?

Interessen und Orientierungen in der Siedlungsflächenentwicklung

Mit Blick auf die Karte: Wenn Sie auf die kommunale Siedlungsentwicklung der letzten 5-10 Jahre zurückblicken, welches waren die ausschlaggebenden Motive und Argumente für oder gegen bestimmte Vorhaben der Flächenentwicklung...

- Warum werden wo welche Flächen in Anspruch genommen?
 - Welche Argumente und Motive sind entscheidungsrelevant?
- Welche Rolle spielen Kostenaspekte und erwartete Einnahmeeffekte bei der Flächenentwicklung in der derzeitigen Praxis?
 - ...für Siedlungs- und Infrastruktur? ...für welche konkreten Kosten- und Einnahmebereiche?
 - Kommt es zu Abwägung von Entwicklungsalternativen (unter ökonomischen Aspekten)?
 - Welche unterschiedlichen Kosten- und Nutzeninteressen bestehen zwischen den Akteuren mit Blick auf die Flächenentwicklung?
 - Kann die Bereitschaft Flächen zu sparen Ihrer Ansicht nach durch weitere ökonomische Argumente verbessert werden? Bei welchen Akteuren?

Rahmenbedingungen der Siedlungsflächenentwicklung

- Welche übergeordneten Rahmenbedingungen sind für die Flächenentwicklung vor Ort von zentraler Bedeutung?
 - Welche Bedeutung hat der „demographische Wandel“ in ihrer Kommune für die Siedlungsflächenentwicklung?
- Welche lokalspezifischen Besonderheiten gibt es – mit Einfluss auf die Flächenentwicklung vor Ort?
 - Wie bewerten Sie die interkommunale Situation?
 - Gibt es aktuell gemeinsame Vorhaben der Siedlungsflächenentwicklung auf interkommunaler oder regionaler Ebene?

Abschließende Betrachtung

- Welches sind die grundlegenden Faktoren, die Ihrer Ansicht nach ein nachhaltiges Flächenmanagement erschweren und befördern?
 - Allgemein mit Blick auf das Instrumentarium zur Flächenentwicklung: Ist dieses Ihrer Meinung nach ausreichend, um eine Abkehr von einer wachstumsorientierten / expansiven Siedlungsflächenentwicklung umzusetzen?

Wir bedanken uns für dieses Gespräch...